

Atelier des chercheurs

Collectivités locales : assurer un service public

Genève, le 21-22 février 2004

**GOUVERNEMENT LOCAL, EFFICACITÉ AU SÉNÉGAL :
QUELLES ARTICULATIONS ?**

Cheikh Guèye and Assane Mbaye

© 2004, Conseil international pour l'étude des droits humains (CIEDH)
Ce texte du CIEDH est un document de travail. Le CIEDH ne l'a pas révisé et n'assume aucune responsabilité
quant à son exactitude et aux opinions qui y sont exprimées. Le CIEDH autorise l'utilisation,
la publication et la distribution de ce texte, à condition qu'il soit convenablement cité.

PROBLEMATIQUE

1. Le monde du développement s'interroge de plus en plus sur l'impact réel et la signification des politiques et initiatives innombrables prises depuis une trentaine d'années pour réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'injustice sociale. La persistance voire l'aggravation de la pauvreté ainsi que l'inanité des modes de gouvernance soulignent l'échec d'une approche du développement basée sur une démarche non prospective, urgentiste, superficielle et surtout dictée de l'extérieur. Mais c'est également la question de l'Etat, de sa consistance et de sa légitimité qui est aujourd'hui posée un peu partout dans l'Afrique post-coloniale. La crise multiforme de l'Etat en Afrique, la recherche d'articulations de rechange pour des nations en mal d'homogénéité, la recomposition de l'espace public dans lequel émergent de nouveaux acteurs, l'évolution rapide des identités, la vulnérabilité croissante et la transnationalisation des processus de création de richesse sont les principaux éléments de l'Afrique qui s'invente. En réalité, les pratiques africaines de la modernité s'opposent souvent à l'Etat de conception weberienne, colonial et post colonial et n'obéissent pas souvent aux mêmes grilles de lecture.
2. Le Sénégal est dans ce contexte un bel exemple de ce paradoxe qui est souvent résolu dans des compromis, un contrat social entre des catégories qui n'ont pas les mêmes logiques mais se retrouvent dans les mêmes intérêts. Pays situé à l'extrême ouest du continent et ouvert sur l'Océan Atlantique, il a été très tôt pénétré par des influences de toutes sortes. Porte d'entrée de la colonisation européenne, il a également reçu de manière plus diffuse des valeurs d'autres cultures, notamment orientales, mandingues, etc. Mais la naissance d'un Etat sénégalais moderne est le fait de la colonisation française qui pour les besoins de l'exploitation avait organisé le pays en le dotant d'un peigne administratif sur le modèle jacobin, rigide, centralisateur et contraignant. Dans ce contexte, une vie politique locale fonctionnait essentiellement dans les quatre communes de Dakar, Saint-Louis, Gorée et Rufisque. De la fin de la conquête coloniale à l'indépendance, une culture des élections démocratiques opposant des candidats métis puis sénégalais s'était installée dans les communes de plein exercice préfigurant d'une citoyenneté locale assez réelle.
3. Le choix de l'indépendance en 1960 fut également celui de la décentralisation pour libérer les

énergies constructrices et la participation, notamment en milieu rural, malgré la centralisation nécessaire pour lancer les premières orientations du développement. Dès 1964, la première grande réforme foncière (la loi sur le domaine national) pose le principe d'un processus de décentralisation qui donne à des collectivités locales rurales une autonomie dans la gestion foncière. C'est huit ans plus tard que ces collectivités locales seront créées sur toute l'étendue du territoire.

4. La décentralisation est également devenue la panacée pour d'autres raisons. D'abord, la faillite de l'Etat centralisateur, réduisant son attention aux grandes villes notamment la capitale au point de générer un exode rural massif qui fait de Dakar une métropole hypertrophiée, aux fonctions urbaines sous dimensionnées. Elle devait être dans ce contexte, un instrument d'aménagement du territoire qui efface les disparités entre régions. Mais la décentralisation répond aussi à une demande venant des populations de plus en plus intéressées par le devenir de leurs localités. Elle s'est faite parfois sous la pression d'élites locales conscientes des limites de l'Etat et porteuses d'identités fortes qui avaient besoin de reconnaissance et d'espace d'expression. La décentralisation a été également instrumentalisée par l'Etat pour neutraliser les régionalismes et les séparatismes, notamment en Casamance.
5. La décentralisation s'est faite par ailleurs faite grâce aux arguments « convaincants » des bailleurs de fonds, mobilisés autour du concept « moins d'Etat, mieux d'Etat », rendant compte du nouveau paradigme libéral à l'échelle internationale et soucieux de ne plus mettre tous leurs œufs dans le même panier de l'Etat. Cette logique sous tend par la même, l'émergence des ONG comme acteurs du local dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.
6. Au Sénégal, la création de 320 communautés rurales couvrant toute l'étendue du territoire puis l'accélération du processus de communalisation dans les années 80 et 90 et enfin la régionalisation et la création depuis 1996 des communes d'arrondissement sont les étapes marquantes d'une décentralisation à outrance qui a achevé de transférer 9 domaines de compétence : l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la santé et l'action sociale, la jeunesse, les sports et les loisirs, la culture, l'éducation, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat.
7. Ce processus est régi par un ensemble de textes normatifs : les lois 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités, la loi 96-07 consacrant le transfert des compétences à ces collectivités, la loi 96-09 fixant l'organisation de l'administration territoriale. Ces lois ont été complétées par des décrets importants dont les principaux sont : le 96-1126 fixant l'organisation de la répartition du fonds de dotation aux collectivités locales, les décrets 96-1132 à 96-1139 portant application de la loi 96-07 sur les transferts de compétence. La région est une collectivité locale, personne morale de droit public administrée par un conseil régional. Les 11 régions sont divisées en communes dont le total fait 60 et en communautés rurales (320). La région de Dakar est subdivisée en 43 communes d'arrondissement correspondant à des quartiers qui fonctionnent comme les autres collectivités locales. La commune est définie comme un regroupement d'habitants du périmètre d'une même localité désireuses de traiter de leurs propres intérêts et capables d'en trouver les ressources nécessaires. Les communautés rurales regroupent des villages appartenant au même terroir et ayant des intérêts communs. Aucune collectivité locale n'est sous la tutelle de l'autre.
8. Quel bilan tirer de ce processus ? Les collectivités locales décentralisées sont-elles viables et porteuses d'un développement local véritable ? Quel impact ce processus et ces différentes déclinaisons ont sur l'amélioration de la vie quotidienne des populations ? Dans quelle mesure celles-ci participent-elles aux prises de décisions les concernant ? Les collectivités locales ont-elles les moyens humains et financiers d'une politique de développement local ayant comme priorité, la lutte contre la pauvreté ?
9. La prise de conscience après des années d'application de programmes d'ajustements structurels

que la dimension humaine du développement a été le parent pauvre des politiques, est réelle. Mais qu'est ce c'est que la pauvreté ? Sa dimension matérielle et financière longtemps mise en exergue par la Banque Mondiale, le FMI, le PNUD, etc. est désormais dépassée par une approche plus complexe qui prend en considération la pauvreté sociale et politique. En effet, celui qui est pauvre, c'est moins celui n'a pas d'argent que celui qui n'a pas d'entregent, c'est-à-dire qui n'a plus d'attache sociale et qui ne peut plus compter sur personne. C'est également celui qui n'a aucune influence directe ou indirecte sur les décisions qui concernent sa vie quotidienne et son avenir. La pauvreté est désormais comprise par la Banque Mondiale comme le manque d'opportunités pour participer à la vie politique et sociale, le manque de sécurité, le manque d'accès aux ressources (naturelles, financières etc), le manque ou la difficulté d'accès aux services de base (Routes, centre de santé adéquats, écoles pour éducation, marches pour la vente des produits, eau potable etc.), la forte vulnérabilité aux chocs exogènes. **Sous ce rapport, la décentralisation se définit comme un cadre et un instrument de satisfaction des besoins des populations locales et donc de lutte contre la pauvreté.** Le Documents Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) qui a été élaboré pour le Sénégal met en évidence une approche multidimensionnelle de la pauvreté avec une enquête qui interroge la perception de la pauvreté par les communautés de base. Dans ce document, la pauvreté est définie comme « une absence d'avoirs, de savoir et de pouvoir ». Il constitue un cadre de référence des interventions et un instrument de mobilisation et de mise en cohérence des ressources publiques. Et pour le moment, ce processus n'est pas décentralisé. En cela, il risque de contribuer à une recentralisation des moyens financiers dans l'Etat alors que la demande est forte pour que ces moyens soient augmentés et plus décentralisés (le rapport 2004 de la Banque Mondiale ouvre des perspectives allant jusqu'à la décentralisation budgétaire pour que les actions menées atteignent réellement les cibles).

10. Le document stratégique des collectivités locales est le Plan Local de Développement (PLD). L'élaboration du PLD est plus ou moins engagée dans la plupart des collectivités locales puisqu'ils deviennent les cadres de partenariat avec l'Etat mais surtout avec les principaux projets de renforcement des capacités financés par la Banque Mondiale, les autres bailleurs ou par la coopération décentralisée.
11. **L'essence de la décentralisation est de favoriser le développement local et la réduction de la pauvreté. Mais quels sont les facteurs qui empêchent ou favorisent la satisfaction des besoins essentiels des populations, notamment les obstacles juridiques, politiques, à l'échelle locale comme dans les relations entre les collectivités locales, l'Etat et les autres acteurs ? L'intérêt de cette étude de l'International Center on Human Rights Policy est d'introduire une entrée Droits Humains dans la réflexion sur les enjeux et l'impact de la décentralisation. Dans quelle mesure les droits humains sont ils posés comme un objectif explicite de la décentralisation ? Quelle place tiennent-ils dans les textes régissant la décentralisation au Sénégal ? Au-delà de la décentralisation qui n'est qu'une politique sectorielle, que représentent les droits humains dans la constitution sénégalaise de même que dans les objectifs politiques de l'Etat sénégalais ? Le respect des droits humains est-il un présupposé des intervenants dans le champ de la décentralisation, notamment, l'Etat, les élus locaux, les organisations locales ou internationales de la société civile, les bailleurs de fonds ? La décentralisation et les droits ont un lien théorique indéniable puisque la satisfaction des besoins des populations signifie une réponse apportée à des droits économiques et sociaux énoncés solennellement dans le droit international. Mais politiquement, les droits humains sont-ils un enjeu et une finalité importante pour les acteurs de la décentralisation ? Les stratégies de développement local les prennent-ils en compte ? Leur prise en compte favorise-t-elle la satisfaction des besoins, notamment l'appui aux groupes vulnérables ?**
12. Une analyse exploratoire et générale sur la place des droits humains dans les textes fondateurs de

l'Etat sénégalais et de sa politique de décentralisation doit à cette étape donner quelques éléments d'appréciation qui constituent le premier cadre d'analyse des enjeux et impacts de l'entrée « droits humains » dans la décentralisation.

LES DROITS DE L'HOMME AU SENEGAL : PRESENTATION GENERALE

L'affirmation solennelle des droits de l'homme

13. Depuis son accession à l'indépendance, le Sénégal a marqué sa volonté de mettre en place un état fondé sur la primauté du droit et des droits de l'homme. Toute sa législation est empreinte de l'esprit de la Conférence de Lagos de janvier 1961 sur la primauté du droit. De cette rencontre, il résulte que « la primauté du droit est un principe qui doit être mis en œuvre pour faire prévaloir la volonté du peuple, consolider les droits politiques de l'individu et réaliser des conditions économiques, sociales et culturelles adaptées aux aspirations et propres à l'épanouissement de la personne humaine dans tous les pays, qu'ils soient ou non indépendants ». Aussi bien la première constitution du 7 mars 1963 que la dernière en date du 22 janvier 2001 a traduit cet engagement pour les droits de l'homme.
14. **Le texte fondamental, adopté par référendum le 7 janvier 2001, proclame dans son préambule que « la construction nationale repose sur la liberté individuelle et le respect de la personne humaine » et que « le respect des libertés fondamentales et des droits du citoyen est une base de la société sénégalaise ».**
15. Un tel engagement n'est pas sans lien avec l'évolution de la société internationale qui a connu un foisonnement remarquable des droits de l'homme depuis la deuxième guerre mondiale. Leur respect est même devenu un des critères « d'évaluation des sociétés et de leur degré de civilisation ». **L'on ne s'étonne guère alors que le Sénégal ait ratifié ou approuvé tous les instruments internationaux majeurs sur les droits de l'homme.** Le préambule rappelle l'adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux conventions des Nations Unies et de l'Organisation de l'Unité Africaine (devenue l'Union Africaine). Parmi ces instruments, on peut citer la Déclaration Universelle des droits de l'homme, les pactes et protocoles sur les droits civils et politiques, sur les droits économiques, sociaux et culturels, les conventions sur la prévention et la répression du crime de génocide, les réfugiés, l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les droits de l'enfant, la torture, les conventions de l'OIT, etc.
16. **Aux dispositions du préambule (qui est partie intégrante de la constitution et donc du bloc de constitutionnalité), il faut ajouter tout le titre deuxième de la constitution entièrement consacré aux « libertés publiques et de la personne humaine et aux droits économiques, sociaux et collectifs » (articles 7 à 25). L'énumération vise expressément plusieurs droits et libertés :**
 - **Droit à la vie, à la liberté, à la sécurité, au libre développement de la personnalité, à l'intégrité corporelle ;**
 - **Egalité de tous devant la loi et entre hommes et femmes ;**
 - **Libertés d'opinion, d'expression, de la presse, d'association, de réunion, de déplacement, de manifestation ;**
 - **Libertés culturelles, religieuses, philosophiques, syndicales et d'entreprendre ;**
 - **Droits à l'éducation, de savoir lire et écrire, de propriété, au travail, à la santé, à un environnement sain et à l'information plurielle.**

Les garanties des droits de l'homme

17. La constitution ne s'est pas limitée à une déclaration solennelle de reconnaissance des droits de l'homme. Elle en a aussi déterminé dans les grandes lignes les garanties, la loi fixant les conditions de leur exercice. Quatre types de garanties méritent d'être retenus.
18. **D'une part le pouvoir judiciaire est expressément élevé au rang de gardien des droits et libertés fondamentales** (article 91). Deux conséquences fondamentales résultent d'une telle option de judiciarisation : l'indépendance du juge devient un élément déterminant de la crédibilité du système de protection des droits fondamentaux (article 88), indépendance assurée en droit par le principe de l'immovibilité des magistrats du siège et l'institution d'un Conseil Supérieur de la Magistrature ; l'accès à la justice pour les citoyens est l'instrument incontournable de la mise en œuvre des droits qui leur sont accordés. Le juge exerce ce rôle de gardien des droits grâce à un double contrôle : le contrôle de la constitutionnalité des lois qui relève de la compétence exclusive du Conseil constitutionnel, par voie d'action ou d'exception, et le contrôle de légalité par la voie du recours pour excès de pouvoir porté devant le Conseil d'Etat ou de l'exception d'illégalité ouverte devant tous les juges.
19. **D'autre part le droit international, source la plus importante des droits de l'homme, a valeur supérieure aux lois internes** ; celles-ci sont soumises à celui-là et le juge a compétence pour écarter l'application des lois contraires aux règles internationales applicables au Sénégal. Il faut remarquer que l'application des textes internationaux implique le droit pour les citoyens d'utiliser les mécanismes juridictionnels et non juridictionnels supranationaux dont la dernière en date est la Cour Africaine des Droits de l'Homme entrée en vigueur le 25 janvier 2004.
20. **En troisième lieu, le principe de la séparation des pouvoirs, gage de l'indépendance du pouvoir judiciaire, est en même temps la garantie du respect des lois de protection des droits de l'homme** dans la mesure où les règles (et pas seulement les principes) relatives aux droits civiques et aux garanties fondamentales accordées aux citoyens relèvent du domaine législatif ; il en résulte notamment que le pouvoir réglementaire, soumis à la loi, est justiciable du contrôle de légalité. Le législateur a adopté une multitude de textes relevant directement ou indirectement du champ des droits de l'homme (Code de la famille, Code pénal, Code de procédure pénale, Code de procédure civile, Code du travail, etc.)
21. **En quatrième lieu la formalisation textuelle des droits de l'homme est accompagnée d'un dispositif institutionnel public de mise en œuvre** ou tout au moins d'alerte sur les cas de violation. Il faut noter de ce point de vue l'adoption de plusieurs lois instituant des autorités administratives indépendantes : Médiature de la République, Haut Conseil de l'Audiovisuel, Observatoire National des Elections. En même temps, l'Etat a multiplié les organes d'appui à la gestion des droits de l'homme, interfaces entre les pouvoirs publics et les citoyens et surtout les organisations de la société civile ; l'on notera à cet égard la création du Comité Sénégalais des Droits de l'Homme et du Guichet des Droits de l'Homme.
22. **Enfin le Sénégal ayant reconnu la liberté d'association, les droits de l'homme ont été le terreau de plusieurs organisations privées** dont la première d'envergure est l'Organisation Nationale des Droits de l'Homme (ONDH) née en 1987. Aujourd'hui les associations intervenant dans la défense des droits fondamentaux constituent un maillon essentiel du dispositif non institutionnel ; elles constituent de véritables acteurs non seulement du changement mais aussi de l'éducation, de la sensibilisation voire de pression sur les pouvoirs publics. Leurs initiatives ont contribué à l'amélioration sensible de la situation des droits de l'homme au Sénégal et ont parfois été décisives dans l'adoption de textes majeurs (loi interdisant les mutilations génitales féminines, projet de réforme du Code de la famille en ce qui concerne les droits des femmes, réforme du Code de procédure pénale, etc.). Leur rôle est d'autant plus fondamental que les organisations sociales sont mieux placées que les individus pour imposer la

primauté du droit aux autorités publiques.

Les droits de l'homme dans les lois sur la décentralisation

23. Avant de pouvoir vérifier s'il existe une quelconque prise en considération des droits de l'homme dans le processus de décentralisation, il faudrait démontrer que les conditions de la mise en évidence des rapports qui peuvent les lier sont présentes. Le cadre textuel peut être révélateur, et à posteriori explicatif, des conclusions auxquelles une telle recherche peut aboutir. Or de la présentation qui précède, on pourrait être tenté par une conclusion rapide : la question des droits de l'homme n'est nullement envisagée dans sa dimension locale par le texte fondamental. Cet a priori doit pouvoir être confronté avec les textes spécifiques sur la décentralisation. Bien évidemment, la compétence de l'Etat dans la détermination des droits à accorder aux citoyens et dans la définition des mécanismes qui en assurent l'effectivité ne pose aucune difficulté particulière ; l'égalité des citoyens commande cette solution. Par contre, on peut légitimement se demander si tous les droits de l'homme doivent nécessairement être pris en charge au niveau national et si les mécanismes de garantie prévus doivent être limités à des recours de type étatique ou international aussi bien sur le plan administratif que juridictionnel. Les réponses à ces questions pourraient être cherchées à partir des limites du système actuel de garantie, limites qui prouveraient que le recours au local est parfois salutaire pour l'amélioration de la prise en charge de certains droits. Il s'agirait plus amplement de décrire par quelles interactions, la décentralisation pourrait s'enrichir de l'approche des droits humains et vice-versa.
24. A ce stade, nous nous limiterons à quelques interrogations découlant de l'analyse exclusive du cadre formel. **Il s'agit tout d'abord de savoir si la philosophie qui sous-tend la décentralisation inclue, directement ou indirectement, les droits de l'homme comme une de ses dimensions.** Il apparaît de l'exposé des motifs de la loi portant Code des collectivités locales que la décentralisation reste avant tout un processus d'organisation du pouvoir de et dans l'Etat. Le développement économique, social et culturel poursuivi n'est abordé que sous l'angle d'une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales par la création de structures intermédiaires, les régions, entre les administrations centrales et les collectivités de base, constituées par les communes et les communautés rurales. Le deuxième objectif est d'assurer aux collectivités locales une plus grande liberté, liberté dont la manifestation tangible est la disparition de la tutelle de l'Etat et du contrôle d'approbation a priori remplacé par un contrôle de légalité a posteriori (le contrôle a priori reste exceptionnel et ne touche que certains actes énumérés par la loi).
25. De ces deux objectifs, il résulte que la préoccupation majeure de la loi n'est pas tant la détermination des avantages que les citoyens peuvent tirer de la proximité induite par la décentralisation que de régler les rapports entre l'Etat et les collectivités décentralisées. D'ailleurs, un examen attentif des actes soumis à approbation préalable montre que l'objectif majeur est davantage de préserver les intérêts et prérogatives de l'Etat central dans certains domaines que de privilégier la défense des citoyens. L'explication théorique de l'obsession du pouvoir central à l'égard du pouvoir local réside fondamentalement dans la conception particulière du principe de subsidiarité : l'Etat se dote de la « compétence de sa compétence » et les rapports qu'il entretient avec les collectivités sont exclusivement déterminés par lui-même ; c'est une sorte de subsidiarité par le haut et non par le bas.
26. **La deuxième remarque qu'appellent les lois sur la décentralisation est relative à la place des droits de l'homme dans les compétences dévolues aux autorités locales.** En plus des compétences traditionnelles reprises par la loi 96-06, la loi 96-07 a transféré neuf domaines de compétence aux collectivités locales. Certaines de ces compétences ont un rapport étroit avec les droits fondamentaux : environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et

action sociale ; éducation ; culture ; habitat. A leur égard, la pertinence des interrogations sur les rapports mutuels entre décentralisation et droits de l'homme pourra être vérifiée à partir des réalisations accomplies par les collectivités locales et des insuffisances notées dans l'exercice de leurs compétences. Mais l'on peut déjà remarquer qu'en dehors de certaines compétences de police, la décentralisation entretient davantage de rapport avec les droits économiques, sociaux et culturels qu'avec les droits civils et politiques (sans pour autant nier l'importance de ces derniers au plan local : voir par exemple l'art 338, al. 2 de la loi 96-06 sur les actes de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle). Pourtant, le chapitre XI du Titre V de la loi 96-06, consacré aux services publics locaux, ne s'inquiète nullement de la manière dont ces services sont délivrés aux citoyens mais plutôt des conditions juridiques de leur exploitation alors que l'on sait que l'effectivité des droits économiques et sociaux dépend pour une large part de ces services publics.

27. **Par ailleurs, et c'est la troisième observation, on a toujours conditionné la réussite du processus de décentralisation à la question des ressources et des moyens dont disposent les collectivités locales.** Au Sénégal, l'Etat fournit encore l'essentiel des moyens financiers par le biais d'un fonds de dotation ; mais les collectivités locales peuvent se doter de ressources fiscales et utiliser la coopération décentralisée comme source de financement de certaines activités. Quoiqu'il en soit, le problème des moyens peut être considéré comme le pire ennemi des 'Etat fournit encore l'essentiel des moyens financiers par le biais d'un fonds de dotation ; mais les collectivités locales peuvent se doter de ressources fiscales et utiliser la coopération décentralisée comme source de financement de certaines activités. Quoiqu'il en soit, le problème des moyens peut être considéré comme le pire ennemi des 'un minimum de justice sociale et d'équité. L'on ne s'étonnera donc pas du rapport complexe qui va se nouer entre décentralisation et droits humains de ce point de vue. Sans pour autant être tenues à des obligations de résultat, les collectivités locales seront néanmoins jugées à l'aune de leur efficacité dans la fourniture de certains services aux citoyens. Mais en même temps, le local verra se déplacer du centre les difficultés que connaît l'Etat : violation de l'égalité des citoyens dues au clientélisme entretenu par un mécanisme inégal de redistribution de la rente ; influence des luttes d'appareil dans les choix et le fonctionnement des organes locaux ; forte prégnance des partis politiques nationaux, etc.
28. **La dernière remarque est relative au contrôle citoyen sur les activités des collectivités locales.** Nous avons déjà remarqué, au niveau national, que l'accès à la justice conditionne l'efficacité d'un système de garantie des droits de l'homme essentiellement fondé sur des mécanismes juridictionnels. Cette observation vaut aussi pour le gouvernement local. Le code des collectivités locales définit dans le chapitre IX du Titre V les actions en justice ouvertes aux citoyens au nom ou contre les collectivités locales mais elles ne le sont que sous certaines conditions (l'action au nom d'une collectivité est subordonnée à une domiciliation fiscale dans cette dernière et à une procédure spécifique alors que l'action contre une collectivité est précédée de préalables administratifs). Pourtant l'exercice des missions assignées aux autorités locales et la menace de sanctions non seulement politiques mais surtout pénales (le Code pénal punit certaines infractions commises par les élus : concussion, détournement de deniers, etc.), civiles (la responsabilité des élus peut être engagée sur la base des règles du droit civil : art 299 code des collectivités locales) et administratives (Code de l'administration), ne peuvent être efficaces que si les citoyens, seuls ou en groupement, sont capables de constituer un contre-pouvoir fort, respecté et qui a un droit de regard. Or les textes sur la décentralisation n'organisent pas spécifiquement les conditions idoines de la participation. Certes reconnaît-on à chaque contribuable de la collectivité le droit d'obtenir à ses frais communication des délibérations des collectivités mais cela n'est pas en soi suffisant pour conclure que les citoyens exercent un contrôle effectif sur les élus.

Démarche méthodologique

29. La recherche aura pour cadre les régions de Thiès et de Dakar. A Dakar et Thiès, nous ferons une identification et une analyse systématique des études, rapports et articles traitant de la décentralisation et des droits humains au Sénégal. Nous interrogerons également les responsables des organisations nationales et internationales présents au plan national comme à l'échelle locale sur la prise en compte de l'approche « droits humains » dans leur philosophie comme dans les actions qui en découlent. Les associations locales qui constituent une société civile influente sera aussi une cible importante. Mais le choix de la région de Thiès pour mener l'étude de terrain se justifie par plusieurs éléments dont les plus importants sont l'antériorité de l'application de la réforme créant les collectivités locales rurales, la position géographique intermédiaire de la région, sa tradition de revendication (grève des cheminots, élections de 1988), la forte présence des ONG sur son espace pour des actions diverses. Par ailleurs, la commune de Thiès dont le maire est le premier ministre du pays est sur le devant de la scène depuis que l'Etat a décidé d'y organiser la fête de l'indépendance avec un investissement de 20 milliards qui en fait un chantier généralisé.
30. Le choix de Dakar s'explique, outre la nécessité d'y effectuer un travail de documentation, par le fait qu'au-delà des régions, des communautés rurales et des communes de ville, un autre type de collectivité locale a vu le jour depuis 1996. Il s'agit des Communes d'Arrondissement qui correspondent à un découpage des villes de Dakar, Pikine et Guédiawaye. Ils sont au nombre de 43 et jouent un rôle de plus en plus important dans la décentralisation au Sénégal malgré les contraintes.