

Avant-propos

Depuis des décennies, « **l'intercommunalité** » est l'objet de débats dans les instances gouvernementales, dans les assemblées parlementaires et locales et au sein de la société civile. Partout et en toutes circonstances, qu'il s'agisse de problèmes d'aménagement, de réalisations en matière d'infrastructures, d'équipements, de santé, d'éducation ou de manière générale de développement local ou territorial, « **l'intercommunalité** » semble être la clé de voûte. D'aucuns ont même fini par considérer qu'elle représente la solution idéale pour résoudre les difficiles problèmes auxquels les collectivités locales sont confrontées.

Ayant présidé aux destinées de la **communauté urbaine de Dakar** première expérience d'intercommunalité au Sénégal durant une période qui a battu tous les records durée (1984-2001), co-fondateur du concept de « **coopération décentralisée** » à l'échelle internationale, il m'a semblé utile de participer aux efforts de sensibilisation et de vulgarisation de « **l'intercommunalité** » entrepris à travers le Sénégal et ailleurs. Le choix porté sur ma personne par l'**Agence de développement municipal** (ADM) pour conduire un séminaire consacré à « **l'intercommunalité** » au profit de l'Association des maires du Sénégal me donne ainsi l'occasion de partager mes réflexions avec tous ceux qui ont acquis la conviction que « **l'intercommunalité** » est la meilleure solution pour résoudre les difficiles problèmes auxquels les institutions communales sont confrontées.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« **L’intercommunalité** » disait Marie Christine Bernard Gélabert « répond, depuis longtemps, à un besoin nécessaire et évident de travail en commun, de création de service, d’équipements et d’infrastructures en commun »¹. « **L’intercommunalité** » est plus que ça. Elle est un cadre idéal de solidarité et de coopération et, certainement, le meilleur moyen pour concevoir et résoudre les problèmes de développement et d’aménagement du territoire. Il est, donc, nécessaire de se fixer, tout d’abord, sur sa signification véritable et ses enjeux qui sont importants.

§I– SIGNIFICATION DU CONCEPT « INTERCOMMUNALITE »

Le concept « **intercommunalité** » dérive du mot « commune ». Ce dernier vocable a été utilisé pour la première fois dans le texte de la constitution française du 3 septembre 1791 selon lequel « *les citoyens française, considérés sous le rapport des relations locales qui naissant de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes forment les **communes*** ». Celles-ci apparaissaient ainsi comme de simples associations de base, des unions d’habitation, liés par des intérêts communs. Au départ les communes n’étaient donc pas des créations de loi. Ce n’est que plus tard qu’elles sont dotées d’une organisation et d’un statut juridique.

1. « L’intercommunalité » 5^e édition LGDJ Paris 2004 page 5.

L'idée « **d'intercommunalité** » recouvre plusieurs réalités, voire plusieurs formes politiques ou techniques

- **En premier lieu**, il s'agit de répondre au besoin nécessaire de travailler ensemble, d'élaborer des projets de développement et d'aménagement, de réaliser des équipements et infrastructures en commun. En d'autres termes, il s'agit de regrouper les moyens et capacités techniques des communes afin de réaliser en commun des projets de développement en faveur de leurs structures respectives.

- **En second lieu**, « **l'intercommunalité** » traduit la volonté de compenser l'émiettement municipal par la création et l'aménagement d'un espace de solidarité entre les communes avec la mise en commun de leurs moyens, capacités et compétences en vue d'objectifs partagés.

Ces deux conceptions de « **l'intercommunalité** » ne s'opposent donc pas. Elles marquent, au contraire, une unité fondamentale en tant que volonté partagée de réaliser des actions communes dans un cadre institutionnalisé. « **L'intercommunalité** » est, ainsi, une structure d'utilité publique chargée, essentiellement, de la réalisation et de la gestion d'un projet ou de plusieurs services publics.

« **L'intercommunalité** » ne revêt pas partout les mêmes formes, les mêmes réalités. Il existe ainsi plusieurs modèles. Sur le plan formel on distingue : l'intercommunalité contractuelle et l'intercommunalité institutionnalisée, l'intercommunalité fonctionnelle et l'intercommunalité de projet, l'intercommunalité géographique et l'intercommunalité sectorielle, « l'intercommunalité » voulue et l'intercommunalité subie. Sur le plan juridique, « **l'intercommunalité** » se différencie de la commune. Alors que la commune a une vocation générale, « **l'intercommunalité** » repose essentiellement sur

le principe de spécialité, c'est-à-dire qu'elle a des compétences d'attributions limitativement déterminées par l'acte de fondation. C'est pour faire la différence entre les deux concepts que le terme « établissement public de coopération intercommunale » (EPCI) est utilisé pour signifier « **l'intercommunalité** ».

§II- LES ENJEUX DE « L'INTERCOMMUNALITÉ »

« **L'intercommunalité** » revêt des aspects politiques, économiques sociaux et techniques. Il faut, en effet, remédier à l'émiettement municipal, renforcer les moyens d'intervention des communes, rechercher les potentialités économiques encore disponibles pour réaliser des investissements importants. Il faut ? en d'autres termes, relever les défis du territoire, de l'ingouvernabilité des collectivités locales du fait des multiples contraintes qui s'exercent sur elles aggravées par la rigueur de l'encadrement juridique à laquelle elles sont soumises.

I- Les contraintes liées à l'encadrement juridique des collectivités locales

Les collectivités locales et leurs groupements sont soumis à un encadrement juridique rigoureux. C'est dans ce cadre que le code général des collectivités locales a édicté des dispositions relatives à la coopération intercommunale. Aux termes de l'article 616 du code précité « *les collectivités locales peuvent entreprendre, suivant des modalités*

fixées par décret, des actions de coopération entre elles, avec, l'Etat ou toutes autres structures appropriées en vue de la promotion et de la coordination du développement dans des domaines spécifiques ». L'article 8 du même code souligne que *« dans le respect du principe de la libre administration des collectivités locales, l'Etat garantit et organise le principe de solidarité entre collectivités locales. A cet effet, il peut mettre en place des mécanismes d'incitation ».* Les dispositions du code ainsi rappelées mettent en évidence le rôle déterminant de l'Etat dans la création et le fonctionnement des collectivités locales partant de « l'intercommunalité ».

II- Les contraintes liées à la crise d'ingouvernabilité des collectivités locales

Nul ne peut le contester, les collectivités locales au Sénégal connaissent aujourd'hui une crise d'ingouvernabilité. Le malaise est même très profond. Les contraintes qui sont à la base de cette crise sont nombreuses et diversifiées. Elles sont de plusieurs ordres : insuffisances de ressources humaines qualifiée, insuffisances des moyens matériels et financiers, insuffisances liées à la rigueur de l'encadrement juridique et à la méconnaissance de la législation et de la réglementation.

1°/ L'insuffisance des ressources humaines et techniques qualifiées : aucune commune du Sénégal, à l'exception de la ville de Dakar, ne dispose à l'heure actuelle de personnels qualifiés en nombre suffisant sur le plan administratif et technique. Dans la plupart des cas, ce

sont des personnels non formés, souvent en nombre pléthorique, qui peuplent les services locaux. Cette situation conduit généralement à une gestion hasardeuse des affaires communales. Les dysfonctionnements relevés, ça et là, sont nombreux. Ils ont pour origine la gestion solitaire par l'exécutif local, les malversations financières fréquentes, la tenue irrégulière des sessions des conseils municipaux, le faible niveau intellectuel de bon nombre d'élus locaux qui ne comprennent pas toujours leur rôle dans l'échiquier municipal, les absences fréquentes aux sessions ordinaires et extraordinaires des conseils municipaux.

2°/ L'insuffisance des moyens matériels et financiers : l'immense majorité des collectivités locales (communes et départements) ne dispose pas de ressources financières et de moyens matériels capables d'assurer le fonctionnement adéquat des services. Dans beaucoup de communes, les autorités municipales sont incapables d'assurer le paiement des dépenses courantes : paiement des salaires, de l'eau, de l'électricité, de l'entretien, de la voirie. Les budgets de la plupart des communes et des départements ne permettent pas de réaliser le minimum d'investissements nécessaires. Il est donc nécessaire de prévoir comme volet prioritaires dans la phase 2 de l'acte 3 de la décentralisation, la réforme en profondeur de la fiscalité et la revalorisation des ressources locales.

3°/ L'insuffisance du système d'organisation de l'administration municipale : la remarque que l'on ne manque de faire lorsque l'on visite les villes et les communes du Sénégal, est l'absence partout d'une véritable administration locale. Dans de nombreuses localités, en effet, il n'existe même pas l'embryon de services pouvant

aider à répondre aux besoins les plus élémentaires de la population. Or l'existence d'une administration, rationnellement organisée et animée par un encadrement de qualité, est une exigence fondamentale dans la vie d'une collectivité locale. Le maire et le conseil municipal, pour assurer l'exécution de leurs fonctions, doivent, en effet, s'appuyer sur des services et des structures administratives et techniques tournés entièrement vers « l'action, l'innovation et la rationalité ». La création d'une **administration municipale** digne, de ce nom, est ainsi la priorité des priorités pour un maire désireux de changer le cours des choses. Dans ce cadre il devra non seulement faire appel à un personnel qualifié, mais, également asseoir une organisation administrative capable de traiter toutes les affaires relevant de son autorité. Ainsi il sera en mesure de mettre en œuvre les décisions et programmes arrêtées par les différentes instances de la commune et répondre au nouveau défi territorial.

III- Les contraintes liées au défi du territoire

L'émergence de la dimension spatiale est certainement le fait le plus significatif dans l'histoire des communautés de base. Les communes se regroupent pour réaliser ensemble un ou plusieurs projets de développement ou d'aménagement du territoire les démarches entreprises dans ce cadre revêtent des aspects économiques, sociaux, culturels et techniques. Il s'agit, en d'autres termes, de prendre en charge le contrôle de la vie économique et sociale des localités et des structures de coopération. La préoccupation essentielle est de réaliser dans ce cadre l'équilibre nécessaire

entre la volonté politique qui sous-tend le projet intercommunautaire et l'exigence de construire des « *territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable* ». La répartition des rôles et compétences entre différents acteurs du développement local doit ainsi s'établir à partir d'une vision que l'on se fait du « territoire » de son organisation et de son développement ainsi que de ses relations avec les territoires limitrophes.

L'aménagement du « territoire » a ainsi des liens directs avec l'intercommunalité. Il reste cependant que des cohérences doivent être réalisées en permanence entre politiques publiques d'aménagement du territoire et problèmes liés à l'intercommunalité : installations dans les périphéries urbaines, désencombrements humains des grandes villes, protection des espaces ruraux et périurbains, préservation des forêts, des villes et des espace, à la fois espace de production et de loisirs et de détente.

X X
X

De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre des collectivités locales. Elles peuvent cependant paraître excessives compte tenu des nombreuses contraintes auxquelles elles sont confrontées. Seule une volonté politique résolue et une action globale et locale d'envergure axée sur l'harmonisation et la coordination des initiatives des acteurs publics et privés peuvent permettre de remonter la pente et trouver des solutions adéquates à la crise dans laquelle baigne actuellement les collectivités locales. L'avènement de l'acte 3 de la décentralisation devrait pou-

voir être l'occasion de réaliser un dialogue permanent entre le « territoire » et la coopération intercommunale. Un tel dialogue devrait déboucher sur une véritable coopération entre les différents niveaux des administrations d'Etat et locale dans un cadre géographique déterminé. L'objectif poursuivi est, dans ce cadre, de réussir l'équilibre entre développement durable des potentialités économiques, humaines et sociales des territoires et la promotion de l'intercommunalité à tous les niveaux.

I^{ere} partie

L'APPROCHE THÉORIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La coopération entre collectivités locales est le fruit d'un compromis historique entre la préservation de l'autonomie locale et l'exigence d'une mise en commun de leurs moyens d'intervention. Ainsi conçue, **la coopération intercommunale** qui a réellement pris corps à partir de la réforme du (française) 22 mars 1890 est devenue aujourd'hui une condition indispensable du succès de l'œuvre de décentralisation et de développement local.

L'étude de l'intercommunalité revêt donc une importance indéniable. Celle-ci est, en effet, non seulement palliative à l'émiettement municipal, mais surtout un cadre idéal de solidarité entre collectivités locales et de renforcement de leurs capacités administratives et de leurs moyens d'intervention. C'est certainement cette perception positive de l'intercommunalité qui est à l'origine de l'apparition d'une multitude de groupements et de structures désireux de jouer leur partition dans la promotion économique, sociale et historique de l'intercommunalité.

Chapitre 1^{er}

LE DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

« **L'intercommunalité** » a des racines historiques très anciennes. Ce sont, en effet, les révolutionnaires français de 1789 qui ont, après avoir aboli la royauté en France et détruit toutes les institutions de l'ancien régime, institué un nouveau découpage du territoire français en 83 départements et 44 000 communes. Pour la réalisation de ce découpage, deux thèses ont été présentées par deux éminents membres de la Convention, Thouret et Mirabeau. Pour Thouret, il fallait diviser le territoire en circonscriptions égales. Pour Mirabeau, par contre, le découpage devait tenir compte des réalités géographiques et de la tradition. Ce fut la deuxième thèse, celle de Mirabeau, qui l'emporta.

Les statistiques de l'époque enseignent qu'il existait à l'époque 32 000 communes comptant 2 000 habitants, 25 000 ayant moins de 700 habitants et seulement 103 communes de plus de 50 000 habitants. Il était donc nécessaire de procéder à une réduction du nombre abusif des communes, soit par fusion, soit par regroupement. « **L'intercommunalité** » est née de la volonté de regrouper les communes dans un cadre donné pour leur permettre de travailler en commun et d'avoir des services publics et des équipements en commun. Trois temps forts caractérisent l'évolution de **l'intercommunalité** : le

temps des ententes intercommunales, le temps des syndicats de communes et le temps des communautés.

§I- LE TEMPS DES ENTENTES ET DES CONFÉRENCES INTERCOMMUNALES

L'intercommunalité a pris corps un siècle (1791-1890) après la création des communes. Certes, sous l'ancien régime français, il existait de nombreuses formules **d'intercommunalité** (coopération entre structures inorganisées mais libres). Mais cette situation n'a pas survécu après la Révolution pour deux raisons principalement : hostilité des révolutionnaires contre l'existence de tout corps intermédiaire et souci d'uniformisation des institutions publiques. C'est ainsi qu'ils ont fini par n'accepter l'existence d'aucun mouvement intercommunal. Toutefois après l'échec des fusions de l'an III, tendant à regrouper toutes les communes de moins de 5 000 habitants, une loi du 18 juillet 1837 autorisa les ententes intercommunales. Une seconde loi est intervenue le 5 avril 1884 pour permettre la tenue de conférences intercommunales.

Forme rudimentaire de coopération entre les communes, les **ententes** avaient un objet d'intérêt communal très restreint. L'**entente** n'avait pas de personnalité juridique distincte. Sa création était faite sur la base d'un contrat entre communes.

L'**entente** était administrée par un organe spécial appelé « **conférence intercommunale** ». Celle-ci était composée par les réunions des commissions spéciales

créées dans ce but au sein de chaque conseil municipal². **La conférence intercommunale** n'avait pas de pouvoirs propres. Elle se bornait à soumettre ses propositions à chaque conseil municipal. Il est évident qu'une telle organisation ne pouvait déboucher sur un travail efficace. C'est ainsi qu'une loi du 22 mars 1890 créa les syndicats de communes.

§II- LE TEMPS DES SYNDICATS DE COMMUNES ET DES DISTRICTS URBAINS

A/ Les syndicats de communes

De la date de leur création, en 1890, jusqu'à la réforme de 1959, les **syndicats de communes** ont peu évolué sauf dans leurs vocations. Sur le plan pratique, il a existé plusieurs catégories de syndicats de communes : les syndicats à vocation unique (1890), les syndicats à vocations multiples et les syndicats à vocations mixtes (1959). Sur le plan de l'organisation, comme sur le plan du fonctionnement, les **syndicats de communes** étaient caractérisés par un libéralisme très marqué. C'est ainsi que les communes pouvaient, elles-mêmes, par décision unanime et concordante, créer des syndicats. Elles pouvaient également le faire à la majorité qualifiée des deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant les deux tiers de la population totale. Toutefois, la création **d'un syndicat de com-**

2. La représentation de chaque composante était paritaire.

munes était subordonnée à un acte de création du préfet de département.

Le **syndicat de communes** était administré par un comité syndical, organe délibérant et un bureau comprenant le président et d'un nombre de membres fixé par les statuts, élus dans les mêmes conditions que le maire et ses adjoints.

Les compétences dévolues à **un syndicat** comprenaient un ou plusieurs objets : assainissement, ordures ménagères, voirie, gestion scolaire etc. Le syndicat disposait d'un budget alimenté par les contributions des communes ou par des recettes fiscales de remplacement.

B/ Les districts urbains

Ils ont été créés par l'ordonnance du 5 janvier 1956 sous l'appellation de « **districts urbains** ». Ils sont des établissements publics intercommunaux. Leur vocation est d'administrer des services communs à plusieurs communes³.

La création de **district urbain** intervenait par décision du Préfet, après délibération concordante ou prise à la majorité qualifiée par les assemblées municipales. Le **district urbain** est administré par le conseil de **district** et un bureau composé du Président et des Vice-présidents. Le conseil est composé des délégués élus par les Conseils municipaux conformément aux statuts.

Le **district urbain** exerce les attributions qui lui sont dévolues par délégation des communes. Il s'agit no-

3. Leur mission initiale était d'assurer le développement urbain dans le cadre d'une association de communes.

tamment des services de logement, des centres de secours incendie. Des services gérés par les syndicats des communes pouvaient également être transférés aux **districts**. Les **districts** disposent d'un personnel et d'un budget propres. Contrairement aux syndicats, les **districts** pouvaient avoir une fiscalité basée sur des contributions directes.

La formule du **district** a rencontré un succès relativement limité. Ce fut seulement une expérience sans originalité.

§III- LE TEMPS DES COMMUNAUTÉS

La création des **communautés** est une étape très importante dans l'évolution de **l'intercommunalité**. Il s'est agi, essentiellement, d'aller encore plus loin dans l'approfondissement et le renforcement de la coopération intercommunale. Une distinction s'impose cependant entre les différentes communautés : les communautés de communes, les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines, les communautés de villes.

I- Les communautés de communes

Elles font partie de la première génération des communautés. Elles couvrent essentiellement les zones rurales. Elles sont classées parmi les formules intermédiaires d'intégration, au même titre que les districts. Consolidées par la loi française d'orientation du 6 février 1992, les **communautés de communes** ont connu un très grand succès.

La **communauté de communes** était dirigée par le conseil de la communauté. Chaque commune membre disposait au moins un siège. Aucune commune ne pouvait avoir plus de la moitié des sièges. Le conseil de la **communauté de communes** se réunissait au moins une fois par trimestre.

La **communauté de communes** est caractérisée par trois traits essentiels : elle exerce de plein droit les compétences relatives à l'aménagement de l'espace et aux actes de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Elle doit, ensuite, exercer une des compétences suivantes : protection et mise en valeur de l'environnement, politique de logement et du cadre de vie. En outre les communes membres pouvaient transférer toutes ou partie de leurs compétences à l'institution intercommunale.

S'agissant des ressources, la **communauté de communes** disposait de la fiscalité additive à la taxe professionnelle de zone. Elle est éligible au fonds de compensation de la TVA. Elle bénéficie de la dotation globale de fonctionnement bonifié.

II- Les communautés d'agglomération

La **communauté d'agglomération** est une nouvelle forme de coopération intercommunale. Sa spécificité est de constituer un groupement de communes de plus de 50 000 habitants au moins « *d'un seul tenant et sans enclave au tour*

d'une ou plusieurs communes centres de plus 15 000 habitants »⁴.

La procédure suivie pour la création de la **communauté d'agglomération** est la même que celle de la communauté de communes. La seule particularité est que dans le cas de la **communauté d'agglomération**, la majorité qualifiée requise doit nécessairement comprendre la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée. Chaque commune membre de la communauté est représentée au sein du Conseil communautaire avec au minimum un siège. Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

Les **communautés d'agglomération** exercent deux séries de compétences : des compétences obligatoires et des compétences facultatives

- **Compétences obligations** : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, la politique de l'habitat, la politique de la ville,

- **Compétences optionnelles** : outre leurs compétences obligatoires, les **communautés d'agglomération** doivent exercer trois compétences parmi les cinq ci-après : voirie d'intérêt communautaire, assainissement, eau, politique de l'environnement (élimination et valorisation des déchets), équipements culturels et sportifs.

Contrairement à la communauté de commune, la **communauté d'agglomération** dispose de ressources propres : taxe professionnelle unique (au lieu et place des communes) à laquelle s'ajoute une fiscalité additionnelle à

4. Sauf lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef lieu du département.

la fiscalité communale sur taxes foncières et taxe d'habitation. Il y a, ensuite, les taxes liées aux services qu'elles exercent (enlèvement des ordures ménagères).

III- Les communautés urbaines

Elle est la forme la plus élaborée des structures de coopération intercommunale. La **communauté urbaine** existe en France depuis la loi du 31 décembre 1966 et au Sénégal durant la période 1983-2001. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et administrative. Les règles de fonctionnement sont les mêmes que pour les communes.

La **communauté urbaine** est dirigée par un conseil (ou comité) organe délibérant et un bureau composé du Président et des Vice-présidents. Les compétences qui lui sont dévolues sont généralement : l'urbanisme, l'aménagement des sites d'habitats, transports, l'assainissement, les ordures ménagères, la voirie, le stationnement etc. Les ressources sont constituées par les redevances pour services rendus, les contributions des communes membres, la taxe professionnelle, les dotations de l'Etat etc.

X X
X

Le tableau, qui vient d'être présenté relativement à l'évolution historique de l'**intercommunalité** à travers les âges, montre, que celle-ci a su, à chaque étape de son développement, s'adapter aux circonstances politiques, économiques et sociales et a pu épouser les formes les plus va-

riées et engendrer des progrès les plus significatifs. Il s'en dégage de toute évidence des enseignements forts utiles pour un approfondissement des connaissances sur les formes et modalités d'exercice de la coopération intercommunale.

Chapitre 2

FORMES ET MODALITÉS D'EXERCICE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Les développements consacrés à l'évolution historique de **l'intercommunalité** ont montré l'existence d'une multitude d'institutions, chacune étant régie par une législation propre. Il en résulte la difficulté d'avoir une vision globale de **l'intercommunalité**. La seule voie qui s'offre est la référence à la loi française du 12 juillet 1999 dont l'apport essentiel permet de dégager quelques règles communes relatives à l'organisation et à l'exercice de **l'intercommunalité**.

§I- LA DIVERSITÉ DES FORMULES D'INTERCOMMUNALITÉ

Les formules d'**intercommunalité** sont multiples. Leur nombre est même impressionnant. Plusieurs critères peuvent être utilisés pour les classer. Mais le plus simple et certainement le plus efficace est celui qui permet de les distinguer en deux grandes catégories : les structures d'intercommunalité institutionnalisées et les autres formes d'intercommunalité.

I- Les formules institutionnalisées d'intercommunalité

Les formules d'intercommunalité institutionnalisées sont relativement nombreuses. Elles comprennent entre autres : les syndicats, les districts urbains et les communautés

(communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de ville).

A/ Les syndicats de communes

Ils ont été institués par la loi française du 22 mars 1890, c'est-à-dire, cent ans après la création des communes (constitution du 3 septembre 1791). Ainsi Les **syndicats de communes** sont véritablement le point de départ de la coopération intercommunale. On retiendra cependant que l'ouverture qui a été faite par la loi du 18 juillet 1837 n'était qu'une ébauche de coopération. Elle permettait tout juste la gestion d'objets indivis et quelques travaux en commun. Depuis lors le système de **syndicat de communes** n'a pas connu de changement jusqu'à la loi du 5 juin 1959 qui élargit son champ d'intervention avec la création, à côté des syndicats à vocation unique, des syndicats à vocation multiple. Ainsi coexistaient trois types de syndicats de communes :

- **Le syndicat intercommunal à vocation unique** : il a un seul objet, c'est-à-dire une seule œuvre ou un seul service d'intérêt intercommunal à gérer,
- **Le syndicat intercommunal à vocation multiple** : il a plusieurs compétences. Celles-ci ne sont pas limitativement déterminées. Elles peuvent ne pas avoir de liens entre elles,
- **Le syndicat intercommunal mixte** : il regroupe en plus des communes d'autres structures publiques ou parapubliques

B/ Les districts urbains⁵

Les **districts urbains** constituent des établissements publics

« chargés d'administrer des services communs à plusieurs communes ». Ils sont créés par décision du préfet de département au tour d'une commune-Centre avec des communes périphériques. Le **district urbain** est administré par un organe délibérant, le Conseil du district et un organe exécutif, composé du Président et des vice-présidents. Les membres du Conseil de **district** sont des délégués élus par les conseils municipaux membres.

C/ Les communautés

Il existe plusieurs types de communautés : les communautés de communes, les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines, les communautés de villes.

1°/ Les communautés de communes

Les **communautés de communes** ont été créées par la loi française d'orientation du 6 février 1992, complétée par la loi du 29 janvier 1993. La formule vise à associer les communes d'un même espace de solidarité en vue de l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

Les **communautés de communes** sont instituées par décision du préfet⁶. Les organes comprennent : un or-

5. Ordonnance du 7 janvier 1959.

6. Avec application de la règle de la majorité qualifiée des communes composantes.

gane délibérant, le conseil et un organe exécutif composé du Président et du bureau. Les **communautés de communes** sont des structures adaptées pour le milieu rural.

2°/ Les communauté d'agglomérations

Les **communautés d'agglomérations** ont été créées en France pour le milieu urbain. Elles ont été instituées par la loi du 12 juillet 1999. Elles regroupent des communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants.

La procédure de création était la même que celle des communautés de communes. Chacune des communes est représentée au sein du Conseil. Toutes les communes ont au minimum un siège. Aucune commune ne pouvait avoir plus de la moitié des sièges. La **communauté d'agglomération** à quatre compétences obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, la politique de l'habitat et la politique de la ville. A ces quatre compétences, il faut ajouter trois autres compétences figurant sur une liste de 5 compétences.

3°/ Les communautés urbaines

La **communauté urbaine** est la formule de coopération intercommunale la mieux élaborée. Elle a vu le jour en France avec la loi du 31 décembre 1966⁷. Pour les agglomérations ayant plus de 50 000 habitants la loi d'orientation de 1992 a réduit le nombre d'habitants à 20 000 (seuil de création de la communauté urbaine).

7. Communauté urbaine de Dakar est créée en 1983.

La procédure de création repose sur la règle de la majorité qualifiée des communes composantes sous réserve de l'accord de la ville dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée. Les règles de fonctionnement sont les mêmes que celles des communes.

4°/ Les communautés de ville

Les communautés de ville ont été instituées par la loi française d'orientation de 1992. Elles sont créées à l'image des communautés de communes avec l'exigence de regrouper au moins 20 000 habitants.

Sur le plan des compétences, **les communautés de villes** ont sensiblement les mêmes compétences que les communautés de communes : aménagement de l'espace, actions de développement économique, création et équipement de zones d'activités industrielles. **Les communautés de villes** peuvent, en outre, exercer au moins l'un des quatre groupes de compétences : protection et mise en valeur de l'environnement, politique de cadre de vie, lutte contre la pollution des eaux et de l'air, lutte contre le bruit, assainissement, politique de logement, voirie, construction, entretien des équipements culturels et sportifs.

II- Les autres structures d'intercommunalité

Indépendamment des structures qui viennent d'être passées en revue qui sont de l'ordre institutionnel, il existe de nombreuses autres institutions ou organismes qui ont également une vocation d'intercommunalité. Il s'agit notamment des ententes et des conférences intercommunales,

des associations de communes, des sociétés d'économie mixte, des établissements publics territoriaux.

A/ Les ententes, conférences et conventions intercommunales

Les **ententes intercommunales** constituent la première formule de coopération intercommunale. Elles ont vu le jour avec la loi du 18 juillet 1837 qui permettait la création d'ententes pour gérer les biens communaux indivis et les travaux en commun. Les **ententes** sont constituées sur la base d'un contrat administratif conclu entre deux ou plusieurs communes. Il existe aussi les conventions prévues par le code général des collectivités locales du Sénégal qui revêtent la même configuration que les ententes intercommunales. Mais qu'il s'agisse de l'entente ou de la convention, les affaires intercommunales sont traitées par les conférences intercommunales qui se réunissent périodiquement.

B/ Les syndicats mixtes

A côté des syndicats de communes, il existe ce qu'on appelle les **syndicats mixtes**⁸. Leur objet est d'œuvrer pour la réalisation de services présentant une utilité publique pour les personnes morales qui le composent. Celles-ci peuvent être, outre les communes, des partenaires relevant du secteur public : collectivités territoriales, établissements publics, chambres de commerce. La création de

8. Ils ont été créés par la loi française du 20 mai 1955.

syndicats mixtes relève d'un arrêté du préfet du département.

C/ Les associations de communes

Le procédé des associations créées sur la base de la loi de 1901 a servi aux collectivités locales à s'organiser en groupements afin de développer des programmes en commun. La formule a connu un grand succès en raison de sa simplicité et de son ouverture à toutes sortes de partenaires. Mais il a été soumis à de rudes critiques d'ordre politique et d'ordre administratif du fait du risque de l'utilisation des deniers publics qui peut ne pas répondre aux règles et exigence des finances publiques.

D/ Les sociétés d'économie mixte

Pendant longtemps, les communes n'étaient pas autorisées à intervenir dans le domaine économique et commercial privé en vertu du principe de séparation des activités publiques régaliennes et des activités de marché. L'interdiction a été levée récemment permettant ainsi aux collectivités locales de pouvoir participer dans des sociétés commerciales et industrielles. Elles ont même acquis le droit de créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à d'autres personnes morales. De telles sociétés sont soumises naturellement au contrôle des collectivités locales et de l'Etat.

§II- LA SYSTÉMATISATION DES RÈGLES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PU- BLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Les établissements publics de coopération intercommunale fonctionnent à l'image des communes-membres. Ils sont régis par la même législation et la même réglementation. Il reste cependant qu'ils sont soumis à des règles spécifiques. En schématisant, il est possible de relever cinq principes directeurs : le principe de dualité des organes de direction, le principe de spécialité, le principe de représentation indirecte, le principe de majorité qualifiée pour la prise des décisions et le principe de création par l'Etat des EPCI.

I- Le principe de la dualité des organes de direction

Comme les communes, les **établissements publics de coopération intercommunale** disposent d'un organe délibérant (comité ou conseil) et d'un organe exécutif, (le Président et le bureau).

A/ L'organe délibérant

L'organe délibérant constitue l'administration de l'EPCI. Il fonctionne comme un conseil municipal. Il est composé de délégués élus par les Conseils municipaux des

communes membres⁹. L'organe délibérant prend le nom de comité ou de conseil.

Les conseillers délégués sont élus par les conseils municipaux dans les mêmes conditions que les maires et leurs adjoints. L'élection interne a lieu au scrutin secret, à la majorité absolue aux deux premiers tours, ensuite à la majorité relative aux tours suivants. Le mandat de délégué à l'EPCI a la même durée que celui de conseiller municipal. L'élection a lieu après chaque renouvellement général du conseil municipal.

La compétence des EPCI est axée essentiellement sur la notion d'intérêt communautaire dont la délimitation varie selon les EPCI. De manière générale l'EPCI exerce les compétences que la loi lui transfère. Cependant il existe des compétences obligatoires pour les EPCI et des compétences d'intérêt communautaire que les communes peuvent décider de transférer à l'EPCI.

B/ L'organe exécutif

C'est le Président de l'EPCI qui incarne l'exécutif. Il est assisté d'un ou de plusieurs vice-présidents. Le bureau est composé du Président et des Vice-présidents ainsi que d'autres membres choisis par l'organe délibérant. Le Président de l'EPCI est chargé de préparer et d'exécuter les délibérations de l'organe délibérant. Il est ordonnateur du budget. Il assure l'administration de l'EPCI. A ce titre, il est le chef des services créés par l'organe délibérant. Dans l'exercice de ses fonctions, le Président de l'EPCI peut dé-

9. A l'exception des syndicats.

léguer une partie de ses attributions à un de ses Vice-présidents. En cas d'empêchement des Vice-présidents, le Président de l'EPCI peut choisir d'autres membres du bureau.

II- Le principe de spécialité

Contrairement à la commune qui a une vocation générale, **l'Etablissement public de coopération intercommunale** (EPCI) est régi par le principe de spécialité. Autrement dit, les structures de l'intercommunalité exercent des attributions limitativement fixées par les statuts. C'est ce que les juristes appellent des « *compétences d'attributions* ». C'est sur la base de cette répartition des compétences entre communes et institutions intercommunales qu'est fondée « **l'intercommunalité** ». Le Conseil d'Etat français a conçu sur ce point une jurisprudence très fournie. Il considère en effet qu'une compétence ne peut être exercée que par un seul titulaire : si donc la commune a délégué une de ses compétences à l'établissement, elle ne peut plus l'exercer elle-même. Si la commune a opéré un transfert de compétence au profit de l'intercommunalité, elle en est dessaisie immédiatement.

III- Le principe de représentation indirecte

L'autre élément de différenciation entre la commune et l'institution intercommunale réside dans le système de désignation des organes. Alors que pour la commune, la représentation des citoyens dans les organes est assurée, par élection directe, par les populations, il n'en est pas de

même pour **l'établissement public de coopération** intercommunale qui est administré par un Conseil (ou comité selon les cas), organe délibérant composé des délégués élus par les Conseils municipaux. La règle s'applique aussi bien aux syndicats, aux districts et aux communautés¹⁰.

IV- Le principe de la création de l'EPCI par l'Etat

Le rôle de l'Etat est prépondérant dans la création et le fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale. Dans tous les cas de figure, même si l'initiative de création émane des communes, l'EPCI ne peut exister juridiquement que s'il existe un acte de l'autorité, arrêté ou décret de création.

L'arrêté du représentant de l'Etat ou le décret délimite le périmètre d'évolution de l'institution intercommunale et autorise sa création. Le pouvoir de l'autorité est discrétionnaire. Il est cependant soumis sous le contrôle du juge. Celui-ci peut rejeter le projet de création d'un EPCI s'il estime que le dit projet n'est pas conforme à la loi ou à l'intérêt général. Outre la création, l'Etat, assure également, la surveillance et le contrôle permanent sur le fonctionnement des EPCI dans les mêmes conditions que les collectivités locales.

10. D'aucuns souhaitent une élection directe par la population des conseillers intercommunautaires.

V- Le principe de la majorité qualifiée

La règle de l'unanimité des communes composantes, était exigée pour la création de l'EPCI. A partir de 1959, elle est remplacée par la règle de la majorité qualifiée. La règle de la majorité qualifiée est applicable aux EPCI existants (syndicats, districts, communautés de commune). Elle est requise pour la création des EPCI.

X X

X

La coopération intercommunale a pris un essor considérable. Son champ d'intervention s'élargit chaque jour d'avantage. Elle est ainsi portée à s'occuper de plusieurs domaines à la fois : alimentation en eau, électrification urbanisme, voirie, infrastructures, assainissement, logement, transport culture, formation professionnelle et de manière générale de tous les problèmes de développement, d'aménagement et d'équipement du territoire. Les structures de coopération intercommunales sont devenues des acteurs économiques et sociaux incontournables.

Face à leurs charges de plus en plus lourdes et les nombreuses contraintes auxquelles elles sont soumises les institutions de coopération intercommunales ont besoin non seulement de ressources, mais, également, d'être affranchies des multiples contraintes qui les assaillent en entravant l'efficacité de leurs actions.

Chapitre 3

LE FINANCEMENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

Les institutions intercommunales de coopération ont besoin pour fonctionner de ressources suffisantes. Pour les trouver, elles utilisent diverses formules de financement d'ordre traditionnel ou moderne.

§I- LES FORMULES TRADITIONNELLES DE FINANCEMENT

Les premières méthodes de financement sont apparues avec la naissance de l'intercommunalité, à la fin du XIX^e siècle. Elles se sont démultipliées au fil du temps, parallèlement à la diversification des opérations de coopération. Caractérisées par l'empirisme de la démarche leur productivité est relativement faible. On trouve diverses formes : contribution des communes, dotations de l'Etat, dons et legs, recettes diverses.

I- Les contributions des communes-membres

A l'origine, les **contributions des communes-membres** constituaient l'unique source de financement des activités de coopération intercommunale. Ces contributions qui étaient à la fois matérielles et financières étaient établies sur des

bases variables. S'agissant plus spécialement des contributions financières, elles étaient fixées généralement au prorata des recettes ordinaires encaissées par chaque commune au cours des derniers exercices budgétaire connus. Dans la plupart des cas, la clé de répartition utilisait des critères généraux : importance de la population, du potentiel économique, de la superficie des communes en km², de la longueur de la voirie, de la nature des contributions ou de l'objet communautaire.

Généralement, les **contributions des communes** étaient d'ordre budgétaire. Sur le plan purement comptable, chaque commune devait inscrire les crédits à transférer sous forme de « crédit d'engagement ». Il appartenait à l'institution de coopération intercommunale de prendre les mesures nécessaires pour la prise en charge dans les rubriques correspondantes. L'expérience de la communauté urbaine de Dakar (1983-2001) le montre, les contributions des seules communes-membres ne peuvent suffire pour assoir les bases d'une coopération intercommunales durable. Il faut nécessairement d'autres apports tels que les dotations de l'Etat.

II- Les dotations de l'Etat

Outre les contributions des communes, l'**intercommunalité** peut bénéficier de l'aide soutenue de l'Etat. Celle-ci peut être exceptionnelle pour des projets spécifiques ou de manière globale pour le fonctionnement et l'équipement de l'établissement public de coopération intercommunale. La loi française de 1999 qualifiait une telle dotation « d'intercommunalité ». Le code sénégalais des collectivités locales prévoit

deux catégories de dotations de l'Etat : le fonds de dotation de la décentralisation et le fonds d'équipement des collectivités locales.

A/ Le fonds de dotation de la décentralisation

Destiné à être réparti entre les départements et les communes, le fonds de dotation de la décentralisation intègre également les structures déconcentrées de l'Etat qui apportent leur concours au bon fonctionnement des collectivités locales.

La dotation de la décentralisation est équivalente à 3,5% de la TVA perçue au profit du budget de l'Etat basée sur la dernière année de gestion commune. Les critères de répartition sont fixés par décret chaque fois que de besoin après avis du conseil national de développement des collectivités locales sur la base de :

- $\frac{3}{4}$ réservés aux collectivités locales
- $\frac{1}{4}$ réservés aux services déconcentrés de l'Etat.

Il appartient au ministre chargé des collectivités locales de proposer les critères en fonction des compétences transférées et des activités des services déconcentrés.

B/ Le fonds d'équipement des collectivités locales

Le fonds d'équipement des collectivités locales est destiné aux villes, communes et groupements. Il est alimenté par un prélèvement de 02% de la TVA de la dernière gestion connue. Le fonds est réparti entre les différentes collectivités locales sur la base du principe de solidarité, chaque année, par arrêté conjoint du ministre chargé des

collectivités locales et du ministre de l'économie et des finances. Les modalités de répartition sont déterminées après avis du Conseil supérieur de Développement des collectivités locales.

A l'encontre des deux fonds, le fonds de décentralisation et le fonds d'équipement des collectivités locales, de nombreuses critiques ont été formulées. Il s'agit notamment du non respect des critères de base, de l'irrégularité de la répartition des fonds, des préoccupations politiques qui y sont installées, de l'insuffisance, en montant, de la dotation globale etc. L'expérience marocaine où 30% de la TVA est affecté aux collectivités territoriales montre que dans ce domaine, il s'agit davantage de volonté politique pour asseoir un système de financement adéquat. C'est dans ce cadre que de nombreuses personnes estiment qu'il faut nécessairement porter à 20% au moins, la part de la TVA réservée aux collectivités locales sénégalaises afin d'assurer leur développement.

III- Les recettes diverses

Le code général des collectivités locales du Sénégal distingue trois catégories de recettes : les dons et legs, les revenus du patrimoine, les produits tirés de l'exploitation des services et du domaine public. Ces diverses recettes concernent à la fois les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

A/ Les dons et legs

Les collectivités locales et leurs groupements peuvent accepter les « dons et legs ». Trois cas peuvent se présenter : les dons et legs sont soumis à des charges ou conditions, les dons et legs sont faits sans charges ni conditions, les dons et legs font l'objet de réclamation ou de contestation de famille.

Premier cas : les dons et legs sont soumis à des charges ou conditions. Dans ce cas, ils ne peuvent être acceptés par la collectivité qu'après délibération de l'Assemblée locale. La délibération est approuvée ensuite par le ministre chargé des collectivités locales.

Deuxième cas : les dons et legs sont soumis à des charges ou conditions. Dans ce deuxième cas, les collectivités locales peuvent accepter librement par délibération de l'assemblée locale.

Troisième cas : les dons et legs font l'objet de contestations ou de réclamations au sein de la famille du donneur. Dans ce cas, l'acceptation par la collectivité ou le groupement doit être autorisée par décret.

B/ Les revenus du patrimoine

Les collectivités locales et leurs groupements tirent de leur patrimoine public ou privé divers revenus.

1°/ Les revenus tirés du patrimoine privé

Les collectivités locales et leurs groupements disposent d'un patrimoine privé à l'égard duquel, ils exercent un droit de propriété. Ils peuvent ainsi recevoir les produits

d'exploitation ou d'aliénation. Il peut s'agir de loyers, de fermage, de concession de produits de propriété de produits de vente de coupes de bois.

2°/ Les revenus tirés de l'exploitation des services

Les revenus peuvent être également tirés de l'exploitation des services administratifs : location de bâtiments, produits des expéditions des actes administratifs, droits de légalisation, produits de pompes et funèbres etc.

3°/ Les revus provenant du domaine public

Les ressources provenant du domaine public sont constitués de redevances d'occupation du domaine public : droits de stationnement, occupation des trottoirs par les terrasses de café, permission de voirie pour les kiosques, station essence, droits de place, droits de fourrière etc.

Il est évident que toutes les ressources perçues par les communes au titre du patrimoine ou du domaine public sont également autorisées au profit des institutions de coopération intercommunale. Leur rendement étant relativement faible, il faut recourir à d'autres méthodes non seulement plus modernes mais, également, plus productives.

§II- LES NOUVELLES FORMULES DE FINANCEMENT

Indépendamment des formules dites traditionnelles de financement d'opérations d'intercommunalité, il existe de nombreuses autres possibilités permettant aux établissements publics de coopération intercommunale de trouver les ressources nécessaires à leur fonctionnement et à la réalisation de

leurs projets. Ces nouvelles formules comprennent entre autres, la fiscalité propre aux EPCI, les emprunts, l'exploitation industrielle et commerciale et les subventions et recettes spécifiques.

I- La fiscalité propre aux EPCI

L'expérience enseigne que l'autonomie locale, administrative et financière, n'a de signification que si les collectivités locales auxquelles elle est octroyée disposent d'une fiscalité propre. Les exemples sont nombreux d'institutions dites autonomes qui ont échoué faute de disposer de ressources propres existantes au moment opportun. L'existence de ressources propres, c'est-à-dire d'une fiscalité apte à assurer le fonctionnement régulier et efficace des instruments de coopération intercommunale est donc essentiel pour la survie et l'efficacité de ces institutions. La fiscalité locale propre est selon un éminent auteur « *l'expression d'un pouvoir fiscal qui se traduit par le vote des taux de la fiscalité de la part des instances dirigeante de l'établissement public à coopération intercommunale* ». ¹¹

L'existence d'impôts locaux remonte à la Révolution française de 1789. C'est au cours de cette période que furent établies les contributions sur les bâtiments et sur les terres agricoles ainsi que les contributions mobilières sur les habitations et les patentes sur les négoce. Les collectivités locales étaient habilitées au début à percevoir des centimes additionnels sur les impositions destinées à l'Etat. C'est ainsi que sont nées les quatre vieilles contributions

11. Marie Christine Gelabert « l'intercommunalité » *op. cit.* page 63.

elles ont été transférées entièrement en 1975 aux collectivités locales.

La fiscalité locale propre aux établissements publics de coopération intercommunale est applicable, en France, aux syndicats d'agglomérations nouvelles et aux communautés d'agglomérations. Elle revêt plusieurs formes : fiscalité additionnelle, fiscalité complémentaire, dotation de solidarité communautaire, taxe professionnelles.

- **La fiscalité propre additionnelle** : elle s'ajoute à la fiscalité des communes. Elle est applicable en France aux communautés de communes, le cas échéant aux communautés urbaines créées avant la date de publication de la loi du 12 juillet 1999. Depuis cette date, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent percevoir directement leur part d'impôts directs locaux, taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties et taxe professionnelle. Les taux sont variables (taux municipal, taux communautaires, taux départemental, taux régional).

- **La taxe professionnelle unique** : elle s'applique de plein droit aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines nouvelles. La taxe est au taux unique sur le périmètre communautaire. C'est l'EPCI qui vote le taux unique et le perçoit directement.

- **La fiscalité ménage complémentaire** : cette fiscalité alourdit naturellement la pression fiscale. Elle ne peut être choisie par l'institution communautaire que si la taxe professionnelle ne lui suffit pas pour apporter les ressources nécessaires. Son recours ne peut être que momentané. Elle est une sorte de réserve permanente à condition d'être choisie. Les règles d'évolution des taux sont les

mêmes que pour la taxe additionnelle. La fiscalité ménage complémentaire est établie en fonction de trois taux : taxe professionnelle, taxe additionnelle et taxe complémentaire.

II- L'emprunt

L'**emprunt** est un acte unilatéral de l'assemblée locale. Son exécution suppose cependant l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

Les lois de décentralisation ainsi que le mouvement de modernisation qui s'est emparé des marchés financiers ont amené les collectivités locales et leurs regroupements à faire appel à l'emprunt pour exécuter leurs projets. Il revient à l'assemblée locale (conseil ou comité) d'autoriser l'emprunt, le montant, la durée, la garantie du prêt ainsi que les modalités de remboursement sont déterminés dans le document d'emprunt.

III- L'exploitation à caractère industriel et commercial

L'**interventionnisme municipal** dans le domaine économique se développe de plus en plus. Il implique aujourd'hui tous les secteurs de la vie économique. Il se manifeste sous la forme de société d'économie mixtes ou d'établissements publics locaux. Il s'incarne directement dans les rapports entre collectivités publiques et entreprises privées.

Un débat très long s'était instauré au début du XX^e siècle relativement au socialisme municipal. Ce débat est largement dépassé de nos jours. Le problème n'est plus en effet de savoir si l'**interventionnisme municipal**, dans les différents domaines d'activités, est légitime ou non. Le

code sénégalais des collectivités locales de 1996 a créé de nouvelles possibilités d'intervention économique des départements, communes et des groupements d'intercommunalité. L'article 25 du code précité stipule en effet que « *les collectivités locales et leurs groupements peuvent exploiter directement en régie, des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial dans le cas où l'intérêt public l'exige et notamment en cas de carence ou d'insuffisance de l'initiative privée* ». L'article 328 du même code précisé ajoute « *les collectivités locales peuvent, par délibération de leurs conseils, soit acquérir des actions ou obligations des sociétés, d'exploiter des services locaux, soit des actions d'apports ou des parts défendeurs émises par les dites sociétés* ».

L'interventionnisme économique est donc bien dans le domaine de la légalité. Il existe cependant quatre limites. **La première limite** est déterminée par le principe selon lequel l'intervention économique des collectivités locales doit d'exercer sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de l'égalité des citoyens devant la loi. La **seconde limite** réside dans l'obligation pour les collectivités locales de respecter dans leur action les règles de l'aménagement du territoire. **La troisième limite** impose aux collectivités locales d'exercer leur compétence dans le respect des sujétions de la défense nationale. La **quatrième et dernière limite** concerne la compétence de l'Etat responsable de la conduite générale du développement économique et social de la nation.

X X
X

La réponse à la question relative à la nature de l'interventionnisme des collectivités locales est donc claire. Il s'agit véritablement d'un problème politique. Le code sénégalais des collectivités locales de 1996 comme celui de 2013 ont ainsi voulu rompre avec le système de cantonnement juridique qui limitait l'interventionnisme économique des communes. Cette interdiction étant levée, les collectivités locales et leurs regroupements peuvent désormais participer librement au développement économique et social du pays. Le Sénégal est ainsi rentré dans l'ère nouvelle de la coopération intercommunale internationale.

II^e partie

L'EXPÉRIENCE SÉNÉGALAISE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'expérience sénégalaise de **l'intercommunalité** est relativement récente. C'est, en effet, en 1983 que fut créée la première institution intercommunalité : **la communauté urbaine de Dakar** créée après la suppression de celle-ci en 2001, l'entente **cadak-car** est sur le même territoire. Elle fonctionne toujours mais avec d'énormes difficultés. A la vérité il est difficile de tirer de ces deux expériences des enseignements crédibles. Elle manque en effet de recul pour permettre d'en tirer des réflexions fécondes.

Sur le plan international, des efforts importants ont été cependant accomplis par le Sénégal pour non seulement développer des relations de coopération intercommunale avec des villes du Nord et Sud, mais, également pour s'insérer dans le mouvement mondial d'émancipation et de développement des communautés de base. Il reste à les intensifier et à renforcer les libertés communales afin de permettre aux collectivités locales sénégalaises de développer une coopération efficiente entre elles et le reste du monde.

Chapitre 1^{er}

L'EXPÉRIENCE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE DAKAR

L'institution municipale a connu à Dakar une évolution singulière. Longtemps soumise à un régime dérogatoire du droit commun, elle n'est devenue adulte qu'avec la réforme territoriale et locale de 1983. Auparavant, par gouverneur et administrateur municipal interposés, elle a fini par ployer sous le poids d'un endettement lourd et un environnement urbain totalement dégradé.

Mais Dakar n'est pas seulement une ville-capitale, elle est également une région, située à l'extrême Ouest du pays avec ses cités satellites flamboyantes ses zones industrielles qui s'étendent sans limites, ces villages traditionnels qui aspiraient à s'intégrer dans le tissu urbain moderne. Tout cet ensemble de couleurs et de vie est érigée en en 1964 en un ensemble communal couvrant toute la région.

Ainsi est née la grande commune de Dakar dotée d'un statut spécial dérogatoire du droit commun. Elle a éclaté en 1983 dans le cadre de la réforme administrative et locale pour donner naissance à la **Communauté urbaine de Dakar** et trois communes dans un premier temps (Dakar, Pikine Rufisque-Bargny) puis cinq (Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Bargny) et trois communautés rurales (Sangalkam, Sebekotane et Yenne). La communauté urbaine de Dakar, la première du genre au Sénégal est

ainsi apparue sur la scène locale et territoriale parée d'une dimension institutionnelle et fonctionnelle spécifique.

§I- LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE DAKAR

La création d'une communauté urbaine pour la premièrement fois au Sénégal répondait à deux objectifs : d'une part, exprimer la volonté de construire une entité autonome sous la forme d'un groupement d'agglomérations et avec une autonomie administrative et financière et, d'autre part, assurer et garantir l'autonomie des communes composantes. **La communauté urbaine de Dakar** a répondu à cette double exigence. Il faut, cependant retenir, qu'elle a créée en violation des dispositions du code d'administration (loi juin 1966) selon lesquelles les communes intéressées doivent exprimer leur libre volonté de s'associer avant toute création de communauté urbaine. La loi créant dans ses conditions la communauté urbaine a défini ses attributions, ses organes de direction et son système de fonctionnement.

I- Les compétences de la communauté urbaine

Les compétences de la commune urbaine de Dakar s'étendaient à tous les secteurs qui ne pouvaient être pris en charge par une seule commune. Elles comprennent entre autres :

- La gestion des services publics intercommunaux
- La construction et l'entretien de la voirie municipale

- Le balayage et l'enlèvement des ordures ménagères
- La gestion de structures spécialisées tels que l'hôpital Abass NDao, les cimetières musulmans de Sembédioune et de Yoff, les cimetières catholiques de Bel Air, Hann Maris et la VDN.
- La gestion des bourses municipales
- La gestion du centre de formation et de perfectionnement des personnels communaux
- La liquidation des dettes de l'ancienne commune de Dakar.

La liste n'est pas exhaustive. Le décret 83-1131 ouvrirait en effet la possibilité pour les communes-membres de faire appel à la CUD en cas de besoin, pour la réalisation de travaux qui ne sont pas de leur compétence technique. Il était nécessaire dans ce cas que la délibération soit visée par le **Comité** de la CUD avant la signature de la convention. Celle-ci est transmise, par la suite, au représentant de l'Etat (gouverneur) pour approbation.

II- Les organes dirigeants de la communauté urbaine

La communauté urbaine de Dakar, disposait deux organes. Le Comité, organe délibérant, et le Président du comité, organe exécutif

A/ Le Comité de la CUD

C'est l'organe délibérant. Il règle par ses délibérations et dans le cadre de ses attributions, les affaires de la Communauté urbaine. Il est constitué des conseillers délé-

gués, élus par les conseils communaux : Dakar 5, Pikine 3, Guédiawaye 2, Rufisque-Bargny 2.

Le **Comité de la CUD** avait les mêmes prérogatives que les conseils municipaux. Il obéissait aux mêmes procédures. Il était présidé par un président élu par le Comité, choisi en son sein.

B/ Le Président du Comité de la CUD,

C'est l'organe exécutif de la communauté urbaine. Il était secondé par deux vice-présidents choisis dans les mêmes conditions que lui. Le **Président** et les deux vice-présidents formaient le bureau. Le Président avait les mêmes prérogatives que les maires des communes. Le Président du Comité est ordonnateur du budget de la CUD. Dans de ses fonction, il était soumis aux lois et règlements dans les mêmes conditions que les maires.

C/ Le dispositif organisationnel

Le diagnostic organisationnel de la CUD, effectué après une première année d'exercice, avait révélé des insuffisances dans le fonctionnement des services. Il existait, en effet, à l'époque, une multitude de bureaux et services mal articulés, un personnel pléthorique non spécialisé. Devant un tel constat, il devenait nécessaire de procéder à une réforme profonde des structures administratives et techniques de la CUD. Le nouvel organigramme, établi à la suite d'études appropriées, se présentait ainsi : le secrétariat général de la CUD, la direction des affaires administratives et financières, la direction des services techniques, la direction de la formation et des

bourses à laquelle était rattaché le centre de formation et perfectionnement des personnels, la direction du centre hospitalier Abass NDao.

Le dispositif ainsi mis en place répondait à deux objectifs : assoir un système d'organisation rationnel et pouvant permettre une concertation permanente entre les différents centres de décision et une facilitation dans la circulation des informations et dans l'exécution du service. Au niveau de chacune des directions, il fut créé des structures spécialisés correspondant à des divisions et à des bureaux dans l'optique de garantir une administration tournée résolument vers le développement. L'autre but de la restructuration visait le recrutement de cadres supérieurs et d'agents compétents à mettre à tous les niveaux de l'administration afin de réaliser un fonctionnement adéquat de la CUD tant sur le plan administratif que fonctionnel.

§II- LA DIMENSION FONCTIONNELLE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE

La création de **la communauté urbaine de Dakar** a représenté incontestablement une innovation majeure destinée à assurer, de manière optimale, la gestion en commun de services publics indispensables à un développement régional équilibré. Mais dès le début, l'institution marquait des signes de faiblesse du fait de contraintes non maîtrisées alors qu'elle dispose d'atouts et des lignes de force tournées vers la construction d'une véritable administration locale de développement.

I- Les lignes de force de la CUD

La communauté urbaine et une institution de coopération intercommunale à multiple facettes. Non seulement elle offre aux communes-membres la possibilité d'exécuter des travaux hors de leurs compétences techniques, mais elle a su, également, s'imposer très rapidement comme un cadre de concertation et de dialogue permanent entre acteurs du développement urbain de la région. Elle est devenue, par la force des choses le lieu de réalisation de grandes performances dans l'aménagement de l'espace et la gestion du cadre de vie des populations de la région de Dakar. Pour assurer sa mission, la CUD disposait de plusieurs atouts : un équipement important hérité de l'ancienne commune de Dakar, un système de gestion rationalisé et des capacités techniques et humaines réelles.

A/ L'héritage de l'ancienne commune de Dakar et de la colonisation française

Dakar, c'est d'abord un héritage de la colonisation française. C'est une ville, artificielle qui est sortie du néant. Il a fallu le travail opiniâtre mené par des hommes exceptionnels pour passer du néant à la plénitude de l'être. C'est en 1887 que Dakar est devenue une commune de plein exercice, après Saint Louis (1872), Gorée (1872) et Rufisque (1880). Mais depuis sa fondation en 1857 jusqu'à l'accession du Sénégal à l'indépendance nationale en 1960, des efforts importants ont été réalisés par les autorités coloniales françaises de l'époque pour faire du petit village de pêcheurs lébous, ce qu'il est devenu aujourd'hui, une

capitale nationale, économique et politique et une grande métropole ouest africaine parées de toutes les infrastructures d'une ville moderne. Outre cet héritage colonial français fort important, la CUD, a pu également bénéficier d'installations et des moyens techniques de l'ancienne commune de Dakar, ce qui a permis à la nouvelle institution de démarrer immédiatement ses activités.

B/ La rationalisation du système de gestion

La direction de services techniques était chargée de la conception, de l'exécution et du contrôle des projets de des programmes définis par le Comité de la CUD. Elle était articulée, comme les autres directions en divisions et bureaux spécialisés. Il existait ainsi une antenne technique au niveau de chacune des différentes circonscriptions administratives de la région.

La mission de la direction des services techniques a revêtu plusieurs volets : gestion des services publics d'intérêt commun, des équipements, de la maintenance, du patrimoine bâti et non bâti, de la coordination générale de l'instruction des dossiers techniques, de la concertation avec les structures chargées de la planification et de l'aménagement ainsi que du suivi des réseaux urbaines et assainissement du milieu.

La réorganisation et la rationalisation des équipements et du système de gestion ont permis à la CUD d'avoir un impact indéniable sur la cohérence des actions des différentes activités. Ils ont également contribué à l'émergence d'une institution intercommunale résolument tournée vers l'innovation technologique et la réalisation de

projets porteurs d'un développement économique et social au profit de l'ensemble des communes-membre.

C/ Le renforcement des capacités techniques et administratives

La communauté urbaine avait, on le sait, hérité de l'ancienne commune de Dakar un personnel pléthorique, insuffisamment formé et sous utilisé. Le transfert de ce personnel s'est effectué sur la base de l'arrêté ministériel en date du 2 août 1984. Les autorités de la CUD n'ayant pas voulu procéder à une compression de personnel, la solution qui s'offrait à elles consistait à élaborer un vaste programme comprenant plusieurs volets : redéploiement des agents dans les divers services selon les besoins, la qualification et la spécialité, recrutement de cadres supérieurs et moyens spécialisés, réduction progressive des agents d'exécution en ne faisant pas suivre les départs à la retraite par des remplacements systématiques.

L'impression de pléthore et de désœuvrement qui a toujours caractérisé le personnel municipal se dissipait peu à peu avec la mise en œuvre des mesures précitées. Il a paru ensuite nécessaire de faire reprendre certaines tâches particulières confiées à des sociétés extérieures pour les exécuter par des personnels spécialisés de l'institution communautaire.

Ces différentes mesures, prises dès le début par les autorités de la CUD en matière de gestion des ressources humaines, procédaient d'une prise de conscience non seulement de l'importance de la formation, mais surtout de la valeur réelle du capital humain dans les actions de développement économique et social. De plus, par le jeu des

reclassements et des reconversions et le perfectionnement, le mouvement enclenché a également contribué à l'amélioration de la qualification des travailleurs. Ainsi le programme d'action de la CUD revêtait un double aspect : une participation active à l'insertion des diplômés, en particulier des jeunes, dans les circuits d'activités et dans les services. Une telle politique n'avait pas tardé à donner des résultats tangibles tant sur le fonctionnement interne de l'institution et que sur sa participation à l'effort de salut national.

D/ L'engagement de la population dans la lutte contre l'insalubrité

L'engagement de la population de la région de Dakar pour soutenir les efforts de **la communauté urbaine** dans la lutte contre l'insalubrité est l'un des traits les plus caractéristiques de la période de naissance et de développement de l'institution intercommunale¹².

La mobilisation de la population de Dakar, dans la lutte contre l'insalubrité, a pris corps à la veille de la tenue à Dakar de la conférence de l'Organisation islamique internationale en 1987. La ville, à l'époque, était envahie par les ordures. Il fallait réagir vite alors que les services de nettoyage étaient inopérants et les autorités de la CUD venaient juste d'être installées dans leurs fonctions. La seule solution qui s'offrait résidait dans la mobilisation de la population. Les contacts sont immédiatement pris à tous les niveaux, principalement dans les quartiers populaires.

12. La jeunesse s'est particulièrement distinguée dans ce cadre.

L'engagement populaire obtenu, les opérations de nettoyage ont commencé sous formes d'action indifférenciées dans les différents quartiers de la ville. Ainsi, chaque week end, les jeunes, les femmes et les hommes, unis, se trouvaient ensemble pour balayer, collecter et transporter les ordures au niveau de leurs quartiers respectifs. Ce mouvement populaire qui s'est amplifié au fil des jours a fini par donné aux autorités de l'Etat une sueur froide. Certaines d'entre elles se sont mêmes aventurées à taxer le mouvement de subversif, avançant que les monuments érigés dans les quartiers par des jeunes artistes amateurs de tous bords, étaient en réalité destinés à abriter des armes et munitions de la révolution en action. Elles n'avaient certainement rien compris. Le mouvement « set setal » n'avait à la vérité que des objectifs louables : améliorer le cadre de vie des populations et assurer le confort de tous. Néanmoins les critiques ont continué et ont fini par désarmer les plus en vue du mouvement ainsi que les autorités municipales. Ainsi prenait fin une des expériences les plus spectaculaires de mobilisation de la population en faveur de la lutte contre l'insalubrité dans la capitale.

Les jeunes n'ont pas cependant tout lâché. Le groupement d'association de jeunes pour la communauté urbaine (CAM CUD), malgré des contraintes de toutes sortes a continué en effet à intervenir en s'intégrant dans le dispositif du nouveau système de nettoyage institué par la CUD. Ils méritent notre reconnaissance et le salut de la nation.

II- Le poids des contraintes

Comme toutes les institutions publiques, **la communauté urbaine de Dakar** a subi des contraintes qui ont pesé sur son fonctionnement et son développement. Les deux types de contraintes les plus importantes sont : les contraintes liées au cadre juridique, d'une part, les contraintes liées à l'absence de ressources propres, d'autre part.

A/ Les contraintes liées au cadre juridique des collectivités

Le code d'administration communale (loi juin 1966) a régi les collectivités locales jusqu'à la réforme de 1996. Il était très rigoureux. Ainsi les délibérations et décisions des autorités locales étaient, dans leur quasi-totalité, soumises à l'approbation préalable du ministre chargé de l'administration territoriale et locale. Il est évident qu'une telle situation ne pouvait favoriser aucune initiative capable de faire avancer les choses. Les difficultés pour faire fonctionner l'institution communautaire étaient innombrables : désengagement politique des conseils municipaux, ressources particulièrement dans le domaine financier avec le versement des contributions des communes, absence de ressources propres.

B/ Les contraintes liées à l'absence de ressources propres de la CUD

L'octroi de ressources propres aux collectivités locales et à leurs groupements est une condition essentielle à

leur survie. A la vérité, il est même paradoxal que l'Etat qui décide souverainement de la création des collectivités locales et qui leur octroie formellement l'autonomie administrative et financière, ne leur attribue pas de ressources propres leur permettant d'accomplir leurs missions avec l'efficacité requise. C'est le cas de la communauté urbaine de Dakar, des régions créées en 1996 ainsi que des départements dans le cadre de l'acte 3 de la décentralisation. Non seulement les dotations sont versées par l'Etat sont nettement insuffisantes, mais elles ne sont versées aux collectivités que de façon irrégulière.

Pour **la communauté urbaine de Dakar**, en l'absence de ressources propres, les moyens financiers dont disposait la CUD se sont trouvés très réduits. Les ressources financières comprenaient entre autres :

- | | |
|--|------|
| - Les contributions des communes | 71 % |
| - La taxe sur les ordures ménagères (TOM) | 11 % |
| - Les parts impôts locaux | 4 % |
| - Le fonds de concours | 2 % |
| - Les excédents de clôture + autres recettes | 12% |

Il résulte de la lecture du tableau ci-dessus que l'essentiel des ressources de la CUD provenant essentiellement des contributions des communes. Leur répartition entre les différentes communes était ainsi faite :

- | | |
|-------------------|--------|
| - Dakar | 91,5 % |
| - Pikine : | 3,9 % |
| - Rufisque-Bargny | 1,15 % |

Les communes de Pikine et Rufisque-Bargny ayant cessé de verser leurs contributions, seule la commune de Dakar a continué à supporter le fonctionnement de la communauté urbaine durant une très longue période. Une telle

situation ne pouvait continuer à durer. Comme pour aggraver la situation, l'Etat, dans le cadre d'une restructuration du dispositif municipal à Dakar, créa dix neuf (19) communes d'arrondissement. Il faisait l'obligation à la commune de Dakar de verser annuellement aux communes d'arrondissement une dotation globale de plus d'un milliard de FCFA. Il devenait dès lors, impossible, pour la commune de Dakar, de supporter à la fois la communauté urbaine et les communes d'arrondissement, ce qui représentait plus des deux tiers de son budget. Il en est résulté, pour la CUD, un endettement qui gonflait chaque année. C'est dans ce contexte singulier, que le premier gouvernement issu de l'alternance politique du 19 mars 2001 a mis fin à l'existence de la CUD sans consultation des autorités communautaires et sans le respect des formalités légales requises en la matière.

§III- LE BILAN DES RÉALISATIONS DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE DAKAR

Le bilan présenté par **la communauté urbaine de Dakar**, après 17 années d'existence est éminemment positif. Dans tous les secteurs qui étaient de sa compétence, les réalisations sont intangibles. L'essor urbain à Dakar dont tout le monde parle est dû en grande partie grâce aux efforts inlassables des autorités intercommunales qui ont eu à cœur, durant une mandature qui a battu tous les records, de relever le défi de l'urbanisation de la région malgré des contraintes de toutes sortes.

Les réalisations peuvent être classées en deux grandes catégories : les réalisations à caractère socio-culturel, d'une part, et les réalisations d'ordre économique d'autre part.

I- Les réalisations à caractère administratif et socio-culturel

Les réalisations à caractère socio-culturel sont fort nombreuses. Elles comprennent entre autres :

- **La conception et la mise en œuvre des structures administratives et techniques de la communauté urbaine de Dakar**

Trois principes fondamentaux ont été retenus pour concevoir et mettre en œuvre les structures de la CUD : différencier de manière précise les différentes structures selon leur nature, les hiérarchiser, rationaliser leur fonctionnement. Il s'agit d'un modèle d'organisation destiné essentiellement à assurer des services de qualité aux populations dans les domaines de la voirie, l'éclairage, le cadre de vie.

- **La construction et équipement d'un centre de formation et de perfectionnement des personnels municipaux**

Elle a été réalisée avec le concours de l'Association internationale des maires des capitales francophones (AIM). Les investissements réalisés dépassent 600 millions. Il s'agit d'un complexe très moderne réalisé dans la capitale. Il dis-

pose de nombreuses salles pour les différentes catégories de personnels et les spécialisations suivies.

- **Restructuration et renforcement des services des bourses**

Des bourses importantes (entre 300 et 500 millions) sont mises chaque année à la disposition des citoyens qui désirent suivre un enseignement moyen-supérieur au Sénégal comme à l'étranger. Les bourses concernaient principalement les élèves du 2^e cycle (collèges-lycées) et les étudiants de l'enseignement supérieur. Des milliers de boursiers ont pu fréquenter des écoles en France, Etats Unies, Canada, Russie etc.

- **Aménagement et équipement de l'hôpital Abass NDao**

L'aménagement de l'équipement de l'hôpital Abass NDO ont permis de transformer l'ancien « hospice pour vieillards » en un hôpital de type moderne doté d'équipements de 1^{ère} génération avec la création de tous les services spécialisés nécessaires. La rénovation de l'hôpital a bénéficié des concours du gouvernement du Luxembourg.

- **Construction et équipement du marché central au poisson** : situé dans la commune de Pikine, le projet a nécessité un financement de plus de cinq milliards octroyé par le gouvernement du Japon.

- **Apurement des dettes de l'ex commune de Dakar**

La dette était évaluée à l'époque à plus de vingt milliards. L'apurement s'est entièrement.

II- Les réalisations à caractère économique et technique.

- **Construction et réhabilitation de la voirie municipale :** les opérations de rénovation et de la construction de la voirie ont concerné plus de 725 km de la voirie municipale.

- **La rénovation et l'extension de l'éclairage public :** La CUD a assuré la rénovation et l'extension du réseau d'éclairage public sur toute l'étendue du territoire communautaire. D'importantes sommes ont ainsi été dépensées non seulement pour renforcer le réseau existant, mais également, pour réaliser un programme d'extension très vaste : acquisition notamment de 9 poste de transformation pour répondre aux besoins des utilisateurs. Le montage financier exécuté en collaboration avec le ministère du développement industriel a permis à la CUD d'accéder au fonds de l'énergie pour une enveloppe de 800 millions.

- Assainissement du milieu de la région de Dakar

En collaboration avec la direction de l'assainissement, la CUD s'est occupée de l'entretien des canaux à ciel ouvert, des édicules publics, de la construction et la réhabilitation des réseaux. Pour le curage des canaux à ciel ouvert, le programme était très vaste : canal IV, canal VI, grand canal de Rufisque, canal de la Gueule Tapée (couvert depuis), canal de la cité caps verdienne, canal des champs de course, canal avenue Bourguiba. Parallèlement au curage des canaux, la CUD a assuré, également, la réhabilitation et la création de nouveaux réseaux sur toute l'étendue

couverte par la communauté urbaine. La CUD a eu à réaliser le grand projet d'assainissement de grand Yoff, d'un coût de plus de cinq milliards grâce au concours de la BA-DEA (banque arabe de développement).

- Conception et mise en œuvre d'un nouveau système de nettoyage

La conception et la réalisation d'un nouveau système de nettoyage après l'échec des expériences vécues antérieurement constituent sans nul doute la réalisation la plus spectaculaire de la CUD. Le nouveau système de nettoyage malgré les changements intervenus depuis la disparition de la CUD est plus vivant que jamais.

Il s'agit d'une approche inédite du nettoyage qui tient compte de toutes les insuffisances constatées dans les systèmes précédents : régie, Soadip, Sias. Les principes sont : rationaliser le système de collecte et de transport des déchets, suppression du monopole de gestion avec la création de nombreux secteur sévis après un appel pour le choix des concessionnaires, implication des populations dans la collecte et le ramassage des ordures, réduction des coûts de collecte et de décharge. L'objectif global est de combattre l'insalubrité sur toute l'étendue du territoire de la CUD

X X
X

L'intercommunalité à l'échelle du Sénégal a connu des avancées significatives avec l'avènement en 1983 de la communauté urbaine de Dakar. Très rapidement cette institution s'est imposée malgré les très nombreux défis aux-

quels elle était confrontée. Elle a, non seulement convaincu en raison de son système d'organisation et de fonctionnement, mais elle s'est également érigée en une institution crédible et durable,

Mais hélas ! Comme toujours la politique avec ses avatars habituels a eu le dernier mot sur cette **communauté urbaine** qui a eu le tort d'occuper trop longtemps l'espace dakarois. **L'entente cadak-car**, créée à la place, ne semble pas pour l'instant savoir où aller. L'Etat vient de lui retirer sans grandes explications le secteur du nettoyage alors que c'était la raison majeure de sa mise en place. Fort heureusement pour les collectivités locales il y'a encore l'immense domaine de la coopération intercommunale internationale.

Chapitre 2

L'EXPÉRIENCE SÉNÉGALAISE EN MATIÈRE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE INTERNA- TIONALE

L'émergence du Sénégal sur la scène internationale et son engagement résolu en faveur de la paix et de la coopération datent de son accession à l'indépendance nationale en 1960. Les dirigeants sénégalais ont en effet été toujours, habités par la volonté d'ouvrir le pays au dialogue entre les pays, les peuples, les nations. C'est dans ce cadre que les villes du Sénégal, particulièrement Dakar, Saint Louis, Kaolack, Ziguinchor, Thiès, ont eu à jouer, et jouent encore, un rôle d'avant-garde dans le domaine de la coopération intercommunale internationale.

Cette ouverture à la coopération intercommunale internationale est soutenue par ailleurs par les articles 14 et 17 du code des collectivités locales. L'article 14 stipule en effet que « *les collectivités locales peuvent entreprendre des actions de développement entre elles* ». L'article 17 va plus loin. Il relève que « *les collectivités locales peuvent, dans le cadre de leur compétence entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou avec des organismes internationaux publics ou privés de développement* ». Nul doute que ces deux textes constituent une avancée significative dans le domaine de la coopération avec les villes et communes du monde. Une telle ouverture soulève

cependant des enjeux majeurs sur le plan politique, économique et social.

§I- LES ENJEUX POLITIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIAUX DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE INTERNATIONALE

Les enjeux de la **coopération intercommunale** revêtent des aspects politiques, économiques et sociaux. La toile de fond est la crise d'ingouvernabilité des collectivités locales en Afrique et dans les pays du tiers monde. Cette crise est aggravée par le manque de confiance des populations à l'égard des autorités politiques locales. Cette situation paradoxale résulte du fait que la plupart des collectivités décentralisées sont incapables de faire face à leurs charges, fautes de ressources financières suffisantes. L'enjeu de la coopération intercommunale est de permettre la réalisation d'infrastructures et de services nécessaires pour répondre aux légitimes revendications des populations locales sur le plan politique économique et social.

A/ Les enjeux politiques

Le développement de la coopération intercommunale internationale s'inscrit dans le mouvement mondial d'émancipation des peuples et des nations. Un tel mouvement est renforcé par les progrès irréversibles de la démocratisation et de la décentralisation constatés un peu partout dans le monde. La démocratisation des régimes politiques vise à assurer, d'une part, la représentation des instances

exécutives et d'autre part, la participation des citoyens à la prise des décisions qui les concernent à tous les niveaux de vie nationale. Le cadre institutionnel qui régit le système de décentralisation est différent d'un pays à l'autre, surtout en ce qui concerne la garantie des droits d'association et de liberté d'expression. Mais il existe, désormais partout la même volonté de renforcer le rôle des associations et des organisations non gouvernementales ainsi que la société civile de manière plus générale. Cette convergence des actions débouche nécessairement sur une articulation nouvelle entre les collectivités locales et les associations ainsi que sur un élargissement et un approfondissement de la démocratie de proximité, condition d'un développement économique durable.

B/ Les enjeux économiques

La coopération intercommunale internationale a pour conséquence d'élargir le champ de développement local. L'espace de celui-ci s'est beaucoup étendu depuis des décennies de coopération internationale. Tous les domaines du développement local sont aujourd'hui investis par des projets de coopération de toutes sortes. Tous les secteurs appellent à de nouvelles formes de production, de distribution, de gestions appuyées par des initiatives extérieures : transports, déchets, énergie etc. De nouveaux rapports sont ainsi établis entre consommation individuelle et consommation collective. Le rôle des collectivités locales s'est également étendu dans les domaines de financement, de tarification, de fiscalité et d'ingénierie juridique. Les politiques

locales s'ouvrent ainsi à la gestion sociale, à l'environnement à l'emploi, à la politique internationale.

C/ Les enjeux liés à la politique internationale

Parallèlement aux problèmes politiques et économiques, les collectivités locales veulent également devenir de véritables acteurs de la vie économique et sociale. Ce nouvel engagement intéresse à la fois les villes du Nord comme celles du Sud. C'est ainsi que les villes du Sud veulent s'appuyer sur celles du Nord pour pouvoir répondre aux demandes massives d'équipements de services. Cette situation est liée non seulement à la crise économique mondiale qui perdure, mais également et surtout à l'insuffisance des ressources financières et à l'inexistence d'une fiscalité locale.

La crise économique qui sévit dans les pays du Sud a été aggravée par les politiques publiques basées essentiellement sur des ajustements structurels qui ont beaucoup contribué à la fragilisation des populations locales des pays du Sud. Il en résulte l'impérieuse nécessité de créer des partenariats entre villes du Sud et villes du Nord mieux nanties, confrontées cependant à des défis d'ordre culturel considérable. La coopération intercommunale présente ainsi à la fois des intérêts évidents pour les deux parties, les villes du Sud et villes du Nord : investissement en formation, opportunités d'échanges économiques, ouverture culturelle. Il est évident que les formes de coopération empruntées varient selon les cas et les situations.

§II- LES FORMES DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALES INTERNATIONALE

La coopération intercommunale à l'échelle internationale se présente sous plusieurs formes qu'on peut regrouper en deux grandes catégories : les formes traditionnelles et les formes modernes.

I- Les formes traditionnelles de coopération intercommunale

Les formes traditionnelles ont une origine lointaine. Elles comprennent deux types coopération : les jumelages culturels et les jumelages-coopérations.

A/ Les jumelages culturels

Les **jumelages** d'ordre culturel constituent la première forme de coopération intercommunale. Il s'agit de la réunion deux villes appartenant à un même continent ou à continents différents. Sur la base du pacte de jumelage, des programmes d'échanges culturels sont établis périodiquement. Ainsi des visites et des manifestations culturelles sont organisées alternativement dans chacune des villes partenaires.

Depuis l'accession du Sénégal à l'indépendance, les principales villes du Sénégal n'ont cessé de développer **des jumelages** avec des villes de tous les continents du monde. La ville de Dakar a ainsi établi des jumelages avec des villes situées dans les divers continents : Afrique, Europe, Amérique,

Asie, Océanie. Les jumelages les plus anciens sont avec Casablanca (Maroc), Sfax (Tunisie), Oran (Algérie), Marseille (France), Milan (Italie), Bakou (Azerbaïdjan), Washington (USA). En Afrique, Dakar a tissé des relations de jumelages avec les principales villes capitales : Bamako, Abidjan, Nouakchott, Banjul, Douala, Praia, Niamey, etc.

Les jumelages avec des villes étrangères ont pour but de favoriser une plus grande compréhension entre les peuples, une connaissance mutuelle entre les dirigeants, ce qui peut contribuer à la consolidation de la paix et de la solidarité entre les nations. **Les jumelages** sont établis sur la base d'accords généralement formalisés dans des documents officiels échangés entre les parties à l'occasion de rencontres périodiques. De tels documents prévoient les programmes d'activités : visites d'élus, de fonctionnaires ou d'habitants des villes concernées. Les échanges portent généralement sur les expériences dans les divers domaines de l'activité municipale. En résumé, **les jumelages** classiques favorisent le développement de relations privilégiées portant des projets d'intérêt réel sur le plan humanitaire.

De nombreuses critiques ont été portées sur **les jumelages** en raison de ce qu'ils traduisent fréquemment : visites protocolaire ou de courtoisie qui ne sont en définitive que des relations de style touristique. De telles critiques sont à la base de la transformation du concept sous une forme plus élaborée, plus utilitaire : le jumelage-coopération.

B/ Le jumelage-coopération

Le jumelage-coopération est née des insuffisances du jumelage traditionnel. **Les jumelages-coopération** sont constitués par les anciens jumelages qui ont été redynamisés avec des rencontres régulières des délégations des municipalités renforcées par des programmes de coopération identifiés, portant sur des actions de développement. La ville de Dakar a donné l'exemple en établissement des jumelages-coopération avec, en Afrique, Abidjan (Côte d'Ivoire), Kinshasa (Congo), Douala (Cameroun), Banjul (Gambie), Bissau (Guinée-Bissau) au moyen orient Al Quod (Palestine), Koweït-City. En Europe avec Lisbonne (Portugal), Barcelone (Espagne), en Amérique Denver (USA), Québec (Canada).

Dans le cadre des différents accords de coopération, l'objectif visé est le renforcement des échanges culturels et les programmes de formation de personnel. C'est ainsi que la ville de Dakar a pu durant de nombreuses années échanger des étudiants avec les villes de Casablanca et Banjul. Elle a pu également envoyer des hommes et femmes d'affaires à différentes foires internationales : Milan, Sfax, Washington, Casablanca etc. D'autres villes du Sénégal ont également réalisé des jumelages-coopération avec des villes étrangères : Saint-Louis et Lille (France), Ziguinchor et Concarneau, etc.

II- Les formes nouvelles de coopération intercommunale

Les formes nouvelles de coopération intercommunale sont constituées, d'une part, par la coopération décentralisée

et d'autre part, par le mouvement mondial des associations internationales d'autorités locales.

1°/ La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est un concept nouveau dans le système mondial de coopération intercommunale. Elle a pris racine au milieu des années 1980. Son but est de permettre le réajustement de la coopération internationale et l'aide au développement. Son émergence a pris corps à partir avec des nombreuses insuffisances que comporte la coopération entre les Etats du Nord et Sud. Pour apporter les corrections nécessaires plusieurs réunions internationales se sont tenues au courant de l'année 1989, à Strasbourg sous l'égide du Conseil de l'Europe (janvier), à Bologne (mars) à l'initiative de la Banque mondiale, à Lille (novembre) sous l'égide de la Fédération mondiale des villes jumelées, à Lomé par les ACP/CEE (décembre de la même année). Ces différentes réunions ont permis de jeter les bases d'une nouvelle forme de coopération appelée à se développer parallèlement à la coopération bilatérale et multilatérale entre les Etats.

La coopération décentralisée vise à appuyer les opérations de développement initiées par des acteurs autres que l'Etat dotés de pouvoirs dans les différents domaines du développement économique, sociale et culturel. Plusieurs assises internationales se sont tenues sur la coopération décentralisée au cours de l'année 1994. D'abord, à Strasbourg, les 21 et 22 novembre 1994, à la suite des réunions tenues à Abidjan, Kwekwe et Paris sous l'égide du programme de développement municipal (PDM). Ces réunions ont permis un approfondissement du concept de coopération décentralisée. Celui-ci est ainsi un outil efficace

pour le renforcement des collectivités locales. Dans la recherche d'une plus grande responsabilisation des collectivités locales dans le processus de transformation sociale, **la coopération décentralisée** s'inscrit dans la durée. Elle intègre des acteurs de différentes origines comprenant particulièrement les municipalités, les états, la société civile, les opérateurs économiques et les associations et les groupes de toutes sortes. **La coopération décentralisée** s'avère ainsi est complémentaire des programmes de coopération initiés par les Etats sur le plan bilatéral et multilatéral.

2°/ La coopération dans le cadre du mouvement des pouvoirs locaux

L'irruption des **associations internationales de pouvoirs locaux** sur la scène politique est un phénomène relativement nouveau. Ce phénomène se manifeste à l'heure actuelle dans toutes les régions du monde et dans tous les secteurs de développement.

La création des **associations internationales de pouvoirs locaux** résulte d'une prise de conscience de la nécessité de se doter d'instruments aptes à renforcer les moyens d'intervention des collectivités locales. Les objectifs poursuivis sont d'assurer d'une part, la promotion de la démocratie et de l'autonomie locale et d'autre part l'affirmation du rôle primordial des autorités locales dans la gestion des villes et métropoles. Se pose aujourd'hui le problème de trouver les meilleures formules destinées à réaliser la coordination entre les principaux groupes : le groupe G4 Fédération mondiale des Cités unies, l'Union internationale des pouvoirs locaux, Métropolies et l'Union des villes africaines.

C'est dans ce cadre que des transformations profondes ont permis la création au niveau de l'Afrique et d'une nouvelle organisation commune continentale.

Sur le plan des réalisations concrètes, il faut relever l'adoption en 1996, à Istanbul, de la charte mondiale de l'autonomie locale par la Conférence mondiale des maires. Cette décision prise au niveau internationale constitue sans nul doute une avancée significative dans la consécration internationale des conditions du développement local durable.

§III- LES CONDITIONS DE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE INTERNATIONALE

La coopération intercommunale internationale connaît un réel essor depuis quelques décennies. Dans de très nombreux pays en Europe et en Amérique du Nord particulièrement s'élaborent des projets de coopération destinés à renforcer « la gouvernance locale » dans les pays du Sud. D'importants moyens financiers sont ainsi mobilisés pour assurer la mise en œuvre de programmes de coopération avec des collectivités locales dans différents pays du monde. Des organisations non gouvernementales (ONG) sont également mobilisées afin de soutenir des collectivités locales dans la réalisation d'opérations dont elles sont maîtresses d'ouvrage. Il reste que les contraintes sont nombreuses. Ces contraintes sont liées principalement au cadre juridique et aux difficiles conditions de mobilisation de la société civile dont l'action est déterminante.

Les collectivités locales sont régies par des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires. Dans de très nombreux cas, sur le plan national ou international,

les dysfonctionnements se manifestent ainsi que des insuffisances liés au cadre juridique qui fonde l'action extérieure des collectivités locales et régionales. Il faut donc faire évoluer le cadre juridique pour permettre aux autorités locales de jouer pleinement leur rôle dans la promotion de la coopération intercommunale internationale.

- **Au plan national** : adapter les textes législatifs et réglementaires pour donner le maximum de libertés permettant aux collectivités locales d'intervenir sans entrave en leur qualité d'acteurs incontournables de la coopération communale internationale

- **Au plan international** : il faut appuyer les initiatives des correspondants de la coopération internationale et renforcer dans le même temps les associations nationales et les fédérations d'associations nationales à jouer leur rôle d'interface.

L'une des difficultés à surmonter est constituée par le financement des opérations coopération intercommunale à l'échelle internationale. Généralement les partenaires du Sud manquent de ressources suffisantes non seulement pour financer leurs projets et programmes de développement mais également pour assurer leurs propres déplacements vers l'extérieur. Il conviendrait par conséquent de créer un fonds spécial pour financer des opérations de coopération intercommunale.

Le dernier écueil à résoudre, c'est le renforcement des capacités techniques des collectivités locales. Il s'agit de développer des capacités de conception, d'expertise, de maîtrise d'œuvre pour assurer la réussite des projets des collectivités locales par l'élaboration de programmes de formation adaptée avec le concours de l'assistance technique expérience si nécessaire.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les longs développements consacrés à l'**inter-communalité** montrent que celle-ci est véritablement la clé de voûte du développement local. Elle est la condition essentielle pour assurer le développement durable des communautés de base.

D'origine lointaine, mais toujours d'actualité, l'**inter-communalité** traduit la volonté partagée d'aménager des espaces de solidarité entre les entités communales par la mise en commun de leurs moyens, compétences et capacités afin d'assurer un développement équilibré de leurs territoires respectifs. En d'autres termes, il s'agit de travailler pour répondre aux besoins et aspirations des populations locales. « **L'intercommunalité** » est, par conséquent, une structure chargée essentiellement de la conception et de la réalisation de projets d'intérêts communs. Elle ne peut donc se substituer aux communes composantes. Elle n'a, en effet que des compétences d'attribution déterminées par l'acte de fondation de l'institution communautaire.

Les expériences d'intercommunalité réalisées dans les pays étrangers revêtent des formes multiples qui se distinguent en plusieurs modèles. L'expérience d'intercommunalité vécue au Sénégal est certes, récente mais elle est riche d'enseignement particulièrement avec la communauté urbaine de Dakar et la pratique de la coopération intercommunale internationale. Il est possible partant de ces deux expériences de considérer que beaucoup reste encore à faire pour tirer de l'intercommunalité des avantages évidents au profit de la décentralisation et du développement

des territoires et des communes. Il faut donc sortir des sentiers battus en mettant en œuvre un vaste programme de projets innovants. Il s'avère également nécessaire que les opérations de coopération à engager soient soutenues par une volonté politique résolue afin de pouvoir lever les nombreuses contraintes qui entravent encore l'action des municipales. Il s'agit de conditions nécessaires pour construire des politiques publiques de coopération intercommunale à l'échelle internationale.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages

- Dominique Turpin : *Droit de la décentralisation : principes-institution compétence* –Galino-éd. – 1998.
- Emmanuel Vital Durand : *Les collectivités territoriales en France*- 4^e éd.- Hachette – 1994 Paris.
- François Raugeon et autres : *Les politiques régionales*- PUF -Paris 1993.
- J. Bourdou, J.M. Pontier- J.C. Riei : *Droit des collectivités territoriales*.
- Jacqueline Moraud- Devilier : *Droit de l'urbanisation* – Dalloz- 2008 Paris.
- Luciono Vaudelli : *Pouvoirs locaux*- economica-Paris 1991.
- Mamadou Diop : *L'administration d'Etat au Sénégal – Clairafrique- 2011*
- Mamadou Diop : *L'administration d'Etat au Sénégal* –
- Mamadou Diop : *Les finances publiques sénégalaises*- 2^e éd. –Clairafrique –Dakar 2011.
- Mamadou Diop : *Le pouvoir local* - Clairafrique- Dakar 2011
- Mouhamadou Maullond Diakhaté : *L'aménagement du territoire*- l'Harmattan 2011.
- Marie Christine- Bernard – Gelabert : *L'intercommunalité* -5^e éd. – LGKJ- Paris 2004.

II- Ouvrages spécialisés-études-communications-thèses

- Ouvrage collectif : *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?* Les 2^e entretiens de la caisse des dépos- L'aube Paris 1999.
- Ouvrage collectif : *La libre administration des collectivités locales- Réflexions sur la décentralisation : sous la direction de Jacques Moreau-Grilles Darcy* – Economica – Presse universitaire d'aix Marseille 1984.
- Ouvrages collectifs : *Finances locales et coopération territoriale* – Revue française de finances publiques n°34 – 1991 – LGDJ – Paris.
- Mamadou Diop : *La coopération décentralisée facteur de paix et solidarité* – Dans ouvrage le socialisme à visage humain - Fondation Jean Jaures – 1995.

ANNEXES

- 1- Décret 2004-1094 du 04 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Rufisque (Car) modifié par le décret 2005-877 du 3 octobre 2005.
- 2- Décret 2004-1093 du 4 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Dakar (Cadak).
- 3- Décret 2006-05 du 5 janvier 2006 portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains à l'entente intercommunautaire de Dakar.
- 4- Textes réglementaires utiles relatifs à l'intercommunalité
- 5- Les dix commandements de la « bonne gouvernance »

Annexe 1

**DÉCRET N° 2004-1094 DU 04 AOUT 2004
portant création de la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR), modifié par le décret n° 2005-877 du 3 octobre 2005.**

(J.O. n° 6254, p. 1070)

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE,

Vu la Constitution ;

Vu la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales ;

Vu la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;

Vu la loi n° 2001-09 du 15 Octobre 2001 portant loi organique relative aux lois des finances ;

Vu le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 fixant le régime financier des collectivités locales ;

Vu le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la Comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2004-561 du 21 avril 2004 portant nomination du Premier Ministre ;

Vu le décret n° 2004-562 du 22 avril 2004 portant nomination des Ministres, modifié ;

Vu le décret n° 2004-564 du 26 avril 2004 portant répartition des Services de l'Etat et du contrôle des Etablissements publics, des Sociétés nationales et des Sociétés à participa-

tion publique, entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères, modifié ;
Vu les délibérations concordantes des Conseils municipaux et ruraux concernés ;
Vu la délibération du Conseil régional de Dakar ;
Sur le rapport du Ministre d'Etat, Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation ;

DECRETE

Article premier. Il est créé un Groupement d'intérêt communautaire entre les Communes et Communautés rurales du département de Rufisque dénommé «**Communauté des Agglomérations de Rufisque**» (CAR).

L'adhésion d'une Collectivité locale à la Communauté des Agglomérations de Rufisque se fait par une délibération du Conseil local concerné.

Les limites de la Communauté des Agglomérations de Rufisque sont celles du département de Rufisque.

CONSTITUTION DE LA COMMUNAUTE DES AGGLOMERATIONS DE RUFISQUE

Article 2. Le Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque est composé de membres désignés par les collectivités locales membres à raison de :

- 5 pour la Ville de Rufisque ;
- 2 pour la commune de Bargny ;
- 2 pour la commune de Diamniadio ;
- 2 pour la commune de Sébikotane ;
- 2 pour la communauté rurale de Sangalkam ;
- 2 pour la communauté rurale de Yenn.

Article 3. La Communauté des Agglomérations de Rufisque est administrée par un organe délibérant, le Conseil, et par un organe exécutif, la Direction.

Le Conseil élit en son sein un bureau composé d'un Président et de deux Vice-présidents dans les mêmes conditions et formes que pour l'élection des Présidents et Vice-présidents de Conseil local.

Article 4. Pour l'exercice de ses compétences, la Communauté des Agglomérations de Rufisque se substitue de plein droit aux collectivités locales qui la composent. Cette substitution de compétence se fait par délégation de maîtrise d'ouvrage donnée à la Communauté des Agglomérations de Rufisque par les Collectivités locales pour toutes opérations, études et réalisations dont le regroupement apporte une meilleure qualité technique et/ou une meilleure efficacité.

Article 5. Le mandat des membres du Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque expire en même temps que celui des conseils qui les ont désignés.

Article 6. Tout membre du Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque qui, sans motif légitime reconnu par le Conseil, a manqué à trois convocations successives peut être remplacé par un autre.

Article 7. Tout retrait d'une collectivité locale de la Communauté des Agglomérations de Rufisque se fait dans les mêmes conditions qu'à l'adhésion, notamment par une délibération du Conseil concerné et une notification à la Communauté des Agglomérations de Rufisque.

Article 8. En cas de dissolution du Conseil d'une collectivité locale membre de la Communauté des Agglomérations de Rufisque, la collectivité locale intéressée est représentée

par le Président et le Vice-président de la délégation spéciale.

Article 9. Tout membre du Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque qui, pour une cause quelconque se trouve dans un des cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévus par les lois et règlements en vigueur concernant les conseillers municipaux et ruraux doit être remplacé par un autre.

ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNAUTÉ DES AGGLOMÉRATIONS DE RUFISQUE

Article 10. (Décret n° 2005-877 du 3 octobre 2005) : La Communauté des agglomérations de Rufisque est chargée :

- de l'édification et de la gestion de l'éclairage public de la voirie communautaire ;
- de la construction et de l'entretien de la voirie communautaire ;
- du nettoyage et de l'enlèvement des ordures ménagères ;
- de la réalisation de tout autre projet d'intérêt communautaire.

La voirie communautaire comprend :

- les voies nouvelles réalisées par la communauté en accord avec les villes concernées ;
- les voies anciennement communales identifiées sur une liste qui sera établie par arrêté conjoint des Ministres chargés respectivement des Collectivités locales et de l'Équipement, en accord ou à la demande des villes concernées.

Article 11. Les collectivités locales membres de la Communauté des Agglomérations de Rufisque peuvent, d'un commun accord et après délibération de leurs conseils respectifs, décider d'accroître les attributions confiées à la Communauté des Agglomérations de Rufisque, dans la limite de leurs compétences respectives.

Article 12. Pour l'exercice de leurs compétences, le Conseil et le Président de la Communauté des Agglomérations de Rufisque se substituent de plein droit respectivement aux Conseils municipaux et ruraux et aux maires et Présidents de Conseil Rural dans la limite des attributions de la Communauté des Agglomérations de Rufisque.

Article 13. En vue de la réalisation d'un ou de plusieurs objets entrant dans leurs compétences respectives, des conventions peuvent être passées entre la Communauté des Agglomérations de Rufisque et l'Etat ou tout établissement public ou privé, toute collectivité locale ou tout autre organisme.

Des conventions en vue de la délégation de la gestion de tout ou partie de la voirie communale et/ou de l'éclairage public peuvent être passées entre chaque collectivité locale membre et la Communauté des Agglomérations de Rufisque (**Décret n° 2005-877 du 3 octobre 2005**).

Article 14. Sont nulles de plein droit :

- les délibérations du Conseil portant sur un objet étranger à ses attributions ;
- les délibérations prises en violation des lois et règlements en vigueur.

Article 15. Les ressources financières nécessaires à l'exercice des attributions de la Communauté des Agglomérations de Rufisque proviennent :

- des contributions des collectivités locales membres dont le montant est fixé par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales ;
- de subventions de l'Etat à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation, le Fonds d'équipement des Collectivités locales ou tout autre fonds ;
- des ressources octroyées par les partenaires au développement ;
- de la rémunération de prestations de services dans le cadre notamment de convention de maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- des dons et libéralités.

Article 15 bis. (Décret n° 2005-877 du 3 octobre 2005) La contribution de chaque Collectivité locale au budget de la Communauté des Agglomérations de Rufisque est établie au prorata de l'accroissement des recettes ordinaires constaté aux comptes administratifs des trois dernières gestions connues.

La contribution est fixée pour trois ans par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales.

Article. 16. La Direction de la Communauté des Agglomérations de Rufisque comprend, outre le Directeur :

- un service général ;
- des divisions techniques ;
- une division administrative et financière.

Article 17. Le Directeur nommé par décret sur proposition du Président du Conseil doit satisfaire aux conditions suivantes :

- être de nationalité sénégalaise ;
- jouir de ses droits civiques ;

- être fonctionnaire de la hiérarchie A ou de niveau équivalent et disposer d'au moins cinq années d'expérience professionnelle ;
- être de bonne moralité ;
- être apte physiquement pour l'exercice de ses fonctions.

Il peut être révoqué dans les mêmes formes pour l'un des motifs suivants :

- insuffisance professionnelle dûment constatée ;
- manquement aux obligations professionnelles et déontologiques dûment constaté ;
- actes d'indiscipline ;
- ne plus répondre à l'un des critères de nomination fixés ci-dessus.

Les fonctions de Directeur sont incompatibles avec celles de membre du Conseil.

Article 18. (Décret n° 2005-877 du 3 octobre 2005) Le Directeur assiste, avec voix consultative, aux réunions du Conseil et du bureau.

Il dirige les activités de la Direction dans le cadre des orientations générales fixées par le Conseil.

Le directeur a autorité sur les divisions et services. Il propose au bureau du Conseil l'organigramme de la Communauté des Agglomérations de Rufisque.

Il propose les recrutements de personnel au bureau et, après approbation de celui-ci, procède auxdits recrutements.

Il présente annuellement au Conseil un rapport sur sa gestion.

Il veille à l'exécution des engagements contractuels de la CAR et la représente en justice.

En cas d'empêchement du Directeur, ses pouvoirs sont assurés par l'un de ses collaborateurs désignés par le Président du Conseil.

Le Directeur bénéficie des mêmes avantages que les Directeurs généraux d'établissements publics.

FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ DES AGGLOMÉRATIONS DE RUFISQUE

Article 19. Le siège de la Communauté des Agglomérations de Rufisque est situé au niveau de la commune chef-lieu de département.

Article 20. Lors de la première réunion convoquée par le Préfet du département de Rufisque, le Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque élit en son sein, un bureau composé d'un Président et de deux Vice-présidents parmi leurs membres sachant lire et écrire en français.

Le Président et les Vice-présidents bénéficient d'indemnités de représentation conformément à la réglementation en vigueur dans les communes.

La participation aux travaux et aux missions du comité ouvre droit aux membres présents à des indemnités de session et des indemnités de déplacement ou au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés. Les taux de ces indemnités sont fixés par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales.

Article 21. (Décret n° 2005-877 du 3 octobre 2005) Le Président soumet au Conseil, à l'occasion de l'examen du budget, un rapport sur la politique et le programme d'activités de la Direction pendant l'exercice à venir.

Ce rapport est adressé par le Président à chacun des organes exécutifs des Collectivités locales, membres de la Communauté des Agglomérations de Rufisque, au moins quinze jours avant la date de la réunion du Conseil.

Il est ordonnateur du budget, passe tous les actes et contrats.

Article 22. Le Président du Conseil de la Communauté des agglomérations de Rufisque ou un des Vice-présidents dirige les réunions du Conseil.

Le Président de séance exerce seul la police de l'assemblée. Il peut expulser de l'auditoire toute personne qui trouble l'ordre.

Article 23. Le Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque se réunit au moins une fois par trimestre et aussi souvent que le juge nécessaire le Président. Il est toutefois tenu de le réunir à la demande du représentant de l'Etat, du Directeur ou du tiers au moins des membres.

Article 24. Au moins cinq jours francs avant la réunion, le Président adresse les convocations aux différents membres par le moyen le plus approprié. La convocation comporte obligatoirement l'ordre du jour de la réunion ainsi que copie des documents devant être examinés. En cas d'urgence, le délai peut être réduit à vingt quatre heures.

Article 25. Le Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque ne peut délibérer que lorsque la majorité absolue de ses membres assiste à la séance. Ladite majorité doit comprendre au moins un représentant de chacune des collectivités locales membres.

Quand après deux convocations successives régulièrement faites, le quorum n'est pas atteint, la délibération prise après la troisième convocation à trois jours francs d'intervalle au

moins est valable quel que soit le nombre de membres présents, et quel que soit le nombre de collectivités locales membres représentées.

Article 26. Les délibérations sont adoptées à la majorité simple des membres présents à la séance. Le vote a lieu au scrutin public. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

Article 27. Un membre de droit empêché d'assister à une séance peut donner procuration écrite à un collègue de son choix pour voter en son nom. Un membre ne peut être porteur que d'une seule procuration. Celle-ci est toujours révocable. Sauf maladie dûment constatée, elle ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives.

Article 28. Les délibérations du Conseil de la Communauté des Agglomérations de Rufisque sont inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat. Ce registre est signé par tous les membres présents à la séance.

Dans les quinze (15) jours qui suivent la date de la réunion du Conseil, le compte rendu de la séance est affiché au lieu habituel des réunions du Conseil.

Tout habitant des communes et communautés rurales membres de la Communauté des Agglomérations de Rufisque a le droit de consulter les registres des procès verbaux de délibération.

Article 29. Le Préfet du département de Rufisque est le représentant de l'Etat auprès de la Communauté des Agglomérations de Rufisque. Il exerce le contrôle de légalité et budgétaire sur la Communauté dans les mêmes conditions et formes que s'agissant des collectivités locales.

Article 30. Le receveur départemental du trésor est le comptable de la Communauté des Agglomérations de Rufisque.

Article 31. Le Ministre d'Etat, Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation, le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal Officiel.

Fait à Dakar, le 04 août 2004

Par le Président de la République

Abdoulaye WADE

Le Premier Ministre

Maky SALL

Annexe 2

DECRET n° 2004-1093 du 4 août 2004 portant création de la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK).

Rapport de Présentation

La Région de Dakar, en raison de ses spécificités politiques, économiques et administratives est confrontée à des problèmes récurrents que les collectivités locales qui la composent, prises individuellement, parviennent difficilement à prendre en charge.

Aussi, est-il nécessaire d'explorer d'autres mécanismes permettant une gestion concertée de l'agglomération dakaroise par les collectivités locales qui la composent.

C'est dans ce cadre que le présent projet de décret regroupe les villes de Dakar, Guédiawaye et Pikine, en créant entre elles une communauté urbaine dénommée « Communauté des Agglomérations de Dakar » conformément aux dispositions des articles 181

à 190 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales.

Cet organisme qui sera dirigé par un comité composé de représentants des villes membres sera chargé principalement de la construction et de l'entretien de la voirie municipale, du nettoyage des rues, de l'enlèvement des ordures ménagères, de la gestion de l'éclairage public et du cimetière des naufragés du Joola, et de toute autre mission que les villes membres pourraient lui confier.

La contribution de chaque ville au budget de la communauté des agglomérations de Dakar est fixée chaque année par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales au prorata des recettes ordinaires encaissées par chaque ville au cours des trois dernières gestions budgétaires connues. Telle est l'économie du présent projet de décret.

Le Président de la République,

Vu la Constitution ;

Vu la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales ;

Vu la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;

Vu la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois des finances ;

Vu le décret n° 66-510 du 4 juillet 1996 fixant le régime financier des collectivités locales ;

Vu le Décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la Comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2004-561 du 21 avril 2004 portant nomination du Premier Ministre ;

Vu le décret n° 2004-562 du 22 avril 2004 portant nomination des ministres ;

Vu le décret n° 2004-564 du 26 avril 2004 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics des sociétés nationales et des sociétés à participation publique, entre la présidence de la République, la Primature et les ministères, modifié ;

Vu les délibérations concordantes des conseils municipaux de Dakar, Guédiawaye et Pikine ;

Sur le rapport du Ministre d'Etat, Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation,

Décète :

Article premier. - Une Communauté urbaine dénommée « communauté des agglomérations de Dakar » (CADAK), ayant son siège à Dakar, est créée entre les Villes de Dakar, Guédiawaye et Pikine, conformément aux dispositions des articles 181 et suivants du Code des Collectivités locales. Les limites de la Communauté des Agglomérations

de Dakar sont celles de l'agglomération constituée par les villes énumérées à l'alinéa ci-dessus.

ATTRIBUTIONS

Art. 2. - La Communauté des Agglomérations de Dakar est chargée notamment :

de la construction et de l'entretien de la voirie municipale ;

de la gestion de l'éclairage public ;

du nettoyage des rues et de l'enlèvement des ordures ménagères ;

de la gestion du cimetière des naufragés du Joola.

Art. 3. - Dans les autres domaines de compétences conservées par les villes, la communauté des Agglomérations de Dakar peut, dans des conditions fixées par délibération approuvée par le représentant de l'Etat, mettre des services techniques à la disposition des communes qui en font la demande.

Art. 4. - Le transfert des compétences des villes à la communauté des Agglomérations de Dakar emporte transfert au président et au Comité de la Communauté des Agglomérations de Dakar de toutes les attribu-

tions conférées par les lois et règlements respectivement au maire et au conseil municipal.

Art. 5. - Dans l'exercice de ses compétences, la Communauté des Agglomérations de Dakar se substitue de plein droit aux villes qui la composent.

Art. 6. - Des conventions en vue de la réalisation d'un ou de plusieurs objets entrant dans leurs compétences respectives peuvent être passées par la communauté des Agglomérations de Dakar avec l'Etat, tout établissement public, toute collectivité locale ou tout organisme.

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Art. 7. - La Communauté des Agglomérations de Dakar est administrée par un organe délibérant, le comité et un organe exécutif, la Direction.

Art. 8. - Le Comité est composé de onze délégués ainsi répartis :

cinq pour la ville de Dakar ;

trois pour la ville de Guédiawaye ;

trois pour la ville de Pikine.

Art. 9. - Ce comité élit en son sein un bureau composé d'un Président et de deux vice-présidents dans les mêmes conditions et formes que l'élection des maires et adjoints au maire.

Le président et les vice-présidents bénéficient d'indemnités de représentation conformément à la réglementation en vigueur dans les communes. La participation aux travaux et aux missions du comité ouvre droit pour les membres présents à des indemnités de session et des indemnités de déplacement ou au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés. Les taux de ces indemnités sont fixés par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales.

Art. 10. - Le Comité se réunit au moins une fois par trimestre et aussi souvent que le juge nécessaire le président. Toutefois, il est tenu de le réunir à la demande du représentant de l'Etat, du Directeur ou du tiers au moins des membres.

Art. 11. - Le Président ou un des vice-présidents dirige les réunions du Comité.

Le président soumet au Comité, à l'occasion de l'examen du budget, un rapport sur la politique et le programme d'activités de la Direction pendant l'exercice à venir. Ce rapport est adressé par le président à chacun des organes exécutifs des collectivités locales, membres de la Communauté des Agglomérations de Dakar, au moins quinze jours avant la date de la réunion du Comité.

Art. 12. - La Direction comprend, outre le Directeur :

- un service général ;
- des divisions techniques ;
- une division administrative et financière.

Art. 13. - Le Directeur nommé par décret sur proposition du président du Comité doit satisfaire aux conditions suivantes :

- être de nationalité sénégalaise ;
- jouir de ses droits civiques ;
- être fonctionnaire de la hiérarchie A ou de niveau équivalent et disposer d'au moins cinq années d'expérience professionnelle ;
- être de bonne moralité ;
- être apte physiquement pour l'exercice de ces fonctions.

Il peut être révoqué dans les mêmes formes pour l'un des motifs suivants :

- insuffisance professionnelle dûment constatée ;
- manquement aux obligations professionnelles et déontologiques dûment constatés ;
- actes d'indiscipline ;
- ne plus répondre à l'un des critères de nomination fixés ci-dessus.

Les fonctions de Directeur sont incompatibles avec celles de membre du comité.

Art. 14. - Le Directeur assiste, avec voix consultative, aux réunions du comité et du bureau.

Il est ordonnateur du budget, passe tous les actes et contrats et dirige les activités de la Direction dans le cadre des orientations générales fixées par le comité. Le directeur a autorité sur les divisions et services. Il propose au bureau du comité l'organigramme de la Communauté des Agglomérations de Dakar.

Il propose les recrutements de personnel au bureau et, après approbation de celui-ci, procède auxdits recrutements.

Il présente annuellement au comité un rapport sur sa gestion.

Il veille à l'exécution des engagements contractuels de la Communauté des Agglomérations de Dakar. Il représente la Communauté des Agglomérations de Dakar en justice et en rend compte au Comité.

En cas d'empêchement du Directeur, ses pouvoirs sont assurés par l'un de ses collaborateurs désignés par le président du comité.

Le Directeur bénéficie des mêmes avantages que les Directeurs généraux d'établissements publics.

Art. 15. - les ressources financières nécessaires à l'exercice des attributions de la communauté des Agglomérations de Dakar proviennent ;

des contributions des villes membres ;

de subventions de l'Etat à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation, le Fonds d'équipement des collectivités locales ou tout autre fonds ;
de ressources octroyées par les partenaires au développement ;
des bons et libéralités.

Art. 16. - la contribution de chaque ville au budget de la communauté des Agglomérations de Dakar est fixée chaque année par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales. Elle est établie au prorata des recettes ordinaires recouvrées par cette ville au cours des trois dernières gestions budgétaires connues.

Art. 17. - le Gouverneur de la Région de Dakar représente l'Etat auprès de la communauté des Agglomérations de Dakar.

Art. 18. Le Ministre d'Etat, Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation, le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre de l'Intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel.

Fait à Dakar, le 4 août 2004

Par le président de la République

Abdoulaye WADE

Le Premier Ministre,

Maky SALL.

Annexe 3

DECRET n° 2006-05 du 9 janvier 2006 portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains À l'Entente intercommunautaire de Dakar.

DECRET n° 2006-05 du 9 janvier 2006 portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains à l'Entente intercommunautaire de Dakar.

Rapport de présentation

La gestion de l'agglomération de Dakar a toujours posé aux collectivités locales qui la composent des problèmes récurrents en raison de ses spécificités sociales, politiques, économiques et administratives.

La création de l'Agence pour la Propreté de Dakar (APRODAK) et celle plus récente de la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK) et de la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR) participent des tentatives de prise en charge concertée de la gestion de la Région de Dakar.

Pour harmoniser et assurer une homogénéité du système de gestion de la salubrité sur l'ensemble de la Région de Dakar, la CADAK et la CAR ont décidé de mettre en commun leurs compétences en ce do-

maine en créant une entente intercommunautaire chargée de lutter contre l'insalubrité notamment la gestion des déchets solides urbains, le nettoyage des rues, l'enlèvement et la collecte des ordures ménagères et leur mise en décharge.

Afin de renforcer les moyens nécessaires à cette Entente pour une exécution correcte de ses missions, l'Etat a décidé de lui transférer la maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides urbains financés dans le cadre des actions complémentaires. En outre, pour le suivi et le contrôle de l'exécution de ce programme, l'Entente pourra bénéficier de l'assistance des services et structures de l'Etat dans le cadre de conventions.

Tel est l'objet du présent projet de décret.

Le Président de la République,

Vu la Constitution,

Vu la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales ;

Vu la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;

Vu la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois des finances ;

Vu le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 fixant le régime financier des Collectivités locales ;

Vu le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la Comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2004-561 du 21 avril 2004 portant nomination du Premier Ministre ;

Vu le décret n° 2004-1093 du 4 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Dakar, (CADAK), modifié ;

Vu le décret n° 2004-1094 du 4 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Rufisque (CAR), modifié ;

Vu le décret n° 2005-268 du 25 mars 2005 portant mise à disposition de l'Agence pour la Propreté de Dakar à l'entente intercommunautaire de Dakar ;

Vu le décret n° 2004-705 du 8 août 2005 mettant fin aux fonctions de ministres, nommant de nouveaux ministres et fixant la composition du Gouvernement ;

Vu le décret n° 2005-724 du 11 août 2005 portant répartition des services de l'Etat et du Contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères ;

Sur le rapport du Ministre d'Etat, Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation,

DECRETE :

Article premier. - La gestion du programme de gestion des déchets solides urbains financé par l'Etat du Sénégal dans le cadre des actions complémentaires, confiée à l'Agence pour la Propreté de Dakar, est transférée à l'Entente intercommunautaire de Dakar.

Art. 2. - A ce titre, l'Entente assure la maîtrise d'ouvrage des opérations prévues dans le cadre du programme de gestion des déchets solides urbains notamment, le nettoyage des rues, l'enlèvement et la collecte des ordures ménagères et leur mise en décharge dans l'ensemble des collectivités locales de la Région de Dakar.

Art. 3. - Les ressources afférentes au financement des prestations du programme de gestion des déchets solides urbains sont mises à la disposition de l'Entente dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement des collectivités locales et des finances.

Art. 4. - L'Entente est, en tant que de besoin, assistée par les structures de l'Etat dans la coordination, le suivi et l'évaluation du programme de gestion des déchets solides urbains dans le cadre de conventions dûment établies.

Art. 5. - La maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides urbains peut être retirée

par l'Etat à l'Entente, en cas de mise en œuvre jugée insatisfaisante.

Art. 6. - Sont abrogées toutes dispositions contraires notamment celles du décret n° 2005-268 du 25 mars 2005 portant mise à disposition de l'Agence pour la Propreté de Dakar à l'entente intercommunautaire de Dakar.

Art. 7. - Le Ministre d'Etat, Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel.

Fait à Dakar, le 9 janvier 2006.
Par le Président de la République
Abdoulaye WADE
Le Premier Ministre,
Macky SALL.

Annexe 4

Textes réglementaires utiles relatifs à l'intercommunalité

- ◆ **DECRET N°72-636 DU 29 MAI 1972** relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de village, modifié par le décret n° 96-228 du 22 mars 1996.
- ◆ **DECRET N° 2006-201 DU 2 MARS 2006** abrogeant et remplaçant le décret n° 98-399 du 5 mai 1998 fixant les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement des Agences Régionales de Développement
- ◆ **DECRET N° 2005-48 DU 11 JANVIER 2005** fixant les taux des indemnités pour frais de représentations allouées aux Présidents et Vice-présidents de Conseil rural, aux Présidents et Vice-présidents de délégation spéciale.
- ◆ **DECRET N° 2004-1097 DU 04 AOUT 2004** portant création d'un groupement d'intérêt communautaire entre les communautés rurales du département de Tambacounda.
- ◆ **DECRET N° 2004-1096 DU 04 AOUT 2004** portant création d'un groupement d'intérêt communautaire

entre les communautés rurales du département de Vélingara.

◆ DECRET N° 2004-1095 DU 04 AOUT 2004 portant création d'un groupement d'intérêt communautaire entre communautés rurales dans les départements de Podor, Sédhiou, Kolda et Bignona.

◆ DECRET N° 2004-1094 DU 04 AOUT 2004 portant création de la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR), modifié par le décret n° 2005-877 du 3 octobre 2005.

◆ DECRET N° 2004-1093 DU 04 AOUT 2004 portant création de la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK), modifié par le décret n° 2005-876 du 3 octobre 2005

◆ DECRET N° 2004-730 DU 16 JUIN 2004 portant réglementation des déplacements à l'étranger des agents de l'Etat et fixant les taux des indemnités de mission, modifié par le décret n° 2006-119 du 17 février 2006.

◆ DECRET N° 2003-101 DU 13 MARS 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

◆ DECRET N° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics, modifié par le décret n° 2002-937 du 4 octobre 2002.

◆ DECRET N° 2002-166 DU 21 FEVRIER 2002 fixant le ressort territorial et le chef-lieu des régions et des départements, modifié par les décrets n° 2005-339 du 15 avril 2005.

- ◇ DECRET N° 2001-282 DU 12 AVRIL 2001 portant application du Code de l'environnement.
- ◇ DECRET N° 2000-851 DU 30 OCTOBRE 2000 fixant les conditions de nomination et les avantages accordés au secrétaire communautaire, modifié par le décret n° 2001-605 du 08 août 2001.
- ◇ EXTRAITS DECRET N° 99-499 DU 8 JUIN 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes.
- ◇ DECRET N° 98-164 DU 20 FEVRIER 1998 portant code forestier.
- ◇ DECRET N° 96-1139 DU 27 DECEMBRE 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de jeunesse et de sport.
- ◇ DECRET N° 96-1138 DU 27 DECEMBRE 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat.
- ◇ DECRET N° 96-1137 DU 27 DECEMBRE 1996 portant application de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de culture.
- ◇ DECRET N° 96-1136 DU 27 DECEMBRE 1996 portant application de la loi de transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'éducation, d'alphabétisation, de

promotion des langues nationales et de formation professionnelles

◇ DECRET N° 96-1135 DU 27 DECEMBRE 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de santé et d'action sociale.

◇ DECRET N° 96-1134 DU 27 DECEMBRE 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

◇ DECRET N° 96-1133 DU 27 DECEMBRE 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de planification.

◇ DECRET N° 96-1132 DU 27 DECEMBRE 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière d'aménagement du territoire.

◇ DECRET N° 96-1131 DU 27 DECEMBRE 1996 portant création et organisation des structures d'élaboration du plan national d'aménagement du territoire.

◇ DECRET N° 96-1130 DU 27 DECEMBRE 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine na

◇ DECRET N° 96-1129 DU 27 DECEMBRE 1996 fixant les conditions de nomination et les avantages accordés au secrétaire municipal.

◇ DECRET N° 96-1128 DU 27 DECEMBRE 1996 fixant les conditions de nomination et les avantages du secrétaire général de la région.

◇ DECRET N° 96-1127 DU 27 DECEMBRE 1996 fixant les taux maxima des indemnités et frais attribués aux présidents du Conseil régional et membres du bureau du Conseil régional, aux présidents et vice-présidents des délégations spéciales, aux conseillers

◇ DECRET N° 96-1125 DU 27 DECEMBRE 1996 instituant la Commission Nationale d'Assistance aux Centres d'Expansion Rurale Polyvalents (C.E.R.P.).

Annexe 5

Les dix commandements pour la « bonne gouvernance »

I- Conditions exigées des acteurs de la « bonne gouvernance »

- 1- Compétence
- 2- Expérience
- 3- Moralité
- 4- Motivation
- 5- Responsabilité

II- Principes liés aux actions entreprises pour « la bonne gouvernance »

- 6- Légalité
- 7- Régularité
- 8- Transparence
- 9- Concertation-coordination
- 10-Planification programmation

Mamadou DIOP

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	2
---------------------------	----------

INTRODUCTION GENERALE	3
------------------------------------	----------

§I- Signification du concept « intercommunalité ».....	3
--	---

§II- Les enjeux de l'intercommunalité.....	5
--	---

I^{ère} partie :

APPROCHE THÉORIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ	11
---	-----------

Chapitre 1

Le développement historique de l'intercommunalité	13
--	-----------

§I- Le temps des ententes et des conférences intercommunales.....	14
---	----

§II- Le temps des syndicats de communes et des districts urbains	15
---	----

§III- Les temps des communautés	16
---------------------------------------	----

Chapitre 2

Formes et modalités d'exercice de l'intercommunalité	21
---	-----------

§I- La diversité des formules de l'intercommunalité	21
---	----

§II- La systématisation des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale	27
---	----

*Chapitre 3***Le financement de la coopération intercommunale..... 32**

§I- Les formules traditionnelles de financement..... 32

§II- Les nouvelles formules de financement..... 37

II^e partie**L'EXPERIENCE SENEGALAISE EN MATIERE DE COOPE-
RATION INTERCOMMUNALE INTERNATIONALE.....42***Chapitre 1^{er}***L'expérience de la communauté urbaine de Dakar 44**

§I- La dimension institutionnelle de la communauté urbaine. 45

I- Les compétences de la CUD 45

II- Les organes dirigeants de la CUD 46

§II- La dimension fonctionnelle de la communauté urbaine 48

I- Les lignes de forces de la CUD..... 48

II- Le poids des contrats..... 53

§III- Le bilan des réalisations de la communauté urbaine de
Dakar 56

I- Les réalisations à caractère socio-culturel 56

II- Les réalisations à caractère économique et technique.... 58

*Chapitre 2***L'expérience sénégalaise en matière de coopération****Intercommunale 61**

§I- Les enjeux politiques, économiques et sociaux de la coopération intercommunale internationale..... 62

§II- Les formes de la coopération intercommunale internationale.....64

§III- Les conditions de développement de la coopération intercommunale internationale 70

Conclusion générale 72

Bibliographie 74

Annexe.....76

Table des matières 95