



Dr Djibril DIOP*
djibril.diop@umontreal.ca

Quand l'Acte 3 tue la décentralisation sénégalaise !

« La transposition de devoirs, de compétences et de responsabilités de prise de décision n'a de sens que si le niveau inférieur est financièrement et personnellement capable de réaliser ces devoirs que l'on lui a donnés. Mais la décentralisation n'expose pas uniquement un problème d'organisation et de bureaucratie. Il faut aussi casser le blocage mental de ceux qui sont concernés par la charge d'un devoir » Prof. Ralf Von Ameln - Expert Allemand, mai 2000, lors d'un colloque sur la décentralisation à Dakar organisé par la Fondation Frederick Ebert.

Introduction

Au Sénégal, la politique de décentralisation relève d'une tradition très ancienne. Des réformes engagées au lendemain de l'indépendance en 1960, jusqu'à celles de 1996, en passant par celles de 1966 et de 1972, certainement, aucune d'elles n'a fait autant débat et couler autant d'encre que celle, dite « Acte 3 de la décentralisation ». En effet, dès l'accession à l'indépendance, la question de la réorganisation du territoire s'est posée aux nouvelles autorités, comme un impératif, pour favoriser un développement équilibré du pays. C'est ainsi qu'est avancé le principe de faire coïncider les circonscriptions administratives et territoriales avec des unités fonctionnelles¹. De là, le pays allait connaître d'importantes réformes en matière de décentralisation, avec de nombreuses modifications sur la carte administrative et le paysage politico-institutionnel. Pour résumer, la conscience populaire retient comme « l'Acte 1 de la décentralisation », les réformes de 1972 qui créent les communautés rurales. Cette réforme d'envergure pose l'acte précurseur des « libertés locales » avec, notamment, l'affirmation du pouvoir local à travers la communauté rurale. Ensuite, intervient « l'Acte 2 » à travers les réformes de 1996 qui consacrent la régionalisation avec l'érection de la région au rang de collectivité locale et la création de communes d'arrondissements dans la région de Dakar. La région reçoit comme mission

*Dr Djibril Diop enseigne à l'École d'urbanisme et d'architecture de paysage de l'Université de Montréal (Canada).

¹ Telle était l'idée soutenue par la première réforme territoriale initiée en 1960.

essentielle, la promotion du développement économique et social, au niveau intermédiaire. Pour certains auteurs², cette réforme dépasse de loin, en ampleur, toutes celles qui l'ont précédées, avec le transfert de neuf domaines de compétences aux collectivités locales et la disparition du contrôle de légalité *à priori* au profit du contrôle *à posteriori* (Diop, 2006b).

Pour ce qui concerne l'Acte 3 de la décentralisation, selon ses initiateurs, il s'agit de l'une des réformes la plus aboutie de la politique de décentralisation, jusque-là menée au Sénégal. Il fait appel à la territorialisation des politiques publiques, à travers la communalisation intégrale et l'érection du département en collectivité locale à la place de la région. À travers cette dernière réforme, il s'agit d'organiser le Sénégal « en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable ». Ainsi, cette réforme va consacrer une « refondation majeure de l'action territoriale de l'État »³. À ce titre, elle devra bouleverser le système de gouvernance locale du pays en mettant en place « une architecture administrative simplifiée, une planification cohérente des compétences entre les collectivités locales et l'État, la modernisation de l'administration territoriale avec notamment la réforme de fond en comble des finances locales »⁴. En outre, par cette réforme, on entend trouver une meilleure harmonisation de la gouvernance des territoires avec la mise en place de pôles régionaux de développement, à travers une approche endogène et de territorialisation des politiques publiques qui permettront aux populations locales de prendre en charge, elles-mêmes, la problématique de leur développement⁵.

Ainsi, en moins de deux, cette réforme a été préparée et votée, en procédure d'urgence, par l'Assemblée nationale, le 28 décembre 2013. À la lumière de l'expérience, il en ressort plusieurs interrogations. Alors, qu'est ce qui justifierait une telle précipitation ?⁶ La réforme de 1996 avait été mise en œuvre, après quatre années de concertation et d'échange sur ses différentes dimensions par une multitude d'acteurs. Une réforme d'une telle ampleur ne méritait-elle pas qu'on accorde plus temps à la concertation avant sa mise en route ? Cette réforme n'a-t-elle pas permis de complexifier la situation de la gestion des collectivités locales avec la politisation à outrance de l'espace public ? Autrement dit, l'érection du département en collectivité locale et la communalisation intégrale ne viennent-elles pas alourdir une situation financière désarticulée qui plombe l'émergence d'une véritable politique de développement local ? On peut s'interroger sur la portée d'une telle initiative de « reterritorialisation » de l'action publique. La nouvelle réforme a-t-elle prise en compte les transformations en cours dans la région de Dakar ? Car, les grands travaux engagés ou à venir entraîneront inévitablement une nouvelle configuration socio-spatiales, ce qui risque de complexifier la gouvernance métropolitaine (Diop et Sy, 2014). Autant d'interrogations, entre autres, qui méritent attention.

1. L'Acte 3 de la décentralisation : une réforme avec des tares congénitales

Déjà annoncée pendant sa campagne, le Président Macky Sall a engagé le processus dès son accession à la magistrature suprême en mars 2012. C'est lors du Conseil des ministres décentralisé tenu à Saint-Louis, le 7 juin 2012, en faisant l'esquisse du bilan de la décentralisation, que le Président Macky Sall annonce cette réforme qui devra intervenir sous le vocable d' « Acte 3 de la décentralisation ». Par la suite, lors du Conseil des ministres décentralisé tenu à Ziguinchor, le 27 juin 2012, il réaffirme son option. Enfin, dans le communiqué du Conseil des ministres du jeudi 17 janvier 2013, il reprécisa les ambitions de la réforme. C'est ainsi qu'à l'occasion du Conseil National de Développement des

² Comme Mamadou Diouf, in Diouf M. C., 1998.

³ Le Président Macky Sall lors du lancement de l'acte 3 de la décentralisation, le mardi 19 mars 2013.

⁴ Le Président Macky Sall, *op. cit.*

⁵ Abdou Latif Coulibaly, ministre de la Promotion de la Bonne gouvernance, porte-parole du gouvernement, le vendredi 19 juillet 2013.

⁶ Le texte, avec ses 332 articles, est venu à l'Assemblée nationale pour être voté, sans y changer une virgule, en moins de deux semaines.

Collectivités Locales (CNDCL) du 19 mars 2013, à l'hôtel King Fahd Palace, il procéda au lancement officiel de l'Acte 3 « dont l'objectif est de promouvoir une véritable politique de développement et de mise en valeur des potentialités des territoires, à travers la territorialisation des politiques publiques », afin « de faire émerger au Sénégal, des territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable ». Il se pose la nécessité d'initier des alternatives susceptibles de corriger les déficiences, et produire simultanément des progrès significatifs tant à l'échelle nationale, qu'au niveau local (Diop, 2011).

Dans ce prolongement, par décret n° 2013-581 et date du 29 avril 2013, un Comité National de Pilotage (CNP) de la réforme de la décentralisation a été institué. Composé d'une vingtaine de personnalités, provenant de divers secteurs, ce comité, dont la présidence a été confiée au professeur Ismaïla Madior Fall, constitutionnaliste et ministre conseiller auprès du président de la République, avait pour mission de mener la réflexion autour de l'Acte 3 de la décentralisation. Les élus locaux y étaient représentés par : Abdoulaye Baldé président de l'Association des Maires du Sénégal (AMS), Aliou Niang président de l'Association des Régions du Sénégal (ARS) et Alé Lô, président de l'Association Nationale des Conseillers ruraux (ANCR) et de l'Union des Associations d'Élus Locaux (UAEL). Par ailleurs, dans le but d'assurer une bonne opérationnalisation de la réforme, le ministre de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales (MATCL) a pris l'arrêté n° 006459 du 10 mai 2013 portant création du Comité technique, des Commissions thématiques et des Cadres régionaux de partage de la réforme de la décentralisation. Ces commissions thématiques étaient chargées de réfléchir et de formuler des propositions sur les trois thèmes suivants : la cohérence Territoriale, la lisibilité des échelles de gouvernance et les mécanismes de financement et gouvernance budgétaire.

En effet, des évaluations faites lors des Assises de la décentralisation insistaient sur la nécessité d'apporter des correctifs au processus, notamment pour clarifier les relations entre l'État et les collectivités locales. Toutefois, si pour certains, l'acte 3 de la décentralisation est « une révolution »⁷, en revanche pour d'autres, cette réforme est née avec des tares congénitales qui plomberait toute sa pertinence. La décision de supprimer les communes d'arrondissement⁸ et de regrouper les quatorze régions du pays en six ou huit pôles économiques régionaux, avait suscité une vive polémique, à tel point que certains avaient qualifié cette réforme « d'initiative mort-née » ou de « bombe à retardement ». Tant, pour les élus, que pour les acteurs de la société civile, personne n'était disposée à valider la remise en cause des acquis consacrés par les réformes de 1996⁹. À cela s'ajoute le manque de communication et de concertation déploré par les principaux acteurs¹⁰. À un moment, il était même question de surseoir à la décision d'ériger les départements en collectivité locale pour éviter une multiplication inutile des échelles et des effets de compétition qu'une telle décision pourrait engendrer, tout en alourdissant le budget de l'État. Car il n'est pas prévu de recettes propres pour cette entité, outre celles transférées par l'État.

En définitive, les 385 communautés rurales ont été transformées en communes alors que les 45 départements du pays ont hérité des compétences des régions, en devenant des collectivités locales à part entière, au même titre que les communes. Avant la réforme, le Sénégal, pour une superficie de 196 176 km² et une population estimée à 12 856 153 habitants, qui comptait 617 collectivités locales dont : 14 régions, 172 communes dont 5 villes

⁷ Moustapha Niasse, président de l'Assemblée nationale.

⁸ En effet, dans la première proposition, il est avancé la disparition des 19 communes d'arrondissement de Dakar au profit de quatre arrondissements. De même la réforme avait suscité beaucoup d'inquiétudes pour les élus de Rufisque, car selon eux « des villes comme Rufisque ou Thiès seront, avec l'application de ce texte, dépourvues de moyens avec leur morcellement en plusieurs communes ».

⁹ L'Acte 2 de la décentralisation a été à l'origine de l'autonomie morale et financière des collectivités locales, de l'érection de la région comme collectivité locale et du transfert de neuf domaines de compétences à celles-ci.

¹⁰ Le Pr Ismaïla Madior Fall a reconnu lui-même qu'il y a eu un « réel problème de communication » lors de l'émission « Les Affaires de la Cité » (LAC), présentée par Mamoudou Ibra Kane sur la TFM, le mardi 24 septembre 2013.

et 46 communes d'arrondissement et 385 communautés rurales, avec cette réforme on s'est retrouvé avec 602 collectivités locales : 45 départements et 557 communes dont 5 villes (selon les chiffres officiels)¹¹. À côté, il y a l'architecture déconcentrée (administratives), qui n'a pas changé par la réforme avec 14 régions, 45 départements et 123 arrondissements¹².

La communalisation intégrale devra donner à toutes les entités la possibilité de se mouvoir dans des espaces, économiquement viables et homogènes, pour permettre aux élus d'avoir les moyens d'amorcer le développement territorial »¹³. En outre, elle permettra d'effacer la barrière « artificielle » entre rural et urbain¹⁴. Ce qui, selon les initiateurs, efface cette différenciation entre la connotation rural et urbain et pourrait offrir audites communautés rurales des opportunités en matière de coopération décentralisée. Mais également, elle permettrait de se conformer aux directives de l'UEMOA, pour ce qui est l'appellation des collectivités territoriales dans l'espace communautaire. En outre, selon les initiateurs, « la communalisation intégrale répond à l'impératif d'une gestion de proximité des problèmes de populations et une participation des acteurs locaux à l'impulsion et à la mise en œuvre des stratégies de développement territorial ». Pour les autorités, à travers ce processus, il s'agira de corriger les incohérences territoriales liées aux découpages politiques récents et au rééquilibrage territorial entre communes et communautés rurales¹⁵.

Si les communes ont une existence séculaire dans le paysage politico-administratif du pays, en revanche, le département collectivité locale est une nouvelle création née de la réforme de l'Acte 3 de la décentralisation. La départementalisation du pays n'a cependant pas bouleversé le découpage territorial de ces circonscriptions administratives. La loi n°60-015 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal constitue le premier cadre de référence dans l'organisation administrative et territoriale du Sénégal indépendant (Diop, 2006b). La structuration actuelle du territoire national date pratiquement de ce texte fondamental (Diop, 2012a). Ensuite, le décret n°60-113/MINT du 10 mars 1960, fixant les ressorts territoriaux et les limites des chefs-lieux des régions et des cercles, crée les 30 cercles¹⁶ qui deviendront les 30 départements du pays en 1964 par le décret n° 64-282 du 3 avril 1964¹⁷. Ces 30 cercles sont subdivisés en 85 arrondissements, constitués à partir de 139 cantons coloniaux, le tout coiffé par 7 grands ensembles, les régions, correspondant au découpage de 1958¹⁸. Depuis, cette entité est restée une simple circonscription administrative avec à la tête le préfet jusqu'à cette réforme.

Cette nouvelle étape de la gouvernance territoriale qui devait démarrer au premier trimestre 2013¹⁹, a finalement été mise en route à l'issue des élections Locales du 29 juin 2014²⁰. De même, alors qu'il avait prévu de réformer les collectivités locales dans leur globalité, le gouvernement a, finalement, décidé d'opter de procéder par étape pour la mise en œuvre de la réforme. Car, « il s'agit d'une ambitieuse réforme multidimensionnelle qui doit être

¹¹ Nous mettons en doute ces chiffres. Car selon l'ANSD, on dénombre au Sénégal 532 communes, dont 373 rurales, au lieu de 557 communes (réf. http://sigstat.ansd.sn/sigstatv2/repertoire_localites_senegal). Ce qui donne un chiffre total de 577 collectivités locales à la place des 602 souvent avancé.

¹² Pour une population estimée, en 2015 par l'ANSD, à 14 354 690 habitants.

¹³ Selon Cheikh Bamba Dièye, ministre de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales, en tournée dans le département de Mbour en août 2012.

¹⁴ Ismaïla Madior Fall, *op. cit.*

¹⁵ En effet, sous le régime du président Wade le pays a connu floraison de découpages et de réformes territoriales.

¹⁶ Aux 12 hérités de la période coloniale, 18 nouveaux cercles ont été créé au lendemain de l'indépendance par ce décret.

¹⁷ *Journal Officiel* n° 3679 du 2 mai 1964, pp. 587-589.

¹⁸ Cap-Vert, Thiès, Diourbel, Fleuve, Sénégal Oriental, Sine Saloum et Casamance.

¹⁹ Arame Ndoye, ministre de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales, lors de la 11^e réunion du comité du Programme national de développement local (Pndl), le lundi 31 décembre à Dakar.

²⁰ Malgré les promesses du président Macky Sall que les élections régionales, municipales et rurales, initialement prévues le 16 mars 2014, se tiendraient à date échu, elles ont été reportées de trois mois pour les besoins de la mise en place de l'acte 3 de la décentralisation, selon le Premier ministre, Aminata Touré, au micro de Rfi, le mercredi 9 octobre 2013, lors de son déplacement à Taïba Ndiaye pour procéder au lancement des bourses de sécurité familiale.

progressivement mise en œuvre »²¹. Dans la première phase, la communalisation intégrale, la départementalisation, ainsi que par le transfert de neuf domaines de compétence, de l'État aux collectivités locales, sera maintenu, de même que le financement du développement local. La deuxième phase de la réforme devra parachever le processus en se traduisant par l'émergence volontaire de nouveaux ensembles territoriaux intégrant des régions et des départements²². Ainsi, selon ses initiateurs, la réflexion continue sur des points comme les nouvelles compétences à transférer aux collectivités locales, les mécanismes de territorialisation des politiques publiques (Diop, 2011), l'invention de nouveaux mécanismes de financement du développement économique des collectivités locales...

Sur un tout autre point, quelques mois après le vote de la loi n° 2013-10, le 28 décembre 2013, portant Code général des collectivités locales, le texte est revenu à l'Assemblée nationale, le 16 avril 2014, à la suite de la saisine du président de la République, en procédure d'urgence également, à travers le projet de n° 2014-12, en vue de modifier les articles 31, 92 et 95 pour supprimer toute référence à l'obligation de savoir lire et écrire en français pour les prétendants aux postes de membre du bureau des collectivités locales. Selon le Président Macky Sall, « ces dispositions écartent, du bureau municipal comme celui du conseil départemental une frange importante des élus locaux dont certains sont alphabétisés dans des langues autres que la langue officielle. Cette exclusion de concitoyens dans la conduite des affaires locales, dans un contexte où la synergie des acteurs territoriaux sans exclusive est requise, pourrait constituer un obstacle à la participation citoyenne nécessaire à la réussite de la réforme de la politique de décentralisation dénommée Acte 3 »²³. Désormais, il suffit juste de pouvoir lire et écrire dans n'importe quelle langue pour postuler au poste de maire ou de président de conseil départemental. Mais, comment expliquer cette incongruité, car les textes régissant la gestion des collectivités locales, sont eux, exclusivement rédigés en français ?

De même, au-delà de l'intercommunalité promue par Code général des collectivités locales, la ville a aussi « le statut de commune » (Article 167, alinéa 4). Si dans le texte « la ville » est considérée comme une nouvelle création, la logique voudrait alors que l'on confère à cette entité le statut de communauté urbaine ou de communauté de communes et non pas d'en faire une collectivité locale au même titre que la commune de droit commun. En outre, si le décret n° 2014-830 du 30 juin 2014 crée cinq villes sur le territoire national (Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Thiès), on pourrait aussi s'interroger aussi sur la définition de la ville au Sénégal ?²⁴ Car jusque-là, au Sénégal la commune égale ville, donc la population des communes égale population urbaine ? Autrement dit, avec la communalisation intégrale, sur quoi se base-t-on, désormais, pour déterminer la population urbaine du pays, car jusque-là, celle-ci correspond au cumul de la population des communes ? (Diop et Sy, 2014)²⁵. Cette question est d'autant plus importante que, selon les projections de l'Agence Nationale de la Statistiques et de la Démographie (ANSD, 2015), la population urbaine du pays doublera en 2035 et les 70% habiteront dans la partie ouest, alors que 51% occuperont moins de 4% du territoire national, toujours dans la partie ouest du pays.

En vérité, ces questionnements découlent du caractère hybride de la ville tel que présenté dans le texte et de la confusion entre celle-ci et la commune. Ne s'agissait-il pas seulement

²¹ Le Président Macky Sall, *op. cit.*

²² Le Président Macky Sall recevant les responsables des partis de la majorité présidentielle, à l'ouverture des concertations sur l'Acte 3 de la décentralisation, le mardi 22 octobre 2013.

²³ Motifs exprimés dans le projet de loi n° 2014-12, pour justifier le bienfondé de cette modification.

²⁴ Cette réflexion fait actuellement l'objet d'un montage en collaboration avec l'École supérieure d'économie appliquée (ESEA) ex-ENEA sous forme de séminaire auquel tous les acteurs intéressés par la définition de ce concept seront conviés.

²⁵ En effet, comment expliquer que Touba Mosquée, avec une population estimée en 2015 par l'ANSD à 753 313 habitants, est considéré comme une commune rurale, alors que Bodé Lao, dans le département de Podor, avec seulement 2466 habitants est considéré comme une commune urbaine (réf. http://sigstat.ansd.sn/sigstatv2/repertoire_localites_senegal).

de clarifier les relations entre la ville et les communes d'arrondissement pour une meilleure compréhension des rôles dévolus à chacune et des relations fonctionnelles entre celles-ci ? Par ailleurs, l'approche différenciée des compétences entre ville et département qui gèrent un même territoire (notamment pour Dakar, Pikine et Guédiawaye) n'est-elle pas nécessaire même si, « la ville est instituée pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale », selon l'alinéa premier de l'article 167 du Code général des collectivités locales ?

2. L'Acte 3 de la décentralisation : une réforme précipitée et initiée aux forceps !

En faisant le parallélisme, contrairement à la réforme de 1996 qui avait pris quatre ans avant sa mise en œuvre, en moins de deux, la réforme de l'Acte 3 de la décentralisation a été préparée et votée, en procédure d'urgence, par l'Assemblée nationale, le 28 décembre 2013²⁶. Elle est entrée en vigueur le 2 août 2014, au lendemain des élections Locales du 29 juin 2014. Or, pour certains, cette réforme est « entichée d'improvisations »²⁷.

En effet, le projet, de ce qui allait aboutir aux grandes réformes de 1996, a été annoncé par le Président Abdou Diouf dans son message à la Nation, le 3 avril 1992 ; ensuite repris dans son discours inaugural, devant l'Université d'été du parti socialiste, le 24 septembre 1992. De là, il a pris la décision historique de soumettre à l'Assemblée nationale, un projet de loi érigeant toutes les régions du pays en collectivités locales dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et d'une assemblée élue au suffrage universel²⁸. Dans ce prolongement, le Premier ministre, Habib Thiam, constitua, par arrêté n° 9631 du 25 juin 1992, quatre Groupes de synthèse²⁹ chargés de réfléchir à la mise en œuvre de la politique de régionalisation (Diop, 2012a). Le même arrêté institua une Commission de synthèse sous la présidence du ministre de l'Intérieur, Madieng Khary Dieng. Le Rapport de synthèse ainsi élaboré a été transmis, par ce dernier, aux autorités supérieures en avril 1993.

Ensuite, avec la création d'un ministère délégué auprès du ministre de l'Intérieur, chargé de la Décentralisation, à l'occasion du remaniement ministériel du 2 juin 1993, le Président Abdou Diouf marque sa volonté de donner un autre souffle au processus de décentralisation au Sénégal³⁰. Dans cette continuité, des Comités Régionaux de Développement (CRD) ont été tenus dans les dix régions du pays, ainsi que des séances spéciales de consultations, du 14 juillet au 4 août 1993. De même, des rencontres d'information ont été organisées avec les bailleurs de fonds et les partenaires au développement du pays³¹. À la suite de tout cela, trois rapports sectoriels, portant sur les contributions des CRD, des départements ministériels, des bailleurs de fonds et autres partenaires, avaient été produits. Ensuite, par l'arrêté ministériel n° 8554/MINT/MCD/CAB du 7 septembre 1993, une Commission nationale d'exploitation des contributions (CNEC) du Rapport de synthèse fut instituée.

²⁶ Selon le député Sérigne Mansour Sy Djamil, « il n'y a pas eu une réflexion sérieuse sur la question, mais aussi et surtout une évaluation de la régionalisation. Il a fallu 4 ans pour discuter de la nécessité de la régionalisation et il a fallu 15 jours pour venir et dire que la régionalisation n'a pas marché »...« Moi, on m'a mis sur la table un texte de 150 p. et on m'a dit qu'il faut voter parce que demain, il y a une loi qu'il faut approuver en plénière... Ils ont fait le forçage. Avec la majorité mécanique, ils ont fait adopter le texte ».

²⁷ Lors des réformes de 1996, il y a eu près de 320 amendements lors du passage du texte à l'Assemblée nationale où il a séjourné pendant près de 3 mois avant d'être voté par la majorité socialiste.

²⁸ Un an après l'application du processus, seulement 27% sont exécutés sans autorisation du ministre chargé des Collectivités locales et quatre recours ont été faits au Conseil d'État.

²⁹ La commission 1- Affaires communales est confiée à Daniel Kabou ; la commission 2 - Institutions confiée au professeur Jacques Mariel NZouankeu ; la commission 3 - Déconcentration et déconcentration à Thierno Birahm Ndao et la commission 4 - Finances locales et Budget à Magib Seck, Directeur des collectivités locales, et le secrétariat était assuré par la DAGAT.

³⁰ Ce département avait été confié à Souty Touré.

³¹ PNUD, Banque mondiale, USAID, ACIDI, Fonds d'aide et de coopération (FAC), FONGS, CONGAD, Confédération nationale des Employeurs du Sénégal (CNES), Groupements économiques du Sénégal (GES), Confédération nationale des travailleurs du Sénégal (CNTS), Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), Coordination des Syndicats Autonomes (CSA), Syndicat des professionnels de l'information et de la communication du Sénégal (SYNPIC), l'Amicale des inspecteurs des impôts et domaine du Sénégal (AIIDS), l'Amicales des inspecteurs du Trésor (AIT), l'Association des maires du Sénégal (AMS), l'Association des présidents de conseils ruraux (APCR), entre autres.

Cette commission avait la charge, entre autres, de réfléchir sur : les principes et objectifs, les institutions, les compétences et les moyens, les mesures d'accompagnement pour la mise en œuvre du projet (Diop, 2012a).

Cette réforme, plus connue sous le vocable de « régionalisation », est mise en application à partir du 1^{er} janvier 1997. Celle-ci peut se résumer à deux lois phares : n° 96-06 et n°96-07 du 22 mars 1996 portant respectivement : régionalisation et transfert de compétences aux différents niveaux de collectivités territoriales et à leurs organes. À partir de là, l'armature locale du Sénégal se présente comme suite : la région avec à la tête le président de conseil régional, la commune avec à la tête le maire de ville ; la commune d'arrondissement avec à la tête le maire, la communauté rurale avec à la tête le président de conseil rural (Diop, 2012a). Le président du conseil rural, le maire et le président du conseil régional sont désormais des homologues, sans hiérarchie aucune, ni de suprématie entre eux. Par ailleurs, l'entrée en vigueur de la régionalisation s'est traduite par un nouveau découpage avec la création de communes-villes (Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque), par le décret n° 96-745 du 30 avril 1996, la création de 43 communes d'arrondissement dans la région de Dakar³². L'option ayant sous-tendu cette réforme a été, la recherche de la proximité pour une gestion efficiente (« territoire pertinent et viable »). Également, cette même logique avait présidé, en 1990, à la création des communes de Guédiawaye et Bargny, respectivement dans les départements de Pikine et Rufisque, par la loi n° 90-36 et son décret d'application n° 90-1134 du 8 octobre 1990 (Diop, 2012a)³³.

À la lumière de l'expérience, les contraintes notées dans la réforme en cours ne résident-elles pas dans la méthode utilisée par le Comité de pilotage, dans son déroulement. Aujourd'hui, force est de reconnaître que l'enthousiasme que cette réforme avait suscité, chez même ses promoteurs, commence à s'estomper, pour céder place au scepticisme, quant à sa portée réelle. Certes, l'Acte 1 (1972) et l'Acte 2 (1996) de la décentralisation avaient été caractérisés par la création de nouvelles entités territoriales dans l'architecture territoriale et administrative du pays, en revanche, l'Acte 3 n'en a pas créé ; mais juste, il a transformé les entités existantes : les communautés rurales et les communes d'arrondissement sont devenues des communes de plein exercice, alors que les départements (circonscriptions administratives jusque-là) sont devenus des collectivités locales. Néanmoins, la création des communautés rurales, en 1972, avait fait l'objet d'une expérimentation dans les régions de Thiès, du fleuve et de Casamance, avant sa généralisation sur toute l'étendue du territoire. Ainsi, une réforme d'une telle envergure, n'avait-elle pas besoin de passer par une phase pilote avant son déploiement ? Aussi, il convient de préciser qu'entre 1960 et la date de mise en œuvre de l'Acte 1, il s'est écoulé une période de douze ans. De même, entre le lancement de l'Acte 1 et l'Acte 2, il y a eu vingt-quatre ans d'écart (Thiam, 2014). Autrement dit, les réformes institutionnelles d'une telle ampleur n'ont-elles pas besoin de plus de temps pour mieux les murir avant de passer à leur application ?

3. Mise en place de pôles régionaux de développement, des tergiversations ou une stratégie bien réfléchie ?

Certes, des faiblesses ont été constatées depuis la mise en place des régions. L'objectif qui leur avait été fixé n'a pas été atteint. Le territoire national présente toujours des déséquilibres entre « un Sénégal utile et un Sénégal qui n'est pas utile »³⁴. Alors, pour mettre fin à cette émiettement du territoire en régions dépourvues de ressources et de moyens, il

³² 19 dans le département de Dakar; 16 à Pikine, 7 à Guédiawaye et 11 dans le département de Rufisque.

³³ Le département de Dakar qui circonscrit la commune de Dakar; le département de Pikine qui comprend les communes de Pikine et Guédiawaye; le département de Rufisque composés des communes de Rufisque et de Bargny et de deux communautés rurales : Sébikotane et Sangalkam.

³⁴ Oumar Youm, *op. cit.* « Les pôles territoires entrent dans le cadre de la deuxième phase de la réforme de l'Acte 3 de la décentralisation ».

s'agira de regrouper les 14 régions en 6 à 8 « pôles territoires » en vue d'en constituer un puissant levier qui va favoriser une cohérence et une synergie des interventions (Diop, 2011). Ainsi, pour corriger cette situation, seule « la mise en place de ces pôles peut corriger ces déséquilibres »³⁵ et « constituer la nouvelle assise du développement durable et du rayonnement des territoires ». Selon le ministre Oumar Youm, « les pôles territoires sont aussi ''des instruments de lutte contre les disparités spatiales et régionales dans un contexte de mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent (PSE) »³⁶. Le « pôle territoire » constituera ainsi, l'échelon de mise en cohérence des outils de planification des actions de développement dans un espace socio-économique et socio-culturel homogène de même que sur le plan éco-géographique³⁷.

Tambacounda devra être l'épicentre oriental d'un des six pôles de développement économique et social englobant les mines, les énergies, l'agriculture et les services sociaux³⁸. Il est prévu aussi de faire du Sine-Saloum, un « pôle régional centre »³⁹ qui abritant, entre autres infrastructures et services centraux de l'État, une université, avec des campus à Fatick et à Kaffrine⁴⁰. De même, Vélingara devrait être érigé en un « véritable pôle de développement économique ». Finalement, la région naturelle de la Casamance a été choisie pour servir de « pôle territoire » test⁴¹ en regroupant les régions de Sédhiou, Kolda et Ziguinchor. Il est prévu d'affecter à ce pôle un financement de plus de 20 milliards de FCFA pour l'investissement⁴².

Mais là aussi, les découpages initialement proposés, ont fait l'objet de plusieurs contestations un peu partout dans le pays. Par exemple, les élus locaux de la région de Matam à l'image de ceux de Bignona et de Kaffrine avaient rejeté, à l'unanimité, la proposition de rattacher la région de Matam à celle de Saint-Louis pour former le « pôle fleuve ». Ainsi, compte tenu des incompréhensions et pour éviter des frustrations, les autorités ont fini par opter pour le *statu quo*, en se basant sur le principe de l'intangibilité des limites actuelles des collectivités locales. En effet, dans la phase transitoire, il est finalement « retenu de maintenir les régions pour éviter un vide qui générerait des dysfonctionnements administratifs »⁴³.

Néanmoins, au-delà des discours d'intention, il faut reconnaître que la surconcentration des activités et des hommes dans la région de Dakar et environs est la résultante de choix de planification et d'aménagement du territoire, avant l'indépendance et poursuivi par les différents régimes depuis 1960 (Diop, 2006a, 2006b, 2012a et 2012b). Ce qui donne ce résultat de macrocéphalie inquiétante vis-à-vis d'un autre Sénégal, désertique et sous-exploité⁴⁴. Certes, Dakar, en tant que capitale du pays et vitrine du Sénégal, mérite un visage plus relictant. N'y avait-t-il pas un autre moyen de promouvoir la capitale sans délaisser le reste

³⁵ Oumar Youm, *op. cit.*

³⁶ A la 23-ème édition de la Foire internationale de Dakar (FIDAK) à l'occasion de la journée dédiée à son département.

³⁷ Le président de la République a annoncé à Gossas le 23 juillet, la mise en œuvre de l'ensemble des pôles territoire avant la fin de l'année 2016, « afin consolider de l'Acte 3 de la décentralisation ».

³⁸ Macky Sall, leader de la coalition Apr Yakar, lors d'un meeting à Tambacounda, le 15 février 2012.

³⁹ Ce pôle, qui réunira les régions de Fatick, Kaolack et Kaffrine, est en cours de mise en place après l'atelier de lancement régional du 5 au 6 novembre 2015 à Kaolack.

⁴⁰ Macky Sall, candidat de Benno Bokk Yaakaar, samedi 17 mars 2012, à Kaolack.

⁴¹ Lors Conseil présidentiel de l'investissement le 14 décembre 2012.

⁴² Oumar Youm, *op. cit.*

⁴³ Arame Ndoye, ministre chargé des Collectivités locales, en conférence de presse dans les locaux de son département, le 27 août 2013.

⁴⁴ Dakar est la région la plus peuplée avec ses 2 956 023 habitants (ANSD, 2013), soit une densité de 5 404 hts/km² contre une moyenne nationale de 65 hts/km² pour le pays. Et chaque année Dakar accueille entre 80 000 et 120 000 personnes; ce qui fait que sa population doublera en 2025 comparé à celle de 2001 pour atteindre 5 020 021 habitants (Plan directeur d'urbanisme - PDU « Dakar Horizon 2025 »). Par ailleurs, la capitale sénégalaise assure, à elle seule, 55% du PIB du pays et concentre plus de 50 % des artisans, 95% des entreprises industrielles et commerciales, 72,1% des médecins, 89,2% des pharmaciens et 50,6% des chirurgiens-dentistes, 87% des emplois permanents, produit 92% de la valeur ajoutée et 75 % des trajets routiers et ferroviaires de transport de marchandises partent et/ou mènent à Dakar. La polarisation croissante de Dakar ne fait qu'accroître les déséquilibres socioéconomiques vis-à-vis du reste du pays, puisque plus de 90% de créations nouvelles de structures économiques se font à Dakar.

du territoire national ? Certes, si la promotion de tels « pôles territoires », axés sur « des entités économiquement viables, compétitifs et porteuses de développement durable », peut contribuer à l'émergence d'un maillage et d'un développement polycentrique du territoire (Diop, 2011), toutefois, il faut souligner que le développement ne se décrète pas.

4. Un mécanisme de financement du développement local encore en déphasage

À l'image des précédentes, à travers cette réforme, l'équation des mécanismes de financement du développement local reste aussi posée (Diop, 2012a). Ce Le transfert de compétences aux collectivités locales doit être accompagné du transfert concomitant par l'État à celle-ci des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence, selon les articles 4 et 282 du Code général des collectivités locales. Or, la désarticulation et l'inefficience des mécanismes de financement, prévus par les lois et règlements, n'ont pas permis de favoriser un développement territorial endogène efficace (« territoire pertinent et viable »), à ce jour (Diop, 2006b; 2012a et Hochet et al. 2014).

Au titre de l'année 2013, le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) ont été, respectivement, de 18 123 301 000 de FCFA et 12 550 000 000 de FCFA, soit un total de 30 673 301 000 de FCFA⁴⁵. En 2014, sur un budget de 2287 milliards de FCFA pour l'État, le transfert ne représentait que 1,34% de ce dernier, même si, selon les autorités, la compensation des charges représente, au moins 70%⁴⁶. Dans le budget 2015, ces transferts devaient connaître une hausse pour atteindre 35 milliards de FCFA. Il était également prévu une loi de finances rectificative, afin de « permettre aux collectivités locales, particulièrement les nouvelles communes et les conseils départementaux, d'être suffisamment dotés pour les quatre années à venir »⁴⁷. Ainsi, pour cette année, le FDD et le FECL devaient être augmentés de 4,450 milliards de FCFA⁴⁸.

En réalité, le FDD n'a pas accru. En effet, au moment où les collectivités locales s'attendaient à plus de 35 milliards de FCFA, l'État ne leur a octroyé que 20 410 571 000 de FCFA, comme défini dans l'arrêté interministériel n° 2015-04794 en date du 27 mars 2015 portant répartition du FDD aux départements, aux communes et aux autres bénéficiaires pour l'année 2015, un manque à gagner de près de 15 milliards de FCFA. Dans cette répartition, 5 200 000 000 FCFA sont transférés aux 45 conseils départementaux et 13 milliards de FCFA sont allés aux 5 villes et 552 communes. Les 14 Agences Régionales de Développement (ARD) se partagent 777 071 000 de FCFA, alors que 360 millions de FCFA ont été octroyés à l'Agence d'Assistance la Sécurité de Proximité (ASP), relative à la mise à disposition des collectivités locales, d'Assistants à la sécurité de proximité. Quant à l'Agence de Développement Local (ADL), elle a reçu 400 millions de FCFA pour son fonctionnement. Pour ce qui est des fonds de concours, ils ont été arrêtés à 2,5 milliards FCFA au profit des 45 départements. Là aussi, les montants attendus ont été largement en deçà des sommes réellement transférées. Par exemple, le conseil départemental de Mbacké avait demandé 731 180 000 de FCFA, alors que celui de Diourbel attendait 366 millions de FCFA. Au final, ils se sont retrouvés, respectivement, avec 130 millions de FCFA et 120 millions de FCFA, soit un manque à gagner de : 601 180 000 et 246 millions de FCFA.

Dans la région de Dakar, comme à l'intérieur du pays, avec la mise en œuvre de la réforme, plusieurs structures sanitaires ont connu des difficultés du fait du désengagement des

⁴⁵ Selon Arame Ndoye, *op. cit.*

⁴⁶ Selon Arame Ndoye, *op. cit.*

⁴⁷ Selon Oumar Youm, *op. cit.*, lors de l'atelier de restitution et de validation des études sur la formulation de la mise en œuvre de l'Observatoire national de la décentralisation et du développement local (ONDD) à Saly-Portudal.

⁴⁸ Selon le Premier ministre, Mahammed Boun Abdallah Dionne, président la cérémonie officielle d'ouverture de l'assemblée générale de l'Association des maires du Sénégal.

collectivités locales qui avaient en charge les factures d'eau et d'électricité, entre autres⁴⁹. Pendant un moment, l'absence de décret de répartition des FDD a créé un flou et paralysé le fonctionnement de certaines municipalités⁵⁰ ; ce qui a entraîné les retards dans le vote des budgets⁵¹. Ainsi, pour faire face aux difficultés financières nées avec la mise en route de la réforme, le gouvernement avait accordé « une dotation exceptionnelle » à certaines collectivités locales⁵². Aussi, face à cette situation inédite, le conseil municipal de la ville de Dakar n'a pas voté le budget pour le restant de l'année 2014, faute de disposer à temps de tous les éléments d'information et d'appréciation allant dans ce sens. Il a même décidé de renoncer à sa part du FDD alloué par l'État « pour compenser les recettes ». C'est donc le Préfet de Dakar, comme la loi l'autorise (articles 264 et 265 du CGCL), qui a arrêté ce budget. Ainsi, pour un budget évalué au départ à 58 milliards de FCFA, il a été ramené à 32 875 459 729 de FCFA, pour la période allant du 2 août au 31 décembre 2014. Comme autre conséquence, le budget 2015, adopté le 2 février 2015, a connu une baisse substantielle. De 58 milliards de FCFA en 2014, il est passé à 46 869 287 564 de FCFA, soit une baisse de plus de 10 milliards de FCFA. Selon le maire, cette situation est à mettre en relation avec la mise en œuvre de l'Acte 3 de la décentralisation. Car, une partie des ressources générées vont désormais aux communes qui ont acquis aussi la compétence de récupérer des impôts⁵³.

Certes, il est évident qu'en fonction de la typologie des communes et de leurs ressources, certaines se retrouvent avec un excès de trésorerie et moins de charges que d'autres. Ce qui fait que, la réforme n'a pas le même impact partout. Néanmoins, les attentes sont tellement fortes, qu'il y a rarement les moyens pour satisfaire des besoins primaires des populations. Si pour certains élus, la dévolution du patrimoine des villes aux communes, à Dakar comme à Thiès, a dépouillée ces dernières de toutes leurs compétences⁵⁴. Ce qui, « ne leur permet plus d'intervenir sur les vrais problèmes que rencontrent les populations ». En revanche pour les autorités, c'est le recrutement « abusif, sur des bases de clientélisme⁵⁵ qui ne tiennent pas compte des compétences, des connaissances et du profil » qui est la principale cause de ces blocages⁵⁶.

D'une façon globale, les élus locaux dénoncent ces « très faibles » niveaux de transfert de l'État vers les collectivités, pour permettre un vrai développement local (Hochet et al. 2014). C'est dans cet esprit qu'ils avaient réclamé le relèvement du niveau de la TVA reversée aux collectivités locales⁵⁷ ainsi qu'une réévaluation de la plus-value foncière et immobilière.

⁴⁹ Face à cette situation, le conseil municipal de la ville de Dakar avait même reporté à une date non précisée l'examen de son budget 2015.

⁵⁰ Aliou Sall, président de l'Association des maires du Sénégal à l'endroit du Premier ministre, lors de la cérémonie de lancement du Programme d'urgence de développement communautaire (PUDC) le 07 juillet 2015 : « Monsieur le Premier ministre, si vous ne faites rien, dans les jours à venir, les collectivités locales, les communes mais aussi les départements feront face à la cessation de paiement ». Si les communes, anciennement communautés rurales, n'ont aucune pratique en matière de collecte de taxes communales traditionnelles, toutefois les communes anciennement communes d'arrondissements sont aussi confrontées à ce même problème. En effet, selon lui, « même des villes, comme la mienne Guédiawaye dont la seule ressource est le taxe de marché, qui sont aujourd'hui transférées aux communes, sont simplement incapables de payer les salaires de leurs employés ».

⁵¹ En effet, jusqu'au mois de novembre 2014, plusieurs collectivités locales n'avaient pas encore voté leur budget depuis le lancement de la réforme après les élections Locales de juin. Or, selon le Code général des collectivités locales, notamment en son article 254, le budget doit être voté dans un délai de trois mois après l'installation du Conseil municipal.

⁵² 700 millions de FCFA sur les 1,4 milliards attendus ont été transférés aux collectivités locales de Dakar pour le paiement des deux mois de salaires des travailleurs en grève. Dans un communiqué, en date du mercredi 17 décembre 2014, le ministère de tutelle appelait les exécutifs locaux, dont les agents n'avaient pas encore perçu leurs salaires, à « accélérer les procédures de mandatement des soldes afin que les travailleurs puissent recevoir leurs dus dans les plus brefs délais ».

⁵³ Le transfert de la gestion des déchets solides urbains de la région de Dakar à l'Unité de coordination de la gestion des déchets (UCG) par décret n°2015-1703 du 26 octobre 2015, à la place de l'Entente CADAK-CAR, qui exerçait cette mission depuis 2004 a été un autre point d'achoppement entre la mairie de Dakar et le gouvernement.

⁵⁴ Talla Sylla, maire de Thiès, lors de sa rencontre semestrielle intitulée « Jury populaire » avec les aux citoyens de sa commune, le samedi 31 octobre 2015.

⁵⁵ Omar Youm, *op. cit.*, présidant l'assemblée générale constitutive de l'Association des départements du Sénégal (ADS), le dimanche 11 janvier 2015 à Dakar.

⁵⁶ Omar Youm, *op. cit.*, lors de la cérémonie d'inauguration du nouvel hôtel de ville de la commune de Ross Béthio.

⁵⁷ « Il faudra se battre pour que les acquis de l'Acte 2 soient bien préservés et que les recommandations de l'Acte 3 soient prises en compte par les nouvelles autorités », selon Abdoulaye Baldé, ancien président de l'AMS. Il s'exprimait à l'issue des deux journées de réflexion organisées par l'AMS pour réfléchir sur l'Acte 3 de la décentralisation, les 17 et 18 août 2013.

Actuellement, le taux de la TVA transféré aux collectivités locales tourne autour de 7,8%; les élus qu'il soit porté à 10 ou 15%⁵⁸. L'autre priorité, selon les élus est de rendre effective le Budget consolidé d'investissement (BCI)⁵⁹. Cette demande rejoint l'ambition de l'État de porter à 15% l'assiette globale de la TVA aux FDD et FECL qui sont respectivement de 20 milliards et 15 milliards de FCFA⁶⁰. En réalité, tout ceci reste du domaine d'un vœu pieux. Or, depuis 2006, le gouvernement s'était engagé à décentraliser le BCI (Diop, 2012a).

Ainsi, au vu de ce qui précède, si des mécanismes innovants sont programmés, dans la seconde phase du processus, pour renforcer les moyens d'actions des collectivités locales, un doute est toutefois, permis compte tenu de l'impréparation et l'expérience en la matière.

5. L'Acte 3 sera-t-il un élément déclencheur pour une vraie dynamique de développement local ?

Selon Ismaïla Madior Fall, l'Acte 3 qui vise à responsabiliser davantage les collectivités locales, en donnant plus de prérogatives et en les habilitant à s'occuper de leurs tâches de développement de la décentralisation « ne sera pas une réforme facile. Car cela nécessiterait de faire des collectivités locales des « agents de développement » qui seraient capable de se doter des moyens nécessaires⁶¹. En effet, selon lui, l'un des apports principaux de la réforme, outre la réorganisation de l'architecture territoriale, est de mettre à leur disposition de moyens de leur développement, contrairement à la réforme de 1996 qui présentait des insuffisances. Cette dernière était plus « une réforme juridico-institutionnelle⁶². Ainsi, il est prévu des « modes innovants » de financement pour les collectivités locales comme les taxes sur l'autoroute, la possibilité d'emprunter sur le marché, le partenariat public-privé, ou encore, la répartition des impôts dont une certaine part pourrait être directement transférée à ces dernières.

L'autre axe majeur de l'Acte 3 de la décentralisation est que les acteurs territoriaux devraient être, eux-mêmes les acteurs pour la mise en œuvre des politiques publiques avec la « territorialisation ». Il est aussi prévu de transférer de nouvelles compétences aux collectivités locales pour leur permettre d'assumer de nouvelles missions qui étaient traditionnellement à la charge de l'État⁶³. Ainsi, cette réforme devra être plus économique en transférant une bonne partie de ce pouvoir aux collectivités locales pour lutter contre leur manque de moyens financier, et leur permettre de lancer des appels d'offres depuis leur territoire. Ces nouveaux chantiers devraient faire des collectivités locales des « entités autonomes et émancipées de la tutelle de l'État qui continue de peser malgré les réformes opérées en 1996 »⁶⁴. À ce titre, il demande aux élus locaux de faire preuve de capacité d'adaptation mais surtout d'initiatives⁶⁵.

C'est certainement, ce qu'a compris le maire de Sacrée Cœur-Mermoz. Car sur le budget 2015 de sa commune estimé à 751 595 000 de FCFA, il y a un manque à gagner de près de 100 millions de FCFA qui venaient de la mairie de Dakar avant la réforme. « Tel n'est plus le cas du moment que c'est nous qui devons participer au financement de la mairie de Dakar, à cause de l'Acte 3 de la décentralisation »⁶⁶. Ainsi, il a été décidé que toute société (personne

⁵⁸ Abdoulaye Baldé, *op. cit.*

⁵⁹ Mémoire issu de l'atelier organisé par l'AMS, les 16, 17 et 18 août 2013 à Dakar.

⁶⁰ Oumar Youm, *op. cit.*

⁶¹ Il s'exprimait à l'occasion de la remise du rapport général sur la réforme de la politique de décentralisation au ministre de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire, le vendredi 23 janvier 2015.

⁶² Ismaïla Madior Fall, *op. cit.*

⁶³ Cheikh Bamba Dièye, ministre de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales.

⁶⁴ Cheikh Bamba Dièye, *op. cit.*

⁶⁵ Saliou Samb, président du conseil départemental de Mbour.

⁶⁶ Selon Barthélémy Dias, maire de la commune, lors du vote du budget, le jeudi 22 janvier 2015.

physique ou morale) qui souhaiterait utiliser le périmètre de la commune de Sacré-Cœur-Mermoz, pour ses activités publicitaires ou pour organiser une foire ou louma, sera soumise à une nouvelle tarification, avec un droit d'entrée de 5 millions de FCFA. Dans cette même veine, le maire de Ngoudiame a appelé ses collègues à aller au-delà des recettes classiques⁶⁷. Car « il y a des niches de recettes cachées dans la fiscalité locale et qu'il faudrait exploiter pour investir dans les besoins primaires des populations »⁶⁸. De même, la rareté des ressources constatée avec la mise en œuvre de l'Acte 3 de la décentralisation, a poussé les communes de la ville de Dakar à mutualiser leurs moyens, notamment pour les projets « le lait à l'école », qui coûte près d'un milliard de FCFA et « la santé à l'école » qui représente, à lui seul, 80 millions de FCFA, mais aussi les uniformes et l'entretien de l'éclairage public. Car, aucune commune n'est capable de prendre en charge à elle seule, ces coûts⁶⁹. Sur les 19 communes que compte la ville, 15 ont adhéré à l'initiative.

Tout compte fait, le vrai problème de la décentralisation sénégalaise a toujours été, et reste la faiblesse de leurs ressources, tant humaines que financières plutôt que territorial. En effet, les autorités centrales maintiennent les collectivités locales dans un tel état de dépendance pour mieux leur imposer une « dictature démocratique » qu'aucune vraie politique locale de développement ne peut être entreprise, sans l'assentiment de l'État centrale. On ne peut pas augmenter leurs ressources sans évoquer les questions relatives à la fiscalité et aux compétences de leurs ressources humaines. Le régime financier des collectivités locales est régi par les décrets n° 66-458 du 4 juillet 1966 et n° 66-510 du 17 juillet 1966 portant règlement de la comptabilité publique qui fait suite à la loi du 30 juin 1966 portant Code de l'administration communale. Or, cette nomenclature n'est plus en phase avec le maillage administratif du pays et les réalités actuelles (Diop, 2006a et 2012a). Par ailleurs, s'il est important d'explorer d'autres avenues pour le financement des collectivités locales pour leur permettre de disposer de plus de ressources (Hochet et al. 2014), cependant, les contraintes rencontrées par la mairie de Dakar, dans la mise en œuvre son projet d'emprunt obligatoire de 20 milliards de FCFA soutenu par l'USAID, ne militent dans ce sens⁷⁰.

6. Faut-il réformer pour réformer, et pour quel objectif ?

Certes, dans sa structuration comme collectivité locale, la région s'est présentée comme une entité artificielle trop éloignée des préoccupations des populations. C'est ainsi que, pour certains, « il serait plus judicieux de garder la région comme circonscription administrative gérée par le gouverneur et d'ériger le département en collectivité locale, avoir un conseil général pour répondre aux réalités de notre pays où le citoyen se sent beaucoup plus proche du département que de la région » (Diop, 2012a)⁷¹. La mission de pilotage du développement, au niveau intermédiaire, qui lui avait été confiée, a été bien trop ambitieuse, compte tenu des difficultés qu'elles éprouvaient à mobiliser correctement les ressources nécessaires à cet effet. Or, en l'absence effective de moyens, la construction de toute politique autonome de développement devient aléatoire ; surtout si la collectivité locale doit dépendre de l'État pour tout ce qui concerne ses finances, son personnel et les équipements qu'elles souhaitent mettre en place, comme c'est le cas pour la région. C'est ainsi que certains avaient vu dans l'entité régionale une structure inutile, voire parasitaire donc, à

⁶⁷ *Le Soleil* du 2 novembre 2015.

⁶⁸ Les recettes des patentes des carrières de cette commune sont passées de 38 millions en 2008 à 212 millions en 2014, selon le maire.

⁶⁹ Cette décision a été prise à l'issue du conseil municipal de la ville de Dakar du vendredi 29 mai 2015.

⁷⁰ Il a été initié depuis 2011, à travers une requête de financement auprès de la Fondation Gates. L'Etat, qui avait formulé un double avis de non objection, en 2012 et en avril 2014, est revenu pour montrer sa désapprobation vis-à-vis du processus. Selon certains observateurs, manifestement, il y a, dans cette affaire, une volonté de règlement de compte politique contre le maire Khalifa Sall, considéré, à tort ou à raison, comme un potentiel adversaire du Président Macky Sall, lors de la prochaine présidentielle.

⁷¹ Mounirou Sy, in *Le Soleil* du 19 novembre 2009.

faire disparaître (Diop, 2012a)⁷². En effet, contrairement aux autres niveaux de collectivités locales (les communes, communes d'arrondissement et communautés rurales), les régions étaient dépourvues de ressources endogènes. Elles ne disposent pas d'une fiscalité propre, si bien qu'elles dépendaient totalement de l'État, aussi bien pour la prise en charge des compétences qui leur sont confiées, que pour son fonctionnement (Sy, 2009). Or, la faiblesse et la mise à disposition tardive des fonds ont entraîné, très souvent, des obstacles dans l'exécution normale de leurs programmes.

Ainsi, en 2000, après la première alternance au sommet de l'État, en prenant acte de *facto*, de l'épuisement du modèle de régulation territoriale initié par le régime socialiste depuis l'indépendance, le régime du président Wade a exprimé clairement sa volonté d'inverser cette tendance au profit d'une décentralisation dite de « proximité ». Car, selon les nouvelles autorités de l'alternance, la carte administrative du pays laissait encore peser des doutes sur la finalité des entités retenues, le rôle et l'objectif de développement qui leur étaient conférés. Il fallait, donc, conforter les liens avec le « local » pour faire atteindre aux unités territoriales, « une échelle pertinente pour l'action publique ». Ainsi, le projet de la provincialisation⁷³ initié par le président Wade visait à la fois à substituer « des niveaux de références plus pertinents » à ceux dont l'obsolescence était accusée, notamment la région, mais aussi de donner à l'action publique, cette attache territoriale qui lui faisant défaut jusque-là (Diop, 2012a). Le schéma territorial proposé reposait principalement sur trois principes fondateurs⁷⁴. D'un point de vue stratégique, il s'agissait d'articuler développement et solidarité avec leurs pendants opérationnels (« territoire pertinent et viable ») : la redistribution des ressources et la lutte contre la pauvreté ; sur le plan institutionnel, de développer la proximité de la gestion entre l'administration et les administrés, et enfin adapter de façon différenciée, les politiques publiques aux situations locales, tant en terme de contenus que des modalités de leur mise en œuvre opérationnelle.

Cette approche territoriale devait rendre caduques les logiques sectorielles au profit d'une transversalité de l'action publique, dans laquelle, les initiatives seraient plus globales et plus décloisonnées. En effet, à travers ce projet, on perçoit clairement, que l'action publique avait de moins en moins de prise sur les populations cibles, parce que trop éloignée et ainsi, on entendait renouer ce lien entre les habitants d'avec leur terroir et leur histoire. Avec de telles vertus, le territoire change de statut, pour ne plus être seulement un support pour le déploiement des interventions de l'État, mais aussi un moteur et un objet de transformation de l'action publique. Car, il fournit à la fois du sens, et oriente les initiatives. Il s'érige simultanément en finalité et en méthode d'action. Ce qui devient à la fois, un problème certes, politique, mais aussi technique, administratif et socioéconomique (Diop, 2006b).

Ainsi, on se rend compte que le processus, ayant conduit à la réforme de l'Acte 3 de la décentralisation, a été plutôt complexifié par des décisions « politiciennes » à la place d'une vraie stratégie de développement territorial. Or, la délimitation et des compétences d'une collectivité territoriale ne doivent pas relever uniquement de critères politiques. Par ailleurs, même si l'aménagement du territoire est un outil administratif formidable pour une gestion rationnelle et efficace des territoires, il ne peut être, à lui seul, un sésame pour le développement (« territoires pertinents et viables »). Ainsi, cette réforme ne peut être du prêt-à-porter, qui permet de régler, à coup de décrets et de lois, tous les problèmes de développement qui se posent au pays (Diop, 2006b). Le développement local exige la mise en place de conditions permettant aux acteurs, d'un territoire donné, de mieux le maîtriser

⁷² À son arriv au pouvoir en 2000, telle était la conception du président Wade, avant de revenir sur sa décision, suite au plaidoyer des présidents de régions. L'Association des présidents de région (APR) avait envoyé une correspondance au chef de l'État pour lui demander de revenir sur sa décision.

⁷³ Dans lequel, il était prévu, dans un premier temps, d'ériger les départements en collectivités locales.

⁷⁴ Thiéo Cissé Doucouré, ministre de la Décentralisation, 2002.

par des aménagements adéquats, en exploitant les potentialités locales et/ou en les valorisant avec les moyens à leur portée.

En outre, depuis l'indépendance du pays en 1960, c'est toujours au nom de cette efficacité du développement que les politiques locales ont privilégié différents échelons territoriaux (« territoires pertinents et viables »). En mettant en avant la communauté rurale à partir de 1972, suivie des réformes de 1996 qui ont naissance à la commune d'arrondissement et à la région, on avance, à chaque fois, qu'il s'agit de favoriser cette « gestion de la proximité pour favoriser un développement endogène efficace » (Diop, 2006b et 2012a). Or, lorsque l'on examine de plus près cette question de l'échelle territoriale pertinente pour le développement local, l'on se rencontre qu'elle correspond moins à une géographie strictement définie qu'à des horizons accessibles. Car, il y a toujours d'autres territoires de référence pour des acteurs locaux qui attendent d'être décloisonnés et qui ne correspondent pas nécessairement aux découpages proposés.

Ainsi, la départementalisation et la communalisation intégrale ne résolvent pas définitivement la question de l'échelle territoriale adaptée (« territoires pertinents et viables ») pour le développement du pays. Au contraire, elles la renouvellent dans une autre dimension, avec la superposition d'autres composantes, notamment, socioculturelles et socioéconomiques. Par ailleurs, même si l'aménagement du territoire est un outil administratif formidable pour une gestion rationnelle et efficace des territoires, il ne peut être, à lui seul, un sésame pour le développement. En effet, il ne s'agit pas simplement d'enclencher une nouvelle réforme ou de décréter pour régler, comme une baguette magique, toutes les problématiques de développement qui se posent aux populations (Diop, 2012a).

Conclusion

L'Acte 3 de la décentralisation devrait constituer une étape cruciale dans le processus de décentralisation au Sénégal, la territorialisation des politiques publiques en vue de bâtir un développement équilibré du pays. L'insuffisance de l'investissement local et la faible capacité des collectivités locales à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie de leurs populations, appel à une mobilisation plus importante que ce qui est présenté à ce jour. Mais, on se plaît juste de dire : que « le colonisateur a créé les communes, Senghor a créé les communautés rurales, Abdou Diouf a érigé la région en collectivité locale, Macky Sall sera celui qui aura transformé les communautés rurales en communes et érigé les départements en collectivités locales »⁷⁵. Or, avec un trop-plein de collectivités locales, pourra-t-on faire l'économie d'un réexamen des principes fondateurs qui guident le processus de la décentralisation, notamment la viabilité et l'autonomie financière des collectivités territoriales, pour promouvoir le développement local ? Si la région (collectivité locale) s'est présentée comme une institution artificielle, parasite et budgétivore avec comme unique rôle ; caser une certaine élite politique qui n'a pas trouvé de place au niveau national, toutefois, avec la départementalisation et la communalisation intégrale amorcée avec l'Acte 3 de la décentralisation, on a l'impression d'être en face d'une impréparation et d'un amateurisme qui étouffe le processus, compte tenu des dimensions d'une telle réforme.

Ainsi, après les multiples carences notées çà et là, dans la mise en œuvre de la réforme, le gouvernement a mis en place un comité d'évaluation de la première phase de l'Acte 3 de la décentralisation, le 24 juillet 2015, afin « d'évaluer les atouts, les avantages et identifier les contraintes de cette réforme à la suite des instructions du Président Macky Sall »⁷⁶. Ce qui

⁷⁵ Ismaïla Madior Fall, *op. cit.*, 1^{er} septembre 2013. <http://www.gfm.sn/L'OBS>.

⁷⁶ Abdoulaye Diouf Sarr, ministre de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire.

permettra, certainement, de dresser le bilan de la première année de sa mise en œuvre et prendre les mesures d'ajustement nécessaires. Ce comité, essentiellement constitué de représentants de l'État et des collectivités locales⁷⁷, est, toutefois, ouvert à tous les acteurs, notamment de la société civile et du secteur privé⁷⁸. Également, des instructions ont été données aux gouverneurs de région pour qu'un rapport soit établi, sur l'état de mise en œuvre de l'Acte 3 de la décentralisation dans chaque région du pays.

Tout compte fait, si le Sénégal a acquis, en matière de gestion de proximité, une expérience assez riche, en revanche des contraintes persisteraient. Outre la faiblesse des moyens humains et financiers, le manque de clarté dans les textes et à la méconnaissance des dispositions organisant l'exercice des compétences affectées aux collectivités locales. Cette dernière devrait constituer une étape importante pour capitaliser les enseignements retenus des deux premiers Actes, en vue de faire de créer « des territoires de développement » pour ainsi palier aux carences et dysfonctionnements qui handicapent l'émergence du pays. Mais à y regarder de près, outre les similarités avec le projet du Président Wade, on a l'impression d'avoir du copier-coller de l'expérience française, au moment où, en France, la pertinence du département, comme échelon territorial décentralisé est fortement remise en cause⁷⁹. Enfin, le développement équilibré des territoires nécessite, certes, la réalisation d'infrastructures d'appui, mais aussi le renforcement des capacités des acteurs locaux⁸⁰. Aujourd'hui, tous les acteurs intervenant dans ce domaine sont convaincus là-dessus. Or, la politisation à outrance des collectivités locales, ne milite pas dans ce sens ; alors que la phase 2 qui devait constituer l'épine dorsale de cette réforme, en introduisant de nouveaux mécanismes de financement des collectivités locales, reste toujours à l'état de projet.

Bibliographie

- BA O. El. F., BA M. El H. et LY M. (2013). « Acte 3 de la décentralisation : la planification, une exigence pour la territorialisation des politiques publiques ? », pour le Think-Tank IPODE, jeudi 28 novembre.
- DIA O. A. (2013). « Acte III de la Décentralisation : Jeux et enjeux d'une réforme ». (<http://www.actusen.com/acte-iii-de-la-decentralisation-jeux-enjeux-dune-reforme/>), consulté le 31 octobre 2015.
- DIOP A. (2011). *Contribution pour une Politique d'Aménagement et de Développement des Territoires du Sénégal : faire émerger des territoires forts pouvant atténuer les disparités spatiales*, Dakar, GERAD.
- DIOP D. (2006a). « Les politiques et planification du développement local au Sénégal depuis l'indépendance ». Université Gaston Berger de Saint-Louis, communication au Forum international organisé par le GRDR sur le Développement local.
- DIOP D. (2006b). *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local?* Paris, l'Harmattan, 267 p.
- DIOP D. (2012a). *Les régions à l'épreuve de la régionalisation au Sénégal*. Paris, l'Harmattan, 340p.
- DIOP D. (2012b). *Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar : défis et perspectives*. Paris, l'Harmattan, 315 p.
- DIOP D. et SY A. B. (2014). « Acte 3 de la décentralisation au Sénégal : point de vue des urbanistes », 3 p.
- DIOUF M. C., (1998). *Sénégal. Trajectoires d'un État*. Dakar, CODESIRIA, 501 p.

⁷⁷ Ce comité est composé de quatre représentants des élus, de six techniciens, de deux représentants du ministère de l'Économie et des Finances et d'un représentant du ministère de l'Intérieur.

⁷⁸ Abdoulaye Diouf Sarr, *op. cit*

⁷⁹ La Commission Balladur, initiée par l'ancien président Sarkozy, proposait aussi le redimensionnement des régions pour mieux les adapter aux impératifs de développement du pays. Finalement, le nombre de régions métropolitaines passera de 22 à 13 à compter de 2016.

⁸⁰ Aïda Wane, directrice générale adjointe de l'Apix, lors du Conseil présidentiel sur l'investissement, le 14 décembre 2012.

- FALL A. K. (2013). « A propos de l'Acte III de la décentralisation », (http://www.dakaractu.com/A-propos-de-l-Acte-III-de-la-decentralisation_a53174.html), consulté le 1^{er} octobre 2015.
- FALL S. O. (2015). « Le maire de Ngoudiame invite ses collègues à aller au-delà des recettes classiques », in *Le Soleil* du 02 novembre, p. 17.
- HOCHET P. et al. (2014). *Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA. Éléments pour le renforcement des processus*. « Labo Citoyenneté-Comprendre pour agit », 73 p.
- SY M. (2009). « Décentralisation et contrôle citoyen : des spécialistes proposent la suppression de la région comme collectivité locale », in *Le Soleil* du 19 novembre 2009.
- THIAM O. (2014). « Acte 3 de la décentralisation. Découpages et redécoupages : les territoires de la discorde », in (http://www.seneweb.com/news/Opinion/acte-3-de-la-decentralisation-decoupages_n_118569.html), consulté le 31 octobre 2015.