La décentralisation au Sénégal
Un esprit dévoyé

Ibrahima KANE

Laboratoire de Géomatique et d'Environnement (LGE),
Université Assane Seck de Ziguinchor, Sénégal

DOI : https ://doi.org/10.17184/eac.8160

Résumé : Contrairement à son esprit, la décentralisation, par un dévoiement depuis l'indépendance, est très hypothétique à supporter le développement local au Sénégal. L'objectif est alors, par le cas sénégalais, de procéder à une analyse critique de la décentralisation. La revue documentaire, axe majeur des investigations, les observations du jeu des acteurs et les entretiens individuels libres avec des personnes ressources, notamment des élus locaux, ont alors livré une mine de données théoriques et empiriques sur la décentralisation, notamment au Sénégal. L'analyse comparative de celles-ci a permis d'aboutir aux résultats suivants. La décentralisation, par un partage des pouvoirs et compétences et une gouvernance de proximité plus démocratique, efficiente et efficace, doit favoriser le développement local. Malheureusement, elle relève plus d'une adaptation conjoncturelle que d'une volonté politique, révèle plus une lutte pour le pouvoir qu'une collaboration pour des intérêts nationaux et des moyens trop faibles pour l'exercice optimal du pouvoir et le développement local. La conscience et l'acceptation d'un État unitaire, la promotion de la participation citoyenne et l'application diligente de la deuxième phase de l'acte 3 de la décentralisation sont alors des pistes sérieuses pour le retour gagnant à l'esprit de la décentralisation.

Mots-clés : Décentralisation, Collectivité territoriale, Pouvoir politique, Gouvernance territoriale, développement local.

Abstract: Contrary to its spirit, decentralisation, through a deviation since independence, is very hypothetical to support local development in Senegal. The objective is then, through the Senegalese case, to proceed to a critical analysis of decentralisation. The documentary review, which was the main focus of the investigations, observations of the stakeholders and free individual interviews with key informants, particularly local elected officials, provided a wealth of theoretical and empirical data on decentralisation, particularly in Senegal. The comparative analysis of these data led to the following results. Decentralisation, through a sharing of powers and competences and a more democratic, efficient and effective local governance, must favour local development. Unfortunately, it is more a matter of cyclical adaptation than of political will, revealing more a struggle for power than collaboration for national interests and very low financial resources for the optimal exercise of power and local development. The awareness and acceptance of a unitary state, the promotion of citizen participation and the diligent implementation of the second phase of Act 3 of decentralisation are then serious avenues for a positive impact of the spirit of decentralisation.

Keywords: Decentralisation, Territorial collectivity, Political power, Territorial governance, Local development.

Introduction

La décentralisation est aujourd'hui acceptée comme une stratégie de développement par le bas. Etroitement liée au développement local qu'elle est censée supporter, elle est depuis les années 1980-1990 une question d'actualité en Afrique et dans le monde. Dans un contexte de mondialisation marqué par une volonté occidentale d'uniformisation des normes économiques et politiques à l'échelle internationale, les logiques démocratiques, inclusives et participatives se sont propagées à travers l'espace mondial (I. Touré, 2012, p. 810). Pour autant, tous les acteurs de la vie politique internationale, notamment tous les Etas, n'ont pas volontairement choisi cette voie. La décentralisation est alors souvent contrainte par le jeu de ses acteurs en Afrique. (N. Lauzon et L. Bossard, 2005, p. 6). Dans ses perspectives de renforcement, le processus se heurte à des phénomènes de résistance de la part de ses différents acteurs.

Au Sénégal, le processus, ancien, date de la fin du XIX^{e} siècle. La France fait de ce pays à la position stratégique une place forte de son dispositif colonial en Afrique noire, notamment occidentale. Elle y permet rapidement la vie politique qui ne cesse de se renforcer durant toute la période coloniale. Dans ce cadre, la décentralisation y débute avec la mise en place des quatre communes : Saint Louis et Gorée en 1872, Rufisque en 1880 et Dakar en 1887. Le Sénégal apparait ainsi comme un pionnier de la décentralisation en Afrique, particulièrement noire. Cependant, son important héritage n'a pas connu la meilleure fructification lors des premières années d'indépendance. Comme ailleurs en Afrique, le processus de décentralisation est réellement relancé au Sénégal dans les années 1980-1990. L'acte 2 de la décentralisation, par le contrôle *a posteriori* et le transfert des compétences communes instaurés en 1996, crée une sorte de révolution politique (ANAT, 2020, p. 135) sans pour autant imprimer une marche irréversible au processus erratique. (A. Piveteau, 2005, p. 74). Depuis 2013, la décentralisation, par l'acte 3, se fixe pour objectif « d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2022 »[1]. Malgré tout, un état des lieux et de l'art montre une décentralisation confrontée à différents problèmes qui l'ont rendue très hypothétique à supporter le développement local. (A. Piveteau, 2005, p. 80-90).

Comment est-ce qu'un pays pionnier de la décentralisation se retrouve-t-il dans cette situation ? Quelles sont réellement les limites de la décentralisation au Sénégal ? Il devient alors très pertinent de se poser la question du respect de l'esprit de la décentralisation, surtout lorsque que les textes fondant la gouvernance locale semblent quasi parfaits. Depuis l'indépendance, le jeu des acteurs politiques, administratifs, sociaux, économiques et citoyens semble continuellement la dévoyer pour l'éloigner de son esprit. La décentralisation fonctionne ainsi à l'envers pour une production contraire à son objectif. Revenir à l'endroit devient une exigence pour l'atteinte de son objectif initial. L'hypothèse d'une décentralisation qui, par un dévoiement de son esprit, peine à supporter le développement local prend alors tout son sens au Sénégal.

L'objectif est, par l'échantillon sénégalais, de procéder à une analyse critique de la décentralisation en se penchant sur ses limites et faiblesses « *in situ* ». Toutefois, ce se-

[1] REPUBLIQUE DU SENEGAL (2013). Acte III de la Décentralisation. Propositions pour la formulation d'une cohérence territoriale rénovée, p. 3.

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

rait manquer d'originalité que de décortiquer exclusivement ses problèmes empiriques. Des chercheurs plus expérimentés comme A. Piveteau (2005), R. L. Alissoutin (2008), I. Touré (2012, 2013, 2020), etc., ont pratiquement fini de déblayer de long en large ces sentiers aujourd'hui battus. Un test de cohérence de la décentralisation parait plus intéressant, plus original à réaliser. Il s'agit d'apprécier la conformité entre la théorie et la pratique de la décentralisation. Cela revient, sans aucune prétention d'exhaustivité, à vérifier le respect de l'esprit de la décentralisation dans la pratique de celle-ci au Sénégal. Spécifiquement, il s'agit, premièrement de définir l'esprit de la décentralisation, deuxièmement de recenser les indicateurs de son dévoiement et, troisièmement de proposer des pistes d'un retour gagnant à l'esprit de la décentralisation.

1 Approche méthodologique

1.1 Collecte des données

La revue documentaire constitue l'axe majeur des investigations. Les bibliothèques des universités Assane Seck de Ziguinchor et Cheikh Anta Diop de Dakar, la commune de Ziguinchor et l'Internet ont livré une mine de données théoriques et empiriques sur la décentralisation, notamment au Sénégal. Ces données secondaires ont été associées à des données primaires obtenues par des méthodes qualitatives facilitées par le contexte des élections locales sénégalaises de 2022. Les observations du jeu des acteurs, notamment des politiques, des populations à la base, de l'administration centrale et territoriale et les entretiens individuels libres avec des personnes ressources de la décentralisation, particulièrement des élus locaux, ont fourni un ensemble d'informations sur les principes et réalités dans le domaine. Des entretiens informels ont aussi été réalisés avec des personnes ressources révélées par les observations ou discussions.

1.2 Traitement et analyse des données

La diversification des méthodes et sources a permis la triangulation nécessaire à la vérification des informations. Dans la même logique, Les données secondaires et primaires obtenues ont été analysées selon une démarche comparative. Celle-ci a globalement permis de procéder à une analyse critique de la décentralisation. Spécifiquement, l'esprit de la décentralisation a d'abord été défini, ensuite les indicateurs de son dévoiement ont été recensés et, enfin des pistes d'un retour gagnant à l'esprit de la décentralisation ont été proposées.

2 Résultats et discussion

2.1 Définition de l'esprit de la décentralisation

Définir l'esprit de la décentralisation revient à préciser ses éléments fondateurs, les motivations et objectifs formant le soubassement de son idéal. Il s'agit de dire le pourquoi, le comment et l'objectif de la décentralisation. Dans son esprit, la décentralisation doit être aujourd'hui comprise comme un processus de partage des pouvoirs pour une gouvernance de proximité censée être plus efficace.

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

2.1.1 Un partage des pouvoirs ou compétences

Le partage des pouvoirs dépend des décentralisations. Toutefois, le propos n'est pas ici de faire une typologie de la décentralisation[2] au risque d'être long et moins intelligible, mais d'être général pour plus de concision. Nécessairement la décentralisation administrative, pratiquée au Sénégal, sera plus illustrative.

Selon N. Lauzon et L. Bossard (2005, p. 6) :

> La décentralisation au sens littéral consiste à transférer certains aspects du pouvoir central vers le niveau local. Cela implique que l'Etat transfert [sic] aux collectivités locales non seulement une partie de son autorité mais également certaines ressources financières et humaines.

La décentralisation est « un processus centrifuge par lequel un centre abandonne une part de ses fonctions centrales ». « La décentralisation des pouvoirs consiste à un transfert d'une part des pouvoirs et responsabilités à des instances de gestion territoriale ». (R. Brunet et *al.*, 2006, p. 42). Elle est « un mouvement de redistribution des pouvoirs ». (A. Piveteau, 2005, p. 73), « un instrument de transfert d'autorité et de responsabilité des fonctions et des compétences du pouvoir central aux collectivités locales ». (Diop, 2004, p. 304). « La décentralisation consiste à « remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés » selon Védel cité par A. Diop (2004, p. 9). Elle est ainsi le processus permettant de passer du national, du central au local en termes d'acteurs, d'exercice du pouvoir, etc. (A. Piveteau, 2005, p. 72). Elle introduit des échelons inférieurs de pouvoir aussi légitimes et légaux que l'Etat central.

La décentralisation apparaît alors comme un processus, une technique de partage du pouvoir à tout le territoire national pour éviter qu'il ne soit plus l'apanage seulement de l'Etat central situé au niveau de la capitale. Elle est une sorte de territorialisation du pouvoir. L'Etat central, progressivement et par un système de transfert de compétences et moyens, décide de partager son pouvoir avec les collectivités territoriales pour la mise en place d'un pouvoir local. La décentralisation instaure alors, dans un Etat généralement de tradition jacobine, une dualité du pouvoir à l'échelle nationale sans remettre en question l'unité de l'Etat. « La décentralisation territoriale ne saurait signifier une autonomie absolue des collectivités locales ». (R. L. Alissoutin, 2008, p. 22). Théoriquement, elle repose sur le principe de subsidiarité dans la répartition et l'exercice des pouvoirs.

[2] I. Touré (2020, p. 9-13) a largement analysé la décentralisation sous trois formes se différenciant par la méthode et le niveau de transfert des compétences et d'autonomie. Dans les décentralisations administrative et politique, l'Etat transfère à des entités territoriales infranationales un certain nombre de compétences avec une autonomie de décision et d'action dans les limites définies par la loi. Les compétences plus poussées dans la décentralisation politique, sont administratives, législatives et constitutionnelles. Par contre, la décentralisation technique consiste à un transfert de processus de décision et d'administration à des organisation semi-autonomes, des établissements publics autonomes mais soumis à une tutelle.

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

2.1.2 Une gouvernance de proximité pour plus de démocratie, d'efficience et d'efficacité

Les deux principes fondamentaux de la décentralisation sont l'autonomie et la libre administration (I. Touré et I. D. Dione, 2021, p. 5). Les collectivités territoriales sont théoriquement dotées d'une autonomie juridique, organique et fonctionnelle. Elles sont des personnes juridiques distinctes de l'Etat central. Elles gèrent, par des organes élus délibérants, leurs affaires propres. La libre administration garantit aux collectivités territoriales un espace de liberté dans lequel elles peuvent agir. « Le principe de libre administration des collectivités territoriales est une condition sine qua none de la décentralisation » (I. Touré, 2020, p. 7). Elle leur permet de disposer d'un pouvoir règlementaire respectant les normes supérieures. Ce principe de libre administration a permis, dans la décentralisation, de passer d'une tutelle à un contrôle, précisément d'un contrôle d'opportunité *a priori* à celui de légalité *a posteriori*.

Ces principes sont affirmés par l'article 102 de la constitution du Sénégal comme suit :

> *Les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues au suffrage universel direct. Elles participent à la territorialisation, à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat ainsi qu'à l'élaboration et au suivi des programmes de développement spécifiques à leur territoire.*

La décentralisation est une démarche de décongestionnement du pouvoir étatique pour un pouvoir de proximité. Le rapprochement géographique entre gouvernants et gouvernés est censé renforcer la participation citoyenne, la légitimité et la responsabilité des élus, la transparence, la démocratie et la pertinence des choix de politiques publiques locales (I. Touré, 2013, p. 789-790). La décentralisation devrait alors renforcer l'efficience et l'efficacité des politiques publiques par leur territorialisation affirmée par l'acte 3.

Finalement, la décentralisation désigne le processus qui, par la production d'une gouvernance assurée par et pour des populations locales (J-C. Deberre, 2007, p. 46) plus impliquées, intéressées, responsables et douées d'une connaissance optimale de leur territoire, devrait être plus efficace, plus à même de supporter le développement local, contrairement à un pouvoir central plus distant, mal connu et réellement moins responsable. « Peu ou prou, les décentralisations visent à construire des niveaux d'actions publiques et politiques plus efficaces, plus démocratiques, à partir d'un changement d'échelle et de l'implication d'une pluralité d'acteurs publics, privés et associatifs ». (A. Piveteau, 2005, p. 72).

Malheureusement, la décentralisation au Sénégal semble aujourd'hui très loin de porter le développement local. Depuis l'indépendance, le jeu des acteurs politiques, administratifs, sociaux, économiques et citoyens l'a continuellement dévoyée pour l'éloigner de son esprit. La décentralisation semble fonctionner à l'envers pour une production contraire à son objectif comme en attestent plusieurs indicateurs.

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

2.2 Les indicateurs du dévoiement de la décentralisation

L'analyse consiste à recenser des indicateurs du dévoiement de la décentralisation au Sénégal, des éléments qui, au fil du temps, l'ont éloignée de son esprit originel pour la rendre très hypothétique à supporter le développement local. Nous essayons sans aucune prétention d'exhaustivité de recenser et d'analyser les éléments les plus expressifs du dévoiement de la décentralisation au Sénégal. L'objectif consiste à démontrer à travers les prédispositions ou actes des différents acteurs une remise en cause perpétuelle de la décentralisation.

2.2.1 La décentralisation au Sénégal : plus une adaptation conjoncturelle qu'une volonté politique

En Afrique et au Sénégal, le véritable tournant de la décentralisation se situe dans les années 1980-1990. Cette période est marquée par un contexte global et local favorable (I. Touré, 2013, p. 794-795). Dans ce sens N. Lauzon et L. Bossard (2005, p. 6) écrivent :

> D'une part, il me semble important de rappeler que la décentralisation est le fruit de l'histoire. Au cours des trois premières décennies de leur Indépendance, les États de l'Afrique de l'Ouest ont eu pour préoccupation majeure la construction de l'unité nationale. La crise des finances publiques et la mise en œuvre des Plans d'Ajustement Structurel dans les années 80, ont mis en évidence les limites de la capacité des États à assurer seuls l'ensemble des fonctions de services à la population et d'équipement du territoire. La priorité accordée à la promotion de la démocratie dans les années 90 a ouvert de nouvelles perspectives et facilité l'avènement de la décentralisation dans un grand nombre de pays de la région. Par ailleurs, comme on le sait, pour faire face à certains de leurs besoins, les populations d'Afrique de l'Ouest n'ont pas attendu les lois sur la décentralisation pour s'organiser localement en groupes familiaux, ou en associations de quartier ou de village… La décentralisation en Afrique de l'Ouest s'explique en partie par la multiplication des centres urbains qui sont autant de centres de pouvoirs locaux désireux de s'exprimer et de prendre leur destin en main. On voit donc que la décentralisation n'est pas un fait ponctuel, mais le fruit d'une évolution complexe et multiforme portée par des tendances positives et négatives, convergentes ou contradictoires, prévisibles ou non.

Ces propos montrent clairement que la décentralisation en Afrique, notamment au Sénégal, exprime plus une exigence historique qu'une volonté étatique. Globalement, la période 1980-1990 est marquée par l'échec de l'Etat-providence dans les pays industrialisés et le triomphe du libéralisme avec pour corollaire l'homogénéisation progressive à l'échelle planétaire des politiques publiques nationales néolibérales. Les critiques disqualifiant économiquement l'Etat s'accompagnent d'un attrait pour la gouvernance de proximité pensée plus efficiente (I. Touré, 2013, p. 789). Les approches néolibérales des institutions internationales, notamment le consensus de Washing-

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

ton,[3] bouleversent les politiques économiques et sociales des pays sous-développés. (F. G. Atangana Mvogo, 2019, p. 178-181).

Localement, les programmes d'ajustement structurel astreignent les pays africains, notamment le Sénégal, à une rigueur budgétaire génératrice de revendications populaires économiques, sociales et politiques. Pour le Président Diouf du Sénégal, le slogan était « Moins d'Etat, mieux d'Etat ». Le désengagement de l'Etat et l'abandon de la « voie africaine du socialisme » imposent le renforcement juridique de la décentralisation « perçue comme une alternative à l'essoufflement des politiques centralisatrices ». (A. Diop, 2004, p. 303).

Pour A. Dubresson et Y-A. Fauré (2005, p. 10) :

> Nul n'est dupe des fonctions d'allègement de la contrainte budgétaire centrale des Etats que sert, entre autres, la décentralisation, et des offices qu'elle remplit ainsi pour satisfaire les injonctions des agences financières multilatérales. L'étude portant sur le Sénégal démontre qu'elle est à la fois une forme marquée de l'ajustement et une nouvelle porte d'entrée des stratégies d'aide extérieure.

En définitive, la décentralisation est paradoxalement une conséquence de la mondialisation. (J. Lombard *et al.*, 2006, p. 15). Elle profite de l'incapacité financière des Etats à supporter le développement international pour se renforcer. En Afrique et au Sénégal, elle est dictée par le contexte global et local. « L'affirmation du local s'est imposée par le haut, sous la forme d'une injonction internationale, et par le bas à partir d'initiatives ou de revendications à l'échelle des villes, des quartiers ou d'autres espaces infranationaux ». (A. Dubresson et Y-A. Fauré, 2005, p. 11). La décentralisation, processus plus dicté que délibérément choisi (I. Touré, 2012, p. 811-812), connait alors une perpétuelle remise en question par les acteurs politiques dans son fonctionnement. Elle révèle, malgré des avancées juridiques notoires, une lutte pour le pouvoir.

2.2.2 La décentralisation au Sénégal : plus une lutte pour le pouvoir qu'une collaboration pour des intérêts nationaux.

La décentralisation au Sénégal révèle une véritable lutte des acteurs, particulièrement politiques, pour le pouvoir. La lutte, permanente, constitue une menace perpétuelle rendant le pouvoir risqué et instable. Dans cette lutte, les uns ou les autres sont perçus ou considérés comme des partenaires ou des adversaires, voire des ennemis. Un vrai jeu des alliances semble nécessaire pour survivre au combat. L'issue de la lutte peut être le maintien, la consolidation ou la perte du pouvoir.

[3] Corpus de mesures d'inspiration néolibérale ayant servi à la gestion de la dette intérieure et extérieure des pays en voie de développement dans les années 1980. Les organisations internationales comme le FMI et la Banque Mondiale et le gouvernement américain décident tacitement de conditionner les aides financières des pays en développement à des pratiques de bonne gouvernance. Réellement, leur principal objectif était la dérégulation de l'économie.

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

2.2.2.1 Central/Local : des adversaires ou des ennemis ?

La décentralisation apparaît comme une sorte de remise en question du monopole de pouvoir exercé par le Centre et la classe politique. Ceux-ci doivent progressivement partager leur pouvoir avec les collectivités territoriales et d'autres acteurs du développement, notamment la société civile. Ne pouvant échapper à cette obligation, ces deux entités semblent développer toutes les stratégies possibles pour ne pas céder aussi facilement leur contrôle exclusif du pouvoir. Elles acceptent les textes tout en essayant perpétuellement de les contourner par des voies plus légales que légitimes. Pire, le centre impulse souvent les textes de la décentralisation dans le sens des intérêts particuliers de la majorité présidentielle. « Tout en reconnaissant l'existence de collectivités de base et en leur confiant une part de la gestion de l'espace national, le législateur peine à relâcher significativement le contrôle de l'Etat central sur les centres de la décision locale ». (A. Piveteau, 2005, p. 74). Les acteurs de la décentralisation administrative demeurent ainsi essentiellement des éléments de l'exécutif, central ou déconcentré, uniquement responsables devant l'Etat et non les populations. Pour des auteurs comme A. Bockel (1978) et J. Baguenard (2004), rapportés par I. Touré (2020, p. 19-20), la déconcentration serait alors une modalité, un simple aménagement technocratique de la centralisation du pouvoir.

En 1996, le pouvoir socialiste décide de morceler certains départements en communes d'arrondissement sans tenir compte de leur viabilité : Dakar en 19 communes, Pikine en 16 communes, Guédiawaye en 5 communes et Rufisque en 3 communes. Pour beaucoup d'observateurs, l'objectif consistait à caser une clientèle politique devenue trop nombreuse et réduire les mécontentements et « votes sanctions[4] ». Curieusement le parti socialiste était aussi organisé en 19 coordinations dans le département de Dakar. Selon Abdoulaye Matar Diop[5], le parti socialiste, au pouvoir, pensait que c'était la meilleure stratégie pour conserver la capitale comme collectivité locale[6].

Les propos de M. Diop ont été tenus lors d'un débat sur l'opportunité de supprimer les villes en tant que collectivités locales au profit des départements, le 14 décembre 2020. Cette volonté de départementalisation intégrale [7] est aujourd'hui perçue par certains comme une manœuvre politicienne pour limiter le poids considérable de la

[4]Ils désignent le suffrage exprimé lors d'élections par les membres d'un parti ou d'une coalition de partis pour des adversaires et contre leur propre camp. Ils sont une forme de protestation, de contestation, d'expression d'un mécontentement.

[5]Grand dignitaire socialiste à l'époque, aujourd'hui Grand Serigne de Dakar ou chef de la collectivité léboue. Ce groupe ethnique occupe la région de Dakar à partir 1580 et y fonde, après sa cession du Cayor, la République léboue au 17^{e} siècle.

[6]Ces propos ont été tenus lors de l'édition spéciale sur la ville de Dakar sur la Chaine de télévision sénégalaise ITV. Le débat portait précisément sur l'opportunité de la suppression des villes en tant que collectivités au profit des départements, d'une départementalisation intégrale. En effet, le Sénégal dispose d'un système complexe dans lequel, certaines villes prennent la place de leurs départements comme collectivités territoriales.

[7]Au Sénégal, des noms de circonscriptions administratives sont parfois utilisés pour désigner des phases de la décentralisation. Généralement, cela correspond à l'érection de la circonscription administrative en collectivité locale ou territoriale. La ruralisation désigne ainsi l'érection des communautés rurales en collectivités locales alors que la régionalisation signifie l'acquisition de ce statut par les régions. Dans la même logique, la communalisation intégrale désigne l'érection de toutes les communes et communautés rurales en communes, en collectivités territoriale d'égale dignité. La départementalisation intégrale signifierait alors l'acquisition par tous les départements du statut de collectivité territoriale. Les localités de Dakar, Guédiawaye et Pikine sont encore uniquement des départements au sens administratif. Au sens de collectivités territoriales, elles sont actuellement des villes.

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

ville de Dakar qui continue de se refuser à la majorité présidentielle. Pour beaucoup d'analystes politiques, cette entreprise est la nième de la majorité présidentielle pour le contrôle ou la neutralisation de la puissance de la capitale Dakar (Y. Sané, 2016, p. 35 à 38). Pour eux, le dossier judiciaire Khalifa Ababacar Sall[8] entre dans ce cadre. Plusieurs autres évènements attestent à tort ou raison de la lutte pour le pouvoir à Dakar entre les majorités présidentielle et municipale (encadré 1). La lutte atteint son épilogue avec l'arrestation et l'emprisonnement pour « escroquerie portant sur des fonds publics » et « faux en écriture » du maire de Dakar Khalifa Sall en 2017 et sa révocation par décret du Président Macky Sall le 28/07/2017. L'ex maire sera gracié par le même Président le 29 septembre 2019 sans recouvrer ses droits civiques. De même l'érection du département en collectivité territoriale en remplacement de la région semble participer de la satisfaction des aspirations d'une clientèle politique plus nombreuse. Par la départementalisation posée par l'acte 3 de la décentralisation, le nombre de collectivités territoriales de rang intermédiaire passe de 14 à 42 au Sénégal.

D'autres évènements font aussi penser à une politisation de la décentralisation et une volonté de contrôle de toute la représentation politique au Sénégal par la présidence de la république. La communauté urbaine de Dakar, créée par le décret 83-1131 du 29 octobre 1983 est dissoute par le décret 2000-632 du 21 juin 2000 du Président Wade nouvellement élu. Celui-ci décide de reporter au 12 mai 2002 les élections locales prévues en fin 2001. Les équipes municipales en fin de mandat sont remplacées par des délégations spéciales de fonctionnaires (I. Touré, 2012, p. 818).

Encadré 1 : Aux origines des antagonistes flagrants entre Macky et Khalifa Sall

Tenaillé entre les compétences dévolues à la ville de Dakar et celles retirées par l'acte III de la décentralisation, Khalifa Sall se bat encore contre les autorités étatiques pour réaliser ses projets. Aujourd'hui, M. Sall dispute la rénovation de la place de l'indépendance au Ministre (Renouveau urbain, de l'Habitat et du Cadre de vie) Diène Farba Sarr. Auparavant, il y a eu le blocage de l'emprunt obligataire et la suppression de l'Entente Cadak-Car. Des exemples illustratifs d'une âpre bataille ouverte sur divers fronts au sommet de l'Etat contre les projets de Khalifa Sall. Seneweb passe à la loupe les différends. A la place de l'indépendance, c'est la guerre des tableaux d'affichage entre Khalifa Sall et Diène Farba Sarr… A l'origine de cette guerre, un tweet de l'édile de la ville de Dakar, dans lequel il montre la maquette du projet. A peine repris par les réseaux sociaux qui voyaient en cela un embellissement de la ville, les passes d'armes commencent entre le maire qui dit dérouler un programme de modernisation de la capitale et le ministre qui se prévaut de son projet des « villes vertes pour l'emploi » …

L'autre front ouvert ou imposé à Khalifa est celui de la gestion des ordures de Dakar. Son adversaire est le Ministre responsable de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire, Abdoulaye Diouf Sarr. Le seul qui a tenu lors de la razzia de la coalition Taxawu Dakar pendant les locales de 2014 a prolongé la bataille en amputant par décret, à la mairie de Dakar la gestion des ordures…

Une autre affaire opposant Khalifa Sall aux autorités étatiques fut l'emprunt obligataire de 20 milliards autorisé à la mairie de Dakar par son conseil municipal et refusé par le Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers (CREPMF). Cette fois-ci, Amadou Ba, ministre de l'Economie et des Finances s'y colle et monte au front.

https://senegal7.com/dossier-aux-origines-des-antagonismes-flagrants-entre-macky-et-khalifa-sall/

[8] Maire de la ville de Dakar du 20 avril 2009 au 31 août 2018, il est dans une opposition au pouvoir central du Président Macky Sall depuis 2013. Réélu en 2014, il est révoqué de ses fonctions de maire de Dakar par décret du Président Macky Sall le vendredi 28/07/2017.

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

Selon Piveteau (2005, p. 75) :

> Ce train de mesures traduit concrètement les velléités de contrôle de l'espace politique local par le pouvoir central. Les activités de régulation des collectivités territoriales continuent de dépendre des décisions et orientations prises au niveau supérieur. L'instrumentalisation de la décentralisation par la classe politique nationale entame la possibilité d'accroître l'imputabilité politique des décisions publiques à l'échelle locale.

La lutte entre les pouvoirs central et local, aggravée à Dakar par l'importance de la symbolique et des enjeux financiers et politiques, n'est pas spécifique à la capitale. Dans une moindre mesure, elle a aussi bloqué d'autres villes lorsque les majorités présidentielle et locale divergeaient. La commune de Thiès a d'abord souffert de l'opposition entre le Président Wade et son maire Idrissa Seck tombé en disgrâce de 2004 à 2012, puis entre ce dernier et le Président Sall de 2013 à 2014[9]. La commune de Fatick a aussi souffert de l'opposition entre le Président Wade et Macky Sall, son maire en disgrâce entre 2009 et 2012. Quant à la commune de Ziguinchor, elle a d'abord souffert de l'opposition entre le Président Wade et son maire socialiste Robert Sagna de 2000 à 2009, puis entre le Président Macky Sall et son maire centriste Abdoulaye Baldé de 2012 à son ralliement à la majorité présidentielle en 2019. Les justifications de l'adhésion de ce dernier à la majorité présidentielle montrent clairement que l'appartenance à l'opposition présidentielle constitue au Sénégal une contrainte majeure pour la gouvernance locale, pour porter le développement local (encadré 2). C'est comme si être de la majorité présidentielle offrait plus de moyens ou de meilleures conditions à une collectivité territoriale. Cette situation nous pousse à questionner la décentralisation. Obéit-elle à des textes, des lois et règlements s'imposant à tous sans favoritisme ni parti pris ou à des logiques d'alliance ou partisanes (I. Touré, 2012, p.819) ?

Encadré 2 : Abdoulaye Baldé, maire de Ziguinchor : « La majorité gagnera les élections locales si… »

… J'avais des ambitions présidentielles, mais j'étais avant tout un élu local. J'ai mis en avant les intérêts de ma région, ma ville. Ayant été dans l'opposition, j'ai vu les difficultés que j'éprouvais à réaliser certains projets ambitieux. J'ai fait un sacrifice personnel. Je me suis dit qu'il fallait se faire violence soi-même. J'ai donc accepté la main tendue du Président dans l'espoir de mieux servir ma région.

En partant, je m'étais dit que l'essentiel est qu'il m'aide à développer mon terroir pour soulager les populations ; ce que le Président a respecté. Et je tiens sincèrement à l'en remercier. Nous sommes en train de réaliser de nombreux projets à Ziguinchor. Beaucoup d'autres vont démarrer dans le domaine des infrastructures socioculturelles et sportives. Dans le cadre de Promovilles, nous avons cinq Km de voirie qui sont déjà réalisés. La ville de Ziguinchor a bénéficié de la deuxième plus grosse enveloppe du Programme d'appui aux communes et agglomérations du Sénégal (Pacasen), après Touba, avec plus de cinq milliards de Fcfa. Ces fonds vont nous permettre de développer davantage la voirie. Je ne suis pas venu en mettant en avant mes intérêts personnels. J'ai occupé tous les postes stratégiques de ce pays… La quête du pouvoir personnel ne m'a pas amené auprès du Président.

Entretien exclusif avec leral.net, lundi 13 septembre 2021 dans leral.net/Abdoulaye-Balde-maire-de-Ziguinchor-La-majorite-gagnera-les-Locales-si_a314341.html. Consulté le 26/11/2021

[9] M. Idrissa Seck et son parti Rewmi ont rejoint M. Macky Sall au second tour pour le porter à la présidence de la république en 2012. Toutefois, les divergences avec le Président Sall poussent M. Seck, maire de Thiès, à quitter la majorité présidentielle en 2013.

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

Finalement, le jeu des acteurs politiques traduit une mauvaise compréhension de l'esprit de la décentralisation qui semble congénital. Le code des collectivités locales sépare lexicalement l'Etat et les collectivités territoriales. On semble ignorer le caractère unitaire de l'Etat, le concept de partage (plutôt que transfert) des compétences et le principe de subsidiarité de la décentralisation. L'Etat central semble plus fonctionner comme un concurrent plutôt qu'un collaborateur des collectivités territoriales (I. Touré, 2013, p. 798 ; 2012, p. 818-2021). La territorialisation des politiques publiques tant prônée serait-elle alors une stratégie de réappropriation du local par le central ?

2.2.2.2 La territorialisation des politiques publiques : une réappropriation du local par le centre ?

La décentralisation doit rapprocher les décideurs des administrés pour une plus grande efficacité de la gouvernance. Autrement, la distance réduit l'accessibilité et peut rendre le recours inopérant. C'est là toute la pertinence de la territorialisation des politiques publiques. Malheureusement, elle est souvent déroulée sous la conduite exclusive du centre, sans participation optimale de l'autorité locale et parfois dans un contexte conflictuel entre les deux entités. Beaucoup d'autorités locales avouent leur absence de maîtrise, voire leur exclusion de l'application de ces politiques publiques. (P. A. Cissé, 2019)[10]

Certains parlent d'une reconquête du local par le centre. I. Touré (2013, p. 797), appréciant la politique de décentralisation sous le Président Wade, parlait déjà de « velléités jacobines » et précisait « Comme par le passé, l'Etat a tenté de se reproduire sur la scène locale à des fins de domination ». Dans tous les cas, la territorialisation des politiques publiques au Sénégal rend plus visible le centre au niveau local. Les faiblesses du local le disqualifient localement par rapport à un centre qui se localise pour une plus grande visibilité locale. Le risque est alors de voir le centre s'accaparer du pouvoir local pour se réapproprier tous les échelons de pouvoir au niveau national. Ce serait aller à l'encontre de l'esprit de la décentralisation, la remettre en question. Le risque est d'autant plus grand que, malgré les importants progrès juridiques de la décentralisation, l'Etat central demeure réellement très présent au niveau local dans le cadre de relations très problématiques avec celui-ci.

2.2.2.3 Central/Local, des rapports malsains pour les populations

La décentralisation s'accompagne de la déconcentration. Les deux sont des composantes d'un même processus d'aménagement de l'Etat unitaire. Ce sont deux notions dans un mouvement commun. L'administration territoriale de la république est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat. C'est une administration duale avec un duo qui doit marcher la main dans la main.

Dans le cadre de la déconcentration, on parle de représentation de l'Etat, de nomination se faisant généralement par décret. Ce pouvoir de nomination donne aussi celui de révocation. Les administrations déconcentrées sont sous l'autorité administrative de l'Etat central. Leurs moyens sont ceux de l'Etat central qui exerce un contrôle hiérarchique (I. Touré et I. D. Dione, 2021, p. 6).

[10] https://lequotidien.sn/lacte-3-de-la-decentralisation-decortique.

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

Selon le code général des collectivités locales du Sénégal[11] :

> 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 réserves des exceptions prévues par d'autres textes […] (Art. 270).
>
> 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 (Art. 271).

L'Etat central, par l'administration déconcentrée, doit alors veiller au respect des textes régissant la décentralisation. Institution responsable du développement national, il doit s'assurer de l'exercice correcte des compétences qu'il a transférées aux collectivités territoriales. Les administrations déconcentrées ont l'obligation d'accompagner et surtout de contrôler les collectivités territoriales. Malheureusement, elles ne s'acquittent pas toujours correctement de leur mission.

Lorsqu'un chef de service déconcentré s'appuie sur un maire pour financer ses déplacements ou promet de le mettre en relation avec son successeur pour ses opérations, on est loin de la décentralisation, en principe régie part des textes et non par le clientélisme. On se croirait dans la circulation routière où l'achat d'un saufconduit permet de bénéficier d'une impunité presque totale ou d'une diligence de ses opérations (décaissements ou engagements).

Dans cette logique, le contrôleur ne bénéficie plus de la distance ou de la froideur exigée par sa mission. Il agit comme un complice au détriment des populations locales. Les administrations déconcentrées et les élus locaux agissent alors, en complicité, comme des prédateurs. Les relations sont telles qu'aucune partie ne joue plus le rôle dévolu par la décentralisation. La conséquence est la violation fréquente des textes en vigueur. Le couple central/local, incestueux, est ainsi incapable de porter le développement local.

Comme dans la circulation, le refus d'acheter un sauf-conduit entraîne des désagréments ou tracasseries de la part du contrôleur même si tout est en règle. Dans la décentralisation, la collectivité territoriale peut subir un blocage ou un retardement de ses opérations. Dans ce domaine, le paiement n'est pas toujours monétaire. Il est parfois « politique » lorsque l'élu local procède par « transhumance[12] ». Les relations,

[11] Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales.

[12] La transhumance politique est un concept utilisé au Sénégal pour désigner le ralliement à la majorité présidentielle par des membres de l'opposition. L'utilisation du terme montre clairement qu'en Afrique,

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

en principe de collaboration, deviennent alors conflictuelles entre le central et le local. C'est le cas entre l'Etat central et quelques grandes communes du Sénégal dirigées par l'opposition. Cette instabilité du couple se fait aussi aux dépens de la décentralisation, des populations et du développement local.

Finalement, quelle est la place accordée aux populations, à leurs intérêts dans la pratique de la décentralisation ? La monopolisation du pouvoir par la classe politique, la faiblesse du niveau d'instruction et l'immaturité de la conscience citoyenne marginalisent la société civile dans la gouvernance de beaucoup de collectivités territoriales, notamment rurales (I. Touré, 2013, p. 806). Le problème majeur est celui des ressources humaines capables d'assurer la gouvernance locale et de porter le développement local (I. Touré, 2013, p. 807). Le fonctionnement de la décentralisation semble révéler une élite politique locale et administrative décidée à maintenir les populations dans l'ignorance des textes de la décentralisation, de leurs droits. Une bonne partie de l'élite éprouve d'ailleurs de grandes difficultés à s'approprier les textes (I. Touré et I. D. Dione, 2021, p. 6) surtout dans un contexte de parité absolue[13] obligeant plus à investir (inscrire sur les listes) selon le sexe, parfois au détriment de la compétence (encadré 3).

A ces contraintes de la décentralisation s'ajoute la modicité des moyens accordés au processus par l'Etat central. Elle peut aussi être perçue comme un indicateur de dévoiement de la décentralisation.

Encadré 3 : Décentralisation : des ressources humaines et de la participation citoyenne

En 2014, nous étions confrontés à un problème de disponibilité d'une femme à mettre sur notre liste proportionnelle pour le respect de la parité. Finalement, la dame que nous avons trouvée au dernier moment a été élue. Dans les localités sous-peuplées, il est parfois difficile d'avoir une liste complète respectant la parité.

On cherche des gens qui ne sont intéressés et ne connaissent rien à la politique. L'absentéisme est alors notoire. Les réunions sont souvent reportées et les délibérations bloquées. Normalement, un absentéiste peut être remplacé sur la base d'une correspondance adressée au Ministre en charge de la décentralisation via l'autorité déconcentrée. Seulement, cette procédure n'est pratiquement jamais utilisée. La question de la volonté des conseillers de changer les choses est alors posée. Dans la réalité, beaucoup de conseillers défendent des intérêts personnels.

Dans les collectivités territoriales, les populations peuvent accéder aux délibérations et disposer de copies à leurs frais. Cependant, elles ne se sentent pas trop concernées par la décentralisation qui intéresse seulement une élite souvent prédatrice. Pourtant, le budget participatif est un excellent moyen de participation citoyenne à la gouvernance locale. Sa mise en place passe par une mobilisation des populations en fora, ensuite un dépouillement de leurs préoccupations et enfin un débat d'orientation. Malheureusement, le budget participatif est seulement théorique dans beaucoup de collectivités territoriales. Les préoccupations des populations sont généralement recueillies mais très faiblement prises en charge. Chez nous, environ 2 % seulement des préoccupations des populations sont pris en charge. La faiblesse des moyens, invoquée comme raison n'est qu'un prétexte malgré sa réalité dans beaucoup de collectivités locales.

Entretien avec un conseiller municipal, adjoint de maire.

notamment au Sénégal, l'appartenance au pouvoir central confère des faveurs alors que l'opposition à celui-ci signifie des contraintes.

[13]Loi n° 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme.

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

2.2.3 Des moyens trop faibles pour l'exercice optimal du pouvoir et le développement local

Parlant de la décentralisation et des transferts financiers devant accompagner les transferts de compétences, N. Lauzon et L. Bossard (2005, p. 6) affirment :

> Ce que l'on observe en Afrique de l'Ouest aujourd'hui, c'est qu'en dépit des textes juridiques qui existent, ce transfert s'opère à une échelle réduite. Quelle est la réalité de la décentralisation alors que l'enveloppe budgétaire qui lui est consacrée représente moins de 5% des dépenses publiques nationales dans un grand nombre de pays ?

Au Sénégal, le code général des collectivités locales précise :

> Les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, ou par les deux à la fois (Art. 281) […]. Le fonds de dotations de la décentralisation, créé par la loi des finances, reçoit une dotation équivalant à 3,5 % de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat de la dernière gestion connue […] (Art. 324). Les critères de répartition du fonds de dotation sont fixés et modifiés par décret, chaque fois que de besoin […] La dotation effective de chaque collectivité locale […] est effectuée par arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités locales et du Ministre chargé des finances (Art. 325) […]. Le Fonds d'équipement des collectivités locales reçoit une dotation équivalant à 2 % de la taxe sur la valeur ajoutée […]. Le fonds d'équipement des collectivités locales est réparti sur la base du principe de la solidarité nationale, chaque année, par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des Collectivités locales, entre les différents ordres de collectivités locales […] (Art. 328)[14].

Ces passages du code général des collectivités locales montrent qu'au Sénégal, le financement des collectivités territoriales est essentiellement assuré et contrôlé par l'Etat central. Les fonds de dotation[15] sont passés de 28 733 108 000 F CFA en 2010 (I. Touré et I. D. Dione, 2021, p. 10) à 59 700 000 000 F CFA en 2021[16] répartis entre les 602 collectivités locales du Sénégal. Ils demeurent alors dérisoires malgré une progression en moyenne annuelle d'environ 11 %. A titre de comparaison, le budget de la ville de Dakar était de 58 719 068 570 F CFA[17] et celui de la commune de Ziguinchor de 2 183 000 000 F CFA en 2018[18]. Dans les deux cas, les dépenses de fonctionnement

[14] *Op. cit.*

[15] Ils englobent les Fonds de Développement de la Décentralisation (FDD) et Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL).

[16] http://french.xinhuanet.com/afrique/2020-12/08/c_139571158.htm,

[17] https://www.dakaractu.com/Le-budget-de-la-ville-de-Dakar-vote-sans-son-maire-la-manne-2018-portee-a-58-milliards-de-F-CFA_a144595.html

[18] Délibération portant adoption en seconde lecture du budget 2018 de la commune Ziguinchor, le 21 février 2018.

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

se situent respectivement à environ 62 % et 91%. Toutefois, les collectivités locales bénéficient aussi pour leur financement de la fiscalité locale. Malheureusement, elles éprouvent de grandes difficultés à recouvrer les impôts locaux et taxes municipales, notamment au niveau rural. C'est dire la modicité des sommes allouées à la décentralisation par l'Etat central (5,5 % de la TVA). Globalement, la décentralisation au Sénégal devrait mobiliser moins de 4 % du budget 2023[19] alors que certains Pays africains dépassent 10 voire 15 %.

La modicité des fonds est aggravée au Sénégal par l'émiettement politique. Depuis 1996, l'effectif des collectivités territoriales a augmenté géométriquement alors que leur financement a, au plus, augmenté arithmétiquement. Ces pratiques ressemblent à un partage de gâteau renforçant l'affaiblissement et les problèmes de viabilité des collectivités territoriales. Cette situation constitue une contrainte majeure pour la planification du développement local. Beaucoup de collectivités territoriales sénégalaises vivent sous perfusion financière de l'Etat central. Leur incapacité à faire de gros investissements fait que les grandes infrastructures sont toujours réalisées par l'Etat central. Celui-ci continue de maintenir son emprise sur des collectivités territoriales trop faibles pour supporter le développement local (I. Touré, 2013, p. 821-822 ; Y. Sané, 2016, p. 40-42). Ces dernières sont aussi dominées dans la coopération décentralisée et l'aide bilatérale qui, dans un contexte de restrictions budgétaires, portent parfois le développement local (I. Touré, 2013, p. 821). La décentralisation, dévoyée, est alors incapable de supporter le développement local. Le retour à l'orthodoxie, à l'esprit de la décentralisation devient une exigence pour le développement local.

2.3 Les pistes d'un retour gagnant à l'esprit de la décentralisation

La réussite de la décentralisation exige le respect d'un minimum de règles, de fondamentaux de la part de tous ses acteurs. Cela revient à retourner à l'esprit de la décentralisation. Il s'agit alors de promouvoir la conscience et l'acceptation d'un Etat unitaire, la participation citoyenne et de diligenter l'application de la deuxième phase de l'acte 3 de la décentralisation.

2.3.1 La promotion de la conscience et l'acceptation d'un Etat unitaire

Selon le code général des collectivités locales du Sénégal :

> Les collectivités locales règlent, par délibérations, les affaires de leurs compétences. Elles concourent avec l'Etat, à l'administration et 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 […], assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité du territoire (article 278)[20].

[19] Projet de loi des finances pour l'années 2023.
[20] *Op. cit.*

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

Le partage des pouvoirs, la subsidiarité et la solidarité dans un Etat un et indivisible, sont des postulats de la décentralisation. Ils montrent l'obligation d'une collaboration intelligente entre le central et le local, d'une synergie des forces pour une réussite commune, une réussite de l'Etat, un et indivisible. (J-C. Deberre, 2007, p. 48).

Le développement du pays est forcément celui de ses territoires ou localités. La réussite ou l'échec ne peut être que collectif. L'Etat central, coordonnateur de l'aménagement et du développement du territoire national, doit être le premier acteur de cette entreprise. Il doit impulser le développement national et contrôler le respect des textes pour que la décentralisation, stratégie par le bas, supporte le développement national. La territorialisation des politiques publiques doit être une expression de cette logique. L'administration déconcentrée, précisément les Services Techniques Déconcentrés (STD), représentation de l'Etat central à l'échelle locale, doit être au cœur de la synergie des forces pour jouer pleinement son rôle d'accompagnateur et de superviseur.

2.3.2 La promotion de la participation citoyenne

La décentralisation consacre une nouvelle organisation de l'action publique fondée sur la proximité et la participation d'une pluralité d'acteurs : associations, groupements, ONG, etc. Les collectivités territoriales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques d'après l'article 102 de la constitution du Sénégal. La participation citoyenne constitue alors l'essence même de la décentralisation. (J-C. Deberre, 2007, p. 47-48 ; I. Touré et I. D. Dione, 2021, p. 8). Théoriquement, elle remet le pouvoir à la base pour une alternative efficace aux stratégies par le haut qui tardent à prouver leur efficacité. Des populations locales gérant localement leurs propres affaires devraient être un gage de légitimité, d'imputabilité, de responsabilité, de pertinence et d'efficacité (I. Touré, 2020, p. 15-16).

Réellement, malgré des dispositifs locaux participatifs (I. Touré et I. D. Dione, 2021, p. 8 ; I. Touré, 2013, p. 790), la faiblesse du niveau d'instruction et l'immaturité de la conscience citoyenne continuent de marginaliser la société civile dans la gouvernance locale, monopole de la classe politique. Toutefois la victoire de listes citoyennes aux élections de 2022 ne confère-t-elle pas un nouveau souffle citoyen à la décentralisation au Sénégal ? Malheureusement, cette perspective positive semble remise en question par la transhumance de nouveaux élus perpétuant la logique d'accaparement des politiciens et la lutte pour le pouvoir, au détriment de la première cible de la décentralisation et du développement local : les citoyens à la base.

2.3.3 L'application diligente de la deuxième phase de l'acte 3

L'acte 3 de la décentralisation, conçu en 2013, est pratiqué à partir de 2014 en deux phases. La première phase, d'urgence, concernait la redéfinition du cadre institutionnel. Elle devait permettre d'aller rapidement aux élections avec un nouveau cadre politique. Elle a permis la communalisation intégrale et la départementalisation au détriment de la régionalisation. Elle doit aboutir à de nouvelles régions, cadre de coordination de l'action publique. Ces pôles régionaux de développement semblent être un retour aux anciennes régions sénégalaises : Casamance, Sine-Saloum, Fleuve, Sénégal

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

Oriental, Diourbel-Louga, Dakar-Thiès. (ANAT, 2020, p. 263 ; I. Touré et I. D. Dione, 2021, p. 4).

La deuxième phase porte essentiellement sur le renforcement de la dotation des collectivités territoriales en ressources financières et humaines. L'acte 3 ambitionne de porter les fonds de dotation à 15 % de la TVA, de renforcer la fiscalité locale et d'instaurer et d'organiser la fonction publique locale dont le statut général a été défini depuis 2011 (I. Touré et I. D. Dione, 2021, p. 4). En effet, le partage des pouvoirs, précisément le transfert des compétences doit être toujours accompagné du transfert des moyens nécessaires à leur exercice. Malheureusement, la phase 2 n'a pas encore réellement commencé alors que le but de l'acte 3 consiste à organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2022. Ce retard dans l'application pose encore la question du respect de l'esprit de la décentralisation au Sénégal.

2.4 Discussion

La décentralisation est une problématique très étudiée. Elle est aujourd'hui une question d'actualité, objet d'investigations pluridisciplinaires. Elle intéresse à la fois les économistes, les juristes, les politistes, les géographes, les politiques, etc. comme objet principal ou secondaire de recherche ou de débat. A. Piveteau (2005), R. L. Alissoutin (2008), F. G. Atangana Mvogo (2019), Y. Sané (2016), N. Lauzon et L. Bossard (2005), J-C. Deberre (2007), I. Touré et I. D. Dione (2021), etc., ont principalement abordé la problématique en termes d'historique, d'aspects, d'apports et de problèmes empiriques. I. Touré (2020) va plus loin dans la caractérisation en abordant, entre autres, les principes, formes, problèmes et essaie de formuler de nouvelles orientations.

J. Lombard *et al.* (2006), A. Diop (2004), A. Dubresson et Y-A. Fauré (2005), F. G. Atangana Mvogo (2019), etc., ont introduit dans leurs recherches traitant spécifiquement ou très secondairement de la décentralisation une contextualisation de sa généralisation africaine montrant son caractère imposé. Dans ce cadre, la décentralisation est perçue comme une manifestation ou une conséquence de l'ajustement structurel. I. Touré (2012) semble aussi aller dans ce sens en montrant clairement que le tournant de la décentralisation en Afrique, particulièrement au Sénégal, se situe dans les années 1980-1990. P. A. Cissé (2019), A. Baldé (2021) et A. M. Diop (2020) particulièrement intéressés par la question, apprécient le processus par l'exposition consciente ou inconsciente de ses avancées ou contraintes. Les positions de ces politiques praticiens trahissent aussi le jeu des acteurs et les enjeux de la décentralisation en Afrique, notamment au Sénégal.

Globalement, les chercheurs et praticiens s'accordent sur la justesse, voire le caractère quasi parfait du cadre juridico-réglementaire de la décentralisation et de la gouvernance locale qui ne cesse d'évoluer. Certains comme I. Touré et I. D. Dione (2021) exposent même beaucoup de réalisations de la décentralisation. Toutefois, leur bilan, plus quantitatif que qualitatif, révèle des freins au processus de décentralisation sans insister sur leurs soubassements profonds. En 2013, I. Touré reconnaissait déjà l'émiettement politique, les problèmes de cohésion territoriale du Sénégal et les pro-

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

blèmes généraux de viabilité financière, parfois extrêmes des collectivités locales. Il parlait d'avancées et de reculs significatifs sans établir de solde. Son inventaire détaillé confirmait que le problème de la décentralisation était moins les textes, structures et programmes que les hommes, la volonté politique, l'acceptation et le partage des pouvoirs.

Les théoriciens d'une décentralisation imposée par le contexte, notamment international, montrent clairement qu'elle entre alors dans le cadre d'une uniformisation mondiale des normes politiques et économiques dictée par le Nord. Beaucoup d'acteurs africains, notamment sénégalais peinent alors à accepter volontairement un jeu correct pour la réussite de la décentralisation et l'atteinte de son objectif de développement local. La décentralisation est même instrumentalisée pour Y. Sané (2016) et A. Piveteau (2005). I. Touré (2012), après l'analyse du jeux des acteurs, montre comment l'intervention du pouvoir central dans les affaires locales questionnait la démocratie, mais aussi et surtout détournait toutes les politiques de régionalisation, de décentralisation, de leurs objectifs initiaux. L'organisation administrative locale était alors affaiblie par le poids de l'interventionnisme étatique. Réellement, il montre une instrumentalisation du pouvoir à des fins politiciennes.

La décentralisation n'est pas alors comprise par beaucoup de ses acteurs selon R. L. Alissoutin (2008). Elle révèle dans un contexte particulier une lutte pour le pouvoir au lieu d'une collaboration intelligente conforme à son esprit. L'Etat transfère des compétences sans l'ensemble des ressources nécessaires à leur exercice. Même si les moyens étatiques sont faibles, la volonté de contrôler et de maintenir les collectivités territoriales dans la domination demeure très forte. La décentralisation est ainsi une stratégie permettant à l'Etat central de se décharger sur les collectivités territoriales selon A. Diop (2004), J. Lombard *et al.* (2006), A. Dubresson et Y-A. Fauré (2005), F. G. Atangana Mvogo (2019), etc. Les collectivités territoriales demeurent alors trop faibles pour être de vrais partenaires, capables de défendre leurs intérêts face à l'Etat central et aux acteurs internationaux selon A. Piveteau (2005) et Y. Sané (2016).

Malgré tout, les problèmes de la décentralisation continuent globalement d'être analysés dans un cadre empirique. Les problèmes les plus abordés portent sur le jeu des acteurs et la faiblesse des moyens alloués à la décentralisation. A travers la question du dévoiement de l'esprit de la décentralisation, nous avons alors pensé plus original de sortir des sentiers battus pour apprécier la conformité entre la théorie et la pratique de la décentralisation. C'est aussi dans ce sens qu'une meilleure compréhension de l'esprit de la décentralisation et son respect par tous les acteurs pourrait constituer un grand pas vers le développement local incontournable pour l'émergence nationale et le développement durable.

Conclusion

La décentralisation, par un système de transfert progressif de compétences et moyens, permet à un État central de partager son pouvoir avec des collectivités locales. Elle instaure à l'échelle nationale une dualité du pouvoir sans remettre en question le caractère unitaire de l'État. Cette territorialisation du pouvoir fondée sur les principes d'autonomie et de libre administration s'effectue selon une démarche endogène, par-

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

ticipative et inclusive. La décentralisation doit alors générer plus de légitimité, de responsabilité, de transparence, de pertinence des choix, de démocratie dans la gestion des affaires publiques. La gouvernance par et pour des populations locales, plus impliquées, intéressées, responsables et douées d'une connaissance optimale de leurs ressources territoriales, devrait être plus efficiente et efficace, plus à même de porter le développement local.

Malheureusement cet esprit de la décentralisation n'est pas toujours respecté dans les pratiques de ses acteurs. La décentralisation souffre de multiples contraintes, expressions du dévoiement de son esprit. Sa généralisation africaine est le résultat d'une injonction internationale par le haut et d'initiatives ou revendications socio-politiques par le bas. Ce dictat contextuel constitue une tare originelle de la décentralisation dont beaucoup d'acteurs essaient de contourner les textes. Le déficit de volonté politique s'exprime alors par une lutte pour le pouvoir au détriment d'une collaboration intelligente et des entreprises d'instrumentalisation de la part de l'Etat central. La collaboration entre les administrations décentralisée et déconcentrée se fait souvent au détriment des populations locales faiblement impliquées dans la gouvernance locale. Les collectivités territoriales, très faiblement dotées en ressources, connaissent souvent des problèmes de viabilité et peinent à assumer les partenariats national et international.

Revenir à l'esprit de la décentralisation est alors une exigence surtout lorsque les textes fondant la gouvernance locale semblent quasi parfaits. Le premier jalon du retour est la conscience et l'acceptation d'un Etat unitaire dont les aspects seraient une collaboration des acteurs, une synergie des forces pour une réussite forcément collective. Les populations locales, ou les citoyens à la base devraient alors être au cœur du processus. Ce deuxième jalon du retour doit être accompagné d'une accélération du processus de décentralisation par l'application diligente de la deuxième phase de l'acte 3. Celle-ci ambitionne de régler la question des ressources, aussi bien financières que humaines. Malheureusement, son retard excessif pose encore le problème de volonté politique des acteurs de la décentralisation, notamment de l'Etat central qui contraint le processus depuis ses origines. Actuellement, un volontarisme de tous ses acteurs est une exigence pour le retour gagnant à son esprit.

Finalement, la pratique de la décentralisation, semble très loin d'être conforme à sa théorie en Afrique, notamment au Sénégal. Dans ce pays pionnier en Afrique, la volonté politique constitue aujourd'hui le levier fondamental pour arriver à une conformité, facteur de développement local, national et durable. La décentralisation pourrait alors permettre de valoriser le potentiel des collectivités territoriales pour le développement local indissociable du développement national.

Références bibliographiques

ALISSOUTIN Rosnert Ludovic, 2008, *Les défis du développement local au Sénégal*, Dakar, CODESRIA.

ANAT, 2020, *Plan National d'Aménagement et de Développement territorial* (PNADT) *Horizon 2035, rapport final.*

ATANGANA MVOGO Florent Guy, 2019, « Décentralisation, démocratie et gouvernance au Cameroun : essai d'analyse prospective », *REMSES*, 10, p. 172-200.

Published in : TINE, Benoît (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366

BALDE Abdoulaye, 2021, « La majorité gagnera les locales si…. », dans *Leral*, [En ligne], URL : https://www.leral.net/Abdoulaye-Balde-maire-de-Ziguinchor-La-majorite-gagnera-les-Locales-si_a314341.html (consulté le 20 décembre 2021).

BRUNET Roger *et al.*, 1993, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*. Montpellier-Paris, Reclus-La Documentation Française. 518 p.

CISSE Pape Adama, 2019, « L'acte 3 de la décentralisation décortiqué ». *Le Quotidien*, [En ligne], URL : https://lequotidien.sn/lacte-3-de-la-decentralisation-decortique/ (consulté le 17/11/2020)

DEBERRE Jean-Christophe, 2007, « Décentralisation et développent local », dans *Afrique contemporaine,* 221, p. 45-54.

DIOP Amadou, 2004, *Villes et aménagement du territoire au Sénégal*, Thèse de doctorat d'Etat de géographie, UCAD, FLSH, Dakar.

DUBRESSON Alain et FAURE Yves-André (2005). « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », dans *Tiers Monde,* 181, p. 7 à 20.

LAUZON Normand et BOSSARD Laurent, 2005, « Processus de Décentralisation et Développement local en Afrique de l'Ouest », dans Atelier régional Afrique de l'Ouest, *Décentralisation dans les pays partenaires et coopération*, Bruxelles, [En ligne], URL : https://www.oecd.org/fr/csao/publications/38417588.pdf

LOMBARD Jérôme *et al.*, 2006), « La mondialisation : objet géographique », dans Lombard Jérôme (dir), *La mondialisation côté Sud : acteurs et territoires,* Paris, IRD et ENS, p. 13-41.

PIVETEAU Alain, 2005, « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », *Tiers Monde*, tome 46, n° 181, p. 71-93.

REPUBLIQUE DU SENEGAL, 2013, *Acte III de la Décentralisation. Propositions pour la formulation d'une cohérence territoriale rénovée*. 35 p.

REPUBLIQUE DU SENEGAL, 2014, *Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales. JORS*, [En ligne], URL : http://WWW.jo.gouv.sn (consulté le 15 octobre 2020).

REPUBLIQUE DU SENEGAL, 2016, *Loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la constitution*, *JORS*, [En ligne], URL : http://WWW.jo.gouv.sn (consulté le 21 mars 2022).

REPUBLIQUE DU SENEGAL, 2023, *Projet de loi des finances pour l'années 2023.*

SANE Youssouph, 2016, « La d décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo, dans *Cybergeo : European Journal of geography, Espace, société, territoire*, [En ligne], URL : https://journals.openedition.org/cybergeo/27846 (consulté le 21 février 2022).

TOURE Ibrahima (2012), « Autonomie et démocratie locale en Afrique. Une illustration par le cas du Sénégal », dans *La Revue Internationale des Sciences Administratives*, Volume 78, n° 4, p. 809-826.

TOURE Ibrahima (2013), « Démocratie participative, décentralisation, finances publiques et aide au développement », dans Momar-Coumba Diop (dir), *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, CRES-Karthala, p. 789-833.

TOURE Ibrahima (2020), « La circulation de la décentralisation dans les sciences sociales. Approche conceptuelle et comparative », dans *La Revue Africaine Sciences Politique et Sociales*, n° 29, p. 6-28.

TOURE Ibrahima, DIONE Ibrahima Demba (2021), « Décentralisation, participation, gouvernance publique développement des territoires au Sénégal », dans La *Revue GéoDév.ma*, Volume 9, [en ligne], URL : http://revues.imist.ma/?journal=geodev (consulté le 05 septembre 2023).

ZIGUINCHOR Conseil Municipal, 2018, *Délibération portant adoption en seconde lecture du budget 2018.*

Internet (pages Web) :

https://senegal7.com/dossier-aux-origines-des-antagonismes-flagrants-entre-macky-et-khalifa-sall/ (Consulté le 26/07/2021)

https://www.dakaractu.com/Le-budget-de-la-ville-de-Dakar-vote-sans-son-maire-la-manne-2018-portee-a-58-milliards-de-F-CFA_a144595.html (Consulté le 26/07/2021)

Published in : TINE, Benoit (dir.), *Revue Internationale des Sciences Économiques et Sociales (RISES) No. 4. Espaces, patrimoine et développement durable*, Editions des archives contemporaines, ISBN : 9782813005366, doi : 10.17184/eac.9782813005366