



**Observatoire des Fonctions  
Publiques Africaines  
(OFPA)**



**Partenariat pour le  
Développement Municipal  
(PDM)**

## **Table Ronde OFPA/PDM**

*Centre International des Conférences (CIC)  
Cotonou (Bénin) le 29 juillet 2008*

### **Thème**

**Quelles perspectives pour une fonction publique territoriale et/ou locale en Afrique ?**

*Réflexions sur les implications de la décentralisation sur la réforme de la fonction publique.*

*Exemples du Bénin, Burkina Faso, Mali, Sénégal.*

*Communication présentée par :*

**PAPA MOR NDIAYE**

*Directeur de la Décentralisation du Sénégal*

*Je me réjouis d'intervenir au cours de ces importantes assises parce que le point de vue du développement <sup>1</sup> dans sa globalité peut aider à cerner la question de la **fonction publique locale** dans une perspective de recherche de renforcement de la décentralisation.<sup>2</sup>*

*En effet, les problèmes de la gestion des collectivités locales ne sont pas seulement ceux des élus locaux, des universitaires et des administrateurs car les institutions locales même si elles portent la croissance durable n'en sont pas moins des espaces de conflits et de négociations entre acteurs, et d'accès à la qualité des services rendus aux citoyens.*

*C'est pourquoi, l'approche des autres acteurs doit être connue, étudié et intégré dans le processus de développement ; ces autres acteurs sont les agents des collectivités locales, les associations y compris les syndicats, les partenaires au développement, le secteur privé et les intervenants de la coopération décentralisée.*

*Aussi, la réforme de l'Etat est elle en grande partie liée à la décentralisation et à une administration locale efficace, plus proche des citoyens et pouvant développer des initiatives et des responsabilités.*

*Il faut cependant reconnaître qu'au Sénégal les théories du développement local ont beaucoup contribué à confiner la gestion des collectivités locales dans une approche **fonctionnaliste** du développement oubliant ainsi que la spécificité du développement à la base doit être replacée dans une dynamique de recherche de solutions efficaces accompagnant les différentes catégories de collectivités locales.*

**La réflexion sur les implications de la décentralisation sur la réforme de la fonction publique appelle des développements autour de deux points à savoir, premièrement, quel est l'état actuel de la question et deuxièmement quelles orientations et opportunités nouvelles pour les agents des collectivités locales sénégalaises.**

---

<sup>1</sup> A l'évidence, le développement local suppose : un territoire, des acteurs et un projet.

<sup>2</sup> Pour les **Anglo Saxons**, la décentralisation consiste à permettre aux diverses composantes de la société civile de prendre leur destin en main. A ce titre, elle devra provenir de la base, mieux, des citoyens, du mouvement associatif. Elle ne saurait être institutionnelle. Pour les Latins (qui nous ont beaucoup influencé), la décentralisation est la création d'institutions publiques locales dotée d'une administration.

## PREMIERE PARTIE L'ETAT ACTUEL DE LA QUESTION

*Dans le cadre des textes en vigueur, le statut général de la fonction publique communale au Sénégal (loi n°69-54 du 16 juillet 1969) s'applique uniquement aux agents qui, nommés dans un emploi permanent des communes, ont été titularisés dans un grade de la hiérarchie des corps communaux.*

*Il ne s'applique pas aux personnels titulaires régis par le Code du Travail et les Conventions collectives en vigueur, notamment les contractuels, décisionnaires et auxiliaires ni aux fonctionnaires et agents non communaux qui restent régis par leur statut d'origine.*

Le paradoxe ici est que la majorité des agents des collectivités locales n'est donc pas concernée par cette loi qui ne s'applique pas aux contractuels, décisionnaires et auxiliaires ni aux fonctionnaires et agents non communaux qui restent régis par leur statut d'origine.

**Il faut signaler que les agents non fonctionnaires sont régis par le décret n° 74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat qui ne fut étendu aux agents non fonctionnaires des collectivités locales qu'à partir de 1975.**

*Cependant si en son article 2, le décret dispose qu' « aucun agent non fonctionnaire ne peut être engagé en dehors du régime fixé par le présent décret » il faut signaler que des contrats dits spéciaux, à durée indéterminée, dérogatoires au présent régime, pourraient être exceptionnellement consentis par le Ministre chargé de la Fonction publique, sur autorisation du Premier Ministre pour ce qui concerne les agents recrutés par l'Etat.*

Par contre pour les agents non fonctionnaires des collectivités locales, et ce jusqu'à la promulgation du code des collectivités locales de 1996, l'approbation des contrats de travail était soumise à l'appréciation du Ministre Chargé des collectivités locales.

*Néanmoins, une interrogation demeure : dans la mesure où la plupart des agents des institutions locales sont des non fonctionnaires dont la hiérarchie, le grade et le mode d'avancement sont connus et réglementés, la demande d'une fonction publique locale par les travailleurs et leurs représentants est elle légitime et fondée ?*

DES LORS, POUR QUOI ETUDIER ET METTRE EN PLACE UNE FONCTION PUBLIQUE LOCALE ALORS QUE LES COLLECTIVITES LOCALES PEUVENT REGLER LEURS PROBLEMES DE PERSONNELS PAR LE RECRUTEMENT DIRECT ?

A vrai dire, l'évolution de la décentralisation et les nouvelles responsabilités des collectivités sénégalaises justifient la réforme du statut des agents non fonctionnaires.

### **1. L'évolution de la politique de décentralisation**

Aux termes de la Constitution et de l'article premier du Code des Collectivités locales, les régions, les communes et les communautés rurales sont les trois ordres de collectivités locales de la République du Sénégal. L'article 77 du même code prévoit la création de communes d'arrondissement dans les villes.

Cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, ces Collectivités locales qui **s'administrent librement** par des conseils élus sont dotées de la **personnalité morale** et de **l'autonomie financière**. Elles restent soumises, au respect de la Constitution et des lois de l'État qui déterminent le champ de leurs **compétences**, leurs **ressources** (financières, matérielles et humaines) et leurs **modalités d'intervention**.

Le statut de Collectivités locales leur confère les attributs d'une personne morale, qui contrairement à l'État et aux établissements publics avec lesquels elles partagent cette personnalité, se distingue par trois éléments au moins:

- les Collectivités locales exercent leur pouvoir à l'intérieur d'un territoire limité;

- les Collectivités locales sont gérées et administrées par des élus désignés par le procédé démocratique de l'élection;
- les Collectivités locales fixent elles-mêmes le champ de leur intervention dans le respect des limites définies par les lois et règlements qui leur sont applicables.

La personnalité morale suppose pour être effective que les Collectivités locales disposent:

- **d'une administration propre:** le Conseil de chaque Collectivité locale élit à cet effet un organe exécutif;
- **de ressources propres:** chaque Collectivité locale dispose de budgets et de ressources propres définies par la loi;
- **de services propres:** pour accomplir leurs missions, les Collectivités locales disposent de services propres et peuvent s'appuyer sur les structures déconcentrées de l'État ;
- **d'un personnel propre:** les Collectivités locales disposent de personnel qui peut être soumis aux règles du droit public ou privé;
- **d'un patrimoine propre:** les Collectivités locales disposent d'un domaine public et d'un domaine privé qui se compose de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit. Elles peuvent bénéficier de l'État du transfert de la gestion d'une partie du domaine public ou de l'affectation ou de la cession à titre onéreux ou gratuit des biens de son domaine privé.

Les Collectivités locales disposent des compétences nécessaires à une bonne gestion de proximité des affaires locales. A cet effet, on distingue les compétences générales des compétences spécifiques.

Les compétences générales des Collectivités locales résultent de l'article 3 du Code des Collectivités locales qui dispose qu'elles « ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural ».

En vertu de ces dispositions, les Collectivités locales sont compétentes pour initier toute action ayant pour but le développement local tant au plan économique que culturel et social.

En application de l'article 5 du Code des Collectivités locales, la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, a été instituée pour consacrer le transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales et les répartir entre elles.

Ces compétences spécifiques, ressortissent dans neuf domaines: la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du Domaine public et du domaine national; l'environnement et la gestion des ressources naturelles; la santé, la population et l'action sociale; la jeunesse, les sports et loisirs; la culture; l'éducation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle; la planification; l'aménagement du territoire; et l'urbanisme et l'habitat.

La loi, tout en précisant les principes fondamentaux et les modalités de transfert de compétences a voulu laisser à l'État toutes ses compétences de souveraineté, l'impulsion et la coordination des actions de développement économique et social. Il s'agit de responsabiliser très largement les Collectivités locales tout en maintenant l'autorité de l'État dans ses missions régaliennes.

Cette responsabilisation accrue des Collectivités locales dans la gestion des affaires locales a poussé le législateur, à leur confier la gestion de l'État civil à travers les dispositions pertinentes du Code de la Famille. Ainsi, les maires de ville et de commune assurent-ils les fonctions d'officiers d'état civil dans les centres principaux tandis que les maires de communes d'arrondissement et les présidents de conseil rural demeurent officiers d'état civil dans les centres principaux ruraux.

Dans l'exercice de leurs attributions, les Collectivités locales sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements de l'opportunité de leurs décisions. Ceci a amené le législateur d'une part à prohiber toute forme de tutelle d'une Collectivité locale sur une autre mais aussi à instituer un système de contrôle allégé.

C'est ainsi que, conformément aux dispositions du titre VI du Code des Collectivités locales, les actes des Collectivités locales font l'objet d'un contrôle de légalité exercé par les représentants de l'État. Ces derniers

n'apprécient que la légalité des actes sans se prononcer sur leur opportunité et sans disposer d'un pouvoir d'annulation ou de réformation. Toutefois le contrôle a priori a été conservé pour certains actes jugés sensibles par le législateur et qui nécessitent l'approbation du représentant de l'Etat pour leur application.

Le Conseil d'État juge le contentieux né de l'exercice du contrôle tandis que la Cour des Comptes est juge des comptes.

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales et ses décrets d'application ont prévu quatre instances nationales de suivi et d'appui de la décentralisation. Il s'agit :

- du Conseil National de Développement des Collectivités locales (CNDCL) : art. 366 du CCL ; décret n° 96-1118 du 27 décembre 1996 ;
- du Comité Interministériel de l'Administration Territoriale (CIADT) : art. 367 du CCL ; décret n° 96-1121 du 27 décembre 1996 ;
- de la Commission Nationale d'Assistance aux Centres d'Expansion Rurale Polyvalents (CNACERP) : art.369 du CCL ; décret n° 96- 1125 du 27 décembre 1996 ;
- des structures d'élaboration du Plan National d'Aménagement du Territoire : le Comité Interministériel sur l'Aménagement du Territoire (CIAT) et la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire (CNAT) : décret n° 96-1131 du 27 décembre 1996.

Ces organes, consultatifs pour la plupart, ont des missions d'appui, de suivi et d'approbation des politiques liées à la décentralisation, à l'administration et à l'aménagement du territoire. Ils regroupent les principaux acteurs intervenant dans le domaine considéré.

*Parallèlement*, les associations nationales de pouvoirs locaux étaient constituées et regroupées dans le cadre de la « maison des Elus » du Sénégal.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ce sont : l'association des maires, l'association nationales des conseils ruraux et l'association des présidents de région.

*Dans ce nouveau contexte, deux préoccupations essentielles se dégagèrent au niveau des autorités locales : la mobilisation des ressources humaines et des ressources financières.*

*Ce rythme soutenu de progression de la décentralisation et partant de la démocratie locale pose donc la problématique d'un nouveau statut de la fonction publique locale.*

## **2. Vers un nouveau statut des agents en service dans les collectivités locales**

Malgré les importantes avancées en matière de développement local, les collectivités locales sont encore handicapées par la faiblesse de leurs ressources humaines.

En effet, *l'article 9 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales précise que :*

«Pour accomplir leurs missions, les collectivités locales disposent de services propres et s'appuient sur les services déconcentrés de l'Etat »

De même, *l'article 8 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 précise également que :*

« Les services des régions, communes et des communautés rurales sont organisés conformément aux organigrammes-types fixés par décret ».

« Les fonctionnaires et autres agents de l'Etat dont ont besoin les régions, les communes et les communautés rurales dans l'accomplissement de leur mission, sont affectés au Ministère chargé des Collectivités Locales pour servir dans les dites collectivités ».

Toujours dans le cadre de l'exercice des compétences transférées, les collectivités locales peuvent passer des conventions avec les représentants de l'Etat pour utiliser les agents des services extérieurs de l'Etat.

Si la loi permet aux Villes et communes de procéder à des recrutements, il n'en est pas de même pour les communautés rurales dont les faibles



ressources alimentées par la taxe rurale ne leur donnent pas la possibilité de disposer d'un personnel propre (sauf dans certains cas particuliers).<sup>4</sup>.

Les secrétaires ou assistants communautaires qui leur sont affectés par l'Etat sont payés comme « prestataires de services » sur les ressources du Fonds de dotation de la décentralisation et ne bénéficient pas d'indemnités de fonction ou de rémunération correcte afférentes aux tâches accomplies dans la communauté rurale.

La grande question est de savoir si les régions et les communautés rurales doivent disposer d'un personnel propre compte tenu de l'évolution de leurs ressources, de leur durabilité, d'un personnel mis à la disposition par l'Etat qui prend en charge celui-ci ou devront elles bénéficier du personnel d'une fonction publique locale?

Il semble plus pertinent d'aller dans le sens de la création d'une fonction publique locale avec un organigramme-type pour chacune des collectivités locales regroupant l'ensemble des agents affectés dans les postes en fonction de leurs compétences et sur la base de tests et de concours.

Pour cela, la refonte des textes est nécessaire pour une réelle efficacité, une mobilité certaine des agents dans les trois ordres de collectivité locale pour suivre une carrière articulée sur le mérite, le grade et l'appartenance à un corps commun aux diverses collectivités locales dans le respect de la libre administration de celles-ci.

*N'est ce pas la démarche à suivre pour sécuriser les agents, apaiser leurs inquiétudes et les faire évoluer dans un cadre adéquat ?*

*Toutefois, comment aller vers l'institution d'une fonction publique locale sans améliorer les moyens des collectivités locales?*

*Le blocage de la marche vers une fonction publique locale est du à cette absence de ressources financières ou à leur faiblesse.*

*Pourtant, le changement de cadre se justifierait par :*

---

<sup>4</sup> Cf. Articles 34 et 215 cités plus haut

- *l'existence d'autres collectivités locales que la commune et la perspective de création de nouvelles collectivités locales,*
- *l'existence de corps nouveaux.*

*A la réflexion, c'est le rôle de l'Etat d'harmoniser le statut d'autant plus que les budgets des communautés rurales qui étaient de deux à trois millions par an ont largement augmenté avec le vote des textes de lois de 1996.*

Les assistants communautaires depuis leur prise de fonction en 2001 n'ont pas de statut encore moins une protection sociale.

Le problème de fond DEMEURE d'arriver à créer un statut de la fonction publique qui installe de bonnes conditions de travail et crée des passerelles.

## DEUXIEME PARTIE

### LES AXES ET PROPOSITIONS DE REFORMES

*Comme vous le savez tous, les collectivités locales sont handicapées dans leur fonctionnement par l'insuffisance des ressources financières et humaines.*

*Cela déteint sur les services rendus par l'administration locale aux citoyens et sur le rééquilibrage des relations entre l'Etat et les collectivités locales.*

*A l'évidence, toute réforme du statut des agents des collectivités locales doit être conditionnée par des préalables.*

#### **1. Les préalables**

- La réforme du Code des Collectivités Locales notamment de la sous-section III relative au Personnel communal, au travers des articles 163, 164, 165, 166, 167 et 168.
- L'évaluation des effectifs actuels en service dans les trois ordres de collectivités locales.
- Le profil et l'emploi de chacun des agents.
- L'évaluation de la demande et l'expression des besoins dont a besoin chaque collectivité locale (particulièrement les régions et les communautés rurales) aux niveaux administratif, technique et du point de vue de la gestion.
- L'organigramme type de chaque niveau de collectivité locale.
- L'élaboration et l'application d'un système fixant le statut des collectivités locales.
- Le régime indemnitaire.

- La hiérarchie et les corps.
- L'harmonisation du régime de retraite.

Cette fonction publique locale devra aussi s'articuler autour de critères ci-après :

**L'unité :**

Permettre aux agents recrutés de poursuivre leur carrière dans plusieurs ordres de collectivités locales. L'unité se traduit par la création de corps communs et l'homogénéité dans la gestion de ces différents corps. Les agents recrutés sur la base d'un statut peuvent travailler dans n'importe quel ordre de collectivités locales : Ville, Communes, Communes d'Arrondissement, Régions, Communautés Rurales. (Cela donnera la possibilité à toutes les collectivités locales d'avoir du personnel de qualité ; cependant, il faudra résoudre la question budgétaire par l'harmonisation des textes sur la décentralisation).

**La parité :**

C'est la parité avec la fonction publique d'Etat : il s'agit de donner à travers la fonction publique locale, des garanties et des droits identiques à ceux des agents de l'Etat.

**La mobilité :**

Permettre et favoriser une réelle mobilité entre les deux fonctions publiques tout en confiant aux élus locaux la gestion de leur personnel par la mise en place d'un cadre fixe des droits et obligations des agents locaux et des autorités locales

**La normalisation du régime de retraite :**

La mise en œuvre du statut des agents des collectivités locales permettra de normaliser le régime de retraite de l'ensemble des agents de l'Etat : c'est le passage de l'Institut de Prévoyance Retraite du

Sénégal (l'IPRES) au Fond National de Retraite (FNR) pour les agents des collectivités locales comme ce fut le cas antérieurement

### **La réforme du code des collectivités locales :**

Cette réforme concerne, entres autres, les articles 163 à 167.

#### **2. Les bases de la réforme**

*Des perspectives nouvelles s'ouvrent de plus en plus aux agents des collectivités locales grâce aux perspectives nouvelles s'offrant à eux.*

*Il s'agit, entres autres, de la réforme de certains articles du Code relatifs aux personnels des collectivités locales, du recensement exhaustif des agents, de l'introduction de nouveaux corps, de nouveaux organigrammes pour chaque ordre de collectivités locales et l'étude, l'application d'un régime indemnitaire adapté aux collectivités locales, et l'étude du coût du passage d'un régime de retraite à un autre (passage de l'IPRES au FNR).*

*Il est urgent pour des raisons de performance de conforter le cadre juridique et institutionnel régissant les agents des collectivités locales afin de favoriser davantage le développement local dans le cadre de l'écoute et de l'information des populations organisées.*

*Ce renforcement institutionnel va de pair avec l'augmentation des moyens financiers des collectivités locales (à ce propos, la facilitation de l'accès à des lignes de crédit auprès des partenaires au développement est de plus en plus encouragée).*

*Les besoins croissants d'équipement et les ressources propres faibles absorbées par les dépenses de fonctionnement font que les autorités locales sont assez dépendantes des subventions de l'Etat.*

*Parmi les solutions mises en œuvre, figure en première place, l'amélioration des produits de la fiscalité locale et le recours à l'emprunt.*

#### **3. Les raisons et les objectifs d'une fonction publique locale**

*Pour tout cela, une fonction publique locale se justifie et permettrait d'obtenir des résultats dans plusieurs secteurs tels :*

- *l'élaboration de plans et projets de développement local et leur mise en œuvre programmée ;*
- *la mise en commun des compétences entre l'administration centrale et les administrations locales ;*
- *la meilleure mobilisation et la facilitation des ressources interne et externe ;*
- *la recherche d'autres ressources de financement (extra budgétaire) afin d'accélérer le développement.*

Pour arriver à ces résultats et conclusion, la réforme des textes est utile.

Mais, est il seulement nécessaire de se limiter au Code des Collectivités Locales ? Beaucoup d'acteurs s'interrogent et parmi eux certains ont estimé qu'il remontait plus loin.

**D'une manière ou d'une autre, les aménagements relatifs à la révision du Code s'articulent autour des articles ci-après :**

### **1.1 Les observations sur le Code des Collectivités Locales**

Cette réforme, à l'issue des assises de la décentralisation concerne les articles 163 à 167 et se décline ainsi :

**Art.163** : *(nouvelle version)* Le personnel des collectivités locales comprend :

- *les fonctionnaires régis par le statut de la fonction publique locale ;*
- *les autres fonctionnaires affectés par l'Etat auprès des collectivités locales ;*
- *le personnel non titulaire régi par le Code du Travail et les conventions collectives en vigueur.*

**Art.164** : *Le maire, le président du conseil régional ou le président du conseil rural recrute après concours, suspend et licencie le personnel régi par la fonction publique locale et par le statut des agents non fonctionnaires suite à l'avis du Conseil Supérieur de la Fonction Publique.*

*A l'égard des fonctionnaires de l'Etat et ceux des collectivités locales, il exerce les pouvoirs de gestion reconnus par les textes et règlements en vigueur.*

**Art. 165** : *Un tableau type des emplois dans les collectivités locales tenant compte de l'importance respective des différentes collectivités, est établi par décret après avis du Conseil supérieur de la fonction publique locale. Les modes et taux de rémunération des personnels des collectivités locales ainsi que les indemnités auxquelles ils peuvent prétendre sont également déterminés par décret dans les mêmes conditions de consultation préalable.*

**Art. 166** : *Par délibération, les conseils municipaux, ruraux ou régionaux accordent au personnel des collectivités locales des indemnités ou allocations ayant pour effet de créer pour ledit personnel une motivation liée à la spécificité des collectivités locales.*

**Art. 167** : *Les collectivités locales attribuent des indemnités et avantages aux fonctionnaires et agents de l'Etat ainsi qu'aux fonctionnaires des collectivités locales mis à leur disposition.*

Il s'agit d'aller vite dans le processus de changement avec l'appui des associations nationales de pouvoirs locaux en tenant compte des contraintes évidentes relatives à l'absence de moyens.

Si l'avenir est dans le local, il faut accorder plus d'importance aux collectivités locales en ouvrant d'autres pistes telles la CONTRACTUALISATION, qui semble plus pertinente pour certaines institutions.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Pour le Représentant de la Délégation au management Public, la contractualisation est la voie permettant aux autorités locales de résoudre leurs problèmes de recherche de compétences pour développer leurs collectivités tout en ne s'encomrant pas d'un personnel dont la charge salariale et les dépenses annexes ne peuvent pas être supportées par leur budget.

*Il va de soi que l'absence de réforme du statut des agents des collectivités locales a été le maillon manquant à l'accompagnement des collectivités dans leur développement et par conséquent, il temps de corriger cela en offrant des perspectives nouvelles aux agents dans le souci d'une meilleure efficacité et de la modernisation des collectivités locales grâce, précisément à l'accroissement des ressources financières des collectivités locales.*

*Les communautés rurales ne disposent chacune actuellement que d'un agent contractuel du fait de la faiblesse de leurs ressources financières et de l'absence de statut du personnel des collectivités locales permettant la mobilité, la parité et l'unité, pourtant les Présidents de Communautés rurales ont les mêmes responsabilités que leurs autres collègues, autorités locales.*

Les institutions régionales disposent d'agents décisionnaires, d'agents contractuels et d'auxiliaires compte tenu de leurs ressources financières.

Parmi les collectivités locales, seule la Ville de Dakar fut en mesure de par la mobilisation exceptionnelle et continue de ses ressources financières de se doter d'un personnel de haut niveau dans tous les secteurs de développement des collectivités locales.