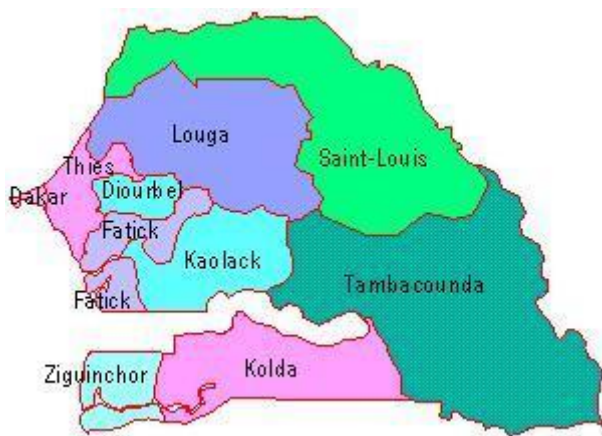


Développement durable des zones littorales (Sénégal, Guinée-Bissau, Guinée) :
vers une gouvernance citoyenne des territoires

La décentralisation au Sénégal avec le dernier ACTE III

Note de synthèse par



Un bref rappel de quelques dates clés de la décentralisation au Sénégal¹

A) Avant l'indépendance

- 1872 : création de la commune de Gorée et Saint Louis
- 1880 : création de la commune de Rufisque
- 1887 : création de la commune de Dakar
- 1955 : loi municipale qui étend la communalisation (création de communes de statuts juridiques différents) du territoire sénégalais

B) A partir de l'Indépendance

- 1960 : élargissement du statut de commune de plein exercice à l'ensemble des communes,
- 1964 : statut spécial pour Dakar ; la commune Région du Cap Vert est administrée par le Gouverneur de la région, puis par un administrateur de la commune à partir de 1979,

¹ Ousmane Badiane, Conseiller régional de Dakar, 6 Octobre 2013 sur <http://www.ndarinfo.com>

- 1966 : promulgation de la loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'administration communale
- 1972 : création de la deuxième catégorie de collectivité locale que sont les communautés rurales.
- 1983 : retour de Dakar au statut de droit commun (commune de plein exercice)
- 1990 : suppression des communes à statut spécial qui deviennent des communes de plein exercice, et transfert des pouvoirs d'ordonnateur du budget des sous-préfets aux présidents de conseils ruraux.
- 1996 : érection de la région en collectivité locale et transfert de compétences dans neuf (9) domaines de l'Etat central aux collectivités locales que sont les régions, les communes et les communautés rurales.
- 2013 : lancement officiel de l'Acte III de la décentralisation.

Pour résumer, on peut dire que : l'Acte I de la décentralisation date de la réforme du 1er février 1972, qui a fixé une nouvelle administration du territoire, et divisé le pays en sept (7) régions, qui, à leur tour sont subdivisées en départements, les départements en arrondissements et les arrondissements en communautés rurales. Cette Réforme de 1972 est une référence dans l'élaboration d'une carte administrative qui allait servir à la politique de décentralisation caractérisée par une structuration à base communautaire. Cette réforme majeure pose l'acte précurseur de libertés locales plus affirmées dans le processus de dévolution du pouvoir local aux communautés de base.

Quant à l'Acte II de la décentralisation, il date de la réforme de 1996 qui consacre la régionalisation, et qui constitue une étape décisive dans la politique de décentralisation, au regard de l'ampleur des compétences que l'Etat transfère aux collectivités locales. L'érection de la région au rang de collectivité locale, constitue l'un des points forts de cette nouvelle loi. La mission essentielle assignée à celle-ci, est, selon le Code des Collectivités locales, de « promouvoir le développement économique, social ... » de la région.

A l'actif de cette réforme, il y'a également la création de communes d'arrondissement et l'instauration du CONTROLE DE LEGALITE A POSTERIORI qui s'est substitué au contrôle de légalité a priori jusque-là pratiqué.

En outre, c'est la loi 96-07 du 22 Mars 1996 qui détermine les compétences transférées en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Ces collectivités concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie.

L'option retenue concerne une première génération de compétences dans les domaines ci-après :

1. Environnement et Gestion des ressources naturelles ;
2. Domaines ;

3. Santé, Action sociale et population ;
4. Jeunesse, Sports et loisirs ;
5. Culture ;
6. Education, Alphabétisation, Promotion des langues nationales et formation professionnelle ;
7. Planification ;
8. Aménagement du territoire ;
9. Urbanisme et habitat.



En attendant que les collectivités décentralisées mettent en place des structures performantes, il a été créé des Agences Régionales de Développement ayant en charge la coordination et les études en matière d'urbanisme, d'habitat de planification, d'aménagement du territoire et d'environnement. Il s'agit donc d'un organisme fédérateur qui regroupe plusieurs compétences et qui intervient, à leur demande, au niveau de toutes les collectivités locales situées dans la région.

Mais ces réformes n'ont pas apportées la politique de décentralisation voulue. La politique de décentralisation au Sénégal se heurte, en effet, à beaucoup de limites, à savoir, notamment² :

- les faiblesses objectives du cadre organisationnel et fonctionnel de la décentralisation pour la promotion d'un développement territorial ;
- le manque de viabilité des territoires et de valorisation des potentialités de développement des territoires ;
- la faiblesse de la politique d'aménagement du territoire limitée par une architecture territoriale rigide ;
- la faiblesse de la gouvernance territoriale accentuée par une multiplicité d'acteurs avec des logiques et des préoccupations parfois différentes ;
- l'incohérence et l'inefficacité des mécanismes de financement du développement territorial ;
- la faiblesse de la coproduction des acteurs du développement territorial qui induit fortement l'inefficacité des interventions.

Le contexte et la faiblesse des politiques et stratégies de développement appliquées jusque-là, nécessitent, en conséquence, d'initier des alternatives susceptibles de corriger les déficiences et de produire simultanément des progrès significatifs à l'échelle nationale et un développement local harmonieux.

Il s'agira d'organiser le pays, à travers cette nouvelle réforme, en territoires viables, compétitifs, dotés de ressources financières consistantes et porteurs de croissance et de développement durable.

Il s'agira, dans une première phase :

- de supprimer la région collectivité locale ;

² Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013

- d'ériger les départements en collectivités locales ;
- de procéder à la communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales et des communes d'arrondissement en communes ;
- de créer la ville en vue de mutualiser les compétences des communes la constituant ;
- de répartir les neuf domaines de compétences jusqu'ici transférées entre les deux ordres de collectivités locales que sont le département et la commune.

La première phase doit se dérouler dans le respect des limites territoriales actuelles des entités administratives concernées.



Ainsi, l'acte III de la décentralisation par la Loi n° 2013-10 portant Code général des Collectivités locales réglemente que dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont le département et la commune.

Les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. Les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local.

Les collectivités associent en partenariat, le cas échéant, à la réalisation des projets de développement économique, social et environnemental, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire dans le respect de l'équité de genre.

Tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence.

Contrôle de légalité

Les actes des collectivités locales font l'objet d'un contrôle de légalité exercé par les représentants de l'Etat.

Les actes pris par les collectivités locales sont transmis au représentant de l'Etat auprès, du département ou de la commune, lequel en délivre aussitôt accusé de réception. La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception qui est immédiatement délivré peut être utilisé comme preuve.

Pour les actes ci-dessous énumérés, le représentant de l'Etat dispose d'un délai de quinze jours pour en demander une seconde lecture. Cette demande revêt un

caractère suspensif, aussi bien pour le caractère exécutoire de l'acte que pour tout délai de procédure contentieuse.

Sont concernés par ces dispositions les actes suivants :

- les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils ;
- les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;
- les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales ;
- les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales.

Ces actes sont exécutoires de plein droit, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat, et après leur publication ou leur notification aux intéressés.

Ce délai de quinze jours peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande du président du conseil départemental ou du maire.

Par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 243 et 244 du présent code, restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat les actes pris dans les domaines suivants :

- les budgets primitifs et supplémentaires ;
- les emprunts et garanties d'emprunts ;
- les plans de développement des collectivités locales ;
- les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant fixé par décret ;
- les affaires domaniales et l'urbanisme ;
- les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ;
- les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

Ces délibérations et décisions sont transmises au représentant de l'Etat, dans les conditions prévues à l'article 243 du présent code. L'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité locale dans le délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat.

Ce délai d'un mois peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande du président du conseil départemental ou du maire.

Le département

Le département est une collectivité locale, personne morale de droit public. Il est administré par un conseil départemental élu au suffrage universel direct.

Le conseil départemental est composé de conseillères et de conseillers départementaux élus pour cinq ans conformément au Code électoral. Il est l'organe délibérant du département. Dans les formes et conditions prévues à l'article 42 du présent code, le conseil élit en son sein un bureau composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un second vice-président et de deux secrétaires.

Les départements d'une même région circonscription administrative constituent en commun, avec les communes, une Agence régionale de Développement (ARD).

Le conseil départemental forme de droit 4 commissions :

1. Commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
2. Commission de l'éducation, de la santé et de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports ;
3. Commission des finances, du plan et du développement économique ;
4. Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Toute autre commission peut être créée ou dissoute par délibération du conseil départemental, sur demande de son président ou sur proposition d'au moins 1/3 des membres du conseil départemental.

La Commune

La commune est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité composé de quartiers et/ou de villages unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la nation.

Les quartiers et les villages constituent les cellules administratives de base dont le statut est déterminé par décret.

Le conseil municipal par ses délibérations, le maire par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la commune. Le conseil municipal, composé de conseillères et de conseillers municipaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct, conformément au Code électoral, est l'organe délibérant de la commune.

Il élit, en son sein, le maire et un ou plusieurs adjoints. Son bureau est composé du maire et des adjoints élus. L'élection du maire et de ses adjoints a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Le maire est Officier de l'état civil.

Les recettes de fonctionnement de la commune sont les suivantes :

- Les recettes fiscales
- Les revenus du patrimoine communal
- Les ristournes accordées par l'Etat
- Les contributions du fonds de dotation de la décentralisation

La ville

Une Ville peut être instituée, par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale. Ce décret détermine le nom de la ville, en situe le chef-lieu et en fixe les limites qui sont celles des communes constitutives.

La ville a le statut de commune.

Le conseil de la ville est l'organe délibérant de la ville. Il est composé des conseillères et des conseillers désignés, pour cinq ans conformément au Code électoral. Le conseil de la ville élit, en son sein, le maire et les adjoints. Son bureau est composé du maire et des adjoints.

Les fonctions de maire de ville et de maire de commune sont incompatibles.

Le budget de la ville prévoit pour une année financière toutes les recettes et les dépenses de la ville sans contraction entre les unes et les autres. Le budget de chaque ville est proposé par le maire, voté par le conseil de la ville et approuvé par le représentant de l'Etat.

Les recettes de fonctionnement de la ville sont les suivantes :

- Les recettes fiscales
- Les revenus du patrimoine de la ville
- Les contributions du fonds de dotation de la décentralisation
- Les contributions des communes au budget de la ville ;
- Toutes les autres ressources dont la perception est autorisée par les lois et règlements

Pour assurer la trésorerie des villes, l'Etat leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs énumérés au paragraphe 1er du présent article.

Les représentants de l'Etat

Les représentants de l'Etat sont les délégués du Président de la République dans leur circonscription. Ils sont nommés par décret. Les représentants de l'Etat

veillent à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois, de l'ordre public.

Dans les conditions fixées par le présent code, ils exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités locales, de leurs compétences.

Ils représentent chacun des ministres et ont autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans leur circonscription sous réserve des exceptions prévues par d'autres textes. Ils sont seuls habilités à s'exprimer au nom de l'Etat devant les conseils élus de leurs circonscriptions.

Le préfet représente l'Etat auprès du département, de la ville, de la commune chef-lieu de département et de toutes autres communes qui lui seront rattachées par décret.

Le sous-préfet représente l'Etat auprès des autres communes de son arrondissement.

Les collectivités locales règlent, par délibérations, les affaires de leurs compétences. Elles concourent avec l'Etat, à l'Administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.

L'Etat exerce les missions de souveraineté, le contrôle de légalité des actes des collectivités locales dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité du territoire.

De l'environnement et de la gestion des ressources naturelles

Compétences du département

Le département reçoit les compétences suivantes :

- la création et la gestion des forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt départemental ;
- la délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du conseil municipal ;
- la gestion des eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut national ou international ;
- l'élaboration et mise en œuvre de plans départementaux d'actions de l'environnement, d'intervention d'urgence et de prévention des risques ;
- la réalisation de pare-feux et la mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse ;
- l'élaboration et mise en œuvre des plans d'action locale pour l'environnement ;

- la protection des eaux souterraines et de surface ;
- la répartition des quotas d'exploitation forestière entre les communes ;
- la lutte contre les incendies et protection de la nature ;
- l'autorisation de défricher après avis du conseil municipal concerné ;
- la délivrance de permis de coupe et d'abattage.

Compétence de la commune

La commune reçoit les compétences suivantes :

- la gestion des forêts de terroirs ;
- la gestion des sites naturels d'intérêt local ;
- la création et gestion des bois communaux et d'aires protégées ;
- la création de mares artificielles et retenues collinaires notamment à des fins agricoles ;
- les opérations de reboisement ;
- l'élaboration des plans communaux d'action pour l'environnement ;
- la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité ;
- la mise en défens.

Ziguinchor, juin 2014

