

République du Sénégal



Haut Conseil des collectivités territoriales



RAPPORT D'ETUDE

STATUT DES VILLES ET COMMUNES CAPITALES
DE RÉGION ET DU PÔLE URBAIN DE DIAMNIADIO

*L'exemple de Dakar, Kaolack, Thiès,
Ziguinchor et Saint-Louis*



AVRIL 2020



Groupe d'Etude de Recherche et d'Appui au Développement, Sicap Sacré Cœur 3 Villa 9231-
BP : 16473 Dakar Fann; Tél : 33 869 37 93 - Email : geradsn@geradsn.org

RAPPORT D'ETUDE

Sommaire

INTRODUCTION	6
DIAGNOSTIC DU SYSTEME SENEGALAIS D'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE	9
LES LOGIQUES DE L'ORGANISATION TERRITORIALE	
LES RÉGIONS HISTORIQUES	10
LES RÉGIONS NATURELLES ET ÉCO-GÉOGRAPHIQUES	11
LES RÉGIONS AGRICOLES	13
LES RÉGIONS ÉCONOMIQUES ET URBAINES	13
LES RÉGIONS SOCIO-ADMINISTRATIVES	14
Le découpage sanitaire	14
Le découpage scolaire	14
LES RÉGIONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	15
LES RÉGIONS COLONIALES ET ADMINISTRATIVES	16
LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES PRINCIPAUX TYPES DE DÉCOUPAGE	18
LA GOUVERNANCE TERRITORIALE SOUS LE RÉGIME DE L'ACTE 3 DE LA DÉCENTRALISATION	21
BILAN DIAGNOSTIC DE LA DÉCONCENTRATION	21
Diagnostic de la politique de déconcentration	22
Contraintes / Enseignements	24
BILAN DIAGNOSTIC DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION	25
Le cadre institutionnel de la décentralisation	30
Statut et organisation des Collectivités territoriales	32
Le cadre financier de la décentralisation	29
Les sources internes de financement des Collectivités territoriales	29
Les sources externes de financement des collectivités territoriales	32
Analyse de l'organisation territoriale des capitales régionales	32
Analyse des difficultés liées au statut des Villes et à leurs relations avec 'leurs communes'	34
Analyse de l'exercice des missions et des compétences	35
Analyse des ressources financières mobilisables	36
Analyse financière de l'utilisation des budgets votés 2017-2019 : l'exemple de la ville de Dakar ;	40
Analyse des investissements de l'Etat dans les territoires : exemple de la région de Dakar	44
DEUXIEME PARTIE CONFIGURATION DES VILLES ET COMMUNES CAPITALES REGIONALES ET MODE DE GESTION DES VILLES AFRICAINES	47
LES VILLES ET COMMUNES CAPITALES REGIONALES	48
LES CARACTERISTIQUES DE L'URBANISATION AU SENEGAL	48



LA HIÉRARCHIE DES CENTRES D'ATTRACTION URBAINE DES VILLES ET COMMUNES CAPITALES REGIONALES	51
DAKAR : LE CENTRE D'ATTRACTION NATIONALE ET INTERNATIONALE	51
LES CENTRES D'ATTRACTION REGIONALE	54
La ville de Kaolack	54
Ville de Thiès	55
ZIGUINCHOR, CENTRE D'ATTRACTION SUB-REGIONALE	59
MODELE DE GESTION DE CERTAINES VILLES AFRICAINES	61
LA VILLE DE KIGALI	61
Statut, composition et missions	61
DISTRICT AUTONOME D'ABIDJAN	64
Statut, composition et missions	64
Les ressources du District autonome d'Abidjan	66
Relations avec les communes du district autonome d'Abidjan	66
DISTRICT DE BAMAKO	67
Organes	67
Les ressources	
ANALYSE COMPARATIVE	70
ANALYSE GENERALE	70
LES PARTICULARITES DU MODELE RWANDAIS	70
TROISIEME PARTIE PROPOSITIONS D'UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE FONCTIONNELLE POUR LES VILLES ET COMMUNES CAPI- TALES REGIONALES	
SYNTHESE DES PRINCIPAUX CONSTATS	75
Rappel des 03 objectifs fondamentaux assignés à l'Acte 3 de la décentralisation :	
Les principaux constats	75
LES PROPOSITIONS	78
PROPOSITION 1 : FAIRE EMERGER UNE ARMATURE URBAINE FONCTIONNELLE ET OPERATIONNELLE CENTREE SUR LES VILLES ET COMMUNES DE DAKAR, KAOLACK, SAINT-LOUIS, THIES ET ZIGUINCHOR	
Principe 1 : La construction d'une aire métropolitaine	78
Principe 2 : La promotion de métropoles nationales d'équilibre	79
Principe 3 : Le développement des agglomérations de niveau régional et aire urbaine	80
PROPOSITION 2 : FAIRE DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PU- BLIQUES LE SOCLE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE	81
PROPOSITION 3 : DOTER LA CAPITALE NATIONALE, LES VILLES ET COMMUNES CAPITALES RÉGIONALES ET LES PÔLES URBAINS D'UN STATUT DÉROGATOIRE DU DROIT COMMUN.	



LES TERRITOIRES A DOTER D'UN STATUT SPÉCIAL	81
Propositions générales	81
Propositions opérationnelles : Doter Dakar, les autres capitales régionales et les pôles urbains d'un statut spécial d'établissement public territorial (EPT) ou d'établissement de coopération intercommunal (EPIC)	
ORGANISATIONS ET MISSIONS DES EPT	86
Vocation des territoires à statut spécial	86
Attributions des territoires à statut spécial	86
Financement des territoires à statut spécial	
Organisation et fonctionnement de l'EPT	87
CONCLUSION	88
BIBLIOGRAPHIE	90



Liste des tableaux

Tableau 1	Evolution et caractéristiques du découpage territorial	24
Tableau 2	Circonscriptions administratives	45
Tableau 3	Recettes des collectivités territoriales	50
Tableau 4	Situation des ressources transférées par l'Etat	51
Tableau 5	Répartition du FECL 2018 dans les collectivités territoriales de certains départements	52
Tableau 6	Répartition du FDD 2018 entre collectivités territoriales de certains départements	52
Tableau 7	Situation d'exécution budgétaire de la ville de Dakar de 2017 à 2019	54
Tableau 8	Situation des dépenses de fonctionnement de la Ville de Dakar par services	56
Tableau 9	Répartition des dépenses d'investissement de la Ville de Dakar par chapitre	57
Tableau 10	Répartition des projets selon les secteurs	58
Tableau 11	Structures concernées par les projets	59
Tableau 12	Répartition de la population urbaine en fonction des régions du Sénégal en 2018	63
Tableau 13	Tableau comparatif de l'organisation de certaines capitales africaines (Abidjan, Bamako, Dakar et Kigali)	96
Tableau 14	Les différents niveaux de compétences	108

Liste des cartes

Carte 1	Zones éco-géographiques du Sénégal	13
Carte 2	Différents découpages de 1958 à 2010	22
Carte 3	Répartition per capita par commune du FDD 2018 dans la région de Dakar	53
Carte 4	Répartition per capita par commune du FECL 2018 dans la région de Dakar.	53
Carte 5	Evolution et répartition de la population urbaine au Sénégal	62
Carte 6	Curbanisation des départements au Sénégal	64



Liste des sigles et abréviations

AOF	:	Afrique Occidentale Française
BCID	:	Budget Consolidé d'Investissement décentralisé
CGCT	:	Code général des Collectivités Territoriales
CGF	:	Contribution globale foncière
CGU	:	Contribution globale unique
DAT	:	Direction de l'Aménagement du Territoire
FDD	:	Fonds de dotation de la Décentralisation
FECT	:	Fonds d'Equipement des Collectivités territoriales
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
PDU	:	Plan Directeur d'Urbanisme
PDV	:	Plan de Développement de la Ville
PNAT	:	Plan national d'Aménagement du Territoire
PTF	:	Partenaires Techniques Financiers
SAED	:	Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta
SDAU	:	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SODAGRI	:	Société pour le Développement Agricole et industrielle
SODEFITEX	:	Société de Développement des Fibres Textiles
SODEVA	:	Société de Développement et de Vulgarisation agricole
SOMIVAC	:	Société pour la Mise en Valeur de la Casamance
STN	:	Société des Terres Neuves



INTRODUCTION

Le constat de l'accroissement des inégalités territoriales explique que la recherche d'une bonne organisation de l'espace soit une préoccupation constante des décideurs politiques pour qui l'assurance d'une gestion cohérente des territoires et des sociétés, est un objectif. Cette ambition politique n'est pas sans embûches en raison de la complexité des situations, des héritages et de la multiplicité des paramètres. Le monde connaît par ailleurs, depuis quelques décennies, une mutation historique : nous sommes entrés dans une ère de mobilité alors que nous sortons de périodes où l'ancrage dans un terroir était, sur des siècles, immuable. L'urbanisation concerne aujourd'hui, avec une forte ampleur, toute la planète. Des pays pétris d'histoire, où s'étaient épanouies d'habiles paysanneries, sont aujourd'hui devenus des pays urbanisés.

Les distorsions et inégalités interrégionales ressortent dans tous les indices (démographie, industrialisation, agriculture, éducation, santé, indice de pauvreté, etc.). La prédominance du Dakar est sans commune mesure, comparé aux autres régions. Comment appliquer une gouvernance vertueuse du territoire, mettre fin aux disparités territoriales qui exacerbent les frustrations et accentuent les revendications et les conflits ? Comment mettre fin aux injustices sociales, assurer les bases du développement durable, transformer les villes en levier de développement et restructurer les banlieues ? Répondre à l'impératif de rééquilibrage des fonctions territoriales passe par une politique d'aménagement globale et intégrée, pensée en fonction des spécificités de chaque région mais avec une vision d'ensemble, prenant en compte l'équilibre au plan national et l'équité territoriale, notamment dans le traitement des villes, des zones rurales et des régions du Sénégal, (« discrimination positive » en faveur des régions périphériques).

L'équité socio-territoriale constitue une notion de base en aménagement du territoire, elle sous entend l'égalité entre les citoyens en termes d'accès aux services fondamentaux (santé, éducation, logement, emplois, sécurité). L'équité territoriale, dans ce cadre de solidarité et de péréquation, doit permettre de bâtir des consensus forts pour reconfigurer le découpage territorial, organiser les synergies selon les potentiels de développement et rechercher les complémentarités avec les voisins immédiats et la sous-région.

Les collectivités territoriales, dans leur fonction de promotion du développement économique, social et environnemental des territoires, ont un rôle déterminant dans la réalisation de l'équité territoriale.

La vision de l'acte 3 de la décentralisation, qui est d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteur de développement durable, présage d'un reprofilage de nos collectivités territoriales afin de les conformer à cette nouvelle vision.

Dans cette optique, les villes qui sont un lieu de production économique et de production de service, constituent un élément stratégique d'organisation et d'animation du territoire.

Le Haut Conseil des Collectivités territoriales (HCCT), lieu de dialogue, de propositions ou de recommandations au Président de la République ou au Gouvernement pour toute question concernant les politiques de décentralisation, d'aménagement et de développement du territoire, a un rôle important à jouer dans le renforcement de notre politique de décentralisation

C'est pourquoi, dans le cadre de l'organisation de la première session ordinaire de l'année 2020 et conformément à ses missions déclinées dans la loi organique, il a engagé une réflexion globale portant sur la problématique de « l'équité territoriale ».

Pour soutenir cette réflexion, le HCCT a commis le cabinet « GERAD » pour réaliser une étude portant sur le statut des villes et communes capitales de région et le pôle urbain de Diamniadio : l'exemple des villes de Dakar, Kaolack, Thiès, Ziguinchor et Saint-Louis.



L'objectif général de cette étude est de formuler des recommandations relatives au statut juridique, politique, économique des capitales régionales et du pôle urbain de Diamniadio en partant d'une analyse exhaustive de leurs fonctions, de leurs relations avec les autres collectivités territoriales en montrant bien évidemment les limites de leur présente organisation à partir d'une étude comparative avec d'autres villes d'Afrique et du monde entier.

Plus spécifiquement, il s'agit de :

- Analyser les différentes fonctions des villes et communes capitales régionales au plan économique, politique et socio-culturel ;
- Évaluer l'efficacité et l'efficience des compétences transférées et leurs impacts dans l'amélioration de la vie des populations ;
- Effectuer une analyse financière de l'utilisation des budgets votés de l'échantillon sur une période de trois ans ;
- Faire ressortir les différences entre les villes capitales de région, les pôles économiques et les autres types de collectivités territoriales ;
- Comparer les villes et communes capitales régionales avec des villes similaires en montrant les points forts et les points faibles, les incohérences territoriales et les principales contraintes ;
- Analyser les découpages en collectivités territoriales de plein exercice des villes de Thiès et de Dakar comparativement aux autres villes Capitales de Région (notamment Kaolack, Saint-Louis et Ziguinchor) ;
- Évaluer les forces et les faiblesses de la coexistence entre la ville (collectivités territoriales et les communes de plein exercice) dans les villes et communes capitales régionales de région (Dakar et Thiès) ;
- Évaluer les rapports entre les villes de Thiès et de Dakar et les communes de plein exercice qui y sont créés ;
- formuler en cas de besoin des propositions alternatives pour une gestion optimale des attentes des populations ou des missions ;
- Proposer des recommandations pertinentes, réalistes pour une gouvernance efficace des villes-capitales et des pôles urbains.

Pour les extrants, le cabinet fournira :

- une proposition de méthodologie d'études avec un planning à soumettre à l'appréciation du comité scientifique ;
- un pré-rapport à soumettre à la validation du comité scientifique ;
- un rapport définitif enrichi des amendements, des recommandations et des propositions d'amélioration formulées par le comité scientifique.

Après la proposition de la méthodologie, le pré-rapport a été soumis au comité scientifique au cours d'une réunion tenue le 1er avril 2020 au siège du HCCT.

Le présent document constitue le rapport définitif après prise en charge des amendements, des recommandations et des propositions d'amélioration formulées par le comité scientifique.

Il est organisé en trois parties.

La première partie est consacrée au diagnostic du système sénégalais d'administration du territoire.

La deuxième partie présente la configuration des villes et communes capitales régionales et leur mode de gestion.

La troisième partie contient des propositions d'une organisation administrative et territoriale fonctionnelle. Le diagnostic du système sénégalais d'administration du territoire repose sur une analyse des logiques du système d'administration territoriale du Sénégal qui ont produit les régions historiques, les régions naturelles et éco-géographiques, les régions agricoles, les régions économiques et urbaines, les régions socio-administratives, les régions d'aménagement du territoire et les régions coloniales et administratives. Ce chapitre dégage également les enseignements tirés des différents types de découpage.

Dans un deuxième temps, cette partie a procédé au diagnostic de la gouvernance territoriale sous le régime de l'acte 3 de la décentralisation en faisant le bilan diagnostic de la déconcentration, de la décentralisation et des principaux instruments de financement du développement prévus par le CGCT.



La configuration des villes et communes capitales régionales du Sénégal est analysée à travers l'évolution des fonctions des villes, la hiérarchie des centres d'attraction urbaine, le tout complété par une présentation du modèle de gestion de quelques villes africaines.

Les analyses, présentées dans les deux premières parties du document, ont permis d'élaborer des propositions d'une organisation administrative et territoriale contenues dans la troisième partie du rapport.

Ces propositions visent les objectifs suivants :

- Faire émerger une armature urbaine fonctionnelle et opérationnelle ;
- Faire de la territorialisation des politiques publiques le socle de la gouvernance territoriale
- Et enfin, doter la capitale nationale, les villes capitales régionales et les pôles urbains d'un statut dérogatoire du droit commun.



PREMIERE PARTIE

DIAGNOSTIC DU SYSTEME SENEGALAIS D'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE



I- LES LOGIQUES DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

Le découpage et la définition d'aires de contrôle territorial se caractérisent depuis l'époque précoloniale par des permanences et ruptures qui ont contribué à façonner l'architecture des territoires administratifs et des zones de développement du pays. A travers une approche historique, cette partie revient sur les différentes étapes de ce processus en mettant en évidence les logiques et enjeux qui l'ont sous-tendu.

Dans cette perspective, il nous a semblé également utile de revisiter les différents types de découpages du territoire sénégalais faits dans le cadre d'un certain nombre de politiques publiques (santé, éducation, développement rural) afin d'en appréhender les modes opératoires et les critères.

I.1 LES REGIONS HISTORIQUES

La région historique est un ensemble de territoires ou terroirs ; le territoire est ici compris comme l'objet fondamental de transformation au gré des activités humaines, des cultures, des croyances et représentations psycho-sociologiques.

La carte du Sénégal précoloniale entre les XV^{ème} et XIX^{ème} siècles montre une coexistence de divers royaumes correspondant à des aires socio-culturelles et politiques spécifiques dominées au début successivement par les empires du Mali, du Songhaï et du Jolof.

L'effondrement de ces grands royaumes suite à de nombreuses rivalités intestines a eu pour principale conséquence l'émiettement de l'espace politique et humain, avec l'émergence de petits royaumes très individualisés. Néanmoins, au plan ethnique, linguistique et socio-culturel, transparaissent des permanences et homogénéités. En effet, le Fouta Toro concernait l'espace Halpoular (Peuls et Toucouleurs), cette aire linguistique, socio-culturelle et politico-administrative a survécu sous différentes configurations et appellations. Aux lendemains des indépendances en 1960, elle correspondait à la région administrative du Fleuve en référence au fleuve Sénégal qui, à l'instar du Nil pour l'Egypte, joue un rôle primordial dans l'identité et la vie des populations de cette zone.

Cette continuité indique-t-elle une volonté de l'Etat postcolonial de construire des zones de contrôle territorial en privilégiant des territoires à identité spécifique, héritage d'une longue histoire qui a donné naissance à une vision et à un projet commun ? La réponse à cette question n'est pas toujours aisée dans la mesure où les découpages administratifs ont souvent été effectués dans l'histoire des Etats contemporains sans tenir compte des aires linguistiques et socioculturelles.

La problématique de l'aménagement du territoire, à travers la stratégie de découpage administratif et de contrôle territorial ne devrait-elle pas, dans son essence, reconstituer et reconsidérer ces aires socio-culturelles et politiques de l'époque précoloniale ? La volonté de construire des territoires à identité spécifique doit nécessairement se faire sur une base économique de complémentarité pour éviter d'opposer des terroirs physiques et culturels wolof se considérant comme le centre et des périphéries (serer, haalpular, soninke et joola) à la marge ou tenues à la marge, qui seraient subordonnées au modèle du centre.

La recherche d'un espace vécu comportant une homogénéité socio-culturelle et économique et un fort sentiment d'appartenance justifient, pour certains, le désir de réinvestir les provinces afin d'en faire un vecteur pour une bonne politique de décentralisation. Ainsi, des valeurs idéelles et symboliques très fortes porteuses de sentiments d'appartenance et d'identification sont ici recherchées.

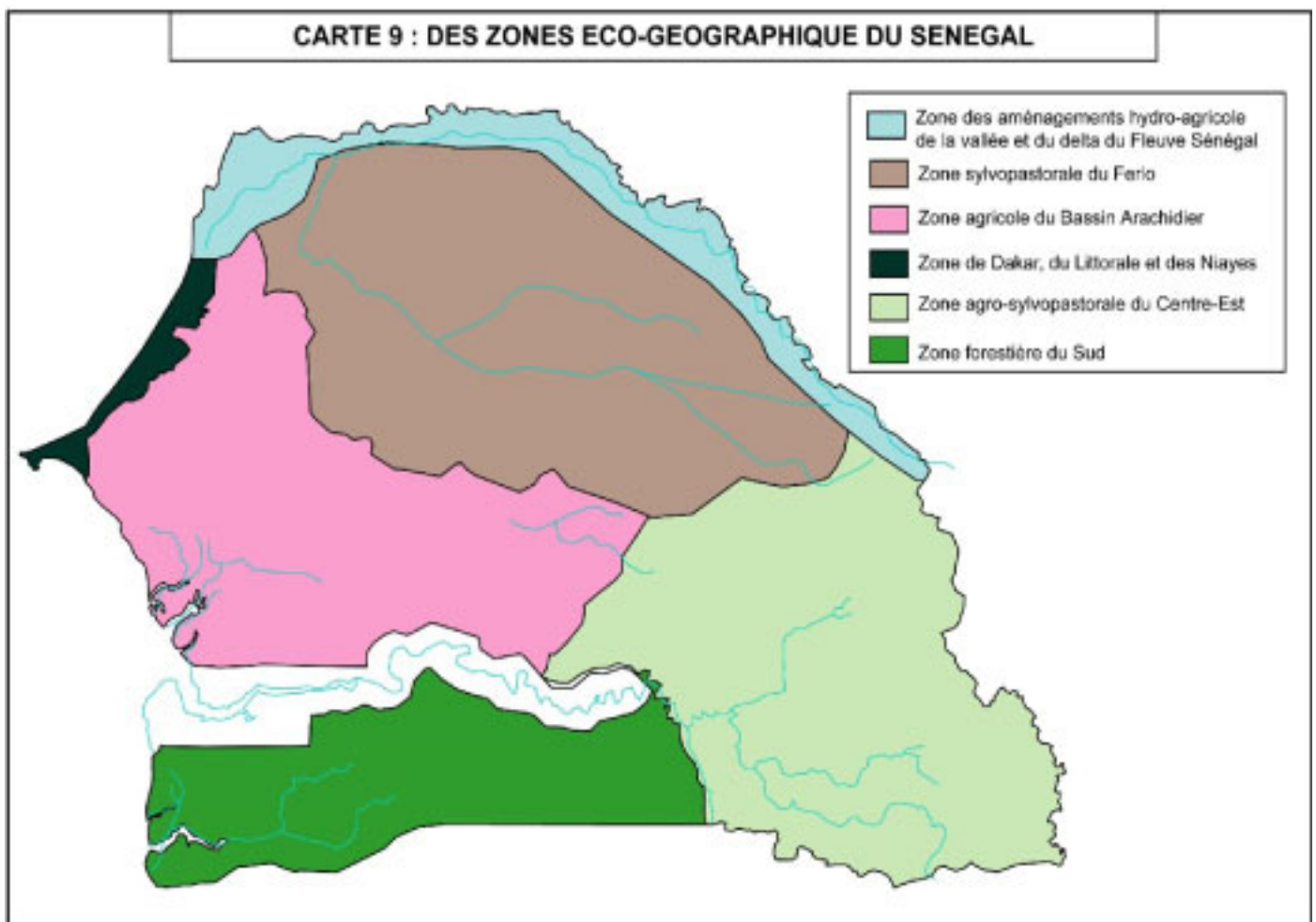


I.2 LES REGIONS NATURELLES

Le Plan Directeur Forestier élaboré en 1993, a subdivisé le Sénégal en six zones éco-géographiques selon des critères qui prennent en compte un ensemble de facteurs hydrographiques, biophysiques et socioéconomiques permettant d'avoir des espaces plus ou moins homogènes dans une perspective d'aménagement intégré et de gestion des ressources naturelles. Cette logique de découpage naturel s'inscrit dans la perspective de la lutte contre la désertification et la restauration des écosystèmes fortement dégradés du nord au sud du pays. La plupart des projets élaborés à cet effet étaient des projets en régie c'est-à-dire gérés par l'Etat à travers ses services techniques spécialisés, donc n'impliquant les populations que de manière très secondaire. Certains de ces projets ont un marquage territorial ou spatial très significatif comme par exemple le reboisement de la grande côte.

Les principales régions naturelles et éco-géographiques sont les suivantes :

La vallée du fleuve Sénégal constitue le facteur d'identité régionale ; elle s'étend de la zone du Delta au Sud du Bakel. D'une superficie de 9.658 km², elle correspond pour l'essentiel aux zones riveraines du fleuve où peut s'exercer une agriculture irriguée, suite notamment à la construction des barrages de Diama et de Manantali. Du point de vue administratif, la vallée du fleuve englobe une partie des régions de Saint-Louis (département de Dagana, Podor et Matam) et de Tambacounda (département de Bakel) ;



La zone sylvo-pastorale, située au Sud du fleuve Sénégal, correspond au Ferlo où l'élevage extensif constitue l'activité dominante. D'une superficie de 55.561 km², elle constitue l'une des zones éco-géographiques les plus vastes. Administrativement, la zone sylvo-pastorale est à cheval sur une partie des régions de Saint-Louis et de Louga (départements de Louga et de Linguère) ;

La zone des Niayes correspond à une bande de terre qui longe le littoral Nord entre Dakar et le Sud du Delta du Fleuve Sénégal. D'une superficie de 2.759 km², elle est caractérisée par la présence des « Niayes » qui sont des dépressions inter-dunaires où affleure la nappe phréatique et où se pratiquent des cultures maraichères. Sur le plan administratif, la zone des Niayes regroupe la région de Dakar, ainsi qu'une partie des régions de Thiès (départements de Thiès et Tivaouane) et de Louga (département de Louga et Kébémér) ;

Le bassin arachidier avec ses 46.367 km² correspond à la zone où domine la culture de l'arachide. Il couvre une partie des régions de Louga (départements de Louga et Kébémér) et de Thiès, la totalité des régions de Diourbel, Fatick et Kaolack et l'Ouest de la région de Tambacounda. Le bassin arachidier peut être subdivisé en quatre sous zones : le bassin arachidier ancien, le bassin arachidier central et oriental, la sous zone de polyculture située au Sud du Saloum et la sous zone estuarienne et insulaire du Saloum ;

La Casamance est caractérisée par des formations forestières abondantes. Elle s'étend sur une superficie de 28.324 km² et peut être subdivisée en trois sous zones : la basse Casamance qui correspond à la région de Ziguinchor, la moyenne Casamance (Région de Sédhiou) et la haute Casamance (départements de Kolda et Vélingara) ;

Le centre-Est et le Sud-est correspond pour l'essentiel à l'ancienne région du Sénégal oriental. Cette zone s'étend sur 51.958 km² et présente un relief très accidenté (plateaux cuirassés et contreforts du massif du Fouta Djallon). Bien qu'étant très enclavée, la zone recèle d'importantes potentialités minières.

I.3 LES REGIONS AGRICOLES

L'agriculture, du fait de son poids économique important, a toujours constitué une grande priorité de l'Etat dans ses choix politiques de développement économique et social. Environ 60% de la population vit et tire ses revenus des activités agricoles. Aussitôt après les indépendances, la promotion du développement agricole a introduit un important facteur de régionalisation avec la mise en place de sociétés d'intervention à vocation régionale. Leur finalité est d'assurer dans chaque région un développement équilibré des activités rurales. Les critères et les modes opératoires de ce découpage en zones de développement rural reposaient d'abord sur l'homogénéité de leurs potentialités agricoles. Celles-ci étaient bien sûr déterminées par des caractéristiques agro-climatiques et écologiques spécifiques qui fondaient l'identité de ces zones de développement. En d'autres termes, ces zones de développement rural répondaient à des objectifs d'impulsion de productions agro-pastorales déterminées afin de contribuer, de manière synergique, à la sécurité alimentaire, à la lutte contre la pauvreté et son corollaire l'exode rural et plus généralement à la promotion d'un développement agricole soutenu basé sur les complémentarités entre les différentes zones agro-écologiques du pays. Les principales régions agricoles sont :

Les Régions rizicoles

Dans le nord du pays, le fleuve Sénégal offre de fortes potentialités agricoles avec une vallée alluvionnaire qui autorise d'importantes cultures maraichères (oignons, tomates etc.) et le développement de la riziculture. La mise en place de la SAED (Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta, créée en 1965) a pour principal objectif le développement des aménagements hydro-agricoles pour l'intensification de la riziculture et du maraîchage ;

Au Sud du Sénégal la Société pour la Mise en Valeur de la Casamance (SOMIVAC), mise en place en 1976, est chargée de l'élaboration et l'exécution d'un programme de développement régional dont l'objectif est d'exploiter les énormes potentialités agricoles de la région par une intensification des cultures vivrières pluviales et de développer la riziculture en récupérant des terres salées ;

Enfin, en haute Casamance, la Société pour le Développement Agricole et industrielle (SODAGRI), créée en 1974 était chargée de développer un vaste projet de riziculture irriguée.



La Région cotonnière

Au Sénégal oriental et en Haute Casamance, la Société de Développement des Fibres Textiles (SODEFITEX) était chargée principalement de promouvoir le développement de la culture cotonnière. Cette culture devait concourir au rééquilibrage des activités régionales et à la diversification des cultures d'exportation.

La Région d'élevage

La vie pastorale est la vocation naturelle du Ferlo, une zone sylvo-pastorale semi-désertique principalement constituée de savane arbustive et arborée. Son développement a été impulsé par la Société de Développement de l'Élevage dans la zone Sylvo-pastorale (SODESP). Les sociétés créées n'ont pas survécu aux contradictions auxquelles elles étaient confrontées et aux problèmes d'adhésion des populations. Cependant c'est la logique minière qui sous-tendait ces pratiques qui est à l'origine de l'échec de cette option. Elle a eu d'ailleurs des conséquences désastreuses sur l'environnement alors que les résultats obtenus sont relativement faibles. Cette option semble être reprise aujourd'hui au travers de l'introduction depuis 2000, de cultures tels que le manioc, le maïs, le sésame, la jatrofa, etc. avec les mêmes résultats.

I.4 LES REGIONS ECONOMIQUES ET URBAINES

La notion de région économique et urbaine est un phénomène dynamique dont les limites, influencées par un ensemble de flux financiers, économiques, migratoires, communicationnels sont mobiles et variables (PERROUX 1961 et BOUDEVILLE, 1972). Elle accompagne la réflexion sur la ville et sa zone d'influence. Le concept de polarisation appliqué au Sénégal, permet de définir grossièrement un certain nombre d'espaces régionaux relativement homogènes en prenant en compte des facteurs économiques induits par des pôles :

La Région urbaine organisée autour de la capitale Dakar dont les fonctions de commandement et de gestion n'ont cessé de croître. Position stratégique, pouvoir de gestion et de commandement, nœud privilégié de communications nationales et internationales font de Dakar la métropole incontestée et le pivot du système spatial sénégalais. La zone d'influence de Dakar s'est considérablement étendue : elle couvre pratiquement la totalité du pays avec une intensité variable.

La Région nord, organisée autour de Saint-Louis, assurait l'intégration de l'ensemble régional du fleuve Sénégal à la mouvance du développement économique et social du pays. Elle évoluera durant les années 1970 vers un système bipolaire avec le renforcement et l'émergence du pôle industriel de Richard-Toll (implantation du complexe agro-industriel de la Compagnie Sucrière du Sénégal).

La Région centre-ouest a su tirer profit de la proximité de Dakar. Elle a en effet connu un développement urbain plus soutenu que partout ailleurs (environ 30 % des agglomérations urbaines du pays y sont concentrées). Cette Région couvre trois villes importantes : Thiès, Louga et Diourbel, et est soutenue par un réseau routier et ferroviaire relativement développé. Il englobe, en outre, une grande partie du bassin arachidier. Il est essentiellement centré sur les centres urbains Thiès, Diourbel mais également Touba. Cette ville religieuse est devenue un véritable pôle d'équilibre, tant pour ses fonctions internes que par son rôle de métropole, tampon entre Dakar et le monde rural.

La Région centrale, organisée autour de Kaolack, se situe en plein cœur du bassin arachidier. Elle s'est successivement appuyée sur la voie fluviale du Saloum et ensuite, sur la desserte routière (route nationale N° 1). Ainsi, Kaolack se comporte comme un relais entre son immense hinterland et Dakar. Par ailleurs, sa position géographique lui permet de jouer un rôle stratégique dans les échanges commerciaux. En effet, Kaolack est non seulement un carrefour entre les régions sud et est et le reste du pays, mais aussi un passage obligé des flux des biens et des personnes entre la République de Gambie et celle du Sénégal. Malgré la présence d'une petite unité industrielle (les salines), Kaolack doit essentiellement son importance à l'activité commerciale.

La Région orientale gravitant autour de Tambacounda et Kédougou est relativement plus faible au niveau économique. Elle est surtout caractérisée par un enclavement excessif et un sous-équipement assez prononcé. Aussi, du fait de ces difficultés de liaisons, la ville de Tambacounda, en tant que métropole régionale n'arrive pas jouer un rôle déterminant dans le processus d'intégration intra régionale.



La Région sud, beaucoup plus spécifique est coupée du reste du pays par l'enclave de la Gambie. De ce fait, elle a toujours eu tendance à se développer de façon autonome malgré les possibilités qu'offrent les voies fluviomaritimes et aériennes reliant Ziguinchor à Dakar. Mais durant ces deux dernières décennies, marquées par l'amélioration de la desserte routière, la mise en service de plusieurs bateaux et la construction du pont sur le fleuve Gambie, des relations dynamiques se sont instaurées avec le reste du Sénégal et surtout avec Dakar.

I.5 LES REGIONS SOCIO-ADMINISTRATIVES

Les services sociaux de base jouent un rôle important dans la structuration de l'espace et peuvent même se traduire par un découpage ad hoc socio administratif comme c'est le cas pour la santé et l'éducation.

I.5.1 Le découpage sanitaire

En 2008, le Sénégal s'est doté pour la première fois d'une carte sanitaire validée et fixée par décret présidentiel. Le système sanitaire sénégalais se présente sous la forme d'une pyramide de trois niveaux :

- L'échelon périphérique qui correspond au district sanitaire ;
- L'échelon régional qui correspond de la région médicale ;
- L'échelon central.

Le district sanitaire est assimilé à une zone opérationnelle comprenant au minimum un centre de santé et un réseau de postes de santé. Il couvre une zone géographique pouvant épouser un département entier ou une partie d'un département.

Le Sénégal compte actuellement 50 districts sanitaires. Chaque district ou zone opérationnelle est géré par un médecin chef.

Les postes de santé sont implantés dans les communes. Ils s'appuient au niveau rural sur les infrastructures communautaires de villages (cases de santé et maternités rurales) créées par les populations qui en assurent la gestion par l'intermédiaire des agents de santé communautaires ou des matrones qui ont été choisies.

La région médicale est la structure de coordination du niveau régional. Chaque région médicale correspond à une région administrative. Elle est dirigée par un médecin de santé publique qui est le principal animateur de l'équipe cadre composée de l'ensemble des chefs de services rattachés de la région médicale.

I.5.2 Le découpage scolaire

La carte scolaire est une vision prospective et dynamique de ce que le service éducatif, avec ses circonscriptions scolaires (académie, IEF), enseignants et ses équipements, devrait être à l'avenir pour permettre la mise en œuvre des politiques éducatives. Elle constitue l'instrument technique de planification de l'éducation à l'échelle locale, permettant de traduire en actions concrètes les objectifs de la politique fixés au niveau national. Elle constitue également le cadre de concertation entre les différentes parties prenantes (autorités scolaires, collectivités territoriales, partenaires sociaux, partenaires au développement, représentants de la société civile, secteur privé, etc) pour adopter les solutions consensuelles en vue du développement du réseau scolaire.

Dans la perspective de création de nouvelles écoles, les critères d'élaboration de la carte scolaire sont les suivants :

- le niveau de scolarisation des localités ;
- l'importance de la population scolarisable dans un rayon de 3 km ;
- l'éloignement des localités habitées par rapport aux écoles existantes ;
- les programmes de construction en cours ou projetés ;
- la disponibilité de terrains.

Le diagnostic du système éducatif local constitue donc la première étape du processus d'élaboration de la carte scolaire. Les autres phases concernent les projections et la rationalisation.

Les principaux enjeux et défis de la carte scolaire sont les suivants :

- élargir l'accès à tous les niveaux du système éducatif ;
- aplanir les disparités géographiques en matière de scolarisation ;
- assurer une meilleure coordination des interventions des différents acteurs.



Le chevauchement des limites départementales par les districts ne pose pas un grand problème étant entendu que le département n'est pas encore une échelle de planification. Par rapport à la santé, le problème se situe au niveau des programmes non étatiques qui ne tiennent pas compte de la répartition préconisée par la carte sanitaire et donc au niveau du PNAT, ce qui donne lieu aux distorsions qu'on peut observer sur le terrain se traduisant par des postes non équipés et non pourvus en personnel.

La carte scolaire, en revanche, pose plus de problèmes en ce sens qu'elle privilégie la proximité pour la répartition des équipements. On assiste ainsi à une perturbation et même à une remise en cause dans une large mesure de la hiérarchie fonctionnelle déjà établie. Il faut dire que le plan décennal de l'éducation est postérieur à l'adoption du PNAT, ce qui n'a pas permis de procéder au réajustement de cette hiérarchie et de ces choix.

Que cela soit pour la santé autant que pour l'éducation, la distribution des équipements et infrastructures doit se faire sur la base de la hiérarchie fonctionnelle des établissements humains. Chaque type d'établissement, dépendant de son importance, reçoit un type d'équipement donné.

I.6 LES REGIONS D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Plus d'une vingtaine de zones d'aménagement ont été identifiées par la Direction de l'aménagement du territoire sur la base de zones éco géographiques prédéfinies. L'approche environnementaliste de l'aménagement du territoire préconisée se justifiait amplement car il fallait sauvegarder ce qui restait du potentiel écologique au sortir des grandes années de sécheresse qui ont été dévastatrices sur l'environnement naturel du pays. Une cartographie des ressources naturelles a été réalisée prenant en compte la problématique de la mise en valeur du territoire national qui n'intégrait pas toujours la gestion durable de ces ressources. L'addition du déficit pluviométrique, de l'action de l'homme, de même que les politiques étatiques en matière d'aménagement du territoire, aux travers des actions d'élevage, d'agriculture, d'exploitation forestière, etc., se traduisent par une véritable agression sur les ressources.

L'identification de ces zones est intervenue après l'élaboration du schéma régional d'aménagement du territoire qui a défini les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire. Ce découpage s'est avéré opportun dans la phase de l'élaboration de l'esquisse du plan car permettant d'obtenir une plus grande visibilité des différentes zones du pays, concernées par l'aménagement du territoire. En effet les dysfonctionnements observés au niveau de l'espace et de l'utilisation des ressources et des potentialités du pays procèdent d'une réponse insuffisante à cette demande en raison d'un défaut d'encadrement et d'accompagnement des dynamiques économiques ou d'une faible dotation en équipements et infrastructures. C'est ainsi qu'il s'inscrit dans la perspective de déterminer, de manière plus fine, avec des unités territoriales plus ou moins maîtrisables, la situation au plan des ressources et potentialités mais aussi des contraintes qui pèsent sur leur utilisation. Le découpage laisse apparaître que ses contours n'épousent pas ceux des régions administratives.

Ces zones, par conséquent, ne sont pas des cadres territoriaux établis mais elles permettent de mieux cibler les programmes d'aménagement à réaliser sur l'ensemble de l'espace national. C'est à ce niveau d'ailleurs que réside la véritable faiblesse. Non seulement il n'a pas bénéficié de la reconnaissance de l'Etat mais les autorités locales auxquelles la compétence aménagement a été transférée ne s'en sont jamais servi pour la mise en valeur de leur territoire. A ce jour, il y a un véritable déficit dans le portage ou dans le plaidoyer qui devait être fait autour de ce découpage, surtout par rapport à l'idée de sa primauté par rapport aux autres. L'enjeu serait la reconnaissance de la primauté du PNAT par rapport aux autres plans, ce qui ne semble pas encore être le cas au Sénégal. En réalité, le découpage du territoire national n'a pas été une question fondamentale tout au long du processus d'élaboration du Plan National. Il n'y a eu aucune étude sectorielle qui l'ait pris en compte ou une commission qui ait réfléchi dans ce sens.

Aujourd'hui la politique d'aménagement du territoire est mise en oeuvre dans le cadre de la décentralisation. Or, avec le découpage actuel et la création tous azimuts de collectivités territoriales qui ne comptent que sur l'aide de l'Etat, la contribution des pouvoirs locaux à la mise en valeur de l'espace national et à la réalisation d'équipements et d'infrastructures risque d'être dérisoire, d'où l'intérêt d'accorder une attention particulière au découpage des collectivités territoriales.



Aujourd'hui l'approche de l'aménagement du territoire centrée sur la promotion de villes secondaires stratégiques, repose sur la question des zones éco-géographiques ou, en tout cas, celle du cadre territorial pouvant conférer une compétitivité et une attractivité au territoire considéré. Un remodelage du territoire national, prenant en compte la problématique de la mise en valeur des ressources et potentialités et la création d'entités viables au plan économique et environnemental, permettra de bénéficier des opportunités offertes par les externalités émanant de l'expansion de ces villes.

I.7 LES REGIONS COLONIALES ET ADMINISTRATIVES

L'analyse historique et géographique du contrôle administratif du territoire au Sénégal montre que même si la construction d'espaces à des fins militaires était plus visible, celle-ci devait être inéluctablement le préalable d'une exploitation économique. Le découpage administratif du territoire issu de la colonisation s'inscrit, dès lors, dans le cadre d'un système socio-économique de domination et d'exploitation. Celui-ci a subi, durant la période coloniale, plusieurs modifications qui traduisent un souci constant d'un meilleur contrôle de l'espace en vue d'optimiser la gestion et le prélèvement des ressources. Cependant, la superposition des limites des principaux découpages territoriaux montre que le découpage administratif au Sénégal recouperait dans bien des cas le tracé des anciens royaumes ou provinces. Des découpages, qui depuis la période coloniale, n'ont cessé de s'enraciner sur des territoires historiques.

Les bases de l'administration coloniale ont été posées en 1854 par Faidherbe. Le pays était divisé en 12 cercles scindés à leur tour en 24 subdivisions, ces dernières étaient divisées en 139 cantons correspondant à des entités coutumières.

Depuis son accession à l'indépendance en 1960, la carte administrative du Sénégal a subi des modifications et n'a cessé de s'affiner, comme en témoigne l'importance des réformes majeures qui ont jalonné l'organisation administrative du pays. Mais ces modifications n'ont pas constitué une rupture décisive par rapport aux fondements des découpages antérieurs.

L'une des préoccupations de l'Etat a toujours été d'asseoir son autorité et de renforcer le contrôle de son territoire.

La première réforme est portée par la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 qui avait pour objectif d'instaurer une administration de développement centrée sur les besoins prioritaires des populations. Le Sénégal était divisé en région, cercle et arrondissement. Par le décret n°64-282 du 03 avril 1964 une autre réforme a été faite. C'est ainsi que les termes « Département » et « Préfet » font leur apparition dans l'architecture administrative. Le département se substitue au cercle tandis que le commandant de cercle laisse sa place au « préfet ». La loi n°72-02 du 1er février 1972 marque la seconde phase de l'expérimentation des terroirs en Communautés rurales.

Après Thiès dont les 10 arrondissements furent découpés en 31 Communautés rurales, l'expérience est étendue toutes les deux années à une autre région. La loi n° 84-22 du 24 mars 1984 introduira une nouvelle modification en fixant l'organisation administrative et territoriale à 10 régions divisées chacune en trois départements et présentera une nouvelle configuration des régions de Casamance et du Sine Saloum qui comptait chacune 06 départements.

De 1996 à 2010, des modifications importantes sont survenues au niveau du cadrage institutionnel avec la promulgation de la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales et la loi n° 96-07 du 2 mars 1996 portant transfert de compétences aux Collectivités locales ainsi que leurs textes subséquents d'application. Cette nouvelle étape appelée régionalisation confère à la Région, jusqu'ici unité administrative, le statut de Collectivité locale, à côté de la Commune et de la Communauté rurale.

Avec la régionalisation, l'architecture administrative comprend deux niveaux de base (commune et communauté rurale) et un niveau de coordination et de planification (région). En 2002, avec l'érection du Département de Matam en région et de Guédiawaye en département distinct de Pikine, le Sénégal compte 11 régions, 34 départements, 92 arrondissements, 67 communes, 43 communes d'arrondissement et 321 communautés rurales.

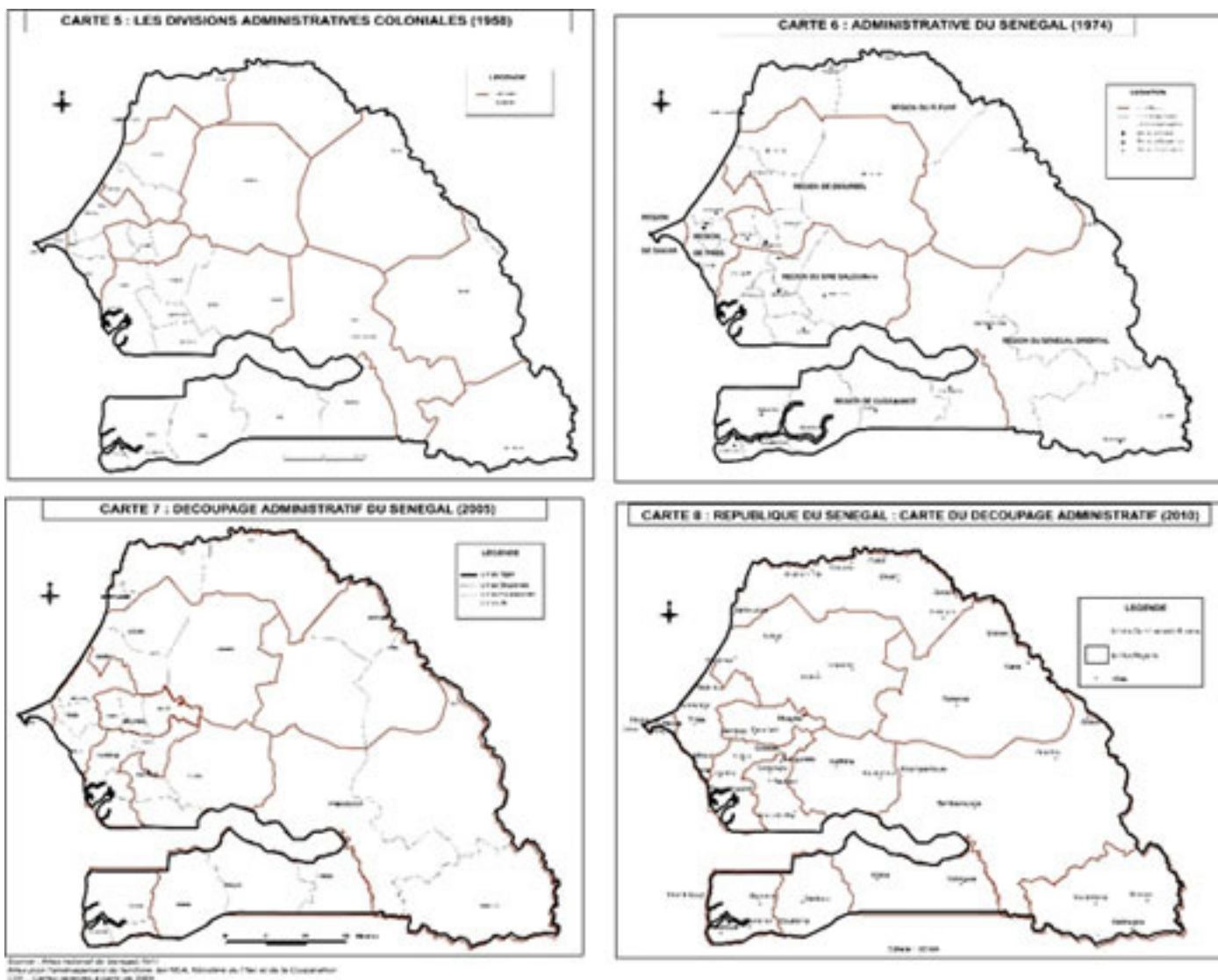


La réforme de 2008, quant à elle, est dictée par la nécessité d'améliorer l'organisation administrative du territoire et consacre la création des nouvelles régions de Kaffrine, Kédougou et Sédhiou et de nouvelles Collectivités locales en leur sein. Cette réforme a comme objectif :

- 1) la réduction du surdimensionnement de certaines circonscriptions ;
- 2) le rapprochement de l'administration des administrés ;
- 3) la création de conditions favorables à une meilleure coordination de l'action administrative ;
- 4) l'édification d'un meilleur maillage administratif et sécuritaire du territoire national. Ainsi, le Sénégal a connu, en cette année 2008, l'une des modifications les plus importantes de son architecture administrative depuis son indépendance. Celle-ci sera complétée en 2010 et 2011 par la création de nouvelles communes et communautés rurales. Ainsi, le Sénégal comptait, en 2011, 567 Collectivités locales (dont 14 Régions, 123 Communes, 46 Communes d'arrondissement et 384 Communautés rurales) ; 182 Circonscriptions administratives (14 Régions, 45 Départements et 123 Arrondissements).

Avec la mise en œuvre de la première phase de l'acte 3 de la décentralisation, les 14 régions collectivités territoriales sont supprimées et remplacées par des collectivités territoriales départementales (42) tandis que les communautés rurales et communes d'arrondissement sont devenues des communes de plein exercice portant le total des Communes à 557 y compris les cinq villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Thiès.

Carte 2 : Différents découpages de 1958 à 2010



I.8 LES ENSEIGNEMENTS TIRES DES PRINCIPAUX TYPES DE DECOUPAGE

L'analyse des différents types de découpage territorial a permis de montrer ci-dessus qu'il ne s'agit pas seulement d'une technique de contrôle territorial et d'aménagement du territoire.

L'analyse historique a aussi mis en évidence les permanences dans le maillage territorial du pays dans la mesure où l'Etat postcolonial s'est inspiré des découpages préexistants si bien que certaines des 7 régions définies au lendemain de l'indépendance, correspondaient plus ou moins aux grands ensembles socio-politiques précoloniaux. Ensuite, un émiettement territorial croissant, du fait de la décentralisation, associé aux logiques administratives obéissant davantage à des critères politico-électorales, ont conduit à un foisonnement d'aires territoriales, qui pour la plupart étaient peu pertinentes du point de vue de l'aménagement du territoire et du développement économique. La lecture du découpage territorial a été également complexifiée par la superposition de différents modes opératoires et critères en fonction des logiques et objectifs poursuivis. Le tableau de synthèse ci-après présente l'intérêt d'offrir une vue synoptique des caractéristiques, atouts et limites de ces différents types de découpage territorial au Sénégal. Il permettra ensuite de progresser vers la proposition d'un nouveau découpage et dont l'ambition est d'aboutir à une gouvernance territoriale plus rationnelle et cohérente en articulation avec les impératifs de développement harmonieux de l'espace national.

L'analyse des tendances du tableau de synthèse ci-dessous révèle un certain nombre d'enseignements :

- l'évolution du découpage territorial montre la prédominance des permanences comparativement aux ruptures en matière de définition d'aires de contrôle territorial de l'époque précoloniale à nos jours : les différentes entités définies n'ont pas entièrement remis en cause l'héritage historique des royaumes précoloniaux même si de nouvelles logiques ont déstabilisé les bases de la cohésion des zones socio-culturelles traditionnelles pour asseoir soit la domination coloniale soit les impératifs de la construction de l'Etat postcolonial ;
- les entités territoriales issues du découpage administratif prennent le pas sur les autres types de découpages (sanitaire, éducation, développement, agro-écologique, etc.) dans la mesure où elles répondent à la volonté de contrôle territorial et de gestion de l'espace national par l'Etat ;
- ce découpage administratif est certes prééminent mais il n'est souvent pas pertinent du point de vue économique et sur le plan de l'impulsion du développement.

Tableau 1: Evolution et caractéristiques du découpage territorial



Types de régions	Caractéristiques	Observations
Régions historiques	<ul style="list-style-type: none"> - Homogénéité socio-culturelle et linguistique - Référentiel fondé sur un prestigieux héros dont le nom est associé à la création du royaume ou de l'empire - Volonté d'hégémonie politique et territoriale pour affirmer sa puissance - Frontières naturelles de certains découpages (présence d'un cours d'eau par exemple) 	<ul style="list-style-type: none"> - Entités territoriales relativement étendues et en nombre limité évitant ainsi un émiettement territorial - Viabilité socio-culturelle et linguistique - Fort référentiel historique (mythe du prestigieux héros fondateur) qui contribue à un fort sentiment d'adhésion des habitants - Conflits avec les royaumes voisins liés à une volonté hégémonique et d'affirmation de sa puissance
Régions coloniales	<ul style="list-style-type: none"> - Aires de contrôle territorial partiellement inspirée des royaumes précoloniaux - Prééminence de critères économiques de mise en valeur de l'espace, de développement de cultures de rente et militaires de maintien de l'autorité coloniale - Influence des repères liés aux éléments du milieu physique (présence de cours d'eau par exemple et de voies de pénétration) - Tentatives d'alliance avec certains pouvoirs traditionnels pour renforcer le système socio-économique de domination et d'exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> - Système socio-économique de domination et d'exploitation axé sur la satisfaction des besoins de la métropole en cultures de rente - Emiettement territorial avec la multiplication de niveaux de contrôle territorial (12 cercles, 24 subdivisions et 139 cantons en 1854) - Remise en cause de la cohésion socio-culturelle et linguistique qui fondait les royaumes précoloniaux et des référentiels historiques auxquels les populations adhéraient - Effritement des institutions politiques traditionnelles et émergence de nouvelles formes d'autorités en vue de conforter la domination coloniale - Rupture des solidarités traditionnelles et de la cohésion des communautés suite au déplacement des points d'ancrage du pouvoir et au changement du maillage administratif
Régions sociales (santé et éducation)	<ul style="list-style-type: none"> - Modes opératoires basés sur la volonté d'assurer une répartition géographique équilibrée des services sociaux de base (santé et éducation) - Trois principes clés : proximité des services, équité dans leur accès et viabilité - Entités territoriales polarisées par des infrastructures sanitaires ou scolaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Coïncidence dans certains cas entre découpage administratif et social (exemple des régions médicales) - Emergence d'entités territoriales différentes des aires de contrôle territorial et administratives (exemple des districts sanitaires) - Multiplication des référents territoriaux en fonction des logiques sanitaire, scolaire, administrative, etc entraînant un foisonnement de types d'unités territoriales



<p>Régions agro-économiques, zones d'aménagement du territoire et de développement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entités territoriales coïncidant avec les régions naturelles car basées sur les potentialités agro-écologiques ; - Présence de sociétés régionales de développement chargées de valoriser et de promouvoir l'exploitation de ces potentialités - Volonté de spécialiser les régions en fonction de leurs potentialités (exemple, bassin arachidier, zone rizicole, zone cotonnière, etc.) - Approche environnementaliste de l'aménagement du territoire privilégiant des zones éco géographiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aires territoriales homogènes sur le plan agro-écologique et économique - Entités viables pour promouvoir un développement économique reposant sur les potentialités naturelles locales - Complémentarité entre entités territoriales disposant chacune de potentialités spécifiques - Impulsion du développement économique par des sociétés régionales - Déficit du plaidoyer et du portage politique autour des zones d'aménagement du territoire - Remise en cause de l'approche environnementaliste avec le PNAT qui préconise la promotion des villes secondaires comme pivots de leur territoire
<p>Régions administratives</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Une certaine continuité par rapport au découpage colonial qui fait qu'il y a plus de permanences que de ruptures - Entités territoriales prenant parfois en compte l'héritage historique et socio-culturel - Prééminence de critères liés au contrôle territorial et parfois politico-électorales 	<ul style="list-style-type: none"> - Concentration des fonctions administratives et de contrôle territorial dans une maille territoriale artificielle définie par l'appareil d'Etat et ne reposant pas sur des bases socio-culturelles et économiques - Aires de contrôle territorial pas toujours pertinentes en matière de développement car ne reposant pas sur des critères de viabilité économique - Émiettement territorial avec la multiplication des régions, départements, arrondissements, qui ne répondent pas toujours à des référentiels socio-historiques partagés - Problème de la viabilité des collectivités territoriales en nombre croissant avec la décentralisation et qui dépendent des ressources transférées par l'État central

Face à ces limites, il est nécessaire de repenser le découpage territorial en capitalisant les critères et modes opératoires des différents types d'organisation du territoire depuis l'époque précoloniale jusqu'à nos jours et en procédant à la synthèse des découpages administratif, sanitaire, agro-écologique, économique, etc...



II- LA GOUVERNANCE TERRITORIALE SOUS LE REGIME DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION

L'organisation de l'administration procède de l'idée que les organes centraux ne peuvent pas, par eux-mêmes, assurer l'accomplissement de toutes les tâches administratives. C'est pourquoi, se trouvent-ils des relais locaux à leur action en prenant en compte deux considérations :

- le minimum d'homogénéité qui doit exister dans l'action administrative pour ne pas compromettre l'unité nationale ;
- la reconnaissance de l'existence d'aspirations propres à certaines parties du territoire, l'administration devant s'adapter à la diversité de la situation de ses administrés.

A l'impératif d'unité correspond la centralisation, à la revendication de la diversité la décentralisation.

En évitant de se fonder de manière exclusive sur l'une ou l'autre de ces modalités, l'administration trouve une voie médiane par un dosage qui permet une plus grande efficacité de son action.

Pour réaliser ce dosage idoine, deux techniques d'organisation administrative sont utilisées : la déconcentration et la décentralisation.

Au Sénégal, la mise en œuvre de ces deux politiques, entamée depuis l'époque coloniale, a été consolidée au fil de son histoire politique à travers les différentes réformes qui ont abouti à une organisation territoriale fondée sur l'existence combinée :

- de circonscriptions administratives décomposées en régions, départements et arrondissements dirigées respectivement par des Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets ;
- de collectivités territoriales, comprenant les départements et les communes, dirigées par des conseils ayant à leur tête respectivement les présidents de conseil départemental et les maires.

Les modalités de leur création, de leur organisation, de leurs compétences ainsi que celles de désignation de leurs dirigeants sont définies par les lois et règlements en vigueur.

L'appréciation de l'état des lieux de l'application de la politique de déconcentration et de décentralisation permettra de dégager les insuffisances générales desdites politiques et les grandes orientations des réformes envisageables.

II.1 BILAN DIAGNOSTIC DE LA DECONCENTRATION

La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat.

Elle a pour but de décongestionner l'administration centrale et ainsi d'accélérer les prises de décisions au niveau local, comme le traduit l'image de Odilon Barrot « C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche ».

Son objectif est d'assurer l'unité et la permanence de la présence de l'État, notamment, dans les différentes circonscriptions administratives et confère à ses représentants une pleine capacité d'initiative, de décision et d'action.



II.1.1 Diagnostic de la politique de déconcentration

L'évolution de l'organisation administrative et territoriale de notre pays, de l'indépendance à nos jours, s'est traduite par l'existence, au 31 décembre 2019 de 182 circonscriptions administratives, soit : 14 régions, 45 départements et 123 arrondissements. Ces circonscriptions administratives sont dirigées, respectivement, par des Gouverneurs, Préfets et Sous-Préfets, autorités nommées par le Président de la République sur proposition du Ministre chargé de l'Intérieur.

Le Chef de Circonscription administrative (Gouverneur, Préfet et Sous-préfet) est le délégué du Président de la République et le Représentant de Chacun des Ministres à l'intérieur de sa circonscription.

A ce titre il est chargé de veiller à l'exécution des lois et des règlements.

En outre, il peut recevoir du Président de la République et des membres du gouvernement les directives et les instructions concernant la politique nationale. Selon son niveau d'échelon territorial il répercute ces directives et ces instructions et précise l'esprit dans lequel elles doivent être appliquées.

Il peut notamment en cas d'urgence, suspendre l'exécution de toute mesure administrative s'il la juge contraire à la politique gouvernementale, à charge d'en rendre compte immédiatement aux autorités intéressées.

Il peut également prendre, s'il y a urgence, toute mesure conservatoire conforme aux lois et règlements, afin que ne soit pas compromise l'exécution de la politique gouvernementale et en rendre compte.

Le chef de circonscription administrative coordonne l'activité de tous les services civils territoriaux. Il exerce le pouvoir hiérarchique sur tous les agents civils de l'Etat en service dans sa circonscription et, au nom des ministres concernés, le pouvoir de tutelle sur les établissements publics et sociétés nationales.

Il peut entreprendre, de sa propre initiative et sans ordre de mission spécial, toutes les vérifications qu'il juge utiles et toutes les tournées nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Outre sa responsabilité par rapport aux mesures d'ensemble du maintien et du rétablissement de l'ordre dans sa circonscription, le chef de circonscription administrative est également responsable du développement économique et social de la région.

Il exerce le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

A ces missions traditionnelles, s'ajoutent celles induites par les mutations politiques et socio-économiques que connaît le pays.

Ainsi, il a désormais une mission :

- de planification du développement avec la nécessité de maîtriser les spécificités territoriales, l'alimentation des documents stratégiques de son échelon territorial, l'élaboration de la cartographie prioritaire des interventions et des programmes de cohérence territoriale ;
- de management des ressources humaines et des structures impliquant le pilotage des projets territoriaux
- d'analyse des politiques publiques sur la base d'indicateurs de performances prédéfinis ;
- d'évaluation des effets des politiques publiques et du dispositif de développement territorial participatif ;
- d'organisation des services déconcentrés et de mutualisation des moyens mis à leur disposition afin de créer une intelligence collective au service du développement territorial.

Le cadre juridique de la déconcentration est constitué, dans notre pays par, notamment, les textes suivants :

- la loi 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale, modifiée
- la loi N°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales
- le décret n° 60-057 du 04 février 1960 et les décrets n°405 à 410 de 1983 : délégation de pouvoirs expresse du Président de la République à certains Ministres ;
- décret n°63-797 du 17 décembre 1963 relatif aux conditions dans lesquelles les ministres peuvent déléguer leurs signatures, modifié ;
- le décret n° 64.282 du 03 avril 1964 qui précise et renforce les attributions des autorités administratives ;



- décret n°71-1259 du 22 novembre 1971 portant délégation de pouvoirs ministériels aux directeurs du Ministère de l'Intérieur, aux Gouverneurs et aux Préfets, modifié ;
- décret n°72-636 du 29 mars 1972 relatif aux attributions des Chefs de circonscription administrative et aux chefs de village, modifié : habilitation permanente ;
- décret n°76-147 du 5 février 1976 portant délégation de pouvoirs aux gouverneurs de région et aux préfets, modifié ;
- décret n°95-264 du 10 mars 1995 portant délégation de pouvoir réglementaire du Président de la République en matière d'administration et de gestion du personnel, modifié.

II.1.2 Contraintes / Enseignements

Après plus d'un demi-siècle d'exercice de la souveraineté, des acquis certains ont pu être consolidés et des pas importants franchis dans les démarches de structuration de l'Etat et de modernisation de notre administration. Cependant, notre politique de déconcentration a souffert, dans sa globalité, d'un cadre d'intervention insuffisamment convergent et cohérent, de sorte que l'Administration territoriale, entité consubstantielle à l'application de la politique de déconcentration, n'a pu se hisser à la hauteur des critères nouveaux de performance publique.

Dès lors, elle n'a pu jouer son rôle primordial d'outil d'application des lois et règlements, mais également de prestations de services.

Les causes de cette défaillance sont liées, notamment, aux limites du cadre juridique existant, à l'hypertrophie de l'Administration centrale et à l'hypo-réactivité de l'Administration face aux enjeux territoriaux.

1. Limites du cadre juridique

Le cadre juridique a montré ses limites tant par l'étroitesse du bloc déconcentré que l'ineffectivité de la délégation opérée.

Il est avéré donc que la délégation a porté sur très peu de matière et pour l'essentiel, les recours y relatifs dataient des années 1970.

Il en résultera, dès lors, une concentration des pouvoirs au niveau central, traduisant plus un recentrage que de déconcentration.

Ainsi, la déconcentration est demeurée ineffective car les compétences formellement déléguées, restaient en pratique entre les mains du déléguant.

2. Hypertrophie du niveau central

Cette situation se traduit, concrètement, par une concentration des moyens d'actions sous-tendant ainsi un système dans lequel les aspects techniques sont favorisés au détriment de la dimension territoire.

De ce fait, le réflexe centralisateur de l'Administration transforme les priorités territoriales en problèmes centraux pris en charge subséquemment par un processus décisionnel long et lourd.

Il en ressort, ainsi, un profond déséquilibre entre Administration centrale et celle territoriale qui confère, de fait, un caractère dérogoire à la compétence territoriale, freinant ainsi l'initiative locale.

L'hypertrophie de l'Administration centrale provoque le dénuement des structures déconcentrées, outillées pour faire face aux nouveaux enjeux et défis territoriaux.

3. Réactivité relative de l'Administration territoriale :

La réactivité insuffisante de l'Administration territoriale face aux enjeux nouveaux du territoire impacte négativement sur l'ensemble des actions entreprises dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de l'émergence de territoires.

Elle trouve son fondement dans les insuffisances ci-après énumérées :

- crédits délégués nettement insuffisants et inadaptés pour une prise en charge correcte des défis ;
- procédures d'absorption desdits crédits rigides et inadaptées ;
- ressources humaines très insuffisantes au niveau déconcentré avec près de 75% des effectifs concentrés dans la Région de Dakar d'où un recours systématique au bénévolat pourtant prohibé par la réglementation ;



- absence d'une stratégie de renforcement de capacité continu.
 - logistique et matériels et sièges administratifs dans un état de vétusté généralisée rendant impossible la réalisation des objectifs assignés et sapant le moral des agents de l'Etat.
- Cette situation, qui met en exergue les insuffisances de la politique de déconcentration, mérite d'être infléchie tant elle constitue un frein au développement territorial.

II.2 BILAN DIAGNOSTIC DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

La décentralisation consiste à confier certaines tâches publiques à des autorités publiques distinctes de l'Etat et fonctionnant, de manière autonome, au moyen de leurs propres organes. Elle se fait selon deux modalités, en fonction du contenu des tâches publiques décentralisées : la décentralisation territoriale et la décentralisation technique.

Dans la décentralisation territoriale, l'État confie la gestion de certaines de ses attributions, dans une partie circonscrite de son territoire, à une entité distincte de lui qu'il crée à cette fin. L'État confère un statut juridique à cette entité et lui transfère des compétences, des ressources, des responsabilités et des pouvoirs et n'exerce sur elle qu'un contrôle limité. Cette décentralisation donne naissance aux Collectivités locales ou territoriales.

Dans la décentralisation technique, par contre, l'Etat ou une collectivité locale, confie la gestion d'un service ou d'un ensemble de services spécialisés à une personne publique spécialement créée à cette fin. Elle donne naissance aux établissements publics par exemple.

Le statut de Collectivités territoriales 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 territoriales exercent leur pouvoir à l'intérieur d'un territoire délimité;
- les Collectivités territoriales sont gérées et administrées par des élus désignés par le procédé démocratique de l'élection;
- les Collectivités territoriales fixent elles-mêmes le champ de leur intervention dans le respect des limites définies par les lois et règlements qui leur sont applicables.

La politique sénégalaise de décentralisation a connu plusieurs étapes qui ont façonné le visage actuel des Collectivités territoriales avec les étapes clés que sont celles de :

- 1960, le statut de commune de plein exercice est élargi à toutes les communes ;
- 1964, statut particulier accordé à Dakar et aux 6 autres communes capitales régionales : insertion dans le conseil de conseillers issus des activités économiques pour 1/3 du conseil municipal
- 1966, promulgation du Code de l'administration communale ;
- 1972 : la loi 72-63 du 26 juillet 1972 qui fixe le régime municipal des communes chefs-lieux de région autres que la commune de Dakar, dénommées commune à statut spécial et confie leur gestion d'abord aux gouverneurs et ensuite aux administrateurs municipaux
- 1972, création d'un 2ème ordre de Collectivités locales, les communautés rurales
- 1990, unification du statut communal et renforcement des pouvoirs des Collectivités locales par la suppression des fonctions d'administrateur communal et le transfert de la gestion du budget rural au Président du Conseil rural
- 1996, vaste mouvement de réforme se traduisant entre autres par la création de la région, Collectivité locale, le renforcement de l'autonomie et des compétences des Collectivités locales et l'affirmation des principes de la libre administration des CT et du contrôle de légalité.



Depuis 2012, les pouvoirs publics ont engagé le Sénégal sur la voie de l'émergence à travers, entre autres, le Plan Sénégal émergent (PSE) et l'approfondissement de la politique de décentralisation avec la réforme majeure dénommée « Acte 3 de la décentralisation ».

En effet, appréciant le contexte et la faiblesse des politiques et stratégies de développement appliquées jusque-là au Sénégal, les pouvoirs publics ont compris la nécessité d'initier des alternatives susceptibles de corriger les déficiences et produire simultanément des progrès significatifs à l'échelle nationale et un développement local harmonieux.

Ainsi, le Chef de l'Etat ayant affirmé son option de « refondation majeure de l'action territoriale de l'Etat » a voulu que la réforme de l'acte 3 s'adosse sur « la territorialisation des politiques publiques qui, en revisitant la démarche de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, va permettre de bâtir le développement du Sénégal à partir des opportunités, atouts et potentialités de chaque terroir ».

C'est dans cette perspective, qu'il a été retenu l'option de « construire, dans le cadre d'un dialogue consensuel et prospectif, le renouveau de la modernisation de l'Etat à travers une décentralisation cohérente, dans ses principes, et performante dans sa mise en œuvre ».

A cet égard, l'Acte 3 de la décentralisation devrait « préparer un cadre adéquat pour la territorialisation des politiques publiques et des offres de services publics » tout en organisant « le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2035 ».

Ce faisant, trois (3) objectifs fondamentaux ont été assignés à la nouvelle réforme, à savoir :

- construire une cohérence territoriale rénovée par une réorganisation de l'espace, une architecture administrative simplifiée et l'émergence de pôles de développement ;
 - assurer la lisibilité des échelles de gouvernance par la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que le développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels ;
 - assurer le financement du développement territorial par la modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme résolue des finances locales et la promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.
- L'adoption de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013, modifiée, portant Code général des Collectivités territoriales a rendu effective la mise en œuvre de la première phase de la réforme de l'Acte 3 marquée par :
- la suppression de la région collectivité territoriale ;
 - l'érection des départements en collectivités territoriales ;
 - la communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales et des communes d'arrondissement en communes ;
 - la création de la ville en vue de mutualiser les compétences des communes la constituant ;
 - la répartition des compétences dans les neuf domaines, jusqu'ici transférées, entre le département et la commune.

A l'évidence, l'organisation des collectivités territoriales a été profondément modifiée par cette réforme majeure dont l'objectif demeurerait la création d'exécutifs locaux forts capables d'accompagner la stratégie de territorialisation des politiques publiques.

II.2.1 Le cadre institutionnel de la décentralisation

Cette analyse va porter sur deux aspects du cadre institutionnel : d'une part le statut et l'organisation des collectivités territoriales et d'autre part, leurs missions et compétences.

(a) Statut et organisation des Collectivités territoriales

Aux termes de la Constitution et de l'article premier du Code général des Collectivités territoriales, les départements et les communes sont les deux ordres de collectivités territoriales de la République du Sénégal. Elles sont créées, modifiées, fusionnées et supprimées par la loi.

L'article 77 du même code prévoit qu'en vue de la mutualisation de leurs compétences certaines communes peuvent être regroupées en une entité dénommée ville qui a le même statut que la commune.



Ainsi, sur le plan architecture, le Sénégal compte 599 Collectivités territoriales comprenant :

- 42 Départements administrés par un organe délibérant, le conseil départemental composé de conseillères et de conseillers élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et un organe exécutif, le président du conseil départemental élu pour un mandat de cinq ans.
- 552 Communes administrées par un organe délibérant, le conseil municipal composé de conseillères et de conseillers élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et un organe exécutif, le maire élu pour un mandat de cinq ans ;
- 5 villes administrées par un organe délibérant, le conseil municipal composé de conseillères et de conseillers élus au suffrage universel indirect pour un mandat de cinq ans et un organe exécutif, le maire élu pour un mandat de cinq ans.

Cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, ces Collectivités territoriales 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. Les départements :

Jusqu'à-là simples circonscriptions administratives, les départements sont érigés en collectivités territoriales à partir de 2013 à la faveur de la réforme de l'acte 3 de la décentralisation avec la suppression des régions (devenues elles aussi collectivités locales avec la réforme de 1996).

Ainsi, jusqu'en 2013 le territoire sénégalais était divisé en 14 régions, décomposées en 3 ou 4 départements, soit 45 au total. Ce découpage, effectué pour les besoins d'une gestion administrative déconcentrée, ne reposait pas sur des objectifs de développement économique du territoire départemental, puisque cet échelon administratif n'était pas créé à cette fin.

Considérant que les régions, collectivités locales, n'avaient pu jouer pleinement leur rôle de coordination et de promotion du développement local, en raison de plusieurs contraintes liées notamment à la non maîtrise de leur territoire partagé avec d'autres collectivités locales sur lesquelles elles n'avaient aucune emprise, à la modicité de leurs ressources financières, etc., les pouvoirs publics se sont orientés vers l'érection des départements en collectivité territoriale « intermédiaire » en perspective de la création d'un autre échelon plus fédérateur.

Le département est ainsi créé dans l'objectif de former une entité territoriale intermédiaire apte à favoriser une gouvernance locale pour impulser un aménagement et un développement territorial mettant en synergie des communes ayant un vécu et des potentialités spécifiques dans une dynamique d'intégration « rural-urbain ».

A cet effet, le département devrait :

- valoriser l'homogénéité socio-culturelle et économique et le fort sentiment d'appartenance qui caractérise ses habitants ;
- assurer le maillage territorial nécessaire à la construction de la communalisation intégrale et à l'administration de proximité.

Enfin, l'érection des départements en collectivité territoriale ne s'est pas traduite par leur reconfiguration spatiale, leur ressort territorial n'ayant pas été modifié avec leur nouveau statut.

Le département comprend un Conseil départemental, organe délibérant, composé de conseillers élus au suffrage universel direct et un Président de conseil départemental, organe exécutif élu par les conseillers. Les deux organes concourent à l'administration du département et à l'exécution de ses missions et compétences.



Les Communes

L'application du principe de communalisation intégrale s'est traduite par l'érection des communes d'arrondissement et des communautés rurales en commune de plein exercice. Cette option répond à l'impératif d'une gestion de proximité des préoccupations des populations et de participation des acteurs locaux à l'impulsion et à la mise en œuvre des stratégies de développement territorial. Elle devrait assurer :

- l'uniformisation dans la gestion des communes ;
- la réduction du clivage urbain-rural ;
- la meilleure valorisation des entités territoriales de base (village et quartier) ;
- la création d'un cadre décentralisé de mutualisation des compétences de certaines de communes.

Comme pour les départements, la communalisation intégrale n'a pas modifié le ressort territorial des entités érigées en communes, celles-ci ayant toutes gardé leur configuration antérieure. Ceci rompt d'avec les règles appliquées jusque-là en matière de création de communes puisque les décrets qui ont érigé les communautés rurales en communes n'ont pas précisés les limites territoriales mais ont simplement renvoyé aux limites des communautés rurales de substitution. Par ailleurs la population communale devrait être regroupée au sein d'une même aire géographique alors que celles des communautés rurales sont éparpillées sur des territoires plus ou moins vastes.

De même les communes d'arrondissement érigées en communes sont confinées dans des territoires exigus qui ne donnent aucune marge de manœuvre pour accueillir des investissements d'envergure faute de réserves foncières suffisantes.

Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct par les habitants de la Commune. Ils forment le conseil municipal, organe délibérant, présidé par un président appelé Maire qui est l'organe exécutif. Les deux organes concourent à l'administration de la commune.

Les Villes

Avec la régionalisation de 1996, certaines grandes communes pouvaient être subdivisées en communes d'arrondissement. Ces communes d'arrondissement, émanation de la ville étaient créées pour améliorer la prise en charge des services de proximité et avaient des attributions limitativement énumérées dans certains domaines.

Avec la réforme de l'acte 3, le mode de constitution de la ville est inversé puisque ce sont les communes d'une même aire géographique qui se regroupent pour constituer la Ville qui a un statut communal au même titre que les communes qui la composent.

Contrairement au Code de 1996 où chaque conseil municipal (de la commune d'arrondissement) désignait ses représentants au conseil de la ville, avec le code de 2013, les conseillers de la Ville sont choisis sur la base de leur élection au conseil de la commune. De ce fait, aucun acte de candidature n'est posé pour être élu au conseil de la Ville, aucun programme de campagne n'est proposé aux populations pour la gestion de la ville, les citoyens de la Ville ne sont pas consultés pour le choix de ceux qui seront chargés de gérer leur cadre de vie. Cette situation rompt d'avec les principes qui sous-tendent la décentralisation basée sur la gestion de proximité par une équipe choisie librement par les populations par le procédé démocratique de l'élection. Par ailleurs, les conseillers de la ville n'ayant pas sollicité de suffrage ne se sentent pas toujours redevables ou motivés.

Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Thiès constituent les cinq villes existantes au Sénégal au sens du Code général des Collectivités territoriales. Elles sont administrées par un conseil municipal, organe délibérant, composé de conseillers issus de l'élection des conseillers des communes (suffrage indirect) et par un maire, organe exécutif, élu par les conseillers.



(b) Missions et compétences des collectivités territoriales

Les Collectivités territoriales ont des missions d'ordre général et des compétences spécifiques.

Les missions générales

Dans leur ensemble, les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt départemental ou communal.

Le département

Le département a compétence générale pour :

- promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ;
- réaliser les plans départementaux de développement ;
- organiser l'aménagement du territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités locales ;
- engager des actions complémentaires de celles de l'Etat et des autres collectivités locales ;
- passer des conventions avec l'Etat ou avec d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions relevant de leur compétence ;
- proposer aux communes de son ressort toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements locaux et des actions de développement.

La commune

La commune a compétence générale pour :

- promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ;
- réaliser les plans communaux de développement ;
- engager des actions complémentaires de celles de l'Etat et des autres collectivités locales ;
- passer des conventions avec l'Etat ou avec d'autres collectivités locales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions relevant de leur compétence.

Dans ce cadre, la Commune est habilitée à délibérer et à prendre les dispositions nécessaires pour :

- les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du périmètre communal, sous réserve des exceptions prévues par la loi ;
- le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements ;
- l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ;
- la création, la modification ou la suppression des foires et marchés ;
- l'acceptation ou le refus des dons et legs
- le budget de la commune, les crédits supplémentaires ainsi que toutes modifications du budget ;
- les projets locaux et la participation de la commune à leur financement ;
- les projets d'investissement humain ;
- les acquisitions immobilières et mobilières, les projets, plans, devis et contrats de constructions neuves, de reconstructions, de grosses réparations ou de tous autres investissements ;
- le classement, le reclassement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés ;
- la création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières ;
- la protection de la faune et de la flore et la lutte contre les prédateurs et braconniers ;
- la lutte contre les incendies et la pratique des feux de culture ;
- la nature et les modalités d'exécution des clôtures et des défenses limitant les fonds et protégeant les récoltes pendantes individuelles ou collectives ;
- les servitudes de passage et la vaine pâture ;
- le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature ;
- la création, la délimitation et la matérialisation de chemins de bétail à l'intérieur de la commune, à l'exception des voies à grande circulation qui relèvent de la compétence du représentant de l'Etat ;
- l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois.



La Ville

En sus des compétences générales de la commune, la ville reçoit les compétences spécifiques suivantes :

- le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation ;
- l'acceptation ou le refus des dons et legs ;
- le budget de la ville, les crédits supplémentaires ainsi que toutes modifications du budget;
- les projets de la ville et la participation de la ville à leur financement ;
- les projets d'investissement humain ;
- les acquisitions immobilières et mobilières, les projets, plans, devis et contrats de constructions neuves, de reconstructions, de grosses réparations ou de tous autres investissements, concurremment avec les communes ;
- le classement, le reclassement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés ;
- la création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières ;
- la lutte contre les incendies ;
- l'extension du réseau d'éclairage public ;
- toute autre compétence décidée par les communes constituant la ville.

Pour les villes de Dakar, Pikine et Guédiawaye, il convient d'ajouter les compétences dévolues au département et qu'elles exercent.

Les compétences particulières

Depuis la réforme de 1996, la loi pose les principes et modalités de transfert et de mise en œuvre des compétences transférées, détermine les domaines concernés et les répartit entre les communes et les départements.

Tout en réaffirmant le principe de la libre administration des collectivités territoriales, la loi met en avant leur rôle comme Acteurs de la gouvernance publique devant « concourir avec l'État, à l'Administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ».

La loi clarifie les missions de l'État qui « exerce les missions de souveraineté, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité territoriale ».

Des compétences dans neuf domaines sont ainsi transférées aux communes et départements :

- 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 ;
- L'urbanisme et l'habitat.

Enfin, la loi prévoit que les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés au moins des transferts concomitants aux départements et aux communes des moyens et ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences à travers une dotation et/ou un transfert de fiscalité.

II.2.2 Le cadre financier de la décentralisation

(a) Les sources internes de financement des Collectivités territoriales

Moyens de financement du département

Au regard du Code général des collectivités territoriales, les recettes de fonctionnement du département proviennent des ressources que lui apporte l'Etat dans la répartition annuelle du Fonds de dotation de la décentralisation, ainsi que des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus ainsi que toute autre recette de fonctionnement qui est créée par la loi.



Le département ne dispose donc pas de fiscalité propre. Il bénéficie des ressources d'investissement octroyées à travers le Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales (FECT).

Moyens de financement de la Commune

Les recettes de fonctionnement prévues pour la commune comprennent :

Les recettes fiscales suivantes :

- les produits des impôts directs ci-après, perçus sur le territoire de la commune, à savoir :
- l'impôt du minimum fiscal ainsi que la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
- la contribution des patentes et la taxe complémentaire y afférente (devenue contribution économique locale) ;
- la contribution foncière des propriétés bâties ;
- la contribution foncière des propriétés non bâties ;
- la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ;
- la contribution des licences.
- les produits des centimes additionnels à l'impôt du minimum fiscal et à la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
- la contribution des patentes ;
- les droits de licences, perçus sur le territoire de la commune, suivant le nombre de centimes créés par délibération du conseil municipal dans la limite du maximum déterminé par la loi portant code général des impôts.
- les produits des taxes communales directes suivantes :
- taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession ;
- taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- taxe de balayage ;
- taxe de déversement à l'égout ;
- licences à la charge des vendeurs de boissons en addition au droit de licence;
- taxe sur les machines à coudre servant à usage professionnel.
- les produits des taxes communales indirectes suivantes :
- taxe sur l'électricité consommée ;
- taxe sur l'eau ;
- taxe sur la publicité à l'aide soit de panneaux - réclames, d'affiches, soit d'enseignes lumineuses ;
- taxe sur les établissements de nuit ;
- taxe d'abattage ;
- taxe de visite et poinçonnage des viandes ;
- taxe de visite sanitaire des huîtres et moules ;
- taxe sur les entrées payantes ;
- taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ;
- taxe sur les locaux en garnis ;
- taxe sur les distributeurs d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants.

Les produits de l'exploitation du domaine et des services communaux comprennent :

- les revenus du domaine privé immobilier
- location de bâtiments ou terrains communaux ;
- retenues de logement, et d'ameublement ;
- location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants gargotes et cantines.

les revenus du domaine public

- les produits des droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux d'après les tarifs dûment établis ;
- les produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique comprenant :
- les produits des droits de voirie ;
- les produits des terrains affectés aux inhumations ;



- les produits des concessions dans les cimetières ;
- les droits de fourrière ;
- la taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie ;
- Les revenus divers, notamment
- les 60 % du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la commune;
- les produits des services communaux ;
- le remboursement des frais d'hospitalisation du personnel ;
- les produits des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil;
- les produits des droits de légalisation ;
- les produits des droits de séjour de cercueil au dépositaire ;
- les produits des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière ;
- la taxe de désinfection et de désinsectisation.
- Les ristournes accordées par l'Etat qui comprennent :
 - la quote-part allouée aux communes sur le produit de la taxe sur les véhicules recouvrée par l'Etat;
 - la quote-part revenant aux communes sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat ;

Les produits du Fonds de dotation de la décentralisation ;

Les recettes d'investissement comprennent :

- les recettes temporaires ou accidentelles qui sont, notamment :
- les dons et legs assortis de charges d'investissements ;
- les fonds de concours,
- les fonds d'emprunt ;
- le produit de la vente de biens, de l'aliénation ou échange d'immeubles ;
- le produit de la vente des animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires ;
- le produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés.
- les crédits alloués par le budget de l'Etat ou par tout autre organisme public sous forme de fonds de concours pour grands travaux d'urbanisme et de dépenses d'équipement ;
- les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement.

Moyens de financement de la Ville

Les recettes de fonctionnement de la ville sont les suivantes :

Les recettes fiscales comprenant :

- les produits des impôts directs ci-après, perçus sur le territoire de la ville:
- la contribution économique locale ;
- la contribution foncière sur les propriétés bâties.

Toutefois, les recettes citées au point ci-dessus sont perçues par la commune si les redevables exercent leurs activités dans les infrastructures et équipements marchands.

- les produits des centimes additionnels à la contribution des patentes perçues par la ville.
- les produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.
- les produits des taxes sur les distributeurs d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants



Les revenus du patrimoine de la ville

Les produits de l'exploitation du domaine et des services de la ville comprennent:

- les revenus du domaine privé immobilier, notamment :
- les produits de la location de bâtiments ou terrains de la ville ;
- les retenues de logement et d'ameublement ;
- les produits de la location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants gargotes et cantines.
- les revenus du domaine public:
- les produits des terrains affectés aux inhumations ;
- les produits des concessions dans les cimetières.
- les revenus divers, notamment :
- les 60 % du produit des amendes correctionnelles ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la ville ;
- les produits des services de la ville ;
- le remboursement des frais d'hospitalisation du personnel ;
- les produits des expéditions des actes administratifs ;
- les produits des droits de séjour de cercueil au dépositaire ;
- les produits des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière.
- les contributions du fonds de dotation de la décentralisation ;
- les contributions des communes au budget de la ville ;
- toutes les autres ressources dont la perception est autorisée par les lois et règlements

(b) Les sources externes de financement des collectivités territoriales

Ces sources concernent :

- les transferts de l'Etat ;
- les transferts entre collectivités locales ;
- l'appui des partenaires techniques et financiers ;
- la coopération décentralisée ;
- l'emprunt.

Les ressources de l'Etat transférées aux collectivités locales sont constituées par le Fonds de dotation de la Décentralisation (FDD), le Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales (FECT) et les ressources internes du Budget Consolidé d'Investissement décentralisé (BCI décentralisé).

II.2.3 Analyse des contraintes des cadres institutionnel et financier de la décentralisation

Les contraintes notées dans la mise en œuvre de la décentralisation seront appréciées, au plan institutionnel et financier, en termes de dysfonctionnements induits pour une collectivité territoriale ou dans les relations entre Collectivités territoriales ou entre collectivité territoriale et/Etat.

(a)Analyse de l'organisation territoriale des capitales régionales

L'organisation territoriale des capitales régionales est marquée par une hétérogénéité qui recèle des contraintes qui, parfois sont communes à l'ensemble des régions, parfois sont spécifiques.

Les difficultés liées à la superposition des cadres organisationnels

La complexité du modèle de l'organisation administrative du Sénégal constitue une difficulté supplémentaire pour la construction de la cohérence territoriale.

En effet, les collectivités territoriales issues de la décentralisation cohabitent ou se superposent avec les circonscriptions administratives. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'exprime dans un contexte d'insuffisante articulation des processus de décentralisation et de déconcentration.

Le système se caractérise par un emboîtement d'une part, des collectivités territoriales les unes à l'intérieur des autres et, d'autre part, des circonscriptions administratives les unes à l'intérieur des autres.



En effet, s'il y a homogénéité dans l'organisation territoriale déconcentrée où chaque point du territoire national est sous l'administration simultanée des trois autorités administratives déconcentrées (01 Gouverneur, 01 Préfet et 01 Sous-préfet), il n'en est pas de même dans l'administration décentralisée.

Ainsi selon que l'on se situe à Dakar, Pikine et Guédiawaye, à Rufisque ou Thiès et à Saint-Louis, Ziguinchor, Kaolack, le nombre d'édiles locaux auxquels le citoyen doit faire face diffère.

Dans le Groupe de Dakar, Guédiawaye et Pikine, l'emboîtement des collectivités territoriales met le citoyen face à un maire de ville et à un maire de commune.

Dans le groupe de Rufisque et Thiès le nombre d'élus est de 3 comprenant le maire de la commune, le maire de la Ville et le président du conseil départemental.

Enfin dans le groupe des autres capitales départementales (Saint-Louis, Kaolack, Ziguinchor, etc.) le citoyen a affaire au maire de la commune et au président du conseil départemental.

L'hétérogénéité et la complexité des missions de services publics que doit exercer chaque autorité locale ou territoriale font qu'il n'est pas rare que des populations attaquent une autorité pour sa défaillance dans la satisfaction d'un service public alors que c'est l'autre qui était compétente. C'est dire donc qu'à chaque besoin public le citoyen doit identifier clairement à laquelle des 05 ou 06 autorités il convient de s'adresser.

Cette situation traduit la suradministration de chaque point du territoire national ou le citoyen a en face de lui :

- soit 3 autorités administratives et 2 autorités décentralisées (un maire de commune et un président de conseil départemental ou un maire de ville et un maire de commune)

- soit 3 autorités administratives et 3 autorités décentralisées (un maire de commune, un maire de ville et un président de conseil départemental).

Le sentiment de suradministration est atténué, cependant, au niveau des chefs de circonscription administrative par, d'une part, le pouvoir hiérarchique et, d'autre part, la territorialité des compétences ; ce qui n'est pas le cas pour les collectivités territoriales entre lesquelles il n'y a pas de relations hiérarchiques.

La coexistence ville/département

S'agissant des relations Ville/Département on peut retenir, à l'examen des différentes attributions plusieurs situations :

- les villes de Dakar, Pikine et Guédiawaye auraient exercé naturellement les fonctions dévolues au département en fonction de leurs compétences générales ;

- la coexistence Conseil départemental et Ville à Rufisque et à Thiès n'a pas été synonyme d'une meilleure prise en charge des besoins des populations, l'une ou l'autre des collectivités territoriales à elle seule aurait pu exercer les missions dévolues aux deux entités. La similitude même de certaines attributions fait que les deux entités interviennent souvent pour les mêmes cibles (en matière d'appui aux ASC, d'octroi de bourses et d'aides scolaires entre autres) ;

- l'institution départementale n'est pas encore en mesure de fédérer les actions des différentes communes qui la compose car elle n'a pas développé de projet de territoire autour duquel les communes pourraient se retrouver pour fédérer leurs moyens et ressources en vue de mieux assurer le développement harmonieux et intégré du territoire qu'ils ont en commun. Présentement, chaque entité est jaloux de ses prérogatives qu'elle préfère exercer souverainement dans les limites de son territoire plutôt que de céder une parcelle de ses attributions au profit d'une institution fédératrice qui en mutualisant les compétences et moyens aurait pu faire des économies d'échelle et améliorer le cadre de vie du plus grand nombre.



Région	Circonscriptions administratives			Collectivités territoriales		
	Région	Départements	Arrondissements	Départements	Communes	Villes
Dakar	1	04	10	01	52	04
Diourbel	1	03	08	03	40	
Fatick	1	03	09	03	40	
Kaffrine	1	04	09	04	33	
Kaolack	1	03	08	03	41	
Kolda	1	03	09	03	40	
Kédougou	1	03	06	03	19	
Louga	1	03	11	03	55	
Matam	1	03	05	03	26	
Saint-Louis	1	03	07	03	38	
Sédhiou	1	03	09	03	43	
Tambacounda	1	04	12	04	46	
Thies	1	03	12	03	49	01
Ziguinchor	1	03	08	03	30	
Total	14	45	123	42	552	05

(b) Analyse des difficultés liées au statut des Villes et à leurs relations avec leurs communes

L'imprécision du statut de la ville

Avec la réforme de l'acte 3, la nature de la Ville a été bouleversée puisque, dorénavant ce sont les communes qui « donnent naissance » à la ville alors qu'avant c'est la ville qui « donnait naissance » aux communes 'd'arrondissement'. En effet, l'Article 77 de l'ancien Code des Collectivités locales stipulait que « Les grandes communes peuvent être divisées par décret en communes d'arrondissement. Elles prennent alors la dénomination de « Ville », là où l'Article 167 du Code Général des Collectivités territoriales dispose « Une Ville peut être instituée, par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale. »

Cette nouvelle conception de la Ville rapportée au principe d'égalité des collectivités territoriales recèle les germes d'une difficulté quant à la « mutualisation souhaitée des compétences » voulue par le législateur mais qui est minorée par le sentiment 'imposé' de la mutualisation, les villes créées l'étant par décret sans consultation préalable des communes mutualisées.

Le mode de constitution du conseil de la ville a également été modifié puisque dorénavant « les conseillers municipaux de la ville sont désignés à partir des élections des conseillers municipaux des communes qui la composent, pour moitié

provenant des conseillers élus sur les listes proportionnelles et pour l'autre moitié;

provenant des conseillers élus sur les listes majoritaires ». A ce niveau également le sentiment d'appartenance à la commune l'emporte sur celui à la ville puisque les conseillers de la commune admis au conseil de la Ville n'ont pas, en réalité sollicité de suffrage pour y siéger. Cela fait des Villes comme Dakar, des communes à statut spécial dont les conseillers ne sont pas élus au suffrage universel direct comme le stipule, pour les communes, le CGCT. Cela fait-il des conseils des villes des instances « illégales » ? Même si la réponse est mitigée, il y a là une incohérence qui mérite d'être soulevée et résolue.



Par ailleurs, l'examen de certains articles du Code Général des Collectivités territoriales semble conférer à la ville un statut hybride et imprécis. En effet, le 1er alinéa de l'article 167 qui définit la Ville comme une structure chargée de mutualiser les compétences des communes qui la compose, semble en faire une structure de coopération intercommunale ce que contredit le dernier alinéa du même article qui précise que la ville a un statut de commune alors que l'article 28 qui lui confère les attributions du département en fait une collectivité territoriale départementale.

Le déficit d'appropriation

« L'inconfort juridique », pour ne pas dire le flou noté dans le statut de la ville, a des répercussions sur le niveau d'appropriation de la ville actuelle qui semble avoir moins de succès que la ville d'avant 2013. Certains considèrent que le Maire de la ville, dans sa formule actuelle, a moins de légitimité que celui dans l'ancienne formule.

En effet, dans l'ancienne formule, la ville était, sans possibilité de contestation, une collectivité territoriale et le maire était élu par des conseillers, eux, élus au suffrage universel direct. Ce qui n'est pas le cas actuellement où les conseillers de ville ne sont pas élus au suffrage universel direct.

Comme conséquence, les conseillers de ville se considèrent simplement comme représentant de leur commune et ne sont dans le conseil de ville que pour défendre les intérêts de leur commune.

Le sentiment d'appartenance au même territoire et une même communauté est faible.

Les intérêts des communes, qui il faut le rappeler sont devenues des communes de plein exercice, l'emportent sur ceux de la ville. Il en résulte des attitudes de défiance et une totale absence d'autorité de la ville sur les communes qui la composent et de collaboration entre elles.

Il est même rapporté le blocage systématique d'un conseil de ville qui ne parvient pas à adopter son budget simplement parce que la majorité des conseillers sont d'un bord politique différent de celui du maire. De ce fait, le budget est arrêté et rendu exécutoire, chaque année, par le Préfet, représentant de l'Etat.

L'inéquitable répartition des charges entre la ville et les communes

Le changement du statut de la ville et l'accès au statut de commune de plein exercice par les communes d'arrondissement, à la faveur du CGCT, ont entraîné une nouvelle dévolution du patrimoine de la ville.

Cette opération s'est traduite par une augmentation sensible des charges des communes pas toujours en rapport avec le niveau de transfert des ressources.

Il s'est rapidement révélé que les dépenses d'entretien et de fonctionnement des structures transférées et la masse salariale dépassent les moyens des communes concernées. Cette situation était visible et audible au début de la mise en œuvre de la réforme même si elle a été atténuée grâce au soutien financier de l'Etat.

Il semblerait, qu'en réalité, la réforme a, financièrement, plus profité à la ville qu'aux communes puisqu'il s'est produit un double phénomène :

- transfert d'importantes charges aux anciennes communes d'arrondissement assorti d'une allocation de ressources proportionnellement moins importantes ;
- allègement important des charges de la Ville avec maintien à un niveau quasi-constant des ressources.

Analyse de l'exercice des missions et des compétences

Les difficultés d'application des dispositions du CGCT relatives à la ville

A titre d'illustration, l'article 81 du CGCT confère aux communes les compétences d'élaboration du plan général d'occupation des sols, des projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campement. L'article 177 de la même loi donne à la ville les mêmes attributions.

Il y a apparemment conflit de compétence si ce n'était la disposition de l'alinéa 4 de l'article 81 du CGCT qui précise, « en outre, sous réserve des dispositions de chapitre V » qui traite des dispositions relatives à la ville. Il semble en résulter qu'à chaque fois qu'il y a compétence commune à la ville et à la commune, c'est la ville qui garde cette compétence.

La même situation peut se retrouver au niveau des ressources et la solution reste alors la même. Pourtant, dans certaines villes, des communes continuent à procéder à des lotissements, avec l'aval des autorités compétentes.



(c) L'absence de collaboration Ville/Communes

Les compétences dévolues et exercées par la ville sont celles que la loi a d'autorité décidé de retirer des communes pour les lui confier. Les plus consistantes concernent :

- l'extension du réseau d'éclairage public ;
- la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité ;
- l'élaboration du plan directeur d'urbanisme (PDU), du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement ;
- l'élaboration et l'exécution du plan de développement de la ville (PDV) ;
- toute autre compétence décidée par les communes constituant la ville.
- le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation ;
- le classement, le reclassement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés ;
- la création, la désaffectation ou l'agrandissement des cimetières;
- la lutte contre les incendies.

Après cinq ans de mise en œuvre de l'acte 3, aucune des cinq villes existantes n'a encore bénéficié, de la part de ses communes, du transfert volontaire de compétences pour mutualiser leurs actions conformément au principe de « gestion » par la ville de toute compétence que les communes veulent bien lui déléguer. Cette disposition est en l'état un vœu pieux, aucune ville n'ayant encore envisagé une quelconque collaboration avec ses communes, les unes semblant ignorer royalement l'existence de l'autre.

Cette situation es due, en partie, au fait que d'une part, la mutualisation des compétences n'est pas une disposition obligatoire car laissée à l'appréciation de chaque commune, membre de la ville et, d'autre part, parce que la Ville ne dispose d'aucun mécanisme contraignant pour recueillir la collaboration volontaire ou forcée des communes dans l'exercice de leurs compétences respectives au bénéfice de la même cible (les citoyens) dans un territoire partagé.

(d) Analyse des ressources financières mobilisables

Au niveau départemental

L'article 194 du Code général des collectivités territoriales précise que le département ne dispose pas, pour le financement de son budget de fonctionnement, de recettes autres que celles issues de la répartition du fonds de dotation, du produit des redevances des domaines et pour services rendus ainsi que des ressources issues de l'exploitation de son patrimoine.

Ces ressources sont les mêmes que celles dont disposait la région avec les problèmes que cette situation avait engendrés.

Par ailleurs, le département, collectivité territoriale, devrait, au même titre que la commune, être doté de recettes propres et ce, à travers, d'une part, un réaménagement des recettes octroyées aux différents ordres de collectivités territoriales, et, d'autre part, de nouveaux mécanismes pouvant lui permettre d'accomplir pleinement les missions qui lui sont assignées.

Les villes et les communes

Le CGCT ne prévoit pas de recettes d'investissement spécifiques à la ville, alors que cette dernière est censée exécuter des dépenses d'investissements.

De même, une lecture combinée des articles 185 et 195 du CGCT laisse apparaître que certaines recettes sont prévues aussi bien pour les communes que pour les villes qui sont constituées sur leur territoire ; ce qui risque de provoquer des conflits.

Par ailleurs sont omises :

- les recettes comme la Contribution globale unique (CGU) et la Contribution globale foncière (CGF) ;
- les crédits reçus du budget général de l'Etat sous forme de transferts en capital pour la réalisation d'investissements;
- les ressources provenant des partenaires au développement dans le cadre de l'appui budgétaire



Considérant cette situation il semble souhaitable de mettre en place un régime juridique spécifique, pour les communes partageant le même territoire que certaines villes (Dakar, Pikine, Guédiawaye). Pour exercer leurs attributions les collectivités territoriales doivent disposer de ressources financières conséquentes à la hauteur des charges induites par leurs compétences. Ainsi, le dispositif financier prévu par le Code Général des Collectivités territoriales devraient générer ces ressources pour leur permettre de satisfaire pour chaque citoyen l'accès au service public et autres services sociaux de base qu'elles ont en charge de gérer. A l'évidence, le système actuel ne permet pas encore d'assurer l'autonomie financière des Collectivités territoriales. A titre illustratif entre 2016 et 2018 les recettes globales des collectivités territoriales se situent en moyenne à 137 milliards de francs CFA soit moins de 10.000 FCFA par habitant.

Tableau 3 : Recettes des collectivités territoriales

	2016	2017	2018
Recettes de fonctionnement	112,54	111,139	99,90
Recettes d'investissement	31,455	47,54	47,515
Recettes totales	112,54	158,654	141,5

Source : MCTDAT

Les relations financières villes - communes

Avec la réforme de l'acte 3, les relations financières Ville/Communes ont connu plusieurs changements, surtout pour la ville à travers :

Le transfert d'autres recettes aux nouvelles communes c'est le cas de :

- la taxe sur la publicité ;
- les droits de place ;
- les droits de stationnement ;
- les produits des abattoirs, etc.

En fonction des emplacements du patrimoine à l'origine de la recette et de l'arrêté portant dévolution dudit patrimoine, la nouvelle recette revient aux nouvelles communes bénéficiaires.

La suppression de la dotation versée par la Ville aux anciennes communes et l'institution d'une possibilité de contribution des communes à la Ville

Le nouveau code a supprimé la dotation versée par la Ville aux communes et paradoxalement non seulement la Ville continue de recouvrer l'essentiel des ressources (la part la plus importance des impôts locaux) mais elle pourrait aussi bénéficier de contributions des communes.

En effet, en listant les revenus du patrimoine de la Ville, l'article 185 du CGCL cite au point c) les contributions des communes au budget de la Ville ; même si ces dépenses ne semblent pas obligatoires alors que l'article 29 de la loi de 1996 faisait obligation à la Ville d'inscrire à son budget la dotation qu'elle verse chaque année aux communes d'arrondissement, la nouvelle loi ne mentionne ni le caractère obligatoire du versement de la contribution des communes à la Ville ni les modalités de versement. D'ailleurs l'examen du budget de la Ville de Dakar montre que celle-ci n'a jamais perçu cette dotation d'aucune des 19 communes qui la composent



Le transfert de certaines charges aux communes

Le nouveau code, en conférant aux nouvelles communes le statut de commune de plein exercice leur transfère également de nouvelles charges dont les salaires. Ainsi des agents qui étaient jusqu'ici pris en charge par la Ville vont désormais être payés par les nouvelles communes ; ce qui constitue, dans certains cas plus de la totalité des recettes ordinaires projetées.

Il s'y ajoute les charges relatives à l'entretien des marchés et abattoirs par exemple qui vont désormais être prises en charges par les nouvelles communes bénéficiaires du transfert du patrimoine.

En résumé tout le patrimoine transféré doit être pris en charge par les collectivités bénéficiaires ; ce qui nécessitera des ressources importantes.

La faiblesse des fonds de transfert

Le tableau ci-après présente, pour la période 2017-2019, la situation des ressources transférées par l'Etat.

Tableau 4 : Situation des ressources transférées par l'Etat

Types	2017	2018	2019
FDD	23 298 988 005	24 310 709 435	24 000 000 000
FECT	16 800 000 000	17 300 000 000	25 608 826 250
BCI	1 293 497 000	1 293 417 000	1 313 501 970

Source : MCTDAT

Rapporté aux populations des départements de Dakar, Thiès, Saint-Louis, Kaolack et Ziguinchor une analyse plus fine des dotations de 2018 montre que l'Etat a consacré, via les collectivités territoriales :

- entre 700 et 1 200 FCFA à chaque habitant de ces départements de Dakar pour la gestion et l'entretien des services publics locaux (tableau 6)

- entre 322 et 812 FCFA à chacun des habitants de ces localités pour permettre aux collectivités territoriales de renforcer leur offre de service à travers leurs investissements (tableau 5)

Tableau 5 : Répartition du FECL 2018 dans les collectivités territoriales de certains départements

Département	villes et communes	Conseil départemental	TOTAL	pop 2018	ratio pop
Dakar	427 653 646		427 653 646	1 326 197	322
Kaolack	386 556 995	63 089 930	449 646 925	569 912	789
Saint-Louis	150 310 800	52 719 411	203 030 211	337 945	601
Thiès	396 334 280	63 753 520	460 087 800	765 213	601
Ziguinchor	181 553 685	53 975 507	235 529 192	289 904	812

Tableau 6 : Répartition du FDD 2018 entre collectivités territoriales de certains départements

Département	villes et communes	Conseil départemental	TOTAL	pop 2018	ratio pop
Dakar	1 026 500 000		1 026 500 000	1 326 197	774
Kaolack	352 000 000	165 000 000	517 000 000	569 912	907
Saint-Louis	178 500 000	151 000 000	329 500 000	337 945	975
Thiès	472 500 000	146 000 000	618 500 000	765 213	808
Ziguinchor	193 500 000	153 000 000	346 500 000	289 904	1195

Source : MCTDAT



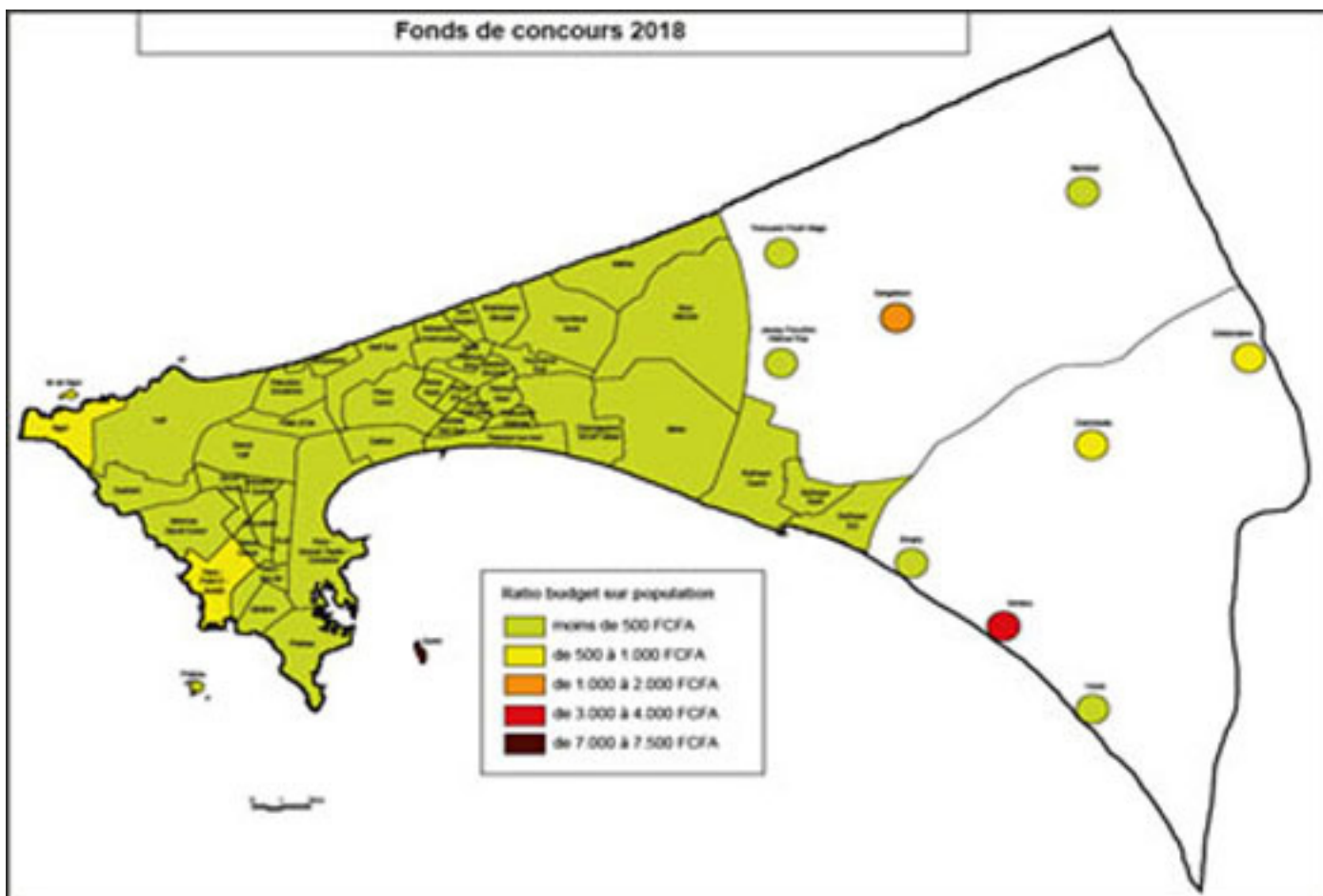
L'absence de fiscalité propre aux départements traduit leur incapacité à assumer leurs fonctions de coordination des actions de développement. En effet, la quasi-totalité (75%) des ressources reçues de l'Etat ne sert qu'à financer leur fonctionnement.

La modicité de ces montants montre le phénomène du saupoudrage qui a toujours été dénoncé par certains spécialistes qui considèrent, malgré les réformes pertinentes apportées aux critères et mode de répartition de ces fonds, qu'ils ne permettent pas aux citoyens de bénéficier des services de qualité auxquels ils aspirent. En effet octroyer une grosse enveloppe à un nombre important de bénéficiaires ne permet à aucun d'entre eux de réaliser quelque chose de consistant. Mais octroyer la même enveloppe à un nombre réduit de bénéficiaires permettrait de régler définitivement un besoin par des réalisations conséquentes.

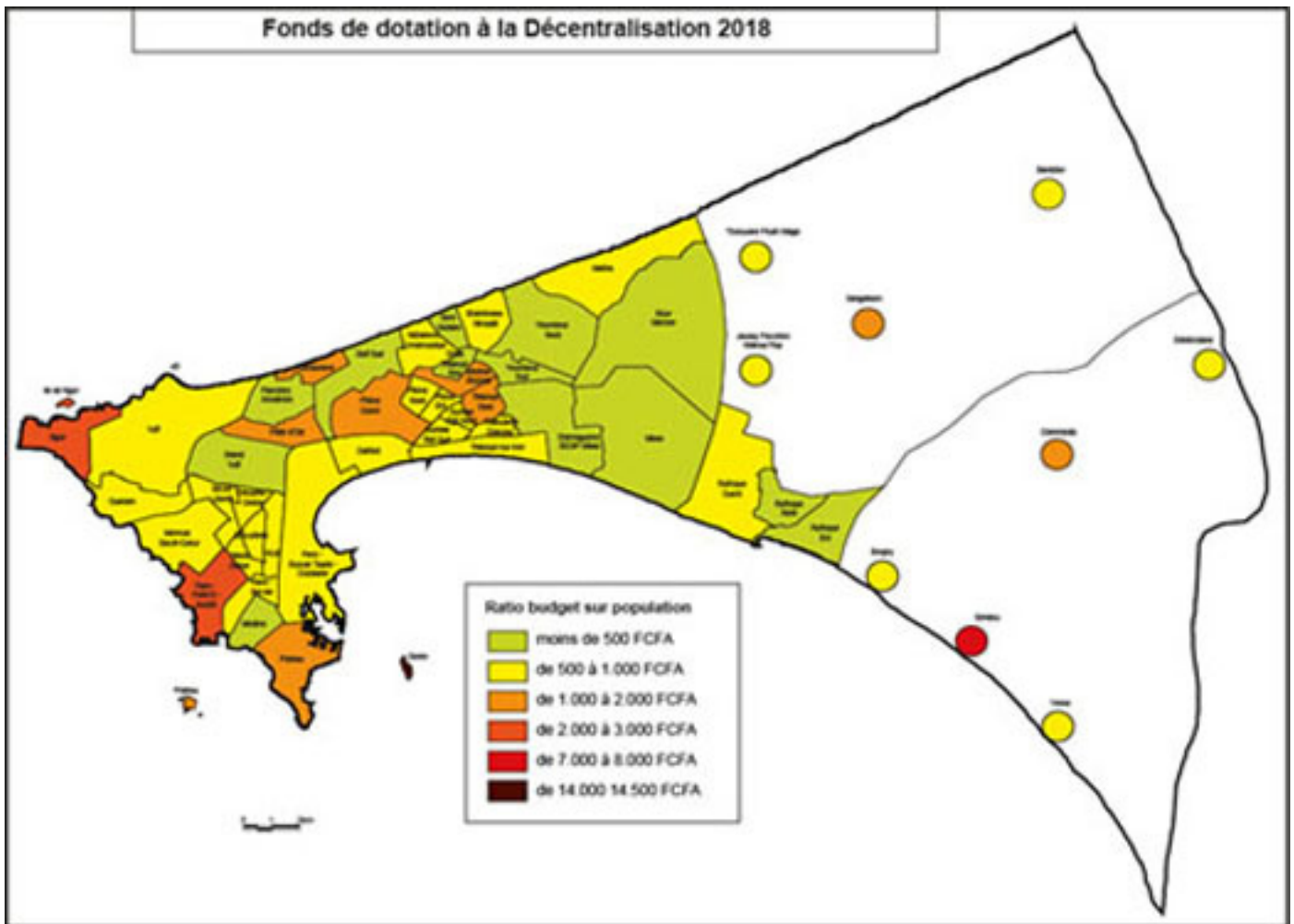
De ce fait, l'augmentation conséquente des fonds, ces dernières années, n'a pas été synonyme d'amélioration de la capacité des collectivités territoriales à bien prendre en charge les compétences qui leur sont transférées ni à en réaliser d'autres pour le compte de leur population.

Les collectivités territoriales de la région de Dakar ne sont pas mieux loties car comme le montrent les deux cartes ci-dessous, les montants alloués aux habitants de la capitale ne permettent pas à la région de se hisser au niveau des standards internationaux en matière de disponibilité et d'accès aux équipements et infrastructures sociaux de base : pour l'investissement les montants per capita varient de moins de 500 FCFA (l'écrasante majorité) à moins de 4.000 FCFA pour les mieux nanties.

Carte 3 : Répartition per capita par commune du FDD 2018 dans la région de Dakar



Carte 4 : Répartition per capita par commune du FECT 2018 dans la région de Dakar.



(e) Analyse financière de l'utilisation des budgets votés 2017-2019 : l'exemple de la ville de Dakar ;
 Le budget de la ville de Dakar s'est établi sur les années de référence à :
 - 67.078.714.483 en 2017 ;
 - 58.983.441.193 en 2018 ;
 - 61.830.998.526 en 2019.
 Le tableau suivant présente les prévisions et réalisations annuelles par sections et globalement.

Tableau 7 : Situation d'exécution budgétaire de la ville de Dakar de 2017 à 2019

		PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS
RE-CETTES	FONCTIONNEMENT	41 696 068 369	21 639 205 915	36 177 100 214	6 949 775 586	36 988 611 996	34 759 945 838
	INVESTISSEMENT	25 382 646 114	9 207 715 114	22 806 340 979	82 231 149	24 842 386 530	7 950 607 608
	TOTAL	67 078 714 483	30 846 921 029	58 983 441 193	7 032 006 735	61 830 998 526	42 710 553 446
DEPENSES	FONCTIONNEMENT	41 696 068 369	24 249 148 819	36 177 100 214	8 288 824 511	36 988 611 996	24 417 910 722
	INVESTISSEMENT	25 382 646 114	9 125 484 015	22 806 340 979	3 682 203 144	24 842 386 530	7 891 671 430
	TOTAL	67 078 714 483	33 374 632 834	58 983 441 193	11 971 027 655	61 830 998 526	32 309 582 152
		2017		2018		2019	
		PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS	PREVISIONS	REALISATIONS
RE-CETTES	FONCTIONNEMENT	62,16	70,15	61,33	98,83	59,82	81,38
	INVESTISSEMENT	37,84	29,85	38,67	1,17	40,18	18,62
	TOTAL	100	100	100	100	100	100
DEPENSES	FONCTIONNEMENT	62,16	72,66	61,33	69,24	59,82	75,57
	INVESTISSEMENT	37,84	27,34	38,67	30,76	40,18	24,43
	TOTAL	100	100	100	100	100	100

Source : comptes administratifs Ville de Dakar

Il est marqué, à l'image des autres communes ou villes, par la prédominance de la section de fonctionnement (recettes et dépenses) sur la section d'investissement. Ainsi, en prévisions, cette section représente souvent au moins les 2/3 (62,16% en 2017, 61,33% en 2018 et 59,82% en 2019). En réalisations, cette prédominance est plus fragrante. Les réalisations en section de fonctionnement représentent en dépenses 72,66% en 2017, 69,24% en 2018 et 75,57% en 2019.

Le niveau d'exécution global du budget de la ville est assez faible. Il est de 45% en recettes contre 49% en dépenses en 2017 ; en 2018, il est respectivement de 11,2% et 20,34% et en 2019 il est de 69,08% et 52,25%. Les enseignements qu'il faut tirer de ces situations sont les suivants :

Seule l'année 2017 peut être considérée comme une année normale d'exécution. En effet, l'année 2018 est marquée par des événements et circonstances qui ont impacté l'exécution budgétaire de la Ville de Dakar.



D'abord l'entrée en vigueur de la réforme instituant la contribution économique locale (CEL) et remplaçant la contribution des patentes a privé provisoirement la ville d'une source importante de recette. En effet, si les recouvrements de la patente (17,2 milliards) et de l'Impôt foncier bâti (2,25 milliards) ont constitué a eux seuls 89,27% des recettes de fonctionnement de cette année, il n'a été en 2018 que respectivement de 2,7 et 1,8 milliards sur des recettes totales de fonctionnement de 6,9 milliards. La contribution économique locale recouvrée cette année du fait de l'imprécision des règles d'affectation prévues par le Code général des impôts a été consignée provisoirement.

L'autre fait marquant ce sont les remous intervenus au niveau de l'exécutif de la ville et notamment l'arrestation de son Maire créant momentanément un vide dans le management de l'Institution. L'année 2019 est caractérisée, quant à elle, par une augmentation très appréciable des recouvrements qui s'établissent en fonctionnement à 42,71 milliards dont 33,80 de contribution économique locale. Ce montant assez important en termes de recouvrements s'explique par le fait qu'il s'est agi d'imputer sur le budget 2019, les recouvrements de deux années fiscales (2018 et 2019).

La dernière remarque est que bien que la participation des communes au budget de la ville soit prévue par le Code général des collectivités territoriales et que la ville l'ait inscrite dans son budget durant ces trois gestions, aucune contribution n'a été versée par les assujetties.

Exécution des dépenses de fonctionnement :

La Ville de Dakar est très active dans la prise en charge des compétences transférées dans les domaines de la santé (produits pharmaceutiques), de l'action sociale (secours aux indigents malgré qu'elle n'en soit plus compétente) mais aussi de l'éducation (notamment bourses et allocations d'études).

Malgré le redéploiement du personnel de la ville en 2013 au niveau des communes et la prise en charge des salaires par ces dernières, les charges de personnels sont encore très importantes même si elles restent faibles en pourcentage par rapport aux ratios au niveau des autres communes. Par exemple en 2019, elles s'élèvent à 4,83 milliards sur 24 milliards de dépenses totales de fonctionnement soit environ 20%

L'autofinancement (prélèvement pour dépense d'investissement) constitue au niveau de la section Fonctionnement le poste le plus important. Ce qui dénote une volonté de la ville d'investir par fonds propres même si l'analyse des dépenses d'investissement laisse apparaître que le remboursement des prêts absorbe l'essentiel de cette épargne. A titre d'illustration, l'autofinancement est de 8,83 milliards sur 24,25 milliards en 2017 et 11,30 milliards sur 24,42 milliards en 2019 soit respectivement 36% et 46%



Tableau 8 : Situation des dépenses de fonctionnement de la Ville de Dakar par services

SER- VICE	LIBELLE	2017		2018		2019	
		PREVISION	REALISATION	PREVISION	REALISATION	PREVISION	REALISATION
110	DETTES REDEV ASSURANCES	1 527 261 632	936 090 121	1 313 421 137	519 062 240	1 272 822 076	757 842 570
210	CONTIGENTS ET PARTICIPATIONS	1 534 608 464	610 920 983	880 000 000	318 846 000	1 538 891 658	1 314 034 449
313	CABINET DU MAIRE	2 277 572 047	1 478 157 983	1 675 863 669	916 061 666	2 056 337 316	1 081 291 088
321	SECRETARIAT ET BUREAUX	5 293 432 630	4 375 936 038	4 736 103 327	2 149 613 737	7 567 164 142	3 350 951 493
331	RECETTE MUNICIPALE	171 810 040	132 283 590	173 976 354	108 032 540	224 675 465	118 258 469
341	PERCEPTION MUNICIPALE	502 533 608	443 844 453	493 567 386	399 995 060	528 055 980	423 128 094
351	ABBATOIRS HALLES MARCHES	56 717 067	22 301 744	52 053 889	15 336 297	23 181 703	16 305 562
361	PROPRIETES MUNICIPALES	162 058 800	76 061 900	186 558 800	53 418 800	137 500 000	61 942 600
371	POLICE MUNIC. ET PROTEC C/ LE	S 14 000 000		14 400 000		14 000 000	11 195 472
381	VOIRIE SQUARES ET JARDINS	695 497 708	552 577 115	693 977 009	573 479 053	1 623 649 465	746 146 979
391	NETTOIEMENT	5 000 000	4 050 940			94 496 800	
401	ATELIERS ET GARAGES	983 282 679	776 383 167	848 938 294	606 085 613	845 205 767	674 352 367
411	SERVICE DES EAUX	105 799 378	98 452 925	100 000 000	77 250 721	154 000 000	144 812 589
412				19 000 000			
421	EDUC JEUNESSE C. et SPORTS	596 920 595	140 063 602	496 920 595	54 801 167	354 500 000	191 465 312
441	EDUC JEUNESSE C. et SPORTS	4 636 680 532	3 079 864 031	4 332 153 067	1 046 382 275	3 360 968 518	1 885 940 281
451	ASANTE HYGIENE ET ACT. SOCIAL	1 211 962 852	858 877 996	1 169 064 085	599 028 692	1 297 206 063	834 418 506
461	CIMETIERES ET POMPES FUNEBRE	2 600 000	2 520 300	2 600 000		2 600 000	
508	FETES ET CEREMONIES PUBLIQUE	S 1 319 902 808	871 783 966	882 201 830	177 335 494	940 795 356	540 494 178
509	DEPENSES DIVERSES	1 406 005 807	961 502 501	1 271 359 793	674 095 156	1 470 410 735	961 171 507
600	OPERATIONS FINANCIERES	19 192 421 722	8 827 475 464	16 835 340 979		13 482 150 952	11 304 159 206
		41 696 068 369	24 249 148 819	36 177 500 214	8 288 824 511	36 988 611 996	2417 910 722

Source : comptes administratifs Ville de Dakar



Exécution des dépenses d'investissement

L'analyse des dépenses d'investissement de la ville de Dakar durant les trois dernières années fait ressortir les constats suivants :

Les domaines de la Santé et de l'éducation, malgré que la loi ait confié aux Villes de Dakar, Pikine et Guédiawaye les compétences du département (article 28 de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales), les interventions dans ces domaines, en matière d'investissements sont très faibles.

Certains domaines cependant ont connu des investissements assez importants. C'est le cas de la voirie, notamment, l'extension de réseaux électriques, l'éclairage public et la signalisation lumineuse (avec 1,426 milliards en 2017, 1,563 milliards en 2018 et 2,461 milliards en 2019). Il en est aussi des aménagements de chaussées (581 millions en 2017 et 927 millions en 2019).

Le remboursement de prêts a absorbé également des crédits importants. Ainsi, en 2017, ce poste a représenté en réalisations 4,16 milliards sur des investissements totaux de 9,12 milliards soit 45,61%, en 2018, 1,68 milliards sur 3,68 milliards soit 45,65%, en 2019, 3,31 milliards sur 7,89 milliards, soit 41,95%.

Il apparaît donc que les remboursements de prêts en capital représente presque de la moitié des dépenses d'investissements.

Tableau 9 : Répartition des dépenses d'investissement de la Ville de Dakar par chapitre

	LIBELLE	PREVI-SIONS	REALISA-TIONS	PREVI-SIONS	REALISA-TIONS	PREVI-SIONS	REALI-SATIONS
701	EQUIPEMENTS ADMINISTRATIFS	1 340 325 633	141 657 086	1 834 559 664	128 255 013	1 475 133 268	27 158 670
702	VOIERIE	9 345 071 603	3 737 373 377	8 768 543 402	1 708 338 034	13 942 258 293	3 517 304 586
703	PROTECTION C/ LES ACCIDENTS	60 000 000		105 857 840		89 403 650	13 545 810
704	INFRAST. A CA- RACT IND. COM. Et	1 529 506 220	43 930 818	84 205 409	23 569 028	35 636 381	17 435 569
705	SANTE HYGIENE ET ACT. SOC.	2 659 692 140	223 168 961	2 630 495 683		570 215 414	490 212 297
706	EDUCATIONS J.C ET SPORTS	4 941 368 263	127 002 928	5 424 776 178	139 536 640	2 819 402 538	412 564 254
707	INFORMATION	2 442 480	2 442 480	2 442 480			
711	ACQ. GROS MAT. ET VEHICULES	820 934 800	538 574 800	270 000 000		104 450 000	
721	ETUDES GENE- RALES	498 465 481	151 663 415	375 143 236		500 143 236	99 999 976
731	OPERATIONS FINANCIERES	4 184 839 494	4 159 670 150	3 310 317 087	1 682 504 429	5 305 743 750	3 313 450 268
TOTAL		25 382 646 114	9 125 484 015	22 806 340 979	3 682 203 144	24 842 386 530	7 891 671 430

Source : comptes administratifs Ville de Dakar

Analyse des investissements de l'Etat dans les territoires : exemple de la région de Dakar

L'Etat central continue à être le principal investisseur et bâtisseur dans notre pays même s'il a transféré certaines compétences aux collectivités territoriales. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner les programmes d'investissements de l'Etat dans les différentes régions, notamment à Dakar puisque le gouvernement a créé en avril 2013 en conseil des ministres le PASER et le PASSED qui sont des plans stratégiques de l'Etat dans la région et dans le département.



(f) C'est ainsi qu'au cours de l'année 2018, l'ensemble des projets et programmes de l'Etat et de ses partenaires recensés dans la région de Dakar était estimé à 597 puisque, lors du Conseil des Ministres délocalisés du 20 juillet 2016, le Gouvernement s'était engagé à réaliser 178 projets auxquels sont venus s'ajouter 365 autres projets issus de l'Etat, des PTF et des collectivités territoriales et 54 projets des ONG y sont identifiés. Les projets retenus dans le cadre du Conseil des Ministres concernent vingt et un (21) secteurs dont les plus pourvus sont l'assainissement et la santé avec chacun 23 projets, l'énergie avec 19 projets, les infrastructures de transports avec 16 projets, l'enseignement supérieur avec 14 projets, l'éducation et le sport ont chacun 12 projets, la pêche/aquaculture et l'urbanisme/habitat bénéficient de 10 projets. Parmi ces 178 engagements, une dizaine a une envergure nationale. Mais même si l'essentiel à une envergure locale, la responsabilité de leur réalisation qui devait être du ressort des collectivités territoriales, reste circonscrite au sein des départements ministériels comme le révèle le tableau synthétique ci-dessous. Par ailleurs, une bonne partie des projets ressort de secteurs à compétences transférées (santé, éducation et formation professionnelle, urbanisme et habitat, environnement, jeunesse et sport, culture).

Tableau 10 : Répartition des projets selon les secteurs

Secteurs	Nombre de projets	montant	%
Infrastructures et Services de Transports	23	1.028.097.729.486	48,9%
Assainissement	23	226.919.675.944	10,8%
Energie	19	197.054.201.671	9,4%
Urbanisme et Habitat	16	135.953.156.360	6,5%
Sports	14	118.504.250.000	5,6%
Enseignement Supérieur	12	95.660.984.066	4,5%
Hydraulique	12	90.420.000.000	4,3%
Commerce	10	67.750.000.000	3,2%
Postes et Télécommunication	10	45.000.000.000	2,1%
Tourisme	9	23.504.000.000	1,1%
Education	7	16.163.000.000	0,8%
Santé et Protection sociale	5	13.966.151.820	0,7%
Environnement	4	7.808.900.000	0,4%
Jeunesse	3	7.695.000.000	0,4%
Formation Professionnelle	2	6.400.000.000	0,3%
Equipements administratifs	2	5.145.000,000	0,2%
Pêche et aquaculture	2	4.399.948.463	0,2%
Elevage	2	3.883.000.000	0,2%
Culture	1	3.400.000.000	0,2%
Justice	1	3.000.000.000	0,1%
Industrie	1	2.795.415.741	0,1%
TOTAL GENERAL	178	2.103.520.413.551	100,0%

Source : Rapport conférence territoriale région de Dakar 2018

Le tableau suivant montre la responsabilisation pleine et entière des départements ministériels qui assurent la maîtrise d'ouvrage par leurs structures dédiées.



Tableau 11 : Structures concernées par les projets

Structures concernées	Nombre de projets
Ministère de l'Intérieur	04
Ministère des Forces Armées	01
Ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et de la Construction Citoyenne	02
Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement	26
Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	23
Ministère de l'Environnement et du Développement Durable	07
Ministère du Commerce, de la Consommation, du Secteur Informel et des PME	05
Ministère de la Culture	04
Ministère de L'Education Nationale	12
Ministère de l'Elevage et des Protections Animales	01
Ministère du Pétrole et des Energies	19
Ministère de l'Enseignement Sup, de la Recherche et de l'Innovation	14
Ministère de la Formation Professionnelle, de l'Apprentissage et de l'Artisanat	02
Ministère de la Gouvernance Territoriale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	04
Ministère de L'industrie et de la petite et moyenne industrie	01
Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement	16
Ministre de la Justice	02
Ministère de la Pêche et de l'Economie Maritime	10
Ministère des Sports	12
Ministère de la communication, des Télécommunications, des Postes et l'Economie Numérique	01
Ministère du Tourisme	02
Ministère du Renouveau, Urbain de l'Habitat et du cadre de Vie	10
Total	178

Source : Rapport conférence territoriale région de Dakar 2018

En synthèse, il ressort de l'importance des projets, des montants envisagés et des maitres d'ouvrage que la gestion de la capitale sénégalaise ne peut se faire sans l'implication de l'Etat qui n'a donné aux collectivités territoriales ni les compétences nécessaires, ni les ressources adéquates pour ce faire.



DEUXIEME PARTIE

CONFIGURATION DES VILLES ET COMMUNES CAPITALES REGIONALES ET MODE DE GESTION DES VILLES AFRICAINES



Le processus d'urbanisation sénégalais résulte en grande partie de l'évolution économique et d'un nouveau schéma de production et d'exploitation. Un des enjeux fondamentaux, qui caractérise l'organisation de l'espace sénégalais, est ce développement rapide des villes qui captent la part la plus importante du croît démographique. Le processus d'urbanisation est un phénomène inhérent au développement économique et social, plutôt un facteur de crise. En effet, cette dernière reflète une poussée démographique issue de tensions économiques et sociales non résolues. Elle est aussi le résultat du modèle en place qui n'offre aucune possibilité aux villes de résorber et d'accompagner cette croissance à laquelle elles se trouvent confrontées. Cette partie présente, dans un premier temps, les caractéristiques de l'urbanisation et des villes et communes capitales régionales de l'échantillon et dans une deuxième partie, le mode de gestion de certaines villes capitales africaines.

III LES VILLES ET COMMUNES CAPITALES REGIONALES

III.1 Les caractéristiques de l'urbanisation au Sénégal

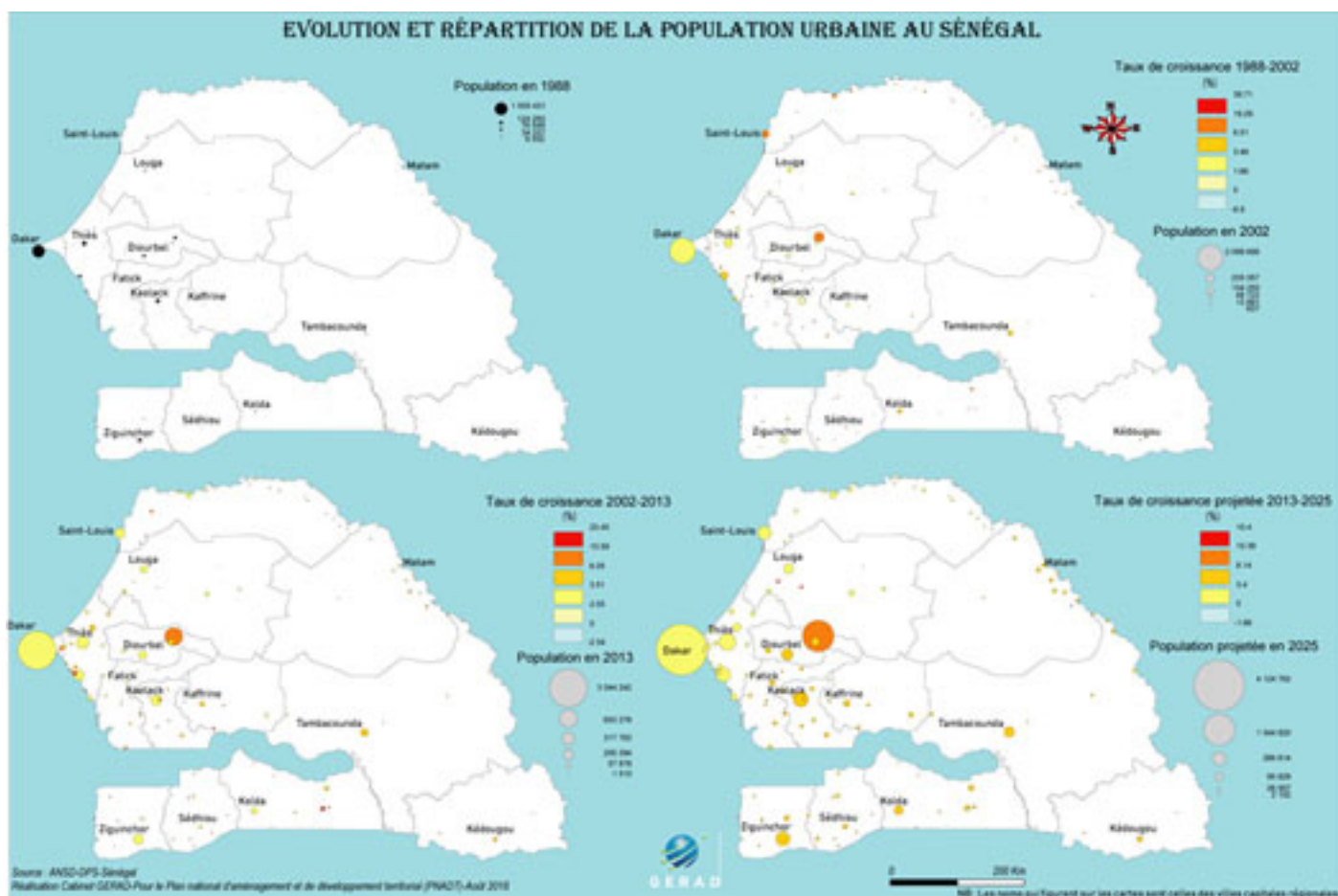
Depuis 1960, année de l'accession à l'indépendance, la population urbaine s'est accrue rapidement. Le taux d'urbanisation est évolutif : il était de 6% en 1900, 21% en 1950, 36% en 1976, 39% en 1988 et 40,7% en 2002. Il était de 45,2 au recensement de 2013 et serait de 48,2 en 2025 pour atteindre 50% en 2035.

Pour une population réputée agricole 1 habitant sur 2,5 habite en ville.

Sur le plan régional, la répartition du taux d'urbanisation montre la position privilégiée des régions côtières où se sont développées les villes les plus importantes. La carte révèle la distanciation entre les régions urbaines et les régions rurales d'autant que celles-ci sont prises dans un faisceau d'éléments socio-économiques défavorables : dégradation du milieu naturel, dissolution des structures traditionnelles, amplification des mouvements migratoires.



Carte 5 : Evolution et répartition de la population urbaine au Sénégal



Le tableau ci-dessous révèle le caractère disproportionné du taux d'urbanisation entre les différentes régions du Sénégal. Le cas de la région de Dakar (96%) dépasse de loin les autres régions en raison de ses potentialités et son pouvoir d'attractivité sur les autres centres urbains et ruraux du pays.

Les régions de Thiès, Saint-Louis et Ziguinchor, situées sur la partie Ouest du pays, ont également des taux d'urbanisation très importants avec respectivement 52%, 49% et 48%. Par contre, les régions du centre à l'instar de Kaolack et Louga présentent des taux d'urbanisation moins importants avec respectivement 37% et 23%. Il en est de même pour les régions de l'Est comme ce fut le cas Tambacounda avec une population urbaine de 25%.



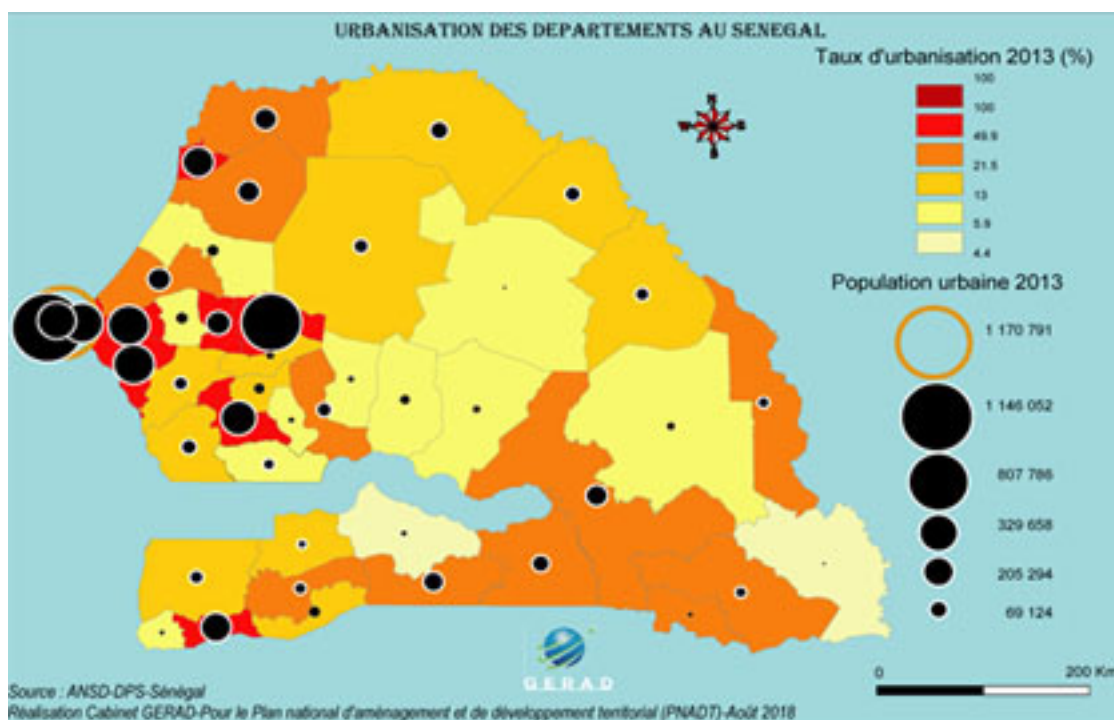
Tableau 12 : Répartition de la population urbaine en fonction des régions du Sénégal en 2018

Région	Population totale	Population urbaine	Taux d'urbanisation
Dakar	3 630 324	3 499 631	96
Diourbel	1 746 496	282 932	16
Fatick	841 294	143 861	17
Kaffrine	678 955	120 854	18
Kaolack	1 120 404	420 151	37
Kédougou	178269	48133	27
Kolda	772 073	219 268	28
Louga	1 004 401	235 030	23
Matam	680086	176142	26
St-Louis	1 036 009	504 536	49
Sédhiou	534 655	119 762	22
Tambacounda	812 075	205 455	25
Thiès	2 049 764	1 059 728	52
Ziguinchor	641 254	309 084	48

Source : Données de recensement (RGPHAE), ANSD, 2013 et projections

La cartographie du taux d'urbanisation et de la population urbaine à l'échelle des départements permet également de constater des niveaux d'urbanisation très différents entre départements d'une même région. Ces différences sont d'autant plus importantes que la région est faiblement urbanisée. Par exemple, le taux d'urbanisation dans la région de Kaffrine passe de 24% dans le département de Kaffrine à 6,9% dans le département de Mbirkelane, soit un écart de 17 points entre le département le plus urbanisé et le département le moins urbanisé de la région. Cet écart passe à 32,6 points dans la région de Kédougou.

Carte 6 : urbanisation des départements au Sénégal



Il apparaît que l'exode rural représente le moteur de la répartition géographique des populations provoquant le transfert d'une masse importante de paysans vers les centres urbains. La recherche d'un emploi demeure la motivation majeure de départ. La prolétarisation des campagnes suite aux effets conjugués de la sécheresse et de la crise des structures agraires pousse de plus en plus les ruraux à s'installer dans les villes. La migration rurale qui revêtait un caractère saisonnier tend de plus en plus vers un caractère définitif. D'autres facteurs secondaires, scolarisation, équipements sociaux ou conjoncturels contribuent à la généralisation de l'émigration vers Dakar.

III.2 Hiérarchie des centres d'attraction urbaine des villes et des communes capitales régionales

Les villes et communes capitales régionales de l'échantillon peuvent être classées, selon leurs caractéristiques, en trois groupes : Dakar pour son attractivité internationale et nationale, Kaolack, Saint-Louis et Thies pour leur attractivité régionale et Ziguinchor comme centre subrégionale.

III.2.1 DAKAR : LE CENTRE D'ATTRACTION NATIONALE ET INTERNATIONALE

Le niveau supérieur de la hiérarchie urbaine n'est composé que de Dakar ou de ce qu'il convient d'appeler la conurbation « Dakar-Pikine-Guédiawaye ». Le développement de cette ville a toujours été lié à son rôle portuaire, de plaque tournante internationale. Incontestablement la prééminence de la capitale, qui rassemble près de la moitié de la population urbaine et le tiers de la population totale est très marquée. Dakar, grâce aux fonctions de direction politique et administrative, de gestion économique dont elle a su se doter, constitue le pivot du système spatial sénégalais. La zone d'influence de Dakar est considérablement étendue : elle couvre pratiquement la totalité du pays avec une intensité particulière dans les régions situées à l'ouest et au centre du pays. Une situation qui s'explique aussi par un maillage routier appréciable, dans ces Régions, permettant de bonnes et rapides liaisons avec la capitale. L'avancée profonde de la zone d'influence traduit, non seulement, la puissance attractive de la capitale résultant des pouvoirs de commandement et services offerts mais aussi de la faiblesse économique des autres villes. Le pouvoir attractif de Dakar dépasse ses frontières nationales et s'étend sur l'échelle internationale. La capitale de par sa position géographique qui lui confère une certaine influence avec son aéroport international et son port maritime, participe aux échanges de la globalisation. Par ailleurs, elle profite de son rôle de ville culturelle et abrite des sommets internationaux.

Présentation de l'agglomération Dakar-Diamniadio

Eléments de contexte

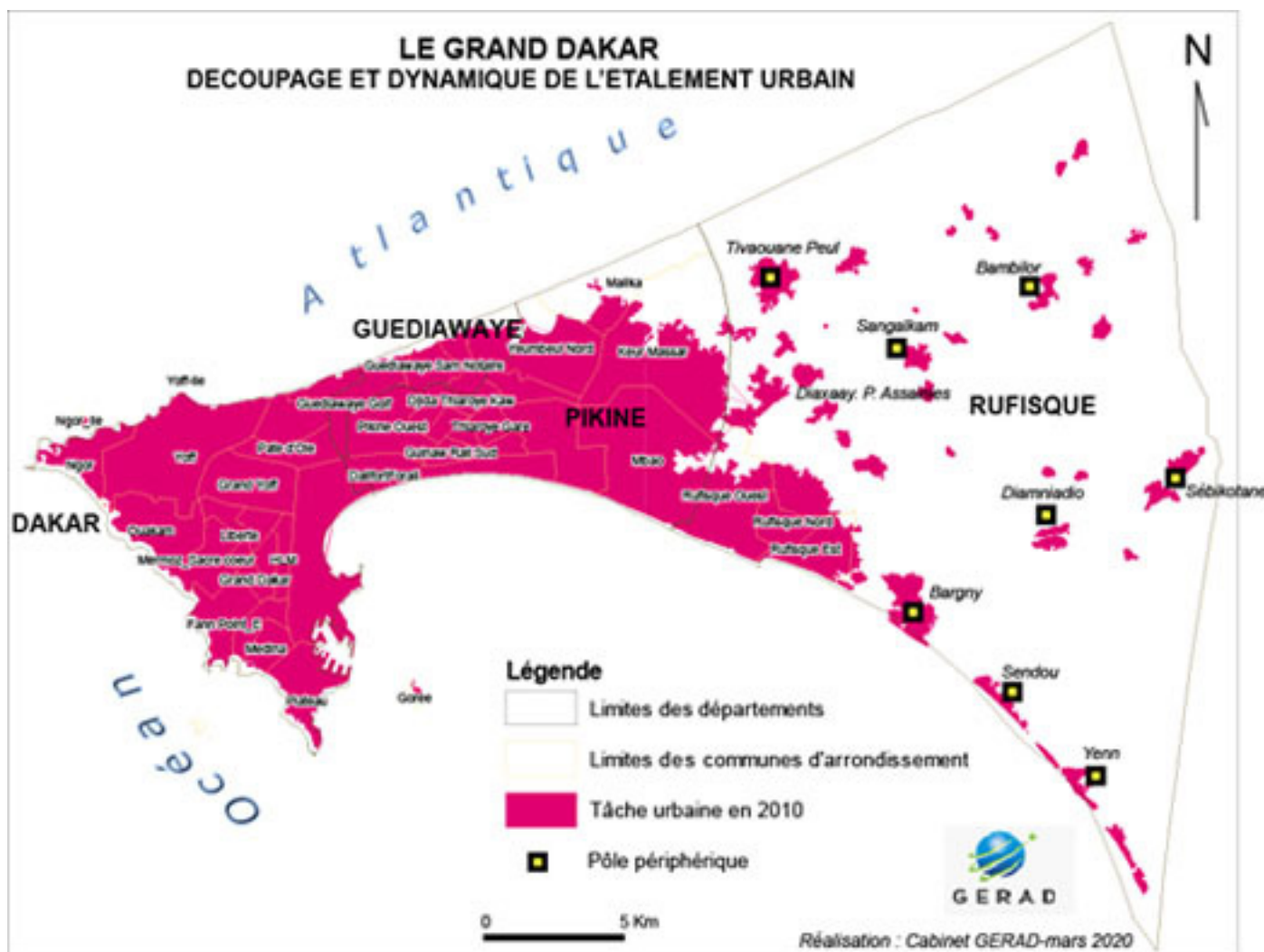
I. Dynamiques démographique et spatiale de l'agglomération dakaraise

Avec une population de près de 3 000 000 d'habitants, Dakar est actuellement la plus grande agglomération urbaine de la sous-région ouest-africaine. Plus nombreuse que celles de Bamako (2 447 000), de Conakry (1 843 000) et de Nouakchott (1 205 000), sa population fait plusieurs fois celles de Bissau (558 000) et de Banjul (437 000).

Au plan national, Dakar concentre plus de 23% de la population nationale et plus de la moitié de la population urbaine du pays (près de 54%). Elle abrite l'essentiel de l'activité économique et demeure le principal lieu de destination des migrants intérieurs et internationaux avec des soldes migratoires largement positifs.

Avec un taux de croissance démographique moyen annuel de près de 3%, sa surface urbanisée a littéralement explosé au cours de ces dernières décennies. Elle a augmenté de plus 6 000 hectares entre 2000 (12 020) et 2010 (18 300). Le programme de grands travaux entamé sous le régime de Abdoulaye Wade et poursuivi par le Président Macky Sall (autoroute à péage, AIBD, TER, pôles urbains, ...) a favorisé un étalement urbain rapide et diffus tendant à connecter la tâche urbaine de Dakar à celles de sa périphérie extrarégionale. La perspective d'une conurbation entre Dakar et Mbour est devenue très réelle, comme en témoignent la progression rapide de l'occupation du sol sur la Petite Côte et le développement continu de la migration pendulaire entre les deux centres.





Le Grand Dakar s'étend du département de Dakar à celui de Rufisque. Il inclue le pôle urbain de Diamniadio institué par décret n°2013-1043 du 25 juillet et couvrant une superficie de 1 644 hectares.

II. Problématique de la gouvernance urbaine

Depuis 1957, Dakar cumule les fonctions de capitale administrative du pays et de commune urbaine de plein exercice. Cette double casquette a rendu sa gestion complexe et nécessité l'assistance permanente de l'Etat qui a entrepris et encouragé d'importantes initiatives pour accompagner le développement de l'agglomération et améliorer la prise en charge des besoins de sa population. A certains moments cependant, la cohabitation entre l'Etat et l'exécutif municipal s'est passée dans des conditions difficiles, rendant l'action municipale inefficace. Des tentatives d'intercommunalités non fructueuses

Sur fond d'ajustement structurel et dans l'objectif d'amener les communes de l'agglomération à s'unir autour d'un certain nombre de préoccupations communes, l'Etat crée en 1983 la communauté urbaine de Dakar (CUD). Composée des communes de Dakar, Pikine et Rufisque, la CUD avait pour principale mission d'assurer la gestion des ordures dans ces trois communes. Elle fut une première tentative d'intercommunalité qui a, tant bien que mal, fonctionné jusqu'en 2000, année à laquelle elle fut dissoute (décret n°2000-632 du 21 juillet 2000) et ses biens et services transférés à ses communes membres.

En 2004, la Communauté des agglomérations de Dakar (CADAK) qui regroupe les villes de Dakar, Guédiawaye et Pikine est créée. Elle est principalement chargée «de la construction et de l'entretien de la voirie municipale, du nettoyage des rues, de l'enlèvement des ordures ménagères, de la gestion de l'éclairage public et du cimetière des naufragés du Joola et de toute autre mission que les villes membres pourraient lui confier».



L'initiative fut élargie au département de Rufisque avec la création, la même année, de la Communauté des agglomérations de Rufisque (CAR) qui regroupe les communes de Rufisque, Bargny, Diamniadio, Sébikotane et les deux communautés rurales de Yenn et de Sangalkam.

Les deux communautés d'agglomérations créent en 2006 l'Entente CADAK-CAR qui avait comme principale mission l'enlèvement et la gestion des ordures ménagères dans les communes membres de l'Entente. Comme le CUD, l'Entente CADAK-CAR fut dissoute en 2015 et ses missions confiées à l'Unité de coordination et de gestion des déchets (UCG) du ministère en charge des collectivités territoriales. La CADAK et la CAR en revanche existent toujours, même si elles ont été dépouillées de l'essentiel de leur mission.

Pour la CUD, comme pour l'Entente CADAK-CAR, les motifs avancés par l'Etat pour justifier leur dissolution sont presque les mêmes. Ils tournent autour de dysfonctionnements récurrents du système de collecte et d'un manque de coordination et d'efficacité des dispositifs aggravé par une insuffisance de moyens et de volonté politique. Malgré leur existence en effet, l'enlèvement et la gestion des ordures ont toujours demeuré un problème majeur dans la région de Dakar.

La ville de Dakar : produit d'une manœuvre électorale ?

Prenant comme prétexte la nécessité d'une meilleure implication des populations dans la gestion des affaires locales, l'Etat érige, en 1996, les grandes communes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque en villes.

Consacrée par la Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales modifiée par la Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales, la ville est un regroupement de communes dirigé par un maire élu au suffrage universel. Son nom, son périmètre (communes membres) ainsi que la composition de son conseil sont fixés par décret.

L'érection de Dakar en ville a eu deux principales conséquences :

- Le découpage du Grand Dakar en 43 communes d'arrondissement,
- La création d'un organe de gouvernance supra-communal dirigé par un maire élu au suffrage universel indirect,

La création de la ville de Dakar intervient dans un contexte politique particulier marqué par une perte de vitesse électorale du régime en place à Dakar. Ce qui pousse certains acteurs à considérer le découpage en communes d'arrondissement de l'agglomération comme une manœuvre du pouvoir de l'époque destinée à caser une clientèle politique frustrée et à remettre ainsi la main sur l'électorat dakarais.

Aujourd'hui, la légitimité du statut de ville pour Dakar est de plus en plus contestée par certains acteurs qui, s'appuyant sur le manque de viabilité de certaines communes et d'efficacité de la ville sur certaines questions, pensent qu'un autre modèle de gouvernance est nécessaire pour aider Dakar à faire face aux nombreux défis auxquels elle est confrontée.

Ces défis concernent notamment l'accès à l'emploi, au logement, à la santé et aux soins, à l'eau et à l'assainissement, la préservation de l'environnement, la résorption de l'habitat insalubre et la gestion des risques. Le chômage, la pauvreté, l'insécurité et l'insalubrité sont encore des phénomènes avérés et très répandus dans les communes de l'agglomération, celles sa périphérie plus particulièrement.

La densification continue de l'habitat et l'étalement périphérique incontrôlé aggravent l'exposition aux risques naturels (inondation, élévation du niveau de la mer, pollutions diverses, etc.) et détériorent la qualité du cadre de vie (rareté des espaces verts et de loisir, pollution de l'air, ...).

La mobilité également demeure un problème majeur auquel des solutions appropriées tardent à être apportées. Même si des efforts importants ont été consentis ces dernières années (amélioration de l'infrastructure et extension du réseau de transport collectif), le coût et la qualité des prestations sont encore loin de rencontrer la satisfaction des usagers.



LES CENTRES D'ATTRACTION REGIONALE

Ce niveau regroupe trois villes, celles de Thiès, Kaolack et Saint-Louis. Ces centres même s'ils reflètent des dynamismes différenciés sont à la tête d'importantes régions administratives dont certains équipements (publics et privés) rayonnent bien au-delà de l'espace régional.

a- La ville de Kaolack

La ville de Kaolack, même si elle a beaucoup perdu de sa puissance polarisatrice liée à la crise de l'arachide, continue à jouer un rôle de pôle d'animation et de structuration de l'espace grâce à sa situation au carrefour des principales routes nationales desservant les régions orientales, méridionales et du centre-ouest du Pays.



Kaolack est l'une des villes sénégalaises dont l'urbanisation est fortement liée à la colonisation française. Elle démarre en effet dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle avec la construction, sur le site de la ville actuelle, d'un fort fluvial en 1861 et l'installation des premiers colons français les années suivantes. Elle progresse timidement à partir de cette période à cause de l'hostilité des chefs locaux (rois du Sine et du Saloum, chefs religieux et coutumiers, etc.) à la présence coloniale avant de s'accélérer à partir de 1900 suite à la réalisation des premiers lotissements et à l'installation de maisons de commerces françaises.

1. Eléments d'histoire

La mise en service, à partir de 1924, de la ligne de chemin de fer Thiès-Niger fut un facteur déterminant de l'urbanisation de Kaolack qui devint à la fois une importante escale ferroviaire et un centre de collecte de produits agricoles, l'arachide en particulier.

Depuis son érection en commune de plein exercice en 1956 et en chef-lieu de la région du Sine Saloum en 1960, la ville de Kaolack n'a cessé de grandir et d'étendre son influence aussi bien à l'échelle nationale que sur le plan sous-régional (Mali-Gambie-Guinée).

2. Démographie et économie

Après une longue période d'évolution hésitante liée à des événements tels que les deux guerres mondiales, la crise des années 30 ou les sécheresses, la population de la ville de Kaolack a connu une augmentation rapide et constante depuis 1960. De 58 234 habitants, elle a doublé en 1980 pour atteindre 118 475. Elle s'est multipliée par trois en 2010 où elle atteint plus de 220 000 et s'établit actuellement à 289 816 habitants.

La ville de Kaolack abrite actuellement 24% de la population de la région et 63,5% de sa population urbaine.

L'économie de la ville est solide et relativement dynamique. Elle est portée par trois secteurs clés :

Le commerce et la transformation des produits agricoles : malgré la profonde crise du secteur agricole dans le bassin arachidier, Kaolack occupe encore une place importante dans le circuit de la commercialisation et de la transformation des produits agricoles. La collecte et la transformation des graines, l'arachide surtout, demeure un secteur économique dynamiques grâce à la présence de négociants actifs et d'unités commerciales et industrielles telles que la SONACOS et la COPEOL HOLDING (ex NOVASEN).

Kaolack reste le premier marché de céréales locales du pays, devant ceux de Passy, de Touba et de Thiaroye.

L'exploitation du sel : l'exploitation et la commercialisation du sel est un secteur traditionnel de l'économie de la ville. Il est actuellement porté par deux unités industrielles, la Société nouvelle des salins du Sine Saloum (SNSSS) et Sel du Saloum, mais également par une multitude d'exploitants artisanaux installés dans l'arrière-pays proche de la ville et sur l'axe Kaolack Mbirkelane plus particulièrement. Ces entreprises exportent une partie de leur production dans la sous-région (Mali, Burkina Faso, etc.) et font de Kaolack une plaque tournante du négoce et de la commercialisation du sel.



Le transport : malgré le déclin récent du rail, Kaolack est resté un nœud important du réseau de transport sénégalais. Chaque jour, des flux importants de personnes et de biens en provenance ou à destination du Mali, de la Gambie, de la Guinée et des grandes villes du pays (Dakar, Touba, ...) se croisent à Kaolack et impriment à la ville une ambiance forte et assez typique. La fonction de carrefour de la ville se renforcera certainement dans les prochaines années suite à la réhabilitation de l'aéroport de la ville et à l'ouverture du pont du Fleuve Gambie.

Le commerce transfrontalier : Kaolack est le lieu de rencontre de commerçants et de banabanas venus des pays frontaliers, le Mali et la Gambie surtout. Ses marchés sont en permanence inondés de produits provenant de ces pays et souvent très concurrentiels (sucre de la Gambie, tissus du Mali, huile de palme de la Guinée, etc.).

3. Gouvernance urbaine

La ville de Kaolack correspond à la commune du même nom dont les limites sont fixées par le décret n°68-715 du 21 juin 1968.

La ville de Kaolack est subdivisée en dix-huit (18) grands quartiers (Léona, Bongré, Kasnack, Kasaville, Boustane, Abbatoirs, Ndonrong, Sam, Taba Ngoye, Thioffac, Medina, Sare Ndiougary, Boustane, Touba, Sing-Sing, Ngane Alassane, Fass et Dialègne). Ceux de Sara Ndiougary, Médina, Léona, Kasnack, Ndangane, Sam, Ndonrong, Bongré et Dialègne sont les grands et abritent 70% de la population de la ville.

Celui de Léona est le quartier administratif de la ville. Il concentre l'essentiel des activités de commerce et de services (banques, téléphonie, ...) et abrite le plus grand marché de la ville.

L'aristocratie maraboutique, principalement constituée des familles Tidianes de Léona, de Médina Baye et mouride de Touba Ndonrong, joue un rôle important dans la gouvernance urbaine. Elle est systématiquement consultée et particulièrement écoutée sur des questions importantes relatives à la gouvernance urbaine (délibérations foncières, lotissements, élections locales, etc.).

4. Contraintes de l'étalement urbain

Trois facteurs rendent difficiles l'étalement urbain de la ville de Kaolack :

La forme du site de la ville : Constitué d'une berge fluviale (Fleuve Saloum), le site de la ville de Kaolack est caractérisé par son étroitesse et par une forte présence de tannes. Les tannes sont des sols halomorphes, souvent impropres à l'habitat. La nature du site rend la ville très vulnérable à des phénomènes climatiques extrêmes tels que les crues et les inondations.

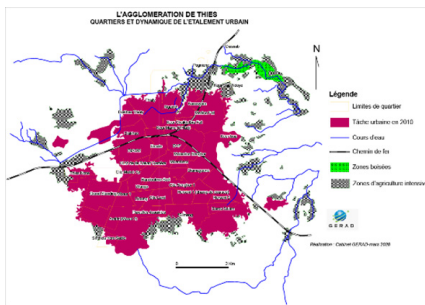
L'étroitesse du périmètre communal : Compte tenu de la dynamique de son étalement urbain, Kaolack est devenue très à l'étroit dans ses limites officielles. La ville est enserrée par d'ex-communautés rurales qui, pour le moment, n'envisagent aucune forme de coopération permettant à la ville de disposer de nouveaux espaces.

Le défaut de planification urbaine : Le premier plan directeur d'urbanisme de la ville date de 1989 et n'a jamais été mis en œuvre. L'étalement de la ville s'est souvent fait de manière anarchique. Ce qui a comme conséquence l'occupation des zones non aedificandi (les tannes en particulier) et la prolifération de l'habitat irrégulier.

b- Ville de Thiès

La ville de Thiès, qui occupe par sa population le deuxième rang dans la hiérarchie urbaine, bénéficie d'importants équipements et infrastructures structurants. Siège des ateliers de la Société des chemins de fer, ville minière avec l'existence de gisements de phosphates, Thiès exerce un contrôle sur son hinterland même si sa polarisation est fortement limitée par la proximité de Dakar.





PRESENTATION DE L'AGGLOMERATION DE THIES

1. Démographie et économie

Avec une population de 384 192 habitants, Thiès est actuellement la troisième agglomération urbaine du pays après Dakar et Touba. Le Grand Thiès, c'est-à-dire l'agglomération morphologique qui inclue la commune limitrophe de Fandène, compte une population de 418 106 habitants. Celle-ci devrait atteindre plus de 600 000 habitants à l'horizon 2035 .

Thiès est également un pôle économique important, le deuxième du pays après Dakar. Ses marchés urbains constituent une plaque tournante des échanges économiques intérieurs et internationaux (Maroc, Mauritanie, Mali). Son hinterland immédiat est le lieu d'activités économiques diverses et florissantes (agriculture urbaine, industries minières, foresterie, arboriculture, aviculture, etc.) essentiellement orientées vers la satisfaction de la demande urbaine (Thiès, Dakar et Mbour surtout).

Le transport et le commerce sont deux secteurs clés de l'économie de la ville boostés par ses fonctions de carrefour et de point de rupture de charge et par le développement croissant des échanges et des migrations domicile-travail dans le triangle Dakar-Thiès-Mbour.

2. Déterminants de l'urbanisation

Contrairement à d'autres capitales régionales, Thiès a connu un développement assez rapide et continu favorisé par trois facteurs clés :

Sa fonction de gare ferroviaire de la ligne Dakar-Bamako : même si le train ne circule plus depuis plusieurs années, son exploitation a été un facteur déterminant de l'attractivité et de l'urbanisation de la cité au cours du 20ème siècle. Beaucoup de ses quartiers sont nés au cours de cette période marquée par l'arrivée massive de travailleurs dont une bonne partie a choisi de s'installer définitivement.

Son statut de capitale régionale : Thiès a véritablement profité d'un effet chef-lieu qui lui a permis d'accueillir des équipements structurants et de développer des fonctions urbaines supérieures (marchés centraux, hôpitaux de dimension régionale, université, écoles supérieures, etc.). Entre 2003 et 2004 notamment, la ville a bénéficié d'un programme d'aménagement et d'équipement exceptionnel destiné à la préparer à recevoir la première fête de l'indépendance délocalisée. Il a été, pour la ville, une occasion opportune pour rattraper ses retards dans divers domaines de l'aménagement et du développement urbain (lotissement, éclairage, voirie, assainissement, etc.). La création de la zone spéciale d'aménagement de Nguint-Nord-Est (650 hectares) par décret n°2003-503 du 26 juin 2003 a été l'une des réalisations les plus importantes de ce programme.

Sa localisation géographique : qui fait d'elle un carrefour dynamique et un lieu de passage obligé d'une bonne partie des flux en provenance et en direction de Dakar.

Sa proximité avec Dakar : Avec l'autoroute à péage, Thiès est devenue une banlieue lointaine de l'agglomération dakaroise à laquelle elle est maintenant fortement liée par des dynamiques diverses (migrations pendulaires, etc.).

Le passage de l'autoroute Ila Touba au Sud et à l'Est de la ville, la création d'une liaison autoroutière avec l'AIBD et la réalisation d'une ZAC au Nord ont également constitué des facteurs importants de l'étalement récent de la ville dont la surface bâtie est passée de 2 310 à près de 3 000 hectares entre 2000 et 2010.

3. Gouvernance et contraintes de l'étalement urbain

Thiès est une ville (collectivité territoriale) constituée de trois communes d'arrondissement, celles de Thiès Nord, de Thiès Est et de Thiès Ouest . Elle est limitée dans sa majeure partie par la commune de Fandène.

Les communes sont subdivisées en 43 quartiers. Huit d'entre eux seulement concentrent plus de la moitié de la population de l'agglomération. Il s'agit de Cité Lami (11%), DVF (7%), Madina Fall (7%), Silmang (6%), Randoulène Sud (6%), Som (6%), Diamaguène (6%) et Taakhi Kao (5%).

Le quartier Escalé demeure le centre administratif de la ville et abrite une bonne partie des commerces et des services. Il accueille également les événements les plus importants de la ville (foires commerciales, expositions, festivals, ...).



La localisation de la ville à la limite Est de la forêt classée de Thiès a déterminé la configuration spatiale de son étalement essentiellement orienté vers le Sud (le long de la route de Mbour), l'Est (de part et d'autre de la RN3) et le Nord (ZAC). L'étalement de la ville dans ces directions est la principale cause des conflits répétés, fonciers surtout, entre les communes de Thiès et celle de Fandène. Le rattachement, en 1978, de plusieurs villages de l'ancienne communauté rurale de Fandène à la commune de Thiès reste un fait mémorable et constitue le point de départ des relations conflictuelles entre les deux collectivités.

L'enfermement étouffant de la commune de Thiès par celle de Fandène est une incohérence territoriale et une contrainte au développement cohérent et harmonieux de l'agglomération.

c- La ville de Saint-Louis

La ville de Saint-Louis, quant à elle, possède de nombreux équipements administratifs, scolaires et universitaires lui permettant d'assurer la coordination de son espace. Cependant, il faut noter que la puissance de ces villes à vocation régionale est marginale comparativement à celle de Dakar qui concentre la plupart des services commerciaux, techniques et administratifs de haut niveau. On peut affirmer sans trop se tromper que la prédominance attractive de la capitale est proportionnelle à son poids démographique : Dakar est 8 fois supérieur à celui de Thiès ; 9 fois à celui de Kaolack et 14 fois au poids démographique de Saint-Louis.

PRESENTATION DE L'AGGLOMERATION DE SAINT-LOUIS



1. Eléments d'histoire

Chef-lieu de la région et du département du même nom, Saint-Louis est l'une des plus anciennes villes du Sénégal. Sa création remonte au XV^{ème} siècle et constitue un moment important dans le démarrage de l'urbanisation au Sénégal. D'un simple comptoir de commerce à son origine, la ville de Saint-Louis a acquis des fonctions importantes au fil du temps et joué un rôle déterminant dans la colonisation de l'Afrique occidentale française (AOF) - et du Sénégal plus particulièrement -

dont elle fut la capitale jusqu'en 1902. Cette fonction de capitale de l'AOF et du Sénégal et de la Mauritanie jusqu'en 1960 a constitué un élément décisif dans le développement et la maturation de la ville, devenue l'une des plus importantes de la sous-région ouest-africaine.

La ville de Saint-Louis constitue une pièce maîtresse du processus de décentralisation et de déconcentration au Sénégal. Elle a acquis le statut de commune de plein exercice de la France dès 1872 et l'a gardé après l'indépendance du pays en 1960.

Aujourd'hui, Saint-Louis occupe une place singulière dans l'organisation de l'espace et du système urbain sénégalais. Alors que son ouverture sur l'Océan atlantique en fait une ville éminemment stratégique, ses fonctions culturelle, touristique, universitaires et de transit vers la Mauritanie et l'Afrique du Nord lui insufflent une dynamique particulière qui ne cesse de repousser les limites de sa zone d'influence.

2. Forme urbaine

La ville de Saint-Louis est bâtie sur un site insulaire et deltaïque formé de trois sous-ensembles éco-géographiques :

Le Gandiolais qui borde l'océan et forme le prolongement septentrional de la zone éco-géographique des Niayes. Principalement caractérisé par son micro-climat doux et agréable une bonne partie de l'année, le Gandiolais est le site de naissance et de développement initial de la ville.

Le Walo qui s'étend dans la partie Nord de la ville est caractérisé par ses terres hydromorphes et propices à l'irrigation. Le Walo désigne le domaine éco-géographique de la rive gauche du Fleuve Sénégal dont les terres sont en permanence inondées par celui-ci.

Le Diéri qui forme l'arrière-pays continental de la vieille ville est la zone d'extension récente de l'agglomération. Ici, le Diéri est le prolongement occidental de la bande sahélienne qui traverse le Sénégal d'Est en Ouest.



L'occupation du sol épouse la morphologie physique de la ville constituée de quatre grands ensembles urbains

La Langue de Barbarie composé des quartiers de Guet Ndar, de Ndar toute et de Goukhou Mbath. Cet ensemble concentre l'essentiel de l'activité de pêche de la ville et une bonne partie de l'activité commerciale. Le Sud de la Langue de Barbarie fut, jusqu'à une date très récente, le lieu d'une florissante activité touristique.

La grande île de Sor constitué des quartiers populaires de Pikine, Champ de course, Léona, Diamaguène, Balacos, Ndiolofine, Tendjiguène et Diawlingue. Le secteur de Sor présente un paysage très contrasté marqué par une forte présence de zones d'habitations irrégulières. Il concentre près de 60% de la population de la ville.

L'Île de Saint-Louis localisé entre les deux premiers ensembles. Elle fut le siège de l'administration coloniale dont elle garde encore les symboles et reliques.

Aujourd'hui encore, l'Île est le centre administratif de la ville et abrite ses institutions, édifices et événements les plus importants.

Ces trois ensembles sont séparés par des bras du fleuve ; ce qui a nécessité la construction de plusieurs ponts pour assurer leur liaison physique.

Enfin l'ensemble Khor-Bango-Ngallèle essentiellement né de l'extension récente de la ville vers le Nord-Est. Khor, Bango, Ngallèle et Sanar sont des villages traditionnels qui se sont progressivement joints à la ville de Saint-Louis au fur et à mesure de son extension. La création de l'Université Gaston Berger sur le site de Sanar a été le principal accélérateur de l'urbanisation de cette partie de l'agglomération.

3. Démographie et dynamique spatiale

D'après les estimations de l'ANSD, la ville de Saint-Louis compte actuellement une population de 245 428 habitants composée de 123 214 hommes et de 122 134 femmes. Comme toutes les villes côtières du Sénégal, Saint-Louis a connu un accroissement démographique rapide et continu au cours de ces quatre dernières décennies. Avec un taux d'accroissement moyen annuel de 2,4%, sa population est par exemple passée de 154 205 en 2002 à 209 752 habitants en 2013 et devrait atteindre près de 300 000 habitants en 2025.

L'arrivée massif de réfugiés mauritaniens à partir de 1989 et l'amplification de l'exode rural au cours de la décennie suivante ont été des facteurs déterminants dans la dynamique démographique de la ville.

Parallèlement, la surface urbanisée de l'agglomération n'a pas cessé de s'étendre. Elle est par exemple passée de 983 à 1029 hectares entre 2000 et 2010, soit une variation de 4,7% en dix ans.

Le département de Saint-Louis fait partie, du fait de la présence de la ville de Saint-Louis, des six départements du pays dont les taux d'urbanisation dépassent 70%. Il est de 72% exactement dans le département de Saint-Louis.

4. Gouvernance urbaine

Saint-Louis est une commune urbaine dont les limites sont fixées par le décret n°67-252 du 08 mars 1967. Elle est limitée à l'Ouest par l'Océan Atlantique et dans ses autres parties par la commune de Gandon.

Elle est administrée par une équipe élue de soixante-dix (70) conseillers municipaux dont le maire et ses adjoints.

Comme toutes les grandes communes côtières du pays, Saint-Louis est aujourd'hui confrontée à trois problèmes majeurs :

L'insularité : qui accroît la vulnérabilité physique de la ville et entrave la cohésion du territoire urbain.

L'incohérence de ses limites territoriales : Saint-Louis évolue depuis plusieurs années hors de ses limites officielles devenues très exigües. Ce qui a comme conséquences une urbanisation désordonnée et surtout une exacerbation des conflits - notamment fonciers - avec la commune limitrophe de Gandon sur laquelle la ville s'étale inexorablement.

Un mode de gestion urbaine obsolète : Saint-Louis est aujourd'hui une agglomération polycentrique, mais qui peine à s'assumer comme telle à cause d'un mode de gestion urbaine obsolète et inapproprié. Un modèle de gouvernance qui prend en compte les contraintes de la forme urbaine est ainsi nécessaire pour limiter les effets pervers de l'urbanisation, et surtout mettre un terme au processus de fragmentation urbaine en cours.



III.2.3 ZIGUINCHOR, CENTRE D'ATTRACTION SUB-REGIONALE

Ce niveau regroupe des centres, comme Ziguinchor, à responsabilité administrative mais dont les fonctions relativement incomplètes ne permettent pas de contenir l'influence des centres de niveau supérieur.

PRESENTATION DE LA VILLE DE ZIGUINCHOR



1. Démographie et dynamique spatiale

Plus grande ville du Sud du pays, Ziguinchor occupe le cinquième rang de la hiérarchie urbaine sénégalaise. Estimée actuellement à 255 688 habitants, sa population représente environ 3% de la population urbaine nationale. Ziguinchor abrite 37% de la population totale de sa région et 81% de sa population urbaine.

Suite à l'insécurité qui sévit dans les campagnes basse-casamançaises depuis plusieurs décennies (rebellions), la ville de Ziguinchor a reçu un apport exceptionnel de population qui explique la forme et la rapidité de son étalement urbain. Malgré les énormes contraintes du site sur lequel elle est bâtie (enserrement par le Fleuve Casamance au Nord et par la forêt au Sud, ravinements, ...), Ziguinchor est l'une des villes du Sénégal dont la croissance a été la plus rapide au cours de ces dernières décennies. La surface urbanisée de l'agglomération a progressé de 22% entre 2000 et 2010 en passant de 1 627 à près de 2000 hectares.

La réalisation de la ZAC de Kantène en 2003 et la création de l'université Assane Seck ont été des facteurs déterminants de l'urbanisation récente de la ville.

Ziguinchor est une ville transfrontalière dont la proximité avec la Guinée Bissau a beaucoup influencé l'histoire, la culture et les modes de vie des habitants. L'axe Ziguinchor-Bissau reste dynamique et capte une bonne partie des échanges entre le Sénégal et la Guinée Bissau.

2. Economie urbaine

L'économie de la ville de Ziguinchor est essentiellement basée sur l'exploitation des aménités et des ressources naturelles de la Basse Casamance. Elle est ainsi organisée autour de quatre secteurs clés :

Le tourisme : la vitalité et le potentiel du secteur ont dicté la réalisation d'importants investissements publics et privés (escales, réceptifs hôteliers, campements ...), notamment le renforcement continu de la liaison-maritime avec Dakar (bateaux le Joola, Aline Siteo Diatta, Aguène et Diambogne,). Grâce à leur climat de type sub-guinéen et à leurs paysages exceptionnels (plans d'eau, faune et flore), Ziguinchor et sa région attirent chaque année des milliers de touristes venus des quatre coins du monde.

L'agriculture et la foresterie urbaines : une bonne partie de la main d'œuvre urbaine s'active dans ces deux secteurs essentiellement orientés vers la satisfaction des besoins courants de la population (alimentation, boiserie, etc.).

Le commerce et les services : comme toutes les grandes villes sénégalaises, Ziguinchor est un important centre de commerce et de services. Le commerce est dominé par les produits de la forêt (fruits, bois), de la mer et de l'artisanat. Ziguinchor est un haut lieu du commerce sous-régional entre le Sénégal, la Gambie et les deux Guinée.

Le transport et le fret : En plus d'être un nœud très actif du réseau de transport routier sénégalais, Ziguinchor abrite le port secondaire le plus dynamique du pays. Le fret maritime entre Dakar et Ziguinchor se développe de plus en plus et fait de la ville un point incontournable du fret fluviomaritime en Afrique de l'Ouest.

3. Gouvernance et contraintes de l'étalement urbain

Ziguinchor est une commune dont les limites sont fixées par le décret n°72-459 du 21 Avril 1972. Ce décret fixait la surface de la commune à 3 400 hectares.

La ville fut un important comptoir de commerce colonial (présence des grandes maisons de commerce françaises de l'époque) et a acquis le statut de commune de plein exercice dès 1956.



Le territoire de la ville est divisé en dix-sept (17) grands quartiers : Boucotte Centre, Boucotte Est, Boucotte Ouest, Boucotte Sud, Boudody Escale, Colobane, Diéfaye, Djibock, Djirigho, Kandé, Kandialang, Kenya, Lindiane, Néma, Petit Kandé, Santhiaba et Diabir. Ceux de Santhiaba, Djirigho, Néma, Boucotte Sud et Est sont les plus peuplés et concentrent près de 60% de la population de la ville. Certains de ces quartiers sont subdivisés en sous-quartiers dans le but de faciliter leur gestion dans un contexte d'insécurité latente.

Le premier plan directeur d'urbanisme de la ville date de 1982. Il a permis la restructuration de certains quartiers de la ville (Kandé, Colobane et Djibock), mais reste très insuffisamment mis en œuvre. L'arrivée massive de population entre 1980 et 2 000 n'a pas facilité l'aménagement et la gestion de la ville et a eu comme conséquence un développement rapide de l'habitat non planifié.

Aujourd'hui, l'étalement urbain de la ville de Ziguinchor se heurte à de sérieuses contraintes liées notamment à l'exiguïté des limites communales, la complexité physique du site de la ville et l'enserrement étouffant par d'ex-communautés rurales (Niaguis surtout, Coubalane et Niamone).



IV. MODELES DE GESTION DE CERTAINES VILLES AFRICAINES

IV.1 LA VILLE DE KIGALI

IV.1.1 Statut, composition et missions

La Ville de Kigali est la Capitale de la République du Rwanda bénéficiant d'un statut spécial dérogeant du droit commun.

La Ville de Kigali est subdivisée en Districts qui sont subdivisés en Secteurs. Les Secteurs sont subdivisés en Cellules qui sont subdivisées en Villages.

La Ville de Kigali a pour missions de :

- superviser la mise en œuvre des politiques nationales dans les Districts de la Ville de Kigali ;
- préparer le schéma directeur de la Ville de Kigali et les schémas directeurs spécifiques et les mettre en exécution à travers des projets à grande échelle exécutés au niveau de la Ville de Kigali et superviser la mise en exécution des plans directeurs spécifiques par les Districts ;
- préparer le Plan de Développement de la Ville de Kigali ;
- donner des lignes directrices et coordonner les activités de planification des Districts de la Ville de Kigali ;
- faire le suivi des activités et du fonctionnement des Districts de la Ville de Kigali et d'autres organes de l'Etat opérant au niveau de la Ville de Kigali et prêter les services qui ne sont pas rendus par les autres entités administratives dans la Ville de Kigali ;
- assurer la sécurité des personnes et des biens dans la Ville de Kigali ;
- promouvoir les infrastructures dans la Ville de Kigali et donner les lignes directrices pour leur mise en œuvre ;
- donner les lignes directrices pour l'inspection des infrastructures effectuée par les autres entités administratives de la Ville de Kigali et procéder aux inspections des grands projets mis en place au niveau de la Ville de Kigali ;
- élaborer et mettre en œuvre le plan de transport des personnes et des biens dans la Ville de Kigali ;
- mobiliser les ressources et mettre en place les stratégies de perception d'impôts et taxes conformément aux lois en la matière ;
- Appuyer les Districts de la Ville de Kigali en matière de développement économique ;
- promouvoir les activités d'investissement dans la Ville de Kigali et en assurer le suivi.

IV.1.2 Les organes de la ville de Kigali

Ce sont :

- le conseil de la ville ;
 - le comité exécutif ;
 - le secrétariat exécutif ;
- Conseil de la Ville de Kigali

Composition

Le Conseil de la Ville de Kigali est composé de trente-trois (33) membres dont:

- trois (3) membres du Conseil élus par le Conseil National de la Jeunesse, à raison d'un membre du Conseil par District de la Ville de Kigali;
- la Coordinatrice du Conseil National des Femmes au niveau de la Ville de Kigali;
- neuf (9) membres du Conseil provenant de chaque District de la Ville de Kigali élus conformément à la loi relative aux élections, dont au moins trente pour cent (30%) sont des femmes;
- le Président de la Fédération du Secteur Privé dans la Ville de Kigali;
- le Coordinateur du Conseil National des Personnes Handicapées au niveau de la Ville de Kigali;



- approuver les fonds devant être placés dans les établissements ou les sociétés dans lesquels la Ville de Kigali veut avoir des actions ;
- approuver le projet de schéma directeur, des plans locaux et particuliers de la Ville de Kigali conformément aux lois en la matière;
- approuver et assurer la mise en exécution des plans directeurs spécifiques relatifs à l'aménagement de la Ville de Kigali conformément aux lois en la matière;
- approuver le plan directeur et le programme relatifs au transport des personnes et des biens dans la Ville de Kigali et en assurer la mise en exécution;
- approuver les lignes directrices et les règlements relatifs aux infrastructures dans la Ville de Kigali;
- promouvoir des relations de coopération et de partenariat avec d'autres Villes ;
- approuver le budget de la Ville de Kigali;
- déterminer les frais perçus dans la Ville de Kigali conformément aux lois;
- déterminer les sanctions à imposer à ceux qui violent les directives du Conseil conformément aux lois ;
- mettre en place la structure organisationnelle de la Ville de Kigali et déterminer le fonctionnement des services qui y figurent et les salaires du personnel conformément au statut général de la fonction publique rwandaise;
- recevoir et trouver des solutions aux pétitions du personnel en tant qu'organe de recours ;
- approuver le plafond de crédit pouvant être contracté par la Ville de Kigali conformément aux lois et les modalités de remboursement ;
- approuver et faire le suivi du fonctionnement des comités spéciaux œuvrant au niveau de la Ville de Kigali;
- assurer le suivi de la gestion du patrimoine de la Ville de Kigali ;
- inviter tous les six (6) mois chaque membre du Comité Exécutif pour présenter le rapport sur la façon dont il s'acquitte de ses attributions;
- convoquer chaque trois (3) mois le Secrétaire Exécutif afin qu'il présente le rapport sur l'utilisation du budget;
- assurer le suivi trimestriel de l'exécution des résolutions du Conseil.

Le comité exécutif

Il comprend trois membres élus par un Collège électoral composé :

- des membres du Conseil de la Ville de Kigali;
- des membres des Conseils des Districts de la Ville de Kigali;
- des membres des bureaux des Conseils de tous les Secteurs de la Ville de Kigali.

Les candidats doivent être détenteurs au moins d'un diplôme de deuxième cycle délivré par une université ou une institution d'enseignement agréée.

Le Comité exécutif est un organe collégial comprenant :

- Le Maire ;
- Le Vice-Maire chargé du Développement Economique ;
- Le Vice-Maire chargé des Affaires Sociales ;

Le Comité Exécutif de la Ville de Kigali est chargé de :

- mettre en œuvre les politiques du Gouvernement, assurer le suivi de la mise en exécution des instructions et décisions du Conseil de la Ville de Kigali et soumettre au Conseil un rapport sur leur mise en exécution
- disséminer les lois, les règlements et les décisions du Conseil de la Ville de Kigali et celles du Gouvernement pour leur exécution ;
- mobiliser les entités administratives de la Ville de Kigali et la population à respecter les décisions du Conseil de la Ville de Kigali;
- préparer le budget de la Ville de Kigali et le soumettre au Conseil de la Ville de
- faire le suivi de la mise en exécution du budget et donner un rapport au Conseil;
- soumettre au Bureau du Conseil les points qu'il estime nécessaires à inscrire à l'ordre du jour du Conseil;



- mettre en exécution les résolutions issues de la collaboration entre le Conseil et d'autres services de l'Etat œuvrant dans la Ville de Kigali;
- prendre des mesures nécessaires au maintien de la sécurité de la population et de leurs biens;
- élaborer le plan de développement stratégique et le soumettre au Conseil pour approbation;
- préparer et exécuter le schéma directeur, le plan local et particulier de la Ville de Kigali conformément aux lois en la matière;
- assurer la promotion et le suivi des investissements dans la Ville de Kigali;
- promouvoir les infrastructures dans la Ville de Kigali et faire le suivi de leur gestion;
- donner des lignes directrices dans la mise en place des infrastructures dans la Ville de Kigali;
- fixer les modalités d'assurer l'entretien des infrastructures;
- prendre des décisions en matière de gestion du personnel ;
- préparer et soumettre au Conseil de la Ville de Kigali un rapport d'activités trimestriel et réserver copie au Ministre ayant l'administration locale dans ses attributions;
- recruter le personnel compétent pour la Ville de Kigali conformément aux lois régissant les agents de l'Etat et leur nomination à l'exception du Secrétaire Exécutif qui est nommé par le Conseil;
- approuver la note d'évaluation des performances du personnel de la Ville de Kigali accordée par le Secrétaire Exécutif, évaluer au deuxième degré les Chefs de services dans la Ville de Kigali, faire l'évaluation des performances du Secrétaire Exécutif, laquelle évaluation est approuvée par le Conseil de la Ville de Kigali;
- transmettre au Conseil un rapport trimestriel sur la mise en œuvre des décisions du Conseil;
- accomplir toute autre tâche rentrant dans ses attributions lui assignées par le Conseil ou d'autres organes de l'Etat d'échelon supérieur.

Le Maire de Kigali

Le Maire de la Ville de Kigali est le représentant de l'Etat au niveau de la Ville de Kigali. Assisté par les autres membres du Comité Exécutif, le Maire assure la gestion quotidienne du fonctionnement de la Ville de Kigali. Il est particulièrement chargé de :

- représenter la Ville de Kigali devant les autres institutions ;
- être le président du Comité Exécutif ;
- diriger la Ville de Kigali conformément aux lois;
- faire le suivi de l'administration des Districts de la Ville de Kigali ;
- signer les documents relevant de ses attributions, les accords de coopération entre la Ville de Kigali et d'autres institutions ;
- diffuser dans la Ville de Kigali la politique générale du pays ;
- assurer la sécurité des personnes et des biens dans la Ville de Kigali en collaboration avec les organes compétents ;
- soumettre le rapport d'activités au Conseil de la Ville de Kigali;
- recevoir les requêtes de la population auxquelles les services compétents de la Ville de Kigali n'ont pas pu trouver des solutions et y donner suite;
- présenter tous les six (6) mois devant le Conseil le rapport sur les activités relevant de ses attributions;
- s'acquitter de toute autre tâche en rapport avec ses attributions qui pourrait lui être confiée par le Conseil de la Ville de Kigali ou le Gouvernement.

Le Secrétaire Exécutif

Le Secrétaire Exécutif de la Ville de Kigali, choisi par concours, est nommé par le conseil de la ville de Kigali. Le Secrétaire Exécutif de la Ville de Kigali chargé de :

- diriger le personnel au niveau de la Ville de Kigali et faire le suivi de sa gestion;
- préparer le plan d'action de la Ville de Kigali et assurer le suivi de son exécution;
- coordonner la planification des activités de la Ville de Kigali et de ses Districts;
- convoquer chaque trimestre et chaque fois que de besoin la réunion des Secrétaires Exécutifs des Districts de la Ville de Kigali en vue d'échanger les idées sur leurs attributions ;
- préparer les dossiers et les autres documents devant être examinés par le Comité Exécutif de la Ville de Kigali;



- servir de rapporteur des réunions du Comité Exécutif de la Ville de Kigali ;
- gérer les finances et le patrimoine de la Ville de Kigali, assurer la mise en exécution de son budget et élaborer un rapport y relatif destiné au Comité Exécutif de la Ville de Kigali;
- assurer la gestion des dossiers du personnel de l'administration de la Ville de Kigali;
- diriger les activités visant à inventorier le patrimoine immobilier de la Ville de Kigali et en déterminer la valeur;
- faire le suivi du fonctionnement des projets opérant au niveau de la Ville de Kigali;
- préparer le rapport destiné au Comité Exécutif ainsi que les rapports trimestriels et annuels destinés au Conseil de la Ville de Kigali;
- signer tous les documents relatifs à la sortie des fonds conformément aux lois;
- évaluer les Chefs de services au premier degré et les autres membres du personnel de la Ville de Kigali au second degré;
- présenter tous les trois (3) mois au Conseil le rapport sur l'utilisation du budget.

IV.1.3 Ressources financières

Le budget de la ville de Kigali comprend :

- le budget ordinaire ;
- le budget de développement.

Chaque budget comprend des recettes et des dépenses qui doivent être équilibrées.

Ce budget annuel indique toutes les prévisions de recettes et de dépenses y compris le produit des activités exécutées.

Le budget de développement destiné à la Ville de Kigali est composé par son budget de développement particulier et le budget de développement de chaque District de la Ville de Kigali.

Dans ce cadre, le Maire de la Ville de Kigali reçoit le plan d'action annuel de chaque District de la Ville de Kigali ainsi que son budget afin de la fusion des activités de développement et leur transmission aux services étatiques compétents

Les fonds nécessaires à l'exécution des budgets de développement sont versés dans un compte commun ouvert et géré par l'administration de la Ville de Kigali en collaboration avec l'autorité du District de la Ville de Kigali. Les modalités de partage des fonds versés sur le compte commun de la Ville de Kigali et ses Districts sont déterminées par un arrêté présidentiel qui détermine aussi comment ce partage se fait et les grands projets de développement qui sont à la charge de la Ville de Kigali.

IV.2 DISTRICT AUTONOME D'ABIDJAN

V.2.1 Statut, composition et missions

Le District Autonome d'Abidjan est une entité territoriale de Côte d'Ivoire particulière dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Il regroupe les Communes et les sous-préfectures du département d'Abidjan. Ses limites territoriales se confondent avec les limites du département d'Abidjan.

Dans le respect de l'intégrité territoriale, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités territoriales et en harmonie avec les orientations nationales, le District Autonome d'Abidjan a pour compétences :

- la protection de l'environnement ;
- la planification de l'aménagement du territoire du District Autonome ;
- la lutte contre les effets néfastes de l'urbanisation ;
- la promotion et la réalisation des actions de développement économique, social et culturel ;
- la lutte contre l'insécurité ;
- la protection et la promotion des traditions et coutumes ;
- la possibilité qui lui est offerte :



- I- d'engager des actions complémentaires à celles de l'Etat et des collectivités territoriales de son ressort.
- de conclure toutes conventions avec l'Etat, d'autres collectivités territoriales, leurs établissements publics et leurs groupements ou les organismes privés pour mener avec eux des actions relevant de leur compétence.
 - de conclure toutes conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales, des organismes publics ou privés étrangers ou internationaux, dans un cadre général défini par l'Etat.

IV.2.2 Les organes du District Autonome d'Abidjan

Ce sont :

- le Conseil du District Autonome ;
- le Gouverneur du District Autonome ;
- le Bureau du Conseil du District Autonome.

Le Conseil du District

Composition

Le Conseil du District Autonome d'Abidjan comprend des membres répartis comme suit :

- un tiers (1/3) composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques du District Autonome d'Abidjan, de représentant d'associations de développement ainsi que de personnalités dudit District reconnues pour leur compétence. Ils sont nommés par décret ;
- deux tiers (2/3) désignés au sein des Conseils municipaux des Communes qui composent le District Autonome d'Abidjan, sur la base des tableaux de l'ordre desdits Conseils.

Attributions

Le Conseil du District Autonome règle par ses délibérations les matières relevant de la compétence du District Autonome ou présentant un intérêt pour celui-ci.

Il est consulté pour la réalisation des projets de développement d'intérêt national décidés par l'Etat sur le territoire du District Autonome.

Les Conseils municipaux pourront toutefois convenir du transfert au District Autonome et avec l'accord du Conseil du District Autonome, de la gestion des matières relevant de leur compétence pour lesquelles l'intervention du District Autonome s'avère appropriée.

Les délibérations sur les matières ci-dessous ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle :

- les programmes de développement économique et social ;
- la création des régies de recettes et d'avances ainsi que les règlements relatifs à leur organisation et à leur fonctionnement ;
- les emprunts et garanties d'emprunts.

Bureau du District Autonome

Composition

Le Bureau du Conseil du District Autonome comprend :

- un Gouverneur du District Autonome nommé par décret du Président de la République. Il a rang de Ministre et a préséance sur les Préfets ;
- 05 Vice-gouverneurs nommés parmi les membres du Conseil du District Autonome d'Abidjan, par décret pris en Conseil des Ministres ;
- un Secrétaire et un Secrétaire adjoint nommés parmi les membres du Conseil du District Autonome d'Abidjan, par arrêté du Gouverneur du District Autonome d'Abidjan

Attributions du Bureau du District Autonome

Le Bureau du Conseil du District Autonome est chargé :

- de l'établissement de l'ordre du jour des réunions du Conseil du District Autonome ;
- de la préparation du programme des opérations et des actions de développement du District Autonome ;



- de la préparation du budget du District Autonome et du suivi de son exécution ;
- du suivi du recouvrement des recettes du District Autonome ;
- des opérations préliminaires à l'attribution d'un marché par le Conseil du District Autonome ou par le Gouverneur du District Autonome, conformément aux dispositions du code des marchés publics ;
- d'émettre un avis préalable à l'engagement par le Gouverneur du District Autonome de dépenses dépassant un montant prévu par la loi portant régime financier du District Autonome.

Attributions du Gouverneur du District Autonome

Le Gouverneur du District est l'organe exécutif du District Autonome.

A ce titre :

- il prépare et soumet au Bureau du Conseil du District Autonome l'ordre du jour des réunions ;
- il convoque et préside les réunions du Bureau et celles du Conseil du District Autonome ;
- il exécute les délibérations du Conseil du District Autonome ;
- il est l'ordonnateur des dépenses et des recettes du District, sans préjudice des dispositions particulières des lois fiscales relatives à l'enrôlement des recettes fiscales des collectivités territoriales ;
- il est le chef des services du District Autonome ;
- il gère le domaine du District Autonome et exerce, à cet effet, les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux maires, et aux représentants de l'Etat ;
- il représente le District Autonome, sans préjudice des pouvoirs accordés par le Conseil du District Autonome à des Conseillers du District Autonome désignés pour représenter le District Autonome au sein d'organismes extérieurs.

En outre, dans le cadre des missions du District Autonome, le Gouverneur du District Autonome peut :

- conclure avec le représentant de l'Etat, des conventions à l'effet de disposer des services extérieurs de l'Etat ;
- donner, sous sa supervision et sa responsabilité, délégation de signature aux Chefs de ces services pour l'exécution des missions qu'il leur confie dans le cadre de ces conventions.

IV.2.3 Les ressources du District autonome d'Abidjan

Les ressources du District Autonome d'Abidjan comprennent :

- des ressources budgétaires de l'Etat transférées aux collectivités territoriales ;
- la dotation générale de décentralisation ;
- les subventions spéciales de l'Etat ;
- des ressources fiscales dans les limites consenties par l'Etat ;
- des emprunts ;
- des dons, legs et subventions.
- des emprunts après autorisation préalable du Ministre chargé de l'Economie et des Finances et de celui chargé des Collectivités territoriales.

IV.2.4 Relations avec les communes du district autonome d'Abidjan

Les délibérations et règlements des Conseils municipaux ne peuvent être contraires aux délibérations et règlements du Conseil du District Autonome.

Les Conseils municipaux des Communes du District Autonome donnent leur avis toutes les fois qu'ils sont requis par le Conseil du District Autonome.

Les Conseils municipaux intéressés par les actions de développement et les projets d'investissement entrepris à l'initiative du District sont obligatoirement consultés.

A la demande du Gouverneur du District Autonome, les Conseils municipaux des Communes du District Autonome sont tenus de collaborer à l'accomplissement des tâches d'intérêt public.

IV.2.5 Tutelle du district autonome d'Abidjan

La tutelle du District Autonome est assurée par le Ministre chargé des Collectivités Territoriales.

La tutelle sur le District Autonome comporte des fonctions :



- d'assistance, de Conseil, de soutien de son action et d'harmonisation de cette action avec celle de l'Etat et des autres collectivités territoriales ;
 - de contrôle qui s'exerce à priori
- L'autorité de tutelle procède, au moins une fois par semestre, à l'inspection du District. L'inspection fait l'objet d'un rapport dont copie est adressée au Gouverneur du District Autonome, qui le communique au Conseil du District Autonome.

IV.3 DISTRICT DE BAMAKO

IV.3.1 Statut, composition et missions

Le District de Bamako est une collectivité territoriale qui concerne la capitale du Mali et disposant d'un statut particulier. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière mais reste soumise à la tutelle de l'État représenté par le ministre chargé des collectivités territoriales.

Le district de Bamako est composé de 6 communes.

IV.3.2 Organes

Les organes sont : le Conseil de District, organe délibérant, et le Bureau, organe exécutif

Le Conseil du District

Composition

Il est composé de 37 conseillers élus par les conseils des 06 communes qui le composent.

Compétences du conseil de district

Le Conseil du District règle par ses délibérations les matières relevant de la compétence du District et présentant un intérêt pour l'ensemble de l'agglomération de Bamako à savoir :

- les programmes et projets de développement de la collectivité du District ;
- les budgets et comptes du District ;
- le schéma d'aménagement et d'urbanisme ;
- la protection de l'environnement ;
- la réalisation et l'entretien des infrastructures de voirie et d'assainissement dont la gestion est transférée au District ;
- l'acceptation, le refus de dons et legs au District ;
- la création et le mode de gestion des services et organismes personnalisés du District, et la gestion du personnel ;
- la gestion du domaine public et privé du District ;
- la réalisation et l'entretien des équipements d'intérêt du District notamment, les lycées et les instituts de formation de niveau secondaire, les musées, les hôpitaux ;
- la détermination des taux des impôts et taxes du District et l'institution de taxes rémunératoires ;
- la coopération et le jumelage avec d'autres collectivités ;
- la réglementation en matière de police administrative ;
- la dénomination des voies classées dans le domaine du District ;
- les emprunts ou les garanties d'emprunts ou avals.

Les autres matières d'intérêt local ont un caractère communal et relèvent à ce titre de la compétence des conseils communaux. Les conseils communaux pourront toutefois convenir du transfert au District de Bamako et avec l'accord du Conseil du District de la gestion des matières de leur compétence pour lesquelles l'intervention du District s'avère appropriée.

Les délibérations sur les matières énumérées ci-après ne deviennent exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle :

- les programmes de développement économique et social ;
- les budgets et les comptes ;
- les dons et legs assortis de conditions ;



- la création et le mode de gestion des services et organismes personnalisés ;
 - les modalités d'application du statut du personnel des collectivités territoriales ;
 - les opérations d'aménagement et d'urbanisme ;
 - les projets de jumelage et de coopération avec d'autres collectivités étrangères ;
 - la fixation des taux des impôts et taxes dans les limites des maxima fixés par la loi ;
 - la réglementation en matière de police administrative ;
 - les emprunts et les garanties d'emprunts ou avals ;
 - la prise de participation et toute intervention impliquant la cession des biens et des ressources du District ;
- Il est consulté pour la réalisation des projets de développement décidés par l'état sur le territoire du District.

L'organe exécutif

Composition

Le conseil exécutif élit un bureau composé du maire, président du conseil et deux adjoints qui constituent l'organe exécutif.

Les fonctions de Maire du District ou d'Adjoint du Maire du District sont incompatibles avec celles de maire de Commune, de député à l'Assemblée Nationale, de membre du bureau du Haut Conseil des Collectivités territoriales

Attributions

Le Maire du District est chargé de l'exécution des délibérations du Conseil du District de Bamako. Il est compétent, sous le contrôle du conseil de :

- l'élaboration et l'exécution des programmes de développement du District de Bamako;
- la représentation du District de Bamako dans tous les actes de la vie civile;
- la réalisation et l'entretien des infrastructures et équipements d'intérêt du District de Bamako ;
- la préparation et l'exécution du budget du District de Bamako dont il est l'ordonnateur;
- la gestion des services administratifs du District de Bamako;
- la gestion et l'administration des biens du District de Bamako et la prise de tous actes conservatoires ;
- la tutelle des organismes personnalisés du District de Bamako ;
- la souscription des marchés, la passation des baux et adjudications des travaux ;
- l'établissement des actes de vente, d'échange, de partage, d'acquisition des biens du patrimoine ;
- la police administrative.

Sous l'autorité du Maire, le premier Adjoint est chargé :

- des affaires administratives et juridiques ;
- de la gestion des services, de la supervision des organismes personnalisés du District de Bamako ;
- 3. de la police administrative ;
- des affaires politiques, sociales, religieuses, culturelles ;
- de toutes autres tâches que le Maire lui confie.

Sous l'autorité du Maire du District le deuxième Adjoint est chargé :

- de l'élaboration et de la mise en œuvre du programme de développement du District de Bamako ;
- de la gestion domaniale et foncière;
- de la programmation, de la réalisation et de l'entretien des infrastructures et équipements d'intérêt du District de Bamako;
- de la protection de l'environnement dans le District de Bamako ;
- du jumelage et de la coopération avec d'autres collectivités décentralisées ;
- de la gestion financière et de la préparation des marchés publics, baux, contrats et conventions ;
- de toutes autres tâches que le Maire lui confie.



SIV.3.3 Les ressources

Les ressources du District de Bamako et des Communes qui le composent comprennent :

- des ressources budgétaires de l'état transférées aux Collectivités Territoriales : la dotation générale de décentralisation ; les subventions spéciales de l'état.
- des ressources budgétaires du District de Bamako transférées aux communes.
- des ressources fiscales qui comprennent :
 - Les impôts d'état transférés aux collectivités Territoriales,
 - les impôts et taxes locaux directs dont les taux d'imposition sont fixés par les délibérations des conseils des collectivités, les impôts et taxes locaux indirects.
- les produits d'exploitation qui comprennent :
 - Les Recettes tarifaires ;
 - Les Produits sur les prestations de services ;
 - Les Revenus du domaine ;
- les Emprunts autorisés ;
- les Dons et Legs ;
- la Dotation du Fonds de Péréquation ;
- les autres ressources Les produits financiers ;
- les subventions des partenaires extérieurs.



IV.4 ANALYSE COMPARATIVE

IV.4.1 ANALYSE GENERALE

Le tableau ci-dessous présente une comparaison de l'organisation des quatre villes. En dehors de Dakar, toutes ces capitales bénéficient d'un statut spécial qui déroge du droit commun.

Les organes délibérants, à Kigali et à Abidjan, intègrent des représentants de la vie économique, sociale et associative intervenant dans leur territoire, lesquels représentent, dans chaque cas, un tiers des membres de l'organe. A Kigali au moins 30% des membres doivent être des femmes.

A Bamako et à Dakar les organes délibérants sont le reflet des conseillers des communes qui les composent. Au niveau des organes délibérants le système collégial est privilégié à Kigali et à Bamako où le maire est assisté par des adjoints disposant de compétences déléguées d'office par la loi. Ces organes sont élus à Kigali (par un collège électoral qui est composé des conseils de toutes les structures du territoire de la ville de Kigali) et à Bamako (par les membres du conseil du district de Bamako).

A Abidjan, le Gouverneur (maire) et les Vice-gouverneurs sont nommés par décret tandis que le secrétaire et son adjoint sont nommés par le Gouverneur qui a rang de ministre et préséance sur les préfets. A Dakar, par contre, le maire et ses adjoints sont élus par le Conseil de la ville.

Si à Abidjan, Dakar et Bamako, le Gouverneur et les maires sont ordonnateurs du budget communal et chef des services techniques et administratifs, à Kigali ces fonctions sont exercées par un secrétaire exécutif choisi par concours et nommé par le Conseil de la Ville de Kigali, sa gestion est contrôlée par le comité exécutif.

A Abidjan, Bamako et Kigali, les communes et districts sont soumis à l'autorité des Villes en ce qui concerne les investissements dans leur périmètre : leur collaboration est obligatoire, contrairement à Dakar où il n'y a aucune hiérarchie fonctionnelle ou technique entre la ville et les communes.

A Kigali il y a une fusion entre les budgets de développement de la Ville et des districts, ce qui permet une mise en œuvre concertée et collégiale, un budget de développement étant alloué, dans un compte commun, aux différentes entités, et géré par le secrétaire exécutif de la ville en relation avec les secrétaires exécutifs des autres districts. Un arrêté du président de la république répartit entre la ville de Kigali et les districts la responsabilité de l'exécution des investissements figurant dans leur budget de développement et pris en charge dans le compte commun.

En définitive, le modèle de Kigali semble le plus achevé et pourrait inspirer les réformes à apporter au Sénégal.

IV.4.2 LES PARTICULARITES DU MODELE RWANDAIS

Des modèles de villes /capitales étudiés, celui de Kigali nous paraît être le plus intéressant en raison des résultats probants qu'il a permis de réaliser.

Une brève présentation de l'évolution de la ville de Kigali permet de mesurer le chemin parcouru par cette ville. La population de la ville de Kigali est passée de 235 664 habitants en 1990 à 1 132 686 habitants lors du recensement de 2015.

Cette augmentation rapide de la population est liée à la grave crise que le Rwanda a connue en 1993. Cette année-là, la guerre a poussé près de 600.000 déplacés à fuir et une bonne partie se dirigea vers la capitale. Après la guerre, les rapatriements massifs des réfugiés en 1994 et 1996 ont versé une partie importante de la population dans les villes.

Kigali était la destination privilégiée pour des raisons de sécurité mais également pour les nombreuses opportunités d'emploi, de commerce et de formation qu'il offrait.

Cette explosion démographique enregistrée dans une courte durée a sensiblement perturbé l'occupation de l'espace rendant nécessaire une redéfinition des limites urbaines et son extension en 2000 sur 314 km² (réforme de 2000) et sur 730 km², ses limites actuelles.

La question cruciale d'après-guerre fut d'abord la réinstallation des réfugiés. C'est ainsi que des sites ont été lotis pour accueillir les réfugiés et d'autres lotissements réalisés pour l'habitat de haut et moyen standing.



Au même moment beaucoup de gens, sans se conformer au plan directeur, construisaient anarchiquement leurs propres maisons presque partout dans la ville.

Il en résultera un modèle d'urbanisation caractérisée par des quartiers modernes relativement bien équipés abritant des riches qui côtoient des quartiers spontanés où se concentrent des populations à faible revenu. Cette tendance de macrocéphalie non contrôlée s'accroît régulièrement. En 2007, Kigali abritait 44% des fonctionnaires du secteur public et regroupait plus de 50% du commerce de gros et la quasi-totalité des activités industrielles. En 2008, Kigali abritait 4 des 6 institutions publiques d'enseignement supérieur du pays. Pour corriger cette tendance, l'Etat rwandais a mis en œuvre des politiques publiques hardies, notamment dans le domaine de la décentralisation.

L'objectif général de la décentralisation au Rwanda est d'assurer l'habilitation politique, économique, sociale, administrative et technique de la population locale à lutter contre la pauvreté en participant pleinement dans la planification et dans la gestion de son processus de développement.

Les différentes réformes mises en œuvre dans le domaine de la gouvernance territoriale ont permis de faire de Kigali une ville compétitive et attractive de classe internationale et offrant un environnement sûr et propice à l'investissement.

Pour atteindre ces résultats, le gouvernement rwandais a appliqué une politique stricte placée sous le signe de l'ordre et de la propreté que ce soit au niveau national ou à l'échelle de la ville elle-même.

En dépit des conséquences de cette rigueur, notamment sur le plan des libertés publiques, le monde entier est tombé sous le charme des prouesses du Rwanda dans beaucoup de secteurs.

Les élus sénégalais n'ont d'ailleurs pas échappé à ce charme. C'est ainsi qu'une délégation de 13 maires a séjourné à Kigali, du 18 au 25 janvier 2020, pour s'imprégner de l'exemple de cette ville et, éventuellement s'en inspirer. Le modèle de Kigali se caractérise essentiellement par une atténuation du principe d'égalité des collectivités territoriales, d'une nette répartition des compétences entre la ville et les districts et d'une gouvernance partagée.

L'atténuation du principe d'égalité des collectivités territoriales se manifeste par une certaine autorité que la ville exerce sur les autres ordres de collectivité territoriale.

A titre d'illustration, la ville supervise la mise en œuvre des politiques nationales dans les Districts de la Ville de Kigali. Dans le même ordre d'idée, la ville est chargée de faire le suivi des activités et du fonctionnement des Districts de la Ville de Kigali et d'autres organes de l'Etat opérant au niveau de la Ville de Kigali et prester les services qui ne sont pas rendus par les autres entités administratives dans la Ville de Kigali.

Dans la répartition des compétences, le district est confiné strictement aux fonctions ci-après :

- 1° mettre en exécution les plans directeurs spécifiques en se référant sur le plan directeur de la Ville de Kigali ;
- 2° assurer la protection, la construction et la maintenance des infrastructures en se référant sur le plan directeur et des lignes directrices de la Ville de Kigali.

La gouvernance partagée apparaît, quant à elle, dans la composition de l'organe délibérant de la ville de Kigali, à savoir le conseil de ville.

Le Conseil de la Ville de Kigali est composé de trente-trois (33) membres dont :

- trois (3) membres du Conseil élus par le Conseil National de la Jeunesse, à raison d'un membre du Conseil par District de la Ville de Kigali;
- la Coordinatrice du Conseil National des Femmes au niveau de la Ville de Kigali;
- neuf (9) membres du Conseil provenant de chaque District de la Ville de Kigali élus conformément à la loi relative aux élections, dont au moins trente pour cent (30%) sont des femmes;
- le Président de la Fédération du Secteur Privé dans la Ville de Kigali;
- le Coordinateur du Conseil National des Personnes Handicapées au niveau de la Ville de Kigali.

Sans qu'il ne soit question de faire du mimétisme, l'exemple de Kigali pourrait guider une réforme de nos villes en gardant bien à l'esprit que le succès du modèle de Kigali relève d'une application stricte des politiques arrêtées.

Il faut aussi tenir compte que le Rwanda et le Sénégal ont des trajectoires et des réalités historiques, politiques, sociales et culturelles très différentes.



Capitales africaines	Statut	Composition	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe technique	Relations hiérarchiques
District autonome d'Abidjan	Spécial	Communes et sous-préfectures	2 collèges (2/3 désignés par les conseils des communes du district sur la base des tableaux			
1/3 nommé parmi les acteurs du district)	Gouverneur nommé par décret assisté par un bureau de 5 vice-gouverneurs nommés par décret et d'un secrétaire et son adjoint nommé par le gouverneur	Services administratifs et techniques placés sous l'autorité du gouverneur coordonnée par un secrétaire général	Le district autonome à prédominance sur les communes et sous-préfecture			
District de Bamako	Spécial	Communes	Conseillers élus par les communes du district	Bureau collégial comprenant un maire et 2 adjoints élus	Services administratifs et techniques placés sous l'autorité du maire coordonnée par un secrétaire général	Le district a prédominance sur les communes
Ville de Dakar	Droit commun	communes	Conseillers des communes suivant l'ordre de leur élection au niveau de leurs communes	Maire assisté par des adjoints	Services administratifs et techniques placés sous l'autorité du gouverneur coordonnée par un secrétaire général	Aucune relation hiérarchique



Ville de Kigali	Spécial	Districts	2 collèges (2/3 élus et 1/3 représentants acteurs du territoire élus ou nommés)	Comité exécutif de 3 membres élus par un collège comprenant les conseils de toutes les structures du territoire de la ville de Kigali	Secrétariat exécutif dirigé par un secrétaire recruté par concours responsable de la gestion administrative, technique et financière (ordonnateur du budget)	La ville a prédominance sur les districts
-----------------	---------	-----------	---	---	--	---



TROISIEME PARTIE

PROPOSITION D'UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE FONCTIONNELLE POUR LES VILLES ET COMMUNES CAPITALES REGIONALES



Cette partie a pour objet de proposer un modèle de gestion des villes et communes capitales régionales que sont Dakar, Thiès, Saint-Louis, Kaolack et Ziguinchor sur la base des conclusions de l'étude. Après le rappel des principales conclusions qui servent d'argumentaire, trois séries de propositions sont faites dans le sens i) de faire émerger une armature urbaine efficace et opérationnelle en fonction de la nature d'attractivité exercée par la localité, ii) de faire de la territorialisation des politiques publiques, objet en partie de la réforme de l'acte 3, une réalité et iii) de proposer pour ces localités, un mode de gestion dérogatoire du cadre général applicable aux collectivités territoriales du pays.

V. SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX CONSTATS

V.1 Rappel des 03 objectifs fondamentaux assignés à l'Acte 3 de la décentralisation :

La réforme de l'acte 3 de la décentralisation est mise en œuvre dans l'objectif d'assurer :

- la construction d'une cohérence territoriale rénovée par une réorganisation de l'espace, une architecture administrative simplifiée et l'émergence de pôles de développement ;
 - la lisibilité des échelles de gouvernance par la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que le développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels;
 - le financement du développement territorial par la modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme résolue des finances locales et la promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.
- L'adoption du Code général des Collectivités territoriales en 2013 a rendu effective la mise en œuvre de la première phase de la réforme de l'Acte 3 avec, notamment :
- la suppression de la région collectivité territoriale ;
 - l'érection des départements, donc des 13 Villes capitales régionales, à l'exception de Dakar, en collectivités territoriales ;
 - l'uniformisation du statut des communes (communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales et des communes d'arrondissement en communes) ;
 - la création de cinq villes y compris la capitale nationale Dakar, en vue de mutualiser les compétences des communes qui les constituent ;
 - la répartition des compétences transférées dans les neuf domaines entre les départements et les communes;
 - l'existence de 599 Collectivités territoriales composées de 42 départements et 557 communes dont 5 villes réparties dans 182 circonscriptions administratives (14 Régions, 45 départements et 123 arrondissements).

V.2 Les principaux constats

Comparativement aux objectifs de la réforme, l'examen de la mise en œuvre de sa première phase permet de relever les constats suivants :

1 : Un contexte marqué par des politiques publiques inachevées, caractérisé par :

- une réforme de l'acte 3 de la décentralisation incapable de dépasser sa première phase institutionnelle ;
- une territorialisation des politiques publiques pour accompagner la mise en œuvre du PSE (qui en est à son 2ème plan d'actions prioritaires) qui tarde à se matérialiser sur le terrain en raison de l'absence d'un dispositif institutionnel pour sa mise en œuvre ;
- une volonté d'aménagement du territoire qui tarde à se matérialiser par les retards notés dans l'adoption des différents outils et instruments de mise en œuvre.



Des Collectivités territoriales qui ont des difficultés multiformes pour assumer leurs missions en raison :

- des disparités importantes existant entre les collectivités en fonction de leur taille mais aussi de leur localisation avec une part non négligeable de petites communes, en zones urbaine comme rurale, peu viables territorialement, financièrement et économiquement ;
- des capacités financières faibles limitant les possibilités d'investissement des CT et marquées par l'inadéquation entre les ressources des CT et les missions qu'elles doivent assurer, une fiscalité locale peu productive au rendement insuffisant, une faiblesse des fonds de transfert (FDD, FECT et BCI) malgré les hausses enregistrées ces dernières années, la complexité de la fiscalité locale au rendement insuffisant ;
- des ressources humaines limitées en quantité et insuffisamment qualifiées qui entravent la gestion et le bon fonctionnement des services municipaux, départementaux et des organes délibérants et exécutifs ;
- une inexistence de structures intercommunales permettant une mutualisation des ressources et des moyens pour mettre en œuvre des projets d'intérêt partagé ;
- un interventionnisme prégnant et permanent de l'Etat qui est le principal investisseur dans les collectivités territoriales et une réticence de certains ministères sectoriels à respecter l'esprit et la lettre des transferts de compétences et de ressources ;
- un dispositif de déconcentration, corollaire de la décentralisation, qui est resté léthargique et en marge des ambitions annoncées de modernisation de l'administration publique ;
- une suradministration du territoire national puisqu'en n'importe quel point où il s'y situe le citoyen a en face de lui 2 ou 3 autorités décentralisées et 3 autorités déconcentrées.

3 : Une iniquité territoriale grandissante

Elle se manifeste par l'écart grandissant à l'intérieur des villes-capitales et entre celles-ci et les autres Collectivités territoriales puisque les villes-capitales du Sénégal sont caractérisées par une inflation humaine, une hypertrophie des services administratifs et financiers, une surconcentration des centres de décisions et de pouvoir, et constituent en même temps, des lieux frappés par l'insalubrité, l'insécurité et l'extrême pauvreté en dépit des budgets massifs votés annuellement par les conseils territoriaux ;

4 : Un Etat omniprésent et prééminent

Celui-ci définit et applique les politiques nationales et assure la satisfaction de l'essentiel des besoins des populations à travers des investissements massifs exécutés par ses propres services et démembrements (les engagements financiers de l'Etat dans la région de Dakar se chiffrent à plus de 2 000 milliards FCFA en 2018) alors que les Collectivités territoriales sont les réceptacles indiqués pour exécuter ces investissements.

L'émergence, par la seule volonté de l'Etat sans association des collectivités territoriales abritant ces sites, des pôles urbains de Diamniadio et du Lac Rose bénéficiant d'un projet de territoire cohérent avec des financements massifs est à elle seule révélatrice de l'incidence qu'une volonté politique peut valoir sur le développement des localités et la nécessité d'un partenariat Etat/CT.

5 : Une disparité des situations des villes et communes capitales régionales et/ou départementales composées de trois catégories :

- Dakar à la fois Capitale nationale, régionale et départementale :

o bénéficiant du statut de Ville, découpée en 19 Communes, qui ne dispose d'aucun mécanisme pour fédérer ces communes autour d'un projet qui leur soit commun pour une gestion concertée du territoire, une répartition harmonieuse des investissements et une bonne prise en charge des besoins des populations ;

o exerçant en même temps les fonctions dévolues au conseil départemental sans disposer, en retour des ressources financières affectées au département ;

o partageant, son territoire (capitale nationale) avec d'autres acteurs comme l'Etat et le secteur privés et la société civile organisée sans avoir d'autorité particulière sur ces acteurs pour l'organisation et la promotion du développement de ce territoire;



- le département de Thiès composé de 16 collectivités territoriales (la collectivité territoriale départementale qui partage « son territoire » avec la Ville de Thiès et ses 3 communes qui la composent ainsi que 12 autres communes), : la juxtaposition de toutes ces collectivités territoriales avec des compétences plus ou moins identiques sur un même territoire est souvent sources de conflits et parfois de léthargies toujours dans un contexte d'absence de hiérarchie qui fait que chaque collectivité territoriale est libre de ses actions dans les limites de son territoire et de ses compétences ;

- Kaolack, Saint-Louis et Ziguinchor qui partagent le même territoire avec les autres communes qui les composent sans aucun mécanisme de coopération pour un développement concerté de l'espace départemental chaque entité se contentant de gérer le quotidien sans aucune perspective d'anticipation des besoins futurs en vue de la programmation des mesures adaptées à moyen et long terme.

6 : une absence de collaborations entre Collectivités territoriales consécutives :

- à l'inexistence de structures ou de mécanismes de coopération entre Collectivités territoriales (intercommunalité) ou entre Etat et Collectivités territoriales (Contrat plan) malgré les possibilités offertes par le Code des Collectivités territoriales puisque, même entre collectivités territoriales ayant des dépendances fonctionnelles les tentatives d'intercommunalités n'aboutissent presque jamais en raison d'intérêts subjectifs divergents;

- à des Villes-capitales qui partagent leur territoire avec les communes et les villes et qui ne disposent ni des compétences pour les contraindre à collaborer, ni des ressources pour assurer des fonctions de coordination et de mutualisation des ressources et des moyens ;

7 : une modification du statut de la ville sans aucune plus-value dans ses rapports avec les communes qui la constituent.

Les changements intervenues, depuis 2013, dans le statut (hybride) des Villes comme Dakar, dans le mode de composition de leur organe délibérant, dans leurs compétences et leurs relations avec les Communes qui les composent, n'ont pas amélioré la gestion de la capitale nationale ni la prise en charge des besoins des populations, les conseils municipaux se limitant à la gestion des affaires courantes sans aucune stratégie à long terme permettant d'anticiper sur les évolutions futures inhérentes à l'urbanisation galopante et aux conséquences économiques, sociales et environnementales qu'elle induit ;

8 : Des territoires partagés par plusieurs acteurs qui nécessitent une gestion concertée

Le rôle et la place de plus en plus important de l'Etat, des collectivités territoriales et des acteurs économiques et sociaux dans les programmes de développement urbain, justifient la nécessité d'une action politique de plus en plus négociée et d'une gestion concertée et contractualisée des territoires avec tous les acteurs du territoire pour une bonne prise en charge des différentes fonctions des villes-capitales au plan économique, politique et socio-culturel.

9 : des modes de gestion de certaines villes capitales africaines à capitaliser :

Les capitales africaines que sont Abidjan, Kigali et Bamako ont expérimenté des modes de gestion qui leur confèrent un statut particulier dérogatoire du statut général de autres collectivités territoriales, ce qui leur a permis de mieux prendre en charges les fonctions inhérentes à leur nature de ville capitale nationale et de répondre ainsi aux besoins des populations. Dans ce cadre, la Ville de Kigali semble être le modèle le plus achevé.



V.I LES PROPOSITIONS

PROPOSITION 1 : FAIRE EMERGER UNE ARMATURE URBAINE FONCTIONNELLE ET OPERATIONNELLE CENTREE SUR LES VILLES ET COMMUNES DE DAKAR, KAO- LACK, SAINT-LOUIS, THIES ET ZIGUINCHOR

L'émergence d'une politique de développement territorial est conditionnée par la compétitivité des territoires en termes de création de richesse, de force économique, de performance sociale et de facteurs d'attractivité. Dans le cadre de la réforme territoriale, la problématique de la compétitivité revêt une importance essentielle dans le contexte de la mondialisation et d'ouverture rapide des marchés des territoires sénégalais en permettant de programmer à partir d'un bilan territorial précis la promotion de politiques d'incitation et d'amélioration de la compétitivité pour les territoires émergents.

Les villes constituent, en effet, de véritables pivots d'organisation et d'animation de l'espace régional. Il s'agira de concevoir d'une manière globale une politique de promotion de ces centres avec une bonne dotation en équipements de base pour leur faire jouer pleinement les fonctions qu'ils doivent assurer à l'égard des populations. Cette option de villes ou centres intermédiaires est basée sur la conviction qu'un réseau bien articulé de villes de taille et de caractéristiques fonctionnelles différentes peut devenir une force positive pour le développement national et régional, en contribuant au soutien du développement du monde rural. En effet, les centres intermédiaires dans une région, constituent des lieux privilégiés pour soutenir l'activité productive en milieu rural et garantir l'essor de la petite et moyenne entreprise et l'intégration des économies urbaines et rurales.

Le niveau et l'intensité des relations ville campagne constituent le baromètre le plus pertinent pour apprécier la fonctionnalité de la ville par rapport à son environnement. Les centres secondaires sont appelés à contribuer à un rééquilibrage du maillage urbain et à jouer un rôle d'entraînement de leur hinterland (centres ruraux) en vue d'une diffusion du développement économique et social. De ce fait, les villes doivent entretenir des relations fonctionnelles avec leur hinterland. Seule, une véritable complémentarité entre espaces urbain et rural pourra garantir l'unité sociale et favoriser le développement local. Ces relations méritent d'être renforcées tout en veillant à ce qu'elles ne nuisent ni à la ville, ni la campagne.

Trois niveaux hiérarchiques principaux pourraient être retenus pour la typologie du réseau urbain futur :

- La construction d'une aire métropolitaine à vocation internationale ;
- La promotion des métropoles d'équilibre ;
- Le développement d'agglomérations sous- régionales.

1.Principe 1 : La construction d'une aire métropolitaine

Le niveau supérieur de la hiérarchie urbaine du Sénégal sera composé de Dakar qui constitue le moteur de la conurbation en devenir formée par Dakar-Mbour et Thiès.

Cette conurbation exerce une domination exceptionnelle favorisée par l'émergence du pôle Diamniadio et centralise ainsi, d'importants pouvoirs de décision permettant le fonctionnement d'un espace dynamique. Le développement de cet espace peut être lié à sa position géographique, d'ailleurs, le littoral constitue l'axe majeur et privilégié d'urbanisation et reste pénétré par de multiples flux relationnels, de capitaux, d'hommes. Les infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires lui assurent un rôle clé dans les échanges régionaux et internationaux.



La politique de territoire viable et robuste dans l'aire métropolitaine Dakar-Mbour et Thiès de par sa position géographique, doit être orientée vers l'adaptation et la résilience au changement climatique. Des territoires résilients doivent être au cœur de la politique d'aménagement du territoire en accordant une importance capitale aux risques liés aux changements climatiques. Le niveau supérieur de la hiérarchie (Dakar – Mbour – Thiès) est essentiellement situé sur la frange côtière (grande et petite côte). Dans cette logique, la résilience des territoires doit être au cœur de la démarche de construction et de valorisation des villes.

Il est judicieux de renforcer la vocation internationale de cette conurbation dont l'ouverture sur la mer et sur les grandes voies de communication internationale peut servir de porte d'entrée au commerce mondial. Pour lui conférer une plus grande visibilité, un accent particulier doit être mis sur les fonctions d'excellence pour améliorer l'attractivité de ces villes en termes de promotion de pôles universitaires et surtout des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Dakar peut aussi se spécialiser de plus en plus dans des fonctions d'accueil de haute qualité en matière d'offre touristique.

Ainsi, elle pourrait acquérir de nouvelles missions dans la facilitation des échanges entre la région et les autres régions du continent africain d'une part, et d'autre part, avec les autres continents (ports, aéroports) en vue d'une meilleure connexion des Etats à l'espace mondial. En définitive cette métropole devrait s'orienter de plus en plus vers une vocation de pôles de compétitivité et de plateaux d'échanges entre la région et le reste du monde. Il est fortement recommandé que ce type de configuration puisse être étendu à l'ensemble des métropoles d'équilibre au moins et au cas par cas à d'autres villes confrontés à des problèmes d'espace.

Actions liées au principe 1

Les stratégies à envisager pour construire une image positive et attractive, robuste et compétitive pour positionner la conurbation dans l'aire métropolitaine en cours de formation sont :

- Renforcer les fonctions d'excellence avec une meilleure offre territoriale (services de qualité, renforcement du pôle universitaire : réseau, échanges, coopération),
- Construire une politique économique qui tienne compte des multiples dimensions de l'aire métropolitaine en devenir,
- Améliorer le niveau d'équipements et de services dans l'aire métropolitaine,
- Améliorer des infrastructures de desserte et de transport internes et de liaison avec les autres villes,
- Veillez à assurer la sécurité des biens et des personnes et à mettre en place une politique de loisir qui vise à rendre conviviale la ville,
- Veiller à une gestion des mobilités,
- Mettre en place une vigoureuse politique de gestion de l'environnement,
- Assurer une protection des zones côtières fragiles dans le contexte des changements climatiques,
- Améliorer les conditions d'habitation pour éviter le syndrome des inondations,
- Veiller à une meilleure gestion du foncier : (foncier urbain et rural),
- Protéger le caractère forestier de la région en conservant les espaces naturels.

2. Principe 2 : La promotion de métropoles nationales d'équilibre

Les capitales régionales que sont Kaolack, Saint-Louis et Thiès doivent fortement être repositionnées pour jouer leur fonction de métropole d'équilibre. Dans la perspective de la recherche d'une cohésion territoriale, il faut promouvoir la construction de métropoles intermédiaires susceptibles de mailler, de manière optimale, le territoire. C'est dans cette optique que les capitales régionales constituent des alternatives de choix dans l'approche d'un développement polycentrique. La mise en œuvre de programmes de développement territorial (Promovilles, PACASEN, etc) constitue des instruments majeurs permettant de renforcer l'offre territoriale de ce niveau et favoriser l'attractivité des villes qui le composent.

Les politiques de développement, devraient favoriser des stratégies permettant aux territoires de se spécialiser de valoriser leurs ressources spécifiques pour améliorer leur attractivité territoriale. Ces stratégies de spécialisation constituent en soi un enjeu majeur et exigent une appréciation et une analyse impliquant l'ensemble des acteurs, des atouts et des opportunités qu'elles peuvent saisir pour mieux se positionner. Ce niveau est appelé rééquilibrage du maillage urbain.



Actions liées au principe 2

Les interventions pour promouvoir et conforter ce rôle de métropole régionale sont principalement :

- Renforcer l'attractivité économique des capitales régionales en diversifiant le tissu économique ;
- Améliorer constamment le niveau d'équipement et de services (Aéroport, port sec, gares routière, ferroviaire, etc.) ;
- Améliorer les infrastructures de desserte et de transport internes
- Améliorer les fonctions d'excellence autour des pôles universitaires
- Promouvoir l'attractivité autour du développement de l'Industrie et de la Recherche
- Favoriser l'accès aux nouvelles technologies d'information et de communication.
- Requalifier les espaces impropres à la construction,
- Lutter contre les inondations dans les zones sensibles,
- Protéger les espaces littoraux contre l'érosion côtière,
- Protéger les espaces naturels

3. Principe 3 : Le développement des agglomérations de niveau régional et aire urbaine

Il s'agira de concevoir d'une manière globale une politique de promotion de ces centres avec une bonne dotation en équipements de base pour leur faire jouer pleinement les fonctions qu'ils doivent assurer à l'égard des populations. Tel est le cas de Ziguinchor.

La création et le développement de plusieurs zones urbaines permettraient d'amoindrir les effets liés à une forte concentration spatiale. Ce modèle d'organisation de l'espace permet un meilleur maillage du territoire et une meilleure diffusion des effets du développement économique et social. Les régions urbaines à promouvoir seront organisées autour d'un pôle central, ou agglomération de niveau régional et d'un réseau de villes hiérarchisées bénéficiant de fonctions plus ou moins spécialisées.

Cette option de villes ou centres intermédiaires, basée sur la vision de construction d'un réseau bien articulé de villes de taille moyenne et de caractéristiques fonctionnelles différentes, peut devenir une force positive pour le développement national et régional, en contribuant au soutien et au dynamisme du monde rural. En effet, les centres intermédiaires dans une région constituent des lieux privilégiés pour soutenir l'activité productive en milieu rural et garantir l'essor de la petite et moyenne entreprise et l'intégration des économies urbaines et rurales. Le niveau et l'intensité des relations ville-campagne constituent le baromètre le plus pertinent pour apprécier la fonctionnalité de la ville par rapport à son environnement.

Actions liées au principe 3 :

La promotion de ces centres constituerait de véritables pivots d'organisation et d'animation de l'espace régional. Il s'agira de concevoir d'une manière globale une politique de promotion de ces centres avec une bonne dotation en équipements de base pour leur faire pleinement jouer les fonctions qu'elles doivent assurer en faveur des populations. Le soutien des pôles frontaliers doit permettre de leur faire bénéficier des équipements marchands et de services sociaux de base permettant d'attirer des investissements et de rendre attractif les espaces transfrontaliers.



PROPOSITION 2 :

FAIRE DE LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LE SOCLE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

La territorialisation des politiques publiques met l'accent sur l'idée de proximité, de la prise en charge de la problématique du développement du territoire par les acteurs qui y vivent. La territorialisation des politiques publiques accompagne l'approfondissement et le renouvellement des politiques de décentralisation. Le territoire devient ainsi le lieu d'expression des problèmes et de définition de ces politiques. C'est aussi à l'échelle du territoire que doivent être pensées les solutions appropriées susceptibles de satisfaire, de manière plus efficace, aux besoins des populations. Cependant, la démarche doit s'inscrire dans une logique d'articulation et de complémentarité avec les politiques publiques nationales, dans le cadre de stratégies de contractualisation et de co-construction.

Le découpage territorial actuel résultant de la réforme de l'acte 3 a entraîné la création de collectivités territoriales « hétérogènes et inégales en population et en ressources et peu adaptées aux exigences du développement économique ».

Elles sont le plus souvent territorialement et financièrement peu viables :

- Les départements, partageant leurs territoires avec les communes et villes, n'ont aucune maîtrise de ce territoire et ne parviennent pas à assurer leur fonction de coordination des actions de développement de l'État et des autres Collectivités car :
 - les départements ne peuvent contraindre aucune des collectivités territoriales de son ressort, à exécuter certaines actions sans leur consentement et ce, en vertu du principe de la non hiérarchie d'une Collectivité sur une autre ; le principe de la coopération entre collectivités locales pour la mise en œuvre d'actions d'intérêt commun n'a presque jamais été appliqué, chaque collectivité territoriale préférant garder sa parcelle de souveraineté et d'autonomie ;
 - les départements ne disposent pas des ressources humaines susceptibles de concevoir et de mettre en œuvre des projets de territoire ou des contrats plan avec l'État ;
 - les départements ne disposent pas d'une véritable autonomie financière car ne bénéficiant que de transferts financiers de la part de l'État dans des conditions très peu visibles et avec des montants très en deçà de leurs besoins réels ;
 - les départements ne disposent d'aucun cadre formel qui leur permettrait de se concerter avec les autres collectivités territoriales en vue de définir ensemble des actions communes et de s'associer pour leur mise en œuvre.
- Les communes, confinées dans des limites territoriales exigües pour certaines, surdimensionnées pour d'autres, sont plus orientées vers la gestion du « quotidien » que vers une dynamique à long terme de développement. Il convient de distinguer les communes urbaines assez bien dotées en ressources financières, matérielles et humaines des communes, situées en zone rurale, qui sont dans un état de dénuement assez avancé car ne disposant pas d'un territoire capable de générer les ressources nécessaires à la prise en charge de leurs besoins.
- Les villes créées pour mutualiser les compétences des communes du même ressort territorial n'ont pas réussi trouver leur place dans ce terroir en partage, limitées qu'elles sont par l'autonomie des communes, par leurs compétences restreintes, toutes choses qui n'ont pas permis l'amélioration recherchée de la gestion des grandes villes.
- Les ex-communautés rurales, malgré leur érection en commune sans reconfiguration des terroirs correspondants, ont toutes les difficultés à trouver les ressources nécessaires pour gérer des zones soit exigües soit composées de plusieurs centaines de villages aussi éloignés les uns des autres.



- L'Etat malgré sa bonne volonté affichée ne s'est pas encore adapté à la décentralisation car détenant encore l'essentiel des compétences et des moyens qui ne sont transférés aux collectivités territoriales qu'avec parcimonie. Pour autant, la réforme initiée avec l'acte 3 de la décentralisation est bâtie autour de la territorialisation des politiques publiques, ce qui suppose l'existence de collectivités territoriales dotées des compétences et des moyens les plus élargies et capables de suppléer l'Etat central dans la promotion du développement national en vue de l'atteinte de l'émergence visée par le Plan Sénégal émergent à l'horizon 2035.

Pour concrétiser les attentes placées en l'acte 3, il appartient à l'Etat de refonder le cadre d'action et de faire évoluer l'acte 3 de sa phase 1, institutionnelle, à sa phase 2, opérationnelle, avec la mise en place du dispositif devant permettre de rendre effective la territorialisation des politiques publiques.

Principe 1 : Assurer une meilleure répartition des compétences, d'une part, entre l'Etat et les Collectivités territoriales et d'autre part, entre les Collectivités territoriales elles-mêmes ; Cette répartition des compétences doit respecter le principe de subsidiarité en confiant à l'Etat la gestion des compétences de souveraineté et aux collectivités territoriales des compétences exclusives judicieusement réparties entre elles.

Le tableau ci-dessous dégage quelques orientations à cet effet :

Tableau 14 : Les différents niveaux de compétences

Les différents niveaux de compétences	Champ des compétences
Niveau national : politique nationale	Législation nationale Responsable de la Gestion des compétences de souveraineté (Justice, Monnaie et Finances, Diplomatie et relations internationales ; Défense et sécurité nationale, etc.) Définition des grandes orientations politiques nationales : première planification nationale Responsable de la construction et de la gestion des infrastructures d'intérêt national (autoroutes, ports, aéroports, etc.) Collecte et Répartition des ressources nationales affectées aux structures décentralisées dans les secteurs transférées entre les niveaux intermédiaires ;
Niveaux intermédiaires, adaptation des politiques nationales et mise en œuvre des politiques locales : pôles-territoires	Adaptation et mise en œuvre au niveau local des politiques nationales Compétences générales dans tous les domaines ne relevant pas des affaires de souveraineté ; Compétences exclusives à l'échelon du territoire du pôle, dans les domaines agriculture, élevage, pêche, tourisme, planification, aménagement du territoire, etc. Définition de la politique locale dans les secteurs à compétences transférées ; Collecte et répartition des ressources financières entre les niveaux de base ; Construction et Transfert de la gestion des infrastructures construites aux niveaux de base.
Communes Niveau de base : Exécution et gestion de proximité	gestion des affaires de proximité ; mise en œuvre de la politique locale arrêtée aux niveaux supérieurs gestion des infrastructures de base ; gestion exclusive des affaires sociales (bourses, secours, etc.).



Principe 2 : Créer des pôles territoires en tant qu'outils mutualisés publics et privés pas sous la seule dépendance de l'Etat mais une structure de coproduction multi acteurs regroupant au sein d'un territoire critique et cohérent tous ceux qui s'activent pour sa promotion.

La première série de propositions dégage des aires géographiques homogènes et pertinentes qui pourraient servir de cadres opérationnels pour le dimensionnement du nombre et de la taille des pôles territoires.

Principe 3 : Redécouper et reconfigurer les nouvelles communes (anciennes communautés rurales et anciennes communes d'arrondissement) en entités plus viables.

A ce stade la recomposition des communes existantes au sein d'un même arrondissement en un seul ensemble plus homogène, disposant d'un territoire de taille critique et susceptible de générer des ressources nécessaires à son développement devrait être examinée. L'arrondissement constitue une zone de mutualisation des capacités et des ressources et permet de résoudre les questions d'appartenance et de limites territoriales.

Principe 4 : Réformer le système actuel de financement de la décentralisation sur la base des principes suivants :

- le respect du principe de l'autonomie financière des collectivités locales par l'institution d'une fiscalité propre à chaque collectivité locale tout en allant, progressivement, vers la décentralisation de la chaîne fiscale;
- la réforme du mode de fonctionnement des fonds de transfert actuel (FDD et FECL) en responsabilisant les Collectivités territoriales d'une même aire géographique (pôle-territoire) dans leur répartition ;
- le transfert aux pôles-territoires des fonds destinés à la réalisation des travaux prévus par l'Etat dans leur territoire (BCI notamment) ;
- la création d'un fonds de garantie des emprunts effectués par les pôles-territoires pour des investissements prévus dans leurs instruments de planification.

Principe 5 : Refonder l'action de l'Etat par la relance de la politique de déconcentration :

- l'équilibre entre déconcentration et décentralisation en redéfinissant les missions des autorités administratives par la mise en avant de leurs fonctions de représentants de l'Etat pour le respect de l'unité de l'Etat, des orientations des politiques publiques nationales et de la législation en vigueur l'adoption de la loi d'orientation de l'administration territoriale et de la charte de la déconcentration ;
- la création d'un fonds de financement de la déconcentration pour renforcer les capacités des autorités administratives ;
- la restructuration des services des gouvernances et des préfetures pour les doter d'organigrammes-type, de personnel et de moyens nécessaires à l'exercice des nouvelles missions qui leur seront assignées dans le cadre de la mise en œuvre de l'acte 3.

Principe 6 : Renforcer les capacités des collectivités territoriales à exercer leurs missions par :

- la définition de critères d'études minimales pour aspirer aux fonctions de conseillers et de président ou de maire ;
- l'application effective de la fonction publique territoriale avec ses organigrammes types et ses profils de poste ;
- le transfert, aux collectivités territoriales, de tous les services étatiques déconcentrés dont les compétences sont transférées ;
- la mise en place d'un dispositif pérenne de formation des acteurs de la décentralisation ;
- la création d'organes populaires chargés d'assurer le contrôle citoyen de l'action des collectivités locales.



PROPOSITION 3 :

DOTER LA CAPITALE NATIONALE, LES VILLES ET COMMUNES CAPITALES RÉGIONALES ET LES PÔLES URBAINS D'UN STATUT DÉROGATOIRE DU DROIT COMMUN.

Les développements effectués ont esquissé des orientations qui ouvrent un scénario pour Dakar, Kaolack, Saint-Louis, Thiès et Ziguinchor qui, en raison de leurs spécificités, devraient bénéficier d'un mode de gestion spécial et concerté impliquant à la fois l'État, les Collectivités territoriales ainsi que les principaux acteurs de la vie économique, sociale et environnementale.

Ces collectivités - territoires doivent simultanément disposer des compétences et des moyens nécessaires pour remplir leurs fonctions administratives, financières, économiques, diplomatiques, politiques, sociales, et l'ensemble des missions confiées.

Elles doivent constituer des échelons de mutualisation et de mise en cohérence des outils de planification, des actions de développement et de financement des investissements, dans un espace socio-économique et culturel désormais approprié par les habitants.

A. LES TERRITOIRES A DOTER D'UN STATUT SPECIAL

1. Propositions générales

La multiplication des niveaux décisionnels, les contraintes de suradministration de certaines zones et les difficultés de délimitations des collectivités territoriales avec les conflits de territoire récurrents qui en résultent amène à proposer :

- La fusion de toutes les communes d'un même arrondissement en une seule commune qui prendra le nom du chef-lieu de l'arrondissement ; elle permettra de disposer de communes fortes, avec des moyens permettant la mise en œuvre de projets territoriaux et une participation plus grande à la réalisation de l'objectif d'équité territoriale. Des ajustements seront opérés pour corriger les disparités qui ne manqueront de survenir, certains arrondissements devant forcément être scindés, fusionnés ou délestés de certaines localités selon le cas pour assurer une certaine cohérence territoriale.

- La réorganisation de l'espace territoriale correspondant à la région de Dakar par :

o l'érection en commune de chacun des arrondissements de la région de Dakar par la fusion des communes qui composent ledit arrondissement : ainsi le département de Dakar compterait 4 communes, Guédiawaye et Pikine 4 communes, Rufisque 2 communes et Thiès 4 communes. De même, les communes de la ville de Thiès (au nombre de 3) seraient fusionnées.

o la suppression des villes/CT de Dakar, de Pikine, de Guédiawaye, de Rufisque et de Thiès, qui depuis l'érection des ex-communes d'arrondissement en commune de plein exercice peinent à trouver leur marque au sein de leur territoire (la création de grandes communes dotées de compétences et de moyens plus élargis militent aussi en ce sens) ;



- Le maintien du statut des deux ordres de collectivités territoriales : Les communes et les départements restent les Collectivités territoriales de base. Leur statut ne change pas même si les communes seront reconfigurées au niveau des arrondissements ;

- La création d'une structure de coopération dotée d'un statut dérogatoire du droit commun, sous la forme d'Établissement public territorial (regroupant des Collectivités territoriales, l'État et des acteurs socioéconomiques) ou d'établissement public de coopération intercommunale (regroupant des Collectivités territoriales). Cette structure disposerait d'un organe d'administration composé de représentants des élus et/ou de l'État et des autres acteurs et d'un organe technique chargé de la gestion administrative, technique et financière et placé sous la direction d'une autorité recrutée à cette fin.

2. Propositions opérationnelles : Doter Dakar, les autres capitales régionales et les pôles urbains d'un statut spécial d'établissement public territorial (EPT) ou d'établissement de coopération intercommunal (EPIC)

Il est proposé de faire de ces territoires des établissements publics territoriaux (ou de coopération intercommunale) pour ouvrir leurs organes délibérants à des acteurs non élus et assurer un équilibre de la gouvernance. L'EPT est une personne morale de droit public disposant d'une autonomie administrative et financière, pouvant bénéficier d'une délégation de compétences de l'État et des communes afin d'exécuter, en leur nom, une mission d'intérêt général commun.

Dakar, la capitale nationale, et les autres capitales régionales, en raison de leur dimension internationale et nationale, de l'influence qu'elles ont sur leur hinterland, de leurs dépendances vis-à-vis de l'État, etc., nécessitent qu'un mode de gestion concertée, inclusive et participative leur soit appliqué.

Il en est de même des pôles territoires qui sont aujourd'hui portés uniquement par l'État mais qui doivent bénéficier, comme toutes les autres localités, d'une gestion plus participative.

Dakar, la capitale nationale, l'enjeu sous régional et international

On constate des facteurs positifs de prise de conscience partagée :

- La dynamique économique et l'enjeu d'inclusion sociale,
- La figure multipolaire de l'aire métropolitaine et l'obligation de modes d'actions différenciées,
- La capacité à organiser une planification stratégique,
- La capacité de l'État à s'organiser pour agir, exemple de Diamniadio (pôle urbain).

Mais des handicaps sérieux qui peuvent remettre en cause la trajectoire amorcée :

- Le contexte géographique et la dimension multi-échelles des enjeux,
- La concentration humaine et urbaine sur la partie ouest,
- L'insuffisante prise de relai des politiques initiées,
- Le contexte institutionnel trop fragmenté et la faiblesse des moyens.

Pour Dakar, deux cas sont à prendre en considération en fonction du ressort territorial retenu comme limite de la capitale

Cas 1 : les limites de la capitale nationale correspondent au département de Dakar

Dans ce cas, la ville de Dakar perdra son statut de commune/ville tandis que les 19 communes actuelles seront fusionnées en 04 grandes communes identiques au territoire des 04 arrondissements du département. Le mode d'organisation sera celui présenté ci-dessus.

Cas 2 : les limites de la capitale nationale correspondent à la région de Dakar

Dans ce cas, les 04 villes perdront leur statut communal tandis que les communes qui les composent seront regroupées au niveau de chaque arrondissement pour constituer une commune unique. A ces communes viendront s'ajouter celles qui existent dans le département de Rufisque ainsi que le pôle urbain de Diamniadio.



Les capitales régionales

Octroi du statut spécial aux capitales régionales se fera progressivement en fonction de l'évolution des dites capitales. Dans un premier temps, Kaolack, Thiès, Saint-Louis et Ziguinchor pourraient bénéficier de ce statut.

Leur aire géographique se confondrait au département correspondant et regrouperait donc toutes les communes du département regroupées en une seule au niveau de chaque arrondissement.

Les pôles urbains

Ils doivent bénéficier d'un statut spécial, à l'instar de Diamniadio, qui prend en compte les autres collectivités territoriales limitrophes mais surtout celles au sein de laquelle il a été distrait. Dans ce cadre, la composition de son conseil d'administration pourrait être adaptée à son profil territorial.

Cette politique dite des pôles urbains pourra correspondre à l'émergence de nouvelles entités territoriales et institutionnelles à l'instar de villes nouvelles existantes ailleurs

B. ORGANISATIONS ET MISSIONS DES EPT

1. Vocation des territoires à statut spécial

Les territoires à statut spécial doivent être le réceptacle de la mutualisation des politiques publiques nationales et locales pour assurer le développement durable de leur aire géographique et des différentes entités qui la composent pour assurer leur rayonnement. Ainsi, les politiques nationales définies par l'Etat doivent être adaptées au sein de cet échelon communautaire qui mettra en œuvre, à son niveau, celles ayant une dimension transversale et laissant aux autres échelons de base la responsabilité de la mise en œuvre des actions qui les intéressent. Cette démarche trouve son fondement dans l'application du principe de subsidiarité consistant à laisser à l'échelon le plus pertinent la charge de la satisfaction du besoin donc de la réalisation et de la gestion des infrastructures et services dédiés.

Ces territoires sont donc des cadres fédérateurs du système socio-économique qui doivent s'appuyer sur leurs forces internes (attractivité, dynamisme local, ressources, coopération, compétitivité, structure de l'économie, etc.). A cet effet, ces territoires ont pour vocation de fédérer les moyens et les ressources et de mobiliser les acteurs territoriaux autour de l'élaboration, du financement et de la mise en œuvre de projets de territoires ayant des déclinaisons nationales, communautaires et locales en vue de la satisfaction des besoins des populations conformément aux missions assignées aux collectivités territoriales dans leurs différents domaines de compétences.

Les territoires à statut spécial vont donc mutualiser les compétences des collectivités territoriales de leur ressort, de l'Etat qui constitue, dans ces zones, l'acteur principal en matière d'investissements (signature de contrat plan avec l'Etat pour l'exécution des tranches locales des politiques nationales), et des autres acteurs territoriaux (secteur privé, société civile, etc.) qui sont les bénéficiaires des services publics.

2. Attributions des territoires à statut spécial

Mission générale

Cadre de mise en œuvre de la territorialisation des politiques publiques nationales et locales, ces territoires ont pour mission générale la conception, la programmation et la mise en œuvre des projets de territoires communs à l'Etat et aux collectivités territoriales sur toute l'étendue de leur ressort. Ils assurent le relais entre l'Etat et les Collectivités territoriales pour la coordination et la mise en œuvre des politiques publiques nationales. A ce titre, ils peuvent bénéficier de transfert de compétences et de ressources.

Missions spécifiques :

- Coordination des politiques publiques nationales et locales ;
- Appui à la planification, à l'harmonisation et à la mise en cohérence des initiatives de développement des collectivités territoriales de son ressort ;
- Planification spatiale et socio-économique du développement territorial avec l'élaboration, de manière consensuelle, participative et inclusive, de plans territoriaux, en association avec les collectivités territoriales ;



- Elaboration et Exécution, par délégation des collectivités territoriales, de toutes actions de développement économique, social, culturel ou environnemental ressortissant de leurs compétences et intéressant au moins deux des collectivités territoriales de son ressort ;
- Mise en œuvre de la tranche locale des politiques publiques nationales par délégation de l'Etat à travers la signature de contrat plans
- Maîtrise d'ouvrage principale, contractualisation et signature de toutes les conventions en matière de développement du territoire avec les partenaires pour la réalisation des investissements ;
- Pilotage de la programmation et de l'exécution des actions de développement figurant dans les plans territoriaux, les contrats plans et les conventions de partenariats dans les domaines les plus structurants ;
- Exécution des projets ayant une dimension inter collectivités et délégation aux collectivités territoriales pour ceux ayant une dimension locale ;
- Transfert aux collectivités territoriales de son ressort la compétence de gestion des infrastructures et équipement situés dans leur ressort
- promotion d'une ingénierie financière pour la mise en œuvre des projets de territoire (financements innovants) ;
- maîtrise de l'information territoriale et suivi évaluation du développement territorial.

3. Financement des territoires à statut spécial

Les ressources nécessaires au fonctionnement des zones à statut spécial leur seront allouées par :

- les contributions des collectivités territoriales ;
- les Dotations de l'Etat à travers le FDD, le FECL, les ressources du BCI ou un Fonds spécial mis en place à cet effet ;
- les ressources nécessaires au financement des projets des contrats/plans signés avec l'Etat ;
- les ressources nécessaires au financement des projets de partenariats publics/privés ;
- les revenus du patrimoine et de la rémunération des services rendus ;
- les ressources de la coopération décentralisée ou de la coopération internationale (PTF) ;
- les Emprunts et autres Dons et legs
- le produit d'une fiscalité propre à préciser.

4. Organisation et fonctionnement de l'EPT

L'EPT comprendra un Conseil délibérant, un Conseil exécutif et une Agence d'exécution.

L'organe délibérant sera l'émanation des acteurs qui composent le territoire à savoir les élus territoriaux, l'Etat et les acteurs locaux. Il comprendra donc deux collèges :

- Le Collège des conseillers territoriaux, désignés par leur conseil respectif à raison d'un nombre de représentants à fixer par Collectivité territoriale,
- Le Collège des représentants de l'Etat, du secteur privé et de la société civile désignés par leurs pairs et dont le nombre ne devrait pas dépasser un pourcentage à déterminer ;

1. Le Conseil délibérant est chargé de définir les orientations générales de la conception et de la mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental des projets de territoires pour assurer à chaque habitant les meilleures conditions de vie et l'accès à des services publics de qualité.

2. Le Conseil exécutif est dirigé par le Président du conseil délibérant : il est chargé de veiller à l'application des délibérations et décisions arrêtées par le conseil délibérant. Le président du conseil délibérant est élu parmi le collège des élus. Le président est assisté par un vice-président issu des représentants de l'Etat et un vice-président issu des autres acteurs.

3. L'agence d'exécution ou directoire. Il est la continuité technique du Conseil exécutif. Il est dirigé par un directeur général choisi après un processus de sélection compétitive qui est responsable de la gestion administrative, financière et technique de l'EPT. Il répond de sa gestion devant le Président et le conseil exécutif. Bien entendu, les dispositions propres aux différents EPT devront être précisées sur la base de ces orientations.



CONCLUSION

Le travail conduit pour le HCCT aboutit à des propositions ambitieuses qui s'inscrivent dans la continuité de l'émergence des territoires pour le Sénégal, afin de concourir à la réduction des inégalités, tout en anticipant la préservation des ressources dans un objectif de développement organisé et maîtrisé.

Cette initiative est étroitement liée à l'ensemble des textes, accords et règlements qui fondent le contexte politique d'engagement du Sénégal à la fois en termes de décentralisation juridico-institutionnelle mais aussi au plan des programmes d'actions et moyens.

Ce travail s'inscrit également dans le temps long de l'émergence progressive de collectivités efficaces dans un objectif d'amélioration de la proximité de l'action.

Enfin, parallèlement, cette réflexion s'inscrit dans la trajectoire validée pour le Sénégal :

- Au titre des 17 objectifs de développement durable (ODD) de l'agenda 2030.

- Au titre de la contribution à l'agenda 2063 "l'Afrique que nous Voulons".

- Plus concrètement dans le cadre des objectifs et dispositions de la phase 2 du Plan Sénégal Émergent (PSE).

En termes de diagnostic, l'analyse retient un contexte dégradé dans la relation ville-capitale, autres communes et campagnes, l'insuffisance constatée dans la mise en œuvre de la décentralisation, notamment au plan financier, malgré les efforts récents autour des fonds de dotations (FDD, FECL, ...) et autres programmes (PNDL, PRECOL, PUDC, ...).

Cette situation a pour effet d'exacerber les problèmes d'inégalité et de pauvreté urbaine et impacte durablement les efforts des politiques publiques autour des enjeux d'étalement urbain, de foncier et d'équipements, notamment les services sociaux de base.

Dans ce contexte, les conflits politiques locaux, la multiplication des collectivités, l'insuffisante efficacité dans la mise en œuvre, la fragmentation généralisée des territoires d'actions ne sont pas en mesure de garantir la trajectoire décidée pour le Sénégal.

La situation de la capitale en tant qu'aire métropolitaine constitue un enjeu prioritaire.

Les propositions portent sur trois orientations stratégiques majeures, qui doivent être conduites simultanément :

- Le développement spatial multipolaire et en réseau,

- La territorialisation des politiques publiques, pour une meilleure efficacité,

- La création d'un statut spécial pour certaines collectivités, dont Dakar.

Ces propositions nécessitent un alignement des intérêts pour une organisation adaptée, garantie de stabilité et de cohérence d'exécution. Elles supposent de s'engager dans une stratégie de rupture, d'articuler vision long terme et moyens d'actions courts termes tout en se dotant des capacités associées.

LE SCENARIO RETENU

3 niveaux pour la construction de l'armature multipolaire

6 principes pour la territorialisation des politiques publiques en tant que nouveau pilier de la gouvernance

3 outils à statut spécifique pour fédérer et accélérer dans certains territoires l'exemple du statut de pôle urbain.



Une gestion différenciée pour l'aire métropolitaine Dakar Rang (1)	1	X	+++	+	++	+++	+	++
Des capitales régionales métropoles d'équilibres Rang (2)	2	X	++	+++	+	++	++	+++
Des agglomérations intermédiaires et espaces à développer Rang (3 et 4)	3 4	X éventuellement	++	+	+++	++	++	+++
Des pôles d'équilibres ruraux et centres ruraux à conforter Rang (5 et 6)	5 6	++	+	+++	++	++	+++	

L'analyse proposée dans le tableau est construite à titre indicatif et pourra être confrontée aux villes et territoires retenus in fine.

Il est important de souligner que la création de ce nouvel outil hybride dit EPT, à la fois fédérateur, et intégrateur ne constitue pas une exception et s'insère bien dans les réflexions générales portées dans de nombreux pays.

Au plan de l'objectif efficacité, l'exemple de :

l'EPAEM dit Euroméditerranée Marseille ou l'établissement public «décentralisé»

La création de cet établissement public en 1995 a procédé d'un alignement d'intérêts et d'une volonté concertée de l'État, la ville, la métropole, le département et la région.

L'outil établissement public est installé depuis 25 ans aux côtés des collectivités et a permis d'agir avec les objectifs suivants :

- Enjeu centre-ville et pauvreté ;
- Constitution d'une centralité métropolitaine et organisation de sa diffusion ;
- Relier les quartiers ;
- Changer d'échelle ;
- Moteurs économiques ;
- Inclusion sociale ;
- Innovation et développement durable.

Pour réussir l'outil a su mettre en avant une stratégie forte du contenu, des compétences, une capacité d'ensemble démontrée, des financements mutualisés, de la stabilité et une grande cohérence d'exécution.

Concrètement, le Conseil d'Administration rassemble à la fois des représentants de l'État et des collectivités avec une équipe dédiée et une orientation de travail portée vers l'action et la réalisation.



BIBLIOGRAPHIE

Sénégal, Code Général des Collectivités territoriales

Sénégal, Code électoral

Ministère des Collectivités territoriales du Développement et de l'Aménagement des Territoires (MCTDAT). – novembre 2019, Rapport d'évaluation prospective de la première phase de l'ACTE 3 de la décentralisation
Conseil économique, social et environnemental (CESE).- octobre 2019, Contribution à l'évaluation prospective de l'Acte 3 de la décentralisation

Mali, Loi 96-025 portant statut particulier du district de Bamako (21 février 1996)

Côte d'Ivoire, Loi n°2014-452 du 05 aout 2014 portant mode de création, attributions, organisation et fonctionnement du district autonome

Côte d'Ivoire, Loi n°2014-453 du 05 aout 2014 portant statut du district autonome d'Abidjan

Rwanda, Loi N°87/2013 du 11/09/2013 portant organisation et fonctionnement des structures administratives décentralisées (Rwanda)

OCDE, - 2020, Dynamiques de l'urbanisation africaine 2020

Cités et Gouvernements locaux Unis (CGLU), 2008, La décentralisation et la démocratie locale dans le monde.

Ministère du Renouveau urbain, de l'Habitat et du Cadre de vie (MRUHCV), - 2016, Plan Directeur d'Urbanisme de Dakar et ses environs, horizon 2035. Vol 1&2

Comité de pilotage de la réforme de l'Acte 3 de la décentralisation, 2013, Rapport final

Entente CADAK/CAR-Cities Alliances- UN Habitat,- 2010, Stratégie de développement urbain du Grand Dakar, horizon 2025

GERAD. – 2019, Elaboration du PNADT 2035, document réalisé pour le compte de l'ANAT

GERAD. - 2018, Hiérarchie fonctionnelle des établissements humains, document réalisé pour le compte de l'ANAT

Diop (A).- 2015, Acte III de la décentralisation pour le compte du PNDL

Diop (A). – 2009, Contribution pour une politique d'aménagement et de Développement des Territoires du Sénégal : Faire émerger des régions fortes pouvant atténuer les disparités spatiales, GERAD, 93 pages.

