

Contribution 1

De l'acte III de la décentralisation au Sénégal

I. Contexte et justification

La décentralisation au Sénégal est un long processus parfois parsemé d'embûches, mais irréversible. Essentiellement urbain avec la création des communes de Saint Louis et de Gorée en 1872, il embrasse un siècle après le monde rural avec la création de la communauté rurale comme deuxième ordre de collectivité locale en 1972. Le colon, et après lui le législateur sénégalais ont toujours voulu s'assurer de la capacité des nouveaux détenteurs de pouvoirs à exercer leurs responsabilités. C'est qui explique les nombreuses réformes administratives qui ont jalonné la longue période, et qui ont porté sur les différents statuts de la commune (commune de plein exercice, commune à statut spécial, etc.).

En créant la communauté rurale douze ans après son accession à la souveraineté internationale, le Sénégal consacre la responsabilisation des populations rurales dans la gestion des affaires locales. Cette responsabilisation s'est accompagnée d'un approfondissement de la démocratie locale. En effet, d'un système de cooptation de certains conseillers ruraux à partir du mouvement coopératif, leur mode d'élection est passé au suffrage universel direct. La responsabilisation a aussi porté sur la gestion des ressources financières avec le transfert de la fonction d'ordonnateur de budget du Sous-préfet au président du conseil rural en 1990.

En 1996, le législateur a encore franchi une étape décisive avec l'érection de la région en collectivité locale, le transfert de nouvelles compétences aux trois ordres de collectivités, et la suppression du contrôle a priori, entre autres.

Au total, la décentralisation au Sénégal prend ses racines dans la colonisation et se prolonge dans le futur, en franchissant à chaque fois, des étapes décisives dont la dernière en date, mais pas la moindre, est l'acte III

II. L'acte III de la décentralisation : les changements majeurs envisagés

L'acte 3 de la décentralisation envisage de réorganiser le territoire national en six pôles éco géographiques homogènes présentant des avantages comparatifs appréciables. La mise en valeur de ces pôles à partir de leurs atouts respectifs, est source d'interdépendances et de complémentarités qui favorisent l'intégration par la production de l'ensemble du Sénégal.

La réforme comporte d'autres innovations majeures qui concourent toutes soit à réduire les écarts parfois énormes entre les centres urbains et le monde dit rural comme la communalisation intégrale, ou à rapprocher l'action des pouvoirs locaux du niveau où la participation des populations est beaucoup plus probable par rapport à la région souvent considérée comme lointaine comme l'érection du département en collectivité locale, ou encore l'extension attendue des compétences transférées aux ordres de collectivités locales à d'autres domaines et enfin, à renforcer les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales.

L'avènement de l'acte 3 de la décentralisation réduit les ordres de collectivités locales du Sénégal au **département et à la commune**.

Cet acte 3 de la décentralisation présente aussi des enjeux et des défis qui doivent être prise en compte dans sa mise en œuvre.

2.1. Les enjeux de l'acte 3 de la décentralisation

Ces enjeux portent essentiellement sur (i) **le redécoupage** des collectivités locales qui doit être abordé avec tact et faire l'objet d'une large concertation fondée sur des critères objectifs respectant à la fois, les potentialités économiques des territoires et préservant le « commun vouloir de vie commune » des habitants ; (ii) **le développement local** qui doit reposer sur une économie locale qui fonctionne sur la base d'un système de production performant, de stockage qui amoindrit les pertes post récoltes, de commercialisation qui donne des débouchés à la production, de transformation qui ajoute de la valeur à cette production et enfin, d'épargne et de crédit qui finance les activités ; (iii) **la coopération entre les autorités déconcentrées, les élus locaux et les acteurs non-étatiques** pour un climat de paix propice à l'éclosion des initiatives et à la mise en valeur des territoires ; (iv) **le financement du développement des territoires** où, aussi bien les collectivités locales que le secteur privé, doivent pouvoir financer leurs programmes de développement concourant à l'amélioration significative des conditions de vie des populations. Dans ce domaine, les efforts de l'Etat tendant à accroître la quote-part de la TVA destiné aux fonds de dotation des collectivités locales, la généralisation du budget consolidé d'investissement (BCI) et l'encouragement du recours à l'emprunt sont à saluer ; (v) **la gestion budgétaire** enfin, qui peut être un catalyseur du développement local en cas de meilleure allocation des ressources.

2.2. Les défis de l'acte 3 de la décentralisation

Les défis de l'acte 3 de la décentralisation posent le problème de la mise en œuvre efficace de la réforme ainsi que des contraintes auxquelles il faudra faire face pour assurer sa réussite. Les défis portent essentiellement sur : (i) la **viabilisation des territoires** qui doit répondre à la question suivante : comment rendre les territoires aptes à secréter la part de développement qui leur incombe dans le développement global de la nation en vue de résoudre les problèmes des populations qui y vivent ? La réponse à cette question requiert entre autres, la disposition d'outils performants de pilotage et de gestion des territoires. Ce qui désormais, remet en selle l'aménagement du territoire et la planification ; (ii) **la Bonne Gouvernance** qui se justifie davantage par la nécessité de gérer au mieux les ressources financières qui seront accrues au profit des collectivités locales ainsi que des domaines de compétences transférées qui seront étendus ; (iii) **la formation** qui est le meilleur gage de la performance des acteurs par la connaissance de leurs rôles et responsabilités ; (iv) **le remembrement consensuel** de certaines collectivités locales dont la dispersion actuelle des entités ne permet pas une gestion de proximité efficace des affaires locales.

III. Conclusion

L'acte 3 de la décentralisation comme troisième saut qualitatif sur la responsabilisation des populations dans la gestion des affaires locales, permet-il de relever les défis lancés et de corriger les imperfections notées dans la mise en œuvre des actes I et II ?

En effet, le retour à des espaces éco géographiques homogènes érigés en pôles, participe d'une approche de développement qui privilégie la complémentarité et encourage la subsidiarité. Une telle approche nous semble-t-il, permet de créer des synergies évitant enfin, le bicéphalisme du pays entre Dakar et le reste du Sénégal.

En outre, l'accroissement attendu des ressources financières, l'extension des domaines de compétence ainsi que la génération du BCI, constituent également des marques vis-à-vis des exécutifs locaux. Elles doivent en revanche s'accompagner d'une meilleure formation des parties prenantes et d'une large diffusion des textes.

Au total, même si des efforts louables sont envisagés pour améliorer la gouvernance et les ressources, il reste à relever les défis de l'aménagement et de la viabilisation des territoires, le financement du développement local et la disposition de ressources humaines qualifiées dans les collectivités locales.

Abdoulaye Sène Ancien PCR de Sessène, Consultant

Fait à Sessène, le 09 juillet 2015

Contribution 2

De l'état civil au Sénégal

L'état civil est sans conteste, l'un des services les plus sollicités que l'Etat et les collectivités locales rendent aux citoyens. S'il en est ainsi, c'est parce que ses actes retracent les événements de la vie de la personne. L'état civil enregistre les naissances, les mariages et les décès. Il contribue aussi au recensement de la population et des flux migratoires. Ceci le place alors, au cœur de la citoyenneté. Le rendre accessible, fiable et exhaustif, revient à conférer au citoyen un droit humain inaliénable dont la jouissance donne naissance à d'autres droits.

Au Sénégal, malgré les efforts louables accomplis dans ce domaine par l'Etat et les collectivités locales, l'état civil demeure toujours sujet à plusieurs problèmes, tant du point de vue de son accès, de la qualité de ses données, que de sa gestion.

De l'accès à l'état civil au Sénégal

Le rapprochement de l'administration des administrés ainsi que la subsidiarité dans le cadre de la décentralisation, devraient trouver leur meilleure expression dans l'accès à l'état civil. Tant la manière dont ce service est rendu aux citoyens, est un indicateur pertinent de mesure de leur satisfaction vis-à-vis de leur collectivité locale ou de leur Etat.

Au Sénégal, des populations surtout en milieu rural, bravent encore plusieurs kilomètres pour accéder à leur service d'état civil. En outre, l'accueil n'y est pas aussi, généralement des meilleurs. Qu'il s'agisse des centres principaux ou secondaires, les locaux sont souvent étroits, mal aérés et mal entretenus. L'attente y est longue et pénible car les locaux sont rarement aménagés pour recevoir du public. Les lenteurs y relèvent notamment dans les centres principaux ruraux, du nombre important de tâches que le préposé doit accomplir à la fois. Aussi, le manque de ressources humaines ainsi que leur bénévolat dans les centres secondaires, constituent un réel frein à la performance du service de l'état civil au Sénégal.

Au total l'éloignement, les dures conditions d'accueil, le recours de moins en moins aux cahiers de village ainsi que les pesanteurs culturelles, contribuent largement à décourager les déclarations des faits d'état civil. Ils réduisent la délivrance des actes, renchérissent leur coût et favorisent l'émergence d'agents d'affaires dont les comportements laissent souvent à désirer.

Au regard de ce qui précède, la place centrale qu'occupe l'état civil dans la vie du citoyen est sans commune mesure avec le dispositif mis en place par l'Etat et les collectivités locales pour garantir à chaque usager, un meilleur accès. En effet, beaucoup d'efforts restent à faire notamment dans le maillage des collectivités en centres d'état civil. Les villages centres qui s'y prêtent peuvent être érigés en centres secondaires, comme peuvent être appliquées les dispositions de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales, modifiée par la loi n° 2014-19 du 24 avril 2014 qui consacrent la communalisation intégrale avec l'érection des centres secondaires des anciennes communautés rurales et des

communes d'arrondissement en centres principaux. Aussi, l'Etat et les collectivités locales doivent veiller à la construction de locaux fonctionnels, spacieux, bien entretenus, sans oublier la formation des parties prenantes et l'utilisation de tous outils légaux y compris les cahiers de villages. En outre, le bénévolat doit être banni des services d'état civil. Les préposés devront intégrer la fonction publique locale et bénéficier enfin, de conditions de travail à la hauteur des tâches qu'ils abattent pour la communauté

De la qualité des données de l'état civil

La qualité des données est surtout relative à la fiabilité et à l'exhaustivité. La fiabilité est fonction pour beaucoup, de la qualité et de la motivation des ressources humaines en place dans les centres d'état civil, notamment leur capacité à recueillir les données requises et à les enregistrer conformément aux normes admises. Cette fiabilité est également tributaire des jugements supplétifs rendus par les tribunaux départementaux. En effet, quand ces jugements portent sur des déclarations tardives mais régulières, plutôt que d'entamer la qualité des données, elles renforcent au contraire, leur crédibilité. En revanche, si elles sont entachées d'irrégularités comme certaines requêtes de personnes déjà déclarées à l'état civil, mais qui, pour une raison ou pour une autre, voudraient revenir sur leur âge en échappant à la vigilance des acteurs du système, alors, commence le gonflement artificiel du fichier par des doubles, voire des triples inscriptions. Des cas similaires font légion dans l'état civil au Sénégal, et sont favorisés par les audiences foraines en raison de l'assouplissement des procédures qu'elles occasionnent. Ces audiences foraines doivent en tant que procédure d'exception, être davantage encadrées et céder progressivement la place à la procédure de déclaration.

L'exhaustivité pour sa part, s'interroge sur le recueil de l'ensemble des données. Au Sénégal, cette exhaustivité est affectée par la non-maîtrise des flux liés aux différents événements d'état civil. En pratique, plusieurs données sont soit omises en raison des difficultés d'accès à l'état civil ou de pesanteurs culturelles qui empêchent la déclaration, ou encore redondantes par l'impossibilité de les mettre à jour en connaissance de cause. Cette exhaustivité est aussi liée à la qualité des supports d'enregistrement, du mobilier de rangement, ainsi qu'à la fonctionnalité et à l'entretien des locaux qui abritent le service. En effet, une meilleure qualité de l'environnement global de conservation des données, les préservent des intempéries et leur assure une longévité. Dans les centres principaux d'état civil et les tribunaux où a lieu la conservation des archives, les conditions sont rarement réunies pour assurer à ces dernières, la longévité requise. Tant, l'humidité et la poussière y sont pesantes.

Tenant compte de la centralité de l'état civil dans le dispositif institutionnel, l'Etat et les collectivités, tout en s'efforçant à rendre la déclaration des faits d'état civil systématique et à réduire de manière drastique les audiences foraines, doivent surtout faire des efforts dans la conservation des supports. En effet, la détérioration de registres par les intempéries ainsi que leur disparition, sont des risques graves qui obèrent la qualité de l'état civil au Sénégal. De nos jours, une meilleure sécurisation de l'état civil passe inéluctablement par la numérisation de l'ensemble des données

De la gestion de l'état civil au Sénégal

La gestion s'intéresse à la disponibilité des supports, à la collecte et au reversement des recettes liées à l'état civil, à la motivation des préposés et à l'entretien global des locaux.

La disponibilité des supports est relative à l'approvisionnement des centres d'état civil en divers imprimés et registres. Cet approvisionnement est du ressort à la fois de l'Etat et des collectivités locales. Les collectivités locales prévoient dans leurs budgets les achats d'imprimés et de registres. En tant que dépenses obligatoires, le montant qui leur est alloué doit être prioritairement inscrit aux budgets et suffisant pour les couvrir. Il arrive cependant, que les recettes ne soient pas suffisantes pour faire face aux dépenses exigibles. Cela fait apparaître un gap qui est comblé soit par les dotations de l'Etat à travers la direction nationale de l'état civil ou par la collectivité elle-même. Sinon, le service se débat dans une rupture qui frustre les usagers et impacte sur le recueil et le traitement des données.

Concernant la collecte et le reversement des recettes liées à l'état civil, les communes s'en sortent mieux que les anciennes communautés rurales en raison des valeurs faciales des vignettes plus élevée-comprises entre 200 et 500 f pour les extraits et 100 francs pour les légalisations-, d'un personnel rémunéré à leur disposition ainsi que de l'apposition quasi systématique des vignettes sur les actes. Dans les anciennes communautés rurales, les centres principaux devraient être les principaux pourvoyeurs de recettes en raison des registres qu'ils détiennent. Mais la gestion de ces centres échappant aux ordonnateurs, la collecte des recettes n'a pas lieu à ce niveau au profit des anciennes communautés rurales concernées. Ainsi, une importante source de recettes leur échappe. Pourtant, la délivrance des actes dans ces centres n'est pas pour autant gratuite, bien au contraire. En effet, les droits de délivrance sont non seulement payés par les usagers, mais ils dépassent souvent les limites fixées pour les communautés rurales comprises entre 75 et 150 francs pour les extraits et 50 francs pour les légalisations. Les arguments servis pour justifier cette pratique tournent autour de la motivation des préposés.

Il est temps, de mettre un terme à une telle pratique dans un service public aussi vital que l'état civil, et d'instaurer une gestion vertueuse qui garantit la collecte des recettes et leur reversement au trésor public selon les dispositions réglementaires en vigueur. Les préposés en ce qui les concerne, doivent trouver leur salut dans la fonction publique locale.

L'entretien des locaux et des différents supports en ce qui le concerne, est aussi une dépense obligatoire au même titre que les imprimés et registres. Dans la pratique, ces charges d'entretien sont rarement prévues dans les budgets des collectivités, ou bien si c'est le cas, la mobilisation des ressources pour y faire face est tout aussi rarement effectuée. Or l'entretien, est essentiel à la longévité des équipements, mais aussi, à leur employabilité. Le défaut d'entretien fait partie des facteurs principaux qui plombent l'état civil au Sénégal.

Conclusion

Abdoulaye Sène ex PCR de Sessène, consultant E. mail : angesene@yahoo.fr
tel : 76 497 27 84

En définitive, en dépit des efforts fournis par l'Etat et les collectivités locales, l'état civil au Sénégal demeure mal en point. Peut-être parce que son appropriation par les populations reste à parfaire –il existe toujours au Sénégal, au 21^{ème} siècle, des personnes sans état civil, des mariages et des décès non déclarés-, ou que son organisation et son fonctionnement ne sont pas assez dotés de garde-fous pour filtrer les flux malveillants-une mise à jour automatique des données d'état civil est encore loin d'être réussie-, ou bien encore que son niveau de perfectionnement ne répond pas aux exigences du monde moderne, faites entre autres, de rapidité, de fiabilité et d'efficacité.

En tout état de cause, de nos jours, chaque usager, où qu'il se trouve, doit pouvoir accéder dans des délais raisonnables à son état civil et se faire délivrer des actes avec toutes les garanties de fiabilité et de sécurité requises. Dans ce domaine, la voie ouverte par les transferts d'argent mériterait d'être explorée par les experts en état civil. Aussi, l'étude des expériences réussies en matière d'état civil dans d'autres pays, devrait aider l'Etat à trouver la meilleure formule pour améliorer considérablement l'état civil au Sénégal.

Une démocratie apaisée au Sénégal se nourrit d'un état civil fiable, d'un fichier électoral incontestable, d'un code électoral consensuel et d'une constitution immuable.

Abdoulaye Sène, ancien PCR de Sessène, Consultant

Fait à Sessène, le 09 juillet 2015