

Cybergeog : European Journal of Geography

Espace, Société, Territoire

2016

796

La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le *statu quo*

Decentralization in Senegal: how to reform while further maintaining the status quo?

YOUSSOUPH SANÉ

Résumés

Français English

La décentralisation au Sénégal est un processus très mouvementé. Elle connaît des temps forts et des périodes difficiles. Les textes sont en général très ambitieux mais la réalité est plus complexe. Cette décentralisation fortement affirmée par la loi et dans le discours officiel rencontre beaucoup de difficultés. En effet, le pouvoir central transfère certaines de ses prérogatives aux collectivités locales, tout en essayant de garder la mainmise sur ces dernières. Le découpage politico-administratif est tout aussi préoccupant. On assiste à une prolifération de communes le plus souvent sans viabilité territoriale et économique. Dans l'ensemble, les collectivités peinent à trouver des ressources pour financer leurs investissements. Les dotations de l'Etat sont insuffisantes, le recouvrement des impôts et des taxes est déficient, le partenariat avec des collectivités étrangères du Nord est désorganisé et comporte des risques. L'Etat tente de réformer mais fondamentalement sans remettre en question le découpage territorial qui est pourtant considéré comme l'une des sources des dysfonctionnements et du manque de

moyens des collectivités locales.

Decentralization in Senegal is a very hectic process. It has its ups and downs and very ambitious laws are enacted but reality is far more complex. Although it is strongly supported by the law and official guidelines, it is fraught with many difficulties. The central government grants some of its powers to local authorities, while trying to keep a grip on them. The political-administrative division is also worrying. The proliferation of municipalities without territorial or economic viability is more and more common. Overall, local authorities are struggling to find resources to finance their investments. State allowances are not sufficient, neither are municipal taxes, and partnerships with communities from the North are disorganized and risky. Nevertheless, the State is trying to reform without questioning the territorial division which is regarded as one of the reasons for failure and the lack of resources of local communities.

Entrées d'index

Mots-clés : décentralisation, développement local, commune, aménagement du territoire, Dakar

Keywords : decentralization/decentralisation, local development, municipality, spatial planning, Dakar

Texte intégral

Introduction

- 1 Depuis le début des années 1990, poussée par un vent de démocratisation, la décentralisation s'inscrit plus ou moins durablement dans la plupart des pays africains (Marie et Idelman, 2010). Annoncée comme un moyen efficace de répondre aux besoins des populations à la base, elle est souvent associée au développement local. Dans un contexte de désengagement de l'Etat, le niveau local semble être l'échelon pertinent de mise en œuvre des politiques de développement, *a fortiori* dans une période marquée par l'implication croissante des bailleurs de fonds internationaux, des Organisations non gouvernementales (ONG) et des sociétés civiles qui exigent la transparence dans la gestion des affaires collectives, et dont la confiance envers les gouvernements centraux s'est fortement érodée. Ainsi, notamment dans les pays francophones, l'Etat hypercentralisateur cède certaines de ses prérogatives, laissant plus de marge de manœuvre aux autorités et aux initiatives locales.
- 2 Cependant, la décentralisation est un processus dont la mise en œuvre reste très contrariée au Sénégal. Même si le caractère décentralisé de l'Etat est manifeste dans la Constitution, le transfert de compétences et de ressources vers les collectivités est en deçà des ambitions affichées (Boutinot, 2001 ; PDM, 2008). L'un des problèmes fondamentaux des collectivités est le chevauchement des compétences des unes par rapport aux autres et le déficit de moyens humains, matériels et financiers. Leur prolifération a par ailleurs entraîné une forte concurrence dans l'accès aux ressources financières qui se traduit par la démultiplication des espaces dédiés au commerce (Diop, 2006) et le recours à des partenaires étrangers dans le cadre de la coopération décentralisée.

- 3 Cette décentralisation, souvent affirmée avec force dans le discours des dirigeants nationaux africains (Marie et Idelman, 2010) et dans les textes, se heurte à la réalité concrète de pays pauvres, dont les Etats se désengagent depuis le début des années 1980, abandonnant des responsabilités aux collectivités locales (PDM, 2008). Celles-ci, supposées plus proches des populations, doivent assurer les services de base dans le contexte d'une redéfinition de la territorialisation des politiques publiques. La décentralisation sénégalaise, dans ses principes, apparaît comme une entreprise qui doit aboutir à l'autonomie et au développement endogène. Ne révèle-t-elle pas toutefois la complexité d'un jeu d'acteurs dont les contradictions rendent peu aisée la gestion des collectivités territoriales ?
- 4 Nous tenterons de répondre à cette question en dégagant dans un premier temps le contexte de naissance et d'évolution de la décentralisation au Sénégal. Nous mettrons ensuite en évidence ses spécificités, ses objectifs affichés et ses limites, avant de procéder à une analyse critique des différentes réformes, notamment celle de 2013, et de proposer quelques pistes de réflexion.

Contexte institutionnel et évolution de la décentralisation

- 5 La décentralisation est un fait assez ancien au Sénégal. En effet, dès les premiers pas de la colonisation, il y a eu des progrès allant dans le sens d'un partage des pouvoirs entre l'autorité centrale et le niveau local. Par un décret du 10 août 1872 signé par le Président Thiers, Saint-Louis et Gorée deviennent des communes de plein exercice, rejoints en 1880 par Rufisque et en 1887 par Dakar. Ces villes, érigées selon le modèle des communes françaises de métropole (Johnson, 1991) et dénommées « les quatre communes », bénéficient d'un statut spécifique : leurs habitants sont citoyens français, contrairement aux populations des autres régions sous domination française qui sont des sujets ou des indigènes. Mais, à mesure que les autres villes deviennent importantes, elles sont instituées « communes mixtes » sans toutefois bénéficier des avantages des quatre communes. A la veille de l'Indépendance en 1960, toutes les villes importantes sont soit instituées communes de plein exercice, soit communes mixtes ou « communes de moyen exercice » (loi française de 1955 : conseil municipal élu, maire nommé par l'Etat). Dans le contexte de décolonisation, l'Autorité transfère progressivement ses prérogatives aux représentants locaux. Ainsi, la loi Gaston Defferre accorde l'autonomie en 1956, cédant le pouvoir de décision aux autorités territoriales nationales, et prolonge la tradition de transfert de compétences tout en marquant une étape notable dans l'évolution politique des territoires sous tutelle française. Chemin faisant, les autorités sénégalaises donnent le statut de plein exercice aux 34 communes existantes dès l'Indépendance (Gorée sera en 1961 rattachée à Dakar, ramenant leur nombre à 33). En 1966, la loi 66-64 du 30 juin établit le code de l'administration communale, précisant et renforçant le statut des communes et leurs missions. En 1972, une réforme territoriale crée les communes à régime spécial (concerne les chefs-lieux de région : maire nommé par l'Etat), ainsi que les communautés rurales et octroie plus de pouvoirs, économiques notamment, aux communes urbaines. Toutefois, cette réforme

accroît également le pouvoir administratif des organes déconcentrés de l'Etat, en introduisant le contrôle de légalité *a priori* de l'exécutif local.

- 6 L'année 1983 marque une autre étape décisive. En prélude à la création de nouvelles régions¹, la région du Cap Vert (Dakar) est subdivisée en trois entités autonomes : Dakar, Pikine et Rufisque. Dans cet esprit, un organisme de coordination à vocation régionale voit le jour : la Communauté urbaine de Dakar (CUD) inaugure l'intercommunalité, avec un rôle essentiellement technique, se chargeant notamment de la collecte des déchets et de l'éclairage public.
- 7 A l'instar du Mali et de la plupart des pays d'Afrique francophone (Marie et Idelman, 2010), la décentralisation au Sénégal est à mettre en relation avec le découpage administratif. De 7 régions en 1960, le pays en compte actuellement 14. Ces découpages induisent la création de nouveaux départements, de communes et de communautés rurales. Pour les planificateurs sénégalais, aménagement du territoire et décentralisation sont intimement liés². Il s'agit par la déconcentration des services de l'Etat et l'affectation de moyens matériels et humains, de permettre aux collectivités locales de gérer elles-mêmes leurs ressources en vue d'enclencher leur « développement endogène » (Piveteau, 2005). Le statut de circonscription administrative ou de collectivité territoriale entraîne en principe l'allocation de ressources et la construction d'équipements et d'infrastructures. Ainsi, sur de nombreux territoires, les populations manifestent leur désir de voir leur localité acquérir un statut supérieur. Le maillage du territoire sénégalais s'est ainsi opéré plus sur des bases politiques et sociales, notamment *via* des groupes de pression (politique, économique, ethnique, confrérique, etc.), que sur la viabilité territoriale et économique. En 1976 le Sénégal passe de 7 à 8 régions (Louga détaché de Diourbel), puis à 10 en 1984, 11 en 2002 (Matam) et 14 depuis 2008 (Sédhiou, Kaffrine et Kédougou). Cette multiplication des divisions administratives répondrait à la nécessité d'un contrôle plus serré du territoire. Elle correspondrait aussi à une forte demande de décentralisation et de gestion autonome des communautés à la base. Par la loi du 8 octobre 1990, le statut spécial des communes chefs-lieux de région est supprimé et la commune de plein exercice généralisée. En outre, de nouvelles communes et communautés rurales voient le jour, y compris dans la région de Dakar.
- 8 1996 marque un jalon majeur dans la communalisation. La loi 96-06 du 22 mars procède à un nouveau découpage et institue la région, jusqu'ici circonscription exclusivement administrative, en collectivité territoriale. La loi 96-07 de la même date remodèle complètement le cadre juridique de la décentralisation, entérinant le transfert de neuf domaines de compétence de l'Etat vers les collectivités : 1) les domaines et le foncier ; 2) l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; 3) la santé, la population et l'action sociale ; 4) la jeunesse, les sports et les loisirs ; 5) la culture ; 6) l'éducation et la formation professionnelle ; 7) la planification ; 8) l'aménagement du territoire ; 9) l'urbanisme et l'habitat.
- 9 Pour compléter le dispositif institutionnel et donner plus de consistance au processus, la Constitution de la 4^{ème} République, adoptée le 22 janvier 2001, révisée en 2016, inscrit la décentralisation et la déconcentration dans la Loi fondamentale (art. 102).

Objectifs et contraintes : à la recherche de l'autonomie

- 10 Les objectifs de la décentralisation sénégalaise sont multiples. Celle-ci vise entre autres à impliquer et responsabiliser davantage les populations, à favoriser l'émergence d'une élite locale, consolidant par ailleurs la démocratie représentative et la participation des citoyens à la définition des politiques touchant leur cadre de vie.

Comment financer le développement ?

- 11 L'objectif le plus clairement énoncé demeure la question économique et la recherche de ressources financières (Jaglin et Dubresson, 1993). La décentralisation doit en particulier relever le défi de satisfaire les besoins (cadre de vie, sécurité, éducation, santé, actes de l'état civil, etc.) des populations (Diop, 2012) et lutter contre la pauvreté (PDM, 2008). Le développement à la base (art. 3 CGCL) et son corollaire, la gouvernance (urbaine, territoriale...), sont devenus des slogans récurrents depuis les années 1970, portés par les bailleurs de fonds (Paulais, 2012 ; Leloup et *al.*, 2003). Sur le plan international, les ONG et les sociétés civiles transnationales ont impulsé une nouvelle dynamique dans les perspectives de développement économique et social des pays pauvres, incarnée par la décentralisation au Sénégal. La mobilisation des synergies locales et internationales passe par des partenariats public/privé (Paulais, 2012 ; Bredeloup et *al.*, 2008), mais surtout par la coopération décentralisée (art. 19, 29 CGCL), par laquelle les collectivités sont invitées à se promouvoir au sein d'organisations nationales (AMS : Association des maires du Sénégal ; ANCRS : Association nationale des conseillers ruraux du Sénégal), régionales ou internationales (CGLUA : Cités et gouvernements locaux unis - Afrique ; AIMF : Association internationale des maires francophones ; Cities Alliance), etc.
- 12 Un autre objectif économique important est d'arriver à un meilleur recouvrement des impôts. La fiscalité n'est pas encore bien maîtrisée dans la plupart des Etats africains (Yatta, 2009 ; PDM, 2008). Dans ce contexte, la décentralisation apparaît comme un instrument de connaissance du territoire. Pour percevoir plus d'impôts et de taxes, de nombreux outils sont élaborés, avec l'aide de l'Agence de développement municipal (ADM), pour améliorer l'adressage des rues et quartiers. Ainsi, une part importante de la fiscalité qui échappait à l'Etat est perçue par les collectivités. Les agents économiques informels, bien que sans existence légale, payent dans tous les cas des patentes au même titre que ceux qui sont officiellement reconnus.
- 13 La fiscalité locale³ est l'une des rares ressources à la laquelle les communes peuvent accéder directement. Elle concerne d'une part la fiscalité propre des collectivités qui comprend les impôts sur la consommation, les patentes sur l'occupation de l'espace public, le stationnement, la taxe sur les marchés, les souks et échoppes, la taxe sur la publicité, la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères, etc. Il s'agit d'autre part de la fiscalité partagée avec l'Etat qui concerne les taxes sur les automobiles et sur les plus-values foncières et

immobilières. Malgré les progrès réalisés dans la maîtrise de l'assiette et le recouvrement, beaucoup d'efforts restent à faire, d'autant que les autorités peinent à convaincre de la pertinence des prélèvements. Pour de nombreux habitants et promoteurs économiques, les travaux routiers, l'éclairage public, entre autres investissements des collectivités, sont assurés par l'Etat (PDM, 2008 ; MDCL, 2007).

14 Il apparaît de plus en plus urgent pour les collectivités africaines de trouver d'autres canaux pour financer leurs programmes. Le financement des collectivités territoriales repose en Afrique essentiellement sur un partage de la fiscalité locale et des taxes, et sur les transferts financiers de l'Etat sous forme de fonds de concours ou d'équipement (Paulais, 2012 ; Yatta, 2009 ; PDM, 2008). Le Sénégal a institué, dans le sillage de la réforme de 1996, un Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) pour compenser les charges induites par le transfert de compétences. Ce fonds, alimenté à hauteur de 3,5 % de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) perçue au budget de l'Etat, est réparti annuellement en fonction des dépenses et des besoins d'investissement des collectivités, après avis du Conseil national de développement des collectivités locales (CNDCL). Il est en augmentation constante depuis sa création mais reste très faible par rapport aux attentes et se caractérise par la différence de traitement (système de péréquation qui profite plus aux grandes communes et suspicion récurrente de favoritisme pour les maires « amis » ou proches du Pouvoir et de « punition » contre des maires jugés « hostiles »). Le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL, créé en 1977), destiné à assurer les investissements, est également approvisionné par les recettes de la TVA (2 %) au profit du budget de l'Etat et réparti après consultation du CNDCL. Pour 2015, le gouvernement a alloué 35,5 milliards FCFA au FDD et au FECL, soit 4,5 milliards de plus par rapport à l'exercice 2014⁴. En 2006, l'Etat a mis en place un nouveau mécanisme de financement qui consiste à décentraliser au niveau des collectivités la gestion des finances et l'exécution de ses dépenses à travers le Budget consolidé d'investissement (BCI). Des dispositifs soutenus par la Banque mondiale, tels que le PNDL (Programme national de développement local), le PRECOL (Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales), le PAC (Programme d'appui aux communes), le PUDC (Programme d'urgence de développement communautaire, destiné au milieu rural et en partenariat avec le Programme des Nations unies pour le développement, PNUD), etc. complètent le mécanisme de financement (externe) des collectivités.

15 Les financements assurés par les Etats en Afrique sont en définitive très insuffisants en considération des prérogatives des collectivités et une bonne part des financements repose sur les ressources extérieures et les programmes d'aide au développement (Paulais, 2012 ; Marie et Idelman, 2010). Pour capter des financements, les collectivités peuvent elles-mêmes chercher des partenaires grâce à la coopération décentralisée. Celle-ci est cependant multiforme avec des conceptions différentes selon les pays. Elle concerne une kyrielle d'acteurs et aboutit à une rude concurrence entre bailleurs. Le « Guide du partenariat de la coopération décentralisée » édité par le Ministère sénégalais chargé des collectivités locales, estime que la coopération décentralisée avec les collectivités espagnoles est indirecte, celles-ci ciblant prioritairement des organismes d'exécution de projets, contrairement aux collectivités françaises et italiennes qui travaillent directement avec leurs homologues. En 2011, 95 partenariats ont été

dénombrés entre des collectivités françaises et sénégalaises, 40 avec des collectivités italiennes pour 100 projets sur la période 2000-2011 (MATCL, 2012). Pour certains auteurs, cette compétition entre acteurs pourrait renforcer le pouvoir des opérateurs extérieurs (Dubresson et Fauré, 2005) et aboutir au résultat inverse au but recherché qui consiste à promouvoir le développement à la base : « *Plutôt que de favoriser la construction d'une territorialité, la décentralisation produirait à l'échelle locale davantage de discontinuité en laissant les mains libres aux très nombreux projets... davantage 'd'exterritorialité' que de 'proximité'.* » (Piveteau, 2005, p. 90). Selon le constat des assises de la décentralisation, les collectivités sénégalaises ne pourront pas se passer de cette manne extérieure. Par contre, il est impératif de réorganiser le système de partenariat en renforçant le cadre réglementaire et institutionnel et d'aider les collectivités dans la conception et la gestion des projets et programmes (MDCL, 2007) afin d'assurer une meilleure orientation des priorités et d'améliorer les taux d'absorption des financements.

16 La Ville⁵ de Dakar, après plusieurs emprunts auprès d'institutions bancaires, envisage de lever des fonds⁶ sur le marché financier de la Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM). C'est le premier emprunt obligatoire lancé par une collectivité locale dans la zone UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), élaboré après sa notation par une agence panafricaine, Bloomfield Investment Corporation (A et A1 pour les investissements à long et à court terme). Cet emprunt d'un montant de 20 milliards FCFA, garanti par la Fondation Bill and Melinda Gates et l'USAID (Agence des Etats-Unis pour le développement international), doit permettre la construction d'un centre commercial dans la commune du Plateau. Il participe à la modernisation de la Ville de Dakar initiée par le Maire Khalifa Sall. Les autres collectivités sénégalaises ne peuvent certes pas pour l'heure prétendre procéder à leur notation et lever ce type d'emprunt. Mais cet exemple, en dépit de l'échec de l'opération, prouve qu'il existe d'autres méthodes innovantes pour les collectivités de financer leurs programmes (Paulais, 2012 ; Yatta, 2009).

Vellités d'inféodation du Pouvoir central

17 La lutte pour une autonomie durable est une œuvre permanente des collectivités locales (Diop, 2012). Le Pouvoir central, quelle que soit l'idéologie des dirigeants nationaux, a souvent tenté de mettre l'institution municipale sous tutelle et de renforcer sa mainmise. Momar Coumba Diop et Mamadou Diouf (1993, p. 110) estiment que « *dès 1964, c'est le gouverneur de région qui exerce, sous l'autorité du Président de la République et du ministre de l'Intérieur, l'ensemble des attributions confiées auparavant au maire* » dans le but d'épargner aux mairies les luttes d'influences alors très nombreuses au sein du parti au pouvoir. En 1965, suite à l'aggravation des dettes des communes, l'Etat décide de gérer lui-même les régies d'eau et d'électricité qui étaient confiées aux communes. La création des communautés rurales en 1972 pouvait être considérée comme un signal fort pour responsabiliser davantage les autorités publiques locales, mais dans le même temps, le renforcement du pouvoir de contrôle des représentants de l'Etat ne leur laissait pas toute liberté. En outre, la dissolution de conseils municipaux et l'instauration de communes à régime spécial, n'ont pas été

des éléments favorables à l'instauration d'un véritable pouvoir local. Notons par exemple la dissolution par l'Etat du Conseil municipal de Dakar en 1983, et celle de la CUD en 2000 qui avait entraîné dans son sillage celle de l'ensemble des conseils municipaux du pays en 2001 (dirigés par des délégations spéciales jusqu'aux élections de mai 2002). Signalons enfin que la gestion problématique des ordures est souvent passée entre les mains d'entreprises régionales ou nationales, publiques, privées ou mixtes, ou des municipalités. Ces dernières années, à l'exception de la région de Dakar, elles étaient gérées par une structure nationale, l'Unité de coordination de la gestion des déchets solides (UCG). Mais en octobre 2015, arguant de la situation insoutenable d'insalubrité dans la capitale, l'Etat, en contradiction avec les textes qui accordent la compétence de ce service à la Ville et à la commune (art. 170/305 CGCL), soustrait par décret « *la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité* » à l'Entente CADA-KAR7 (Communauté d'agglomération de Dakar – Communauté d'agglomération de Rufisque), présidée par le Maire de Dakar, pour la confier à l'UCG, suscitant un nouveau conflit avec les autorités de la Ville.

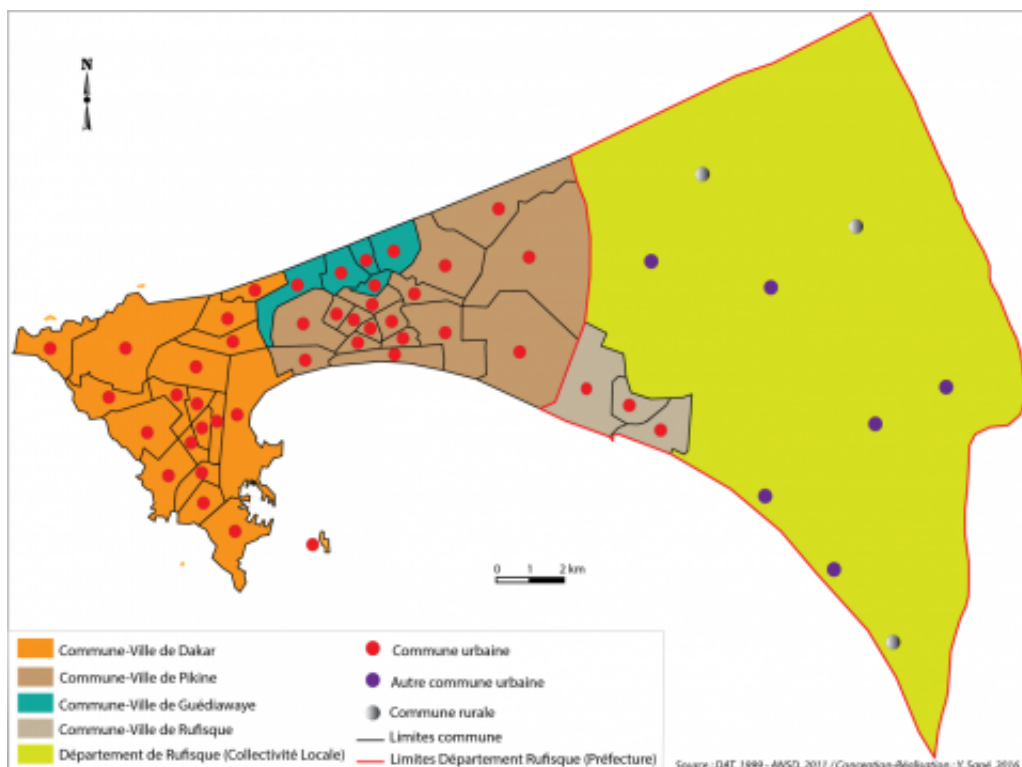
18 Le déficit quantitatif et qualitatif des moyens matériels et humains (Faye, 2008) constitue un autre facteur de paralysie auquel les autorités locales doivent faire face. Le personnel des collectivités du Sénégal serait composé d'environ dix mille agents, dont une écrasante majorité dans les communes urbaines, avec une concentration de la majorité des agents au sein d'un nombre limité de collectivités (PDM, 2008). Le transfert de compétences n'étant pas accompagné d'un transfert d'agents de l'Etat vers les collectivités, l'Etat permet aux collectivités, grâce à des conventions, d'utiliser ses agents déconcentrés ou peut leur affecter des agents à leur demande (art. 11, 35 CGCL). Mais ce dispositif est très peu utilisé, notamment en raison de la faiblesse des effectifs et des moyens des services de l'Etat. La reconnaissance d'une véritable fonction publique locale (loi 2011-08 du 30 mars 2011) instituée pour plus d'équité par rapport à la fonction publique nationale permettra peut-être d'attirer plus de compétences.

19 Sur le plan technique, la décentralisation accorde aux collectivités la compétence d'organiser leurs territoires, par la réalisation de Plans départementaux de développement (PDD), de Plans généraux d'occupation des sols (PGOS, commune/ville), de Plans de développement communal (PDC), de Plans de développement de la ville (PDV), de Plans directeurs d'urbanisme (PDU, commune/ville), de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU, commune/ville) et de Schémas départementaux d'aménagement du territoire (SDAT). Mais en raison du manque de moyens et de personnels compétents, ce sont les services de l'Etat, parfois avec la collaboration de cabinets privés, qui s'en chargent⁸.

Carte 1 : les communes rurales du Sénégal, un maillage très serré



Carte 2 : la région urbaine de Dakar, 550 km², 3.2 millions d’habitants, 57 collectivités locales



Le découpage territorial en question

20 L’une des limites les plus graves de la décentralisation sénégalaise trouve son origine dans les approximations dans la création de collectivités locales. Dans nombre de cas, les populations et leurs leaders demandent l’érection de leur

localité en collectivité. Des découpages se font ainsi sans tenir compte de la réalité sociopolitique et économique, certains étant soupçonnés de visées uniquement électoralistes⁹. Dans la région de Dakar, la loi de 1996 avait créé 4 communes-villes et 43 communes d'arrondissement selon le modèle des grandes villes françaises (carte 2). Plus de 18 ans après ce morcellement et après trois mandats des conseils municipaux, le débat s'était désormais focalisé uniquement sur le manque de moyens et jamais sur les fondements du découpage. La dernière réforme conserve cette position. Il y a sur cette question un consensus de la classe politique qui semble se satisfaire de cette situation¹⁰. On peut s'interroger sur la pertinence d'un tel parti-pris. La « cantinisation »¹¹, caractéristique remarquable des paysages urbains dakarois, n'a fait qu'accentuer les problèmes liés au foisonnement du commerce, formel et informel, suscitant un encombrement de l'espace public contre lequel les autorités actuelles de la Ville et des communes de Dakar s'attaquent désormais avec acharnement. Le découpage de Dakar consacre par ailleurs la fragmentation territoriale (Sané, 2009 ; Diop, 2006) d'une région urbaine qui compte plus de 3 millions d'habitants, soit près du quart de la population totale du Sénégal et la quasi-totalité des entreprises du pays. De fait, il n'existe aucun lien organique entre les 4 communes-villes et entre les communes au sein de chaque commune-ville. A l'échelle régionale, aucune organisation politico-administrative ne coordonne les actions et l'intercommunalité n'est pas suffisamment pensée pour unir efficacement les territoires d'une même région.

²¹ La consécration en 1996 de la région en collectivité avait également suscité des interrogations légitimes. Le Sénégal, sur le plan administratif, prend en général exemple sur la France sans en avoir les moyens ou sans tenir compte des différences sur le plan de l'histoire ou tout simplement du développement économique et social. Notre appareil administratif étant calqué sur celui de la France, c'est sans surprise qu'on en reproduit les inconvénients, d'autant plus dangereusement que nos ressources sont faibles. La France reste un Etat fortement centralisé, qui a encore du mal à se défaire de sa vieille tradition jacobine. Toutes choses égales par ailleurs, le poids du centre (Paris, qui centralise tout le système étatique) est toujours pesant. Et pourtant, même en France la question de l'utilité ou non de maintenir certains échelons comme le département et le nombre de régions suscite de vifs débats.

La nouvelle réforme : un acte mal engagé ?

²² Le 19 décembre 2013, l'Assemblée nationale sénégalaise adopte un nouveau Code général des collectivités locales (CGCL). Le 28 décembre, la promulgation de la loi 2013-10 par le Président de la République marque une étape notable dans le débat public depuis l'annonce par Macky Sall en conseil des ministres du 07 juin 2012, deux mois après son accession à la magistrature suprême, d'une nouvelle réforme. Le 19 mars 2013, lors du CNDCL, le Président réaffirmait la nécessité de réformer et lançait officiellement « l'acte 3 » de la décentralisation, dont le pilotage est confié à un universitaire renommé, le Professeur constitutionnaliste Ismaila Madior Fall.

Les termes d'un débat controversé

23 Comme en 1996, la proposition de loi a suscité de nombreuses polémiques. Si les lois de 1996 ont été accusées de vouloir fragmenter l'électorat de l'opposition, à Dakar notamment, et de contribuer à installer une clientèle politique, ici il était surtout reproché à la commission de réforme de tout mettre en œuvre pour entériner les propositions de l'Exécutif et d'ignorer les autres avis. Certains ont parlé d'impréparation, de précipitation¹² et du manque de considération du bilan de la gestion des collectivités sous l'empire des lois de 1996, en particulier des recommandations des assises de la décentralisation tenues en 2007.

24 La première et non la moindre des critiques porte sur la dénomination. On peut s'interroger sur la pertinence à donner un numéro d'ordre à un processus qui remonte à la seconde moitié du 18^{ème} siècle, lorsque Gorée puis Saint-Louis possédaient des maires (issus du pays) désignés par l'élite et l'administration locales, et en conformité avec le droit français à partir de 1872, lorsque ces villes deviennent des communes de plein exercice (Johnson, 1991). Cette dénomination ne fait-elle pas écho à la proposition du candidat François Hollande, qui évoquait un « acte 3 » de la décentralisation durant la campagne présidentielle française ? Le futur Président faisait alors référence aux deux réformes d'envergure de la décentralisation française, à savoir celles de 1982 et de 2003.

25 Le CGCL se borne à reprendre, dans l'Exposé des motifs, l'argumentation énoncée rétrospectivement par les défenseurs de la loi lors des débats, à savoir les « deux réformes majeures » de 1972 et de 1996. Paradoxalement, tous les documents officiels (préambule de la loi 96-06 du 22 mars 1996, « Rapport général des premières assises de la décentralisation », etc.), font mention du processus, plus ou moins long, plus ou moins tourmenté, de la décentralisation et de l'histoire de l'institution municipale au Sénégal, rappelant à chaque fois les étapes évoquées plus haut (1872, 1960, 1966, 1972, 1990, 1996, etc.). La décentralisation est avant tout, au Sénégal comme ailleurs, en procès continu. Dans le cas du Sénégal, Alain Piveteau (2005, p. 73-74) parle d'une « *histoire longue et erratique* » et des « *hésitations de la dynamique décentralisatrice* ». La décentralisation est un mouvement fait d'avancées, de ruptures, de reculs. En France (exemple souvent considéré par le législateur sénégalais) comme au Sénégal, on ne peut se satisfaire de quelques étapes, fussent-elles les plus importantes, pour figer l'évolution des textes et des pratiques tendant à accorder plus de responsabilités au niveau local (Frinault, 2012). D'ailleurs en France, on a vite fait d'abandonner l'expression « acte 3 » pour lui préférer « réforme territoriale », plus complexe et qui tient compte non seulement du rôle et des compétences des collectivités, mais également du nouveau découpage politico-administratif et territorial, faisant passer la France de 22 à 13 régions à partir de janvier 2016.

Les incohérences de la communalisation intégrale

26 L'une des mesures phares de la réforme de 2013 est la suppression de la région collectivité locale. La région n'a jamais pu ou su jouer pleinement son rôle qui

était de « *promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique, pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire.* » (art. 25 du code de 1996) et son budget, essentiellement absorbé par le fonctionnement, était uniquement alimenté par le FDD. N'ayant pas le pouvoir de lever ses propres impôts, sa seule perspective pour investir était de se tourner vers la coopération décentralisée. A sa place, l'Etat érige le département en collectivité locale. Considéré dans la nouvelle loi comme « *la base de la territorialisation des politiques publiques* », l'idée avait émergé dès 2006-2007, lorsque les différents acteurs hésitaient entre une départementalisation (entités administratives maintenues) et une provincialisation (MDCL, 2007) défendue par l'ancien Président Abdoulaye Wade, qui serait basée sur l'identité ethnoculturelle, linguistique et l'unité géographique et historique. En réalité, malgré une forte opposition à la proposition de Wade dénoncée à l'époque comme source potentielle de désintégration nationale, peu de choses distinguent le département de la « province », les premiers départements étant fondés sur ces critères (par exemple : département de Bignona = province du Fogy).

27 Depuis 1996, le souci de rapprocher les élus et l'action publique des populations au niveau local est devenu récurrent dans le discours officiel, notamment par la mise en relief d'expressions comme « territorialisation de l'action publique » et « gestion de proximité ». La territorialisation est expliquée comme la mise en œuvre des politiques de développement, non plus au niveau national, mais local. La gestion de proximité met cette politique aux mains d'acteurs censés, en raison de leur supposée proximité avec les populations, mieux appréhender leurs besoins. C'est dans cette optique que l'Etat a décidé de supprimer la région jugée trop lointaine et en décalage par rapport aux réalités locales, et d'élever le département en collectivité. La région n'a pas réussi à s'insérer durablement comme partenaire efficace dans le système institutionnel sénégalais et n'a donc jamais rempli son rôle de catalyseur du développement économique et social à la base.

28 Dans cet esprit, le département conserve les mêmes compétences que la région. L'article 25 du précédent code a en effet le même contenu que l'article 27 du nouveau⁴³. A l'issue de cette loi, le Sénégal compte 42 départements collectivités locales, contre 14 régions collectivités locales auparavant. Des 4 départements (préfectures) de la région de Dakar, seul celui de Rufisque est également collectivité⁴⁴, les attributions du département (collectivité) étant exercées par la Ville « *si son périmètre correspond au département (préfecture)* » (art. 28 CGCL), ce qui est le cas pour Guédiawaye, Pikine et Dakar (carte 2). Rufisque et Thiès restent dans cet arsenal des cas très spécifiques, puisqu'ils comptent un département (collectivité), des communes et une commune-ville qui regroupe chacune trois communes. Cette juxtaposition de collectivités est-elle de nature à apporter plus de lisibilité comme le prétend la réforme ? La prolifération des collectivités, ainsi que le chevauchement des compétences sans tenir compte des spécificités (urbain/rural, superficie, population, potentialités économiques, etc.) sont pourtant décriés depuis de nombreuses années (MDCL, 2007).

29 En outre, suivant le mouvement général en Afrique francophone, singulièrement au Mali et au Bénin qui ont opté plus tôt pour ce modèle (Marie et Idelman, 2010) où « *l'ancienne distinction entre les communes de plein exercice et les autres a progressivement disparu au profit d'un statut unique mettant sur*

un pied d'égalité l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille » (Paulais, 2012, p. 136), le Sénégal décide de procéder à une communalisation intégrale (carte 1). De fait, toutes les collectivités secondaires (communes d'arrondissement et communautés rurales) deviennent des collectivités décentralisées de plein exercice qui « *s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel* » (art. 1 CGCL). Ainsi, les communes situées en zones urbaines et celles contenues dans des zones rurales « *ont les mêmes compétences et les mêmes modes de gestion* » (PDM, 2008, p. 38).

30 Le débat sur la communalisation intégrale (ou universelle) est aussi ancien. Les assises de la décentralisation préconisaient cette solution, tout en questionnant la réduction du nombre de collectivités pour les rendre plus viables, mais la réforme de 2013 stipule qu'elle doit s'opérer dans le respect des limites territoriales antérieures. Globalement, les critiques les plus sévères contre la réforme de 1996 portaient sur l'érection de la région en collectivité et le nombre jugé trop élevé de communes d'arrondissement à Dakar, créant une concurrence entre collectivités qui a eu pour conséquences des transformations spatiales négatives (Sané, 2009). Alors que le Sénégal, dans sa politique de décentralisation, a toujours privilégié les villes¹⁵, assisterait-on à une redéfinition qui tendrait à estomper la dichotomie urbain-rural ?

31 Les communautés rurales sont créées en 1972 dans le but de favoriser la mobilisation au sein d'entités qui ont des intérêts communs, souvent la même histoire, la même appartenance culturelle et linguistique. Elles étaient censées créer une élite locale indépendante de l'Etat (Dahou, 2002). Leur particularité était qu'elles concerneraient des communautés du Sénégal profond. Dans notre copie forcenée de l'appareil administratif français, les communautés rurales apparaissaient comme la seule invention sénégalaise originale. Leur ruralité devait être considérée comme un atout. Les sociétés, les rythmes de vie, l'économie, parfois les croyances, ne sont pas les mêmes que dans les espaces urbanisés, même si, bien sûr, les interdépendances sont nombreuses. Ces communautés étaient ainsi distinguées pour une meilleure prise en charge de leurs spécificités.

32 Contrairement au Mali et au Niger où il existe officiellement des « communes urbaines » et des « communes rurales », la nouvelle loi sénégalaise ne fait aucune distinction. Elle se contente de préciser comme celle de 1996, que le seuil minimal pour prétendre au statut de commune est fixé à 1 000 habitants (art. 73 CGCL). Il est par ailleurs énoncé que « *les collectivités sont d'égale dignité. Aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer sa tutelle sur une autre.* » (art. 15 CGCL). Cette non-distinction entre communes peut soulever plusieurs problèmes. Sur le plan statistique, même si la définition du concept d'urbain reste floue au Sénégal (ANSD, 2013), on se basait sur le statut de commune pour désigner les urbains. En l'absence de tout critère clairement identifiable, il était implicitement admis, y compris par l'ANSD, que commune = ville (urbain). Cela fait que d'un point de vue purement statistique et administratif, Touba (département de Mbacké) (Guèye, 2002) et d'autres localités comme Médina Gounass (département de Vélingara) (Ngaidé, 2002), qui ont pourtant les caractéristiques de villes, sont considérées comme rurales puisque faisant parties de communautés rurales¹⁶. Cette confusion (commune synonyme d'urbain, donc les communautés rurales devenues communes sont de fait des « villes ») reste prégnante dans la société et même au sein des élites. Par exemple, un ancien

Premier ministre (*op. cit.* note 12), dénonce l'incompétence du gouvernement qui aurait par cette réforme fait de villages des « villes », alors qu'ils n'en auraient ni les qualités ni les équipements élémentaires. En attendant que se mettent en place des critères plus rigoureux de définition de la ville et de l'urbain au Sénégal, nous proposons de recourir à la distinction commune urbaine / commune rurale sur la base de l'ancienne opposition (communauté rurale = commune rurale)¹⁷.

33 Du point de vue des politiques de développement local, on peut aussi s'interroger sur l'impact d'une telle décision, en particulier sur la gestion des ressources, qu'elles soient en eau (Mar et Magrin, 2008), forestières (Boutinot, 2001), pastorales, halieutiques (Magrin et Seck, 2009) ou agricoles et foncières (Marie et Idelman, 2010 ; Faye, 2008). Théoriquement, la décentralisation renforce le pouvoir des collectivités rurales, mais celles-ci se retrouvent bien souvent, par manque de moyens, sous la dépendance des services déconcentrés de l'Etat (Boutinot, 2001). La décentralisation induit aussi des recompositions territoriales et administratives, rendant complexe le rôle et la légitimité de l'intervention des services étatiques comme les Eaux et Forêts, en particulier sur la question de la participation des populations dans la gestion des ressources et dans la mise en place de projets de développement centrés sur ces ressources (Magrin et Seck, 2009 ; Boutinot, 2001). Il existe dès lors plusieurs enjeux, financiers en particulier, et une multiplicité d'acteurs (collectivités locales, services déconcentrés, bailleurs, associations villageoises, ONG, bureaux d'études, etc.), aux intérêts parfois divergents et dont les actions ont des répercussions plus ou moins importantes sur les ressources.

34 De plus, les zones rurales ont plus de problèmes pour obtenir des ressources financières, l'impôt rural restant très faible ou inexistant, du fait de la pauvreté des activités économiques, de la carence des services de recouvrement, de l'inexistence du cadastre et de la réticence des populations à s'en acquitter (Faye, 2008). Le foncier rural suscite beaucoup de convoitises, et donc de conflits, concernant l'expansion tant de l'habitat urbain (zones périurbaines), que des grands équipements et infrastructures (autoroute Dakar-Touba en réalisation ; aéroport Blaise Diagne de Diass, département de Mbour) ou des grandes exploitations agro-industrielles. Jacques Faye souligne l'étroitesse au Sénégal des relations entre foncier et décentralisation. La législation foncière s'appuie sur les communes pour sa mise en application, mais elle est très peu respectée. Les populations rurales ont toujours préservé leur régime foncier coutumier, dans lequel la terre est un bien collectif, souvent lignager (Faye, 2008 ; Dahou, 2002). La commune a le pouvoir, dans ses limites, d'affecter ou de désaffecter les terres du domaine national (art. 81 CGCL). Mais les conditions d'attribution sont imprécises, suscitant de nombreux conflits. En 2011, la communauté rurale de Fanaye Diéry (département de Podor), sur le fleuve Sénégal, a été le théâtre de violents affrontements suite à l'octroi par le conseil rural, à l'encontre des habitants, de 20 000 ha de terres à des investisseurs italiens porteurs d'un projet de production d'agro-carburant (éthanol). Le projet, délocalisé à Ngnith dans le département voisin de Dagana, suscite toujours des heurts. Les intérêts dans les zones rurales sont énormes, et l'accaparement des terres par des autochtones et par les puissants de l'agro-industrie est très redouté (Dahou, 2002). Face à la pauvreté et au manque de moyens, les élus locaux restent démunis devant les gros investisseurs et les spéculateurs : « *On a assisté à une véritable course à la terre, les personnes bénéficiant d'une proximité avec les élus, de relations politiques ou*

administratives et/ou de moyens de corruption s'accaparant des dernières terres aménageables. » (Faye, 2008, p. 10). Pour assurer leurs nouvelles charges et responsabilités, les compensations et les aides dérisoires de l'Etat ne suffiront pas. Les anciennes communautés rurales devront disposer de personnels et de compétences techniques (notamment pour la gestion du cadastre), lever des taxes foncières, exiger des patentes sur les activités artisanales¹⁸ et attirer les promoteurs (tourisme, industrie agro et sylvo-pastorale...), avec le risque de voir les conflits s'aggraver.

Affaiblissement des Communes-Villes ?

35 Assez tôt, « l'acte 3 » a fait naître des conflits, après sa mise en application suite aux élections locales de juin 2014. Tous les maires des communes (urbaines) importantes reconnaissent des dysfonctionnements. Mais tandis que les uns désignent l'aspect juridico-institutionnel, d'autres, à l'instar du Maire de la commune-ville de Guédiawaye, Aliou Sall, par ailleurs frère du Président de la République et Président de deux associations faitières de collectivités et d'élus locaux, dénoncent la carence des moyens. Dans la forme, il a été soulevé un problème technique conjoncturel, certaines collectivités, celle de la commune-ville de Dakar en particulier, rechignant à voter le budget 2014 (pour ce qui restait de l'année à partir de la mise en place des nouvelles équipes municipales en juillet), estimant qu'il avait déjà été adopté sous l'empire de l'ancienne loi et que ce serait violer la loi que de le resoumettre à l'approbation des conseillers. Cela a entraîné des retards de paiement des agents municipaux qui sont entrés plusieurs fois en grève. Le budget 2015 de la Ville de Dakar fut finalement voté le 02 février 2015.

36 Dans le fond, la mutation des communes d'arrondissement en communes de plein exercice était le principal point de désaccord entre le Maire de la commune-ville de Dakar et les autorités étatiques. Khalifa Sall (élu par ailleurs en 2012 Président de CGLUA et en 2016 Président de Cities Alliance) a entrepris depuis son élection en 2009 d'importants programmes de modernisation de sa ville : pavage des rues et trottoirs, réfection de la voirie, embellissement, construction de squares et jardins, éclairage public, lutte contre l'occupation anarchique de l'espace public, informatisation des écoles, etc. Il a été réélu en 2014 contre le Premier ministre qui a été contraint de démissionner. Il se voit, comme les autres maires de commune-ville, dépossédé par la nouvelle loi de la plupart de ses prérogatives et d'une part importante du patrimoine de la ville au profit des 19 communes de Dakar (carte 2). A titre de comparaison, Abidjan, plus peuplée et plus importante en superficie, a opté pour une structuration métropolitaine qui ne compte que 10 communes, chapeautées par un organisme de coordination¹⁹ (Bredeloup et al., 2008) aux pouvoirs plus étendus que ceux de la Ville de Dakar.

37 La Ville, qui a aussi le statut de commune (art. 167 CGCL), a pratiquement les mêmes compétences que la commune (art. 169/81, 171/106 CGCL) et est finalement obligée de redéployer la plupart de ses employés vers les communes. Vidée de sa quintessence, elle se voit par ailleurs transférer de nouvelles charges (art. 170 CGCL), notamment : la gestion et l'entretien des hôpitaux de niveau 1, l'élaboration du PDU, du SDAU, etc. L'Etat va certes offrir des compensations à la Ville dans ses nouvelles attributions à travers ses contributions au FDD, mais

celle-ci n'a plus la même marge de manœuvre en vertu de la libre administration des collectivités et de l'égalité dignité. Les relations entre la Ville et « ses » communes (art. 186, 187 CGCL) sont de fait réduites à l'association du maire de commune par le maire de Ville aux projets d'équipements et d'infrastructures programmés dans les limites de sa commune et à l'obligation du premier d'informer le maire de Ville des investissements entrepris sur son territoire.

38 Si l'attention semble se focaliser sur la commune-ville de Dakar c'est surtout en raison de l'enjeu que représente Dakar en tant que capitale et vitrine. C'est aussi en raison de la personnalité de son Maire, Khalifa Sall, présenté à tort ou à raison comme l'un des principaux challengers du Président Macky Sall. Les conflits sont de plus en plus persistants : après l'opposition du gouvernement à l'emprunt obligatoire, et le désaccord sur la gestion des ordures, les deux parties se sont affrontées sur la question de l'aménagement de places symboliques de Dakar : la Place de l'Indépendance au cœur de la capitale et la Place de la Nation (dite Place de l'Obélisque) qui accueille les manifestations les plus importantes du pays²⁰. Soutenu par l'ensemble des communes de la Ville de Dakar, à l'exception notable du maire de Yoff qui est aussi ministre au sein du gouvernement (Ministre de la Gouvernance locale, en charge des collectivités), Khalifa Sall estime que le gouvernement tente de sanctionner les populations de Dakar qui lui ont renouvelé leur confiance contre la candidate du Chef de l'Etat, en confisquant des compétences dévolues aux collectivités. Son appel à voter non lors du référendum de révision de la Constitution du 20 mars 2016, contre l'avis de sa formation politique alliée du Président de la République, le confirme dans une position de défiance.

L'aménagement du territoire en perspective

39 Depuis l'Indépendance, l'Etat affiche la volonté de procéder à une déconcentration-décentralisation efficace qui se traduit par un redécoupage incessant du territoire national. Actuellement, le Sénégal (carte 1), 197 000 km², près de 14 millions d'habitants (ANSD, 2013), est subdivisé administrativement en 14 régions (gouvernances), 45 départements (préfectures) et 123 arrondissements (sous-préfectures). Il compte par ailleurs 599 collectivités locales : 42 départements, 552 communes (167 urbaines, 385 rurales) et 5 communes-villes.

Tableau 1 : L'organisation politico-administrative du Sénégal

Organisation territoriale	Circonscription administrative / Ordre	Autorité	Collectivité locale / Ordre	Autorité
Région	Oui / 1	Gouverneur	Non	---
Département	Oui / 2	Préfet	Oui / Néant	Conseil départemental (Président)

Arrondissement	Oui / 3	Sous-préfet	Non	---
Commune	Non	---	Oui / Néant	Conseil municipal (Maire)
Ville (Commune-Ville)	Non	---	Oui / Néant	Conseil de la Ville (Maire)

Source : Y. Sané, 2016

40 Les collectivités sénégalaises ont très peu de capacités d'investissement, qui se réduisent pour l'essentiel à des équipements de proximité (marché, centre social, stade ou terrain municipal...) et à l'assistance sociale. Pour les rendre viables, il était préconisé de réunir un certain nombre de collectivités en vue de mutualiser les moyens. Ignorant les recommandations, l'Etat non seulement augmente leur pouvoir potentiel, mais en crée de nouvelles. Pourtant, pleinement consciente des risques à ériger des collectivités synonymes de coquilles vides, puisqu'incapables d'accomplir leurs missions, la loi stipule que « *ne peuvent être constituées en communes que les localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer de ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget* » (art. 73 CGCL). Est-ce à dire que les autorités considèrent que toutes les communes existantes remplissent ces critères ? Pourquoi l'Etat n'a-t-il pas tenu compte du bilan de la gestion sous l'empire des lois de 1996 et des conclusions des assises de la décentralisation avant de promulguer la réforme ? A l'instar des lois de 1996, le souci de satisfaire une classe politique et de maintenir une clientèle électorale est dénoncé.

41 La promulgation du CGCL est la première phase d'une réforme globale qui devrait en comporter deux. La seconde doit réfléchir aux modes de financement des collectivités et tenter de redéfinir de nouveaux espaces pertinents d'exécution des politiques publiques à l'échelle régionale et nationale. La réduction du nombre de régions est envisagée pour revenir à sept comme au moment de l'Indépendance : Casamance, Sine Saloum, région du Fleuve, Sénégal oriental, Cap Vert, Thiès et Diourbel. Le gouvernement parle de « pôles de développement économique et social » et de « pôles-territoires » regroupant plusieurs régions administratives, sans préciser si les régions actuelles seront abolies ou non. Cette imprécision traduit-elle l'ambiguïté classique de l'Etat quand il s'agit de découpage territorial ou, plus grave encore, une carence dans la conception du cadre territorial projeté²¹ ? La démarche nous semble tout aussi inquiétante. Comment peut-on en effet créer des collectivités et remettre à plus tard la réflexion sur leur financement, leur viabilité économique, l'architecture et la gouvernance territoriale, alors que ces questions sont au cœur de la décentralisation ?

42 L'audace aujourd'hui reviendrait à repenser le nombre de régions, ainsi que le nombre de communes, surtout dans la région de Dakar fragilisée par l'émiettement territorial (Diop, 2006). Pour faire face à l'absence de ressources, le terme « mutualiser » (les moyens, les compétences) est souvent employé dans le discours officiel et dans le CGCL, surtout dans le but de promouvoir l'intercommunalité, qui est loin d'entrer dans les mœurs et mentalités des élus locaux. L'intercommunalité est affirmée dans les lois de 1996 et de 2013, mais a

peu de chance d'être mise en œuvre sans l'implication de l'Etat. La CADA, la CAR et l'Entente CADA-CAR ne sont pas véritablement, du point de vue politique, des structures intercommunales²². Il faut dire que la loi est peu éloquente dans ce domaine. Seuls les articles 16, 279 et 283 du CGCL évoquent, de façon timide, les actions (coopération) que les collectivités peuvent entreprendre entre elles ou avec l'Etat en vue de promouvoir leur développement. Finalement, le meilleur moyen de mutualiser ne serait-il pas d'en supprimer certaines, notamment les plus pauvres et/ou les moins peuplées ? Sachant que la question des moyens sera toujours au centre des préoccupations, dans un souci de mutualisation et d'économie, voire de « bonne gouvernance », il serait intéressant à l'avenir de fusionner des collectivités de façon à réduire leur nombre, avec des critères plus rigoureux tenant compte des caractéristiques géographiques, de la démographie, des solidarités économiques et sociales, des liens historiques et culturels (Sané, 2009).

Conclusion

43 La décentralisation sénégalaise pourrait être qualifiée de « décentralisation institutionnelle », c'est-à-dire qui s'attache plus aux textes qu'à la réalité et surtout à la capacité ou non des collectivités à s'autogérer et à investir. Parmi les compétences du département figurent par exemple la construction et l'équipement de lycées. Comment y parviendront-ils sachant qu'ils ne peuvent pas créer de nouveaux impôts et que les financements de la région (FDD, coopération décentralisée...) vont être théoriquement fractionnés en fonction du nombre de départements (3 à 4 selon la région) ? Quelle municipalité, rurale en particulier, peut construire sur fonds propres et équiper une école comme le préconise la loi²³ ? La décentralisation sénégalaise accorde aux collectivités des compétences et des pouvoirs qu'elles ne peuvent pas exercer faute de moyens²⁴. Cette mise en perspective du local crée des situations conflictuelles entre les élus et leurs administrés, certains services n'étant pas correctement distribués. Les écoles sont régulièrement sous la menace de coupures d'eau ou/et d'électricité, l'éclairage public est déficient ou inexistant, la voirie souvent en mauvais état, les inondations récurrentes, l'insalubrité permanente, les agents municipaux périodiquement en grève, les lenteurs administratives omniprésentes. La décentralisation dans ce contexte pourrait s'assimiler à une variable d'ajustement (Paulais, 2012), permettant à l'Etat, en Afrique, de se décharger de ses missions classiques (Marie et Idelman, 2010 ; PDM, 2008) et de désigner de nouveaux responsables des dysfonctionnements. Cette décentralisation qui s'appuie plus sur les textes que sur les territoires a aussi pour ambition d'attirer les bailleurs en illustrant la « proximité » comme étant le niveau le plus pertinent de territorialisation des politiques publiques, donc en mesure de promouvoir le développement local. Cette déclinaison de la proximité est d'autant plus paradoxale qu'elle ne concerne pas au Sénégal les services qui interfèrent directement dans la vie quotidienne des populations. À l'inverse de certains pays d'Afrique de l'Est et australe, où la plupart des services de base (eau, assainissement...) sont municipalisés, l'offre de services reste encore faible dans les collectivités territoriales des pays francophones d'Afrique de l'Ouest et du

Centre (PDM, 2008). Au Sénégal, l'électricité et l'eau sont régies au niveau national, par une entreprise publique et par une société d'affermage. Ce qui constitue une régression si l'on sait que la distribution d'eau et d'électricité était gérée jusqu'en 1965 par les communes (Diop et Diouf, 1993). Les transports en commun sont pour leur part entre les mains de particuliers et de privés et, minoritairement à Dakar, d'une société nationale à participation publique majoritaire.

44 L'Etat, avec la dernière réforme, a procédé à un léger toilettage du code de 1996 pour que rien ne change, ou dit autrement, pour maintenir les équilibres, donc son pouvoir de contrôle et sa mainmise comme l'avaient déjà souligné Diop et Diouf (1993). Beaucoup, dont l'ancien Maire de la Ville de Dakar, Pape Diop (2002-2009), demandent déjà sa refondation, sur la fiscalité locale notamment. Il serait judicieux de penser une véritable réforme territoriale qui tienne compte des réalités socio-économiques et d'éviter de créer des divisions administratives et des collectivités non viables. Il est aussi important de réfléchir la décentralisation dans une perspective holistique. La réforme foncière est envisagée depuis 1995 (Plançon, 2009 ; Faye, 2008), mais l'Etat est incapable de la mettre en œuvre malgré plusieurs tentatives et soubresauts²⁵. Cet échec s'explique par le fait que les principaux acteurs (organisations paysannes, agricoles et surtout sociétés pastorales, pouvoirs locaux, sociétés civiles...) qui redoutent la privatisation de la terre sont exclus du processus. A l'instar de la réforme de la décentralisation, la réforme foncière est pensée et menée par une technocratie souvent déconnectée des réalités et des enjeux locaux. La réforme des institutions²⁶ s'inscrit dans la même logique. Toutes ces réformes répondent à un besoin de changements impératifs pour un meilleur fonctionnement du système politico-administratif et pour rendre de meilleurs services aux citoyens. Elles s'opèrent malheureusement de manière cloisonnée. C'est le moment d'affirmer leurs interdépendances.

45 Enfin, dans le contexte d'urbanisation avancée de l'Afrique, il est important de réfléchir aux disparités et aux spécificités entre espaces urbanisés et zones rurales. Un africain sur deux devrait vivre dans une ville en 2030, alors que le taux d'urbanisation du continent était de seulement 30 % en 1990 (Paulais, 2012). Ce renversement de perspective induit dès lors des modalités différenciées de gestion des aires métropolitaines comme constaté pour Abidjan. Au Sénégal les urbains, en progression constante, représentent 45,2 % de la population totale (ANSD, 2013). L'évolution de la géographie urbaine du Sénégal a des répercussions non négligeables sur la décentralisation et sur le mode de gestion des collectivités. La « Ville », sorte de regroupement de communes d'un même territoire, instituée dans la région urbaine de Dakar et à Thiès, a un statut en réalité spécifique par rapport au type dominant de collectivités. A terme, toutes les villes grandes et moyennes du Sénégal tendent vers ce type de statut²⁷, qui devrait toutefois évoluer dans sa forme actuelle pour intégrer de nouvelles compétences et mieux coordonner les actions entre les communes et pour surtout éviter la fragmentation de territoires qui ont tout intérêt à rester soudés. Pour faire face aux défis de la mondialisation, les 4 communes-villes de la région de Dakar pourraient aussi tenter sous l'impulsion de l'Etat, de se regrouper en un seul grand ensemble métropolitain. L'enjeu pour les collectivités, surtout dans les agglomérations très peuplées, est d'imaginer de nouveaux schémas de financement et de gouvernance (Paulais, 2012), qui intègrent la question de l'expansion urbaine, des relations entre la ville et son hinterland, ceci dans un

contexte de raréfaction des ressources et de luttes d'influence avec les autorités étatiques. C'est donc un combat d'autonomie politique et financière et un combat de leadership que la figure emblématique du Maire doit relever (Diop, 2012), en particulier dans les villes importantes comme Dakar, Thiès, Saint-Louis, Ziguinchor, Kaolack...

Bibliographie

ANSD - Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, 2013, *Recensement général de la population, de l'habitat, de l'agriculture et de l'élevage - RGP/HA 2013*, Dakar, MEFP, ANSD, UNFPA-USAID.

Bouquet C., Kassi-Djodjo I., 2014, « Les élections locales 2013 en Côte d'Ivoire : des malentendus subsistent sur l'exercice de la démocratie », *EchoGéo* [En ligne], Sur le Vif, mis en ligne le 13 janvier 2014. URL : <http://echogeo.revues.org/13697> ; DOI : 10.4000/echogeo.13697
DOI : 10.4000/echogeo.13697

Boutinot L., 2005, « De la complexité de la décentralisation. Exemple de la gestion des ressources forestières au Sénégal », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 22 | 2001, mis en ligne le 15 décembre 2005. URL : <http://apad.revues.org/52>

Bredeloup S. et al., 2008, *Abidjan, Dakar : des villes à vendre. La privatisation made in Africa des services urbains*, Paris, L'Harmattan.

Dahou T., 2002, « De l'encadrement à la libéralisation. Les pouvoirs locaux se réapproprient le développement rural », in : Diop M. C. (dir.), *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris Karthala, 227-255.

Diop D., 2006, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal : Quelle pertinence pour le développement local ?*, Paris, L'Harmattan.

Diop M., 2012, *Propos d'un maire. Mon combat pour Dakar*, Dakar, ClairAfrique.

Diop M. C., Diouf M., 1993, « Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal », in : Jaglin S. et Dubresson A. (dir.), *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 101-125.

Dubresson A., Fauré Y.-A., 2005, « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Revue Tiers Monde*, 2005/1, No.181, 7-20. DOI : 10.3917/rtm.181.0007
DOI : 10.3917/rtm.181.0007

Faye J., 2008, « Foncier et décentralisation. L'expérience du Sénégal », *Dossier IIED*, No. 149, IIED Londres.

Frinault T., 2012, « La décentralisation : retour sur deux siècles de réformes », *Métropolitiques* [En ligne], mis en ligne le 1^{er} octobre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-decentralisation-retour-sur.html>

Guèye C., 2002, « Touba, enveloppe et produit d'une confrérie en mutation », in : Diop M. C. (dir.), *La société sénégalaise entre le local et le global*, Paris Karthala, 597-636.

Jaglin S., Dubresson A., 1993, « Introduction », in : Jaglin S. et Dubresson A. (dir.) *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 7-16.

Johnson G. W., 1991, *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920)*, Paris, Karthala.

Le Bris E., Paulais T., 2007, « Décentralisations et développements », *Afrique contemporaine*, 2007/1, No. 221, 21-44. DOI : 10.3917/afco.221.0021
DOI : 10.3917/afco.221.0021

Leloup F. et al., 2003, « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ? », *Mondes en développement*, 2003/4, No. 124, 95-112. DOI : 10.3917/med.124.0095
DOI : 10.3917/med.124.0095

- Magrin G., Seck S. M., 2009, « La pêche continentale en sursis ? », *Géocarrefour*, vol. 84/1-2, 55-64. URL : <http://geocarrefour.revues.org/7226>
DOI : 10.4000/geocarrefour.7226
- Mar N. F., Magrin G., 2008, « Peut-on décentraliser des ressources naturelles stratégiques ? L'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers (Sénégal) », *Mondes en développement*, 2008/1, No. 141, 47-61. DOI : 10.3917/med.141.0047
DOI : 10.3917/med.141.0047
- Marie J., Idelman E., « La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ? », *EchoGéo* [En ligne], 13 | 2010, mis en ligne le 20 septembre 2010. URL : <http://echogeo.revues.org/12001> ; DOI : 10.4000/echogeo.12001
DOI : 10.4000/echogeo.12001
- MATCL - Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales, 2013, *Code général des collectivités locales*, Dakar.
- MATCL - Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales, 2012, *Guide du partenariat de la coopération décentralisée avec les collectivités locales au Sénégal*, Dakar.
- MDCL - Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales, 2007, *Rapport général des premières assises de la décentralisation au Sénégal*, Dakar.
- MICL - Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, 2006, *Code des collectivités locales annoté*, Dakar.
- Ngaidé A., 2002, « Les marabouts face à la modernité. Le dental de Madina Gounass à l'épreuve », in : Diop M. C. (dir.), *Le Sénégal contemporain*, Paris Karthala, 617-652.
- Paulais, T., 2012, *Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*, Paris, Pearson.
- PDM - Programme de Développement Municipal, 2008, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Paris, Karthala.
- Piveteau A., 2005, « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », *Revue Tiers Monde*, 2005/1, No. 181, 71-93. DOI : 10.3917/rtm.181.0071
DOI : 10.3917/rtm.181.0071
- Plançon C., 2009, « Droit, foncier et développement : les enjeux de la notion de propriété. Etude de cas au Sénégal », *Revue Tiers Monde*, 2009/4, No. 200, 837-851. DOI : 10.3917/rtm.200.0837
DOI : 10.3917/rtm.200.0837
- Sané Y., 2009, *Les processus actuels de l'urbanisation dakaroise. Entre expansion et complexité de gestion. Enjeux de la périphérie Est*, Thèse de Doctorat en Géographie, Pessac, Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3.
- Yatta F. P., 2009, *La décentralisation fiscale en Afrique. Enjeux et perspectives*, Paris, Karthala-DDC.

Notes

1 En 1984, la Casamance – où le mouvement sécessionniste prend de l'ampleur – est scindée en deux : Ziguinchor et Kolda ; le Sine Saloum est aussi divisé en deux : Kaolack et Fatick.

2 L'Exposé des motifs du Code général des collectivités locales (CGCL) de 2013 précise que la réforme « *plonge ses racines dans une véritable politique d'aménagement du territoire et oriente des aspirations et des espoirs des acteurs territoriaux (sic), en vue de bâtir un projet de territoire.* »

3 C'est l'Etat qui fixe les modalités d'assiette et de perception des impôts, ainsi que leurs taux déterminés par la loi à travers le Code général des impôts dans ses dispositions relatives au recouvrement des recettes fiscales des collectivités locales.

4 *Le Soleil* du 17 février 2015. Ces fonds sont portés à plus de 42 milliards en 2016

(Agence de presse sénégalaise, APS 18 février 2016).

5 Par « Ville » nous entendons ici une collectivité locale créée par décret et regroupant plusieurs communes. Il existe 5 Villes (dites aussi communes-villes) au Sénégal, dont 4 dans l'agglomération dakaroise (carte 2) : Dakar (19 communes), Pikine (16 communes), Guédiawaye (5 communes), Rufisque (3 communes) ; et Thiès (3 communes).

6 Projet entravé par le Ministère des Finances qui le juge peu crédible à cause du niveau d'endettement de la Ville (19,7 milliards FCFA). Certains observateurs y décèlent la crainte du Pouvoir de laisser au Maire de Dakar, potentiel rival du Président de la République, se constituer un « trésor de guerre » en vue de la prochaine élection présidentielle.

7 La CADAK regroupe les communes des Villes de Pikine, de Guédiawaye et de Dakar ; la CAR, les communes de la préfecture de Rufisque (carte 2).

8 Le PDU de Dakar horizon 2025 est en cours de révision par les services étatiques (Direction de l'urbanisme et de l'architecture - DUA), avec l'appui de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA).

9 Les découpages de 2011 sont jugés partisans comme ceux de 1996. La création de communautés rurales confiées à des délégations spéciales dirigées par des proches du parti au pouvoir 2 ans après les élections locales de 2009 a entraîné des manifestations sévèrement réprimées, provoquant la mort d'une personne à Sangalkam.

10 Non pas qu'il faille rapprocher les décideurs des populations, mais parce que les communes permettent d'absorber (de « caser » selon le vocabulaire convenu) un personnel politique important. Les partis ont besoin d'avoir des membres au sein des collectivités, constituant des sources de financement, de visibilité et de massification, notamment grâce au clientélisme que les élus locaux entretiennent, toutes tendances confondues (Sané, 2009).

11 Après les élections locales de 1997, il a été constaté la multiplication exponentielle de marchés et de cantines (magasins) par des responsables communaux en quête de financements.

12 C'est l'opinion de Sidya Ndiaye, coordonnateur de l'Intersyndical des travailleurs des collectivités locales (*Libération* du 25 février 2015). L'ancien Premier ministre, Souleymane Ndéné Ndiaye abondant dans le même sens, affirme que le gouvernement a « mis la charrue avant les bœufs » (*L'Observateur* du 02 novembre 2015).

13 C'est aussi le reproche que l'on pourrait faire à cette loi. Annoncée comme une rupture, elle s'est contentée de reprendre presque mot pour mot le code de 1996, remplaçant notamment certains termes comme « région » par « département », ou inversant des phrases. Les innovations sont finalement mineures, souvent sans prise avec la réalité territoriale (viabilité économique), comme dans le cas de la communalisation intégrale et de la départementalisation.

14 Distincte de la commune-ville de Rufisque. Ces deux collectivités font administrativement partie du département de Rufisque (carte 2).

15 D'après l'ANSD (Agence nationale de la statistique et de la démographie), « au Sénégal, les zones urbaines sont définies selon les besoins de la décentralisation. En témoigne le découpage en 2008 qui a vu l'érection de certaines localités en communes, alors que Touba (...) est considérée comme rurale. » (ANSD, 2013, p. 251).

16 Toutefois, dans le rapport du dernier recensement de la population paru avant la réforme, l'ANSD (2013) intègre l'ancienne communauté rurale de Touba Mosquée dans la catégorie « Grandes villes » constituée des villes comptant au moins 50 000 habitants.

17 En tenant compte des spécificités, des cités religieuses en particulier (Touba, Médina Gounass, etc.), qui, en comparaison de la majorité des communes urbaines, mériteraient le statut de ville. Mais comme le souligne Thierry Paulais (2012, p. 82), « la définition de ce qu'est une ville est imprécise et variable. »

18 Depuis janvier 2015, des communes rurales tentent de procéder à des prélèvements sur les activités artisanales en instituant une patente exigée des commerçants et des transporteurs en commun (motos, camionnettes...), d'autres louent des parcelles équipées aux maraîchers, etc.

19 Le District Autonome d'Abidjan. La Côte d'Ivoire, tout en conservant un système

politico-administratif complexe, a pris le chemin inverse du Sénégal en réduisant drastiquement le nombre de communes qui sont passées en 2013 de 1 323 à 197, soit presque autant qu'avant la crise de 2002 (191 communes) (Bouquet et Kassi-Djodjo, 2014).

20 Les projets d'aménagement de la Ville de Dakar, associée à la commune du Plateau (Place de l'Indépendance) et à celle de Colobane-Fass-Gueule Tapée (Place de la Nation), se sont heurtés à ceux du Ministère du Renouveau urbain, de l'habitat et du cadre de vie. Une médiation du Premier ministre a convenu de laisser l'aménagement de la première à la Ville de Dakar et à la commune concernée, et l'aménagement de la seconde au ministère. Le cadre de vie étant une compétence décentralisée, il y a une forte concurrence entre ce ministère (ainsi que celui de la Gouvernance locale) et les collectivités locales.

21 Par le décret 2015-1970, le Président Macky Sall a créé le 21 décembre 2015 une Commission nationale de dialogue des territoires (CNDT) chargée de la mise en œuvre de la seconde phase de cette politique de décentralisation dans son aspect organisation des territoires, mais potentielle concurrente du CNDCL, de la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT) et du Conseil interministériel sur l'aménagement du territoire (CIAT). Tout compte fait, à la prolifération des collectivités locales, se juxtapose, dans le domaine de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, celle des conseils, commissions, agences, organismes et programmes, avec des missions souvent identiques.

22 En 2004, il fut créé par décrets, deux « communautés d'agglomération » (Dakar et Rufisque) et plusieurs « groupements d'intérêt communautaire » dans des départements de l'intérieur. Ziguinchor, Bignona et Oussouye ont constitué en novembre 2015 une Entente interdépartementale. L'avenir nous permettra d'apprécier ces nouveaux types d'union que la CNDT doit promouvoir, car jusqu'ici ces structures n'existent que de nom. Le maire des Parcelles Assainies quant à lui estime que sans mutualisation dans certains projets, il sera impossible pour les communes de la Ville de Dakar de réussir (APS 29 mai 2015).

23 Les collectivités offrent parfois du matériel d'équipement, souvent obtenu grâce à la coopération internationale, aux établissements scolaires et hospitaliers, mais on est globalement loin de la « construction et de l'équipement » figurant dans leur cahier de charges.

24 Dans un *tweet* en date du 28/04/2016 17:42, le Maire Khalifa Sall (@kas_sall) déclare : « *Aujourd'hui la décentralisation est un slogan. Il faut arrêter de nous transférer les problèmes et les compétences sans les moyens.* »

25 Une commission de réforme a été mise sur pied en mars 2013, son premier président a démissionné moins d'un an plus tard. Elle n'a toujours pas rendu son rapport. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (2004) est plus dirigée vers la modernisation de l'agriculture que vers le foncier.

26 Le référendum de révision constitutionnelle du 20 mars 2016 entérine la mise en place d'un Haut conseil des collectivités territoriales (HCCT, installé le 31 octobre 2016), substitut d'un Sénat au destin mouvementé (créé en 1998, supprimé en 2001, rétabli en 2007 et supprimé de nouveau en 2012).

27 « *Une Ville peut être instituée, par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale.* » (art. 167 CGCL)

Table des illustrations



Titre Carte 1 : les communes rurales du Sénégal, un maillage très serré

URL <http://journals.openedition.org/cybergeog/docannexe/image/27845/img-1.png>

Fichier image/png, 587k

Titre Carte 2 : la région urbaine de Dakar, 550 km², 3.2 millions d'habitants,



57 collectivités locales

URL

<http://journals.openedition.org/cybergeog/docannexe/image/27845/img-2.png>

Fichier image/png, 188k

Pour citer cet article

Référence électronique

Youssouph Sané, « La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le *statu quo* », *Cybergeog : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 796, mis en ligne le 05 décembre 2016, consulté le 08 février 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeog/27845> ; DOI : 10.4000/cybergeog.27845

Auteur

Youssouph Sané

Senegal, youssouph.sane@gmail.com

Droits d'auteur

© CNRS-UMR Géographie-cités 8504

Ce site utilise des cookies et collecte des informations personnelles vous concernant.

Pour plus de précisions, nous vous invitons à consulter notre politique de confidentialité (mise à jour le 25 juin 2018).

En poursuivant votre navigation, vous acceptez l'utilisation des cookies.[Fermer](#)