



**IMPLIQUER LES COLLECTIVITES LOCALES DANS LE PROCESSUS DE  
PROGRAMMATION DE LA COOPERATION DE L'UNION EUROPEENNE AU  
SENEGAL**

**La Feuille de Route des Collectivités locales  
Pour le Cycle 2021-2027 de la Coopération de l'Union Européenne**



Adresse : 31, rue Carnot - Place de l'indépendance - BP 3886 :BP 362 - Dakar.  
Téléphone. 33 842 50 59 / 33 889 54 00

**TABLE DES MATIERES**

Liste des abréviations et Acronymes

RESUME

**Partie I: EVALUATION DE L'IMPLICATION DES AUTORITES LOCALES DANS LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET DE COOPERATION**

I.1 – Les principales conclusions issues du Recueil des Documents et des textes de référence

I.2 – Les principaux conclusions du Rapport analytique

I.3 – Les conclusions

**Partie II : RENFORCER LA PARTICIPATION DES AUTORITES LOCALES A LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET DE COOPERATION / ACTIONS ATTENDUES DU GOUVERNEMENT DU SENEGAL ET DE L'UNION EUROPEENNE**

II.1 - Reconnaître les autorités locales comme acteur public

II.2 - La mise en oeuvre des mécanismes d'implication des autorités locales

III.3 - Le Financement du développement local

III.4 - Conclusion

**Partie III: RENFORCER LA PARTICIPATION SIGNIFICATIVE DES AUTORITES LOCALES A LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET DE COOPERATION / ACTIONS ATTENDUES DES AUTORITES LOCALES ET DE L'AMS**

III.1 - Organiser la représentativité des autorités locales

III.2 – Le renforcement de Capacités de l'AMS

III.3 – Les objectifs et les résultats attendus de ce dialogue/ partenariat

III.4 – Plan d'action de l'AMS

CONCLUSIONS

ANNEXES

## **LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS**

AMS Association des Maires du Senegal  
ATD Agence Territoriale du Développement  
ANAT Agence Nationale d'Aménagement du Territoire  
CE Commission Européenne  
CEDEAO Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest  
CGT Code Général des Collectivités Territoriales  
FET Fonds d'Emergence des Territoires  
FECL Fonds d'Equipement des Collectivités Locales  
NDCI Instrument de Développement et de Coopération Internationale  
OMD Objectifs du Millénaire pour le Développement  
ODD Objectifs du Développement Durable  
UE Union Européenne  
PANADT Plan d'aménagement et de Développement Territorial  
PPP Partenariat Public Privé  
PLD Plan Local de Développement  
PDC Plan de Développement Communal  
PDD Plan de Développement Départemental  
PSE Plan Sénégal Emergent  
PNDL Plan National de Développement Local  
PIN Programme Indicatif National  
RST Responsabilité Sociétal des Territoires  
SNDES Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale  
SDAT Schéma National d'Aménagement du Territoire  
UAEL Union des Associations des Elus Locaux du Sénégal

## RESUME

La Commission européenne a proposé un nouvel instrument de financement l'Instrument de développement et de coopération internationale (NDICI) qui guidera sa prochaine programmation des 7 prochaines années (2021 à 2027). L'exercice de programmation de l'UE vise à identifier les domaines stratégiques et prioritaires et les secteurs d'intervention devant être financés par la coopération de l'UE à la suite d'un dialogue politique qui sera lancé avec les gouvernements centraux, les autorités locales et d'autres acteurs du développement (société civile, secteur privé...). L'intégration des gouvernements sub-nationaux et locaux est une caractéristique innovante clé du processus de programmation.

La communication de la CE de 2013 sur « l'autonomisation des autorités locales dans les pays partenaires pour une gouvernance renforcée et des résultats plus efficaces en matière de développement » reconnaît les gouvernements locaux et infranationaux (autorités locales) comme acteurs étatiques à part entière. Les autorités locales, par l'intermédiaire de l'association des Maires du Sénégal, devraient donc faire partie intégrante du processus de programmation aux côtés des représentants du gouvernement national, dans le dialogue avec les délégations de l'UE. C'est à la phase de programmation que les parties prenantes des pays partenaires sont consultées, et qu'un dialogue est établi avec la délégation de l'UE pour définir les priorités et les programmes spécifiques de la coopération de l'UE alignés sur les objectifs politiques identifiés au cours de la phase de pré-programmation de chaque pays

L'occasion de participer véritablement au processus de programmation de l'UE est à la portée de l'Association des Maires du Sénégal, mais, cela implique toutefois un accord, lors des négociations sur la programmation, autour d'exigences de programme politique crédible (au-delà de la simple demande de subventions ou de projets spécifiques à l'UE).

En Décembre 2013, un nouveau Code général des Collectivités Locales a été promulgué, elle instaure une nouvelle étape importante dans le processus de décentralisation au Sénégal et est communément appelé l'Acte III de la Décentralisation.

L'acte III de la décentralisation s'inscrit dans l'agenda d'opérationnalisation du PSE qui lui sert de cadre de référence. C'est un moyen de territorialisation des trois piliers du PSE qui met en oeuvre le PAP II du PSE pour la période 2019-2024 avec comme objectifs :

- Une croissance de 8%,
- Le relèvement significatif du taux des indicateurs d'accès aux services de base,
- La baisse de 10% du taux de pauvreté (passer de 47% à 37%),
- Une amélioration de l'IDH de 0,49 à 0,6
- Et de l'accès à l'emploi (3% à 4,3%).

Il contribue également à l'atteinte des objectifs liés à la transformation structurelle de l'économie et à la croissance à travers les initiatives locales dans tous les secteurs de l'économie, à la valorisation du capital humain par capacitation des acteurs des filières. L'Acte II de de la Décentralisation repose sur une nouvelle conception des interventions des collectivités territoriales, plus ambitieuse, axée sur la promotion et la relance des économies locales des différents territoires du Sénégal. Son défi est de créer les conditions pour que chaque territoire contribue à l'atteinte des objectifs du

PSE, par des projets structurants, créateurs de richesse et d'emplois. Il s'agit aussi pour les territoires de mener des actions concrètes pour l'accessibilité aux services publics grâce à une gouvernance participative et efficace des affaires publiques locales mobilisant tous les acteurs autour des objectifs de développement des territoires.

Des axes orientations stratégiques de l'Acte III de la décentralisation ont été définies :

- Construire une cohérence territoriale
- Assurer la lisibilité des échelles de gouvernance tant dans ses aspects relation entre les acteurs que dans ses aspects d'adéquation des transferts de compétences et de ressources
- Développer des mécanismes de financement du développement territorial
- Rénover Un cadre juridique

L'analyse du cadre juridique montre certaines limites surtout dans la contractualisation entre l'Etat et les Collectivités territoriales pour laquelle aucun dispositif opérationnel n'a été construit, La faiblesse de la mise en cohérence entre le code général des Collectivités et d'autres codes en vigueur : Code général des impôts, Code minier, Code de l'Urbanisme, etc).

Des organes et structures devaient accompagner la mise en œuvre de l'acte III de la décentralisation dans une seconde phase dédiée à la fiscalité locale et aux

Le PIN en préparation pour 12<sup>ème</sup> FED (le résultat de l'exercice de pré-programmation de l'Union Européenne et des choix des secteurs prioritaires retenus pour le Sénégal par la coopération de l'UE (2021-2027), à la suite de l'interaction entre la délégation et le siège de la commission européenne)

L'Acte III de la décentralisation induit un changement de paradigme dans les processus de planification et de programmation des dépenses. De l'approche sectorielle on est, désormais, passé à une approche territoriale de la planification. En effet, la consécration de la territorialisation des politiques publiques, implique l'adoption de paradigmes nouveaux à même de reconfigurer les territoires, en vue de les rendre plus performants dans leurs investissements et plus compétitifs parce que plus solidaires. Ce Plan d'Aménagement et de Développement Territorial (PNADT) appelle tous les acteurs territoriaux à une mobilisation patriotique autour de l'idéal de consolidation du socle national fondé sur le sacro-saint principe d'équité des territoires.

La communication de la CE de 2013 sur « l'autonomisation des autorités locales dans les pays partenaires pour une gouvernance renforcée et des résultats plus efficaces en matière de développement » reconnaît les gouvernements locaux et infranationaux (autorités locales) comme acteurs étatiques à part entière.

Le Contexte mondial marqué par les agendas mondiaux et l'agenda 2030 sont devenus les baromètres pour évaluer les progrès réalisés par les Etats dans la réalisation des Objectifs du développement durable (ODD). Lors du sommet des ODD à New York en 2019, les gouvernements se sont engagés à intensifier leurs efforts communs et se disent convaincus que les ODD restent à portée de main si des transformations profondes étaient opérées dans leurs pays respectifs. Le rythme n'est pas assez rapide pour atteindre les ODD d'ici 2030. Les Dix prochaines années doivent être une période d'action accélérée. Au moment d'engager cette décennie d'action, il apparaît urgent de mobiliser la société civile, le secteur privé et surtout les collectivités locales pour la réalisations des ODD en trouvant des solutions locales adaptées et innovantes, même si la responsabilité première incombe aux

gouvernements. Il faudrait de privilégier les solutions qui auront le plus d'impact sur le Programme 2030 dans son ensemble, comme l'égalité des sexes, une économie juste et inclusive, des systèmes énergétiques et alimentaires durables, des villes durables et la lutte contre la crise climatique Avec cette pandémie de COVID 19 et la crise économique qui s'installe dans tous les pays, il apparaît que la réalisation des ODD si rien n'est fait sera compromise ou retardée.

Les gouvernements doivent certes agir davantage au niveau national, afin d'obtenir des résultats là où cela importe le plus, c'est-à-dire dans la vie des gens. Ils doivent aligner les politiques et engagements nationaux sur le Programme 2030, élaborer des cadres de financement nationaux intégrés, renforcer les mécanismes de gouvernance du développement durable, mais pour agir au niveau local, un partenariat dynamique doit être établi avec les collectivités locales en créant un environnement qui permette aux villes et aux autorités locales d'exploiter tout leur potentiel, un environnement dans lequel les droits de la personne et l'espace public soient protégés, qui favorise le développement d'un secteur privé durable et qui attire les investissements étrangers directs. C'est ainsi seulement que nous arriverons à avoir des politiques publiques efficaces, porteurs d'espoir de richesses pour les jeunes et les femmes. La définition de cette nouvelle programmation de l'Union Européenne doit sanctuariser le partenariat ETAT-Union Européenne – Collectivités territoriales. Ce partenariat permettra d'arriver à une véritable transformation et atteindre les objectifs à temps. Cette feuille de route s'articule autour de trois parties :

- I - L' Evaluation de l'implication des autorités locales dans la politique de développement et de coopération
- II – Renforcer la participation des autorités locales à la politique de développement et de coopération: les actions attendues du gouvernement et de l'UE
- III – Renforcer la participation significative des autorités locales à la politique de développement et de coopération: les actions attendues des autorités locales et de l'AMS

## **PARTIE 1 : EVALUATION DE L'IMPLICATION DES AUTORITES LOCALES DANS LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET DE COOPERATION**

### **1.1: LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ISSUES DU RECUEIL DES DOCUMENTS ET TEXTES DE REFERENCES**

#### **I.1.1 – De la politique et de la stratégie nationale du développement**

A - Le Plan Sénégal Emergent (PSE) et les projets PAP/PSE 2019- référentiel de la politique économique du Sénégal

Avec près de 14 millions d'habitants en 2014, le Sénégal connaît encore une forte dynamique de croissance démographique (2,7%). En effet, avec une population à dominante jeune, confrontée aux possibilités limitées d'accès aux services sociaux de base et d'insertion dans le marché du travail, la question de l'emploi demeure la première priorité des ménages et des politiques publiques.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'horizon 2015 n'ont pu se réaliser en matière de réduction de la pauvreté, de baisse de la mortalité maternelle et infantile, d'amélioration du taux d'achèvement du cycle élémentaire et d'accès à l'assainissement.

De même, la politique d'aménagement du territoire appliquée jusque-là s'est avérée inappropriée au regard de l'inégale répartition spatio-temporelle des populations, des activités économiques, des infrastructures et des équipements, entraînant ainsi une macrocéphalie de la région de Dakar et une concentration de l'essentiel des activités sur la frange ouest et le centre du pays.

La faiblesse de la croissance du PIB s'explique en partie par les niveaux insuffisants de productivité, ceux des infrastructures de soutien à la production, les difficultés d'accès aux facteurs de production (eau, intrants de qualité), la vulnérabilité de l'agriculture face aux aléas climatiques, la faible structuration des chaînes de valeur agro-pastorales, les problèmes d'accès au foncier et à des financements adaptés, et des problèmes de gouvernance.

La morosité de l'économie est également imputable aux retards dans la mise en œuvre des réformes dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement des affaires, l'insuffisante capacité d'impulsion de l'État et des problèmes d'efficacité de la dépense publique ainsi que la résistance de certains acteurs au changement.

Au vu de ce contexte, le Sénégal a adopté un nouveau modèle de développement pour accélérer sa marche vers l'émergence, le Plan Sénégal Émergent (PSE), qui

constitue ainsi le référentiel de la politique économique et sociale sur le moyen et le long terme. Ce plan s'articule autour de trois axes :

- La transformation structurelle de l'économie à travers la consolidation des moteurs actuels de la croissance et le développement de nouveaux secteurs créateurs de richesses, d'emplois, d'inclusion sociale et à forte capacité d'exportation et d'attraction d'investissements.
- Une amélioration significative des conditions de vie des populations, une lutte plus soutenue contre les inégalités sociales tout en préservant la base de ressources et en favorisant l'émergence de territoires viables ; et
- Le renforcement de la sécurité, de la stabilité et de la gouvernance, de la protection des droits et libertés et de la consolidation de l'État de droit afin de créer les meilleures conditions d'une paix sociale et de favoriser le plein épanouissement des potentialités.

Le PSE est réalisé à travers un Plan d'Actions prioritaires (PAP) quinquennal adossé aux axes stratégiques, aux objectifs sectoriels et aux lignes d'actions de la Stratégie et se décline à travers des projets et programmes de développement..

#### B - Les contraintes prioritaires pour le développement

Se basant sur l'analyse des performances du Sénégal et des projets et réformes engagés jusqu'à présent, l'Examen multidimensionnel a identifié trois contraintes transversales en lien étroit avec les axes du PSE :

- Le fonctionnement de l'administration sénégalaise est relativement lent
- Les faiblesses du système éducatif, qui affectent la productivité des travailleurs, la croissance économique, la compétitivité des entreprises, mais aussi le bien-être des citoyens.
- Les dysfonctionnements du régime fiscal, qui entravent le développement des entreprises et les capacités d'impulsion de l'État via l'impact sur le financement des réformes

Alors que l'inflation reste bien contrôlée, la faiblesse du secteur financier limite les investissements du secteur privé formel. La structure économique du Sénégal et ses évolutions récentes indiquent qu'une accélération économique peut être soutenue /

- Des progrès significatifs ont été réalisés en ce qui concerne le développement agricole, ou la diversification des exportations



- En matière de bien-être des populations, les performances du Sénégal ont été solides dans la santé, les inégalités économiques, ou encore les disparités de genre, même si des efforts substantiels restent encore à faire
- Le Sénégal a progressé dans l'égalité entre les genres : les femmes sont plus impliquées dans le marché du travail que dans de nombreux autres pays, la participation des filles dans le système éducatif rattrape celle des garçons, et les objectifs de parité dans l'enseignement primaire et moyen sont atteints depuis 2006 et 2013 respectivement.

Les Gouvernance, les institutions, la paix et la sécurité sont des préoccupations majeures de l'administration centrale qui a construit un arsenal législatif bien établi, mais plusieurs défaillances dans le fonctionnement des services montrent les limites des capacités d'impulsion de l'État

#### **. La Politique nationale de décentralisation:**

L'acte III de la décentralisation s'inscrit dans l'agenda d'opérationnalisation du PSE qui lui sert de cadre de référence. C'est un moyen de territorialisation des trois piliers du PSE qui met en œuvre le PAP II du PSE pour la période 2019-2024 avec comme objectifs, une croissance de 8%, le relèvement significatif du taux des indicateurs d'accès aux services de base, la baisse de 10% du taux de pauvreté (passer de 47% à 37%), une amélioration de l'IDH de 0,49 à 0,6 et de l'accès à l'emploi (3% à 4,3%). Le PAP II s'engage aussi dans la réalisation des objectifs de développement durable et l'agenda 2063 de l'Union Africaine.

IL contribue également à l'atteinte des objectifs liés à la transformation structurelle de l'économie et à la croissance à travers des initiatives locales dans tous les secteurs de l'économie, à la valorisation du capital humain par capacitation des acteurs des filières agricoles, forestière, du commerce de l'artisanat productif et d'art.

Enfin, il repose sur une nouvelle conception des interventions des collectivités territoriales, plus ambitieuse, axée sur la promotion et la relance des économies locales des différents territoires du Sénégal. Son défi est de créer les conditions pour que chaque territoire contribue à l'atteinte des objectifs du PSE, par des projets structurants, créateurs de richesse et d'emplois. Il s'agit aussi pour les territoires de mener des actions concrètes pour l'accessibilité aux services publics grâce à une

gouvernance participative et efficace des affaires publiques locales mobilisant tous les acteurs autour des objectifs de développement des territoires.

- les orientations stratégiques de la réforme de l'acte 3 de la décentralisation:
  - Construire une cohérence territoriale: il s'agit de trouver des réponses adéquates à l'ancrage de la cohérence territoriale pour une architecture administrative simplifiée, à la reconstruction des dynamiques territoriales à travers des entités viables; ainsi, un nouvel ordre des collectivités territoriales sera établi avec un point d'attention sur la communalisation intégrale du Sénégal
  - Assurer la lisibilité des échelles de la gouvernance (aspects relations inter-acteurs): la valorisation de territoires viables recommande de réviser le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques publiques
  - Assurer la lisibilité des échelles de la gouvernance (aspects adéquation du transfert de compétences et des ressources): les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et les modalités de leur exercice seront clarifiées en vue de prendre en charge l'attente de libertés accrues et d'autonomie financière réelle des collectivités territoriales
  - Développer des mécanismes de financement du développement territorial : les difficultés financières persistantes des collectivités locales, et qui seraient consécutives à l'inadaptation des ressources et mécanismes financiers mis en place par l'Etat, au regard de l'amplitude des compétences transférées, doivent trouver des solutions adaptées ; ainsi, il s'agira de procéder à la révision des mécanismes de transfert des fonds, du mode de répartition des ressources Etat/Collectivités territoriales, des mécanismes de péréquation, du cadre juridique pour l'emprunt des Collectivités territoriales. Mais, également, réfléchir, d'une part, sur les mécanismes de financement des projets de territoire contractualisés avec les Collectivités territoriales comme actrices des services financiers décentralisés et d'autre part, sur les mécanismes de financement articulés au partenariat public privé, et aux coopérations décentralisée et transfrontalière, et à d'autres mécanismes de financements nationaux et internationaux innovants du développement durable.

Pour atteindre ses objectifs déclinés ci-dessus, l'Acte III de la décentralisation a créé un cadre institutionnel simplifié, une nouvelle organisation des territoires et un cadre

juridique qui a clarifié les échelles de gouvernance et amplifié les dispositifs de financement du développement local.

Une nouvelle organisation territoriale simplifiée issue de l'Acte III de la décentralisation  
Le nouveau schéma institutionnel mis en place comme prévu par la première phase, comporte deux échelons, le département et la commune.

**LA COMMUNE:** Elle garde son statut de collectivité territoriale et doit répondre à l'impératif d'une gestion de proximité des problèmes des populations

**LE DEPARTEMENT:** Le département est érigé en collectivité territoriale. Il est échelon intermédiaire entre la commune, échelon de base et le pôle-territoire avec une vocation de programmation, harmonisation et de mise en cohérence des actions de développement sur le territoire départemental;

**LE POLE TERRITOIRE:** Nouvelle assise du développement durable et du rayonnement des territoires, le pôle territoire constitue l'échelon de mise en cohérence des outils de planification des actions de développement dans un espace socio-économique et culturel approprié par ses habitants.

Il faut, également, relever pour le mettre en exergue, d'importants éléments nouveaux dans l'organisation et le fonctionnement des Collectivités territoriales:

- Le plan d'actions stratégiques de l'Etat dans la région (PASER) et le plan d'actions stratégiques de l'Etat dans le département(PASED).
- L'agence territoriale de développement (ATD): c'est une agence d'accompagnement technique des collectivités territoriales dans la conception de leurs projets et programmes et dans le suivi de leur execution
- Les nouveaux mécanismes de financement du développement le Fonds d'émergence des territoires (FET) , la signature de contrats de performance Etat/ partenaires au développement/ Collectivités territoriales et les partenariats publics privés.

## **I.2 Les principaux Résultats et conclusions du Rapport analytique**

### **- L'évaluation de l'acte III de la décentralisation**

L'évaluation de l'acte III de la décentralisation a permis de faire le bilan critique de l'effort de décentralisation dans une triple approche en décelant les problèmes liés au cadre juridique, aux relations entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat et les limites liées au partage des pouvoirs entre l'Etat et les Collectivités territoriales.

- Au cadre juridique: malgré les acquis, le cadre juridique présente un certain nombre de limites et d'insuffisances au niveau de la cohérence des territoires et de la lisibilité des échelles de gouvernance et n'a pas pu favoriser, en termes de réorganisation de l'espace, la création de territoires viables. Il en est de même en ce qui concerne la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales pour laquelle aucun dispositif opérationnel n'a été construit.
- Par ailleurs, la lisibilité des échelles de gouvernance et la clarification des compétences entre collectivités territoriales (ville/commune et ville/département par exemple), d'une part, et entre ces dernières et l'Etat, d'autre part, restent une préoccupation pour bon nombre d'acteurs.

### **-des relations entre les collectivités territoriales et les services de l'Etat**

- Les conventions d'utilisation des services de l'Etat

Les limites liées au partage des pouvoirs entre l'État central et les collectivités territoriales.

Au niveau des ministères à compétences transférées, des investissements sont effectués dans les territoires des collectivités territoriales sur la base de leurs propres programmes sans une consultation au préalable avec les collectivités territoriales concernées ; les travaux sont initiés et mis en œuvre sans la collaboration des collectivités territoriales dans le territoire desquelles ces investissements sont réalisés, recours à un maître d'ouvrage délégué (AGETIP) en charge du choix des entrepreneurs, du suivi / contrôle des travaux / réception définitive des travaux sans participation des services de la collectivité territoriale concernée, problème non posé de l'entretien / maintenance futur de ces immobilisations et du financement de ces dépenses.

Au plan juridico-comptable, le statut de ces équipements n'est pas précisé et la fin des travaux n'est suivie par aucun acte de dévolution de ces équipements aux collectivités territoriales.

Ces problèmes, rencontrés par les collectivités territoriales dans leurs relations avec les ministères à compétences, caractérisent également les investissements réalisés dans le cadre de projets / programmes. L'entretien des investissements réalisés par

ces projets / programmes ne peut être pris en charge par la collectivité territoriale sur ses ressources propres.

Les conventions d'utilisation des services extérieurs de l'Etat constituent un dispositif de transfert de compétences qui aurait pu améliorer l'efficacité des collectivités territoriales. Au contraire, sa mise en œuvre est source d'incompréhensions voire de conflits entre les représentants de l'Etat et les élus locaux. D'une manière générale, les élus locaux n'ont pas une appréciation positive de ce dispositif d'appui technique.

L'analyse du cadre institutionnel et de l'environnement des collectivités territoriales au Sénégal démontre des avancées réelles avec la mise en œuvre de l'acte III de la décentralisation. L'Acte III de la décentralisation induit un changement de paradigme dans les processus de planification et de programmation des dépenses. De l'approche sectorielle on est, désormais, passé à une approche territoriale de la planification.

En effet, la consécration de la territorialisation des politiques publiques, implique l'adoption de paradigmes nouveaux à même de reconfigurer les territoires, en vue de les rendre plus performants dans leurs investissements et plus compétitifs parce que plus solidaires. L'opérationnalisation des grandes orientations de cette nouvelle approche de programmation, contribue à promouvoir des territoires capables d'attirer l'investissement privé, de stimuler la croissance économique, de créer des emplois, de connecter les bassins de production et de consommation, d'offrir des services de qualité à tous et de juguler l'exode rural et l'immigration clandestine.

Cette option de territorialisation des Politiques publiques s'est traduit par la mise en place d'instruments de planification à l'échelle nationale et territorial avec l'Elaboration du Plan d'aménagement du territoire (PNADT).

Sous ce rapport, l'Agence Nationale d'Aménagement des Territoires est positionnée comme une structure d'appui technique (ANAT) aux collectivités territoriales. Aussi, dans le cadre de leurs compétences en planification et aménagement du territoire, sont-elles accompagnées par l'ANAT pour se doter rapidement de schémas d'aménagement du territoire (SDAT) actualisés et alignés aux grandes orientations du PNADT.

Des mécanismes de financements ont été formulés pour une mise en place effective de la territorialisation des Politiques publiques. Ces mécanismes doivent être améliorés autour de :

- . l' Amélioration de la planification et de la programmation (de la logique de moyens à la logique des résultats)
- le Suivi-évaluation et de reporting

La mise en place de systèmes de suivi-évaluation et de reporting permettraient aux collectivités territoriales de:

- Suivre, d'une part, la contribution de chaque structure ou unité opérationnelle à l'objectif global et, d'autre part, d'assurer la cohérence entre l'intervention globale et la stratégie locale et ou nationale de développement économique et social, notamment;
- Élaborer un système de suivi de la performance qui permet d'apprécier l'efficacité, l'efficience et la durabilité des résultats de la collectivité selon des critères de performance établis dans le cadre de la loi organique sur les finances publiques (LOLF n° 2011-15);
- Proposer un cadre et des outils de contrôle de gestion soutenus par un système de pilotage en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés (y compris les ressources humaines) et les activités développées, les résultats obtenus et les services rendus sur la base d'objectifs et d'engagements formalisés dans le cadre de contrats de performances, éventuellement. Ce contrôle permet de donner au décideur une meilleure vision de la hiérarchie des risques encourus et ainsi d'éclairer les arbitrages inhérents à la réalisation de toute politique publique.

Ce système de suivi-évaluation une fois mis en place permettrait aux collectivités territoriales de:

- Adopter des indicateurs clés comme base d'un système de suivi d'impact, de performance et de contrôle de gestion,
- Développer un tableau de bord qui alliera les aspects de suivi des plans locaux de développement et de suivi des opérations sur le terrain à travers les programmes et projets en cours ;

- Concevoir un système de rapportage permettant d'informer et de communiquer périodiquement sur l'état de mise en oeuvre des PLD (ou autres documents de planification du développement local);
- Disposer de Manuels de Procédures accessibles qui serviront d'outils de travail aux différentes structures afin d'assurer et de faciliter l'appropriation des outils et méthodes de suivi préconisés ainsi que les mécanismes de prise de décision et de suivi de leur mise en oeuvre.
- de disposer d'une cartographie des risques qui permettra de recenser et d'évaluer les risques majeurs de l'organisation et leur présentation de façon synthétique sous une forme hiérarchisée pour assurer une démarche globale de maîtrise de ces risques.

Il faut également noter qu'en vue d'assurer la territorialisation des politiques publiques, il a été prévu par la phase 2 de l'acte III de la décentralisation le Fonds d'Emergence des Territoires, destiné à prendre en charge:

- les incidences financières de la territorialisation des politiques publiques;
- la compensation des incidences financières des décisions politiques de l'Etat sur les recettes fiscales des collectivités territoriales, les mesures d'exonération, notamment;
- la péréquation pour lutter contre les disparités entre collectivités territoriales et pour instaurer un développement harmonieux et solidaire du territoire national.

Les collectivités territoriales, leurs groupements de coopération et les pôles-territoires sont éligibles au Fonds d'Emergence des territoires dont les modalités d'alimentation et de répartition sont fixées par décret.





## **PARTIE 2 / RENFORCER LA PARTICIPATION DES AUTORITES LOCALES A LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT / ACTIONS ATTENDUES DU GOUVERNEMENT ET DE L'UNION EUROPEENNE**

### **II.1 - Reconnaître les autorités locales comme acteur public**

Le Sénégal a pris des mesures importantes dans le cadre des lois de la Décentralisation avec le dispositif de territorialisation des politiques publiques. Les collectivités territoriales peuvent, dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement. Elles peuvent s'organiser en associations par ordre de collectivités. Ces associations peuvent bénéficier de subventions et d'appuis techniques de l'Etat et de ses partenaires.

Les principes de subsidiarité et de libre administration des collectivités territoriales sénégalaises, affirmées par la constitution du Sénégal et par le code général des collectivités territoriales leur confèrent une prise en charge légale de la mise en oeuvre des politiques publiques au niveau des territoires.

L'article 3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) stipule que les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en oeuvre des actions de développement économique, social, culturel et environnemental d'intérêt local. Elles participent à tous les travaux préparatoires et d'élaboration des politiques publiques en y apportant leurs spécificités.

Toutefois c'est le lieu de montrer des fois la résistance de certains ministères sectoriels à associer les autorités locales dans la mise en oeuvre de leurs politiques sectoriels, préférant travailler avec leur structure déconcentrée, sur laquelle ils ont une autorité hiérarchique.

### **II.2 - La mise en oeuvre des mécanismes d'implication des autorités locales**

L'Etat du Sénégal reconnaît aux Autorités locales non seulement un rôle à jouer dans la mise en oeuvre de politiques nationales (territorialisées), mais également qu'elles devraient servir de catalyseur des processus de développement territorial en mettant en place des partenariats avec tous les acteurs locaux concernés (secteur privé, société civile etc.). Cette approche territoriale permet de prendre en charge dès la

formulation de la politique les spécificités et autres richesses et contraintes du territoire, à prendre en charge pour une adéquation des projets avec les besoins du terroir.

La part faite aux territoires dans la formulation du programme qui est l'unité centrale du budget programme de l'Etat et le suivi des autorités locales présentes à l'Assemblée nationale s'imposent aux ministères sectoriels et les commissions régionales d'harmonisation du développement jouent un véritable rôle de coordination de toutes les actions de développement au niveau de la région.

Ne faut-il pas, également, relever l'une des possibilités phares créées par les réformes de décentralisation qui est le partenariat public privé autorisé aux collectivités locales par le code général des collectivités territoriales ?

Les contrats de partenariat et de valorisation du domaine économique régis par la nouvelle loi 2014-09 du 20 février 2014 relative aux contrats de Partenariats abrogeant la loi CET a élargi du coup le champ d'application des PPP aux collectivités territoriales. Il s'agit de contrats par lesquels l'Etat, une collectivité territoriale, un établissement public ou une société à participation publique majoritaire, dite autorité concédant, confie à un tiers, dit opérateur du projet, tout ou partie de ses missions que sont : le financement d'une infrastructure d'utilité publique, sa conception, sa construction, son exploitation, son entretien.

La réforme du dispositif de PPP est très intéressante car elle fait une belle place aux Collectivités territoriales et a créé un environnement favorable pour prendre en charge d'un certain nombre de projets de territoire. Il faut surtout noter que des partenaires classiques qui n'ont jamais connu une implication dans la mise en oeuvre du développement territorial sont pris en comptes comme partenaires dont la proximité permet de développer l'initiative locale et de booster l'emploi : ce sont les chambres de commerce ; les chambres de métiers, les groupements de femmes, les professions libérales, les industriels, les coopératives agricoles et d'habitat, les organisations de micro finance et tous les porteurs d'enjeux privé.

Les contraintes dans le domaine de la valeur ajoutée des approches territoriales du développement local, dirigées par les autorités locales sur la base de leur mandat général sont la mauvaise qualité des ressources humaines et la faiblesse des ressources financières.

La mesure selon laquelle la politique nationale de développement soutient le développement territorial et le développement des localités, ainsi que le rôle des autorités territoriales dans sa promotion, pour le Sénégal, est sans conteste la création du Pôle territoire. En effet, cette innovation de l'Acte 3 de la décentralisation organise la manière dont les politiques nationales de développement urbain, rural et régional intègrent le rôle des collectivités territoriales dans leur conception et leur mise en oeuvre.

Le pôle territoire constitue le réceptacle de la territorialisation des politiques publiques pour un développement durable et le rayonnement des territoires à partir des départements. C'est un cadre fédérateur du système socio-économique qui s'appuie sur ses forces internes (attractivité, dynamisme local, ressources, coopération, compétitivité, structure de l'économie). A cet effet, il a pour vocation de fédérer et de mobiliser les acteurs territoriaux autour de la définition, de la mise en oeuvre et du suivi-évaluation de «projets de territoires » afin de propulser une croissance et un dynamisme économiques porteurs de richesses. De plus la vocation du pôle territorial est de contribuer à la réduction des disparités et au développement harmonieux et durable du territoire national. Espace homogène au plan éco-géographique, historique, socioculturel et économique, il est , également , l'échelon de mise en cohérence des outils de planification de l'Etat et des collectivités territoriales pour toutes les actions de développement.

Dans la formulation du PIN, une meilleure appropriation par le Gouvernement a été encouragée (dans le passé, souvent les projets de bailleurs, y inclus de l'UE, définissaient les réformes).

Le Programme Indicatif National tient compte des avantages comparatifs et de la compétence acquise par la coopération de l'UE dans certains domaines. En continuité avec le cycle précédent de programmation, la coordination et la division du travail avec les autres partenaires du développement, en particulier les Etats membres de l'UE dans le cadre de l'approche globale, seront poursuivies. L'objectif d'une programmation conjointe, pour laquelle les travaux préparatoires ont déjà commencé, est visé pour la période postérieure à l'actuel SNDES (à partir de 2018), dans le cadre de la revue qui aura lieu au cours des années 2016-2017.

- Participation des acteurs territoriaux

Pour la définition du PIN en cours jusqu'en 2020, des consultations avaient été menées pour retenir les domaines de concentrations. Tous les acteurs nationaux dont les territoriaux ont été consultés y compris l'Union des Associations d'Elus Locaux (UAEL).

### **III.3 - Le Financement du développement local**

?????

### **PARTIE 3**

## **RENFORCER LA PARTICIPATION SIGNIFICATIVE DES AUTORITÉS LOCALES À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPERATION / LES PRINCIPALES LIGNES D'ACTION STRATEGIQUES DE L'AMS**

III.1 - Organiser la représentativité des autorités locales

III.2 – Le renforcement de Capacités de l'AMS

III.3 – Les objectifs et les résultats attendus de ce dialogue/ partenariat

III.4 – Plan d'action de l'AMS

Il s'agit des actions des Collectivités territoriales visant à renforcer leur implication dans la politique de développement et de coopération. Cette implication exige tant au niveau des décideurs politiques au niveau National et des partenaires au développement de considerer les associations nationales d'autorités locales comme des acteurs majeurs et des partenaires dans la réalisation des agendas globaux tels l'agenda urbain mondial, l'Accord de Paris et l'agenda 2063 de l'Union Africaine.

Les Collectivités Locales et les ANCL doivent donc être prêtes et capables de jouer un rôle proactif et de premier plan dans ce processus. Différents aspects sont essentiels au développement d'une implication/intégration significative des Collectivités Locales.

### **3.1. Organiser une voix significative et compétente des autorités locales : Le rôle politique et institutionnel de l'AMS/UAEL**

Au Sénégal, nous avons plusieurs associations d'Elus locaux. Depuis l'Acte III de la decentralization, une nouvelle organization a vu le jour avec d'une part la communalization intégrale et d'autre part la creation d'un niveau infranational constitué par les départements. Nous avons ainsi l'AMS et l'ADS. Une structure faitière de coordination existe avec un secretariat permanent nommé l'UAEL. Malgré la mise en place de l'UAEL, les organisations membres sont libres dans leurs fonctionnement. Les associations sont reconnues par le Gouvernement et les partenaires au développement et à ce titre participe à tous les niveaux de dialogue.

Organiser la voix de façon significative des autorités locales induit :

- La place de l'UAEL doit être conforté et pour cela un dialogue politique avec les associations est nécessaire. Le monopole leur conférera une place prépondérante et permettra une prise de position politique forte sur toutes les

questions liées à la décentralisation et à la territorialisation des Politiques publiques.

- Les associations doivent avoir la capacité de formuler des messages politiques forts et à partir de l'analyse SWOT renforcer les faiblesses identifiées afin de renforcer leur image et leur crédibilité.
- Développement et mise en œuvre d'une politique de communication et de sensibilisation. Les responsables de l'AMS doivent surveiller attentivement l'ensemble des indices de qualité qu'ils émettent, la disponibilité, la réactivité, la pro activité, le style des documents envoyés etc.

De même, l'atmosphère et la fonctionnalité des locaux sont absolument cruciales en tant qu'indices de la nature et de la qualité du service. C'est dans un tel cadre qu'il faut comprendre toute l'importance d'une « politique de communication » qui constitue souvent, le moyen privilégié de fournir des indications positives sur le service à rendre.

Ainsi serait élaborée une Stratégie de positionnement institutionnel et de notoriété qui permettrait à l'AMS, par rapport à son contexte institutionnel et en considération de sa mission sociale, de créer, établir, maintenir ou améliorer l'intérêt, l'adhésion et l'implication de tous ses membres, et de raffermir ses relations avec ses différents partenaires qui, à l'intérieur et à l'extérieur de l'Association, conditionnent son existence et son développement.

### **3.2. Renforcement des capacités**

Les ANCL nécessitent des capacités de plaidoyer et d'organisation ainsi que des capacités et des compétences professionnelles dans les domaines suivants : Capacité de leadership, capacité de gestion, capacité technique :

- Capacité de Leadership : formulation et dissémination d'une vision et d'une mission politiques concrètes, basées sur les connaissances, l'expertise et une relation étroite avec les membres ; coopération et relation avec les parties prenantes concernées, notamment les décideurs politiques nationaux, les Organisations de la Société civile, le Secteur privé, les Partenaires de développement, etc.; inspiration et motivation des parties prenantes concernées ; développement d'une solide réputation d'un partenaire fiable et bien informé.
- Capacité de gestion :

- La mise en place d'une unité de gestion technique au sein de l'AMS

L'Unité de Gestion administrative et technique de l'Association des Maires du Sénégal serait le bras technique des organes statutaires et serait chargée d'une double mission d'administration et de gestion des ressources et des activités, permettant à tous les centres de responsabilités de disposer en temps réel, de moyens adéquats en qualité et en quantité, pour fonctionner de façon optimale.

- Capacité technique :

. formation du personnel de l'ANCL sur les politiques et les cadres politiques (comprendre le fonctionnement du système politique et la manière dont les politiques sont élaborées) ; compréhension des cycles politiques (connaître les cycles politiques pertinents au niveau local et national afin de comprendre quand les activités de plaidoyer doivent être programmées et organisées pour créer un impact) ; partenariats stratégiques : connaître les acteurs pertinents sur le terrain et connaître leur rôle et leur position ; savoir quels acteurs pourraient soutenir/appuyer (devenir des alliés) ou s'opposer (être des ennemis) ; motiver, inspirer et stimuler les alliés potentiels pour soutenir des activités de plaidoyer spécifiques.

- Renforcement des capacités de l'AMS pour un développement territorial durable (Programme d'Appui à l'AMS pour le Renforcement de la Gouvernance Locale et la Décentralisation – GOLD AMS)

La capacité globale d'une organisation dépend donc de ses ressources (humaines, physiques, financières et technologiques) et de sa gestion (leadership, gestion des programmes et des processus, réseaux de contacts et les liens).

Ce renforcement touche à la fois aux capacités opérationnelles (celles dont l'organisation a besoin pour s'acquitter de ses fonctions quotidiennes) et aux capacités adaptatives (celles qu'il lui faut pour apprendre et s'adapter à des circonstances changeantes).

Les lignes d'action qui découlent Les lignes d'action suivantes qui ont déjà fait l'objet de présentation et de débats par l'Union des Associations d'Elus du Sénégal (UAEL qui comprend l'Association des Maires du Sénégal et l'Association des conseils départementaux du Sénégal).

- Le PSE économie sociale et solidaire

- Le PSE Vert et territoires en transition écologique
- Le PSE Société numérique inclusive
- Le PSE Accès universels

Les lignes d'action qui émanent de la revue documentaire et qui répondent aux grands dossiers de l'heure en Afrique et dans le monde

- **Le Programme MIGRATION pour endiguer les départs de migrants et pour l'intégration des arrivants**

Le Sénégal n'est plus seulement un pays d'émigration, mais aussi d'immigration et de transit. En effet, de nombreuses nationalités (Guinéenne, marocaine, nigériane, mauritanienne, Bissau Guinéenne, etc.) se côtoient dans le pays, vivent et travaillent à côté des sénégalais autochtones. Pour certains, ils sont restés après avoir subi des formations supérieures au niveau local, pour d'autres l'opportunité de jouir d'activités lucratives les a attirés et maintenus sur le sol Sénégalais. Il y a également, ceux qui font de leur passage notamment à Dakar, un tremplin pour gagner d'autres pays notamment ceux du Nord.

Au demeurant, l'importance de l'émigration internationale Sénégalaise a fait naître un mouvement transnational du fait des nombreuses initiatives que les ressortissants prennent pour accompagner les populations et les communautés d'origines. Celles-ci sont perceptibles notamment à travers les envois de fonds qui sont effectués chaque année pour assurer la subsistance des familles. Au total, il s'agit pour le pays d'une entrée de devises étrangères qui entre dans ce que l'on pourrait appeler la rente migratoire.

L'importance de cette rente migratoire fait du Sénégal le 4ème pays en Afrique subsaharienne récepteur de transfert d'argent des migrants derrière le Nigeria (9 Milliards de dollars US), le Soudan (1,8 Milliards de Dollars US) et le Kenya (1,5 Milliards de dollars US). Il devance l'Ouganda (849 Millions de dollars US), la République d'Afrique du Sud (834 millions de dollars US) et le Libéria (685 millions de dollars US)<sup>1</sup>.

Aussi est-il pertinent d'engager la réflexion sur la gestion du phénomène d'autant plus qu'elle comporte aussi des inconvénients et des contraintes. Les inconvénients ont trait au fait que la migration génère des problèmes tels que la fuite des cerveaux, la

---

<sup>1</sup> Selon les données de la Banque Mondiale pour l'année 2007, World Bank, Yearbook 2008, op. cit.



traite et le trafic des personnes, le départs de localités des populations les plus jeunes en âge de travailler. Les contraintes sont liées essentiels aux difficultés de mettre en place un instrument de gestion capable d'accompagner le phénomène en anticipant sur les actions nécessaires à sa prise en charge.

Enfin, la dimension territoriale n'est jamais mentionnée dans les réflexions alors qu'elle constitue le cadre de conception et de développement de projets de sensibilisation, de formation et d'intégration des migrants dans le développement de leurs localités.

Il revient dès lors aux autorités territoriales de saisir la balle au rebond en anticipant des réflexions pertinentes sur la place que les territoires doivent occuper sur la politique à mettre en place.

En effet, le projet migratoire est d'abord l'émanation du local dont il est une stratégie des populations à faire face à des contraintes qui ont pour nom pauvreté, sécheresse, échec des politiques agricole. Face à ces difficultés, les territoires n'ont pas le même sort puisque n'ayant pas les mêmes caractéristiques démographiques, socioculturelles et environnementale, historique. Par conséquent, prétendre mettre sur pied une réponse globale qui serait en mesure de prendre en charge de manière efficace la question serait illusoire.

**C'est pourquoi la proposition d'un projet sur la migration concernerait les communes des régions de départ de migrants telles que le Sénégal oriental (Kédougou et Tambacounda) du Sud (Ziguinchor, Kolda et Sédhiou et du Nord (le long du fleuve Sénégal).**

- **La capture du Dividende Démographique**

Le dividende démographique est l'accélération de la croissance économique résultant du changement de la structure par âge de la population suite à une baisse de la mortalité et de la fécondité. Pour en tirer pleinement profit, il sied simultanément à ce changement démographique de mettre en place des politiques d'investissements durables dans l'éducation, le développement des compétences, l'emploi, la santé et la bonne gouvernance.

Avec ses implications sur la croissance économique, la capture du dividende démographique repose sur un processus qui offre une opportunité stratégique pour focaliser les investissements sur une catégorie de la population, notamment les femmes et les jeunes, aux fins de réaliser le développement durable.

Au plan international, son importance est bien reconnue comme en atteste son inclusion dans le Programme mondial pour le développement durable à l'horizon 2030 comme l'une des principales contributions de l'Afrique à la réalisation des Objectifs de développement durable.

Au niveau africain, l'Agenda 2063 qui prend en charge les priorités en matière de développement durable, intègre bien les objectifs en matière de capture du Dividende Démographique au point que la conférence de l'Union Africaine de 2016 recommanda la mise sur pied d'une feuille de route africaine intitulée « tirer profit du dividende démographique en investissant dans la jeunesse ». Ainsi, en vue de la mise en œuvre de l'Agenda 2063 et du Programme de Développement durable à l'horizon 2030, l'Union Africaine a procédé à son adoption en 2017.

Au Sénégal, les relations entre les dynamiques de population et le développement durable sont très tôt devenues des préoccupations majeures dans l'agenda national de développement. Dans cette optique, le Plan Sénégal Emergent (PSE), adopté en février 2014, note spécifiquement que la fenêtre d'opportunité démographique qui est déjà ouverte pour le Sénégal à travers sa transition démographique, devrait conduire à un « dividende démographique », dont les effets se poursuivront pendant trois à quatre décennies, si le facteur « population » est intégré dans les politiques publiques.

Pour l'élaboration de la stratégie de capture du Dividende Démographique les collectivités territoriales sénégalaises pourraient utiliser le modèle NTA qui constitue une démarche socioéconomique de capture du Dividende Démographique qui repose sur l'analyse de 05 dimensions que sont : **l'hygiène et la qualité de vie, le capital humain, la pauvreté , la migration , le cadre de vie et l'urbanisation.**

Il s'agit d'une approche transversale qui permet d'avoir une photographie de la situation socioéconomique en s'appuyant sur les cinq dimensions suscités.

**L'évaluation du potentiel des territoires par l'approche dividende démographique peut être demandée afin de suivre les progrès réalisés à travers les différentes stratégies sectorielles mais également pour avoir des approches ciblés en fonction des réalisés de chaque territoire.**