



**HAL**  
open science

## Développement urbain et dynamiques des acteurs locaux : le cas de Kaolack au Sénégal

Etienne Badiane

► **To cite this version:**

Etienne Badiane. Développement urbain et dynamiques des acteurs locaux : le cas de Kaolack au Sénégal. Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2004. Français. NNT : . tel-00114062

**HAL Id: tel-00114062**

**<https://theses.hal.science/tel-00114062>**

Submitted on 15 Nov 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE TOULOUSE – LE MIRAIL  
DEPARTEMENT DE GEOGRAPHIE ET AMENAGEMENT  
EQUIPE DE RECHERCHE CIRUS-CIEU CNRS (UMR 51-93)

THESE DE DOCTORAT  
EN GEOGRAPHIE -AMENAGEMENT

**DEVELOPPEMENT URBAIN ET DYNAMIQUES  
DES ACTEURS LOCAUX :  
LE CAS DE KAOLACK AU SENEGAL**

Présentée et soutenue publiquement par

**Etienne BADIANE**

Mai 2004

Sous la direction de Monsieur Jean-Louis COLL

**Jury**

**Jean-Louis COLL**, Professeur de Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, **Directeur de recherche.**

**Jean-Jacques GUIBBERT**, Chercheur, CIRUS-CIEU, Université de Toulouse-LeMirail

**Marie-Christine JAILLET**, Chercheur au CNRS, Directrice du Laboratoire CIRUS-CIEU, Université de Toulouse-Le Mirail

**Jean-Paul LABORIE**, Professeur de Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail.

**Emile LE BRIS**, Directeur de recherche, IRD, **Rapporteur**

**Alphonse YAPI-DIAHOU**, Professeur de Géographie, Ecole Normale Supérieure d'Abidjan, **Rapporteur**

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	11
<b>PREMIERE PARTIE : ..... CADRE THEORIQUE : CENTRALISATION- DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE URBAINE AU SENEGAL .....</b>	<b>20</b>
<b>CHAPITRE I : ... EVOLUTION DES POLITIQUES URBAINES AU SENEGAL : DE LA CRISE ETATIQUE A LA CRISE URBAINE .....</b>	<b>21</b>
Section 1 : La centralisation et la crise économique .....	23
1 : l'Etat : un acteur omniprésent dans le domaine des politiques publiques....	25
2. De la crise étatique à la crise urbaine .....	32
Section 2 : La décentralisation au Sénégal.....	37
1. les grandes étapes de la décentralisation au Sénégal .....	38
2. Le cadre institutionnel de la décentralisation .....	46
3. L'organisation et le fonctionnement des collectivités locales .....	50
4. Les organes de suivi et instruments de planification décentralisée .....	63
5. Les financements de la décentralisation .....	67
6. Quelle signification faut-il donner aujourd'hui à la décentralisation ? .....	68
<b>Chapitre II : LA GOUVERNANCE URBAINE AU SENEGAL .....</b>	<b>72</b>
Section 1: Gouvernabilité, Gouvernement local et pouvoir local .....	73
1. La notion de gouvernabilité .....	73
2. La notion de gouvernement local .....	75
3. La notion de pouvoir local .....	77
Section 2 : La gouvernance .....	87
1. La notion de gouvernance.....	87
2. Les différentes approches de la gouvernance .....	96
<b>DEUXIEME PARTIE : LA GESTION URBAINE à KAOLACK : .....</b>	<b>.....</b>
<b>PRESENTATION ET ANALYSE .....</b>	<b>110</b>
<b>CHAPITRE III : KAOLACK : BASSIN ARACHIDIER DU SENEGAL.....</b>	<b>111</b>
Section 1 : Repères historiques .....	111
1. Naissance et développement de Kaolack.....	112
2. Présentation générale et principales caractéristiques de la Région de Kaolack .....	119

Section 2 : La ville de Kaolack dans la Région. ....	135
1. Les caractéristiques de la ville de Kaolack.....	139
2. L'accroissement démographique.....	152
3. L'économie urbaine .....	165
4. La croissance spatiale de la ville. ....	170
<b>Chapitre IV : L'ASSAINISSEMENT URBAIN DE LA VILLE DE KAOLACK</b>	<b>188</b>
Section 1 : Les problèmes d'assainissement à Kaolack. ....	191
1. Cadre institutionnel et juridique de la gestion des déchets.....	192
2 L'assainissement : indicateur du dysfonctionnement de la ville de Kaolack .....	192
Section 2 : La collecte de déchets à Kaolack : le rôle des acteurs face à ce dysfonctionnement .....	203
1. La municipalité de Kaolack .....	203
2. L'AGETIP .....	210
3. Le ramassage des ordures par les charrettes .....	216
Section 3 : L'amélioration de la gestion durable des déchets à Kaolack.....	225
1. Amélioration de la gestion des déchets liquides.....	225
2. Amélioration de la gestion des déchets solides .....	229
3. Les autres aspects liés à la gestion de l'insalubrité à Kaolack .....	233
 <b>TROISIEME PARTIE : UNE « MEILLEURE GOUVERNANCE » :</b>	
<b>UN FONDEMENT DE DEVELOPPEMENT DE LA VILLE DE KAOLACK... 239</b>	
 <b>CHAPITRE V : ... Identification et caractéristiques des acteurs intervenant dans la gestion urbaine à Kaolack. ....</b>	
<b>243</b>	
Section 1. Une diversité d'acteurs comme cause des dysfonctionnements observés à Kaolack .....	245
1. L'Etat et les Collectivités Locales .....	245
2. La présence d'acteurs extérieurs à prendre en compte : la coopération et l'aide au développement .....	262
3. Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) .....	284
Section 2 : Les dynamiques Associatives et Initiatives Populaires. ....	297
1. Histoire du mouvement associatif .....	298
2. L'état des lieux de la participation à Kaolack .....	303
3. Les limites des associations .....	310
<b>Chapitre VI : . DU DEVELOPPEMENT DE QUARTIER A LA GOUVERNANCE LOCALE : EMERGENCE ET ROLE DU CODEKA DANS LA GESTION URBAINE. ....</b>	<b>315</b>
Section 1 : Le développement local à Kaolack : une redéfinition de la gestion urbaine .....	317
1. Le projet de développement de quartier .....	317
2. Le développement local.....	320
3. Le développement urbain .....	326
Section 2 : Le CODEKA : Histoire d'une synergie des forces vives kaolackoises.	328

1. La Genèse du CODEKA.....	328
2. Une synergie créée autour de la municipalité.....	329
3. Les termes de référence du CODEKA.....	332
4. Le schéma fonctionnel pour une participation : rôle et contenu des instances .....	336
Section 3 : Le rôle des acteurs dans le CODEKA.....	344
1. Les acteurs institutionnels .....	344
2. La population civile représentée par les CDQ : échelon intermédiaire entre les élus et la base .....	349
3. Le CODEKA : avancées et contraintes dans la gestion urbaine.....	356
CONCLUSION GENERALE.....	365
BIBLIOGRAPHIES.....	372
SOMMAIRE DES LOIS ET DECRETS SUR LA DECENTRALISATION.....	380
ANNEXES.....	384
ANNEXE 1 : .....	385
INFORMATION GENERALE SUR KAOLACK.....	385
TABLE DES TABLEAUX .....	388
TABLE DES FIGURES .....	390
TABLE DES MATIÈRES .....	391

## REMERCIEMENTS

Nous voudrions à travers ces quelques lignes adresser nos remerciements à tous ceux qui, de près ou de loin, ont apporté le soutien sans lequel, ce travail n'aurait pas été ce qu'il est aujourd'hui.

Nous voulons exprimer notre profonde gratitude à notre directeur de Thèse Monsieur Jean-Louis COLL, la confiance qu'il nous a accordée, ses remarques toujours pertinentes, son appui et ses encouragements, sa disponibilité aussi, nous ont permis de mener à bien ce travail.

Nos remerciements vont également à Messieurs Alphonse-Yapi DIAHOU et Emile Le BRIS pour avoir bien voulu être les rapporteurs de ce travail. Merci pour leurs remarques pertinentes qui nous ont permis de bien cadrer ce travail.

Mes remerciements vont aussi à Madame Françoise DESBORDES et à Boujemaa AIT KALATI pour le travail cartographique réalisé, sans lequel ce travail n'aurait certainement pas eu un tel relief.

C'est l'occasion d'exprimer notre profonde gratitude à tous les membres du Laboratoire CIRUS-CIEU, en particulier à la directrice Marie-Christine JAILLET pour l'accueil chaleureux durant ces années de recherche.

Mes enquêtes sur le terrain ont nécessité de nombreux moyens qui étaient pas à notre disposition, au début des recherches. Progressivement, des personnes sont intervenues en nous octroyant à peu près tout ce qui nous manquait. Grâce à ces aides spontanées, durables, efficaces et bénévoles, le travail a pu être fait. Il serait fastidieux de dresser la liste de toutes les personnes qui ont apporté leur précieux concours à la réalisation de ce travail. Nous voudrions remercier très chaleureusement Edouard NDONG et Pauline NDIAYE de l'Equipe Milieu Urbain de l'ONG Caritas-Kaolack et Monsieur Aliou Badara KEITA, secrétaire permanent du CODEKA.

Sans un partage d'idées, d'expériences avec des amis, des collègues, nous n'aurions pas pu avancer jusqu'à ce point dans notre réflexion. Nous adressons à chacun d'eux nos sincères remerciements.

Nombreux sont les amis avec lesquels, nous avons partagé des moments très marquants en Europe et en Afrique. Que chacun trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

Enfin, à toute ma famille au Sénégal et en France qui m'a toujours soutenu. Nous voulons dire tout simplement « DIEUREDIEUF ».

## SIGLES ET ABREVIATIONS

ONG	Organisation Non Gouvernementale
ASI	Association de Solidarité Internationale
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PDES	Plan de Développement Economique et Social
FAUH	Fonds d'Allocation à l'Urbanisme et à l'Habitat
AOF	Afrique de l'Ouest Francophone
APEC	Amicale du Personnel d'Encadrement de la Commune
CUD	Communauté Urbaine de Dakar
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Collectifs
HIMO	Haute Intensité de Main d'Oeuvre
PRDI	Plan Régional de Développement Intégré
RND	Rassemblement National Démocratique
FMI	Fonds Monétaire International
PVD	Pays en Voie de Développement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PED	Pays en Développement
SRPS	Service Régional de Prévision et Statistique
IRA	Institut Régional Agronomique
KL	Kaolack
RDPH	Recensement de Population Humaine
CODEJA	Comité de Développement de Jammagên
CODEKA	Comité de Développement de Kaolack



CCIAK	Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Kaolack
COSEC	Conseil Sénégalais des Chargeurs
PMI	Planning Familial Infantile
PAM	Programme Alimentaire Mondial
OHLM	Office Habitation à Loyer Modéré
SONACOS	Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal
ISENCY	Industrie Sénégalaises du Cycle
SOKA MOUSSE	Société Kaolackoise de Matelas Mousse
SASMA	Société Africaine de Savonnerie Mahama
PME	Petites Moyenne Entreprises
BOM	Bureau Organisation Méthode
SONEES	Société Nationale d'Exploitation des Eaux Sénégalaises
ONAS	Office Nationale de l'Assainissement Sénégalaise
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
FED	Fonds Européen de Développement
CDQ	Comité de Développement de Quartiers
PPGE	Programme Prioritaire de Génération d'Emploi
PADELU	Programme d'Appui de Développement Local Urbain
AFD	Agence Française de Développement
PAC	Programme d'Appui aux Communes
PIC	Plan d'Investissement Communaux
PLD	Plan Locaux de Développement
CESR	Comité Economique et Social de la Région
ARD	Agence de Développement Régional
SRAT	Schéma Régional d'Administration du Territoire

CFA	Cours Français Africain
FECL	Fonds d'Équipement des Collectivités Locales
FCS	Fonds de Concours Spécial
PTIP	Programme Triennal d'Investissement Prioritaire
MCD	Mission de Coopération au Développement
CEE	Communauté Economique Européenne
BAD	Banque Africaine de Développement
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FASR	Fonds d'Ajustement Structurel Renforcé
PROPARCO	Promouvoir et Appuyer la Création et le Développement d'Entreprises Privées
PPU	Programme Prioritaire Urbain
SCD	Service de Coopération au Développement
EAST	Eau Agriculture des Sociétés en Milieu Tropical
ADM	Agence de Développement Municipal
EMU	Equipe Milieu Urbain
AIDQ	Appui aux Initiatives de Développement de Quartier
APROFES	Association pour la promotion de la Femme sénégalaise
ENDA TM	Environnement et Développement du Tiers monde
ARALK	Association pour le Renforcement de l'Amitié entre le Locle et Kaolack
GPF	Groupement de promotion Féminine
ASC	Association Sportive et Culturelle
IPRES	Institut de Prévoyance et des Retraites Sénégalaises
LVIA	Association Internationale des Volontaires Laïcs

## **DEDICACE**

A la mémoire de **sœur Marguerite MAGNE**

**Et au Père Stephen BOURJADE**

Le souvenir des moments passés ensemble,  
double en moi la tristesse de savoir que plus jamais,  
vous ne profiterez du fruit de ce travail.

Paix à leur âme.

## INTRODUCTION

Si l'ambition d'apporter une contribution à une connaissance plus large du développement urbain, peut suffire à justifier ce travail, cette préoccupation se fonde sur de nombreux constats, considérations et interrogations :

### **1. Le développement urbain en Afrique : une nécessité !**

Depuis quelques années, des séminaires, des réunions nationales et internationales, des programmes de recherche, réunissant divers acteurs du développement, réfléchissent sur le champ urbain. Ces rencontres sont des cadres de concertation et d'échanges sur la problématique du développement du continent en général et du Sénégal en particulier.

La deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle sera marquée pour la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest par le passage d'une société essentiellement rurale à une société majoritairement urbaine. Inégal selon des pays<sup>1</sup>, et soumis aux aléas de la croissance économique, ce processus d'urbanisation s'est partout développé dans un contexte où les ressources nationales étaient très insuffisantes pour construire les villes à la hauteur du défi qui était posé.

Cette tendance provoque des changements et pose des défis majeurs auxquels, il est aujourd'hui important de trouver des solutions : une demande croissante en équipements et en services urbains de base (eau, assainissement, éducation, santé...), un renforcement de la concentration de la pauvreté et de l'exclusion sociale des quartiers délabrés et des zones périphériques, l'extension de l'habitat précaire, la marginalisation de la jeunesse africaine, la crise économique, un marché de l'emploi réduit.

Cette réalité massive et multiforme accentue ainsi un processus de décomposition-recomposition urbaine déjà amorcé et pose, dans des termes complètement inédits, la question du changement social et politique.

Il s'avère alors nécessaire que la ville soit placée au cœur des questions de développement, de la recherche urbaine et des projets, et que des relais nouveaux soient créés tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des politiques urbaines, au travers des ONG, des associations locales, des comités de développement de quartiers et des municipalités africaines.

En effet, la pauvreté urbaine, accentuée par l'urbanisation sans cesse galopante, est devenue une préoccupation majeure des acteurs du développement, comme en témoignent les différentes initiatives prises au cours de la dernière décennie, au niveau mondial, pour lutter contre ce phénomène qui touche directement les individus et dont les effets pervers affectent la société dans son ensemble.

La réduction de la pauvreté est donc un impératif à la fois moral et de développement. Elle ne peut être du ressort exclusif d'un gouvernement et requiert plutôt un environnement propice à l'implication de tous les acteurs intéressés, au premier desquels figurent les victimes de la précarité dont il faut tenir compte des aspirations.

La décentralisation constitue à cet égard une réponse en ce qu'elle amène les décideurs au plus près des populations cibles. Ce faisant, elle permet une meilleure identification et un meilleur classement des priorités et des besoins locaux. La décentralisation et le développement local ont connu au Sénégal une nouvelle dynamique à partir des années 90. Les collectivités locales se sont vues attribuer de nombreuses compétences notamment en matière de gestion de l'espace.

Selon l'article 3 de la loi n°96-06, portant Code des Collectivités Locales, ces dernières ont pour mission de concevoir, programmer et mettre en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural. Pour accomplir leurs missions, elles disposent de services propres et s'appuient sur les services déconcentrés de l'Etat. En somme, le principe général qui inspire la réforme, tel que l'a voulu le Président de la République, se résume en deux mots : Liberté et Proximité.

---

<sup>1</sup> Yatta F-P., « La coopération internationale et les municipalités Ouest Africaines », OCDE, Club du Sahel, janvier 1998, p. i.

De plus en plus, nous assistons à une émergence d'organisations locales dont les objectifs affichés concourent à la réussite des programmes de développement des collectivités. L'émergence du mouvement associatif fait suite à l'adoption des programmes d'ajustement structurel, lesquels recommandaient en théorie un désengagement de l'Etat des secteurs productifs et la marchandisation d'un certain nombre de services .

## **2. La gouvernance locale : un nouvel outil de gestion de la ville**

En Afrique francophone, les réformes qui ont favorisé la décentralisation, rompent avec une tradition de forte centralisation des pouvoirs locaux. On assiste dès lors, à un changement dans la nature et la forme des relations entre acteurs locaux, et l'ouverture d'un débat sur la ville afin que les pratiques anciennes s'effacent au profit de l'émergence de la notion d'intérêt public.

Dans un tel contexte, les processus de développement sont en train d'être redéfinis, s'articulant autour des logiques sociales, capacités d'intervention et de négociation entre groupes sociaux, et dans le cadre des collectivités locales. Le développement local urbain repose désormais sur la possibilité qu'ont les individus et les groupes sociaux d'occuper une place dans les dynamiques urbaines, c'est-à-dire d'être réellement acteurs d'un processus participatif à l'échelle du quartier ou de la cité.

Le développement participatif comme le souligne El Housseynou LY<sup>2</sup>, est une pédagogie de mobilisation sociale qui a connu, ces dernières années des avancées importantes grâce à une large diffusion des méthodes participatives et des outils de planification concertée des actions de développement. Il donne lieu à de nouveaux discours et pratiques sur l'efficacité et la durabilité des politiques urbaines, mais aussi à des approches nouvelles qui privilégient la coopération, le partenariat, la solidarité agissante entre les acteurs du développement urbain.

Le terme de gouvernance est apparu, il y a plus d'un demi-siècle, chez les économistes américains. A la fin des années 80, le concept de « Gouvernance » a émergé au sein des relations internationales, précisément à la Banque Mondiale. Comme le souligne Annick Osmont, le lancement de ce concept visait à relancer une machine opérationnelle assez contestée en s'attachant à traiter, avec plus ou moins de soins, l'ensemble du cadre institutionnel de l'ajustement, lieu de bien des résistances à l'époque. Il s'agissait en fait, de prendre en compte l'incompétence institutionnelle des Etats en développement et les échecs constatés à peu près partout dans la mise en place des « réformes structurelles macro-économiques et sectorielles indispensables à l'ouverture généralisée des marchés »<sup>3</sup>.

La gouvernance peut ainsi s'appliquer à toutes les formes de politiques (publiques ou privées) et se décline en fonction des différentes échelles d'intervention, on parlera ainsi de gouvernance locale pour celles des interventions se situant à l'échelle des collectivités locales ou territoriales.

La gouvernance locale peut être définie comme les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes de citoyens ou d'autres types d'acteurs prennent part à la formulation de la politique en ce qui concerne leur cadre de vie. La gouvernance locale constitue un objectif à atteindre pour les villes désirant s'inscrire dans une politique nouvelle en matière de gestion urbaine. Dans ce cadre, les acteurs locaux décident de s'inscrire dans un processus de renforcement de la gouvernance locale.

---

<sup>2</sup> LY El-H., « Réinventer un nouvel urbanisme pour une bonne gouvernance locale à partir des outils de participation et de planification stratégique concertée », Centre des nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH), Forum International sur la pauvreté urbaine, Marrakech, octobre 2001, p. 3.

<sup>3</sup> Osmont A., « La gouvernance, concept mou, politique ferme », Les Annales de la Recherche Urbaine, n°80-81, 1998, pp. 19-25.

Pour analyser l'importance de la gouvernance locale et surtout le rôle des différents acteurs dans la gestion urbaine, nous avons porté notre choix sur la ville de Kaolack au Sénégal.

### **3. Kaolack : Capitale du Bassin Arachidier du Sénégal**

Kaolack est une ville secondaire continentale. Elle est située à 192 Km de Dakar et à 112 Km de l'Océan Atlantique. Très tôt, l'association de facteurs géographiques, humains et personnels ont fait sa fortune.

La décision de prendre Kaolack comme cadre géographique de notre recherche n'est pas fortuit. Ce choix s'est opéré d'une part en raison de notre origine et de nos expériences professionnelles dans cette ville. D'autre part, première région agricole du Sénégal, Kaolack a connu un passé prestigieux grâce à son port sur le Saloum et à sa situation géographique. Ainsi au cours de la première moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, Kaolack était une ville qui tirait une très grande prospérité de la monoactivité portuaire. Elle apparaissait comme le plus important port exportateur d'arachides de la Côte Ouest Africaine.

En 1939, Kaolack avait pris une place de premier rang parmi les ports de l'Afrique Occidentale, tant au point de vue de son trafic que de son développement. Dans un numéro consacré au Sénégal, la Revue marocaine Nord-Sud, pouvait écrire sous la plume de Monié alors Président de la Chambre de Commerce : « à l'heure actuelle, le port de Kaolack est l'un des mieux outillés de la colonie. Les vapeurs peuvent aisément accoster, débarquer et charger... »<sup>4</sup>. Son rôle dans le développement de Kaolack ne fait l'ombre d'aucun doute.

---

<sup>4</sup> Cité par Dessertine A., "Un port secondaire de la Côte Occidentale d'Afrique", Dakar 1959.



Le choix de Faidherbe d'édifier un fortin à Kaolack n'était pas fortuit. Kaolack avait la qualité de principale pointe de traite, terminus de la navigation maritime. En plus de sa position géographique et sa proximité de Kahone, capitale politique du royaume du Saloum.

Aujourd'hui, Kaolack a perdu non seulement son dynamisme interne, mais également ses pouvoirs de décision et sa capacité à organiser l'espace régional environnant. Aussi son influence et son pouvoir d'attraction ont-ils fléchi. Kaolack a perdu la quasi-totalité de la monoactivité portuaire. Elle apparaît d'ailleurs dès 1959 aux yeux de Dessertine comme une ville sans avenir, à moins d'une transformation de l'économie locale que rien n'annonce encore. En outre, son urbanisme et les problèmes fonciers et d'insalubrité qu'elle connaît, accentuent la saturation de la ville.

La complexité des problèmes de la ville et l'absence de perspective a conduit les populations à la résignation, un sentiment fortement favorisé par le désengagement des pouvoirs publics. En 1984, le quotidien gouvernemental « Le soleil » mentionnait : « asphyxiée par son insalubrité, déchirée par ses contradictions et des particularités qui ternissent son image de marque, la capitale du Saloum impose à ses habitants, un cadre et des conditions de vie qui la distinguent des autres villes du Sénégal »<sup>5</sup>.

Les signes du déclin sont nombreux à Kaolack : entre la présence importante des ordures dans les rues, des canaux à ciel ouvert mal entretenus, les eaux usées polluantes, les déchets plastiques, la crise de l'emploi des jeunes, on se demande comment des populations arrivent à vivre dans ces conditions ? Ces problèmes cités pèsent avec acuité dans les quartiers périphériques généralement habités par des populations, produits de l'exode rural.

---

<sup>5</sup> N.Ndiaye, "Problématique de l'urbanisation de la ville de Kaolack : cas de Ndangane" Le Soleil, 1984, p. 3.

Devant la multiplicité des problèmes et l'urgence des solutions, la Mairie semble désarmée. D'autre part, l'institution municipale a du mal à maîtriser une croissance démographique et une extension géographique incontrôlée dont l'évolution constitue un problème majeur à tout projet d'aménagement.

Toute cette évolution fait que cette ville mérite d'être observée dans son passage d'une gestion centralisée à une gestion décentralisée. Il convient également de s'interroger sur un certain nombre de questions :

- Est-ce qu'il est possible de réorganiser l'espace régional ou communal ?
- Les décisions politiques à prendre vont-elles permettre le développement d'une véritable capitale communale et régionale ?
- Comment Kaolack se positionne-t-elle dans le Sénégal contemporain ?

Cette situation, conjuguée au contexte socio-économique devenant de plus en plus difficile, a accru les interrogations des populations relatives au devenir de la ville. Cependant un net dynamisme urbain se dessine et se précise apportant ainsi la preuve que la ville et ses habitants sont tournés vers l'avenir. Parmi les initiatives, il y a entre autre la création d'associations qui sont nombreuses, au statut juridique les plus divers, avec des champs d'intervention les plus variés. La création du CODEKA en 1996 est une illustration de cette dynamique émergente.

Le CODEKA est une association de type apolitique et laïque et qui regroupe l'ensemble des acteurs kaolackois désireux d'œuvrer pour un véritable développement humain et solidaire.

**Apolitique**, doit être compris au sens non partisan du terme. La stratégie de développement préconisée par le CODEKA est cependant politique au sens étymologique rappelé par le Président Senghor à savoir : « l'administration de la cité par l'ensemble des citoyens quelque soit leur appartenance à un parti » ;

**Laique**, doit être compris en terme de laïcité positive, c'est-à-dire qui reconnaît la multi confessionnalité des participants et veille au respect des valeurs spirituelles de chacun.

Partant de l'hypothèse que le rôle des institutions est de produire de la régulation et de proposer des modes de gestion qui permettent d'associer l'ensemble des acteurs à la formulation des politiques, nos travaux s'interrogent sur le fait de savoir si le champ des politiques locales mises en place à Kaolack, notamment à travers le CODEKA, permettent-elles d'amorcer réellement le développement de la ville. La construction d'une réponse à cette question passe par la mise en relation de plusieurs problématiques : celle de la centralisation, de la décentralisation et de la gouvernance locale à Kaolack.

#### **4. Un capital documentaire enrichi par une série d'entretien de terrain**

Deux types de supports, complémentaires par leurs objets ont été exploités pour cette recherche. Il s'agit d'une part des documents disponibles sur le sujet traité, et d'autre part, des entretiens menés à travers la ville de Kaolack auprès des acteurs impliqués dans la gestion urbaine. Le but poursuivi à travers ces différents entretiens était d'amener chaque acteur officiel à préciser la nature de ses interventions et son implication dans la gestion urbaine, et au besoin, sa stratégie ou celle de l'institution qu'il représente. Avec les acteurs non institutionnels, il s'agissait de reconstituer leur histoire, leur émergence, de cerner les processus et les facteurs qui concourent à leur développement ou conduisent à leur stagnation, mais surtout d'analyser leur rôle dans le développement urbain et comment leur action se resitue dans la dynamique globale de la ville.

Le capital documentaire comprend d'abord les nombreuses études portant sur les politiques urbaines en Afrique et au Sénégal en particulier. A l'échelle du Sénégal, cette base comprend d'une part, toutes les études consacrées à la centralisation, à la décentralisation et à la gouvernance urbaine, d'autre part aux dynamiques associatives et au rôle des acteurs institutionnels et non institutionnels dans la gestion urbaine.

Dans le cas de Kaolack, on dispose par ailleurs de quelques monographies sur la ville. Il faut ajouter aussi les audits financiers et organisationnels sur la ville réalisés ces dernières années par l'Agence de Développement Municipal. Ces informations venaient compléter celles que j'avais acquises au travers de mon implication dans cette ville :

- au diagnostic et orientation de la ville réalisé en 1997 ;
- à la campagne d'information, de sensibilisation et d'animation au sein des quartiers de Same, Thiofac, Gawane, Ngane Saër et Ngane Alasanne ;
- à l'appui aux initiatives locales de développement et à la commune de Kaolack au travers de mon implication dans des ONG locales ;

La réflexion engagée sur la ville de Kaolack vise les principaux objectifs suivants :

Dans une première partie, l'étude traite de l'évolution des politiques urbaines au Sénégal. En effet, dans cette partie, nous avons jugé nécessaire de reconstruire un bilan d'ensemble des politiques urbaines, ce qui nous permet de mieux comprendre la démarche. Ce bilan, nous le recomposons autour de deux chapitres : la centralisation et la décentralisation au Sénégal (chapitre I). Le chapitre deux (II) par contre analyse le concept de gouvernance. Il s'agit de présenter et d'analyser le processus de transfert de la notion de gouvernance en Afrique et son application au champ urbain

Dans la deuxième partie, nous allons essayer tout naturellement de retracer l'histoire de Kaolack. Nous partirons du fait de sa naissance et des éléments qui expliquent les fondements du développement de la ville (Chapitre III), pour examiner ensuite les problèmes de développement urbain, notamment le cas de l'assainissement (chapitre IV).

Enfin, la dernière partie, établit une typologie des acteurs impliqués dans la gestion urbaine à Kaolack (chapitre V). Elle analyse la stratégie de chaque en s'appuyant sur l'expérience du CODEKA (chapitre VI).

**PREMIERE PARTIE :**

**CADRE THEORIQUE : CENTRALISATION-  
DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE URBAINE AU  
SENEGAL**

## CHAPITRE I :

### **EVOLUTION DES POLITIQUES URBAINES AU SENEGAL : DE LA CRISE ETATIQUE A LA CRISE URBAINE**

---

#### INTRODUCTION

Il est important de rappeler quelques grandes périodes qui ont marqué l'histoire récente du développement urbain de l'Afrique, celui du Sénégal en particulier. Selon Mamadou Goïta<sup>6</sup>, quatre grandes périodes peuvent être identifiées :

- De 1960 à 1970, première décennie du développement proclamée par les Nations Unies. C'est la période des grands projets de développement appelés par la suite : « les éléphants blancs »<sup>7</sup>, à cause de leur surdimensionnement par rapport aux capacités de reprise des pays bénéficiaires, c'est aussi la période agricole, la continuité directe des choix de l'héritage colonial.
- De 1970 à 1980, c'est le début de l'ère de reconnaissance de la satisfaction des besoins fondamentaux. C'est la deuxième décennie du développement proclamée par les Nations Unies. C'est le début également de la période d'endettement et de la crise qui s'en est suivie.
- De 1980 à 1990, c'est la crise de l'endettement et la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Les premiers PAS sont apparus et plusieurs acteurs ont enclenché des réflexions sur leurs dimensions sociales. C'est la période de prolifération des ONG de développement pour tenter de prendre en charge les actions jadis entreprises par les Etats.

---

<sup>6</sup> Goïta M., « Jeux de pouvoirs entre les différents acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Actes du Colloque international « Aménagement, Décentralisation et Gouvernance Locale », Dakar les 10 et 11 Avril 2003, p. 2.

<sup>7</sup> Le portrait de « l'éléphant blanc » : il s'agit d'une construction somptuaire, inutile, coûteuse, qui a en propre la faculté d'alourdir la dette des pays africains, de ne pas fonctionner, de se changer en ruine, en rouille ou en fantôme au bout de quelques années. Barrages, cimenteries, hôtels de désert, sucreries, centrales électriques, le troupeau des éléphants blancs piétine l'Afrique, enrichit les firmes occidentales, et les dirigeants et hommes d'affaires locaux », cité par Houngnikpo M.C., l'Afrique au passé recomposé, l'Harmattan, 2001, p. 115.

- Depuis 1990, c'est le renforcement de l'idéologie de la globalisation de l'économie avec une place prépondérante accordée au marché en tant qu'acteur. C'est aussi l'apparition de mouvements sociaux au Sud et au Nord pour proposer une autre forme de mondialisation.

Dans ce chapitre, nous ferons le bilan d'ensemble des politiques urbaines au Sénégal. Ce bilan s'appuie sur plusieurs constats :

- L'Etat, un acteur omniprésent dans le domaine des politiques urbaines ;
- La crise économique et la crise urbaine ;
- La décentralisation et la régionalisation au Sénégal.

## Section 1 : La centralisation et la crise économique

En 1960, lors de l'accession à l'indépendance, le Sénégal hérite des frontières de la colonisation et s'engage vers l'édification d'un Etat unitaire centralisé dans le cadre d'un régime présidentiel. Le pouvoir central est soutenu par un parti unique largement représenté dans toutes les institutions et les structures de la société.

Pendant les décennies qui suivirent l'indépendance, les impératifs du pouvoir furent d'assurer les assises du nouvel Etat indépendant. Celui-ci affiche, dans le discours politique, l'unité nationale et la promotion d'un développement économique et social sur l'ensemble du territoire comme la priorité de son action. L'approche du développement économique et social devait d'après les idéologies de l'époque, être national (pour espérer arriver à des résultats positifs : planification, encadrement, hiérarchisation des structures et des fonctions). Les rares entités territoriales héritées de la colonisation ainsi que les formes de pouvoirs locaux s'effondrent lorsqu'elles ne sont pas purement et simplement supprimées.

Comme le souligne André Rosanvallon<sup>8</sup>, le modèle de développement dominant a conduit à donner à l'Etat une fonction prépondérante d'accumulation et de redistribution. C'est peut-être dans le domaine de l'emploi et de la formation que l'omniprésence de l'Etat a été la plus manifeste en intervenant sur les conditions de sa reproduction et de sa mobilisation. Jusqu'à la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, les interventions de l'Etat s'articulaient autour de deux fonctions principales. D'une part, l'Etat assure une fonction de régulation qui se décline elle-même autour de deux logiques : une logique gestionnaire et de régulation à court terme, et une logique planificatrice et de régulation à moyen et long terme. D'autre part, l'Etat développe une fonction d'employeur, qui se traduit par des recrutements massifs.

---

<sup>8</sup> Rosanvallon A., « L'Etat et le marché du travail : des relations en cours d'ajustement », IREPD, Université Pierre Mendès France, Grenoble, février 1994, 21 pages.



Cependant, ce système de centralisation trouve vite des limites devant une crise économique et financière. Ainsi, se dessine progressivement une volonté délibérée de l'Etat de se désengager du secteur de la production, sous la double pression des organisations financières internationales et de la crise. Au « tout Etat » des années 60-70 se substituerait « le mieux d'Etat », un régime où les pouvoirs publics interviendraient de moins en moins au profit d'un secteur privé national qui jusqu'à présent a investi surtout dans les activités commerciales.

Il faut attendre 1972 pour qu'une réforme engage le Sénégal dans un processus de décentralisation, en instituant les communautés rurales et les conseils ruraux et en érigeant de nouvelles communes. Cette réforme modifie les attributions des chefs de circonscriptions et de villages et constitue la première phase de la décentralisation qui se fonde sur une déconcentration de l'administration, un transfert des instances de décision et sur la volonté de faire participer les populations aux décisions qui les concernent.

En 1990, lors de la deuxième phase de la décentralisation<sup>9</sup>, les pouvoirs des présidents des conseils ruraux sont renforcés : les présidents deviennent ordonnateurs du budget de la communauté rurale à la place du sous-préfet. Le projet de régionalisation constitue la troisième phase de la décentralisation et vise à faire des régions des collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et administrée par un conseil élu au suffrage universel.

Cependant, un ensemble de questions se pose à l'heure actuelle : la nouvelle région contribuera-t-elle au renforcement et à la stabilisation de l'Etat ? Sera-t-elle en mesure de mettre en place une gestion plus efficace des affaires, une plus grande démocratisation des rapports sociaux et de la vie politique, en définitive, un développement local plus harmonieux ?

---

<sup>9</sup> La réforme est contenue dans la modification de la loi 72-25 du 19 Avril, modifiée par la loi 90-37 du 8 octobre 1990. Il s'agit ici de parachever le processus de décentralisation et de corriger la réforme de 1972.

1 : l'Etat : un acteur omniprésent dans le domaine des politiques publiques.

Comme le soulignent Alain Dubresson et Jean-Pierre Raison<sup>10</sup>, héritières d'un appareil de gouvernement qui fut un efficace instrument d'encadrement des populations et d'organisation d'espaces lors de la « mise en valeur » coloniale, particulièrement dans les années cinquante, les élites africaines contrôlant les pouvoirs d'Etat n'ont cessé de renforcer le poids de ces derniers après les indépendances. Cette montée en puissance du pouvoir central en tant qu'acteur principal, sinon unique, de financement du « développement », n'est certes pas une spécificité africaine et les exemples asiatiques et latino-américains ne manquent pas pour rappeler le rôle déterminant de la puissance publique.

Lat Soucabé Mbow<sup>11</sup> met en évidence trois formes d'intervention de l'Etat dans la planification urbaine.

Action directe : l'Etat intervient comme acteur de l'urbanisme à travers la programmation des investissements dans le cadre des plans de développement économiques et sociaux (PDES), il réalise ou fait réaliser des grands travaux : quartiers nouveaux, rénovations, réhabilitations. Il lance également des politiques sectorielles : desserrement des activités industrielles, mise en place de projets touristiques de grande envergure.

Redistribution : le rôle de l'Etat est fondamental en matière d'aide au logement, habitat, action scolaire et sanitaire...

L'Etat est aussi le plus grand pourvoyeur de fonds du secteur urbain. Les financements d'origine publique comprennent non seulement les inscriptions figurant au budget de l'Etat et des collectivités locales mais aussi les investissements réalisés par les organismes parapublics œuvrant à l'équipement du territoire national. Jusqu'en 1976, les ressources prévues au budget national d'équipement étaient réparties entre les différents ministères intervenant en milieu urbain.

---

<sup>10</sup> Dubresson A, Raison J-P., L'Afrique subsaharienne : une géographie du changement, Armand Colin, Paris, 1998, p. 11.

<sup>11</sup> Mbow L.S., Politiques urbaines, gestion et aménagement, CODESRIA, Dakar, 1988, pp. 205-231.

Régulation : l'Etat régleme l'affectation des sols par les plans d'urbanisme mais aussi par le code civil. Il régleme également les initiatives d'aménagement, que celles-ci émanent des collectivités locales, des sociétés d'économie mixte ou d'acteurs privés.

L'administration intervient de façon massive et directe dans les organismes d'études et d'actions. Elle est aussi chargée de mettre en œuvre la politique nationale. Ceci concerne aussi bien les administrations centrales de l'Etat que l'appareil local qui se dédouble en une filière proprement administrative constituée par des agents de l'Etat « distribués » sur le territoire national et une filière politico-élective composée par les élus et les autorités locales qui se trouvent à la tête des collectivités. Il existe une hiérarchie entre les deux niveaux de gouvernement, qui est confortée par le rôle régulateur accordé à l'échelon local au préfet en tant que représentant du gouvernement.

Les collectivités locales n'avaient qu'un rôle indirect par le biais de l'aménagement d'infrastructures et d'équipements accompagnant le développement économique. Il en résulte la dépendance du système local vis-à-vis du pouvoir central et tout un ensemble de processus qui permet de la mettre en œuvre. Le pouvoir local, lorsqu'il existe, est un pouvoir résiduel dans la mesure où le centre étatique accapare l'espace politique et où l'influence de l'appareil administratif de l'Etat se manifeste sur l'ensemble du territoire. Le système local est déterminé par des structures institutionnelles et des normes de fonctionnement qui lui sont imposées par le gouvernement central.

Le Sénégal apparaît selon Igue<sup>12</sup> comme le pays le plus avancé dans la définition de sa politique d'aménagement du territoire. Selon Alphonse Yapi-Diahou<sup>13</sup>, l'aménagement du territoire est essentiellement un paradigme d'action. Il est né sous la bannière de l'urbanisme à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, à une époque où l'exode rural et la croissance des villes sous la pression de la révolution industrielle avaient amené un tel désordre urbain que des réactions diverses se sont manifestées au niveau des pouvoirs publics en vue de réintroduire « de l'ordre et de la beauté » dans les villes. Chez Igué

---

<sup>12</sup> Igue J-O., Le territoire et l'Etat en Afrique, les dimensions spatiales du développement, Karthala, 1995, pp. 87-89.

<sup>13</sup> Diahou A-Y., "Les défis de l'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest, communication au 2<sup>ème</sup> colloque international ENEA/UTM, Dakar, 10-11 avril 2003, p. 2.

(1995)<sup>14</sup>, aménager, est interchangeable avec transformer, modifier dans le but de « rendre plus pratique, plus agréable ». Beaucoup constatent que le paradigme a émergé sans bases théorique spécifiques, des stratégies d'intervention visant à corriger ex post les effets du développement polarisé en s'efforçant d'en réduire les aspects les plus flagrants sans toucher fondamentalement au capitalisme qui les engendre. Pour P. Aydalot (1980)<sup>15</sup>, « l'aménagement du territoire ne peut être que l'ensemble de coups de pouce qui, réduisant les inégalités les plus flagrantes accompagnant les évolutions spontanées, permettant aux villes de jouer le rôle que leur assignent les entreprises, graissera les rouages de la machine ». Mais au delà de la polémique, la notion d'aménagement du territoire a été clarifiée tant dans sa définition que dans les objectifs qui lui sont assignés depuis que Claudius Petit en a lancé en 1950 l'idée et le mot. Celui-ci décline l'aménagement du territoire comme étant « la recherche, dans le cadre géographique, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques »<sup>16</sup>. Ainsi, l'aménagement du territoire vise en permanence une adéquation entre trois éléments fondamentaux à savoir : l'homme, les ressources et l'espace. Mais un tel équilibre à réaliser ne laisse aucun doute sur sa pertinence, les praticiens ne sont souvent pas d'accord sur la nature de l'instrument à utiliser pour le réaliser. Ce dernier doit-il être politique ou technique, c'est-à-dire purement économique. Pour A. Colin, « l'aménagement du territoire c'est d'abord et avant tout non pas une technique mais une politique »<sup>17</sup>. Pour Philippe Lamour, « le problème posé par l'aménagement du territoire national est celui de l'adaptation d'un pays en grande partie insuffisamment développé pour se porter au niveau des pays auxquels il s'est associé »<sup>18</sup>. D'autres enfin considèrent l'aménagement du territoire comme une politique visant à rationaliser le territoire. Et Philippe Laurent de penser que « aménager le territoire, c'est introduire une rationalité là où jouaient de simples déterministes naturels ou des vœux individuels incoordonnés. Cette dernière conception de l'aménagement du territoire est intéressante à un double niveau. En effet, « l'introduction d'une rationalité là où jouaient de simples déterminismes » nécessite une prise de décisions de nature politique car en dernier ressort l'opération vise à

---

<sup>14</sup> Cité par Diahou A-Y., op cit, p. 2.

<sup>15</sup> Cité par Diahou A-Y, Ibid, p. 2.

<sup>16</sup> Igue, op cit, 1995, p. 75.

<sup>17</sup> Cité par Igué, Ibid, p. 75.

<sup>18</sup> Cité par Igué, Ibidem, p. 75.

remettre en cause des conceptions traditionnelles. D'autre part, elle présente l'aménagement comme un instrument de correction des déséquilibres.

En somme, « l'aménagement du territoire en Afrique se trouve marqué par trois réalités fortes qui sont à la fois des objectifs mais également des contraintes : la compétitivité, l'équilibre régional et la cohésion sociale qui se gèrent aux différentes échelles de gouvernance : le local, la national et le régional (Igué, 1995)<sup>19</sup>.

Au Sénégal, dès l'indépendance, l'idée d'aménagement était présente dans les esprits comme en témoigne la création en 1961 du « Bureau des terroirs et villages ». Il sera transformé en « Service de l'aménagement du territoire » en 1962 avant d'être érigé en Direction de l'aménagement du territoire en 1967. Cependant, malgré cette volonté, la politique d'aménagement du territoire a connu des balbutiements dans la définition de sa réelle mission : un instrument de développement économique ou de simples administrations du pays.

La situation que l'on observe le plus depuis quelques années au Sénégal, c'est que « l'essentiel des ressources du territoire reste dans la capitale et le Sénégal se résume à Dakar »<sup>20</sup>.

La prospérité de Dakar tient compte d'un certain nombre de facteurs. L'étude réalisée par l'ORSTOM<sup>21</sup> montre que c'est du port et de sa fonction que découlent une grande partie des activités commerciales et industrielles de la ville. Disposant du monopole de l'importation, Dakar stocke et redistribue à la fois, pour l'agglomération et pour le reste du pays. En effet, c'est ici que se sont installées depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle les sociétés de commerce spécialisées dans l'import-export. La plus grande partie de ces sociétés est d'ailleurs installée dans le noyau urbain primitif au voisinage immédiat du port.

---

<sup>19</sup> Diahou A-Y, op,cit, 1995, p. 3.

<sup>20</sup> Quotidien Le Soleil., « L'aménagement du territoire pour sortir de la tyrannie de Dakar », 17 février 2003.

<sup>21</sup> Collectif., Villes secondaires et développement régional au Sénégal, ORSTOM, 1985, p3. Cette étude a été rédigée par Jacques Champaud, Jérôme Lombard et Michel Savignon, à la suite d'une mission au Sénégal en novembre 1984.

Au Sénégal, les implantations des industries et des services étaient sélectives non seulement dans leurs fonctions mais aussi du point de vue de leur localisation. Son statut de capitale offrait à Dakar une gamme d'activités diversifiées. Le port, les industries de boisson par exemple ont fait de Dakar et de la région du Cap-Vert un pôle d'attraction qu'alimentait un exode de plus en plus massif de main d'œuvre libérée par les campagnes. C'est ainsi qu'en 1977, le Cap-Vert totalisait à lui seul 63% des implantations, 76,5% des investissements et 60% des emplois créés ; suivi de loin par la région limitrophe de Thiès avec 22% des implantations , 19% des investissements et 32,4% des emplois. La mobilité spatiale s'est faite au profit de la région de Thiès plus proche de Dakar et qui, en même temps qu'elle permet aux entreprises installées de bénéficier des avantages du code, leur rend aussi accessible et à moindre coût le marché du Cap-Vert.

A proximité du port se sont fixées aussi les grosses unités industrielles. Celles-ci, de toutes tailles, visent à la fois la transformation des produits locaux destinés à l'exportation (les huileries) et la manufacture des produits destinés au marché national et sous-régional. Au fur et à mesure de la croissance de la ville, ce qui n'était au début qu'un quartier industriel s'est considérablement accru, progressant le long de la baie de Hann pour atteindre Rufisque et Bargny aux limites extrêmes de l'agglomération.

Entre temps s'affirmait le rôle de Dakar comme seul centre industriel véritable du pays, parce qu'il dispose de tous les atouts : une tradition industrielle déjà ancienne et donc une main d'œuvre habituée au travail industriel, un marché de consommation important, de loin le plus considérable du pays par sa masse et son niveau de vie, un réseau de communication qui permet de desservir l'ensemble du pays. Aussi l'agglomération abrite-t-elle des installations industrielles dont il n'existe qu'un exemplaire dans tout le pays : la cimenterie de Rufisque, la raffinerie de pétrole de Mbao, la grande centrale thermique du Cap des Biches.

La stratégie d'industrialisation suivie après l'indépendance malgré une volonté déclarée de décentralisation n'a fait qu'accentuer un déséquilibre entre les régions. En 1979 par exemple, la répartition spatiale donnait les pourcentages suivants : Cap-Vert : 76,2%, Casamance : 3%, Diourbel : 2,4%, Fleuve : 6%, Sénégal Oriental : 1,8%, Sine-Saloum : 5,4% et Thiès : 8,9%. La concentration spatiale des activités a entraîné une

polarisation des revenus et réciproquement ; d'où la forte domination de la région du Cap-Vert qui dispose aujourd'hui de plus de « forces de localisation » pour attirer l'investissement privé<sup>22</sup>. Il convient de noter que Dakar regroupe 87% des emplois modernes, 90% des firmes industrielles et 90% des firmes étrangères. On parle ainsi de la « macrocéphalie » de Dakar du fait de la concentration de la population sénégalaise, des différents secteurs d'activités présents sur cette portion du territoire. Cette urbanisation galopante a pour conséquence le déclin de l'agriculture, de la vie rurale et donc du développement de plus en plus déséquilibré entre les régions.

Compte tenu de cette situation, « il y a nécessité d'aller vers l'ajustement territorial qu'il faut conjuguer avec l'ajustement économique ». Comme le souligne El Hadji Malick SARR, Directeur de l'aménagement du territoire : « cela n'est possible qu'avec une politique hardie d'aménagement du territoire qui se définit comme un instrument et un ensemble d'activités qui visent la promotion d'un développement territorial équilibré et solidaire, parce que, dans le processus du développement, les zones riches doivent appuyer les zones pauvres. C'est un effort de redistribution et de répartition des ressources et des infrastructures »<sup>23</sup>.

Depuis 1997, le gouvernement dispose d'un Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) pour corriger les « déséquilibres » dans la hiérarchie fonctionnelle des établissements humains qui constituent l'une des causes ou du moins un facteur amplificateur de la pauvreté, aussi bien en zones urbaines qu'en zones rurales. De façon spécifique, le PNAT fixe six objectifs en matière d'aménagement du territoire :

- favoriser un développement équilibré de toutes les régions du pays en recherchant une exploitation de toutes les ressources ;
- promouvoir une armature et une hiérarchie urbaines fonctionnelles et créer des pôles d'équilibre face à l'influence de la capitale ;
- promouvoir l'autosuffisance et le plein-emploi dans toutes les régions ;
- assurer la conservation, l'amélioration et la gestion des ressources naturelles et plus particulièrement du couvert végétal ;
- promouvoir le développement industriel ;

---

<sup>22</sup> Collectif., « La décentralisation au Sénégal : l'étape de la régionalisation », Actes du Séminaire ENEA, Dakar, juin 1994, p. 131.

<sup>23</sup> Journal le Soleil, op, cit, 17 février 2003.

- favoriser la promotion de l'homme sénégalais là où il se trouve en l'associant à la mise en valeur de son territoire, à l'amélioration de son cadre de vie et à l'épanouissement socio-culturel ».

Il s'agirait donc, dans le cadre de la régionalisation, d'offrir de nouvelles possibilités aux villes sénégalaises, hors de l'agglomération dakaroise qui « étouffe », afin qu'elles s'épanouissent et jouent leur rôle de moteur de développement compte tenu des potentialités dont elles disposent. Elles prendraient alors directement en charge leur propre développement, en devenant à leur tour des « pôles de croissance » qui dynamiseraient ces collectivités locales, développant notamment les équipements et les infrastructures de base stimulant l'investissement privé pour la création d'emplois. Les populations responsabilisées s'impliqueraient alors dans la conception et l'exécution de leur projet d'aménagement et de développement

L'analyse de l'Etat sénégalais montre l'affirmation de sa centralité de l'indépendance à la fin des années 1970, repérable dans son rôle économique et aussi dans sa consolidation autoritaire. Cette situation a influencé le développement des collectivités locales en les maintenant à la marge du pouvoir central qui s'est opposé en permanence à la constitution et au développement de toute source de pouvoir autonome.

Ce processus n'est d'ailleurs pas spécifique au Sénégal, Mellah résume ainsi ses déterminants : « lorsque l'Etat a les moyens de mobiliser ressources humaines, techniques et financières et d'investir d'une manière significative dans les secteurs vitaux, toute analyse critique sur la centralisation du pouvoir devient tout simplement un défi lancé au bon sens étatique. Au-delà des idéologies et des options doctrinales, c'est sur ce terrain concret de l'allocation des valeurs matérielles que l'on doit ramener les débats sur la centralisation et la décentralisation. Lorsque l'Etat préside à l'allocation des valeurs économiques, lui seul peut régir l'allocation du pouvoir. La centralisation politique est le corollaire de la centralisation économique. Le moindre office national, la moindre société nationale, la moindre entreprise publique disposeront alors de plus de pouvoir réel que n'importe quelle assemblée élue »<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> DIOP M-C ; DIOUF M., « Sénégal : enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale », Centre d'Etudes d'Afrique Noire, n°28, 1990. P. 3.



Cette politique systématique de centralisation administrative et financière a vite trouvé des limites. On note par exemple l'échec de la dynamique des emplois industriels. Cet échec est très largement celui de la politique axée sur la constitution de grands pôles industriels contrôlés par l'Etat. Ces sociétés sont très représentatives des projets industriels lancés au début de la décennie 80. Prévus pour créer des milliers d'emplois, ces projets très coûteux n'ont jamais pu fonctionner normalement. Ils représentent des "éléphants blancs" révélateurs des gâchis occasionnés par la politique d'industrialisation antérieure. On note également les déficits cumulés des entreprises qui représentent un pourcentage très élevé de l'encours de la dette des entreprises publiques, des dépenses en personnel, etc.

## 2. De la crise étatique à la crise urbaine

La situation économique de l'Afrique subsaharienne est un problème de plus en plus inquiétant. La stagnation économique doublée d'une croissance rapide de la population a produit une grave crise. Tout le monde s'accorde sur ce point, mais personne ne semble tomber d'accord sur le choix de la meilleure politique. On a, il est vrai, tellement écrit récemment sur les politiques proposées pour l'Afrique, que la critique de ces propositions est devenue une bonne affaire pour les universitaires (Ravenhill, 1986)<sup>25</sup>.

La déclaration suivante extraite d'un rapport de la Banque mondiale est une évaluation typique des symptômes du problème :

Les conditions économiques et sociales de l'Afrique ont commencé à se détériorer dans les années 70, et continuent de se détériorer. Le Produit Intérieur Brut (PIB) s'est accru à une moyenne de 3,6% par an entre 1970 et 1980, mais il a diminué chaque année depuis. Avec une population qui augmente de plus de 3% par an, le revenu par personne en 1983 est estimé inférieur de 4% à son niveau de 1979. La production agricole par personne a continué de décliner, aussi les importations de nourriture ont-elles augmenté ; elles procurent maintenant un cinquième de la demande en céréales de la région. Une grande partie de la capacité industrielle est au point mort... On remarque

---

<sup>25</sup> Cité par Stren R-E, White R-R, (avec la collaboration de Coquery M), Villes africaines en crise : gérer la croissance urbaine au sud du Sahara, Harmattan, Paris, 1998, p. 13.

une détérioration de nombreuses institutions, détérioration de la capacité physique, mais aussi de la performance technique et financière (Banque Mondiale 1984a, 1)<sup>26</sup>.

La crise économique aiguë alliée à une crise structurelle profonde qui mine les pays africains n'a pas épargné le Sénégal. En effet, de la crise résultent des problèmes tels que l'Etat a du mal à faire face aux exigences des populations en moyens vitaux. Comme dans beaucoup de pays, l'Etat est omniprésent et de ce fait a largement contribué aux transferts de la crise dans tous les milieux et spécialement dans les villes. Comment en est-on arrivé là ? Quel est l'impact de la crise sur les populations et quelles sont les réactions de celles-ci face à cette crise ? Quelles solutions pour le présent et l'avenir ?

Selon Rolland Pourtier<sup>27</sup>, les villes d'Afrique Noire sont fortement affectées par la crise économique générale qui sévit sur le continent, cela se traduit par la baisse des indicateurs sociaux, économiques et la dégradation du cadre de vie. Simultanément des indices convergents montrent un net ralentissement de la croissance démographique. La crise urbaine est révélatrice aussi de la crise de l'Etat. Celui-ci a joué un rôle dans l'urbanisation par la création d'emplois dans les services publics et par une redistribution de ces ressources qui a favorisé la constitution de rentes foncières et immobilières au profit de groupes sociaux contrôlant le système politico-administratif.

L'étalement spatial des grandes agglomérations crée des contraintes plus fortes dans le domaine des équipements et des transports ; les conditions de vie de la majorité des citoyens se dégradent tandis qu'augmentent sous-emploi et insécurité.

La chute des prix des matières premières, la rareté des capitaux et la crise politique ont généré une situation catastrophique telle que l'Etat se trouve dans l'impossibilité de faire face aux besoins d'une population aigrie par les privations. La sécheresse a vidé les campagnes de leurs bras venus chercher l'Eldorado en milieu urbain. La ville devient ainsi le point de mire de toute une population en quête de mieux-être.

---

<sup>26</sup> Cité par Stren et White, op cit, 1998, p. 13.

<sup>27</sup> POURTIER R., « La crise de l'Etat et la crise urbaine en Afrique Noire », Espaces Tropicaux, CEGET, 1991, p. 12.

Abritant l'administration et les grandes écoles, elle est le seul lieu où le citoyen espère obtenir une formation poussée, gage d'un emploi rémunérateur. L'administration est pour le paysan ayant perdu foi en la terre l'occasion de troquer la houe contre le papier et le stylo. L'attrait du modernisme et la farouche détermination à devenir aussi aisé ne pourront se concrétiser que dans la ville.

Cet exode massif a concouru à l'accroissement effréné des villes et à une forte concentration des populations en milieu urbain. De cette situation, naissent de nombreux problèmes. En effet, le nombre sans cesse croissant des populations urbaines pose le problème de l'habitat. Les terres disponibles sont systématiquement accaparées par l'Etat qui se charge d'y élever des logements ou par des familles ou même des ethnies locales telles que les Lébous au Cap-Vert. Ainsi, le problème de la terre se pose avec acuité et beaucoup de citoyens se voient dans l'obligation de s'entasser dans des bidonvilles où le manque d'hygiène et de logements adéquats règnent en maître. Les infrastructures sanitaires font défaut alors que les chômeurs et les mal payés ne peuvent même pas prétendre à des soins. L'école devient productrice de marginaux et de laissés-pour compte : les échecs scolaires et le chômage des diplômés créent une nouvelle masse de citoyens qui réclament leur insertion, du travail, des soins et un habitat décent. C'est la fin d'un rêve, la disparition de l'espoir d'une vie meilleure et de l'ascension sociale.

Cependant, la crise est inégalement ressentie par les citoyens : une minorité jouit des biens communs, des avantages tirés de ses fonctions et place le surplus dans les banques étrangères tandis que l'écrasante majorité subit et se prive de ses besoins essentiels. Cette situation porte les germes d'une crise sociale qui peut menacer l'existence de l'Etat.

La crise de l'Etat se manifeste en outre par la déflation d'une administration pléthorique et clientéliste. Elle joue sur des intérêts personnels et des biens patrimoniaux alors que les véritables acteurs de développement sont laissés sur la touche, grossissant le lot des diplômés chômeurs. Les communes ne disposent pas de structures adaptées aux exigences de la gestion urbaine. Les villes héritent donc des problèmes politiques, économiques et sociaux de l'Etat en plus de ceux qui leur sont propres. Malgré sa volonté de tout régenter, l'Etat ne peut pas gérer la population

urbaine et ses besoins. Comme pour couronner le tout, parallèlement à l'accroissement du nombre de citoyens, la plupart des pays africains réduisent leurs investissements urbains au début des années 80. Ce paradoxe résultant des plans d'ajustement imposés par les institutions internationales de financement, réduit le champ d'action de l'Etat et oblige les communes à s'autofinancer ou à trouver des sources de financement en dehors de la sphère étatique. Le manque de capitaux génère un endettement chronique et un ajustement étouffant.

A d'autres égards, Abidjan est tristement représentatif de la crise urbaine qui se fait d'un bout à l'autre du continent africain. Les problèmes d'Abidjan reflètent ceux des villes aussi disparates que Nairobi (Kenya), Lusaka (Zambie), Dakar. Celles-ci, comme d'autres encore, sont confrontées à une croissance démographique galopante, à un effondrement des infrastructures urbaines comme l'eau et l'assainissement, à une détérioration de la qualité de l'environnement urbain, à des tensions sociales croissantes, problèmes de plus en plus insolubles à mesure que s'étend la pauvreté dans la région.

La crise financière de l'Etat entraîne des mutations qui limitent ce que El Hadji Malick<sup>28</sup> appelle « les dépenses de légitimation traditionnelle » : santé, éducation, route, eau potable, électricité etc. Comment dès lors faire face aux demandes d'une population urbaine en forte expansion ? Comment améliorer la gestion des villes et éviter qu'elles ne se retrouvent confrontées à une crise de croissance ?

Quoi qu'il en soit, il est difficile de répondre à de telles interrogations. La gestion des villes aujourd'hui a lieu dans des circonstances difficiles. La population continue de s'accroître rapidement, et le taux d'urbanisation augmente. Comme le gouvernement central est de moins en moins capable de maintenir les services, c'est sur la population urbaine même qu'en retombe la responsabilité (stren, 1985). Le taux de croissance urbaine a dépassé la capacité de gestion, les ressources financières, et le processus d'urbanisation même. Peut-être, plus sérieusement encore, l'environnement physique souffre-t-il d'abus et de manque de planification à long terme.

---

<sup>28</sup> Quotidien, Le Soleil, op, cit, février 2003.

On peut dire que le « biais urbain » de la politique gouvernementale a particulièrement contribué à la crise urbaine actuelle. Mais cela ne veut pas dire que les villes doivent être négligées maintenant, parce que cela ne fera qu'intensifier les problèmes nationaux. Il existe un besoin urgent de politiques durables. Bien que les détails varient d'un pays à l'autre, dans toutes les grandes villes, on cherche frénétiquement des solutions. Les populations s'organisent pour revendiquer, voire pour prendre elles-mêmes en charge une partie des fonctions d'intérêt collectif. En outre, parallèlement au processus d'urbanisation, on observe depuis le milieu des années 1980, un mouvement progressif de décentralisation des compétences et des pouvoirs jusque-là détenus par l'Etat et les administrations centrales.

Tout se passe comme si face à la faillite des pouvoirs centraux et aux résultats peu probants des PAS, l'alternative sur le plan des initiatives et de l'action passe par la voie de la décentralisation, la multiplication des ONG, le secteur informel, etc. Pour les Institutions Financières Internationales, le désengagement de l'Etat devrait profiter à ces administrations locales. Cette nouvelle démarche rejoint les politiques de décentralisation mises en œuvre dans le plupart des pays.

## Section 2 : La décentralisation au Sénégal

« Il est assez caractéristique qu’au cours des trois dernières décennies du XXe siècle finissant, fleurissent, dans le discours politique des Etats, qu’ils soient du Nord ou du Sud, riches ou pauvres, les vocables : décentralisation, démocratie locale, pouvoir local, gouvernance locale, participation, développement local »<sup>29</sup>

Le Sénégal, comme la quasi totalité des pays d’Afrique de l’Ouest s’est depuis quelques années, engagé sur la voie de la décentralisation territoriale, processus politique, administratif et financier de mise en place de collectivités locales décentralisées permettant une gestion partagée entre l’Etat et la société civile, des affaires locales.

Selon Jean-Michel Bourreau<sup>30</sup>, ce processus traduit une certaine évolution de la démocratie en Afrique. Il vise également à donner aux initiatives locales, un environnement institutionnel permettant de les valider et de pérenniser ainsi une dynamique de développement « local », qui redonne aux acteurs leurs véritables places et responsabilités dans la prise en charge de leur propre avenir.

La décentralisation apparaît donc à priori, comme un instrument de facilitation et de consolidation du développement de proximité, en rupture avec les pratiques d’un développement centralisé, initié et programmé sans implication véritable des acteurs locaux.

---

<sup>29</sup> Bourreau J-M, “Approches comparées de la régionalisation en France et au Sénégal”, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l’UCAD, Dakar, du 1<sup>er</sup> au 3 juillet 1996.

<sup>30</sup> Bourreau J-M., « L’appui au développement local : une nouvelle approche pour la conservation des ressources naturelles », AFVP, 1996.

La décentralisation pose donc les bases de ce qui pourrait être appelé un grand tournant dans l'évolution des collectivités locales sénégalaises et parachève ainsi le processus de décentralisation amorcé en 1960.

### *1. les grandes étapes de la décentralisation au Sénégal*

L'expérience sénégalaise en matière de décentralisation est la fois séculaire et évolutionniste.

La colonisation européenne a introduit la décentralisation en Afrique Noire par le Sénégal. Les premières expériences de municipalisation datent du 19<sup>ème</sup> siècle avec les communes de Saint-Louis et Gorée en 1872, Rufisque et Dakar, respectivement en 1880 et 1887.

Ces quatre communes dites de plein exercice, ont été à l'origine créées pour satisfaire les populations de souche métropolitaine qui vivaient dans le territoire et qui s'étaient établies essentiellement dans les localités dont les natifs auront quelques années plus tard la citoyenneté française. Cependant, comme l'époque coloniale était caractérisée par un système administratif rigoureusement centralisé (inspiré du modèle français), les autres communes qui avaient vu le jour à partir de 1904 ne bénéficiaient pas de la même « autonomie » puisqu'elles avaient le statut de communes mixtes : dirigées par des conseils municipaux dont la moitié était nommée et l'autre moitié élue, et des maires toujours nommés. Le conseil municipal était dirigé par le commandant de cercle qui portait alors le titre d'administrateur maire<sup>31</sup>.

Le territoire de l'actuel Etat est régi sur le plan municipal par la Loi Française n°55-1489 du 18 novembre 1955. Cette loi confirme les communes de plein exercice sus-citées et en institue de nouvelles à Thiès, Kaolack, Ziguinchor, Diourbel et Louga. Ce n'est qu'après le vote de la loi cadre de 1956 que des communes de moyen exercice, avec des conseils municipaux élus mais des maires nommés, verront le jour. Un code de

---

<sup>31</sup> Poupon Catherine, "La régionalisation au Sénégal", Mémoire de Maîtrise IEP, Toulouse 1996, p. 8.

l'administration est adopté dès 1966. Le pays compte alors une trentaine de communes toutes érigées en communes de plein exercice<sup>32</sup>.

La décentralisation est devenue incontournable pour le développement du pays dans son ensemble. En effet, l'éloignement entre Dakar, centre de décisions relatives au fonctionnement des régions et ces dernières est un handicap de taille. Le processus de prise en compte des besoins est trop long et trop lent et les priorités ne sont pas bien comprises pour être bien gérées. Ainsi des réformes tendant à déplacer les centres de décisions vers les régions et la gestion de ces dernières par elles-mêmes ont été entreprises.

La loi du 13 Janvier 1960 favorise la mise en place d'une administration de développement parallèlement à l'administration classique. Le pays est divisé en sept (7) régions, elles-mêmes subdivisées en cercles, à leur tour divisés en arrondissements. Ces autorités administratives déconcentrées furent dotées de représentants de l'Etat : le gouverneur de région, le commandant de cercle, le chef d'arrondissement. Comme le souligne Catherine Poupon<sup>33</sup>, il convient de noter qu'au lendemain des indépendances, les classes dirigeantes africaines ont, en transposant de façon mimétique les institutions de l'ancienne colonie, mis l'accent sur la nécessité de construire un centre fort en vue d'intégrer les populations dans un même ensemble national qui soit consolidé et préservé. Aussi après l'indépendance, le Sénégal s'engage-t-il vers l'édification d'un Etat unitaire centralisé dans le cadre d'un régime présidentiel où le « Président de la République concentre la plus grande partie des pouvoirs. Le pouvoir central est soutenu par un parti unique largement représenté dans toutes les institutions et les structures de la société »<sup>34</sup> (Kader Ndoye, Philippe Tersiguel, 1994).

La priorité d'un nouvel Etat indépendant était l'unité de la nation mais aussi la mise en place d'une administration essentiellement axée sur le développement, l'épanouissement de toutes les couches sociales du pays. C'est en effet l'administration décentralisée, qui s'est toutefois développée timidement au début des années soixante, qui s'est le plus démarquée du modèle du colonisateur.

---

<sup>32</sup> Ministère de la Décentralisation/Direction de la décentralisation, Données générales sur le Sénégal, 1998.

<sup>33</sup> Poupon Catherine, op, cit, p. 9.

<sup>34</sup> Collectif, La décentralisation au Sénégal, op, cit, p. 42.



En 1964, la loi n°64-02 du 19 janvier institue pour la première fois au Sénégal un régime municipal spécial dérogeant au droit commun. Il s'agissait du statut de la commune de Dakar qui devait suivre celui des communes chefs-lieux de région. La région n'avait pas trouvé sa place.

Par la réforme administrative de 1964, la région devient la plus importante circonscription avec à sa tête un gouverneur représentant le pouvoir central et exerçant tous les pouvoirs sur le plan régional. Le cercle devient Département sous la direction d'un Préfet. Cependant, les réformes de 1960 et de 1964 n'ont pas mis fin aux blocages administratifs, car les administrateurs locaux sont dans l'incapacité de prendre des décisions, les pouvoirs locaux manquent de compétence tandis que le chef d'arrondissement sans pouvoirs réels ne fait qu'office de figurant, d'où la nécessité d'une troisième réforme.

La réforme (1972), connue sous le nom de « réforme de l'administration territoriale et locale » est une correction des deux premières. Elle s'attelle à une révision fondamentale des structures locales sur le plan politique, social et administratif. Elle constitue un pas de plus vers la décentralisation par la création des communautés rurales, des conseils ruraux et de nouvelles communes<sup>35</sup>. Elles furent créées par la loi n° 72.25 du 19 avril 1972. Cette réforme de 1972 va se caractériser par :

- un renforcement des pouvoirs des autorités administratives déconcentrées : gouverneurs, préfets et sous-préfets qui sont dans leurs circonscriptions administratives respectives, les délégués du Président de la République et les représentants des ministres ;
- le renforcement des pouvoirs d'intervention des communes dans le domaine économique ;
- l'institution des communes à statut spécial dans les capitales régionales avec le bicéphalisme : Président du conseil municipal et administrateur municipal ;
- la création de communautés rurales qui constitue un des actes les plus importants par lequel la décentralisation a atteint le monde rural.

---

<sup>35</sup> Collectif, La décentralisation au Sénégal, *ibid*, pp. 43-46.

La communauté rurale était définie comme l'unité territoriale regroupant un certain nombre de villages unis par des liens de solidarité et d'intérêts communs. Elle est dotée d'un conseil rural et de son président. Même si les conseillers ruraux étaient élus au suffrage universel, leurs pouvoirs effectifs étaient limités. En effet, ils n'étaient pas avant 1990 administrateurs de crédit ni ordonnateurs de leur budget. Ils n'avaient ni les compétences ni les moyens pour jouer réellement leur rôle de collectivités locales.

Fondée sur une plus grande responsabilisation à la base, cette réforme marque, aux yeux de la plupart des observateurs la première phase de la décentralisation. Cette réforme a pour but de construire la Nation Sénégalaise dans le respect de ses valeurs, de former les citoyens aux affaires pour leur permettre de mieux y participer, de démocratiser la gestion des affaires nationales, de créer de meilleures relations entre administrateurs et administrés, de trouver des solutions immédiates aux problèmes locaux. Elle a aussi pour objectif de combler le fossé entre régions creusé par l'administration coloniale, de régler les déséquilibres, d'augmenter les emplois et de bien répartir les revenus. Elle compte recourir à des moyens efficaces tels que la déconcentration, la décentralisation, la participation et la planification du développement économique et social.

Cette nouvelle phase montre bien que la décentralisation est perçue comme une exigence démocratique, d'efficacité économique mais aussi d'équilibre territorial. Cependant un problème fondamental de choix du « niveau optimal d'organisation de la participation, de programmation et d'aménagement du territoire » fut posé. A cette fin, le niveau régional a été retenu comme l'échelon le plus pertinent puisqu'il constitue un lieu de cohérence entre objectifs locaux et choix nationaux de développement.

En prolongement de cet élan de décentralisation et de régionalisation, des Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI) ont été élaborés en 1985. Ils ont été suivis par les premiers plans d'investissements communaux (PIC) et les plans locaux de développement (PLD) des communautés rurales. Ces outils ont le mérite d'exister même si leur niveau d'élaboration en est resté au stade descriptif et statique. Aujourd'hui chaque communauté du Sénégal dispose de son Plan Local de Développement.

L'année 1990 constitue la deuxième phase de la décentralisation. Les pouvoirs des Présidents des conseils ruraux sont renforcés : ils gèrent désormais les budgets des communautés rurales à la place des sous-préfets. Le Sénégal fut organisé en 48 communes et 320 communautés rurales.

L'année 1996 constitue un tournant dans le processus de décentralisation, avec la promulgation, le 22 mars 1996 du dispositif législatif régissant les collectivités locales et la régionalisation, en particulier de la loi 96-06 qui érige les régions en collectivités locales et substitue le contrôle centralisé à priori par le contrôle de légalité à postériori.

Avant la régionalisation, les politiques étaient décidées et appliquées sans les avis et sans la participation des populations, ce qui entraînait le plus souvent une non-adhésion des populations. Ainsi, la régionalisation prêche pour une meilleure prise en compte des potentialités humaines dans l'élaboration et l'exécution des politiques de développement. En définitive, la régionalisation a comme finalité une démocratisation poussée et la consolidation de l'unité nationale menacée par les velléités séparatistes du sud, et les frustrations des autres régions périphériques. Ainsi, comme le dit Jacques Mariel Nzouankeu : « la véritable intention du gouvernement, la face cachée de la politique de décentralisation, c'est la consolidation de l'unité nationale »<sup>36</sup>.

Cette architecture locale s'intègre dans l'organisation territoriale du pays : la Région (composée de Départements), le Département (formé de Communes et d'Arrondissements) et l'Arrondissement (constitué de Communautés Rurales)<sup>37</sup>. Les règles qui régissent la décentralisation s'appuient sur 5 grandes principes qui visent à réaliser des objectifs :

---

<sup>36</sup>Collectif, La décentralisation au Sénégal, op, cit, 1994, p. 87.

<sup>37</sup> Cf, « Forum sur la gouvernance en Afrique, gouvernance locale et réduction de la pauvreté : cas du Sénégal », MaPuto, Mozambique, 23-25 mai 2002, p. 9.

**Principes :**

- un statut unique pour toutes les régions ;
- l'équilibre entre déconcentration et décentralisation ;
- une meilleure répartition des centres de décision dans le cadre des ressources disponibles ;
- un contrôle a posteriori aménagé ;
- l'unité nationale et l'intégrité territoriale.

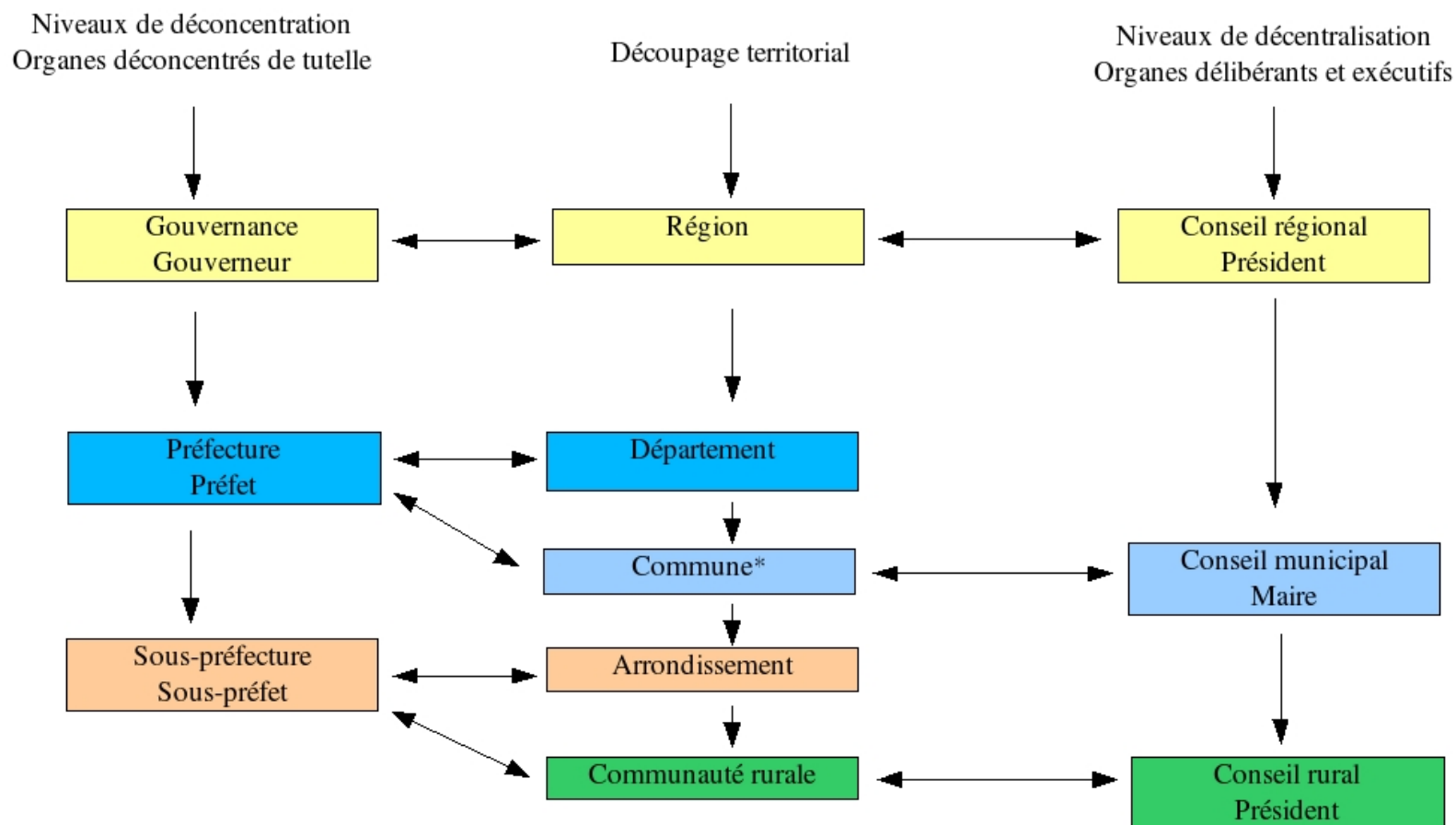
**Objectifs :**

- assurer le développement économique et social de chaque région ;
- installer une administration proche des usagers ;
- créer des régions dynamiques dans un Etat unitaire.

Aujourd'hui l'organisation territoriale du Sénégal se présente comme suit :

- au niveau des services déconcentrés de l'Etat : la pyramide des institutions est la région, administrée par un Gouverneur, la Préfecture (Préfet) et l'Arrondissement (Sous-préfet). Les représentants de l'Etat ont la charge de contrôle des actes des collectivités locales ;
- au niveau des collectivités locales : la région, les communes urbaines et les communes rurales. Les organes de ces collectivités locales sont élus au suffrage universel pour une durée de 5 ans. L'organisation territoriale sénégalaise peut être représentée à travers la figure ci-dessous.

Figure 1 : l'organisation territoriale du Sénégal



Source : Etienne Badiane Mamadou Daye-Sow Mars 2004

Cependant, la décentralisation ne signifie pas l'isolement. Il ne faut pas oublier que les régions font partie d'un Etat et qu'une collaboration entre acteurs locaux et ministères centraux est indispensable. Les collectivités locales sont incapables de s'autofinancer en raison de l'insuffisance des budgets locaux. La décentralisation n'est pas une remise en cause du caractère unitaire de l'Etat mais la correction des défauts de la centralisation, de la lenteur administrative, de l'éloignement et des irresponsabilités<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Collectif, La décentralisation au Sénégal, op, cit, 1994, p. 81.

## *2. Le cadre institutionnel de la décentralisation*

### 2.1 : L'architecture des collectivités locales sénégalaises : la région, la commune et la communauté rurale

Avec la mise en application de la régionalisation, l'architecture des collectivités locales sénégalaises comprend deux (2) niveaux de base : la commune et la communauté rurale et un niveau intermédiaire : la région.

Pour développer une administration de proximité, les grandes communes que constituent Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque, ont été scindées en communes d'arrondissement autour de ces quatre grandes communes désormais appelées « ville ». La répartition s'est faite de la façon suivante :

- ville de dakar : 19 communes d'arrondissement ;
- ville de Pikine : 16 communes d'arrondissement ;
- ville de Guédiawaye : 5 communes d'arrondissement ;
- ville de Rufisque : 3 communes d'arrondissement.

Les objectifs de cette réforme sont clairement indiqués dans l'exposé des motifs de loi 96-09 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville. Il s'agit d'appliquer aux grandes villes les principes fondamentaux de la politique de décentralisation pour une meilleure administration des zones urbaines. Un autre aspect du changement est marqué par la disparition de la communauté urbaine.

**La ville** est une institution communale régie par le même statut que les communes de droit commun. Son conseil municipal est composé pour moitié de conseillers municipaux élus au scrutin de liste proportionnelle et pour l'autre moitié de conseillers des communes d'arrondissement à raison de deux conseillers par commune d'arrondissement dont le maire. L'organe exécutif de la ville est le maire qui est élu dans les mêmes formes que les maires des communes de droit commun.

**La commune d'arrondissement** dispose d'un conseil municipal dont les membres sont élus conformément au titre VI du Code électoral. Le maire de la commune d'arrondissement est également élu dans les mêmes formes que ceux des communes de droit commun. La seule différence entre les deux ordres de communes réside au niveau de la répartition des compétences. La commune d'arrondissement s'occupe de la gestion de proximité tandis que les gros œuvres reviennent à la ville. Mais à Dakar, certaines difficultés rendent difficiles l'application de la réforme. Elles sont liées d'une part à la répartition ou au partage des ressources entre ces deux ordres de collectivité.

Une autre innovation dans la réforme de Dakar concerne la subdivision de son territoire **en arrondissement urbains** regroupant des communes d'arrondissement dont le nombre varie d'un arrondissement urbain à un autre en fonction d'un certain nombre de critères<sup>39</sup>.

Au total, le territoire sénégalais est couvert par 441 entités réparties en trois niveaux :

- 11 Régions ;
- 110 Communes dont 43 Communes d'arrondissement ;
- 320 Communautés rurales.

Ces collectivités sont administrées par 14.352 élus locaux.

---

<sup>39</sup> L'articulation entre les échelles de décentralisation et de déconcentration est extrêmement complexe au Sénégal.

Les communes d'arrondissement sont des niveaux de décentralisation de la Commune ou de la ville.  
Les Arrondissements sont des niveaux de déconcentration des Départements.



## 2.2 : Les compétences des collectivités locales

### 2.2.1 : Les compétences générales

Dans leur histoire, les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural.

La région a vocation de cadre intermédiaire de programmation et de coordination des actions de l'Etat et des collectivités de base. Elle a aussi compétence pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales.

La commune doit assurer à ses résidents les meilleures conditions de vie. Elle intervient particulièrement dans le domaine du cadre de vie, c'est aussi que d'importants pouvoirs de police sont accordés aux maires.

La communauté rurale a compétence pour gérer les terres du terroir et réaliser des opérations de développement destinées à améliorer les conditions de vie de ses habitants.

### 2.2.2 : Les compétences particulières

La loi n°96-07 a transféré aux collectivités locales neuf domaines de compétences qui sont : les domaines ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la santé et l'action ; la jeunesse ; les sports ; la culture ; l'éducation ; la planification ; l'aménagement du territoire ; l'urbanisme et l'habitat.

Les actes pris par les collectivités locales dans le cadre de l'exercice de ces compétences particulières comme de leurs compétences générales, font l'objet d'un contrôle de légalité exercé par les autorités administratives déconcentrées (Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets), représentants de l'Etat.

Dans le prolongement du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, ce contrôle s'exerce en principe a posteriori, sauf lorsqu'il s'agit d'actes à incidence financière (les emprunts, les conventions financières de coopération internationale, les marchés et contrats de concession), les budgets, les plans de développement et d'aménagement du territoire, les actes domaniaux et d'urbanisme.

Ces actes, en raison de leurs implications, doivent, préalablement à leur exécution, faire l'objet d'une approbation par les représentants de l'Etat. Cette approbation est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité dans le délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception de l'acte concerné par le représentant de l'Etat.

En cas de divergences entre une autorité administrative et un édile local ou lorsqu'un citoyen s'estime lésé par une décision, le contentieux est du ressort de la justice, en l'occurrence du Conseil d'Etat qui seul peut annuler un acte d'une autorité locale.

Quant à la Cour des Comptes, elle examine la gestion des ordonnateurs et des comptables publics des collectivités locales. La cour des comptes publie chaque année un rapport public relatif à la gestion des collectivités locales<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Collectif, Rapport du Comité Technique Sectoriel : "Décentralisation et gouvernance locale", octobre 2001, pp. 10-12.

### *3. L'organisation et le fonctionnement des collectivités locales*

L'organisation des collectivités locales respecte le principe de la gestion des affaires locales par des élus qui sont de deux sortes : une assemblée délibérante et un exécutif.

#### 3.1 : La région

Les nouvelles structures régionales qui vont être mises en place témoignent d'une certaine évolution politique et administrative qui s'inspire beaucoup du modèle français. Babacar Gueye note à ce sujet une certaine similitude entre les lois n°96-06, n°96-07 du 5 février 1996 et la loi française n°82.231 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions modifiées et complétées par la loi du 22 juillet 1982<sup>41</sup>.

Les structures sénégalaises ne sont donc pas une grande originalité. Ainsi il est prévu que la région sera administrée par un organe délibérant, le conseil régional, et une organe exécutif : le Président du conseil régional. Ils seront assistés du Comité économique social régional, du secrétaire général, du bureau et des secrétaires régionaux. Le gouverneur est le seul représentant de l'Etat devant le conseil régional. Il exerce sur les décisions du conseil régional un contrôle de légalité pouvant aboutir à un recours juridique. Elle peut disposer d'un Comité Economique et Social pour donner des avis sur tout projet intéressant la région. Elle est appuyée par une Agence Régionale de Développement (ARD), représentant toutes les collectivités locales pour leur apporter une assistance gratuite en matière de développement économique.

Sans entrer dans une analyse détaillée, nous proposons de rappeler brièvement les rôles et missions des différentes instances que constituent la région et la commune, et les organes techniques mis en place pour impulser le développement régional et local. Pour cette analyse, nous nous sommes inspirés du rapport de Martin Mayer et Gaoussou Diba<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> in journal officiel français, 24 février 1996

<sup>42</sup> Mayer M, Diba G., « Les collectivités locales à la lumière de la réforme sur la régionalisation », Rapports du projets, Dakar, octobre 1997, pp 4-11.

### 3.3.1 : Le Conseil Régional

C'est l'organe délibérant de la région. Le conseil régional est composé de conseillers régionaux tous élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Le nombre de conseillers régionaux est variable d'une région à une autre en fonction de l'importance de la population. L'article 166 bis 1 du Code électoral modifié fixe leur nombre comme suit :

- 42 membres dans les régions de moins de 800.000 habitants
- 52 membres dans les régions de 800.000 à 1.500.000 habitants
- 62 membres dans les régions de plus de 1.500.000 habitants.

Le Sénégal compte ainsi un total de 522 conseillers régionaux répartis comme suit, dans les 11 régions :

Tableau n°1 : Nombre de conseillers régionaux au Sénégal

<b>Régions</b>	<b>Nombre de Conseillers</b>
Dakar	62
Dioubel	52
Fatick	42
Kaoloack	52
Kolda	52
Louga	42
Saint-Louis	42
Tambacounda	42
Thiès	52
Ziguinchor	42
Matam	42
<b>Ensemble</b>	<b>522</b>

Source : Rapport sur les collectivités locales à la lumière de la réforme sur la régionalisation, oct 1997.

Le conseil régional siège au chef-lieu de la région et se réunit en session ordinaire une fois par trimestre, mais il peut aussi être convoqué en session extraordinaire à la demande de son Président ou du tiers de ses membres. Il ne peut valablement décider si la majorité de ses membres en exercice est présente. La présence du gouverneur ou de son délégué dûment mandaté à cet effet est de plein droit.

Le conseil régional, selon l'article 44 de la loi n°96.06 (titre II, chapitre III) forme de droit 4 commissions :

- la commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- la commission de l'éducation, de la santé et de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports ;
- la commission des Finances, du Plan et du développement économique ;
- la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Toute autre commission peut être créée ou dissoute par délibération du conseil régional, sur demande de son président ou sur proposition d'au moins 1/3 des membres du conseil régional.

L'article 47 stipule que les séances du conseil régional sont publiques sauf si le conseil en décide autrement à la majorité absolue des membres présents représentés. Selon l'article 52, « lorsque le fonctionnement du conseil régional se révèle durablement impossible, sa dissolution peut être prononcée par décret, après avis du Conseil d'Etat.

Le conseil régional vote le budget dans les conditions fixées par la loi et joue en matière de développement économique, social et culturel le rôle de coordination des actions de développement à l'égard des communes et des communautés rurales sous réserve des dispositions de l'article 13 du code, à savoir le respect de leur autonomie. Les décisions du conseil régional prennent la forme de délibération, qui sont prises à la majorité absolue des membres présents à l'ouverture de la session. Toutefois, le conseil régional peut prendre des recommandations, des résolutions, émettre des vœux et donner des avis dans des conditions prévues par la loi.

Le Président du conseil régional doit être obligatoirement membre du conseil régional ; il est élu par ce dernier pour une durée de cinq ans. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du conseil régional. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a alors lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Le Président du conseil régional est assisté de deux vice-présidents et d'un secrétaire soit un exécutif de quatre personnes. Ceci remédie au problème de personnel pléthorique qui avait étranglé l'ancien système administratif. Les pouvoirs et les attributions du Président sont fixés par les articles 32 à 34 du Code des collectivités locales. Ainsi , le Président du conseil régional :

- prépare et exécute les délibérations du conseil régional
- ordonne les dépenses de la région et prescrit l'exécution des recettes sous réserve des dispositions particulières du Code général des impôts relatives au recouvrement des recettes fiscales des collectivités locales ;
- disposant des services de région, il peut sous sa surveillance et sa responsabilité donner délégation de signature aux membres du bureau ainsi qu'au secrétaire général de la région et aux responsables des dits services ;
- peut également passer des conventions avec des organismes publics ou privés nationaux et internationaux dans le cadre des limites fixées par la loi ;
- assurant la gestion du domaine de la région, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion.

Selon l'article 32 (Titre II, chapitre III), le Président du conseil régional est chargé de la gestion du domaine de la région, il exerce à ce titre « les pouvoirs de police afférents à cette région, notamment en ce qui concerne la circulation dans ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux représentants de l'Etat, aux maires et aux Présidents de conseil rural.

L'article 49 précise que « quinze jours au moins avant la réunion du conseil régional, le Président adresse aux conseillers régionaux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises.

Chaque année, le Président rend compte au conseil régional par un rapport spécial, présenté au mois de janvier de l'année suivant la fin de la gestion, de la situation de la région, sur les matières transférées, de l'activité et du fonctionnement des différents services de la région et des organismes qui relèvent de celle-ci ainsi que des crédits qui leur sont alloués. Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil régional et la situation financière de la région. Ce rapport spécial donne lieu à un débat, il est transmis pour information au représentant de l'Etat, il est ensuite rendu public.

Le Président du conseil régional représente la région dans la vie civile et en justice ; il est l'interlocuteur obligé de l'Etat dans ses rapports avec la région. En sa qualité de chef du pouvoir exécutif régional, il a le monopole de la correspondance avec les représentants de l'Etat et les organes municipaux et ruraux.

Quant au Bureau du conseil régional, il assiste le Président du conseil et est élu pour cinq ans au scrutin majoritaire de liste à un seul tour. Le bureau est composé d'un Président, d'un Vice-Président, d'un second Vice-Président et d'un Secrétaire. Le bureau est chargé de préparer l'ordre du jour des sessions du conseil régional ; entre les sessions, de prendre des décisions, en cas d'urgence, provisoirement exécutoires sous réserves de la ratification par le conseil régional à sa toute prochaine session et de prendre, sur habilitation du conseil régional des décisions d'application des délibérations qu'il a votées. Les conseillers jouent un rôle déterminant dans le développement économique, assurent la coordination des activités entre les communes et les communautés rurales.

En ce qui concerne le Secrétaire Général, il assiste le Président du conseil régional dans la préparation et la présentation au conseil du budget, du compte administratif et de tous les actes de gestion courante. Sa fonction générale donne droit à certains avantages fixés par décret. Il peut recevoir délégation de signature du Président. Placé sous l'autorité supérieure de celui-ci, le secrétaire général est le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région et, à ce titre, il assure :

- une mission de suivi et de coordination de l'action des services extérieurs mis à sa disposition ;
- une mission générale d'organisation, d'impulsion et de coordination des services régionaux ;
- une mission de suivi en matière de gestion financière et de gestion du personnel.

### 3.1.2 : Le Gouverneur de région

Le représentant de l'Etat dans la région est le Gouverneur qui est nommé par décret. Il veille à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois et de l'ordre public. Il exerce le contrôle de la légalité et le contrôle budgétaire, en outre veille à l'exercice régulier, par les collectivités locales de leurs compétences.

Représentant chacun des ministères, le Gouverneur de la région a autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans sa circonscription sous réserve des exceptions limitativement énumérées par décret. Il est seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant les conseillers élus de sa circonscription. Il donne au Président du conseil régional des informations nécessaires à l'exercice de ses attributions, il assure la coordination entre l'action des services de la région et celle des services de l'Etat en rapport avec le Président du conseil régional. La présence du Gouverneur ou de son délégué aux séances du Conseil Régional est de droit chaque fois qu'il le demande. Une conférence d'harmonisation sur les programmes d'investissement de l'Etat et de région est réunie au moins deux fois par an sur initiative du Gouverneur.

L'article 50 de la loi n°96.06 stipule : « une fois par an, le Gouverneur expose, devant le Conseil régional, par un rapport spécial, présenté au mois de janvier de l'année suivante la fin de la gestion, l'activité des services de l'Etat dans la région. Ce rapport donne à un débat en sa présence ».



### 3.1.3 : Les organes techniques des collectivités locales

#### 3.1.3.1 : Le Comité Economique et Social de la Région (CESR)

L'article 31 du Code des collectivités locales prévoit la création par décret auprès du conseil régional d'un organe consultatif dénommé Comité Economique et Social de la Région. Composés de représentants de groupements socio-économiques et professionnels, d'élus locaux et de personnalités choisies en fonction de leurs compétences, le C.E.S.R est né de la nécessité de faire rencontrer les élus et les techniciens. Son effectif est variable d'une région à une autre en fonction de l'importance de la population. Les membres du C.E.S.R sont nommés par décret pour une durée de 5 ans, comprenant de 25 à 35 membres pour la région de Dakar.

Le C.E.S.R est dirigé par un bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président et d'un Secrétaire. Le Président est nommé par décret et les autres membres du bureau sont élus par le comité. Le C.E.S.R forme de droit quatre commissions qui sont les suivantes :

- Finances, planification et développement économique ;
- Domaines , urbanisme habitat et aménagement du territoire, environnement et ressources naturelles ;
- Education, affaires culturelles, jeunesse et sports, santé, population et action sociale ;
- Affaires administratives, juridiques et règlement intérieur.

Le C.E.S.R est obligatoirement saisi pour avis sur :

- des projets de budgets annuels de la région ;
- des projets de plans de développement de la région et de contrats-plan ;
- des plans d'aménagement régional ainsi que sur leur déroulement annuel ;
- des propositions d'entente inter régionale.

Le C.E.S.R peut en outre donner son avis sur toute matière dont il est saisi, notamment les budgets des communes et des communautés rurales.

### 3.1.1.2 : L'Agence régionale de Développement (ARD)

Le Code des collectivités locales prévoit dans son article 37 la création d'une Agence Régionale de Développement qui serait une structure regroupant en commun la Région, les Communes et les Communautés Rurales. Cette agence a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement. La loi n° 96-07 portant transfert des compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales dans son article 43 vient compléter l'article 37 du Code des collectivités locales en précisant le champ d'application de la mission de l'ARD qui serait de :

- rendre moins onéreuse, pour chacune des collectivités locales concernées, l'élaboration de son plan ;
- de permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités locales de la région et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social ;
- de favoriser la constitution et la conservation des banques de données nécessaires à toute planification ;
- d'assurer la coordination et les études en matière d'urbanisme et d'habitat, de planification, d'aménagement du territoire et d'environnement.

Ses organes sont :

- Le Conseil d'Administration composé du Président du conseil régional, des représentants des collectivités locales (région, communes, villes, communes d'arrondissement et communautés rurales) et le président du comité économique et social auprès de la région.
- Le bureau qui est élu par le Conseil d'Administration comprend le président et deux vice-présidents. Le bureau a pour compétence de préparer l'ordre du jour et d'exécuter les délibérations du conseil d'administration
- Le Président qui est en charge de la proposition du programme d'activité de l'ARD
- Le Directeur, nommé par le Conseil d'Administration, qui est ordonnateur du budget passe tous les actes et contrats de l'ARD. Il dirige les activités de l'Agence selon les directives du Conseil d'Administration

- Le comité Technique qui regroupe essentiellement les services déconcentrés de l'Etat a pour mission d'éclairer les décisions du Conseil d'Administration. Il se réunit avant toute réunion du Conseil d'Administration.

Les ressources de l'ARD sont constituées par des contributions des collectivités locales, les subventions et les remboursements des frais correspondant aux prestations fournies. Le processus de désignation des représentants des collectivités locales a été engagé depuis 1998. Les Conseils d'Administration ne sont pas encore en place.

La région, siège de l'autorité administrative, de l'action économique et sociale devient un cadre privilégié de dialogue entre élus et administrés. Les collectivités locales sont plus responsabilisées pour un travail de proximité et une meilleure répartition des centres de décisions et un rapprochement de ces derniers des administrés. La régionalisation a ainsi pour devise "simplicité, rapidité et proximité"<sup>43</sup>.

La régionalisation doit conduire à un développement économique, social et culturel équilibré en passant par une participation effective des populations. Les populations ayant voix au chapitre, il s'ensuit une meilleure gestion des ressources humaines et foncières. Des Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI) sont élaborés pour planifier les objectifs et les moyens pour les atteindre. Un contrôle léger de la part de l'Etat, des moyens financiers qui lui sont propres doit conduire à une autonomie et à une meilleure prise en charge des régions par elles-mêmes.

---

<sup>43</sup> Collectif, La décentralisation au Sénégal, op, cit, 1994, p. 49.

Par ailleurs, la décentralisation de Dakar sur le plan économique a contribué à fixer les populations des autres régions et à développer les petites et moyennes entreprises rurales. Pour faire des régions des pôles de développement, il faut une meilleure utilisation des budgets régionaux, des investissements dans des projets rentables, le contrôle d'un personnel suffisant et efficace, du matériel adapté, une bonne planification des projets. D'autre part, les actions sectorielles menées dans le cadre de la coopération décentralisée permettent aux régions d'accéder à des sources de financement et à des expériences très importantes. On peut citer à titre d'exemple le partenariat Lille-Saint-Louis du Sénégal qui constitue une belle réussite en matière de coopération décentralisée.

Le retrait de l'Etat de certaines activités entraîne l'élargissement des domaines d'intervention et des prérogatives des régions. Le développement rural et agricole est soutenu par des sociétés régionales, par les centres d'expansion rurale et par des ONG nationales et internationales. Cependant, malgré les multiples aspects positifs plaidant pour son implantation définitive, la régionalisation connaît aussi beaucoup de faiblesses.

Cependant, la régionalisation est une réforme qui suscite beaucoup d'espoirs mais également des inquiétudes. En effet, différents problèmes se posent à la bonne application de cette réforme dont la réussite dépendra principalement des moyens humains financiers. Comme le soulignent Kader Ndoye et Philippe Tersiguel, il est clair que la faiblesse des ressources des collectivités locales ne facilitera pas leur autonomie même si à terme un budget autonome alimenté par les ressources locales et contrôlé par les élus locaux constituera la garantie du bon fonctionnement des institutions régionales<sup>44</sup> puisqu'il appartient dans un premier temps à l'Etat d'octroyer les moyens financiers aux collectivités locales.

Cette carence de moyens financiers se prête donc mal à une véritable régionalisation dont le premier objectif est le développement économique. C'est dans ce même ordre d'idées que Demba Sy se demande si la régionalisation n'est finalement pas un « label »<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup>Collectif, la décentralisation, op, cit, 1994, pp. 15-17.

<sup>45</sup>Ibid, p. 119.

De plus, la plupart des communes aussi bien urbaines que rurales n'ont pas les moyens financiers suffisants et les infrastructures nécessaires pour attirer, motiver et retenir le personnel le plus performant. Richard Vengroff souligne à ce sujet que « la possibilité d'être élu dépend encore largement de l'ethnie, des appuis politiques et du népotisme, du « clientélisme », de la richesse ou du statut traditionnel personnel dans la communauté. Les qualifications et les aptitudes des élus locaux sont souvent sévèrement limitées par rapport aux tâches complexes que les administrations municipales ou locales doivent exécuter »<sup>46</sup>

La formation des élus au niveau local doit être un secteur prioritaire puisqu'elle conditionne en grande partie la réussite de cette réforme. Dans ce contexte, la régionalisation ne saurait être entreprise sans l'élaboration de programme d'alphabétisation et de formation des électeurs, des élus et du personnel communal afin de renforcer les capacités de gestion et d'organisation locale. L'article 9 de la loi 96.06 stipule à ce sujet : « pour accomplir leurs missions, les collectivités locales disposent de services propres et s'appuient sur les services déconcentrés de l'Etat. Les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction ».

Cette conclusion peut être considérée comme un remède aux problèmes auxquels la régionalisation se trouve confrontée. Premièrement, il s'agit d'instaurer un dialogue fructueux entre l'Etat et les collectivités locales, l'entraide et la coordination des actions entre services de l'Etat et services régionaux. Les premiers ayant plus d'expérience pourraient conseiller les autres. Ensuite, il faut délimiter les champs de compétences des uns et des autres, jouer sur la complémentarité sur les plans ethnique, linguistique et culturel pour le renforcement de l'unité nationale. Il faut aussi faire de la participation des administrés un préalable à l'élaboration de politiques les touchant directement.

---

<sup>46</sup> Collectif, La décentralisation, op, cit, 1994, p. 31.

Quant aux problèmes de distorsions entre régions, ne faut-il pas un rééquilibrage systématique afin de relancer la compétitivité des régions pauvres ? La réduction de la fiscalité et des taxes à la charge de l'employeur devrait attirer les investisseurs privés. Une meilleure interaction agriculture-industrie et la redynamisation des activités agricoles peuvent aider à fixer la main d'œuvre productive. Par ailleurs, l'aménagement du territoire régional par des plans régionaux peut remédier aux déséquilibres entre les villes développées et les campagnes pauvres et dépeuplées. Le développement régional ne peut se faire sans évaluation des ressources et planification économique et spatiale. D'aucuns parlent même d'un ré-découpage en fonction des critères économiques ou écologiques.

### 3.2 : La Commune

Comme le souligne Martin Mayer et Gaoussou Diba<sup>47</sup>, L'article 77 du Code des collectivités locales définit la Commune comme une collectivité locale, personne morale de droit public jouissant de l'autonomie financière. Elle se reconnaît par le regroupement autour d'une même localité des habitants :

- unis par une solidarité résultant du voisinage ;
- désireux de traiter de leurs propres intérêts ;
- capables de trouver des ressources à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la Nation.

La Commune est créée par décret et peut être dissoute dans les mêmes formes sous réserve des limites imposées par la loi. Pour la création d'une Commune, deux conditions doivent au moins être remplies :

- elle doit disposer de ressources propres nécessaires à l'équilibre de son budget ;
- elle doit disposer d'une taille de population groupée au moins égale ou supérieure à 1.000 habitants.

---

<sup>47</sup> Mayer M, Diba G., op, cit, 1997, p. 19.

La Commune est administrée par un organe délibérant, le Conseil Municipal et un organe exécutif, le Maire assisté de ses adjoints et d'un secrétaire municipal. La représentation de l'Etat est assuré par le Préfet. A l'échelon de base, dans les quartiers, on trouve les délégués de quartier nommés par le Maire dans les conditions fixées par décret. Rappelons succinctement le rôle de chaque instance.

En ce qui concerne le conseil municipal, il est composé de conseillers élus pour 5 ans au suffrage universel direct conformément au code électoral . Il a pour mission d'assurer à l'ensemble de la population sans discrimination les meilleures conditions de vie possibles. L'étendue de cette mission explique sans doute l'élargissement de son champs d'intervention qui englobe à la fois la planification, la programmation du développement ainsi que l'harmonisation de cette programmation avec les grandes orientations régionales et nationales. Le conseil municipal peut émettre un avis et formuler des vœux sur toutes les questions ayant un intérêt local.

Le maire est l'organe exécutif de la commune. Elu parmi les membres du conseil municipal pour une durée de 5 ans, il est responsable de la mise en œuvre dans la commune de la politique de développement économique et social défini par le gouvernement. Il est aussi le représentant du pouvoir exécutif auprès des populations dans sa circonscription. A ce titre, il est chargé sous l'autorité du représentant de l'Etat de la publication et de l'exécution des lois, des règlements et des décisions du pouvoir exécutif, de l'exécution des mesures de sûreté générale et des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois et règlements.

Le maire est aussi officier de l'Etat civil. Il peut déléguer ses attributions à un adjoint, à un membre du conseil municipal et même à un ou des agents communaux sous réserve de transmettre l'arrêté portant délégation au représentant de l'Etat, au Président du Tribunal Départemental et au Procureur de la République puis le tribunal régional. Le maire dispose en outre des pouvoirs spéciaux en matière de police.

En ce qui concerne le représentant de l'Etat dans la Commune, le Préfet, il est nommé par décret. Comme le Gouverneur de région, le Préfet veille à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois et de l'ordre public dans le territoire de la commune en vertu des dispositions établis par la loi. Il exerce aussi le contrôle de

légalité des actes des organes de la commune ainsi que le contrôle budgétaire de leurs comptes. Il peut assister aux réunions du conseil municipal.

Quant au délégué de quartiers, il convient de préciser que la commune est subdivisée en plusieurs quartiers à la tête desquels se trouvent les délégués de quartiers, qui sont nommés par le maire après avis du représentant de l'Etat. Ils exercent un double rôle de représentants de l'Etat et de la commune dans leurs quartiers.

#### *4. Les organes de suivi et instruments de planification décentralisée*

##### 4.1 : Les organes de suivi de la décentralisation

Ces organismes qui constituent des instances de prospective, d'impulsion et de suivi sont au nombre de quatre (4) :

##### **- Le Conseil National de Développement des Collectivités Locales**

Il est présidé par le Chef de l'Etat, il comprend des ministres, des députés, des représentants de l'administration centrale et territoriale ainsi que des élus locaux. Il établit annuellement un bilan de l'évolution des collectivités locales et propose, le cas échéant les mesures correctives idoines.

##### **- Le Comité Interministériel de l'Administration Territoriale**

Présidé par le Premier ministre et comprenant des ministres, des représentants des services centraux de l'Etat et des chefs de circonscription administrative, il est consulté annuellement sur la conduite de la politique de décentralisation.

##### **- Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire**

Placé sous la présidence du Premier ministre, il comprend les membres du gouvernement. Peuvent également y siéger à titre consultatif les Présidents de conseil régional. Il fixe les orientations et veille à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, il est consulté sur toute modification des limites territoriales et du nombre des collectivités locales régionales.



## **- La Commission Nationale d'Assistance aux Centres d'Expansion Rurale Polyvalents**

Présidé par un représentant du Premier ministre et comprenant les Présidents de conseil régional, des directeurs de services nationaux et des chefs de circonscription administrative, la commission est consultée sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes de développement à la base<sup>48</sup>.

### 4.2 : Les instruments de planification décentralisée

Le nouveau code des collectivités locales et les textes subséquents reconnaissent trois instruments de planification décentralisée : le PRDI, le PIC, le PLD et le SRAT. Il n'y a pas de liens entre les différents instruments, ni relation hiérarchique entre les régions, les communes et les communautés rurales.

#### 4.2.1 : Le Plan Régional de Développement Intégré

L'élaboration du PRDI, se veut le point de départ d'une planification régionale véritable, associant les régions à l'ensemble du processus de planification nationale. Le PRDI est conçu et réalisé au niveau régional par des comités techniques régionaux qui doivent rassembler en un seul document, des produits attendus de l'aménagement du territoire. Conçu dans le cadre du travail d'ajustement économique mené par le gouvernement, ce plan d'une très grande importance vise à lutter contre les disparités régionales et, à associer davantage le développement à moyen et long termes sur les structures décentralisées au niveau régional et local. Il a pour but essentiel :

- de faciliter l'élaboration des plans nationaux de développement en s'appuyant sur les possibilités et les potentialités de chacune des régions du pays ;
- d'aider à mieux préparer les dossiers des projets à soumettre aux bailleurs de fonds et investisseurs publics ou privés, étrangers ou nationaux ;
- d'informer les investisseurs des possibilités régionales et locales de développement ;

---

<sup>48</sup> Rapport du Comité Technique Sectoriel, op, cit, Octobre 2001, p. 13.

- de faire des régions, des forces de propositions d'actions de développement.

Les dix (10) PRDI adoptés en février 1988 ont essayé d'aller dans cette direction. En effet, ces documents qui présentent les potentialités et faiblesses des régions, retiennent des objectifs à moyen et long termes et proposent une liste de projets à mettre en place en vue de la réalisation de ces objectifs. Cependant, leur mise en œuvre s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles.

Les difficultés d'exécution des PRDI relèvent essentiellement des conditions de prise de décision et de financement des projets en vigueur au Sénégal. Les circonscriptions territoriales (régions, départements et arrondissements) qui n'étaient que des entités purement administratives n'avaient ni personnalité morale ni autonomie financière. Leur statut ne leur permettait pas de gérer des opérations d'équipements et de développement.

Ainsi, le pouvoir de décision et de financement des projets était partagé entre l'Etat d'une part, et les collectivités locales d'autre part (communes et communautés rurales). Il en résultait que les projets dits « d'initiative régionale » ne pouvaient être exécutés que dans le cadre du PTIP.

#### 4.2.2 : Le Plan d'Investissement Communal ( PIC)

L'introduction de la planification municipale dans le système de planification générale date de 1985, avec une action menée par l'Association des Maires du Sénégal (AMS). Elle faisait suite à un constat des difficultés de coordination des réalisations, en l'absence de programmation pluriannuelle des investissements communaux.

C'est dans ce cadre que furent envisagés les Plans d'Investissement des Communes : il s'agissait d'harmoniser et de coordonner les actions entreprises au niveau communal et celles mises en œuvre au niveau national et régional. Ces PIC, dont l'objet principal est de satisfaire les besoins des populations ne devraient pas être seulement des projets d'infrastructures mais également des projets de secteurs générateurs d'emplois et de recettes budgétaires.

C'est ainsi qu'un instrument de financement a été mis en place dans le cadre du 3<sup>ème</sup> Projet Urbain pour appuyer les PIC : le crédit communal. Cependant les conditions initialement fixées pour y accéder n'ont pas permis une large utilisation des ressources disponibles. Des aménagements ont été apportés (bonification de 5% du taux d'intérêt) pour rendre plus attractif le crédit communal.

#### 4.2.3 : Les Plans Locaux de développement (PLD)

Les PLD sont des instruments légaux, et énoncent les orientations stratégiques du développement local sur une période de 5 ans. Les premiers PLD ont été élaborés en 1985. La démarche de planification qui a permis la réalisation des PLD vise trois objectifs essentiels :

- mettre en évidence, avec les populations, tous les problèmes du terroir, ses potentialités et la dynamique d'évolution de l'environnement et des systèmes de production ;
- impliquer les villages et les conseillers ruraux dans la recherche et la définition, avec les techniciens, des solutions à mettre en œuvre suivant les priorités et les ressources locales ou extérieures qu'elles nécessitent ;
- parvenir à une convergence d'intérêt des villages, ses sous-groupes socio-professionnels, des techniciens et des conseillers ruraux sur le plan de développement du terroir de la communauté rurale, définissant les objectifs, les priorités, les moyens et les modalités de sa mise en œuvre.

A ce jour sur 320 communautés rurales que compte le Sénégal, 317 sont dotées d'un Plan Local de Développement.

### *5. Les financements de la décentralisation*

Les moyens financiers des collectivités sont fournis, pour l'essentiel, par une fiscalité locale héritée de l'époque coloniale et dont la structure a, depuis, peu évolué. Il en résulte, évidemment, que les collectivités locales éprouvent d'énormes difficultés à assurer le financement de leur effort de développement pour pouvoir faire face à la croissance exponentielle de besoins sans cesse plus pressants des populations.

Pour pallier l'insuffisance de leurs ressources traditionnelles, l'Etat a mis en place, un certain nombre d'instruments visant à soutenir financièrement les programmes d'investissement des collectivités.

Ainsi ont été créés le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL), le Crédit Communal et l'Agence de Gestion des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi. Nous reviendrons dans la dernière partie sur ces structures. Cependant, malgré les efforts consentis aussi bien par l'Etat à travers ses concours que par les responsables locaux pour mieux maîtriser la gestion de leurs collectivités, il est apparu, au début des années 1990, qu'il fallait rechercher les réponses appropriées aux nombreux problèmes liés à la gestion des communes et des communautés rurales. Dans ce contexte, l'Etat a engagé une réflexion globale sur la nécessité de réformer le système des finances locales en vue de mettre en place des ressources nouvelles correspondant aux compétences ainsi transférées<sup>49</sup>. Ainsi, compte tenu des nombreuses faiblesses que suscite la décentralisation, on peut s'interroger sur la signification de celle-ci

---

<sup>49</sup> Collectif, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds d'Equipement des Nations Unies et le Gouvernement du Sénégal, Dakar, 4 juillet 1997.

## 6. *Quelle signification faut-il donner aujourd'hui à la décentralisation ?*

Selon Emile Le Bris<sup>50</sup>, les processus et les efforts de construction municipale engagés au sud relèvent d'un processus d'importation institutionnelle et non d'une démarche autonome d'articulation entre modèles et politiques publiques. Plus qu'une exigence populaire ou une ardente obligation intériorisée par les Etats, la décentralisation fonctionnerait comme un mot d'ordre et comme une figure imposée par les institutions internationales.

Quelles significations revêtent les réformes macro d'ordre économique et institutionnel que les bailleurs de fonds internationaux imposent, en Afrique comme en beaucoup d'autres lieux et qui sont sous-tendues par une vision en rupture de l'action publique, de la société et du territoire. La Banque Mondiale semble devenue « une agence internationale d'expertise et de consultance, les prêts apparaissant comme des prétextes pour mettre en place directement des réformes destinées à installer le cadre institutionnel, financier et technique du développement tel que la banque le conçoit (Annick Osmont)<sup>51</sup>.

Comme politique, la décentralisation peut être pensée d'en haut, même si elle vient consacrer une dynamique endogène. Le fait administratif se banalise et devient de ce fait un facteur d'urbanisation parmi d'autres.

Moins décidées d'en haut que pensées ailleurs, les réformes de décentralisation empruntent à une logique « d'excision de la souveraineté » (Mbembe, 2000)<sup>52</sup>. L'heure est au gouvernement local placé sous surveillance et auquel on demande à la fois de mobiliser les ressources propres du milieu et d'accompagner les politiques de lutte contre la pauvreté mais non de se préoccuper de rééquilibrage territorial et de subsidiarité démocratique. Même si les situations africaines conduisent à nuancer le diagnostic de désengagement des Etats, la perte de puissance des hiérarchies politico-administratives semble laisser le champ libre au marché mondialisé et l'uniformisation

---

<sup>50</sup>Le Bris E., « La décentralisation : occultation du politique ou ouverture de nouveaux espaces publics » Actes du Colloque Aménagement, Décentralisation et gouvernance locale, Dakar, le 25-26/04/2002, p.1.

<sup>51</sup> Cité par Le Bris, op, cit, p. 1.

<sup>52</sup>Cité par Le Bris E, Ibid.

d'un certain nombre de normes constitue une tendance forte de ces dernières années, qu'il s'agisse des normes de gestion urbaine, des normes de technologie, des normes de consommation et des modes de vie.

A la fin des années 90, souligne Le Bris<sup>53</sup>, seulement le quart des Etats africains avaient adopté une loi de décentralisation et l'avaient mise en œuvre avec des conseils démocratiquement élus. Imposée par les bailleurs, l'ouverture de chantiers de décentralisation, avant que se soient consolidés les Etats, a laissé le champ libre à des stratégies et autorisé des initiatives hétéroclites, lesquelles ont bien du mal aujourd'hui à se combiner pour former un territoire. Il existe un contraste saisissant entre la multiplication des niveaux de décentralisation (Province ou Région, Département ou District, Commune) et l'incapacité où se trouvent les Etats à franchir l'étape préalable de la déconcentration administrative.

Faute de cadre matériel de rencontre et de régulation des échanges, la « participation populaire à la base » encourt dans ces conditions une double manipulation. Volontiers présentée comme le dernier rempart contre les excès du marché globalisé, elle est utilisée, en maintes circonstances, pour crédibiliser le désengagement public.

« L'exemple de l'approvisionnement en eau potable illustre bien ce type de dérive. Confrontées à des déficits chroniques, les régies municipales mises en place peu avant les indépendances en 1960 ont été remplacées par des entreprises publiques nationales avant tout soucieuses de faire fonctionner le réseau moderne d'approvisionnement. Cette tâche est dorénavant dévolue à des opérateurs privés de taille internationale, peu intéressés par les secteurs urbains non rentables. En l'absence de définition précise du domaine public et de fondements juridiques propres à régir les conflits, ces opérateurs imposent des règles du jeu qui sont de nature à garantir leurs investissements. Ils n'ont pas, au stade actuel, d'autre interlocuteur que l'Etat, dans la mesure où ils considèrent que la légitimité des élus locaux n'est pas bien assise.

---

<sup>53</sup> Le Bris E., Op cit, 2002, p. 4.

Il existe donc un paradoxe entre les politiques nationales de l'eau et les politiques de décentralisation. A l'inconsistance du service fourni, les usagers des quartiers défavorisés répondent par des stratégies compensatoires. Ils ouvrent ainsi la voie à un petit entrepreneuriat local à base familiale et clientéliste. Ces « barons de l'eau » se montrent particulièrement habiles pour occuper, le plus souvent hors de tout contrôle public, les créneaux délaissés par les grandes sociétés privées, et pour capter les ressources de l'aide internationale vouées à la « lutte contre la pauvreté»<sup>54</sup>.

Considérant les espaces dans lesquels elle se déploie comme des îlots d'innovation sociale, on assimile volontiers la gestion participative à une aspiration naturelle des populations. Ne s'agit-il pas plutôt de la manifestation d'une nécessité de survie face au désengagement des Etats ? La participation populaire serait alors plus le signe d'un profond désarroi que d'une vision sociale renouvelée prise en compte par de nouvelles élites politiques. Faute du recul nécessaire, il est impossible, dans la plupart des cas, de mesurer l'impact des réformes de décentralisation sur le renouvellement des élites politiques.

Seulement, les nombreux problèmes socio-économiques font que le gouvernement des villes implique de plus en plus différents types d'organisations : autorités locales, mais aussi grandes entreprises privées, le secteur "communautaire", regroupant organisations communautaires de base et O.N.G, Institutions Financières Internationales, qui constituent les acteurs importants de la gestion des villes africaines.

Les tendances actuelles consisteraient, au fond, en une navigation approximative entre l'héritage colonial et post-colonial de gestion centralisée et les contraintes de l'ajustement. La question des rapports entre ajustement et « développement local » est finalement la question essentielle. En Afrique, les territoires municipaux sont confrontés, en quelque sorte par défaut, à la mondialisation. Comment imaginer qu'ils soient le cadre d'une articulation entre démocratie et marché, alors qu'à toutes les échelles, la contrainte pousse les pays africains à « mettre la charrue avant les bœufs » ? On décentralise avant d'avoir consolidé l'Etat. Plus généralement, on prétend maintenir l'équilibre d'un système de régulation alors qu'il s'agit de le créer, c'est-à-dire d'inventer collectivement un cadre de gestion et des règles du jeu.

---

<sup>54</sup> Le Bris E., op, cit, 2002, p. 5.

L'accumulation de ces processus paradoxaux est source de mutations brutales et profondes qui touchent à la forme et au sens même des villes, ce qui pose la question de la « gouvernance » (une capacité de négociation public-privé, une capacité de surveillance et de contrôle du privé par le privé, déjà difficile en mettre en place dans les pays développés).



## Chapitre II :

### LA GOUVERNANCE URBAINE AU SENEGAL

---

#### INTRODUCTION

La notion de gouvernance est d'origine très ancienne, mais elle connaît une fortune nouvelle depuis la fin des années 1980. Aujourd'hui, il n'est guère de publications sur les problèmes liés au développement qui n'en fasse usage.

L'appropriation de cette notion par différents courants de pensée montre que le terme revêt aujourd'hui diverses significations. La notion de gouvernance peut être associée à tout type de politique publique ou privée et déclinée en fonction des différentes échelles territoriales d'intervention. Sont ainsi définies et étudiées les notions de gouvernance de l'emploi, de gouvernance des politiques monétaires, de gouvernance des entreprises, de gouvernance locale, de gouvernance mondiale ou globale, de gouvernance urbaine pour ne citer que celles-là.

Cependant, cette notion a été reprise en Afrique dans les travaux de Science Politique ou de Sociologie dans un contexte marqué par les Politiques d'Ajustement Structurel. Les Bailleurs de Fonds tels que le F.M.I et la Banque Mondiale prônent une « meilleure définition du rôle de l'Etat : « une bonne gouvernance ». La gouvernance serait pour la Banque Mondiale la clé de sortie du sous-développement.

Il s'agit tout d'abord de comparer la notion de gouvernance urbaine à des termes proches tels que le gouvernement local, la gouvernabilité, le pouvoir local. Nous verrons ensuite comment ce concept est apparu essentiellement en Afrique et s'applique essentiellement dans la ville.

## Section 1: Gouvernabilité, Gouvernement local et pouvoir local

La gouvernance se différencie d'abord de certains termes proches tels que : la gouvernabilité, le gouvernement local. Aujourd'hui, l'utilisation de ces concepts reste d'actualité.

La mise sur le marché intellectuel de ces nouveaux concepts<sup>55</sup> traduit plusieurs mouvements actuels dans les analyses de l'action publique, celles de ses possibilités, de ses formes, de ses conditions et de ses résultats. Le recours à ces nouveaux instruments révèle les insuffisances de ceux qui sont utilisés depuis une trentaine d'années.

### *1. La notion de gouvernabilité*

« La gouvernabilité »<sup>56</sup>, souligne Chevallier a été très à la mode dans les années soixante-dix. Le terme a été marqué d'emblée par toute une série de connotations : la gouvernabilité a été posée notamment comme un problème structurel auquel les démocraties occidentales se trouveraient confrontées, du fait du blocage des mécanismes de régulation des demandes sociales ; ce problème ne pouvait être surmonté qu'au prix d'un encadrement des mécanismes démocratiques.

Dans tous les cas, le thème de la gouvernabilité est passé progressivement au second plan, par un recentrage sur la question du « gouvernement » : l'accent est mis, non plus sur « l'in-gouvernabilité » des gouvernés, mais sur les « défaillances du gouvernement »<sup>57</sup> et autour de la gouvernance. La question de la gouvernabilité n'en reste pas moins pertinente, dans la mesure où, plus ouverte et plus problématique, elle dépasse celle du gouvernement ou de la gouvernance, en les intégrant dans une perspective plus large : au-delà de l'étude de la structure du pouvoir ou de la mise en évidence des inflexions dans ses méthodes, il s'agit en effet de s'interroger sur les

---

<sup>55</sup>Leca, J, *Gouvernement et gouvernance à l'aube du XXI siècle*, Paris, IEP, 1995

<sup>56</sup>Chevallier, J., « La gouvernabilité », PUF, 1996, pp. 5-16. Ce livre est issu d'un séminaire de formation doctorale organisé dans le cadre de l'école doctorale de sciences humaines et sociales de l'Université de Picardie Jules Verne par le CURAPP, le CRUCE et le CHDRI durant l'année universitaire 1994-1995.

<sup>57</sup>Leca J, « La gouvernabilité de la France sous la Cinquième République : une perspective de sociologie comparative », *Mélanges Quermonne*, FNSP, 1996, p. 329.

conditions sociales de son exercice ; elle permet ainsi une prise de vue globale sur le gouvernement des sociétés, en mettant au centre de l'analyse la relation de pouvoir.

L'analyse de Foucault montre bien que le problème de la gouvernabilité renvoie en réalité aux mécanismes de contrôle social et de normalisation des comportements. En ré-encadrant la gouvernabilité dans le problème plus général de la gouvernementalité, Foucault opère tout à la fois un décentrement, puisqu'il part non plus de l'institution mais des pratiques, et une extension, puisque la question du gouvernement s'inscrit dans la perspective plus large de l'exercice des techniques disciplinaires : l'obéissance au pouvoir, la croyance en sa légitimité sont indissociables d'une action plus diffuse de socialisation débouchant sur l'acceptation de l'ordre social, l'intériorisation des contraintes collectives, la soumission à l'autorité. Néanmoins, la gouvernabilité ne mesure pas seulement la plus ou moins grande réceptivité des gouvernés aux disciplines institutionnelles qui leur seraient unilatéralement imposées : elle dépend aussi des techniques de pouvoir mises en œuvre, des méthodes de gouvernement.

Indissociable de la relation de pouvoir, la question de la gouvernabilité déborde dès lors le terrain du politique strictement entendu pour se poser dans toutes les institutions sociales. La gouvernabilité apparaît ainsi, à un double titre, comme une question transversale : d'une part, parce qu'elle se pose dans toutes les institutions sociales ; d'autre part, parce qu'elle est indissociable des mécanismes de socialisation.

La notion de gouvernabilité renvoie à un problème spécifique, celui de la capacité du gouvernement à prendre, appliquer et légitimer des décisions. Cette notion insiste donc tout d'abord sur le rapport du gouvernement avec son environnement social.

Pour conclure, on peut dire que le concept de gouvernabilité répond à la question de la difficulté croissante à gouverner les villes alors que les oppositions entre les intérêts se renforcent, que les responsabilités se diluent, que les légitimités déclinent et que l'individualisme prévaut sur la coopération. Sommés de répondre aux demandes les plus diverses et les plus contradictoires, les élus locaux sont confrontés au défi de

l'exclusion et des replis identitaires. Comment gouverner les villes alors que le tissu social urbain se déchire et que les solidarités s'affaiblissent ?

La gouvernabilité est donc un terme qui traduit la difficulté qu'éprouvent les élus à produire des décisions cohérentes, à développer des politiques effectives et à mettre en œuvre des programmes dans une société urbaine divisée et peu encline à coopérer avec ses représentants.

## *2. La notion de gouvernement local*

Ricordel définit le gouvernement comme « une institution capable de maîtriser son environnement et susceptible de décider et sans partage »<sup>58</sup>. Le but de tout gouvernement est d'allouer des ressources et d'exercer un pouvoir coercitif. Plus précisément, la notion de gouvernement local renvoie à l'institution municipale comme centre de pouvoir politique au niveau local. Sur le plan institutionnel, la commune n'est pas libre de définir par elle-même son champ de compétences et les modalités de sa désignation : elle est soumise à un contrôle et à un encadrement de la part de l'État. L'expression « gouvernement local » (local government) provient du Royaume-Uni où elle est généralement associée à l'idée d'autonomie locale (self-government).

La notion de gouvernement local est habituellement utilisée dans deux sens différents<sup>59</sup>. Elle désigne d'une part un pouvoir de décision autonome détenu par des élites politiques locales indépendantes des élites centrales. Elle implique, d'autre part, la tendance de certaines collectivités locales à s'attribuer une compétence générale sur leur territoire, cette tendance étant qualifiée de « logique de gouvernement local »<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Ricordel P., « La gestion publique locale : partenariats et performances » RERU, 1997, n° 1997 III, p. 426, in Jourdan G., La gouvernance urbaine comme processus de mutation du pouvoir local, Mémoire de DEA TEAM, UTM, 1997, p. 14.

<sup>59</sup> Cf A. Mabileau, « Gouvernement local » in Duhamel. O, Mény. Y, Dictionnaire constitutionnel, PUF, 1992 ; Birnbaum. P, « Gouvernement local » in Hermet. G, Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, A. Colin, 1994

<sup>60</sup> P. Muller, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », P.M.P. n°3, 1990, p. 28 ; J. Chevallier, « Les compétences régionales » in CURAPP, Les politiques régionales, PUF, 1993, p. 14

Le gouvernement des villes s'avère plus complexe et plus incertain en raison non seulement de l'extension des compétences locales et de l'importance des enjeux urbains (exclusion, chômage, violence...), mais aussi des pressions qu'exercent les citoyens sur les élus et les inégalités croissantes entre les territoires.

L'expression « gouvernement local » est cependant partiellement justifiée dans la mesure où, les élus locaux doivent constamment combiner diverses formes d'action arbitrer entre de nombreuses demandes et fixer des priorités entre des projets concurrents. Face à l'Etat qui, sur le terrain local, avance en ordre dispersé, la Mairie des grandes villes constitue un point de repère stable, un lieu où s'élabore un discours cohérent et modernisateur<sup>61</sup>.

En outre la question du gouvernement local ne se réduit pas à celle du pouvoir local, c'est-à-dire de l'autonomie du système politico-administratif local ; elle inclut également la capacité des collectivités locales à élaborer et conduire des politiques publiques, à les mettre en cohérence et à leur donner un sens.

Le concept de gouvernement local désigne d'une part, la façon dont se structure le pouvoir dans les administrations locales, municipalités, conseils généraux et régionaux et prend son sens dans la perspective d'une approche de ces administrations en termes d'organisation. D'autre part, il désigne plus largement le ou les systèmes d'acteurs qui se constituent pour la gestion de divers services publics, l'élaboration et/ou l'application de politiques urbaines, la gestion d'aires métropolitaines multicommunales. Cette dernière question qui n'est pas nouvelle reste posée comme un enjeu fondamental même dans les pays qui ont réalisé dans les années 1960-1970 des regroupements de communes et créé des structures de gestion intercommunales

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre premier, l'analyse de l'Etat sénégalais montre l'affirmation de sa centralité jusqu'à la fin des années 1970, repérable non seulement dans son rôle économique mais aussi dans son rôle autoritaire. Cette situation a influencé le développement des collectivités locales en les maintenant à la marge du pouvoir central. Celui-ci s'est opposé en permanence à la constitution et au

---

<sup>61</sup> Biarez S, Le pouvoir local, Ed Economica, 1989, p.302 ; J.G. Padioleau, " L'action publique urbaine moderniste ", PMP, n°3, 1991, pp. 133-143.

développement de toute source de pouvoir autonome. Son emprise sur les collectivités locales ne s'est jamais desserrée malgré les différentes réformes administratives et notamment les réformes portant sur la décentralisation.

### *3. La notion de pouvoir local*

Depuis quelques années, la notion de pouvoir local a fait l'objet d'un grand nombre de travaux, analysant sa spécificité, ses moyens d'actions, ses relations avec le pouvoir politique et économique. La notion de pouvoir local fait référence à la sociologie urbaine dans les années 70, mais aussi aux acteurs qui font la ville et exercent un pouvoir sur le milieu local.

Pour mieux comprendre cette notion de pouvoir local, nous proposons d'analyser tour à tour la notion de « pouvoir », de « local », avant de définir ces deux concepts.

#### 3.1 : La notion de pouvoir

Selon Gabriel Jourdan<sup>62</sup>, le pouvoir, concept chargé de significations diverses, n'a concrètement de réalités que dans la structure sociale :

pouvoir de qui, sur qui, sur quoi ? De quelle origine, construit selon quel processus ?

Trois axes principaux ont structuré les réflexions sur le pouvoir : qui l'exerce, quelle est sa nature et comment il s'exerce ?

##### 3.1.1 : Qui exerce le pouvoir dans notre société ?

Dans les sociétés démocratiques, il y a quatre principaux pouvoirs. Le pouvoir économique détenu notamment par les grandes firmes qui cherchent à maximiser leurs profits financiers. Elles exercent une influence de plus en plus déterminante sur la production de richesses, l'allocation des ressources financières, l'emploi et par conséquent sur les dynamiques spatiales.

---

<sup>62</sup>Jourdan G., op, cit, 1999, p. 18.

Le pouvoir politique est détenu notamment par l'Etat et les administrations étatiques. Le concept de pouvoir central peut être compris de plusieurs manières<sup>63</sup>, selon le point de vue à partir duquel il est appréhendé : juridique, sociologique, politique. Nous nous situons dans l'optique d'une approche politico-juridique du phénomène de pouvoir central, replacé dans le cadre d'un Etat-Nation unitaire.

Dans cette optique, le concept de pouvoir central désigne indifféremment la puissance politique incarnée par les autorités de l'Etat, puisant leur légitimité et compétences dans les différentes sources du droit étatique : Constitution, lois organiques, lois ordinaires, décrets..., qui définissent les modalités de désignation des différentes autorités administratives et les pouvoirs qui leur sont reconnus dans la gestion des affaires publiques, ou le pouvoir exécutif incarné par le chef de l'Etat, le gouvernement, et l'administration centrale, chargés pour le premier de définir la politique de la Nation et pour les autres de traduire dans les faits par des actes concrets cette politique. Quoi qu'il en soit, il demeure que le pouvoir central renvoie aux modes d'organisation de l'Etat et aux modalités du pouvoir d'exercice de la puissance publique sur l'ensemble du territoire national.

Par conséquent, le concept de pouvoir régional ou local doit être pensé dans le cadre de la décentralisation qui n'a de sens que si les collectivités locales sont dotées d'institutions autonomes fortes, de pouvoir de décision dans des secteurs vitaux de la vie économique, sociale et culturelle sur le territoire régional, de corps autonomes de fonctionnaires aux compétences comparables à celles de l'Etat dans les domaines d'exercice de leurs fonctions. Quoi qu'il en soit, la décentralisation a pour objectif d'améliorer la qualité de la gouvernance et de rendre ainsi les choix et la mise en œuvre des politiques plus efficaces, plus participatifs et plus aptes à répondre aux objectifs et aux besoins démocratiquement exprimés.

Le pouvoir des citoyens s'exprime de différentes manières. Tout d'abord, par des actes politiques : le vote, la participation à une association ou à un parti. Ensuite par des actes revendicatifs : grèves, manifestations, occupations de locaux. Enfin par des actes individuels qui, agrégés donneront lieu à des phénomènes collectifs, bien que

---

<sup>63</sup>Collectif, La décentralisation au Sénégal, op, cit, pp 105 et suiv.

personne ne se soit concerté à la base. C'est ce que Jean-Yves Nevers appelle la régulation par le bas<sup>64</sup>.

Certains processus de ségrégations socio-spatiales obéissent à cette logique. Le pouvoir des citoyens est mis en scène notamment par les pouvoirs politiques et médiatiques.

Le pouvoir médiatique joue lui un rôle essentiel dans la mise en scène des autres formes de pouvoirs et dans la formation de l'opinion publique. Il est à la fois un contre-pouvoir par rapport aux autres, en même temps qu'il est leur « allié », en ce qu'il sert de relais à leurs logiques.

### 3.1.2 : Quelle est la nature du pouvoir ?

Dans la littérature, le pouvoir est présenté comme étant une domination, une relation ou bien une capacité d'action.

Le pouvoir peut être sans partage de certains groupes et/ou forces sociales et économiques sur la société tout entière ou sur certains de ses segments. Cette vision découle du marxisme et a prévalu largement dans la recherche française de l'après guerre jusqu'à la fin des années 1970. Le pouvoir peut être analysé à une échelle macro-sociale ou méso-sociale. Il est constitué par l'ensemble des forces visant à organiser et contrôler la société et son espace en vue du fonctionnement et de la reproduction d'un système économique et social donné.

La domination passe aussi par le contrôle social qui s'exerce sur les individus, celui-ci pouvant aussi être intériorisé. On parle alors d'hégémonie, c'est-à-dire d'une idéologie dominante intériorisée par tous ou presque, qui émane d'un groupe social dominant ou d'un centre de pouvoir. La domination peut enfin passer par le fait que notre vie quotidienne se déroule dans un cadre socialement produit qui s'impose à nous.

---

<sup>64</sup>Nevers. J.Y., " Séminaire du CERTOP ", Université de Toulouse le Mirail, Nov 1997.



Le pouvoir est enfin une capacité d'action et de production sociale. Cette conception du pouvoir est surtout spécifique au pouvoir politique : celui-ci n'est effectif que s'il se matérialise par des actions concrètes. Dans ce cas, le vote compte, mais les ressources décident : les réalisations politiques dépendent de la capacité d'action du gouvernement à mettre en œuvre sa politique, notamment en réunissant les ressources nécessaires. Cela passe par la mise en place de coopérations avec d'autres acteurs. Le pouvoir comme relation et le pouvoir comme capacité d'action sont en fait les deux faces d'un même problème : pour se donner les moyens d'atteindre un objectif, il faut nouer des relations avec les autres afin de mobiliser un ensemble de ressources suffisantes.

### 3.2 : Comment définir le local ?

#### 3.2.1 : Le local : tentative de définition.

Le terme « local » est ce qui a rapport à un lieu. C'est lorsque l'adjectif est accolé à un substantif que se produit le glissement de signification.

Selon J. Piel<sup>65</sup>, avant le local, il y a le lieu, abstrait, le croisement d'une latitude et d'une longitude. Et sur ce lieu, des hommes vont s'installer, en fonction de leurs besoins anthropologiques, de leurs rapports à la nature. Dans une perspective de long terme, on peut se demander pourquoi un peuple va s'installer à tel endroit plutôt qu'à tel autre ? Il y a plusieurs types de réponses :

- la géographie ou la nature constituent une première contrainte forte. La proximité d'un point d'eau, les sols, l'accessibilité, la météo forment des déterminants « spontanés ». Mais cette contrainte n'est pas figée, elle évolue avec la technicité de la société ;
- la politique, les luttes pour le pouvoir, constituent une autre réponse. La localisation des capitales lors de la montée de la féodalité n'est pas le fruit du hasard.

---

<sup>65</sup>Ces quelques réflexions sont tirées à partir d'un entretien avec J. Piel, réalisé par C. Grémont et L. Patriat. J. Piel est professeur d'histoire à l'Université Paris VII et spécialiste du monde andin.

Le local naît quand les hommes occupent le lieu en tant qu'acteurs. Un lieu est créé par l'homme. Les limites du lieu, ses frontières, tant concrètes qu'imaginaires, sont déterminées par l'homme. Un lieu apparaît dans des circonstances historiques données, puis évolue : il disparaît, se transforme, pérennise un système... L'exemple typique est le découpage du territoire français, réalisé aux 5<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> siècles avec l'instauration des paroisses. Napoléon n'a fait ensuite que codifier cet héritage, lequel a été pérennisé par les découpages ultérieurs. Il ressemble à un maillage en nid d'abeille. A l'époque, Napoléon voulait qu'aucun citoyen ne soit à plus d'une journée de marche de la sous-préfecture, et d'une journée de cheval de la préfecture. Il s'en est suivi la régularité des départements français, tel qu'on l'observe aujourd'hui. Au fond la France est un pavage de petits pays qui correspond à l'époque napoléonienne.

Dans la présentation de l'ouvrage, « À la recherche du local »<sup>66</sup>, A. Mabileau nous fait savoir que ces dernières décennies correspondent à un temps fort du local. Dans certains domaines scientifiques, ce serait la fin d'une manière frileuse et restrictive de " penser le local " ainsi qu'il est noté à propos de la science juridique. On se plaît à reconnaître de tous côtés que le local peut être le lieu privilégié de l'impulsion du changement, alors qu'il avait été considéré pendant longtemps comme le symbole du conservatisme social, au mieux de la rémanence des traditions, au pire d'une organisation anachronique de la société.

Ce paradigme tend à devenir dans le monde de la recherche l'idéologie dominante : les historiens soulignent combien les « racines provinciales » ont toujours marqué en France l'orientation de la politique de la nation ; les sociologues du monde rural estiment que le « local est doué d'une dynamique propre « et secrète » un changement généré par les rapports sociaux locaux eux-mêmes » ; quant à la sociologie des organisations, elle postule que « le local vit sa propre vie à l'intérieur du système social » et offre aux sociologues une nouvelle vision du changement. Les économistes restent sans doute les plus affirmatifs, lorsqu'ils considèrent dans le local la source de formes originales de développement et le qualifient de milieu incubateur d'innovation et porteur de modernité ».

---

<sup>66</sup>Mabileau. A., A la recherche du " local ", Ed Harmattan, 1993, pp. 11-13.

Pour José Arocena<sup>67</sup>, le « local » existe à partir d'une identité territoriale, s'inscrit dans un système de rapport « centre-périphérie » et se structure dans un système socio-économique singulier. Or, dans toutes ces dimensions, la définition du « local » suppose une réponse à la question de la relation « local-global ». Le territoire, la collectivité locale ou le bassin d'emploi ne peuvent être définis que par rapport au territoire national, l'Etat et la structure productive sociétale.

Le niveau local selon Anne Catherine Poussaud<sup>68</sup>, s'intéresse à des expériences que l'on pourrait appeler de proximité, qui apparaissent dans des domaines tels que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, contre le déclin démographique et économique des territoires ruraux, contre le sous-développement des pays du sud, etc.

Expériences dénommées ici “de proximité” parce qu'elles s'appuient toutes sur une notion de responsabilisation de la société civile, de mise en mouvements de certaines de ses composantes pour prendre en charge, mais toujours de façon partielle et segmentée, certains problèmes sociaux.

C'est peut-être cette idée de prise en charge doublement partielle (car traitant partiellement d'un problème beaucoup plus large, et n'impliquant qu'une certaine partie de la société civile) qui peut le mieux interroger cette idée de dynamique locale, en la repositionnant dans un cadre supposé global. Car l'objet local, les dynamiques locales n'existent que comme ensembles complexes de processus, de relations, dont il faut mettre en lumière les logiques de fonctionnement. Le local ainsi défini, qu'il soit à composante territoriale ou sociale, ne saurait exister sans un rapport avec un niveau plus global.

---

<sup>67</sup> Arocena. J., *Le développement par l'initiative locale : le cas français*, Ed Harmattan, 1986, pp. 179-182.

<sup>68</sup> Poussard C., *Le local : tentative de définition*, Ingénieurs sans Frontières, n°34, 1996.

### 3.2.2 : L'articulation du local et du global.

Tenter d'aborder le lien entre logique d'action locale et logique d'action globale pose la question de la signification sociale et économique des initiatives locales. Pour Poussard<sup>69</sup>, les dynamiques locales apparaissent comme un double processus. L'analyse que l'on peut en faire peut donc porter soit sur le processus de mise en marge, c'est-à-dire sur la destruction des relations économiques, sociales, politiques entre ces espaces ou ces groupes sociaux et l'environnement global, soit au contraire sur le processus de réorganisation de ces relations qui permettent à ces espaces de se définir une nouvelle place, de recréer une cohérence avec le dispositif d'organisation globale.

On peut ainsi distinguer ce qui est un ajustement à la marge (une initiative restant locale), de ce qui peut être un nouvel élément d'organisation repris par un niveau global qui le légitime en lui accordant une reconnaissance institutionnelle. Ce n'est pas tant la nature, la forme que prend l'initiative locale qui est importante, que le niveau dans lequel s'inscrit son impact. C'est pourquoi on peut définir, pour aborder l'articulation entre niveau local et niveau global d'actions, le concept de " double épreuve " <sup>70</sup>.

L'action locale se définit de ce que l'on peut appeler l'épreuve locale, à savoir la définition d'un consensus, d'un référentiel local qui organise et engendre l'action en définissant les principes et les valeurs qui la motivent.

L'épreuve globale est la reconnaissance, à un niveau institutionnel légitimant, de ce référentiel local, validant ainsi l'initiative locale, et l'incluant dans le cadre du référentiel global.

---

<sup>69</sup>Poussard C., op cit, pp. 16-17

<sup>70</sup>A ce propos, voir les articles de Allaire. G., " Projets et territoires ", colloque territoires ruraux et développement, INRA Toulouse, 1994 et l'ouvrage de Jobert. B et Muller. P., L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes, PUF, 1987.

Ce cadre d'analyse théorique offre un outil pour tenter de comprendre les enjeux profonds des dynamiques locales. Pour sortir d'un ajustement à la marge ou en d'autres termes, d'un système local palliant un problème beaucoup plus global, il faut que ces initiatives dépassent le cadre local dans lequel elles émergent, et que les principes qui motivent l'action locale aient leur correspondance au niveau plus global des décisions politiques.

La dimension endogène de l'initiative locale ne saurait se suffire à elle-même pour qu'émerge une nouvelle organisation durable de par son impact. Elle doit être confrontée à un niveau de concertation supérieur qui confère sa légitimité à l'action, et assure la cohérence globale des différentes logiques locales.

Quels sont aujourd'hui les principes qui fondent la reconnaissance du local comme niveau spécifique et pertinent d'action ? Quel est le terrain où se déroule l'épreuve globale ?

Pour partie, l'interrelation entre local et global s'effectue par l'intermédiaire de l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics. Les procédures d'appui au développement local, social, à l'appui au développement des pays du sud, les cadres institutionnels instrumentalisent leurs politiques en la matière. La question qui se pose est de savoir si ces cadres ont une ouverture et une souplesse suffisantes pour prendre en compte de façon radicale les principes d'organisations nouvelles qui peuvent émerger de l'initiative locale.

La question reste ouverte. Néanmoins, on constate, notamment en matière de développement local, tant au Nord qu'au Sud, que les procédures semblent en fait davantage relever d'un système d'offre que d'un système réponse, leur conférant un côté prescriptif canalisant l'initiative dans des champs connus et acceptés.

Dans ce cadre, quel changement des rapports sociaux, quel changement d'organisations peut-on attendre si l'initiative qui émerge localement n'a de perspective que celle de correspondre à la procédure qui la reconnaîtra comme action de développement en la concrétisant notamment par un financement ? De même, on peut se

demander si les méthodologies du développement canalisent les crises sociales dans des issues compatibles avec le système social en place ou si elles rendent aux « populations cibles » un pouvoir de sujet et d'acteur dans le tissu social. Une participation consensuelle de type animation-développement ne peut attaquer une véritable réorganisation des rapports sociaux, ni au Nord, ni au Sud.

La question que peut susciter la dynamique locale porte sur la possibilité réelle que ces groupes sociaux ou que ces territoires marginaux aient de faire des choix qui leurs soient propres, de construire l'alternative dans un cadre territorial global, assurant la nécessaire cohésion des espaces et des sociétés, intégrant ces initiatives locales dans une logique positive du fonctionnement global.

Les dynamiques locales apparaissent alors bien plus comme l'émergence de nouvelles formes d'organisations sociales en réponse à l'évolution d'un modèle socio-économique en déclin que comme un principe méthodologique ou que comme un concept véhiculant l'idéologie de la responsabilisation et de la participation.

Au terme de cette analyse, on se rend bien compte que la notion de « local » revêt plusieurs définitions selon qu'on se situe dans un champ d'analyse précis. Dans le champ d'observation choisi, la ville, l'urbanisation, le « local » renvoie implicitement à la commune, à la collectivité locale instituée dans des limites administratives et territoriales précises.

### 3.3 : La notion de pouvoir local.

L'analyse du pouvoir local se focalise principalement sur l'étude du pouvoir et de l'action des collectivités locales, en les replaçant dans un environnement local général plus vaste. Ce pouvoir est une capacité d'action qui se construit par la mise en place de relations et de négociations avec d'autres acteurs : le pouvoir local doit être perçu comme un champ de relations, complexes, toujours mouvantes, entre les différents acteurs publics et privés, situés à différents niveaux de décisions, et dont le jeu est réglé institutionnellement.

Ce pouvoir local a aussi une dimension hégémonique : « le rôle de pouvoir politique n'est pas seulement de transformer l'espace concret, il est aussi, en même temps, celui de convaincre et de faire croire afin de créer ou de maintenir une certaine domination »<sup>71</sup>.

Le pouvoir local peut également s'analyser en termes de domination lorsque celui-ci prend des mesures qui vont avantager certains groupes sociaux, notamment dans le domaine de l'aménagement et de la planification urbaine.

A travers cette analyse, nous voyons que la gouvernance est un processus de transformation de la manière dont s'exerce le pouvoir politique local. L'analyse de la gouvernance a donné naissance à une toute série d'explications et de théories, ce que nous allons maintenant examiner à travers l'analyse qui suit.

---

<sup>71</sup>Joly. J., Formes urbaines et pouvoir local, le cas de Grenoble des années 60-70, PUM, coll. " Villes et territoires ", Toulouse, 1995

## Section 2 : La gouvernance

### 1. La notion de gouvernance

#### 1.1 : Une notion d'origine économique

Le terme de « gouvernance »<sup>72</sup> est apparu il y a plus d'un demi-siècle chez les économistes américains. Ronald Coase alors jeune économiste, publie en 1937 un article « *The Nature of the firm* » dans lequel il explique que la firme émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché ; la firme s'avère plus efficace que le marché pour organiser certains échanges. Cette théorie, redécouverte dans les années 70 par les économistes institutionnalistes, et en particulier par Olivier Williamson, débouche sur des travaux qui définissent la gouvernance comme les dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants<sup>73</sup>.

A la fin des années 80, la notion est importée dans les sciences politiques anglaises à l'occasion du financement par le gouvernement d'un programme de recherche sur le thème de la recomposition du pouvoir local. En effet, à partir de 1979, le gouvernement de Margaret Thatcher a mis en place une série de réformes visant à limiter le pouvoir des autorités locales, jugées inefficaces et trop coûteuses, par le renforcement de la centralisation et la privatisation de certains services publics. Le gouvernement local britannique n'a cependant pas disparu mais il s'est au contraire restructuré pour survivre aux réformes et aux pressions gouvernementales.

---

<sup>72</sup>Holec N et Brunet-Jolivald G., "Gouvernance", dossier documentaire réalisé par le centre de documentation de l'urbanisme, Association 4D (Dossiers et débats pour le développement durable), Arche de la défense, Paris, Août 1999. P. 4.

<sup>73</sup>Lorrain D., Administrer, gouverner, réguler, in *Gouvernances*. in les Annales de la recherche urbaine, n°80-81, Déc. 1998, p. 85.



La notion de gouvernance fait par ailleurs son apparition à la fin des années 80 dans un autre champ, celui des relations internationales. Le terme de « good governance » est employé par les institutions financières internationales pour définir les critères d'une bonne administration publique dans les pays soumis à des Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Ceux-ci, pour être financés, devaient donc suivre le principe très « global » de la « bonne gouvernance », que l'on peut résumer par la trilogie décentralisation/démocratie locale/partenariat entre acteurs publics et privés. Le terme de gouvernance aurait été donc importé du monde de l'entreprise pour désigner des modes de coordination et de partenariat différents du marché mis en œuvre au niveau du pouvoir politique.

Bien que le concept s'applique à de nombreuses situations où il n'y a pas de système politique à proprement parler, il n'en implique pas moins l'existence d'un processus politique : qui dit gouvernance dit effort pour dégager un consensus ou obtenir le consentement nécessaire à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu.

Aujourd'hui, les travaux de plus en plus nombreux consacrés à ce concept attestent que l'usage et la signification de ce mot se sont modifiés. La gouvernance implique « une nouvelle définition du gouvernement », une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gouverner la société.

## 1.2. La gouvernance : une évocation des nouvelles formes de l'action publique.

Bien que la notion de gouvernance soit employée par des courants de pensée différents avec des finalités différentes, il est possible de déterminer quels sont les éléments communs auxquels se réfèrent les différentes approches lorsqu'elles utilisent ce terme. Le terme de gouvernance est apparu pour rendre compte des transformations des formes de l'action publique. Elle se définit selon Bagnasco et le Galès (1997) comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains »<sup>74</sup>. Elle évoque « les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique »<sup>75</sup>. Dans son rapport daté de 1995, la commission sur la gouvernance mondiale définit ce concept comme « la somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord »<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup>Bagnasco A et Le Galès P., Les villes européennes comme société et comme acteur, in Villes en Europe, Ed. La Découverte, 1997, p.38.

<sup>75</sup>Marcou G, Rangeon F, Thiebault J-L, Les relations contractuelles entre collectivités publiques, in Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir, Ed. Descartes & Cie, 1997, p.140.

<sup>76</sup>Smouts M-C, Du bon usage de la gouvernance en relations internationales, in La gouvernance. in Revue internationale des sciences sociales, n°155, Mars 1998, p. 88.

La "Commission on Global Governance" a été créée en 1992 à l'instigation de Willy Brandt. Elle regroupait une vingtaine de dirigeants ayant joué un rôle au sein des Nations Unies et de l'Union Européenne.

La gouvernance met l'accent sur plusieurs types de transformations des modalités de l'action publique. Selon G. Stoker<sup>77</sup>, l'étude de la gouvernance s'organise autour de cinq propositions :

*- La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement.*

La gouvernance commence par remettre en question la conception constitutionnelle ou formelle des systèmes de gouvernement. Le gouvernement se caractérise par la capacité de prendre des décisions et de les appliquer en vertu d'un pouvoir coercitif légitime dont les institutions de gouvernement ont le monopole. La notion de gouvernance attire aussi l'attention sur la participation accrue des secteurs privé et associatif à la fourniture de services et aux décisions stratégiques. Des responsabilités qui incombait auparavant presque exclusivement à l'Etat sont aujourd'hui partagées. La sous-traitance et le partenariat entre les secteurs public et privé font désormais partie de la réalité des services et de la prise de décisions dans de nombreux pays.

La notion de gouvernance se fonde en partie sur une remise en question de la tradition juridique ou constitutionnelle qui a dominé la science politique jusqu'aux années 50. La gouvernance repose sur l'hypothèse selon laquelle les sociétés connaissent actuellement une crise de la gouvernabilité, des problèmes d'échec à gouverner. La gouvernance apparaît alors comme un moyen de répondre à la crise par de nouvelles formes de régulation.

---

<sup>77</sup>Stoker G., « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », Revue Internationale de Sciences Sociales, n°155, mars 1998, pp. 19-29.

*- En situation de gouvernance, les frontières et responsabilités sont moins nettes dans le domaine de l'action sociale et économique.*

Outre le fait qu'elle tient compte de la complexité accrue des systèmes de gouvernement, la notion de gouvernance attire l'attention sur le déplacement des responsabilités, le retrait de l'Etat et sa volonté de s'en remettre aux secteurs privé et associatif et, plus généralement, aux citoyens.

La gouvernance, sous sa forme la plus abstraite, implique une modification de l'équilibre traditionnel entre l'Etat et la société civile. L'idée que la citoyenneté comporte non seulement des droits mais aussi des responsabilités commence à s'imposer. Le droit à la protection sociale doit s'accompagner de l'obligation d'accepter l'aide offerte et d'agir. La recherche d'une citoyenneté « active » rattache la gouvernance à de plus larges débats sur le communautarisme et les valeurs de la famille. La gouvernance est liée à la volonté de développer le capital social et de créer les conditions sociales nécessaires à une activité économique et politique efficace. (Putman, 1993)<sup>78</sup>.

Ce déplacement des responsabilités trouve son expression institutionnelle dans l'effacement des frontières entre les secteurs privé et public, qui se traduit lui-même par l'essor de toute une série d'organismes du secteur associatif, appelés associations à but non lucratif, organisations non gouvernementales etc.

La notion de gouvernance exige que l'on reconnaisse l'ampleur et la diversité des contributions que les organismes du secteur associatif, cette troisième force, apportent à la solution des problèmes collectifs, sans faire appel nécessairement aux ressources publiques.

---

<sup>78</sup> Cité par Stoker, op, cit, p. 25.

- *La gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective.*

L'interdépendance des pouvoirs implique :

- que les organisations chargées de l'action collective dépendent les unes des autres ;
- que pour atteindre leurs objectifs, elles doivent échanger leurs ressources et négocier leur participation à des entreprises communes ;
- que le résultat des échanges est déterminé non seulement par les ressources des participants, mais aussi par les règles du jeu et le contexte.

Dans une relation de gouvernance, une organisation peut difficilement prendre le pas sur les autres, bien qu'elle puisse dominer un processus d'échange particulier. Les gouvernements nationaux ou d'autres institutions peuvent chercher à imposer leur autorité, mais il y aura toujours une tendance entre cette volonté d'exercer une action autoritaire et la nécessité d'obtenir des autres participants qu'ils s'exécutent et agissent. Gouverner, du point de vue de la gouvernance, est toujours un processus interactif parce qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose de connaissances et des ressources nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes (Kooiman, 1993)<sup>79</sup>

Pour traiter les problèmes économiques et sociaux des collectivités qu'elles représentent, les assemblées locales doivent inévitablement faire appel aux ressources d'acteurs appartenant aux secteurs privé et associatif. Elles doivent aussi, le plus souvent, constituer des partenariats avec des échelons supérieurs de l'administration. Elles peuvent demander les ressources dont elles ont besoin pour être des acteurs importants et des partenaires attrayants, mais elles ne peuvent pas demander l'autonomie.

---

<sup>79</sup> Cité par Stocker G, op, cit, p. 25.

La gouvernance, en tant que processus interactif, implique diverses formes de partenariat. On peut distinguer les relations de mandant à mandataire, les négociations interorganisations et la coordination systémique.

La première forme d'association repose sur un contrat par lequel une personne (le mandant) charge une autre personne (le mandataire) d'une tâche déterminée. Dans le deuxième type d'association, des organisations négocient leur participation à un projet commun dans le cadre duquel, en réunissant leurs ressources, elles pourront atteindre plus facilement leurs objectifs respectifs. La troisième forme, la coordination systémique, va plus loin en amenant les organisations à s'entendre et à s'allier pour développer une vision et une capacité de travail communes.

- *La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes*

Dans un système de gouvernance, la forme de partenariat la plus poussée est la création de réseaux autonomes. Ces réseaux sont apparentés aux groupes d'intérêt, autres groupements qui se définissent par une activité ou un souci particuliers. Les réseaux de gouvernance cherchent toutefois non seulement à influencer le gouvernement, mais aussi à se substituer à lui.

Le dilemme créé par l'émergence de ces réseaux autonomes est celui de la responsabilité. Lorsque la gouvernance exige la mise en commun des ressources et des objectifs d'institutions différentes, la relative irresponsabilité des réseaux peut poser des problèmes aussi bien aux individus qui en font partie qu'à ceux qui en sont exclus. Les membres d'un groupe appartenant à un réseau peuvent être mécontents des principes d'organisation du réseau acceptés par leurs dirigeants, mais trouver difficile, à cause de la très forte cohésion du réseau, d'exprimer leur mécontentement, et plus encore de le traduire en actes.

Et même lorsque tous les membres des groupes constitutifs du réseau sont satisfaits, des problèmes de responsabilités peuvent encore se poser, puisque tous les réseaux sont jusqu'à un certain point fermés sur eux-mêmes. Ils sont animés par l'intérêt particulier de leurs membres et non par l'intérêt général.

La solution consiste, à favoriser le retour de l'Etat, sous une forme ou sous une autre. Les réseaux jouissent d'une large autonomie, et ils en ont d'ailleurs besoin pour atteindre leurs objectifs. Mais l'Etat, sans pour autant agir souverainement, peut en orienter l'action indirectement et incomplètement.

*- La gouvernance part du principe selon lequel il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'Etat.*

Celui-ci a pour rôle d'utiliser des techniques et des outils nouveaux pour orienter et guider l'action collective. Dans une situation de gouvernance, le rôle de l'Etat doit être celui de : facilitateur, agent catalyseur, mandant, par exemple.

Les tâches qui incombent aux pouvoirs publics dans une situation de gouvernance sont : (dé)composer et coordonner ; influencer et orienter ; intégrer et réglementer.

Dans un contexte de gouvernance, les pouvoirs publics doivent apprendre à fonctionner selon de nouvelles règles qui remettent en question les anciennes conceptions hiérarchiques. Il y a des exemples de succès mais aussi d'échecs.

Le paradoxe de la gouvernance, c'est qu'elle peut échouer même quand le gouvernement élabore des règles de fonctionnement appropriées. Les tensions et les difficultés dans les rapports avec les institutions de la société civile, ainsi que les insuffisances des organisations qui font le lien entre les secteurs public, privé et associatif, peuvent en effet conduire à l'échec.

Pour Francis Godard<sup>80</sup>, si gouverner s'applique à toute activité visant à conduire, contrôler ou gérer une société ou des segments, secteurs ou parties de celle-ci, la gouvernance exprime, de manière générale, les nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique.

Le thème de la gouvernance indique l'émergence de formes nouvelles d'organisation collective et, par là, une transformation des modes d'exercice de la démocratie locale. L'imbrication croissante des politiques publiques, la diversification des acteurs et des procédures, le dépassement des frontières entre la gestion publique et la gestion privée renforcent la complexité du gouvernement des villes.

En somme, la gouvernance trouverait donc son fondement dans un dysfonctionnement croissant de l'action publique qui dicterait l'émergence de nouveaux principes et de nouvelles régulations publiques.

Cette mutation est liée à de multiples causes. La recomposition des liens entre l'Etat et le niveau local se traduit par la décentralisation, la territorialisation et la contractualisation de l'action publique. Les politiques publiques doivent de manière croissante être coproduites avec les usagers. La rigueur financière, mais aussi la nécessité de traiter certains problèmes d'intérêt commun poussent les gouvernements locaux et/ou nationaux et supra-nationaux à coopérer. Enfin, la montée en puissance des acteurs privés favorisée par la mutation du contexte institutionnel, financier, technologique et idéologique entraîne leur implication croissante dans la gestion et la production de la ville.

En outre, le recours au concept de gouvernance locale permet de rendre compte de la diminution du rôle de l'Etat au profit de formes plus diversifiées d'intervention du politique sur le développement urbain ainsi que du développement des rapports contractuels entre divers acteurs tels que l'Etat, les collectivités locales, les entreprises

---

<sup>80</sup> Godard F, " Le gouvernement des villes : Territoire et pouvoir ", Ed Descartes & Cie, 1996, p. 140.



privées, les divers types d'expression des intérêts locaux (Banque Mondiale, 1995 ; R Stren, 1995 ; Alfredo Rodriguez et Lucy Winchester, 1995). Il permet de dépasser les conceptions monocentrées des scènes politiques locales et les approches strictement institutionnelles du gouvernement politique et de se pencher sur les mécanismes de négociation entre différents groupes dont les rapports se définissent à la fois par la compétition et la coopération. On s'ouvre ainsi vers une conception élargie du gouvernement des villes : on ne peut plus faire comme si le pouvoir local n'était qu'à la Mairie (J.P Gaudin, 1995).

## *2. Les différentes approches de la gouvernance*

Comme nous l'avons souligné précédemment, la notion de gouvernance a fait l'objet d'un grand nombre de travaux. Elle a fait son entrée dans le champ des relations internationales à travers les notions de gouvernance mondiale et de gouvernance globale.

La construction d'un système de gouvernance mondiale permettrait de pallier l'incapacité des Etats-Nations et des organisations internationales actuelles à faire face aux demandes des populations. Cependant, telle qu'elle est conçue par les institutions internationales, cette conception de la gouvernance rencontre de nombreuses oppositions car elle est basée sur une vision néo-libérale du développement.

On distingue également depuis quelques années, l'expression « Bonne Gouvernance ». Il s'agit de réflexions développées dans le champ des relations internationales, qui ont été appliquées plus spécifiquement dans les pays en développement ; elles consistent à « garantir la croissance et le développement des PVD soumis aux PAS ».

Au delà des approches développées précédemment dans le cadre des réflexions sur la gouvernance mondiale et de la « Bonne Gouvernance », un certain nombre d'auteurs travaillant sur la problématique de la ville ont opté pour une vision territoriale de la gouvernance. Nous proposons de centrer notre réflexion sur deux approches de la gouvernance : la « Bonne gouvernance » et la gouvernance urbaine.

## 2.1 : « La Bonne Gouvernance »<sup>81</sup>.

### 2.1.1 : Les problèmes politiques énoncés en termes techniques par les institutions financières internationales.

Le terme de gouvernance est apparu à la fin des années 1980 dans le vocabulaire de la Banque Mondiale, à l'occasion de bilans sur les politiques d'ajustement structurel menées dix ans plus tôt. Confrontés aux échecs répétés des programmes économiques libéraux mis en place par les institutions financières internationales dans un ensemble de PVD, les experts incriminent le cadre politico-institutionnel défaillant de ces pays et recommandent d'agir en amont sur leur mode de gouvernement. Selon les experts, ce sont ces distorsions d'ordre politique qui sont à l'origine de la plupart des problèmes économiques rencontrés en Afrique, en Amérique Latine, en Europe Orientale ou encore dans les pays de l'Est.

Les institutions financières internationales ont en effet pris conscience qu'il était impossible de tout régler par des réformes économiques et de continuer à reléguer les questions politiques et sociales au second plan dans le débat sur le développement. Peu à peu, il est apparu qu'aucun projet économique ne pouvait aboutir sans une légitimité politique minimum des institutions dirigeantes. Le politique a donc bien vite été perçu comme un obstacle au bon fonctionnement des marchés et d'une manière générale à la progression du libéralisme dans ces pays.

Pour s'occuper de questions d'ordre politique, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI) et les banques régionales de développement ont cependant dû contourner un obstacle de taille, celui de leur statut qui leur interdit expressément d'intervenir dans le champ politique<sup>82</sup>. Pour pouvoir agir sur des questions hors de leur compétence, mais ayant des incidences fortes sur le succès des programmes de prêt, les institutions financières internationales ont fait appel à la notion de gouvernance. Celle-ci présente l'avantage de libeller en termes techniques des problèmes éminemment politiques et donc d'éviter de parler de « réforme de l'Etat » ou de « changement social et politique ». Les organismes de prêt internationaux ont ainsi

---

<sup>81</sup> Holec N et Brunet-Jolivald G, op. cit, 1999. P.5

<sup>82</sup> Hewitt de Alcantara C, Du bon usage du concept de gouvernance, in La gouvernance, Revue Internationale des Sciences Sociales, n°155, mars 1998, pp. 112

trouvé une parade leur permettant d'échapper aux critiques les accusant d'outrepasser leurs compétences ou condamnant leur ingérence dans la politique intérieure et l'administration des pays emprunteurs.

Un volet « bonne gouvernance » a donc été introduit dans les programmes des organismes internationaux de financement. Des réformes institutionnelles ont été préconisées au côté des programmes économiques néo-libéraux et justifiées pour la poursuite du développement économique. Ces réformes ont été promues non pas pour que s'affirment les considérations sociales et politiques sur l'économie mais bien pour affirmer, rendre ces programmes plus efficaces. D'ailleurs le Président de la Banque Mondiale en 1991 dans la préface d'un des textes clés de cette institution sur la question, « *qu'une gestion du secteur public efficace et transparente est un point crucial de l'efficacité, à la fois des marchés et des interventions gouvernementales, et partant de là du développement économique* ». <sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Cité par Holec et Brunet-Jolivad, op, cit, 1999, p.5.

### 2.1.2 : Les prescriptions liées à la « Bonne Gouvernance »

La gouvernance n'a jamais fait l'objet de définition précise dans le contexte des politiques de développement. La Banque Mondiale traduit la gouvernance comme « la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement ». Le comité d'aide au développement de l'OCDE, dont les travaux se sont inscrits dans la mouvance de ceux de la Banque Mondiale, la définit comme « *l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social* »<sup>84</sup>.

La notion est en fait utilisée de façon quasi exclusivement normative par les organismes de prêts internationaux pour désigner les institutions, les pratiques et les normes politiques nécessaires, en théorie, à la croissance et au développement économique des pays emprunteurs. Pour Abdoulaye Niandou Souley<sup>85</sup>, quatre conditions sont énoncées pour l'établissement de la bonne gouvernance :

- *La transparence*, ce qui suppose de la part des dirigeants une gestion économique et politique claire. Les populations doivent comprendre le « pourquoi » de chaque décision importante relative à la vie politique nationale et à la conduite des affaires publiques.

- *La responsabilité* : En anglais, l'équivalent de ce terme est « accountability », ce qui signifie que les dirigeants politiques ont le devoir de rendre compte de leur gestion au nom de la transparence ; cependant, il faudrait éviter d'entendre le concept de responsabilité de façon réductrice. Il s'agit, en effet, d'une responsabilité à la fois politique, morale et économique des gouvernants envers les gouvernés ; c'est pour cette raison que ces derniers doivent avoir un droit de regard sur la conduite des affaires publiques, être consultés et associés toutes les fois que cela est nécessaire. En conséquence, la participation troisième aspect de la bonne gouvernance devient incontournable.

---

<sup>84</sup> Cité par Holec et Brunet-Jolivad, op cit, 1999, p. 6.

<sup>85</sup> Souley A-N., Démocratie et bonne gestion de l'Etat, Le Courrier, octobre 1998, p. 48.

*-La participation populaire* : cela implique que les populations doivent être associées non seulement au processus décisionnel, mais aussi à l'exécution et au suivi des décisions prises par les dirigeants. Ce n'est pas tout : la participation populaire implique logiquement l'organisation d'élections libres et transparentes. On estime, en effet, que des dirigeants bénéficiant d'une légitimité populaire pourront faire preuve de plus d'efficacité, quatrième dimension de la bonne gouvernance.

- *L'efficacité* : on entend par là que des responsabilités politiques élus à la suite d'un scrutin libre, transparent et pluraliste, doivent en principe bénéficier de la confiance populaire. Quand c'est le cas, ils peuvent prendre des décisions nécessaires et utiles pour le progrès social, le développement économique et politique des Etats dont ils président à la destinée.

-

L'Etat de droit est au cœur de la Bonne gouvernance. Il s'agit de mettre en place « un système de règles qui soient réellement appliquées et d'institutions qui fonctionnent vraiment et assurent une application appropriée de ces règles ». Pour cela, il est nécessaire de normaliser la vie publique, c'est-à-dire que les dirigeants politiques soient désormais responsables de leurs actes devant les citoyens, et donc que soit engagée la lutte contre la corruption. La bonne administration publique implique certes plus d'efficacité mais aussi plus de morale. La gouvernance est en fait fondée sur un ensemble de règles de morale publique. Elle ne se limite donc pas à définir le rôle de l'Etat par rapport au marché mais traite également de l'éthique du gouvernement.

Les conditions posées par la Banque Mondiale, celles qui déterminent l'octroi des prêts, impliquent plusieurs types de réformes à même de faciliter l'application et la réussite des programmes macro-économiques. Les programmes de réformes qui ont été financés ces dernières années par la Banque Mondiale sous la rubrique « Bonne gouvernance » ont trait à l'amélioration de la gestion du secteur public (réforme de la fonction publique), au perfectionnement des méthodes de comptabilité et de vérification des comptes, à la décentralisation de certains services publics, à la privatisation d'entreprises publiques, à la mise en place d'infrastructures juridiques et judiciaires comptables avec l'entreprise privée.

### 2.1.3. Limiter le rôle de l'Etat et s'appuyer sur la société civile et les acteurs privés.

Le but affiché par la Banque Mondiale et, à sa suite, par de nombreuses autres agences de coopération, (le PNU, bailleurs de fonds bilatéraux) est clair : il s'agit de limiter les prérogatives de l'Etat et de renforcer les acteurs de la société civile. L'Etat reste cependant incontournable : il doit assurer un fonctionnement efficace du marché, notamment en protégeant la propriété privée et la sécurité des investissements, et mettre en place des mesures correctives lorsqu'il est défaillant. Par ailleurs, l'Etat seul est en mesure de fournir des services publics tels que l'éducation, la santé et les infrastructures essentielles.

En fait, les organismes de financement internationaux ont eu tendance, dans leur discours, à opposer de façon artificielle l'Etat à la société civile. Ils ont laissé entendre que l'affaiblissement de l'Etat était nécessaire à l'émergence d'une société civile, capable de prendre part à la réforme d'institutions politiques figées. La privatisation et la décentralisation ont été présentées comme permettant de renforcer l'esprit d'initiative des populations, leur autonomie et leur participation au développement de leur pays. Les réformes institutionnelles recommandées au nom de la « bonne gouvernance » ont donc été associées de manière quelque peu abusive à la défense de la démocratie. Les quatre conditions énoncées par la Banque Mondiale sont présentées comme un moyen de faire progresser davantage la démocratie dans les pays emprunteurs.

Les institutions bilatérales des pays de l'OCDE ont d'ailleurs apporté leur soutien à de nombreux groupes au sein de la société civile des PVD. Cet appui a permis de crédibiliser l'idée selon laquelle le mouvement de démocratisation allait prendre de l'ampleur dans plusieurs pays du Tiers Monde. Mais les initiatives que l'aide étrangère a financées ont surtout été des initiatives d'auto-organisation des populations pour lutter contre la pauvreté et le dénuement générés par les crises économiques. Ces stratégies de survie qui s'organisent au niveau des quartiers visent à pallier l'absence de soutien public permanent. Il est cependant difficile d'assimiler ces efforts et initiatives à l'émergence d'une société civile nouvelle, comme ont tendance à le faire les organismes prêteurs.

D'autre part, il ne faut pas oublier que les prêts font l'objet d'accords et de contrats soumis à conditions entre la banque et les gouvernements des pays intéressés sans qu'il y ait d'interrogation sur la légitimité de l'action publique de ces gouvernements, c'est-à-dire sur le contrat qui unit les gouvernements à leur peuples. Comme l'écrit Annick Osmont : « *il y a bien un contrat ici, mais celui-ci est établi de manière extra-territoriale, entre un gouvernement agissant dans le meilleur des cas de manière technocratique, et un organisme multilatéral agissant au nom d'une logique de développement exogène* »<sup>86</sup>.

Pour Marie-Claude Smouts, « *le concept de gouvernance est lié à ce que les grands organismes de financement en ont fait : un outil idéologique pour une politique de l'Etat minimum* »<sup>87</sup>

Au delà des approches développées autour de la « bonne gouvernance », un bon nombre d'auteurs ont consacré leurs réflexions sur la problématique de la ville. Evidemment si la ville fait l'objet d'une attention marquée dans les travaux scientifiques, c'est bien par son importance multiforme... C'est parce que les pays sont entrés dans « l'ère urbaine » avec d'importantes proportions de citoyens. C'est parce que la ville, lieu de concentration de population, lieu de production et distribution et de diffusion..., est le lieu d'où partent, se propagent, se manifestent toutes les crises. Aussi vaut-elle l'attention de tous, des gouvernants et de leurs « partenaires » extérieurs comme de l'intérieur.

---

<sup>86</sup> Osmont A., op, cit, 1998, p. 25.

<sup>87</sup> Smouts M-C., Du bon usage de la gouvernance en relations internationales, in La gouvernance, revue internationale de sciences sociales, n°155, mars 1998.

## 2.2 : La gouvernance urbaine

Comme nous l'avons déjà évoqué, l'hypothèse sous-jacente à l'idée de gouvernance est l'existence d'une crise de la gouvernabilité des sociétés. Les gouvernements institués, ceux des Etats comme ceux des communes, auraient perdu leur capacité d'action du fait des mutations en cours dans la société. La mondialisation des marchés et de la production, la globalisation financière, la puissance accrue d'entreprises devenues transnationales ont en effet des répercussions que ne parviennent plus à gérer les pouvoirs publics.

Ainsi, la mondialisation des échanges s'accompagne d'une accentuation des écarts entre populations riches et populations pauvres, que ce soit à l'échelle internationale ou nationale. Les Etats-Nations semblent impuissants à maîtriser ces tendances, à freiner ces évolutions qui débouchent sur un chômage accru et sur l'apparition de situation de grande pauvreté. Les Etats ne parviennent plus, à l'intérieur de leur frontière, à assurer une redistribution des richesses susceptibles de réduire ces inégalités et à assurer la cohésion sociale.

Selon A Osmont<sup>88</sup>, c'est à partir de 1970, que la Banque Mondiale intervient dans le domaine urbain, au nom d'une efficacité qu'elle entend faire prendre en charge par les Etats bénéficiaires de son aide. Cette intrusion sera d'ailleurs bien relayée par une partie des élites techniciennes, tandis que la majorité, s'efforcera de ruser, de contourner les prescriptions de la banque, car elles contrarient les systèmes locaux d'intervention dans le domaine urbain ; dans un certain nombre de cas, l'Etat continuera à mener sa propre politique, centralisée, d'intégration sociale et économique par l'habitat, grâce notamment à une spéculation immobilière individuelle encouragée avec le système des logements conventionnés : cette politique s'adresse notamment à sa clientèle urbaine de couches moyennes et de fonctionnaires.

---

<sup>88</sup> Osmont A, Les avatars de l'Etat en Afrique, GEMDEV, Ed Karthala, 1997, p. 99.



D'une manière générale, pour la Banque, l'efficacité, mode opératoire de la croissance, requérait alors :

- une prise en compte du rôle positif de l'urbanisation dans le développement, et de la présence d'une population urbaine en forte croissance, installée durablement, donc main-d'œuvre potentiellement mobilisable ; cela supposerait un effort d'investissement important dans les industries manufacturières et dans le secteur public, pour éviter un gonflement du secteur informel ;
- une utilisation rationnelle des ressources, corollaire du principe précédent. Ainsi, dans le domaine du logement, cela devait se traduire par une mobilisation de l'épargne privée, par des mesures réglementaires et urbanistiques destinées à la fois à stabiliser, intégrer, et contrôler des groupes jusqu'alors considérés comme "en dehors" de la ville et donc de la modernité structurée.

Ces axes ont marqué les projets urbains mis en œuvre alors. L'efficacité, c'est, à cette époque, une diminution drastique du coût du logement pour favoriser la stabilisation, puis l'intégration des habitants des bidonvilles et des marginaux des périphéries urbaines. Il faut "rendre les pauvres plus productifs", par la recherche d'une plus grande équité sociale, cela au nom d'une plus grande efficacité sociale.

Au regard de ces objectifs, était fortement dénoncées l'absence de productivité des villes, leur dépendance trop forte des subventions étatiques, ce qui revenait, en fait, à dénoncer l'inefficacité des autorités nationales surtout dans la recherche de solutions. Cet argument légitimait aussi celui de la Banque Mondiale, puisque le développement urbain rendait nécessaire l'apport de ressources extérieures. Il était également recommandé de mieux gérer l'existant, pour générer des ressources d'origine fiscale notamment, et provenant aussi d'excédents d'exploitation de services urbains marchands. L'objectif d'une meilleure gestion des ressources, externes et internes, devient alors dominant dans l'intérêt porté au champ institutionnel du développement urbain. Il y a donc un "besoin d'Etat", lié à la recherche d'une plus grande efficacité, sur lequel la Banque attire l'attention, mais elle ne privilégie pas, à ce stade, le niveau local ou national.

Sur un autre plan, on remarque que l'intérêt porté par la Banque à l'urbanisation a été surtout de caractère technique, et a fortement concerné l'aménagement physique. Comme moteur essentiel de la croissance économique, les villes doivent offrir un support plus efficace pour la démultiplier ; toutes ont des atouts pour y parvenir.

Pour étayer son raisonnement, la Banque Mondiale attire une fois de plus l'attention sur la formidable croissance urbaine, passée et à venir des PED, notamment en Afrique : ici la population urbaine a quadruplé pendant les 25 dernières années du 20<sup>ème</sup> siècle. Constatant l'impossibilité dans laquelle se trouvent les gouvernements à faire face à ce déferlement vers les villes, la Banque prend un ton inhabituellement alarmiste et ouvertement idéologique pour légitimer l'urgence d'une intervention dans ce secteur : "si ces nouvelles hordes de citadins ne sont pas intégrées à l'économie et si on ne s'occupe pas de leurs besoins, la situation risque de devenir politiquement dangereuse et d'entraver le progrès économique. En outre les villes, qui représentent actuellement la moitié du produit national, perdront en efficacité à mesure que la productivité de la main-d'œuvre et la croissance économique fléchiront"<sup>89</sup>

C'est en fait au nom du développement qu'il faut intervenir, et vite, dans le secteur urbain. La quête d'efficacité demeure la référence absolue, mais cette fois, ce n'est plus seulement la lutte contre la pauvreté qui va légitimer le souci de rentabiliser les interventions, en visant l'intégration de populations urbaines défavorisées à la croissance économique. L'urgence s'est déplacée, la crise affecte globalement et spectaculairement l'ensemble du corps social des PED, et c'est à l'échelle de la société tout entière qu'il faut intervenir, en partant du haut, du niveau national, pour aller jusqu'au local. Mais il faut d'abord gérer, encadrer l'existant, pour mieux appréhender l'avenir. C'est pleinement le changement social qu'il faut viser ; mais il convient de le préparer, dans sa dimension globale, matérielle et politique, par la mise en place d'une organisation institutionnelle appropriée, solidement encadrée par une assistance technique abondante. La maîtrise du développement urbain par la maîtrise institutionnelle du fonctionnement des villes va devenir l'enjeu majeur des années 1980. C'est ce que signifiera désormais le terme "efficacité" pour la Banque Mondiale.

---

<sup>89</sup> Elliott Berg et al., Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara. Programme indicatif d'action. Washington DC, Banque Mondiale, 1981, 223 p.

Le cadre de la définition de la nouvelle stratégie d'intervention sur la ville, la gestion urbaine, est aussi donnée, aussi bien pour l'Afrique que pour l'ensemble des PED. Il faut mettre sur pied des structures de planification et d'administration chargées des problèmes organisationnels et financiers des villes, dans l'optique d'un abandon de politiques subventionnées de logement, de services, mais aussi d'emploi, jugées inefficaces et même déséquilibrantes, car elles favorisent trop les grandes villes. Ce qui est ainsi visé, c'est pratiquement la base même des politiques urbaines dans ces pays ; cela va jusqu'à une remise en cause sévère des pratiques de l'administration locale et de ses méthodes de recrutement, des discriminations dans l'octroi de crédits, dans les investissements du secteur public, et dans l'attribution des ressources fiscales aux autorités régionales et locales<sup>90</sup>.

On pourrait penser, à première lecture, qu'il s'agit d'un abandon de la doctrine exprimée au cours de la période précédente, qui mettait l'accent sur le rôle privilégié des villes dans le développement, grâce aux économies d'échelle que permet la concentration spatiale d'investissements productifs et à la dynamique entraînée par les effets d'agglomération. En fait, il s'agit d'une prise de conscience qui déborde complètement et englobe le domaine de l'économie : si on veut attirer les investissements du secteur privé en des lieux précis, il faut sans doute améliorer l'infrastructure, mais il faut avant tout améliorer les capacités de gestion des autorités locales. C'est une transformation en profondeur des modalités de la gestion urbaine locale qu'il faut envisager, en visant tout particulièrement l'amélioration des compétences techniques du personnel municipal, et la coordination de gestion du développement urbain, privilégiant le local plutôt que le national, et les petites villes par rapport aux grandes villes.

---

<sup>90</sup>Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1979. Washington DC, Ed.BM, 1979, p. 89

## CONCLUSION PREMIERE PARTIE

Au terme de cette analyse, on peut conclure cette première partie en disant, comme le montre Christelle Alvergne<sup>91</sup>, que les défis auxquels le territoire africain en particulier le Sénégal devront relever dans les années à venir ont changé. Une politique d'aménagement devra se déployer autour de nouveaux défis : enjeux urbain, environnemental, économique, social, enjeu de gouvernance, enjeu institutionnel et régional.

Le destin de l'Afrique est lié à celui de ses villes. Même si l'urbanisation est un fait récent, elle se réalise à une grande vitesse et la tendance est devenue inéluctable. Mais elle ne sera une chance pour tout le continent que si cette urbanisation produit des métropoles et s'inscrit dans de nouveaux équilibres territoriaux. Cette évolution engendre des transformations radicales et rapides des structures sociales et économiques, un déclin de l'Afrique traditionnelle, un changement de l'organisation et des lieux de pouvoir.

Les problèmes environnementaux sont multiples : désertification, sécheresse, déficit de la desserte en eau des populations, prolifération des végétaux flottants sur les plans d'eau, etc.

En ce qui concerne l'aspect économique et foncier, il s'agit d'une part de mettre du «local» dans le développement économique. L'histoire a montré que le développement économique et l'aménagement du territoire se sont conjugués pour aboutir à un gaspillage des ressources. Désormais l'aménagement du territoire ne correspond plus à une stratégie centralisée, mais à un partage des responsabilités. Le développement local n'est pas seulement à mettre en œuvre par les collectivités locales, mais par l'ensemble des acteurs. D'autre part, il faut régler la question foncière : la pression urbaine et l'absence de règles claires encouragent les populations à s'installer de façon incontrôlée. Des zones insalubres et non loties sont occupées, aggravant les problèmes sanitaires et environnementaux. Aux problèmes de la propriété des sols, s'ajoute, avec la décentralisation celui des périmètres des collectivités locales et de leurs domaines, qui sont également mal définis.

Quant à la décentralisation, ce processus de nature plus institutionnelle, elle concerne la mise en place de collectivités locales qui deviennent de vraies institutions en charge d'un intérêt collectif, capables d'améliorer le bien être des populations et de favoriser le développement économique.

Ce processus doit permettre d'améliorer le rôle des acteurs publics et privés et d'en coordonner l'action. Ceci pourrait se faire, d'une part, par la recherche d'une plus grande cohérence entre tous les acteurs qui agissent sur le territoire et, d'autre part, par l'instauration d'un nouvel état, garant de l'intérêt général et de l'équité sociale.

Une pédagogie sur le sens de l'aménagement aujourd'hui est nécessaire. Il ne s'agit pas d'équiper, de renforcer les réseaux et de construire les infrastructures au bon endroit, même si cette question demeure un préalable. L'aménagement du territoire doit satisfaire des objectifs de cohérence, donner du sens à la décentralisation, créer une architecture institutionnelle efficace, mettre du lien entre les institutions de différents niveaux en instaurant des espaces de dialogue, de négociation et la possibilité de financement croisés. Cet enjeu est d'autant plus nécessaire à atteindre, que les moyens font défaut. Aussi, il faut encourager les collectivités locales à travailler de concert, l'Etat à définir une stratégie territoriale et à appuyer l'action des collectivités.

On peut dire qu'il faut étudier la gouvernance comme un processus. Il ne faut pas céder aux effets de mode qui résultent de la généralisation des approches en termes de gouvernance urbaine, d'autant moins que les réalités sont différentes d'un pays à un autre. Cette notion rend compte d'un processus de transformation des systèmes de gouvernement, du contenu et des modalités d'exercices et d'élaboration publiques locales, des rapports Etat/local, de la frontière public/privé/société civile. Ce processus doit être étudié en tant que tel et par ailleurs, être replacé dans son environnement social, politique et spatial.

---

<sup>91</sup> Alvergne C, op, cit, 2002, pp. 97-110

La gouvernance urbaine, c'est finalement la capacité et la co-responsabilité de projet, la possibilité d'établir un cadre collectif d'action solidaire, de réflexion stratégique reliant les principaux acteurs autour du niveau de décision politique (...). A chaque niveau, le partenariat doit pouvoir se concrétiser autour d'une stratégie commune, d'un cadre collectif d'intervention donnant du sens à l'action urbaine, d'un projet suffisamment mobilisateur pour motiver toutes les parties concernées.

Suite à l'étude théorique de la gouvernance au Sénégal, nous proposons de centrer maintenant notre réflexion sur la présentation et l'analyse de la gestion urbaine à Kaolack.

**DEUXIEME PARTIE :**

**LA GESTION URBAINE à KAOLACK :  
PRESENTATION ET ANALYSE**

## CHAPITRE III :

### **KAOLACK : BASSIN ARACHIDIÈRE DU SENEGAL**

---

#### Section 1 : Repères historiques

Nous nous sommes fortement inspirés pour l'analyse historique des travaux de Dessertine<sup>92</sup> et de Ibrahima Diouf<sup>93</sup>. En effet, l'un s'est attaché à l'étude historique, juridique et économique de la ville de Kaolack en tant que port secondaire de la côte occidentale d'Afrique, des origines à 1958.

Cependant l'analyse de Dessertine n'a pas pris en compte la ville en tant qu'espace urbain. L'autre à travers une Thèse va combler cette lacune, puisqu'elle fait une analyse globale de l'espace urbain aux multiples problèmes, et analyse également l'importance du secteur informel dans l'économie kaolackoise.

Nous ne pouvons retracer toute l'histoire de Kaolack dans cette Thèse. Nous préférons renvoyer aux nombreux travaux scientifiques qui l'ont approché sous des angles différents<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Dessertine A., Un port secondaire de la Côte Occidentale d'Afrique, Dakar, 1959.

<sup>93</sup> Diouf I., Kaolack : de l'arachide aux activités informelles, Thèse de Géographie et Aménagement du Territoire, Paris IV Sorbonne, 1988.

<sup>94</sup> En plus des deux ouvrages cités ci-dessus, on peut consulter : Morice A., Les mobylettes-taxi de Kaolack, in transport informel, ENDA, 1981 ; Fouguet J., La traite des arachides dans le pays de Kaolack, Etudes Sénégalaises n°8, Saint-Louis 1958 ; Mbodj M., Un exemple d'économie coloniale. Le Sine-Saloum de 1887 à 1940, cultures arachidières et mutations sociales, Paris, 1978 ; Noirot., Notice sur le Saloum, Journal Officiel du Sénégal, 1892.



## *1. Naissance et développement de Kaolack*

Toute ville doit sa naissance à un certain nombre d'événements. Pour bien comprendre les conditions de la naissance de Kaolack, il est nécessaire comme le souligne Ibrahima Diouf de revenir sur un certain nombre d'événements<sup>95</sup>.

### 1.1 : La construction de la tour de Kaolack, troubles politiques.

Pour des raisons commerciales et stratégiques, Faidherbe choisit Kaolack pour la construction de la place d'armes. Cette tour, faut-il le noter, ne fut pas bâtie dans l'ancien village de Kahola mais beaucoup plus près de la rivière. L'ancien village, nettement en retrait, était sans doute à peu près dans la direction de l'actuelle sortie de la ville vers Kahone.

La construction du fort s'acheva dans les premiers jours de 1860 mais le choix de Faidherbe ne plut pas au Bur Saloum qui regretta d'avoir traité et dont l'hostilité devait provoquer en 1861 une expédition conduite par Pinet Laprade, qui s'empara de Kahone et marcha sur Diakhao. Aussi, les Bur du Sine et du Saloum furent contraints de traiter. Le 8 Mars 1861, Samba Laobé et Pinet Laprade signèrent un Traité confirmant l'autorisation de construire un fort à Kaolack et cédant à la France les terrains situés dans un rayon de six cents mètres à partir de la tour. A partir de 1861, les souverains locaux ne songeaient plus à contester l'existence du fort et demandèrent même protection aux chefs de poste contre les marabouts guerriers.

### 1.2 : Premier lotissement de Kahola

La tour, à l'achèvement de sa construction, était assez isolée et l'administration se préoccupa d'assurer autour d'elle le regroupement de l'escale. Le Conseil d'Administration de Gorée approuvait un plan de lotissement du village et un projet d'arrêté portant réglementation de l'attribution des lots de terrains dont les concessions étaient faites à titre gratuit et devenaient irrévocables dès que l'occupant construisait en dur.

Treize lots furent aussi distribués entre autres à la société Maurel et PROM, qui apparaît ainsi comme la doyenne des sociétés françaises établies à Kaolack. Le Sergent Burg, chef de poste n'assurant que la sécurité des seuls traitants installés autour du fort, pressait les commerçants de se rapprocher du fleuve.

L'organisation de la nouvelle escale était assez sommaire. Le chef de poste remplissait les fonctions de chef de la garnison, de représentant de l'administration et d'officier d'état-civil. Son action militaire se limitait à la protection des commerçants installés à Kaolack. Les autres petites escales de traite du Saloum, Lyndiane, Coknik et Gandiaye dépendaient administrativement du poste de Kaolack.

La situation politique allait connaître, à partir de 1861 des bouleversements assez profonds ayant pour origine l'offensive des marabouts regroupés sous l'autorité de Ma Ba Diakhou : celui-ci devint le maître du badibou après avoir vaincu et tué le roi de cette province. Ma Ba chercha ensuite à étendre sa domination sur les territoires riverains de la rivière Gambie. Arrêté dans son expansion par les anglais, il s'installe dans le Rip où il fixa sa capitale à Nioro.

### 1.3 : L'offensive des marabouts, les problèmes politiques et militaires

La même année, il reçut une aide militaire appréciable et inattendue. Macodou, détrôné au Cayor par l'expédition française de 1861, dirige ses ambitions sur Kahone. Ambitions que nourrissait également Ma Ba envers les Etats sérères. Aux forces apportées par Macodou, s'ajoutèrent les troupes du chef de la province du Pakala, Ousmane, marabout Toucouleur qui voulut se soustraire à l'autorité du Bur Saloum. Désormais, Ma Ba et ses alliés allaient s'attacher à la conquête des royaumes Guélowars non sans se heurter aux troupes françaises devenues le soutien des princes Sérères.

---

<sup>95</sup> Diouf I., op, cit, 1988, pp. 59-65.

Ainsi, en juillet 1861, Ma Ba marcha sur Kahone et battait Samba Laobé dont l'armée fut décimée à Tikat. Samba Laobé trouva refuge au Sine.

Revenu au Saloum sans combat, Samba Laobé fut vaincu à nouveau à Selik en avril 1862 et, pour éviter d'être capturé, se réfugia dans le poste de Kaolack. Ma Ba décida de donner l'assaut au fortin. Après de violents combats, il fut repoussé en laissant les 4 et 5 mai 1862 environ trois cents hommes.

Cet échec ne découragea pas le marabout Toucouleur qui s'empara du royaume de Koular, quelques mois plus tard. La conquête de toute la rive gauche du Saloum jusqu'à la mer fut entreprise et achevée au cours de l'année 1863, constituant ainsi une entrave sérieuse à la navigation sur le Saloum, du fait de l'insécurité due à cette situation.

Ma Ba se tourna ensuite vers le Saloum qu'il occupa, obligeant Samba Laobé à se réfugier définitivement au fort. Ma Ba devint très puissant avec l'arrivée de Lat Dior que les français venaient de chasser de son royaume.

La mort de Samba Laobé le 12 Février 1862 accentua la confusion d'une situation politique déjà difficile. En effet, l'administration française n'arrivait pas à se déterminer sur le choix à faire entre les héritiers Fara Fall et Guedel Mbodj. Fara fut proclamé Bur sous la protection de la garnison française. Pendant ce temps, le pays sérere livré au pillage et à l'anarchie, se trouva ainsi ruiné et dépeuplé. Plus de 10 000 Séreres désertèrent le Saloum pour le royaume du Sine.

Cette période d'insécurité qui s'ouvre en plaçant au premier rang les problèmes politiques et militaires va être l'élément d'explication de l'agrandissement de l'escale. En effet, le principal souci des autorités françaises, du Gouverneur en l'occurrence, fut d'assurer la sécurité des traitants ; d'ailleurs, le chef de poste avait pour directives de ne prendre parti et de se contenter de défendre la tour contre toutes incursions armées d'où qu'elles viennent

#### 1.4 : Les bases de la ville de Kaolack

Pour bénéficier en conséquence de la protection des autorités militaires, le village de Kahone avait grandi autour du fortin et fut entouré d'une ligne de fortification renforcée par six bastions en terre et protégés par un large et profond fossé en 1864.

Le chef de poste reçut, en outre, des pouvoirs exorbitants mais devait se faire assister, pour les jugements, de deux représentants de la communauté villageoise. Les bases de la ville de Kaolack sont ainsi jetées et seront consolidées avec les événements militaires qui se poursuivent par la pression des armées des marabouts. L'action militaire de Ma Ba s'est amplifiée provoquant, en 1865, l'intervention française par une colonne de quatre mille hommes commandée par Pinet Laprade devenu gouverneur. Cette colonne, après s'être rassemblée à Kaolack, allait rencontrer Ma Ba dont l'armée fut défaite le 30 novembre 1865.

Les français reconnurent également l'autorité du Bur Saloum sur la partie Nord du Saloum qui se trouvait ainsi démembrée dans la mesure où le Rip, le Badibou et le Koular restaient sous la domination de Ma Ba.

Ma Ba, dont les troupes sont affaiblies, va lancer en 1866 des attaques sur Koutal et Lyndiane. Devant cette menace constante, les effectifs du fort de Kaolack sont renforcés et le commandement confié à un officier. Il lui est recommandé de ne pas sortir du fort et de ne pas protéger les escales dispersées sur le fleuve. Les traitants, qui désirent rester sous la protection du fort et craignent pour leurs biens, sont invités à se rassembler à Kaolack. Les échauffourées se sont poursuivies jusqu'en 1867. Devant les coups de mains organisés par les lieutenants de Ma Ba dans les environs de Kaolack, le capitaine Flize, arrivé le 7 avril, à la tête d'une troupe en renfort pour un séjour assez court, décida de prolonger ce séjour.

Le 2 avril, contrevenant aux ordres reçus, il décida d'attaquer une troupe de guerriers de Ma Ba à environ huit lieues de Kaolack. La rencontre se solda par un revers français. Cependant, les incursions des guerriers marabouts dans le Sine devaient aboutir à la bataille de Somb en mai 1869. Au cours de cette bataille, les troupes de Ma

Ba furent défaites et Ma Ba tué. Le reste de l'armée fut anéanti par les troupes de Fara Fall. C'est une victoire décisive sonnante le glas des ambitions guerrières des marabouts du Rip.

C'est ainsi qu'une colonne commandée par le Colonel Coronat remporta une écrasante victoire sur Mamoundary le 11 mai 1887. Nioro fut occupé et un poste militaire permanent y fut installé. Cette victoire de Gumbof consacrait l'installation des français dans toute la région comprise entre le Saloum et les possessions anglaises de Gambie. Elle mettait fin à la phase militaire d'expansion coloniale dans cette partie du Sénégal. Cependant, il faut noter que cette phase militaire est, sans aucun doute, le facteur décisif de la transformation de l'escale de Kahola en ville au détriment de son ancienne capitale royale Kahone. La transformation s'accroît considérablement dès le début du 20<sup>ème</sup> siècle.

### 1.5 : Le XX ème siècle et le développement de Kaolack

A partir de 1901, selon Dessertine<sup>96</sup>, sous la direction de l'administrateur Le Filliatre, la ville prit son véritable essor. De nouvelles rues furent tracées et des pistes ouvertes vers les villages de brousse. Le tracé de 1877 ne correspondait plus aux besoins nouveaux, et le commandant de cercle, entreprit lui-même d'établir un plan de lotissement.

Ce projet ne devait pas être retenu, mais il nous vaut un plan dressé en 1906, et qui nous donne une idée assez précise de ce qu'était Kaolack, au début du siècle. Les appontements se sont multipliés ; les maisons de commerce occupent toujours la rive du Saloum, mais elles ont également installé des boutiques, le long de l'avenue de la Résidence et près du marché ; le quartier du port s'est étendu vers l'est et a pris l'aspect général qu'il conserve encore.

En 1908, un nouveau plan fut levé par le service topographique, modifié, il fut approuvé, en séance du Conseil privé du 29 octobre 1910 ; c'est à partir de ce plan que seront dressés les plans successifs organisant la croissance de Kaolack. Le port restera le même, à peu de chose près, jusqu'en 1929. Les maisons de commerce se sont étendues et les terrains sont lotis et concédés jusqu'aux environs de la route de Nioro. Le bureau de poste s'est installé à la place du fortin de 1859 ; par la suite, c'est la capitainerie du port qui occupera cet emplacement historique. Sur le plan administratif, Kaolack est érigée en Commune mixte<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Dessertine A., op cit, 1959, p. 46.

<sup>97</sup> L'arrêté du 31 Décembre 1917 (J.O Sénégal, 1918, p333), qui érigea Kaolack en commune mixte fut pris en application du décret du 15 Mai 1912 ; cette réglementation fut remplacée en 1920, par un décret du 4 Décembre, qui créait trois catégories de communes mixtes : Kaolack d'abord commune de première catégorie, fut élevée à la deuxième catégorie (commission municipale élue au suffrage restreint), en 1925. Elle est commune de plein exercice.

En 1913, est créée la Société des Salins qui jouera un rôle important, dans l'activité du port de Kaolack, à partir de 1933 et surtout, après 1945.

En 1915, la population de Kaolack atteignait environ 10 000 habitants. La culture de l'arachide était en constante progression, facilitée par la venue des travailleurs saisonniers, « les nawétanes », et encouragée par la multiplication des points de traite, le long de la grande voie ferrée Thiès-Bamako, en construction. En 1915, la récolte d'arachide dépassa, dans le Sine-Saloum, 100 000 tonnes, dont 47 617 furent évacuées par le port de Kaolack, contre 41 091 seulement, par le port de Foundiougne<sup>98</sup>. En fait, dès cette époque, Kaolack est presque l'égal de Foundiougne. Son importance économique est telle, que l'arrêté général du 22 Juin 1911, y installa une chambre de commerce<sup>99</sup> ; celle-ci devait jouer un premier rôle.

La guerre de 1914-1918 ralentit cet essor, mais il reprit de plus belle, dès 1920. C'est au cours de cette nouvelle décennie, que se produisirent les principaux événements qui allaient consacrer Kaolack port arachidier du Sénégal. En 1922, un bureau des Douanes est installé à Kaolack et désormais on aura des renseignements statistiques précis sur le trafic portuaire de Kaolack.

En 1923, sont achevés les travaux de la voie ferrée Guinguinéo-Kaolack ; Kaolack va désormais drainer, pour une grande part, l'arachide de la région de Diourbel et des points de traite situés entre Guinguinéo et Kayes et, même au-delà, jusqu'à Bamako, et devenir le port naturel d'importation du Soudan.

---

<sup>98</sup> Rapport économique pour l'année 1915, Archives du cercle de Kaolack.

Il est seulement très difficile de se faire une idée exacte de l'importance des exportations car elles sont comptées depuis Foundiougne où se trouvait le bureau des Douanes ; sur le plan des statistiques officielles, Kaolack n'existe pas encore, comme port d'exportation

<sup>99</sup> Cet arrêté constituait, de la part du gouverneur général un excès de pouvoir, car il conférait, à l'organisme créé, sans habilitation législative, la personnalité morale. La situation devait être régularisée par le décret du 15 mars 1917, qui conférait au gouverneur général tous pouvoirs, en cette matière et approuvait de façon rétroactive, les arrêtés antérieurs. Au début, l'activité de la chambre de commerce de Kaolack fut sans doute très modeste, elle n'a en tout cas, pas laissé, pour la période antérieure à 1920, d'archives intéressantes.

Les travaux d'aménagement du port commencés en 1929 s'achevèrent en 1931 ; Kaolack était devenu un port moderne de plus de 600 mètres de quais le long du Saloum. La progression du trafic devait être constante jusqu'à la guerre de 1939 et placer Kaolack au premier rang des ports exportateurs d'arachide de l'Afrique Occidentale. Cependant, après la deuxième guerre mondiale, le port perdit beaucoup de son importance pour devenir un simple port secondaire.

## *2. Présentation générale et principales caractéristiques de la Région de Kaolack*

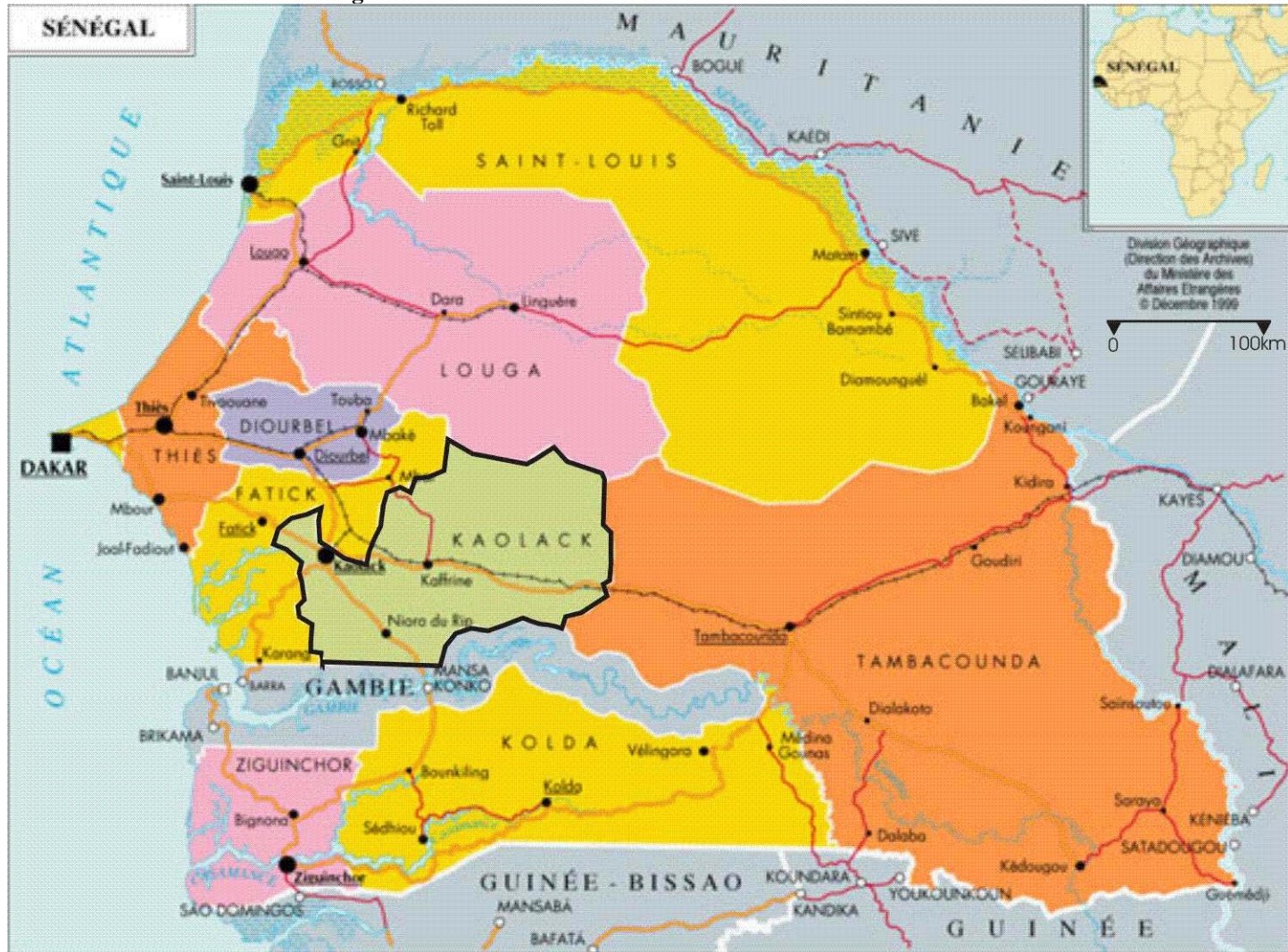
### 2.1 : Localisation et Caractéristiques de la Région

La région de Kaolack, de même que celle de Fatick appartenaient avant la conquête coloniale aux royaumes du Sine et du Saloum. Ces royaumes sont souvent assimilés en un du fait de leur parenté. De plus, c'est au XIV siècle qu'ils sont tous deux fondés, le Sine par Maïssa Wali Dione et le Saloum par Mbégane Ndour.

Issue du redécoupage de l'ex-région du Sine-Saloum, la région de Kaolack occupe une position centrale qui en fait un important carrefour commercial. Limitée au Nord par les régions de Diourbel et de Louga, au Sud par la République de Gambie, à l'Est par la région de Tambacounda et à l'Ouest par celle de Fatick, la région de Kaolack couvre une superficie de 16.010 Km<sup>2</sup>, soit 8,14% du territoire national. Cette position la place parmi les régions moyennement vastes.(voire carte n°1).



Carte n°1 : Localisation de la région de Kaolack



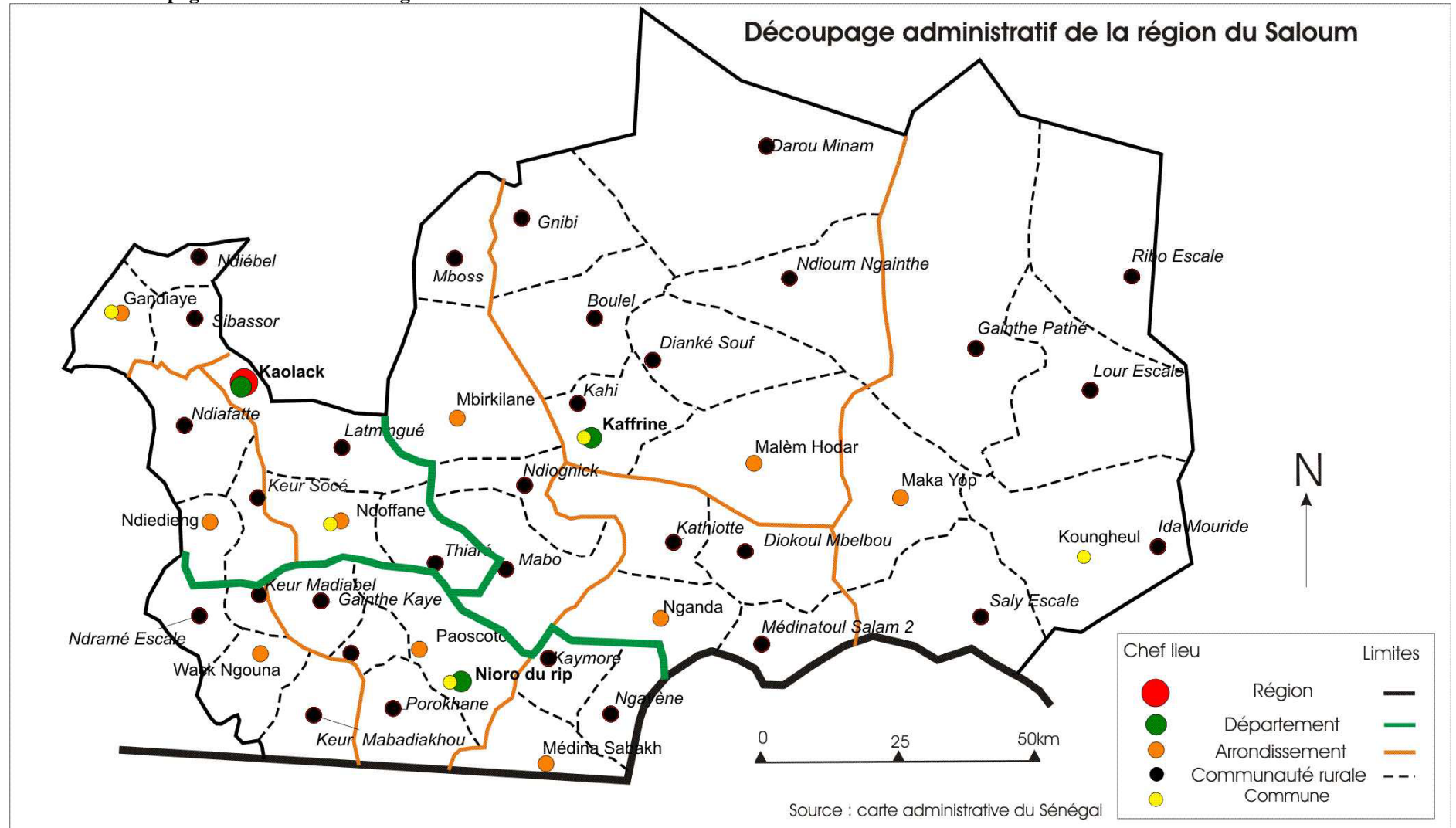
La région compte quarante huit collectivités locales: une Région (conseil régional), six Communes (Kaolack, Kaffrine, Kounghoul, Nioro, Ndoffane, Gandiaye), quarante et une Communautés Rurales.

Au terme des réformes marquant la politique de décentralisation au Sénégal, la région de Kaolack est subdivisée en :

- trois (3) Départements : Kaffrine, Kaolack et Nioro ;
- dix (10) Arrondissements qui sont ainsi répartis :
  - Kaffrine : quatre (4) Arrondissements (Nganda, Birkilane, Malem Hoddar, Maka Yop)
  - Kaolack : trois (3) Arrondissements (Ndiédieng, Sibassor et Koumbal)
  - Nioro : trois (3) Arrondissements (Paoscoto, Médina Sabakh et Wack Ngouna)
- six (6) Communes : Kaolack, Kaffrine, Nioro, Kounghoul, Gandiaye et Ndoffane.
- Quarante une (41) Communautés Rurales : Kaolack (9), Kaffrine (21) et Nioro (11).

La représentation cartographique ci-dessous permet de localiser les différents départements, arrondissements et communautés rurales de la région de Kaolack.

Carte n°2 : Découpage administratif de la région du Saloum



## 2.2 : : Données socio-démographique

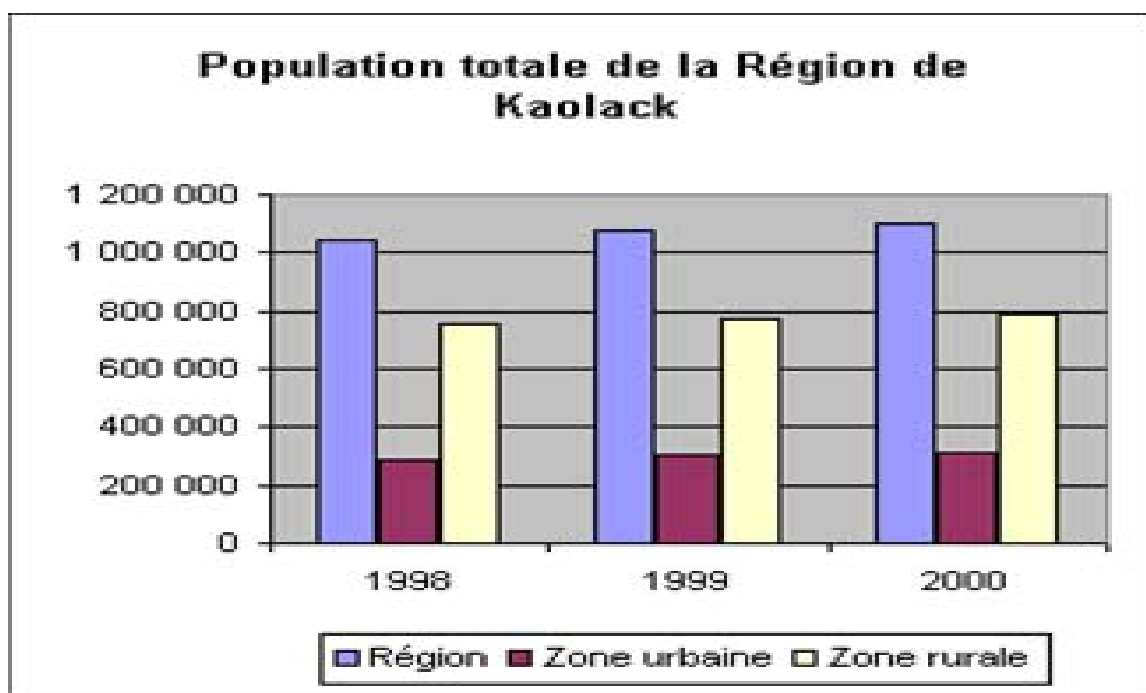
Comme le montre l'étude réalisée par l'Agence de Développement Municipal<sup>100</sup>, la région de Kaolack compte 1.100 939 habitants en 2000, soit : 11,6% du total national. Elle occupe la troisième place après Dakar avec 2 326 929 habitants et Thiès, 1 310 933 habitants.

Entre 1976 et 1988, le taux d'urbanisation<sup>101</sup> de la région est de 23% loin du taux national qui se situe à 39%. La région est peu urbanisée comparativement à Dakar (97%) ou Thiès (66%). Le caractère rural de la Région apparaît très nettement sur le tableau ci-dessous, issu de la restitution des données du SRPS.

Tableau n°2 : Population totale de la Région de Kaolack

	1998		1999		2000	
	%	effectif	%	effectif	%	effectif
Région	100	1 047 877	100	1 074 177	100	1 100 939
Zone urbaine	27,8	291 652	28	301 290	28,2	310 867
Zone rurale	72	756 225	71,9	772 887	71,7	790 072

Source : SRPS



<sup>100</sup> Audit Urbain, Audit Financier et Organisationnel de la Ville de Kaolack, août 2001, p. 3.

<sup>101</sup> La définition retenue pour le milieu urbain correspond à toute localité ayant le statut de commune.



La répartition spatiale de la population est très inégale entre les départements (cf tableaux n°3, n°4).

Tableau n°3 : Evolution de la population du Département de Kaolack

	1998		1999		2000	
	%	effectif	%	effectif	%	effectif
Département de Kaolack		391 865		402 281		412 900
<b>Commune de Kaolack</b>	<b>56,3</b>	<b>220 556</b>	<b>56,65</b>	<b>227 915</b>	<b>57</b>	<b>235 468</b>
Commune de Gandiaye		7 299		7 517		7 649
Commune de Ndoffane		9 582		9 869		10 042
Arrondissement de Koumbal		55 863		56 786		57 785
Arrondissement de Ndiédieng		58 232		59 194		60 235
Arrondissement de Sibassor		40 333		41 000		41 721

Source : SRPS

Il convient de noter à travers ce tableau que la population du Département de Kaolack a fortement évolué au cours des dernières années passant de 391 865 habitants à 412 900 entre 1998 et 2000. Cette évolution a notablement profité à la commune de Kaolack. En effet, la commune de Kaolack polarise le plus grand centre commercial de la région, ce qui n'est pas sans incidence sur l'augmentation de la population.

Tableau n°4 : Evolution de la population du département de Kaffrine

	1998		1999		2000	
	%	effectif	%	effectif	%	effectif
Département de Kaffrine		402 723		422 274		431 964
<b>Commune de Kaffrine</b>	<b>6,10</b>	<b>24 601</b>	<b>6,02</b>	<b>25 438</b>	<b>6,08</b>	<b>26 297</b>
<b>Commune de Koungheul</b>	<b>3,22</b>	<b>12 971</b>	<b>3,16</b>	<b>13 360</b>	<b>3,16</b>	<b>13 657</b>
Arrondissement de Birkilane		93 934		96 019		98 156
Arrondissement de Maka Yop		94 707		96 808		98 962
Arrondissement de M.Hoddar		122 911		125 638		128 434
Arrondissement de Nganda		93 599		65 011		66 458

Source : SRPS

La situation paraît identique en ce qui concerne le Département de Kaffrine. La population y a relativement progressé au cours des années, notamment dans les deux communes de Kaffrine et de Koungheul, et au niveau de l'arrondissement de Malem-Hoddar.

Tableau n°5 : Evolution de la population du Département de Nioro

	1998		1999		2000	
	%	effectif	%	effectif	%	effectif
Département de Nioro		243 289		249 622		256 075
<b>Commune de Nioro</b>	<b>6,84</b>	<b>16 643</b>	<b>6,88</b>	<b>17 191</b>	<b>6,93</b>	<b>17 754</b>
Arrondissement de M.sabakh		60 175		61 711		63 275
Arrondissement de Paoscoto		91 531		93 867		96 246
Arrondissement de Wack-Ngouna		74 940		76 856		78 800

Source : SRPS

- le Département de Kaolack a une densité de 159 habitants/km<sup>2</sup> ;
- le Département de Nioro, 82 habitants/km<sup>2</sup> ;
- Kaffrine, 27, 5 habitants/km<sup>2</sup>.

C'est donc le Département de Kaolack qui est le plus urbanisé : le chef-lieu de Département Kaolack concentre à lui seul 84% de la population urbaine.

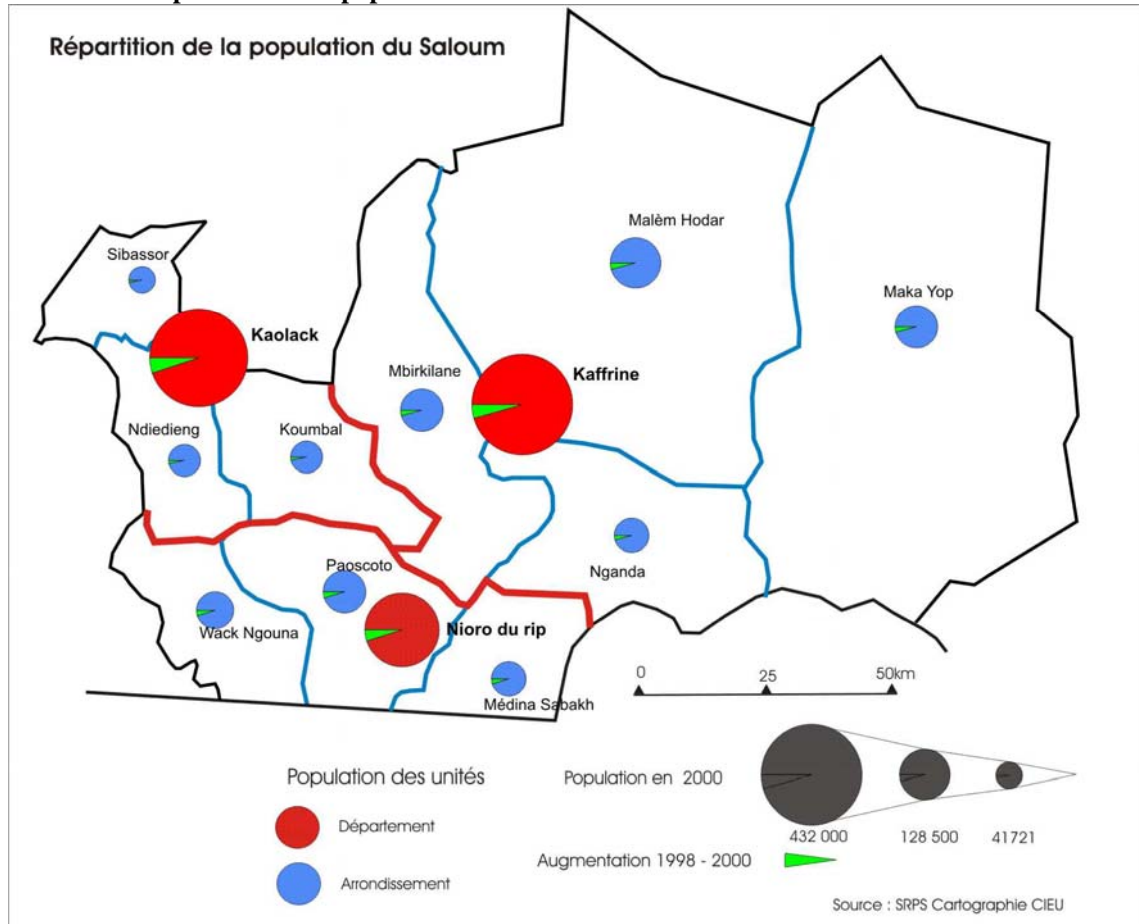
Le taux de croissance de la population régionale a été de 2,9% entre 1976-1988<sup>102</sup>, égal à la moyenne nationale. Cette situation, liée à l'orientation des flux migratoires vers les terres neuves de Tambacounda, maintient un certain dynamisme démographique de la région.

L'observation de la carte ci-après nous montre la répartition de la population entre les Départements de Kaolack, Kaffrine et Nioro.

---

<sup>102</sup> Ces deux dates représentent les deux premiers recensements de population du Sénégal. En 2003, le Sénégal a opéré son troisième recensement de population. Ces données ne peuvent pas être prises en compte dans cette Thèse puisqu'elles ne sont pas encore publiées.

**Carte n°3 : Répartition de la population du Saloum**



Source : SRPS

Conception et réalisation : cartographie CIEU

La population urbaine représente 25% de la population totale du Saloum. La contrainte majeure est liée à la maîtrise de la démographie malgré l'adoption d'une politique de réduction de la natalité par le gouvernement du Sénégal depuis 1988.

La répartition de la population par sexe révèle une légère prédominance des femmes (51,3%). L'âge moyen au premier mariage est assez précoce chez les femmes : 18,2 ans contre 20 ans au niveau national, tandis que chez les hommes, il est de 27,2 ans. La population de la région est composée de plusieurs ethnies.



Tableau n°6 : Répartition de la population selon l'ethnie et le Département.(en%)

<b>ETHNIES</b>	<b>KAFFRINE</b>	<b>KAOLACK</b>	<b>NIORO</b>	<b>ENSEMBLE</b>
Wolof	71,5	47,3	70,7	62,4
Poular	18,7	19,7	21,4	19,3
Séerér	6,0	22,8	4,1	11,8
Bambara	1,6	3,9	1,3	2,4
Manding	0,8	1,4	0,7	0,5
Autres	1,4	4,9	1,8	3,6
Total	100	100	100	100

Source : PRDI de Kaolack 2000-2005

Bien que 62,4 % de la population de la région se déclarent de l'ethnie Wolof, 66,8 % parlent le Wolof comme première langue. Le Poular (17,8 %) et le Sérère (9,9 %) sont les langues les plus parlées après le Wolof. Les autres langues sont utilisées dans une proportion très faible moins de 2,5 %.

### 2.3 : La situation économique de la région

#### 2.3.1 : Les activités agricoles

L'économie régionale repose principalement sur le secteur primaire. Près de 70% de la population kaolackoise habite en zone rurale et exerce ou vit d'activités de la terre. Seulement, l'agriculture est tributaire de l'hivernage donc de la fréquence et de l'abondance des précipitations. D'ailleurs la production agricole principale repose sur les cultures sous-pluies. La production de mil souna et d'arachide représente la principale production agricole de la région. Le tiers de la production nationale d'arachide et de mil provient d'ailleurs de la région.

Les activités agricoles occupent 75% de la population avec des spéculations diversifiées : arachide, pastèques, niébé, mil souna et sorgho, coton, maïs, sésame, riz, fonio et autres cultures maraichères. Les cultures industrielles de coton prennent de plus en plus de place dans la région notamment dans les Départements de Kaffrine et de Nioro. Les terres cultivées ont augmenté durant les dix dernières années, cependant, les rendements ont peu évolué, tendant même à la baisse pour certaines cultures.

La plupart des cultures sont de type extensif et nécessitent des apports importants d'engrais. La qualité des sols permet de pratiquer tous les types de cultures ; 2% seulement des terres sont inaptes à toute forme de spéculation. Le Département de Kaolack est plus apte aux cultures maraîchères tandis que les zones de Kaffrine et de Nioro se prêtent mieux aux cultures céréalières et arachidières. Les terres cultivables représentent 72% de la superficie totale de la région. Seules 45% des terres cultivables sont exploitées.

Tableau 8 : production agricole de la région de Kaolack en 1999 (en tonnage)

<b>CULTURES</b>	<b>ENSEMBLE</b>	<b>KAOLACK</b>	<b>KAFFRINE</b>	<b>NIORO</b>
Arachides	240 948	27 705	113 501	99 747
Coton	7 107	3846	3083	178
Sésame	624	156	-	165
Mil	206 493	27 894	94 745	83 855
Sorgho	24 135	1749	20 676	1710
Maïs	17 013	640	8026	834
Riz	612	87	367	158
Fonio	-	-	15	-
Niébé	842	157	644	40
Diakhatou	2 110	1870	130	110
Pastèque	49 767	11 980	31 287	6500

Source : PRDI de Kaolack 2000-2005

La commercialisation est assurée au moyen de deux courants, dont l'un officiel et l'autre parallèle qui se développe dans les marchés hebdomadaires et les centres d'échanges périurbains.

### 2.3.2 : Les ressorts géographiques

Le climat de la région est de type sahélo-soudanien marqué par des températures relativement hautes d'avril à juillet (15/18° à 35-40°C), une longue saison sèche de novembre à juin/juillet (8 à 9 mois). La saison des pluies se situe de (juin/juillet à octobre) et le niveau des précipitations varie entre 400 mm et 800 mm du Nord au Sud.

Tableau n°7 : Evolution de la pluviométrie de 1993 à 1998

Postes	1993/1994	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998
Kaolack	643,1/33 Jr	641,5/43 Jr	431,9/34 Jr	435,4/32 Jr	591,5/34 Jr
Kaffrine	638,9/43 Jr	693,0/49 Jr	485,4/46 Jr	537,4/42 Jr	456,4/39 Jr
Nioro	752,1/46 Jr	737,8/59 Jr	710,4/54 Jr	524,0/45 Jr	616,2/51 Jr

Source IRA/Kaolack : Jr =jours

On note un déficit pluviométrique durant ces six dernières années dans les départements de Kaolack, kaffrine et Nioro. Le volume d'eau reçu en moyenne par an est très déterminant dans les résultats de production agricole.

### 2.3.3 : L'élevage

L'élevage occupe une place importante dans la vie économique régionale. Le cheptel représente 13% du cheptel national en 1999. Il est essentiellement constitué de bovins, d'ovins, de caprins, d'équins, de porcins et de volaille. La région reçoit en transhumance du bétail venant des pays limitrophes. L'estimation du cheptel régional en 1999 donne 305 949 bovins, 636 826 ovins, 528 341 caprins, 100 000 équins, 85 605 asins, 10 305 porcins, 1 858 729 volailles. Pour toutes ces espèces, les affections les plus fréquentes et qui sont causes de morbidité sont, : pour les bovins la fièvre aphteuse, pour les équins le botulisme équin etc.

La campagne de vaccination de 1999 a permis de prendre en charge 57% de l'effectif animal ciblé. Pour ce qui concerne l'assistance vétérinaire pour la même année, 13 219 têtes d'animaux parmi lesquelles 5 684 bovins, 3317 ovins, 1139 caprins, 3360 équins, 189 asins. Le mouvement interne des troupeaux, c'est-à-dire les déplacements d'un département à un autre a concerné 20 808 bovins, 170 471 ovins, 56 321 caprins, 5486 équins, 1983 asins et 530 000 volailles. Quant aux mouvements externes, ils ont concerné 12 997 bovins, 62 975 ovins, 18 880 caprins, 3412 équins, 1153 asins et 557 porcs, ceci peut être représenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°9 : Estimation du cheptel en 1999

Départements	Bovins	Ovins	Caprins	Equins	Asins	Porcins	Volailles
Kaolack	47 948	122 801	62 358	24 000	24 418	4 122	677 889
Kaffrine	163 053	300 475	212 154	53 400	23 304	-	754 426
Nioro	94 948	213 550	253 829	22 600	37 883	6183	426 414
Total	305 949	636 826	528341	100 000	85 605	10 305	1 858 729

Source IRA/KL

L'effectif du cheptel a connu une augmentation assez sensible durant ces dix dernières années, comme le montre d'ailleurs le PRDI de la région de Kaolack. Le recensement national de l'agriculture a révélé que la région de Kaolack recèle : 9% des effectifs bovins enregistrés au niveau national, 13% du cheptel caprin et 9% du cheptel ovin ; elle occupe la première place au niveau national avec 120 000 têtes d'équins et d'asins. Le taux d'accroissement moyen du cheptel régional est estimé à 2,6% par an

Quant à l'abattage, il est estimé à 1 278, 07 tonnes pour les bovins, 172,31 tonnes pour les ovins, 366, 64 tonnes pour les caprins. La production de cuirs et peaux est estimée quant à elle à 16 608 bovins, 10 031 ovins et 20 491 caprins.

La pratique de l'embouche bovine, ovine et l'aviculture sont devenues des activités très florissantes en milieu urbain comme en milieu rural. Elles génèrent des emplois et améliorent les revenus des populations.

La région de Kaolack recèle d'importantes potentialités pour le développement de l'élevage. Cependant, le secteur de l'élevage reste confronté à un état sanitaire qui constitue un véritable blocage pour l'évolution du cheptel. Les principales maladies rencontrées dans la région sont le charbon symptomatique, le botulisme, la pasteurellose, la peste des petits ruminants, la peste équine, la variole aviaire et la clavelée. Pour réduire les taux de mortalité et de morbidité, des interventions cliniques sont opérées et des campagnes de masse organisées.

#### 2.4.4 : La Pêche

Les activités de pêche ne sont pas très développées dans la région de Kaolack. L'absence d'une façade maritime et la faiblesse de l'armement rendent difficile le développement du secteur. La région ne dispose que du fleuve Saloum pour la pratique de la pêche continentale. Les besoins sont à plus de 80% satisfaits grâce aux apports extérieurs. Cependant la position de débarcadère de Kaolack comme plaque tournante de redistribution des produits halieutiques a permis le développement de secteurs annexes tels que le commerce et le transport.

Il existe deux types de pêches :

- la pêche maritime qui est pratiquée dans les eaux dites maritimes qui sont sous la surveillance du Service Régional des Pêches Maritimes.

Cette pêche fournit 1 300 tonnes de ressources halieutiques par an soit 0,4% du tonnage national. La région constitue un centre de débarquement pour les grandes zones productrices comme Mbour, Joal, Saint-Louis, etc.

- la pêche continentale qui se pratique dans les eaux continentales est du ressort du Service des Eaux et Forêts. Elle est faite dans les bolongs et mares de la région. Les prises portent sur des espèces qui sont assez souvent de petites tailles .

Dans les deux cas, les activités de pêche sont artisanales et restent le plus souvent, le fait de l'ethnie serere Niominka.

La région de Kaolack compte en moyenne 400 pêcheurs dont un quart seulement adhèrent aux quatre GIE localisées dans les communes de Gandiaye et de Kaolack.

Les mises à terre régionales sont essentiellement constituées de tilapies, mulets et de crevettes. Les principaux centres de débarcadère sont Ndangane, Sassara, Gamboul. La production a connu une baisse en 1999 mais qui est moins grave que les niveaux de 1997 et 1998. Elle est très faible par rapport à la demande représentant seulement 7% de la consommation locale.

La région de Kaolack occupe la 6<sup>ème</sup> place parmi les régions les plus pauvres, après Kédougou, Kolda, Fatick, Louga et Tambacounda<sup>103</sup>. Le niveau de pauvreté qu'accusent les différents départements s'avère plus élevé que la moyenne nationale. A l'intérieur de la région, l'incidence de la pauvreté est plus marquée dans le département de Kaffrine (54,8%) où l'on note le plus fort taux de ruralité, la faible densité de population ainsi que le taux de scolarisation le plus bas. (18%)

Le niveau de l'emploi dans la région est faible, avec seulement 11 250 emplois modernes soit 5,5% du total national. Les activités industrielles sont peu développées : les principales entreprises sont constituées par la SONACOS, les Salins et ISENCY, qui sont implantées dans la ville de Kaolack. L'artisanat compte plus de 7 250 emplois mais ses entreprises sont confrontées à la vétusté des ateliers et des équipements, aux difficultés d'accès au crédit et aux marchés.

Le niveau de desserte de la région par les équipements de superstructure et les infrastructures varie selon la nature des services offerts :

- La desserte par l'hôpital et les centres de santé est insuffisante : on compte un hôpital pour 1 047 000 habitants et un centre de santé pour 255 000 habitants ;
- Le taux de scolarisation, malgré une légère amélioration, est encore faible. Il était de 36,9% en 1993-1994, ce qui place la région de Kaolack parmi les trois régions les moins scolarisées du pays ;
- Le taux de couverture des besoins en eau des populations urbaines est estimé à 76%. Par contre, en zones rurales, seules 35% de la population sont desservis par forages équipés ;
- Le pourcentage de logements en dur est encore faible. Il est de 18,1%, ce qui place la région de Kaolack au 7<sup>ème</sup> rang. L'équipement en infrastructures d'assainissement est notoirement déficient : 44,8% des ménages ne disposaient en 1988 d'aucune installation d'aisance ;
- La longueur du réseau routier bitumé pour 100 km<sup>2</sup> n'est que de 2,4 km ; ce qui place la région au 6<sup>ème</sup> rang national

---

<sup>103</sup>Evaluation des conditions de vie, classement Banque Mondiale, Avril 1994

La répartition spatiale de ces équipements et infrastructures indique de fortes disparités entre les villes et la campagne d'une part et entre la capitale régionale et les villes secondaires d'autre part. La ville de Kaolack concentre la part la plus importante des infrastructures et équipements urbains, ce qui la prédispose à une intense activité économique<sup>104</sup>.

En outre, malgré la baisse de la production arachidière, l'attrait de plus en plus important de la capitale sénégalaise et la promotion des marchés hebdomadaires ruraux, qui multiplient les pôles d'échanges, Kaolack a su préserver un certain dynamisme. La ville est devenue un important pôle commercial, jouant un rôle de relais entre son hinterland et Dakar. Sa position géographique lui confère un rôle stratégique dans les échanges commerciaux entre les régions Sud, Est et le reste du pays. Elle constitue un passage obligé des flux de biens et de personnes entre le Sénégal et certains pays de la sous-région comme Dakar Tambacounda, Dakar-Casamance, etc.

En tant que capitale régionale et pôle de développement, la ville de Kaolack domine sa région administrative grâce à l'importance et à la diversité de ses équipements (administratifs, sociaux, éducatifs et commerciaux). L'importance de ses structures justifie sa force polarisante tant au niveau inter-régional que sous-régional. Cependant, la ville est aujourd'hui confrontée à des problèmes socio-économiques qui ne lui permettent plus d'assumer pleinement son rôle. La politique de décentralisation et de régionalisation doit permettre à la ville d'assurer un rôle dynamique au niveau du territoire par l'accroissement de ses activités.

---

<sup>104</sup> Audit Urbain, Audit Financier et Organisationnel, op, cit, 2001, p. 4

## Section 2 : La ville de Kaolack dans la Région.

Il convient d'abord de définir la ville. A partir de quel moment, dans le processus d'urbanisation, peut-on dire que l'on est passé du milieu rural au milieu urbain ? A partir de quels critères, peut-on parler de ville ?

Dans les années 60, la définition de l'urbain était un thème très complexe pour lequel la plupart des auteurs ne retenaient que l'aspect quantitatif<sup>105</sup>

A partir du Colloque de Talence tenu entre le 29 septembre et le 02 octobre 1970, plusieurs autres critères ont été envisagés dans les divers pays d'Afrique Noire. La nécessité d'une comparaison a, selon Robert Blanc<sup>106</sup> poussé l'ONU à proposer les critères suivants :

- taille des villes ;
- densité de population ou d'habitat ;
- type prédominant d'activité économique ;
- fonctions ou structures administratives.

Plusieurs ordres de grandeur ont été envisagés et effectivement utilisés dans les différents pays, voire à l'intérieur du même pays pour définir la ville.

Au Sénégal, par exemple<sup>107</sup> la définition de la ville pose problème car elle peut varier selon les institutions.

Au recensement de 1976, la Direction de la Statistique faisait valoir que toute ville devrait compter plus de dix mille (10 000) habitants pour être considérée comme urbaine. Douze ans plus tard, au recensement de 1988, aucun seuil statistique préliminaire n'était pris en compte, seul importait le statut juridique de la ville : toutes les Communes étaient des villes.

---

<sup>105</sup> Gueye C., L'émergence d'une nouvelle urbanisation en Afrique Noire : analyse méthodologique, Mémoire de DEA Systèmes Spatiaux et Aménagements Régionaux, Université Louis Pasteur de Strasbourg, 1993.

<sup>106</sup> Blanc R., La croissance urbaine en Afrique Noire et Madagascar, Tome 1, CNRS, 1970, p33, in Gueye C, op, cit, 1993.

<sup>107</sup> Galaup A, Timera A, Les petites villes du Bassin Arachidier au Sénégal, ENEA, Dakar, 1991, pp. 5-8.



Pour la Direction de l'Aménagement du Territoire, l'idée de la ville a également subi des modifications puisque, en 1976, la ville désignait tout établissement humain ayant une population supérieure à deux mille cinq cents (2 500) habitants, regroupés ou non en quartiers. Plus tard, dans le cadre de l'élaboration du Plan National d'Aménagement du Territoire, le seuil a été relevé à cinq mille (5 000) habitants. Et, plus récemment, lors d'un séminaire sur les établissements humains tenu par cette même Direction, la barre est passée à dix mille (10 000) habitants.

Enfin, pour la Direction de l'Urbanisme, c'est à partir du seuil de cinq mille (5000) habitants que seront appliquées les procédures législatives et réglementaires du Code de l'Urbanisme. On notera là, l'écart qu'il y a entre ces chiffres et leurs significations différentes selon les Institutions et les situations.

En tout cas, dans toutes les études sur la ville, on est tenté de conclure que la recherche dépendait dans une large mesure des données démographiques qui posent pourtant en Afrique Noire particulièrement, un problème de fiabilité. La rareté des recensements officiels scientifiquement organisés, amène les utilisateurs à prendre parfois en considération des estimations et des projections de données antérieures qui ne sont pas toujours fondées sur un raisonnement rigoureux et des bases très solides.

Ceci pose le problème plus global des nombreuses précautions à considérer dans l'utilisation de la taille comme critère de définition d'une ville. Les limites du critère « taille » ont poussé les chercheurs à s'intéresser à d'autres paramètres susceptibles de mieux caractériser la ville en Afrique Noire.

De nouvelles données entrent en jeu, notamment les fonctions urbaines qui permettent de voir apparaître dans les études des préoccupations touchant des activités de type urbain dont l'importance, par rapport aux activités rurales subsistantes, constitue un indicateur appréciable.

Certains auteurs, en s'inspirant d'expériences tirées le plus souvent de pays développés, considèrent que la petite ville peut être le promoteur du développement rural. En effet, de par les liens très forts qui l'unissent au monde rural, elle peut faciliter la commercialisation des excédents agricoles. Grâce à sa meilleure accessibilité, un meilleur approvisionnement en intrants et rapprocher les services sociaux minimaux de l'ensemble de la population rurale disséminée. Il ne faut pas oublier en effet qu'un des principaux problèmes de cette population rurale est un problème de transport.

Une autre fonction de la petite ville est de servir de lieu d'apprentissage à une société urbanisée, pour cette population rurale qui, en se détachant de son milieu d'origine, se détache aussi des modèles sociaux, économiques et culturels de la société traditionnelle rurale.

Enfin, une autre fonction importante, dans le cadre de l'aménagement du territoire et de la répartition spatiale de la population, est celle d'écran démographique<sup>108</sup>. La petite ville aurait pour mission de détourner une partie du flux de population rurale forcée à l'exode. Mais si la cause principale de la migration est la recherche de meilleurs revenus, la faible diversification des emplois non agricoles dans la petite ville ne permet pas de retenir une partie importante des migrants de façon définitive. Néanmoins, la croissance démographique des villes est due en partie à un solde migratoire positif, ce qui montre que, face aux très mauvaises conditions de vie et de production à la campagne, la ville malgré ses faiblesses, constitue bien un refuge.

L'existence autour de la ville, d'un terroir dont les produits profitent de la proximité d'un marché souvent permanent (de débouchés locaux) a certainement stimulé le développement de la fonction commerciale. A cela, s'ajoute la vitalité économique générale de la région et surtout sa position de relais ou de carrefour, mais aussi l'ancienneté de la fonction.

---

<sup>108</sup> Sautter G, Réflexions sur les petites villes dans les pays en voie de développement (séminaire indo-français sur les problèmes de croissance urbaine dans le monde tropical. Bordeaux, CEGET, 1982

La fonction administrative a dans une large mesure créé les petites villes qui sont souvent, répétons-le, des survivances d'anciens postes coloniaux pour la plupart. Dans les petites villes, on trouve beaucoup d'autres petits emplois devenus nécessaires pour parler d'urbain : artisans, maçons, mécaniciens etc.,.

Quoi qu'il en soit, le débat sur la définition de la ville a permis d'établir un « répertoire » de critères de définition applicables dans la plupart des pays d'Afrique Noire, et prenant en considération la taille et les multiples fonctions.

Après quelques années de silence dues aux graves problèmes posés par la grande ville, on assiste à un regain d'intérêt pour les villes « secondaires », dont on a longtemps pensé qu'elles n'étaient du point de vue du processus en vigueur, qu'une pâle réplique des grandes villes. Cette réactualisation doit peut-être beaucoup à la persistance de la crise dans les grandes métropoles mais aussi aux récentes politiques de décentralisation et de communalisation lancées dans la plupart des pays de l'Afrique Noire. Il s'agit donc de s'adapter à ces nouvelles problématiques en passant d'une analyse globalisante du centre urbain, à une étude qui privilégie la compréhension de nouvelles dynamiques.

Le travail que nous projetons dans cette section, sera d'analyser : les caractéristiques de la ville ; l'accroissement démographique ; la croissance spatiale de la ville ; enfin l'économie urbaine.

## *1. Les caractéristiques de la ville de Kaolack*

La ville de Kaolack est située au centre Ouest du Sénégal dans le vieux bassin arachidier, à 192 km de Dakar. Elle est relativement excentrée par rapport à sa région, de par sa position frontalière avec la région de Fatick.

Toute ville entretient avec son milieu naturel des rapports permanents pouvant se définir à l'échelle locale comme à l'échelle régionale. On parle alors du site et de la position ou situation.

Il résulte que le site et la position jouent un rôle décisif dans la destinée d'une ville. On peut l'observer dans le cas de Kaolack.

### 1.1 : Le site de Kaolack

La ville est limitée au Nord et au Nord Est par la communauté rurale de Mbadakhouné (région de Fatick), au Sud Ouest par la communauté rurale de Ndiaffate Wolof (arrondissement de Ndiédieng), au Nord Ouest par la communauté rurale de Dya (commune de Gandiaye) et au Sud Ouest par la communauté rurale de Latmingué (commune de Ndoffane).

La ville s'est développée à partir du fleuve, dans une cuvette comblée par plusieurs couches sédimentaires au fond de l'estuaire du Saloum.

Le site de la ville est un bourrelet de berge étroit du fleuve Saloum et légèrement incliné du Nord au Sud. Il comprend notamment :

- un fleuve : en réalité, il s'agit d'un bras de mer même si une certaine légende entre les cours d'eau Gambie et Saloum établit une communication et une navigation très anciennes, aujourd'hui inexistantes.

**Figure 2 : Le fleuve Saloum et la Société des Salins de Kaolack**



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, avril 2003

- un méandre aplati ;
- des tannes, terrains vaseux envahis par la marée deux fois par jour, à l'Est comme à l'Ouest. Il s'agit en fait de vastes zones, abritant même des quartiers et caractérisées par la remontée permanente de la nappe salée, de l'humidité constante, de la stagnation des eaux vannes et eaux pluviales et de l'insalubrité et le manque d'hygiène.

Les principales contraintes du site sont de deux sortes et constituées par :

- ***les contraintes physiques :***

- Les sols de tannes ceinturent le site à l'Ouest, à l'Est et au Sud-Ouest. Il s'agit de sols nus, salés, inondables, corrosifs pour les matériaux et impropres à l'urbanisation ;

- Le site présente de faibles pentes : l'habitat est souvent implanté sur des zones exutoires des eaux pluviales ce qui pose de sérieux problèmes de drainage. En effet, le relief présente des pentes très faibles voire nulles par endroit. Le périmètre communal dans sa partie Sud est constitué de terres inondables, inaptées à l'urbanisation ;

- Les nappes sont superficielles dans les anciennes vallées et les abords du fleuve et on assiste à des remontées de sel préjudiciables aux matériaux de construction.

- ***Les contraintes créées :***

- La rareté des terrains aptes à l'habitat a favorisé les occupations irrégulières et les lotissements sur des espaces non assainis. Les populations utilisent souvent des ordures comme matériaux de remblais. Cette situation se traduit par la prolifération des quartiers insalubres ;

- La possibilité d'extension de la ville à moindre coût est compromise. Le respect par les planificateurs des limites administratives a poussé la ville à se développer sur les terres basses et de tannes, seules espaces disponibles ;

- L'aire urbanisée souffre de l'insuffisance des plantations d'arbres ce qui accentue les effets de l'harmattan et des vents de sable ;

- La configuration linéaire et peu équilibrée entre la population et la répartition de l'équipement ;

- L'emprise relativement vaste et non aménagée du chemin de fer divise la ville en deux parties et ne facilite pas l'intégration urbaine ;

L'expansion urbaine ne concerne pas la rive gauche du fleuve. Dans cet endroit, les tannes sont vifs, vaseux et fluides, constamment envahis par la marée. C'est là que la Société des Salins s'est installée, en vue de retenir plus facilement le sel.

A l'Est comme à l'Ouest, le même type de terrain constitue d'autres zones inconstructibles. La présence des tannes pose à la ville de Kaolack des problèmes d'aménagement constants.

**Figure n°3 : Localisation des tannes à Kaolack :**



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, avril 2003

En 1911, dans une pétition adressée au Gouverneur du Sénégal à Saint-Louis, les habitants de la Commune déclaraient que le fleuve en face de Kaolack n'est pas rectiligne, et tant à l'Est qu'à l'Ouest de cette escale, le terrain est vaseux et impropre, à moins de gros frais, à recevoir toute construction.

Malgré ces nombreuses contraintes, le site urbain présente certains atouts constitués par :

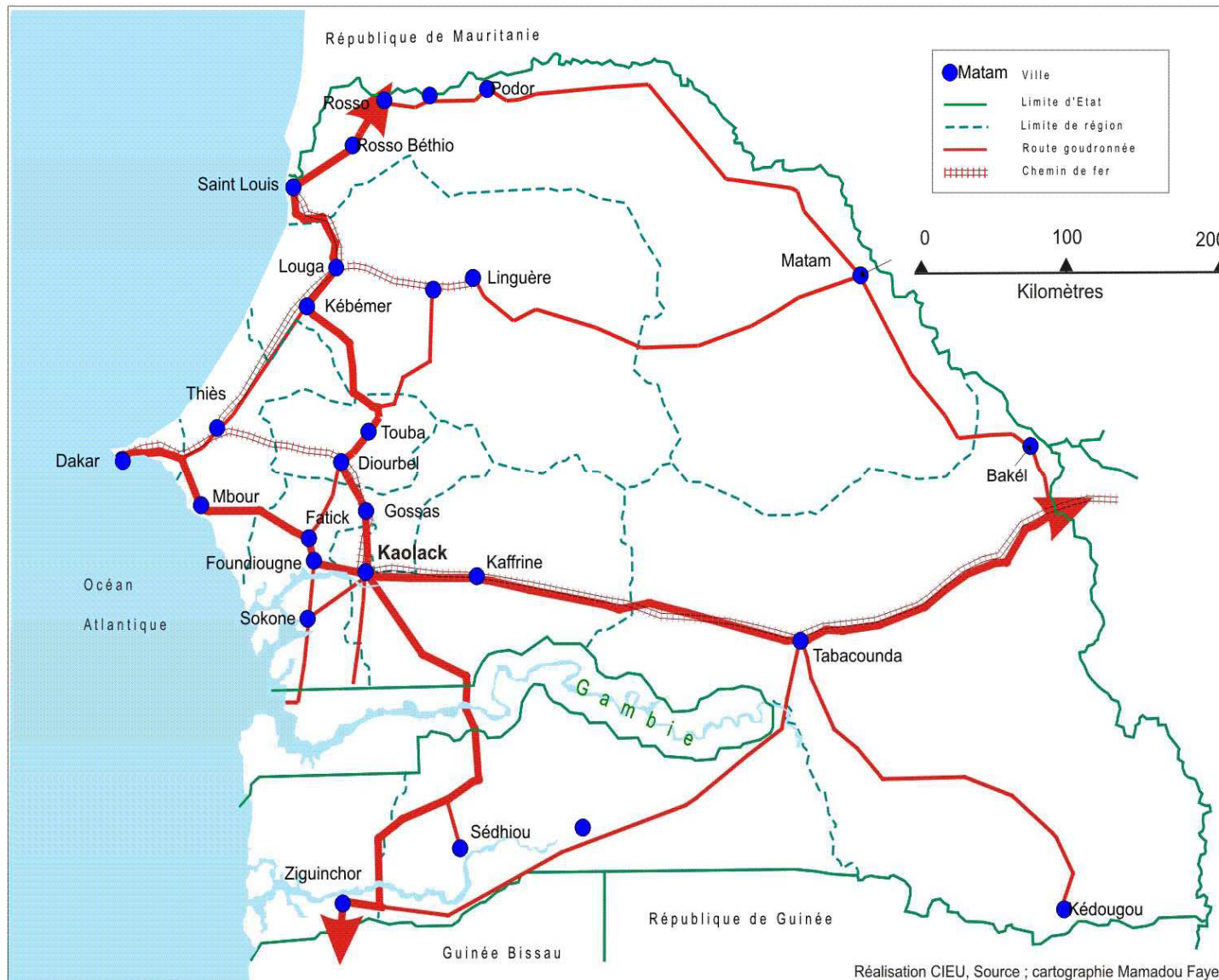
- La présence du fleuve dont les berges après aménagement peut contribuer à améliorer la qualité de l'environnement urbain ;
- La présence vers Kabatoki, Lyndiane de terres de tannes berbacées et légèrement élevées, offrant certaines possibilités d'urbanisation si les problèmes de drainage sont résolus. Cette zone constitue la principale zone d'extension de la ville ;
- Le site de Kaolack avec une dénivellation très faible, présente un atout sur le plan économique autant que stratégique. Il vaudra à Kaolack un rôle de premier plan dans le cadre de la pénétration coloniale, notamment eu égard à sa position.

## 1.2 : La position

Kaolack est grand carrefour au point de convergence du fleuve, du rail et de la route, reliant les régions Nord et Sud, Est et Ouest du "bassin arachidier", dont la ville devient ainsi le cœur. L'observation de la carte routière suivante met en évidence l'accessibilité de la ville, tant au niveau régional, national et international



Carte n°4 : Kaolack dans le réseau des voies de communication  
 Kaolack dans le réseau des voies de communication



On distingue ainsi plusieurs axes : il s'agit principalement des axes lourds tels que :

- La Nationale 1, reliant Dakar-Kaolack-Tambacounda-Kidira ;
- La Nationale 4, reliant Dakar et Ziguinchor par la Gambie à Balinghor ;
- La Nationale 5, reliant Kaolack à Banjul par Karang ;
- La Route Kaolack-Diourbel qui rejoint la nationale 3 reliant Thiès à Matam par Diourbel et Linguère.

En outre, Kaolack est reliée à la ligne de chemin de fer Dakar-Tambacounda-Kidira (Dakar-Niger) par une bretelle de 25 kilomètres environ, aboutissant à Guinguinéo. Ce réseau de communication accroît la force d'attraction de Kaolack sur sa région administrative.

Le réseau routier régional est essentiellement constitué de 1627 Km dont 381 Km de routes bitumées et 1246 Km de routes latéritiques. Des réhabilitations de chaussées qui ont valeur de constructions neuves ont été réalisées. Il s'agit, en 1993, de 104 Km sur la RN4 (Diourbel-Kaolack-Ziguinchor), et en 1997, 73 Km sur la RN1 (Dakar-Kaolack-Tambacounda), la RN4 et la RN5 (Kaolack-Banjul-Ziguinchor).

En 1995, l'ex-pont Noirôt qui ne correspondait plus aux normes de sécurité, a été remplacé par un nouvel ouvrage baptisé « Pont Sérigne Bassirou Mbacké ». S'agissant des routes bitumées, elles ont peu évolué au cours des dix dernières années ; seules deux nouvelles bretelles ont été réalisées : l'axe Thiawandou-Latmingué et le tronçon Lamarane-Ndiédieng. Concernant les pistes de production, 78 Km ont été réalisés au cours de cette dernière décennie dont 43 Km dans le Département de Kaffrine (Touba Mbella-Mboss : 32 Km et Missira-Dismikha : 11 Km) ; une zone qui a connu comme particularité l'enclavement qu'elle partage avec la zone de Nioro. Le parc automobile est très vétuste et a peu évolué en nombre : de 2 544 en 1996 à 2 654 en 1999.

Le réseau ferroviaire a été mis en place pour drainer la production arachidière vers les ports. Il apparaît ainsi comme un réseau d'accompagnement du transport fluvio-maritime prédominant jusque dans la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. Le réseau est très simple, il comprend deux axes avec des raccordements notamment :

**Figure 4 : La gare ferroviaire de Kaolack**



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, avril 2003

- Un axe Ouest-Est, le Dakar-Niger, qui relie Dakar et Bamako en constituant la seule voie terrestre entre le Sénégal et le Mali ;
- Un axe Sud-Nord qui assure la liaison Dakar-Saint-Louis.

Aujourd'hui, l'état de la voie est très vétuste. Avec la suppression du trafic voyageur entre Dakar et Kaolack, l'activité ferroviaire est réduite ; seul le transport des marchandises fonctionne.

Comme le montre le rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement<sup>109</sup>, la voie ferrée, qui traverse la ville du Nord au Sud, coupe celle-ci en deux parties et pose aujourd'hui de multiples problèmes dont :

- La sécurité de la circulation au niveau des passages non protégés ;
- L'entretien et la maintenance des dépendances du domaine utilisé comme dépotoirs d'ordures ménagères par les populations environnantes ;
- Les difficultés de liaison entre les quartiers du fait de l'absence de points de passage dûment aménagés.

Le transfert de la gare ferroviaire à Thioffac était envisagé, malheureusement il s'en suivra le démantèlement des voies et la désaffectation des installations de gestion.

Aujourd'hui, le projet envisagé, consiste :

D'une part à implanter sur le site un centre commercial à vocation sous-régionale ; d'y transférer la gare routière des taxis et cars de transport urbain ; de créer des terrains multifonctionnels pour les quartiers de Léona et Kasnack qui en sont dépourvus.

D'autre part à aménager un boulevard sur la partie libérée des rails, offrant des possibilités de dégagement pour la cité religieuse de Médina I qui ne dispose pas de voies de sortie adéquate.

Quant au réseau fluvial, jusqu'en 1955, le Saloum, en tant que voie navigable de très grande importance, a supporté un trafic considérable dominé par l'arachide aussi bien en tonnages qu'en valeur.. De 1922 à 1927, les arachides ont représenté 88 à 99% du volume total des exportations. Durant cette période, Kaolack passe du 4<sup>ème</sup> rang au 1<sup>er</sup> rang des ports exportateurs d'arachides de l'Afrique Occidentale. Kaolack joue un rôle essentiel dans le commerce extérieur de la colonie et, en 1926, son tonnage d'arachides exportées, représente 70% du tonnage exporté par les ports du Saloum, et 27,3% du tonnage exporté par l'ensemble des ports du Sénégal<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement, Commune de Kaolack, octobre 2002, p. 10.

<sup>110</sup> Pour plus d'informations sur le port de Kaolack, se référer à Dessertine. A., Un port secondaire de la côte occidentale d'Afrique. Kaolack : Etude historique, juridique et économique des origines à 1958, édité par la Chambre de Commerce de Kaolack, 1959.

Les importations semblent avoir suivi du reste la même progression. Elles concernent différents produits en provenance d'Europe et des pays africains voisins. On pouvait noter régulièrement : la houille, le riz, le fer, le bois, les tuiles et briques, le sucre, la farine, le vin , les hydrocarbures, les tissus, le tabac, etc.. Le port de Kaolack connaît aujourd'hui un déclin presque total.

Comme le montre l'article réalisé par le Quotidien « le Soleil »<sup>111</sup>, de 1881 à 1991, le port de Kaolack n'enregistrait pas plus de deux bateaux par an pour l'exportation de graines de coton. Un malaise économique caractérisé par un état de délabrement des infrastructures, en plus de la fermeture des sociétés traditionnelles et le transfert de leurs activités, ainsi que l'arrêt de fonctionnement de la zone malienne, par suite du défaut d'exploitation et de l'ensablement de la voie ferrée . L'existence des ports secondaires de Diorhane pour les Salins et Lyndiane pour la Sonacos n'était pas pour y apporter une éclaircie. Tant et si bien que « le trafic maritime à Kaolack, après avoir atteint 238 075 tonnes à l'exportation aux années de grâce (produits arrachidiers) et 127 227 tonnes à l'importation (produits alimentaires, combustibles, matériaux de construction, en bonne partie expédiée par voie ferrée au Mali, est tombé à 18 505 tonnes à l'exportation en 1991 »<sup>112</sup>.

Le port de Kaolack, qui souffrait d'une économie exsangue pendant dix ans avait fini, par le biais du Président de la Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Kaolack (CCIAC), Idrissa Guèye, par solliciter le COSEC pour la relance de ses activités. Finalement, un financement à hauteur de 280 millions de francs CFA a permis de procéder aux travaux de réhabilitation du port de Kaolack. Après cette réhabilitation, s'est implantée une huilerie de trituration d'arachide dont les investissements tournent autour de 2,5 milliards et qui a permis un emploi global de 130 permanents, 700 saisonniers, 800 à 1 000 femmes journalières, pour une masse salariale totale de 800 millions de francs CFA. Il s'en suit Premier Agro Oils, une société indienne qui est en train d'implanter. C'est une huilerie de trituration et de raffinage qui va investir 1,5 milliards. Comme le souligne Madame Salimata Sarr Diahaté de la Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Kaolack, des opérateurs sénégalais basés à l'étranger, souhaiteraient faire leurs opérations d'importation au niveau du port de

---

<sup>111</sup> Quotidien le Soleil., "Six milliards de francs CFA pour réhabiliter le port, Dakar, 18 septembre 2003.

<sup>112</sup> Monde maritime, Revue trimestrielle du Conseil sénégalais des chargeurs (COSEC), mai 1999.

Kaolack pour cause d'engorgement du port de Dakar et d'opérations moins coûteuses au port de Kaolack.

Selon le rapport diagnostic de l'étude de la modernisation de la gestion des ports au Sénégal, seuls des travaux de dragage ont été entrepris sur les seuils du Saloum (1987-1988) pour maintenir la possibilité d'accès au port de Kaolack, mais les travaux d'entretien et de grosse réparation des infrastructures portuaires n'ont pas été réalisés (hormis les interventions urgentes sur financement COSEC), d'où l'état très dégradé du quai.

Avec l'avènement de la décentralisation, une nouvelle donne se pose. Contre toute attente, tant la loi 96-06 portant code des collectivités locales que la loi 96-07 portant transfert de compétences aux régions et aux communautés locales ne prévoient, pour ces collectivités, de compétences particulières dans le domaine portuaire. A l'évidence, il n'y a pas eu de transfert explicite de compétences dans ce domaine et du fait, les collectivités locales n'ont aucun rôle reconnu dans l'administration ou l'exploitation portuaire, et ce malgré l'intérêt certain qu'elles y apportent. Selon le rapport diagnostic, les collectivités ont souhaité être associées à la réflexion conduisant à l'adoption d'un nouveau cadre institutionnel pour l'activité portuaire dans leur circonscription et pour ce faire, être destinataires des rapports d'études relatifs. Au plan opérationnel, dans le chapitre des règles de gestion du domaine public, l'autorisation d'occupation temporaire précaire et révocable, sans aucune garantie pour l'occupant du domaine public, semble être la disposition adoptée généralement. Il s'agit là de l'acte d'administration le plus simple qui préserve, certes, le caractère imprescriptible et inaliénable du domaine public, mais qui n'est guère favorable à l'investissement privé. Seulement dans le rapport, on constate par exemple que les appontements des Salins du Sine-Saloum et de la SONACOS, édifiés sur le domaine public fluvial et destinés à l'embarquement des productions de ces sociétés, ne bénéficient que d'une simple autorisation d'occupation temporaire, révocable en droit à tout moment, sans tenir compte du préjudice causé.

Même si beaucoup d'efforts ont été consentis pour faciliter l'accès au port de Kaolack, il reste que les caractéristiques maximales des navires pouvant desservir les installations portuaires sont de 105 m de longueur et 4,30 m de tirant d'eau. En effet, il ressort du rapport diagnostic que la perte résultant de la contrainte du tirant d'eau peut être évaluée à 300 millions de francs CFA par an pour le trafic de sel. En ce qui concerne les trafics de produits dérivés de l'arachide, pour un trafic voisin total de cent mille tonnes par an, la perte globale est proche de 500 millions de francs CFA. Seraient à considérer également les pertes constatées pendant le transport routier, évaluées par la SONACOS à 1% du tonnage expédié sur Dakar. Globalement, la perte sèche annuelle pour les exportations de Kaolack résultant de la contrainte de tirant d'eau n'est pas inférieure à 800/900 millions de francs CFA.

Malgré tout, kaolack peut raisonnablement espérer jouer un rôle non négligeable dans le transit malien (rôle qu'il a tenu avant que l'évolution intervenue dans les transports maritimes ne lui enlève toute activité en raison de la contrainte du tirant d'eau). Les travaux routiers programmés tant au Sénégal qu'au Mali, placent Kaolack dans une situation privilégiée sur les deux axes disponibles à terme entre Dakar et Bamako. Kaolack bénéficie d'une distance de transport moindre de 200 km par rapport à Dakar et Abidjan, soit un avantage de 5 000 francs CFA par tonne pour le transport terrestre. L'avantage vaut également, pour le transport ferroviaire, dès lors que l'exploitation technique et commerciale du chemin de fer Dakar-Bamako est privatisé et concurrentielle avec la voie ivoirienne. Il reste que, pour assurer le développement du port de Kaolack, les investissements à consentir vont de 5,8 à 6,8 milliards de francs CFA.

- Au niveau régional, Kaolack est reliée aux plus gros centres urbains par un réseau routier jadis en bon état : les centres étant par ailleurs à faible distance de leur métropole, soit entre 40 km et 50 km, en tout cas à moins d'une heure de route. Pour aller d'un chef-lieu départemental à un autre, généralement le passage par Kaolack apparaît comme obligé, sinon plus facile. Quelques exemples : de Kaffrine à Nioro ; de Gossas à Foundiougne.

- Au niveau sous-régional-régional, Kaolack se trouve en contact avec plusieurs régions, notamment celle de Thiès, de Diourbel, de Tambacounda et avec la Gambie. Le fleuve assure une liaison avec Dakar, d'une part jusqu'à Nouadhibou et d'autre part, avec Banjul et les villes côtières jusqu'à Pointe Noire au Sud. Il permet également le transport de personnes et de marchandises diverses par pirogues. Il s'agit d'un trafic par cabotage entre les nombreuses îles du Saloum

- Au niveau international, Kaolack est le passage obligé entre Dakar et certaines capitales d'Etats notamment Banjul, Guinée Bissao, Guinée Conakry et Bamako.

L'importance de ces structures de communication justifie la force polarisante de Kaolack tant au niveau inter-régional que sous-régional. Au total, la situation de carrefour donne à Kaolack une importance du fait de l'aisance de la circulation, elle-même liée à sa topographie dominée par les tannes, immenses plaines. En outre, le rôle de Kaolack comme pôle commercial a été renforcé par sa position de carrefour, qui en fait une plaque tournante et un centre de transit national et international. En effet, la ville est située, nous l'avons déjà montré au carrefour des principales routes nationales et internationales desservant les régions orientales, méridionales et centre du Sénégal, ainsi que les pays de la sous-région plus haut. A ces axes routiers, s'ajoutent le chemin de fer et le port qui, une fois les contraintes physiques et logistiques levées (déficiência des équipements), peuvent jouer un rôle non négligeable dans l'économie urbaine.



## *2. L'accroissement démographique*

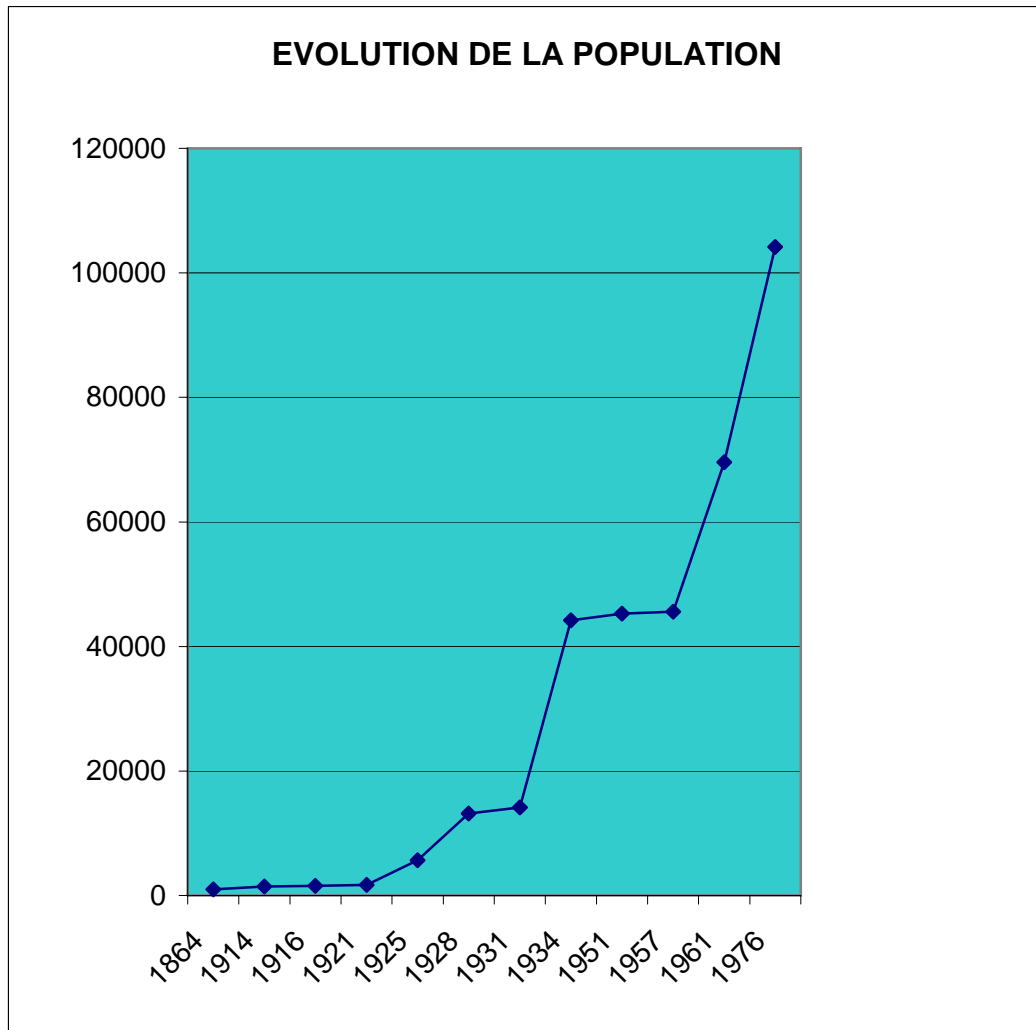
Dans l'étude d'une ville, l'analyse de la population revêt un aspect fondamental, car, elle constitue d'ailleurs un élément majeur d'explication de la croissance urbaine. Cependant, l'analyse de l'évolution de la population est très difficile à suivre du fait de la rareté et parfois l'absence de données démographiques sur une longue période.

La ville de Kaolack offre à cet égard une illustration significative. En effet, de sa création à 1926, les archives sont presque inexistantes. Les rares données qui existent présentent des chiffres avec des écarts considérables qui posent les problèmes même de leur fiabilité. Dans la deuxième moitié du 19<sup>ème</sup> siècle et au début du 20<sup>ème</sup> siècle, les techniques d'enquêtes démographiques sont rudimentaires et donnent des résultats très approximatifs.

Tableau n°10 : L'évolution de la population urbaine de Kaolack : 1864-1976

<b>ANNEES</b>	<b>POPULATION</b>
1864	1000
1914	1 454
1916	1 520
1921	1 710
1925	5 652
1928	13 180
1931	14 140
1934	44 200
1951	45 266
1957	45 570
1961	69 560
1976	103 899

Source : Thèse Ibrahima DIOUF, op cit, 1988, p. 69.



Le tableau ci-dessus laisse apparaître les cinq périodes suivantes : 1864-1921 ; 1921-1928 ; 1931-1934 ; 1934-1957 ; 1957-1976.

- la première période 1864-1921 s'étend en quelque sorte sur une soixante d'années pendant lesquelles la population de Kaolack apparaît comme non seulement faible mais stagnante.

Comme le souligne Ibrahima Diouf<sup>113</sup>, la signification de ces chiffres doit être trouvée dans les statuts juridiques des territoires coloniaux. En effet, à Kaolack comme partout ailleurs au Sénégal, existaient et même coexistaient deux types de territoires : d'une part, les territoires d'administration directe considérés comme parties intégrante

<sup>113</sup> Diouf I, op,cit, 1988, p. 70.

de la métropole et dont les habitants étaient des citoyens français, d'autre part, les territoires comprenant les quatre communes de Dakar, Saint-Louis, Rufisque et Gorée, et les forts et places militaires dans un rayon de 500 m à 1 km. Concernant Kaolack, la ville au sens colonial du terme correspondait à une superficie autour du fortin s'étendant sur 1 km le long du fleuve et 500 m de large à l'intérieur des terres : c'est l'escale.

- La deuxième période 1921-1928 marque le début d'une croissance démographique certaine même si, en valeur absolue, les chiffres demeurent faibles. La population a triplé en cinq ans passant de 1 710 habitants à 5 652 habitants, soit une augmentation de 788 nouveaux arrivants.

- la troisième période 1931-1934 prolonge la précédente et constitue une phase de peuplement accéléré. En quatre ans, la population est multipliée par trois au moins. Kaolack reçoit 30 000 habitants soit une moyenne annuelle de 7 500 nouveaux arrivants.

- la quatrième période 1934-1957 se caractérise par un coup d'arrêt considérablement long pour une ville en pleine croissance économique ayant donné naissance à une série d'aménagements importants.

- la cinquième période 1957-1976 apparaît comme la dernière phase d'accélération de la croissance démographique. Kaolack franchit le seuil des 100 000 habitants. L'augmentation est de 137,5% environ. Elle a permis plus du doublement de la population en vingt ans. Avec 106 899 habitants, Kaolack est officiellement la troisième ville du Sénégal de par sa population.

Au recensement de 1988, Kaolack est une ville de 157 192 habitants ; elle engendre un gain de 53 758 habitants entre 1976 et 1998, soit un taux de croissance moyen annuel de 4,1%, dû notamment au développement des activités de commerce et de l'immigration<sup>114</sup>. La population urbaine est estimée en 1997 à 219 501 habitants environ, répartie comme suit dans les quartiers.

---

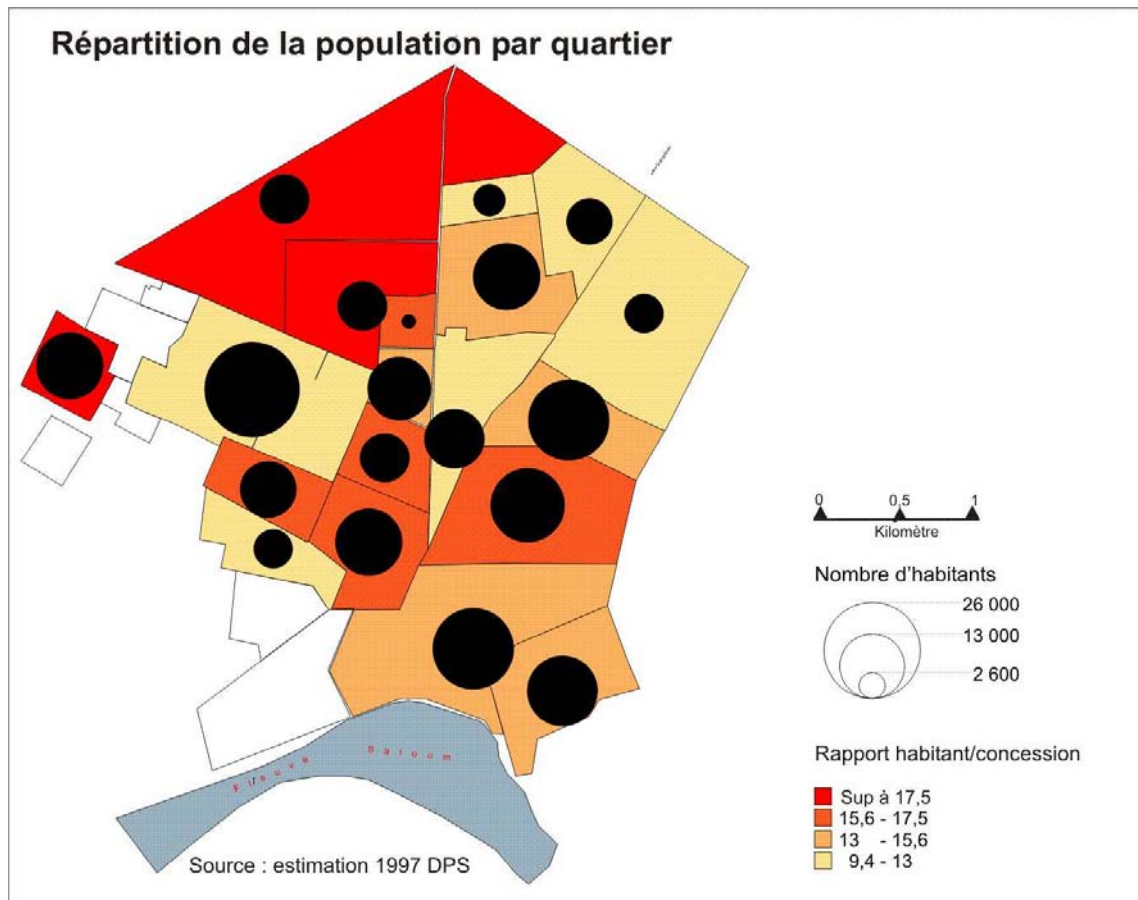
<sup>114</sup> Ces données sont tirées du recensement de Population Générale de la Population et de l'Habitat de 1988, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Direction de la Prévision et de la Statistique, Rapport Régional de Kaolack, sept, 1992.

Tableau n°11 : Population de la ville de Kaolack selon les quartiers

Quartiers	Surface (ha)	Population estimée en 1997	Densité	Nombre de concessions
Kasnack	147	13900	95	814
Médina	178	23693	133	1748
Sara Ndiougary et Diamaguène	160	25148	157	2214
Boustane	59	9848	168	564
Dialègne	75	16122	215	970
Kassaville	55	8195	149	484
Ndangane Abattoirs	99	15217	153	1023
Ndorong	90	12682	141	878
Ngane Alassane-Saer	168	7521	45	331
Same	135	13464	100	1021
Tabangoye	63	10789	172	832
Thiofac	136	7162	53	754
Touba Kaolack	57	8038	142	402
Léona	230	19688	86	1277
Bongré	126	5633	45	487
Fass/Sama Moussa	222	13073	59	170
Lindiane-Sing Sing-Kabatoki	147	9328	63	630
<b>Total</b>	<b>2146</b>	<b>219501</b>	<b>102</b>	<b>14599</b>

Source : Direction de la statistique et de la prévision

Carte n°5 : Répartition de la population par quartier



Les perspectives démographiques établies par la Direction de la Prévision et de la Statistique confirment cette tendance aux trois horizons retenus à savoir 2002, 2007, 2012.

Tableau n°12 : Estimation de la population de Kaolack à l'horizon 2012

1976	1988	Taux 76/88	1997	2002	2007	2012
<b>104 157</b>	<b>150 961</b>	<b>3,2</b>	<b>219 501</b>	<b>251 143</b>	<b>293 810</b>	<b>339 967</b>

Source : Audit urbain de la ville de Kaolack ; août 2001

Les besoins en surfaces aménageables sont estimés sur la base des hypothèses ci-dessous<sup>115</sup> :

*L'habitat :*

⇒ une capacité d'accueil des lotissements récemment (1995-1997) réalisés ou en cours d'exécution. Ces lotissements sont estimés à 2 398 parcelles et devront être occupés entre 1997 et 2002. Ils peuvent abriter une population de 26 378 personnes et couvrent une superficie d'environ 144 ha ;

⇒ une population moyenne de 11 personnes par parcelle ;

⇒ une superficie par parcelle de 600 m<sup>2</sup>.

*Voirie et les dégagements :* 12% de la superficie de l'habitat ;

*Les équipements :* 10% de la superficie de l'habitat ;

La population additionnelle est estimée à 31 642 entre 1997 et 2002 ; 42 667 entre 2002 et 2007 et 46 157 entre 2007 et 2012.

Sur cette base, les besoins en superficies aménageables s'élèvent à 801,6 ha entre 1997/2012 comme l'indique le tableau ci-après :

Tableau n°13 : Besoins en surfaces aménageables

	<b>1997</b>		<b>2002</b>		<b>2007</b>		<b>2012</b>		<b>1997/ 2012</b>	
	Pop Totale	Nbre Ha Urbani sé	Pop Add	Nbre Ha Suppl	Pop Addi	Nbre Ha Suppl	Pop Addi	Nbre Ha Suppl	Pop Addi	Nbre Ha Suppl
Habitat	219 501	2145,7	31 642	172,5	42 667	232,7	46157	251,7	120466	657,08
Voirie	-	-		20,71		27,92		30,21		78,8
Equipe ment				17,25		23,27		25,17		65,70
<b>Total</b>				<b>210,5</b>		<b>283,9</b>		<b>307,1</b>		<b>801,6</b>

Source : Audit de la ville de Kaolack, Août 2001

<sup>115</sup> Audit urbain de la ville de Kaolack, op, cit, 2001, p30.

Il est à noter que les besoins supplémentaires en superficie à urbaniser en 2012 peuvent être satisfaits par les terrains situés dans la zone d'extension naturelle Ouest et à l'intérieur des limites communales. Mais il y aura plus de contraintes liées notamment à la présence des tannes.

La configuration de la population de Kaolack est restée relativement la même : 48,74% d'hommes, 51,26% de femmes en 1891 et 48,10% d'hommes et 51,90% de femmes en 1997.



Tableau n°14 : Composition de la population par âge de Kaolack, 1997

Tranches d'âges	Hommes	%	Femmes	%	% sur la pop totale : H&F
0-4 ans	19 166	18%	18 975	17%	18%
5-9 ans	16 431	16%	16 795	15%	15%
10-14 ans	14 601	14%	13 911	12%	13%
15-19 ans	12 071	12%	12 480	11%	11%
20-24 ans	8 575	8%	9 973	9%	9%
25-29 ans	6 694	6%	8 697	8%	7%
30-34 ans	5 254	5%	6 556	6%	5%
35-39 ans	4 421	4%	5 868	5%	5%
40-44 ans	3 208	3%	3 872	3%	3%
45-49 ans	3 177	3%	3 628	3%	3%
50-54 ans	2 653	3%	2 940	3%	3%
55-59 ans	2 365	2%	2 563	2%	2%
60-64 ans	1 686	2%	1 675	1%	2%
65-69 ans	1 326	1%	1 431	1%	1%
70 ans et +	2 272	2%	2 416	2%	2%
<b>Total</b>	<b>103 900</b>	<b>100%</b>	<b>111 780</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Source : Diagnostic CODEKA, décembre 1997

La première remarque qu'inspirent les données du tableau tient à la nature de celles-ci, à savoir des estimations. Aussi, les écarts fréquents au niveau des chiffres rendent-ils les différents tableaux établis peu fiables.

Cela dit, la population de Kaolack apparaît ici comme une population d'adultes, caractéristique des centres urbains à fort taux d'immigrés. Ce qui retient aussi l'attention, c'est l'importance d'une population relativement jeune : 58% de moins de 20 ans lorsque le troisième âge ne représente que 6% de la population.

A Kaolack par contre, le recensement démographique d'avril 1976 a révélé un déficit en hommes qu'on rencontre ailleurs en Afrique francophone dans un rapport de 96 hommes pour 100 femmes.

On a donc enregistré la même année à Kaolack<sup>116</sup> :

Femmes : 54 777 ; Hommes : 49 868.

Cette supériorité féminine trouve des réponses dans les mouvements migratoires. Capitale d'une région de plus d'un million d'habitants, la ville connaît deux principaux flux migratoires. A cet égard, Kaolack apparaît comme une zone d'accueil et une zone de départ. D'une part, l'exode rural au profit de Kaolack est constant et d'autre part, une importante fuite vers Dakar est enregistrée régulièrement.

Si d'une manière générale, ces deux courants migratoires concernent autant les hommes que les femmes, il convient de retenir en tant que foyer de départ, la ville voit partir vers Dakar essentiellement des hommes seuls.

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène :

⇒ Ville-carrefour, Kaolack constitue une étape nécessaire pour les ruraux attirés par la Capitale Dakar où l'on retrouve toutes sortes de loisirs et surtout d'emplois;

⇒ Ayant un emploi à Kaolack, le rural pense obtenir mieux à Dakar et n'hésite pas à aller tenter sa chance, c'est le cas de beaucoup d'artisans qui espèrent donner à leur entreprise une plus grande expansion ;

---

<sup>116</sup> Direction de la statistique, Recensement Général de Population et de l'Habitat, 1976

⇒ Des agents de l'Etat en service à Kaolack, lorsqu'ils sont mutés à Dakar surtout, sont souvent obligés d'y aller seuls en attendant de trouver un logement décent pour accueillir la famille ;

⇒ Les effets de la polygamie sont également observables. En effet, il est fréquent de voir un kaolackois avoir une femme à Kaolack et une autre à Dakar.

La supériorité féminine se retrouve d'ailleurs dans la main d'œuvre domestique. Elle est essentiellement féminine et concernent des milliers de jeunes filles et jeunes femmes en provenance de la campagne voisine.

En outre, comme il ressort de son évolution, Kaolack est un centre cosmopolite. Carrefour interrégional, elle compte parmi sa population des personnes originaires des régions du Sud et de l'Est du Sénégal qui, de fait sont des prolongements de la Gambie, du Mali et des deux Guinée.

Ces migrations de populations souligne John Igue<sup>117</sup>, sont des phénomènes permanents dans l'histoire de l'humanité. C'est à partir d'elles que se sont forgés les différents môles de peuplement de la planète qui servent désormais de base d'appartenance territoriale à plusieurs groupes socio-culturels. Ces migrations anciennes étaient spontanées et ont précédé la naissance des Etats. L'avènement de ces dernières à travers leurs frontières territoriales donne une autre signification au phénomène migratoire.

En ce qui concerne la ville de Kaolack, l'immigration inter-Etats a été fortement favorisée par ses différents statuts : cercle d'abord, région en suite, et depuis l'abolition de l'esclavage, centre principal de la culture arachidière. De ce fait, le cercle puis la région ont été des sites de colonisation, destinations de nawétanes<sup>118</sup> de toutes provenances.

---

<sup>117</sup> Igue J-O, Le territoire et l'Etat en Afrique, les dimensions spatiales du développement, Ed, Karthala, 1995, p. 197.

<sup>118</sup> Le terme vient de la langue du Sénégal « le Wolof », qui veut dire travailleurs saisonniers, comme on peut retrouver en France pendant l'été en France dans la cueillette des pommes, les vendanges ou la castration de maïs.

Il est certain que nous ne pouvons donner avec certitude le nombre d'individus qui arrivent à Kaolack chaque année dans le cadre de l'exode rural<sup>119</sup>. Par contre, l'importance du phénomène peut être saisie dans ses manifestations. Les services de la Statistique précisent à cet égard que « le phénomène d'urbanisation qui s'est développé avec la colonisation a pris une nouvelle dimension avec l'exode rural qui est l'une des principales sources d'accroissement démographique des villes »<sup>120</sup>.

A en croire le même service « les populations rurales, affectées par les effets d'une nature de moins en moins clémente, viennent gonfler le nombre de chômeurs et sous-employés non qualifiés des villes ; ces populations s'adonnent à un micro-commerce urbain qui n'est qu'un chômage déguisé ».

Ainsi, en l'espace de quelques années, Kaolack est devenue comme le montre Ibrahima Diouf<sup>121</sup> un véritable pôle d'attraction où : les petits métiers artisanaux et commerciaux prolifèrent ; les transports de type rural et urbain se côtoient dans une concurrence farouche et permanent ; les sociétés industrielles sont de grands foyers d'appels de main d'œuvre ; la traite des arachides se perpétue chaque année en consolidant la fonction commerciale de la ville ; les zones périphériques de la ville connaissent une extension rapide par la construction accélérée de l'habitat spontané.

En gros, la croissance démographique de Kaolack est la rançon de son essor économique. A cet égard, Kaolack tire sa substance vitale de cette population attirée par des facteurs économiques évidents. Il s'agit d'une population de paysans en inactivité forcée pendant environ neuf mois de l'année correspondant à la saison sèche. Ces populations viennent en ville chercher du travail ; parfois même, elles s'installent en ville et s'adonnent à des métiers qui constituent des éléments essentiels d'un milieu informel très dynamique. L'immigration est donc un facteur majeur de la croissance urbaine

---

<sup>119</sup> Le Sénégal vient d'effectuer son troisième recensement de population en 2003. Jusqu'en ce moment, nous ne pouvons prendre en considération ces données puisqu'elles ne sont pas disponibles.

<sup>120</sup> Situation économique du Sénégal, 1983, pp. 4-5.

<sup>121</sup> Diouf I., op. cit, 1988, p. 83.

Si en général la pratique commerçante qui marque la vie active de Kaolack amène la population à utiliser la langue Wolof comme langue de communication et de travail, la présence dans les rapports sociologiques de castes est marquante.

A l'image du pays, la population de Kaolack compte près de 98% de musulmans, majoritairement des Tidianes mais où la présence Mouride reste notable. Les Khadre représentent environ 1,5% ; ils sont en général Maure, Bambara, Socé et Sarakholés.

Les chrétiens 1,5% avec une forte présence en milieu Mandjack, Mankagne et Diola sont actifs dans cette partie de la région. La population Sérère du Sine compte une minorité catholique importante.

Ville de forte tradition politique, bastion du Bloc Démocratique Sénégalais au début des années 50, la ville de Kaolack a toujours été représentée au sein du gouvernement sénégalais à des postes très importants. On notera que le premier Président de l'Assemblée Territoriale Ibrahima Seydou Ndao, Djaraf est de Kaolack. Aujourd'hui, outre son Conseil Municipal, la Commune est présente au Conseil régional à la Chambre Consulaire et au sein des autres structures de développement d'envergure régionale.

### 3. L'économie urbaine

Kaolack avec son statut de capitale régionale est une plaque tournante des échanges commerciaux. La culture arachidière très développée dans la région avait largement contribué au développement économique de la ville par l'ouverture de nombreuses maisons de négoce, le développement du port et à la création de la SONACOS. Cependant, les activités industrielles et de services comme nous l'avons déjà souligné sont faiblement représentées dans la Commune de Kaolack.

Tableau n°15 : Principales industries à Kaolack

Industries	Type d'activités	Localisation	Emplois Permanents	Emplois Temporaires
SONACOS	Huilerie, tourteaux, détergents...	Lyndiane	370	522
SALINS	Sel	Léona	116	200
ISENCY	Bicyclettes, Cyclomoteurs	Léona	25	10

Source : Service Régional de la planification

Au recensement de 1999-2000<sup>122</sup>, le tissu industriel est constitué essentiellement de :

- ***La SONACOS-Lyndiane, spécialisée dans la production d'huile végétale.***

La Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal est héritière de la Société de Décorticage (SODEC) créée dans les années 30.

L'établissement industriel de Lyndiane a une capacité de trituration de 280 000 tonnes d'arachides et 60 000 tonnes de coton par an. Il est aussi doté d'un atelier de conditionnement d'huile dont la capacité dépasse 60 000 fûts par an. L'usine produit en outre des tourteaux et des détergents. Elle emploie un effectif permanent de 370 personnes, 522 saisonniers et un millier de journaliers par an.

---

<sup>122</sup> Service Régional de la Planification, Monographie de la région de Kaolack , Données de 1999-2000, pp. 22-23.

- ***La nouvelle société des Salins du Sine-Saloum, spécialisée dans la production et la commercialisation du sel marin.***

Elle a une capacité de production de 200 000 tonnes de sel par an. Cependant, à cause de l'étroitesse du marché et de la concurrence du secteur informel, la production annuelle a largement baissé, elle ne dépasse guère 150 000 tonnes dont plus de 80% est exportée. La société emploie 116 salariés et 200 autres de façon permanente et temporaire.

- ***Les Industries Sénégalaises du Cycle (ISENCY)***

ISENCY est spécialisée dans le montage de bicyclettes et de cyclomoteurs. Sa capacité de production annuelle est de 10 000 bicyclettes et de 4 000 cyclomoteurs. Elle emploie aujourd'hui 25 permanents et 10 journaliers. La production a baissé de plus de 75% du fait de la concurrence extérieure et de l'étroitesse du marché local. Le chiffre d'affaires n'excède pas 300 millions de Fcfa par an.

- ***La Société Kaolackoise de Matelas Mousse (SOKA MOUSSE)***

La société a une capacité de production journalière de 150 matelas. Elle emploie 20 permanents et 13 temporaires. Le marché local n'absorbe que 25% de la production. Les exportations sont essentiellement destinées à la Gambie.

- ***La Société Africaine de Savonnerie Mahama (SASMA)***

La capacité de production est d'une tonne de savon par heure. L'usine emploie 21 permanents et 13 temporaires. Le marché actuel se limite à l'intérieur de la région et subit la concurrence des grandes sociétés de la capitale.

La répartition spatiale des emplois salariés présente des disparités selon les quartiers. Certains quartiers comme Dialègne, Bongré, Kabatoki semblent plus favorisés de l'effectif des emplois.

Selon le plan directeur d'urbanisme, (1989), les actifs occupés exerçaient en majorité le secteur informel et seuls 25,6% étaient salariés du secteur formel. Le secteur tertiaire domine très largement avec 62,2% des salariés dont 45,3% représentés par les employés de l'administration publique et privée, 10,1% par le transport et 7,1% par le

commerce et les activités bancaires. Le secteur secondaire vient en deuxième position avec 30,7% des emplois. Le secteur primaire (agriculture et élevage) ne représente que 4,1%.

Le commerce y est très développé, surtout dans la commune de Kaolack du fait de sa situation de ville carrefour. La région compte 55 marchés dont 21 permanents et 35 hebdomadaires (loumas). Il existe dans chaque chef-lieu de département des marchés permanents qui offrent une gamme variée de produits importés ou locaux. Le dynamisme économique de la commune de Kaolack se manifeste particulièrement par les activités débordantes du marché central, surtout pendant la période de traite (novembre-février).

Le plus important des marchés permanents est celui de Kaolack. Il polarise tout l'espace régional, les pays limitrophes (Fatick, Diourbel) et même des pays comme la Gambie, le Mali, la Guinée-Conakry et la Guinée Bissau. D'ailleurs, si le marché de Kaolack était célèbre à travers toute l'Afrique Occidentale, il le devait à la traite arachidière. Les salins de Djorane qui continuent de satisfaire les besoins en sel de plusieurs foyers de la sous-région, concourent à ce rayonnement

Le commerce est dominé par les grandes maisons de commerce de la Métropole (Maurel et Prom, Chavanel, Vézia etc). Cependant, à partir des années 60, ces dernières se sont progressivement retirés, laissant la place aux libano-syriens, qui s'orientent de plus en plus vers d'autres activités du fait de la concurrence de nouveaux opérateurs économiques.

En ce qui concerne les activités de transport (19 sociétés en 1990), les problèmes sont importants du fait du nombre considérable de nouveaux arrivants qui s'établissent en général dans les quartiers périphériques. Cette situation a d'ailleurs engendré tout un mode de transports non conventionnels venant en renfort à un transport urbain organisé, réglementé, mais insuffisant pour apporter une réponse correcte à une demande croissante.



L'artisanat demeure un secteur très développé dans la ville de Kaolack. Certains artisans sont regroupés dans le village artisanal tandis que les autres exercent dans des ateliers disséminés à travers la ville. L'artisanat joue dans l'économie urbaine un rôle non négligeable. En Afrique en général, la baisse progressive du niveau de vie en milieu rural a engendré une hausse considérable de l'offre de la force de travail en milieu urbain. Pour les nombreux migrants dont l'arrivée accroît considérablement le chômage, le secteur artisanal représente un véritable refuge.

S'agissant des activités du touristiques, elles sont très peu développées dans la région de Kaolack.

En effet, parmi les principaux établissements que compte la ville, on note l'Hôtel de Paris classé 3 étoiles, l'Hôtel Dior, grande chaîne de Holding de la famille Kébé et également le Relais, récemment implanté au bord du fleuve vers le quartier de Koundam. Ces établissements offrent des conditions d'hébergement et de restauration relativement satisfaisants.

Cependant, malgré la présence de ces lieux touristiques, le tourisme reste encore peu développé à Kaolack, cela pour plusieurs raisons parmi lesquelles :

- l'absence de structure de promotion et de gestion des activités touristiques ; cette carence a entraîné le transfert des services administratifs du tourisme dans la région de Fatick qui couvrent en même temps la région de Kaolack ;
- les conditions d'hygiène et de salubrité de la ville dégradées et peu propices au séjour des touristes ;
- l'absence de lieux de détente : malgré la présence du bras de mer, il n'existe pas de plages aménagées alors que les baies de Koudam et de Kahone constituent des sites intéressantes.

Comme dans toutes les villes du Sénégal, il existe aussi à Kaolack de nombreux petits métiers. La terminologie pour les désigner est assez variée, nous les appellerons tout simplement le secteur informel. Ce dernier est constitué d'activités diverses telles que les services, le commerce, le transport, la restauration, etc. Ce secteur occupe une grande partie des femmes et des jeunes sans emploi.

L'économie informelle a cependant contribué à absorber un choc macro-économique majeur ; elle a, dans cette conjoncture, su reprendre des parts de marché abandonnés par le secteur moderne frappé par les programmes d'ajustement. Ce ne sont ni les grandes unités, ni les micro-unités qui se sont le mieux tirées des dix années d'ajustement structurel, mais une catégorie intermédiaire : entreprises de quelques dizaines de salariés pour l'industrie, de dix à vingt pour le commerce et les services. La conjoncture difficile se révèle être un atout pour ces PME qui attirent les individus ayant acquis une certaine formation.

#### 4. La croissance spatiale de la ville.

Il s'agit d'analyser :

- Le périmètre communal et le découpage en quartiers ;
- Le processus d'extension géographique de la ville ;
- Le type d'habitat (habitat de type rural généralement dans les quartiers périphériques et habitat de type urbain).

##### 4.1 : Le périmètre communal et le découpage en quartiers

L'actuel périmètre communal a été fixé par l'ordonnance n°6039/MI du 22/10/1960. Il confère à la Commune une superficie de 14514 ha dont une très grande partie est constituée par les sols de tannes. Les terrains favorables à l'urbanisation situés au Nord et au Nord-Est sont actuellement entièrement occupés par les extensions urbaines et les limites du périmètre communal sont largement dépassées de ce côté.

Le Plan Directeur d'Urbanisme qui devait permettre la révision des limites administratives Nord de la Commune n'a pas été suivi dans ce sens. Son application a orienté l'essentiel des extensions sur des sols à topographie basse souvent inaptes à l'urbanisation.

Un projet d'extension des limites communales a été élaboré pour porter la superficie à 19 128 ha, soit une augmentation de 4 614 ha, largement suffisante pour faire face à très long terme aux besoins en superficie à urbaniser. Ce projet d'extension concerne surtout le Nord<sup>123</sup>. Les propositions suivantes ont été faites :

- Partie Nord de la Commune : intégration d'une partie du terroir communautaire de Mbadakhone notamment les villages de Gnolanème Sérère, Darou, Kawsara Fall et Khelcom.
- Partie Nord Ouest intègre les villages de Diaglè Diémoul, Ndiébel, Ngouye et Diaglè Peul.

---

<sup>123</sup> Audit de Kaolack, 2001, p. 22.

- Partie Ouest : il s'agira d'intégrer dans la Commune de Kaolack, le village de Sibassor et ses environs. Cette intégration va entraîner le transfert du siège de l'arrondissement vers des communautés rurales de Dya, Ndièbel et Tiolby.

Cependant, la procédure d'approbation de ce nouveau périmètre communal est complexe, en raison de l'appartenance d'une bonne partie des terrains sollicités à la région de Fatick ; ce qui limite le développement spatial de la ville.

Le patrimoine communal est principalement constitué de 10 postes de santé, 5 écoles primaires, 9 foyers de jeunes, un foyer de la femme, un centre de santé, 8 édifices publics, 6 marchés, 7 cimetières, un théâtre de verdure, 2 établissements préscolaires, 3 hôtels de ville, deux centres d'état civil, une recette de perception municipale, une police municipale, un service technique municipal. Ce patrimoine est estimé à 1 627 600 000 Fcfa réparti comme suit :

Tableau n°16 : Estimation sommaire de la valeur du patrimoine communal en Fcfa

Patrimoine communal	Valeur du Patrimoine
10 postes de santé	300 000 000
5 écoles primaires municipales	72 000 000
9 foyers de jeunes	144 000 000
1 foyer de la femme	100 000 000
1 centre de santé	150 000 000
8 édifices publics	19 000 000
6 marchés	357 000 000
7 cimetières	329 000 000
4 gares routières	96 000 000
1 stade municipal	60 000 000
<b>Total</b>	<b>1 627 000 000</b>

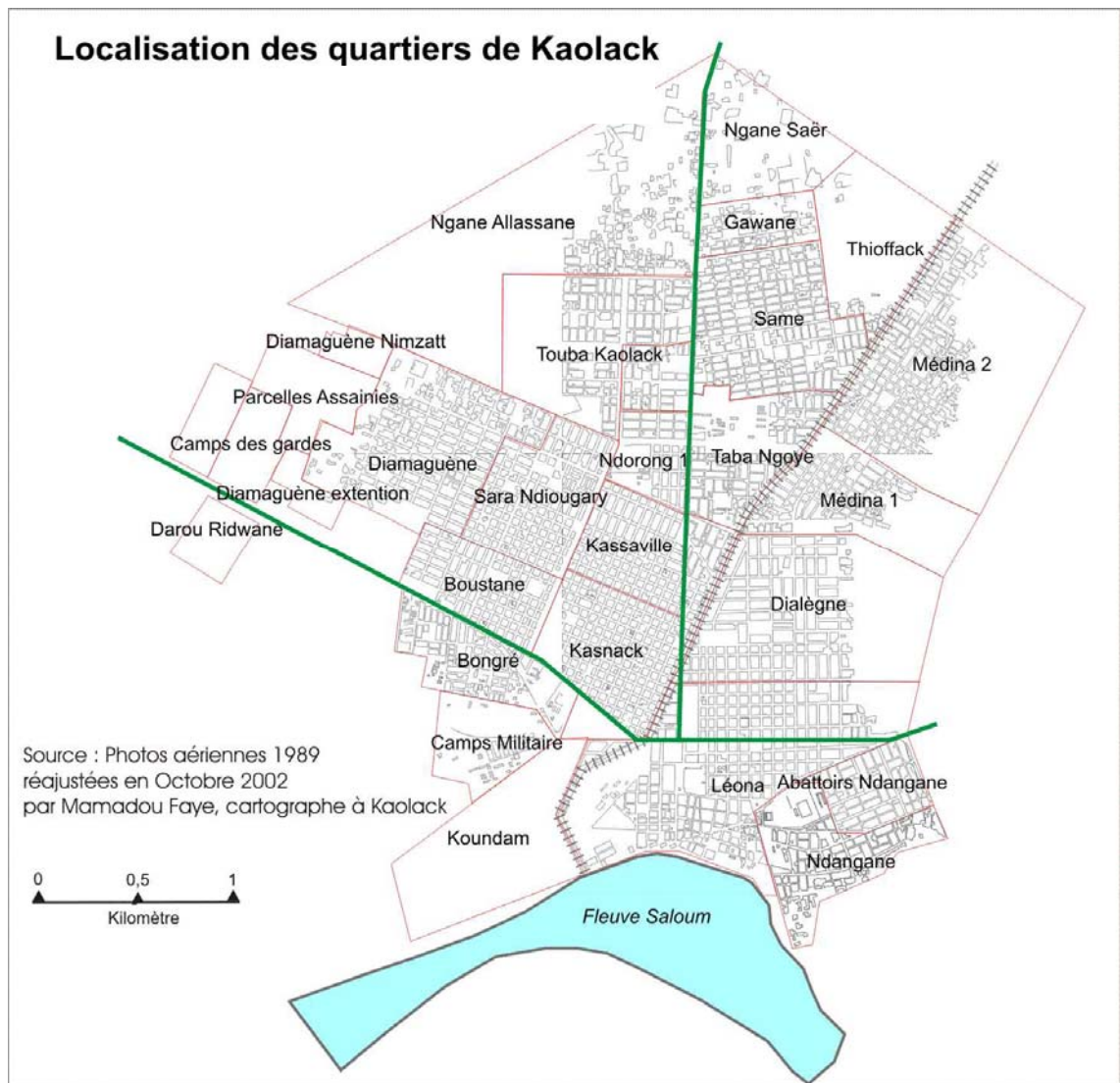
Source : Audit urbain de la ville de Kaolack, août 2001

Comme le montre l'audit urbain et financier et organisationnel de la ville de Kaolack<sup>124</sup>, le découpage des quartiers figurant dans les documents d'urbanisme est largement dépassé et ne reflète pas la réalité du terrain. Il n'est pas conforme à la liste des 26 quartiers remise par l'administration communale. Aussi, avec les services régionaux du cadastre et de l'urbanisme, un avant projet de découpage a été réalisé sur la base des lotissements. Mais ce découpage obtenu présentait des incohérences par rapport aux résultats du recensement général de la population et de l'habitat de 1988.

---

<sup>124</sup> Audit de Kaolack, op, cit, 2001, p7.

Carte n° 7 : Localisation des quartiers au sein de Kaolack



## 4.2 : Les principales phases de croissance urbaine

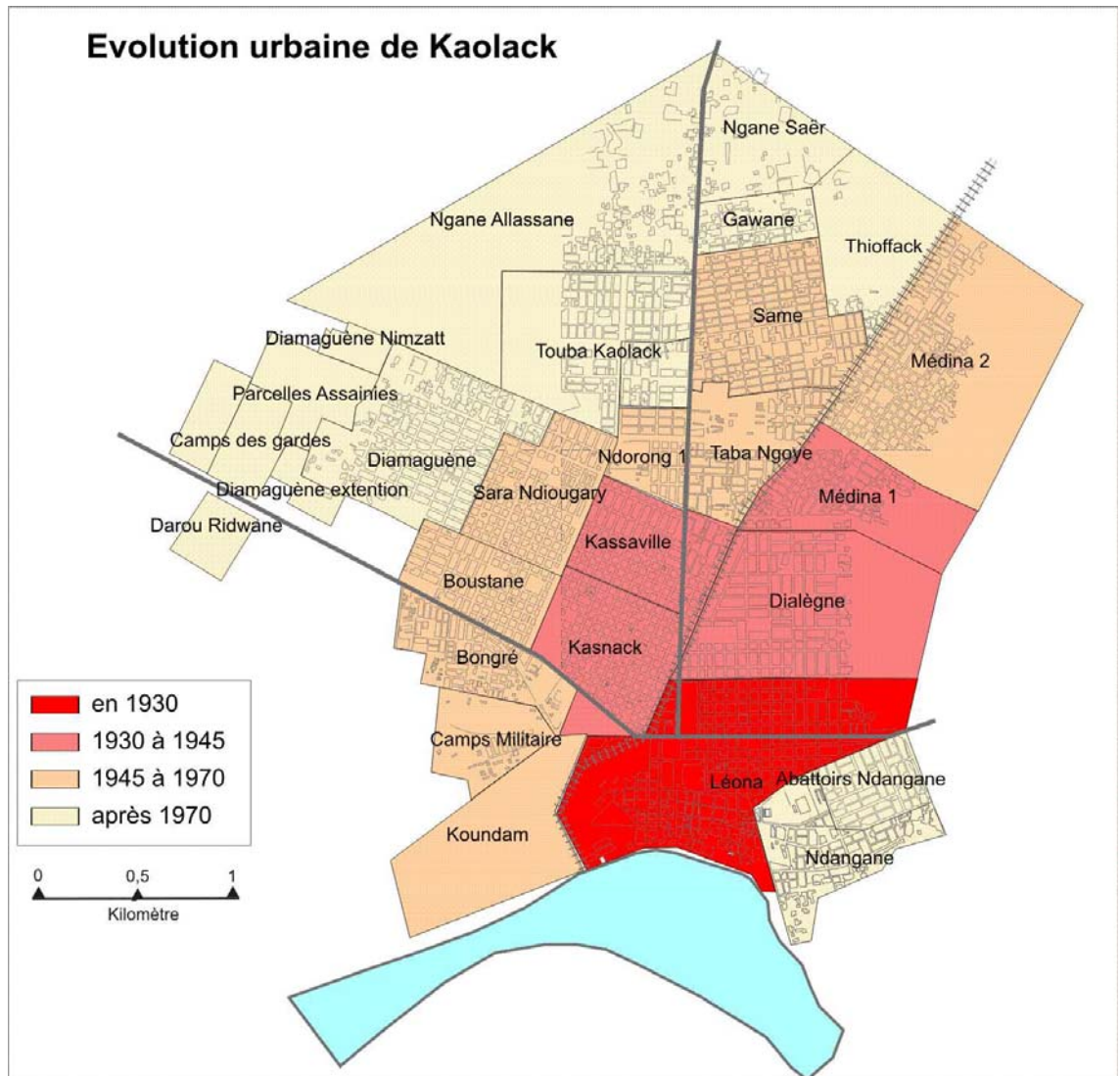
Dès la réforme de l'administration territoriale en 1960, Kaolack fut érigée en capitale régionale. Kaolack voit son niveau d'équipement renforcé, ainsi que ses fonctions économiques et commerciales. En effet, la ville a pu bénéficier de la suppression des points de traite et est devenue très attractive, ce qui n'a pas manqué d'influencer sur son évolution spatiale.

La croissance urbaine fut ainsi marquée par deux principales phases : la période comprise entre 1900 et 1970 marquée par une bonne maîtrise de l'occupation du sol. Durant cette période, neuf lotissements ont été réalisés et ont permis notamment de couvrir et de devancer la demande en parcelles. Ces lotissements sont à la base de la création de l'escale et des quartiers centraux. Le centre ville s'est progressivement structuré pour former le complexe Escale-Léona où convergent les principales voies de communication. Ils concentrent l'essentiel des activités économiques et des équipements. Ce quartier qui constituait avant 1930 le seul espace urbanisé, s'est surdensifié.

Les quartiers dits centraux sont venus se greffer autour de Léona. C'est notamment le cas de Kasnack, Kasaville, Dialègne, Ndagane et Médina Mactar. Il faut noter que la plupart de ces quartiers ont été construits sur des terrains insalubres pour profiter de la proximité du centre ville.

La période de 1945 à 1970 est marquée par la création de la deuxième couronne de quartiers formée par le village de Koudam bâti sur un site insalubre. Bongré est limité dans son extension à l'Ouest par les tannes inondables, Boustane (1945), Sara Ndiougary (1953), Ndorong (1955), Taba Ngoye (1958) et Same (1960). C'est au cours de cette extension que le village a rejoint le village religieux de Médina 2 créé depuis 1932. L'évolution urbaine de Kaolack peut être représentée à travers la carte ci-dessous.

Carte n°6 : Evolution urbaine de Kaolack





- La période de 1970 à nos jours où la demande de parcelles d'habitation a largement dépassé les capacités d'aménagement de terrain des autorités municipales. Ce déficit en parcelles, face à la croissance démographique élevée, a accéléré l'extension urbaine et le développement des quartiers irréguliers<sup>125</sup>.

Le plan directeur d'urbanisme a identifié en 1989 neuf quartiers irréguliers d'une superficie totale de 369,5 ha constitués par Touba Kaolack (110,7 ha), Thiofac (66 ha), Nimzat (20,5 ha), Diamaguène (18,8 ha), Médina Fass (35 ha), Médina Mactar (14 ha), Ngane Saer (34 ha), Ngane Alassane (39 ha) et Gawane (31,5 ha). S'ajoutent deux villages traditionnels non lotis qui sont Bouchra et Ngadé.

Il faut noter que la plupart de ces quartiers sont des villages traditionnels atteints par l'urbanisation. Ces derniers ont profité des axes routiers qui traversent la ville, pour s'y implanter de manière linéaire.

La ville de Kaolack s'est développée jusqu'en 1990 par une série de lotissements qui n'ont pas souvent tenu compte d'un plan d'aménagement global, ce qui a créé sans doute une situation urbaine déséquilibrée. La faible planification urbaine a engendré un déficit en espace réservé aux équipements collectifs dans les quartiers, notamment en équipements de base. A cela s'ajoute le morcellement des rares réserves foncières constituées, le déficit prononcé en espaces verts et jardins publics.

La superficie urbanisée est estimée à 2146 ha en 1998, soit 14,7% du périmètre communal constitué principalement comme nous l'avons déjà énoncé de « tannes », de 77,79% pour l'habitat, 11,66% pour la voirie et 7,19% pour les équipements. La densité moyenne est de 102 habitants à l'hectare.

---

<sup>125</sup> Audit de Kaolack, op, cit, 2001, p. 8.

### 4.3 : Les projets engagés à Kaolack

D'après l'audit de Kaolack<sup>126</sup>, la Commune avec l'appui du gouvernement sénégalais et de partenaires financiers internationaux, a réalisé au cours de trois dernières années plusieurs types de projets,. Ceux-ci se rapportent notamment aux lotissements, à des opérations de restructuration, à la construction et la réhabilitation d'équipements et d'infrastructures

#### ◆ **Les opérations de lotissement et de restructuration :**

Entre 1995 et 1997, sur financement de la Municipalité et de l'Etat, 2398 parcelles ont été réalisées en régie en six projets :

- quatre lotissements d'extension dans les quartiers de Boustane (54 parcelles), Touba Kaolack (17 parcelles), Sing Sing (210 et 169 parcelles) ;
- deux opérations de restructuration et extension à Thiofac (1408 parcelles) et Lyndiane Sérère (540 parcelles).

Un projet de lotissement de 250 parcelles à Ngade, dans le quartier de Sama Moussa ainsi que deux opérations de restructuration à Boustane (361 parcelles) et Ngade (150 parcelles) sont en cours.

◆**La construction et la réhabilitation d'équipements de superstructures :** elles se rapportent principalement à :

- la santé où les projets concernent : les travaux de réhabilitation des postes de santé des Abattoirs, de Lyndiane Sérère sur financement municipal et de Diamaguène dans le cadre du projet du CODEJA. La construction de la PMI régionale a été financée par le FUNUAP et l'AID pour un montant de 17 millions de Fcfa.
- l'éducation : les projets réalisés dans ce domaine concernent la réhabilitation et la construction de salles de classes (réhabilitation de 36 classes élémentaires,

---

<sup>126</sup> Audit de Kaolack, op, cit, 2001, pp. 14 et suiv.

construction de 90 classes élémentaires et de deux collèges aux Parcelles Assainies et à Kabatoki).

◆ **La construction et la réhabilitation des infrastructures** : on peut les classer en quatre catégories :

- **L'alimentation en eau potable :**

Les réalisations concernent le « projet de Nutrition Communautaire » qui a financé un projet d'adduction d'eau potable pour un montant de plus de 10 millions de Fcfa en 1997. Un deuxième financement de 45 millions est acquis pour l'extension du réseau d'alimentation en eau potable et à l'implantation de bornes fontaines dans les quartiers de Ngane Saer, Ngane Alassane, Médina 2, Thiofac, Touba Kaolack extensions.

- **L'assainissement :**

Les projets menés par l'AGETIP, le PAM et la commune de Kaolack se rapportent au projet « Food For Work » est un programme de volontariat qui utilise une haute intensité de main d'œuvre. Il a pour but de donner des emplois dans les plus courts délais aux jeunes chômeurs.

- **La voiries :**

Les travaux de réhabilitation de la voirie communale réalisés en 1996 portent notamment sur la construction de dalles épaisses dans les tronçons de l'avenue J.F Kennedy, la rue de Thiès, l'avenue Mérignac, etc.

Le montant des travaux financé par l'Etat s'élève à 161 852 000 Fcfa.

En ce qui concerne la voirie classée, les travaux effectués en 1997 se rapportent au renforcement de 4,100 km sur la RN1 et la RN4.

- **L'électricité :**

Les projets réalisés en 1996 concernent : le remplacement de 124 poteaux à Ndangane pour un montant de 13 895 000 Fcfa ; l'extension de la connexion ligne dans les quartiers de Touba Kaolack, Bongré, Diamaguène, pour un montant de 9 170 000 Fcfa.

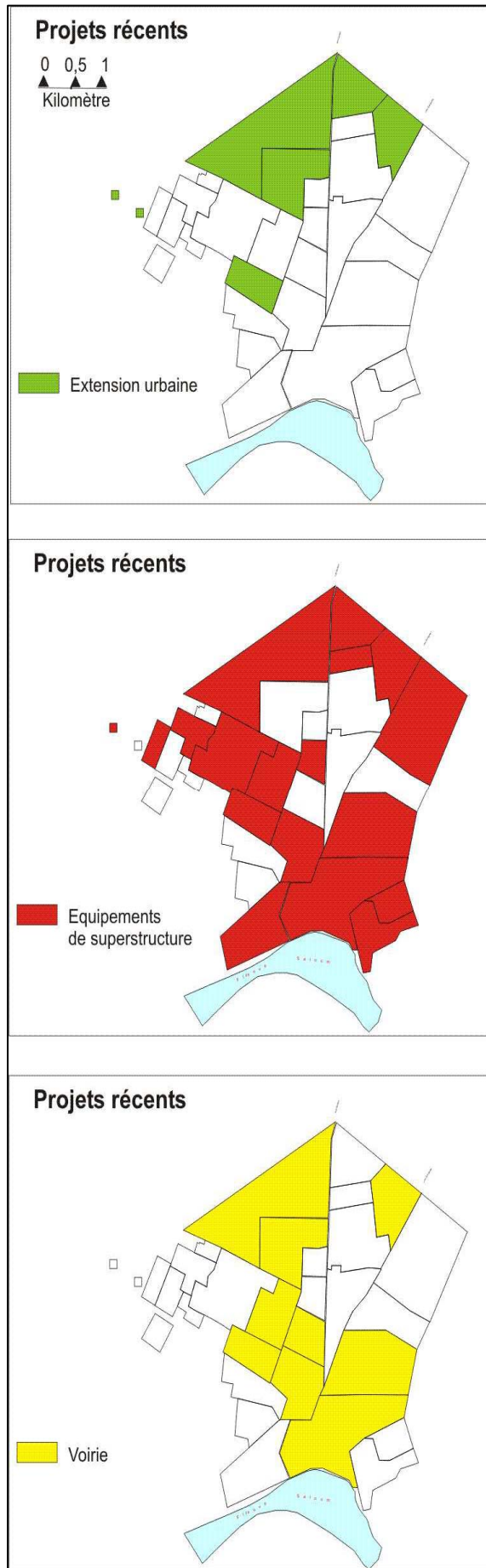
Tableau n°17 : Projets récents réalisées à Kaolack

Année	Désignation	Localisation	Montant	Partenaires Financiers
	<b><u>Extension Urbaine</u></b>			
1995	Restructuration/Extension de 1408 parcelles.	Thiofac	2816 000	Etat/ Commune/
	Restructuration/Extension de 540 parcelles	Lyndiane Sérère	1 080 000	Etat
1996	Lotissement 54 parcelles	Boustane 2	110 000	Commune
1997	Lotissement 17 parcelles	Touba KI	34 000	Commune
	Lotissement 210 parcelles	Sing-Sing	420 000	Commune
	Lotissement 169 parcelles	Sing-Sing	338 000	Commune
1998	Restructuration (361 parcelles en cours )	Boustane 2	722 000	Commune
	Lotissement 250 parcelles en cours	Ngadé	500 000	Commune
	Restructuration/Extension (150 parcelles en cours)	Ngane	300 000	Commune
	<b><u>Equipements superstructure</u></b>			
	<b><i>Equipements</i></b>	Abattoir Lyndiane sérère		Commune
1995	<b><i>Santé</i></b> Réhabilitation Poste de santé Abattoir et Lyndiane Sérère Réhabilitation Poste de Diamaguène Construction d'un centre de référence	Sara Ndiougary Diamaguène  Léona	17 009 465	Commune CODEJA/AFD FNUAP/AID
	<b><i>Education</i></b> Réhabilitation de 18 salles de classes élémentaires	Koundam Gawane Lyndiane		OPEP
1995/ 1997	Construction d'un CEM  Construction de 90 salles de classes, équipements bureaux, réhabilitation	Ngane Alassane Fass , Parcelles Assaines, Gawane, Taba Ngoye, Bongré, Kasnack, Ngane		SNHLM SONACOS Parents d'élèves OPEP

1996		Alassane, Léona, Lyndiane, Médina, Fass, Ndangane, Thiofac, Boustane, Sara, Ndong, Ngane Saër, Dialègne		Commune  KFW
1997	<b>Infrastructures</b>  <b>Assainissement</b> Désensablement voirie Curage canaux à ciel ouvert Collecte ordures ménagères	Toute la Commune	575 000 000 dont 275 000 000 constitués de vivres	PAM (Food For Work)
	Adduction d'eau potable	Toute la Commune	10 656 976	AGETIP+ Projet de Nutrition Communautaire
	<b>Electricité</b> Réhabilitation, Réseau d'éclairage Public		23 050 000	
1996/1997	<b>Voirie</b> Réhabilitation de voirie (construction de radiers) Renforcement RN4 (route de Gossas sur 2100 m RN4 vers Nioro sur 500 m RN1 (Hôpital-route de Kahone sur 1 500 m)	Léona, Dialègne, Kasnack, Boustane, Sara Diougary, Rue de la Morgue, Av Thiema, Rue du marché OCAS, Touba Kaolack, Kasaville, Ngane, Thiofac	161 852 000	ETAT

Source : Audit urbain de la ville de Kaolack août 2001

Carte n°8 : Localisation des projets récents par quartier



L'étude des projets récents et futurs, des lotissements réalisés au cours de ces dernières années permet de distinguer deux situations dans la croissance urbaine : la période avant la réforme de 1984 qui a scindé le Sine-Saloum en deux régions, où les limites administratives ne constituaient pas une contrainte majeure ; la croissance urbaine s'est développée surtout au Nord de Kaolack.

Après la création de la région de Fatick, l'extension urbaine qui se faisait surtout au Nord a atteint les limites du périmètre communal. Les extensions urbaines se développées vers l'Ouest, le long de la RN1 sur les terres de « tannes ».

#### 4.4 : L'habitat

Ibrahima Diouf, dans sa thèse sur Kaolack<sup>127</sup>, rappelle les différentes formes d'habitations existantes dans la Commune, en gros, deux types d'habitats coexistent à Kaolack :

- *L'habitat de type rural :*

**Figure n°5 : La maison de type rural à Kaolack**



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, avril 2003

L'habitat fait penser à celui du village sénégalais. Le Règlement Général d'Urbanisme et d'Hygiène de la ville de Kaolack imposant un certain nombre de servitudes relatives aux matériaux de construction est respecté.

---

<sup>127</sup> Diouf.I., op, cit, 1988, p. 103.



L'article 16 du Règlement précise : "dans toute l'étendue du territoire soumis au plan d'aménagement, à l'exception des secteurs où les paillotes et baraques sont tolérées, sont interdites toutes constructions en clôtures, en torchis, planches de récupération, carton bitume, clayonnage, tôle, douves ou cercles de barriques, etc." Le souci du règlement est d'éviter les habitats précaires, insalubres et dangereux sur le territoire communal. Malgré tout, on note généralement dans les quartiers périurbains, généralement habitées par des populations issues de l'exode rural, des habitations spontanées, parce que regroupant en général des populations dépourvues de ressources suffisantes.

L'habitat se distingue notamment du type bidonville. Les matériaux de construction sont l'argile, le crintin (claires de bambou fendues), la chaume, le ciment, la tôle ondulée, le bois de rôniers, la perche de mangrove.

- *L'habitat de type urbain*

**Figure n°6** : La maison moderne à Kaolack



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, avril 2003

Il offre une plus grande diversité.

Il y a d'abord ce que Savonnet<sup>128</sup> appelle la "case urbanisée". C'est la copie plus ou moins réussie de la maison européenne. Il s'agit d'un bâtiment unique comportant plusieurs chambres : de 4 à 6 pièces généralement.

Il y a ensuite toutes sortes de villas, de plus en plus luxueuses, qui s'érigent presque partout en ville. Le parc immobilier de Kaolack n'offre pas de caractères distinctifs fondamentaux entre les différents quartiers à l'exception des logements de l'O.H.L.M. Dans chaque quartier en effet, tous les types d'habitation se côtoient. Les formes les plus modernes coexistent avec les plus traditionnelles, souvent dans la même maison.

Kaolack conserve donc l'aspect général d'un habitat qui hésite entre la ville et le village avec un fort cachet rural. L'habitat offre d'ailleurs l'avantage d'être spacieux. Les bâtiments ont les mêmes dispositions que les cases. Ils entourent une cour centrale, ombragée où se déroule l'essentiel de la vie familiale. Les cases et les chambres ont des dimensions qui traduisent le souci de lutter contre la chaleur, de rassembler sous le même toit tous les membres de la famille.

---

<sup>128</sup> Savonnet. G, La ville de Thiès, IFAN, 1995, in Diouf I, op, cit, 1988, p. 104.

## Conclusion chapitre IV

Nous pouvons conclure ce chapitre en soulignant que plusieurs séries de facteurs ont contribué au développement de Kaolack : des facteurs géographiques, politiques, socio-économiques et des facteurs humains.

La région de Kaolack est essentiellement à vocation agricole, mais elle recèle aussi d'autres potentialités non moins importantes dans les domaines de l'artisanat et du commerce. Les principales contraintes sont liées à la pression démographique, au déficit pluviométrique, à la dégradation des terres aux systèmes de culture et d'élevage et à la faiblesse des infrastructures sanitaires, scolaires, sportives et culturelles.

Les opportunités qui s'offrent à la région s'explique par :

- la situation éco-géographique dont les aptitudes en font le bassin arachidier et « milicole » du Sénégal ;
- l'existence de port dont la réhabilitation permet de relancer les activités liées au transport maritime ;
- les disponibilités en terre cultivables ;
- les potentialités pastorales importantes ;
- les activités de commerce très développées.

Kaolack est placée comme le souligne Dessertine<sup>129</sup> au centre d'une vaste région agricole, à l'extrémité de la seule voie navigable existant entre la Gambie et Dakar. Kaolack, a en effet, nous l'avons déjà souligné une position privilégiée ; point de convergence du fleuve, du rail et de la route, chef-lieu de la région du Saloum, haut lieu stratégique et politique. Cette convergence est expressive du caractère aisé de la circulation. C'était aussi un centre économique de choix et il avait fallu les longues années d'insécurité de la deuxième moitié du siècle dernier, pour le reléguer au rang d'escale secondaire.

---

<sup>129</sup> Dessertine A., op, cit, 1959, pp. 182-183.

Il manquerait quelque chose à cette analyse si nous passions sous silence le rôle des facteurs humains et personnels. Kaolack n'est pas née spontanément de la réunion favorable de facteurs purement objectifs ; elle a grandi et s'est développée parce que des hommes ont cru en son avenir et ont lutté, pour faire triompher leur point de vue ; ce furent des administrateurs, tels Noïrot, Lefiliatre ou Brocard, des commerçants, des traitants et surtout les premiers présidents de la chambre de commerce qui ont présenté et défendu le projet d'aménagement du port. L'histoire retiendra également la confrontation entre Maba Diakhou BA de Niore et le Bur Saloum, au mois de mai 1862 comme le rappelle à la mémoire de certains citoyens qui ont contribué à l'extension, à la consolidation de ce qui est devenu la capitale régionale du Sine-Saloum. On retiendra des noms célèbres tels que : Nguedel Mbodj, Birame Sow, Mboutou Sow, Ndamane Ndiaye, Ndiougary Ba, Mbaba Ndiaye, Ibrahim Baye Niass, Sérigne Bassirou Mbacké, Ibrahima Seydou Ndao, Waldiodio Ndiaye, etc.

Ces efforts individuels jouèrent en quelque sorte, le rôle de moteur dans le développement de Kaolack et dans leur poursuite, c'est la chambre de commerce, qui, à partir de 1920 surtout, joua le rôle de catalyseur. C'est par elle que Kaolack est passée du rang d'escale à celui de port et sa politique économique a certainement eu une influence profonde sur l'évolution du trafic. Le cas de Kaolack offre donc un exemple relativement typique. En effet, la région de Kaolack trouve dans la culture de l'arachide et les activités dérivées, son vigoureux dynamisme passé et actuel dans l'enceinte du bassin arachidier.

Seulement, aujourd'hui, la ville de Kaolack a perdu de son importance. Elle a perdu la quasi totalité de la monoactivité portuaire. En outre, les problèmes socio-économiques, d'insalubrité pour ne citer que ceux-là accentuent la situation de plus en plus désastreuse de la ville.

## Chapitre IV :

### **L'ASSAINISSEMENT URBAIN DE LA VILLE DE KAOLACK**

---

#### INTRODUCTION

De tout temps, l'assainissement de la ville de Kaolack a été un problème majeur. C'est une opération qui est toujours restée difficile à résoudre. Depuis l'époque du premier maire de la ville, Ibrahima Seydou Ndao, après le retrait du régime colonial, les différentes équipes qui se sont succédé au sein de la municipalité ont dans leur ensemble, pour ne pas dire impuissante face au problème de l'assainissement.

S'il s'arrêtait à un simple décor inatrayant, les populations pourraient malgré tout comprendre, mais toujours est-il que le déficit d'assainissement de Kaolack est à l'origine de multiples endémies qui, au fil du temps, ont toujours infiltré les couches populaires, moyennant ainsi de nombreuses victimes innocentes. D'ailleurs les statistiques de 1996 révèlent que le paludisme, les parasites intestinaux (...) ont pour cause essentielle un mauvais assainissement. Les différents attelages municipaux qui ont été chargés de conduire les destinées de la ville ont accompli des pas importants, à travers de multiples programmes et la constitution d'autant de projets, mais jamais ils n'ont réussi à aller au bout d'un assainissement complet.

Les problèmes spécifiques inhérents à cette ville en matière d'assainissement se résument en une insuffisance notoire de la collecte des déchets avec une inexistence de décharge contrôlée ; une insuffisance du réseau d'évacuation des eaux qui ne couvre que le cinquième de la ville ; un problème d'urbanisation qu'implique la croissance de la ville

Le réseau eaux pluviales ne concerne que sept quartiers et connaît des dysfonctionnements liés aux obstructions des caniveaux non couverts, au défaut de curage et à la non réhabilitation du réseau. A cela, s'ajoutent les branchements clandestins opérés par les populations pour l'évacuation de leurs eaux usées dans les

caniveaux d'eaux pluviales. Ainsi le phénomène récurrent des inondations reste un problème majeur pour la ville de Kaolack.

Le réseau eaux usées est nettement insuffisant et ne se retrouve que dans les quartiers de Léona, Bongré. Le réseau fonctionne en dessous de sa capacité du fait de la faiblesse des branchements domiciliés à l'égout.

Les ordures ménagères accusent un déficit notoire de collecte, ce qui se traduit par la prolifération des dépôts sauvages et des nuisances (mouches et moustiques). Des quantités considérables de déchets solides et liquides sont ainsi produites chaque jour, et leur élimination insuffisante a un effet désastreux sur « l'esthétique » de la ville, l'état sanitaire et la santé des populations et sur la préservation des sols et les ressources aquatiques.

Au Sénégal, la gestion des déchets est une grande préoccupation des pouvoirs publics notamment des municipalités qui, aux termes de la loi 96-06 du 22 Mars 1996 portant code des collectivités locales ont la charge d'assurer la salubrité publique.

Les insuffisances notées au Sénégal dans la gestion des déchets solides ont comme déterminants : un modèle extérieur, nous y reviendrons, mis en œuvre inadapté, parce qu'utilisant une technologie classique d'exploitation hors de portée des municipalités ; l'insuffisance de personnel qualifié pour le fonctionnement des services de nettoyage et le manque de maîtrise de la quantité et de la qualité des déchets produits.

Partout on rencontre des tas d'immondices, un véritable problème de gestion des ordures ménagères dans les différents quartiers du territoire communal. Amer constat d'un réel problème d'insalubrité à Kaolack accentué par les nombreuses zones qui entourent les bas-fonds, véritables réceptacles d'eaux pluviales pendant l'hivernage et de chutes larvaires où se développent les moustiques, vecteur du paludisme.

Ainsi se posent avec acuité les problèmes liés à la gestion des ordures ménagères, des eaux usées et pluviales au niveau de la commune de Kaolack. Ce travail s'intéresse essentiellement aux problèmes d'assainissement à Kaolack, notamment les

ordures ménagères et les eaux usées et pluviales. La gestion de ces services urbains constitue un bon analyseur des enjeux de la gouvernance urbaine. Placés depuis longtemps, pour partie, sous la responsabilité de l'Etat et de l'autre sous celle des collectivités locales, ces services sont au cœur de la question sociale tandis que leur mode d'exploitation est révélatrice des nouveaux arrangements que préconisent les réformes exigeant productivité, efficacité socioéconomique, accessibilité et en même temps le début de nouvelles formes de régulation et de gouvernance urbaines.

Les résultats atteints, notamment l'amélioration de la qualité de l'environnement urbain, sont les fruits des efforts communs en terme de réalisation et de dialogue entre un grand nombre d'acteurs locaux, qui, sans, ce partenariat n'auraient probablement pas obtenu de tels résultats. Les pratiques novatrices apportées par la « bonne gouvernance » constituent donc des opportunités à saisir et à analyser.

Dans ce chapitre, nous commencerons, comme il convient par une description de l'état des lieux qui aura pour objectif de mettre en évidence un certain nombre de facteurs à l'origine des problèmes actuels d'insalubrité à Kaolack.

Dans un second temps, nous verrons dans quelles conditions s'effectue le ramassage des ordures à Kaolack. Il s'agit de montrer notamment, l'implication de partenaires financiers, d'ONG, mais surtout des populations dans la collecte et la gestion des déchets à Kaolack.

Enfin, nous verrons dans quelles conditions et comment vont s'effectuer pour les années à venir les projets d'aménagement urbain pour le renouvellement et l'entretien des équipements liés à la gestion de l'assainissement.

## Section 1 : Les problèmes d'assainissement à Kaolack.

La situation de l'assainissement urbain en Afrique est désastreuse selon le professeur Mahaman Sani Laouali<sup>130</sup> ; c'est le moins que l'on puisse dire. Les différents usagers de l'eau (unités industrielles, secteur informel, les ménages etc.) la rejettent une fois usée dans des lieux inappropriés. Dans ce monde, plus de 4,5 millions de personnes meurent des conséquences d'une gestion anarchique des eaux usées. Parmi les victimes, l'Afrique en compte une part importante.

Lorsqu'on parle d'assainissement, il y a lieu selon Lucien-Yves Mastre<sup>131</sup> de distinguer les systèmes uniques (tout à l'égout), les systèmes multiples (réseau séparatif pour les eaux usées proprement dites, réseau des eaux pluviales) ainsi que les diverses combinaisons de ces deux principes. Pour les déchets, on distingue également les systèmes uniques (un seul ramassage) et les systèmes multiples, avec plusieurs filières selon la nature des déchets (organiques, papiers, métaux, plastiques etc.). Il existe même des déchets liquides qu'il faut transporter comme des déchets solides, par exemple certains résidus industriels, ainsi que des eaux usées dont le traitement conduit à produire des « sous-déchets » assimilables à des déchets solides, par exemple des boues épaissies.

La gestion des déchets solides est régie au Sénégal par un dispositif de lois et de règlements adapté aux impératifs du développement économique et social. Les mutations intervenues aujourd'hui expriment les tentatives constantes des appareils municipaux de contextualiser les stratégies de gestion des déchets solides par rapport aux revers de l'urbanisation et aux exigences de la décentralisation et de la participation communautaire.

---

<sup>130</sup>Collectif, AQUADEV, Assainissement urbain en Afrique, Actes du Séminaire international de Gorée, décembre 2000, p. 16.

<sup>131</sup>Collectif, AQUADEV, op, cité, 2000, p. 17.



## *1. Cadre institutionnel et juridique de la gestion des déchets*

La loi 72-52 du 12 juin 1972 fixe le taux et détermine les modalités d'assiette et de perception de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM). La taxe d'enlèvement des ordures ménagères prévue par l'article 156 du code de l'administration communale porte sur toutes les propriétés assujetties à l'institution foncière des propriétés bâties ou temporaires exemptées de cette institution, à l'exception des usines et des propriétés bâties situées dans des zones où ne fonctionne pas le service d'enlèvement des ordures ménagères. Le taux minimum de la taxe est fixé à : 6% dans la Commune de Dakar ; 5% pour les autres communes du Sénégal<sup>132</sup>. Conformément aux dispositions de la loi, cette taxe est collectée par le Ministère chargé des finances. Le décret 74-338 régit l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères. L'évacuation des ordures constitue un des éléments essentiels de la salubrité publique. Le décret envisage de façon claire, nette et précise tous les déchets compris sous la dénomination d'ordures ménagères. Il mentionne aussi les procédés par lesquels les collectivités locales doivent éliminer les ordures et les exigences de mise en œuvre de décharges contrôlées avec des références en tenant compte du contexte topographique et de la température.

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, reprecise et réadapte la stratégie de gestion de déchets solides en rapport avec la décentralisation.

## *2 L'assainissement : indicateur du dysfonctionnement de la ville de Kaolack*

### *2.1 : Historique du réseau d'assainissement à Kaolack*

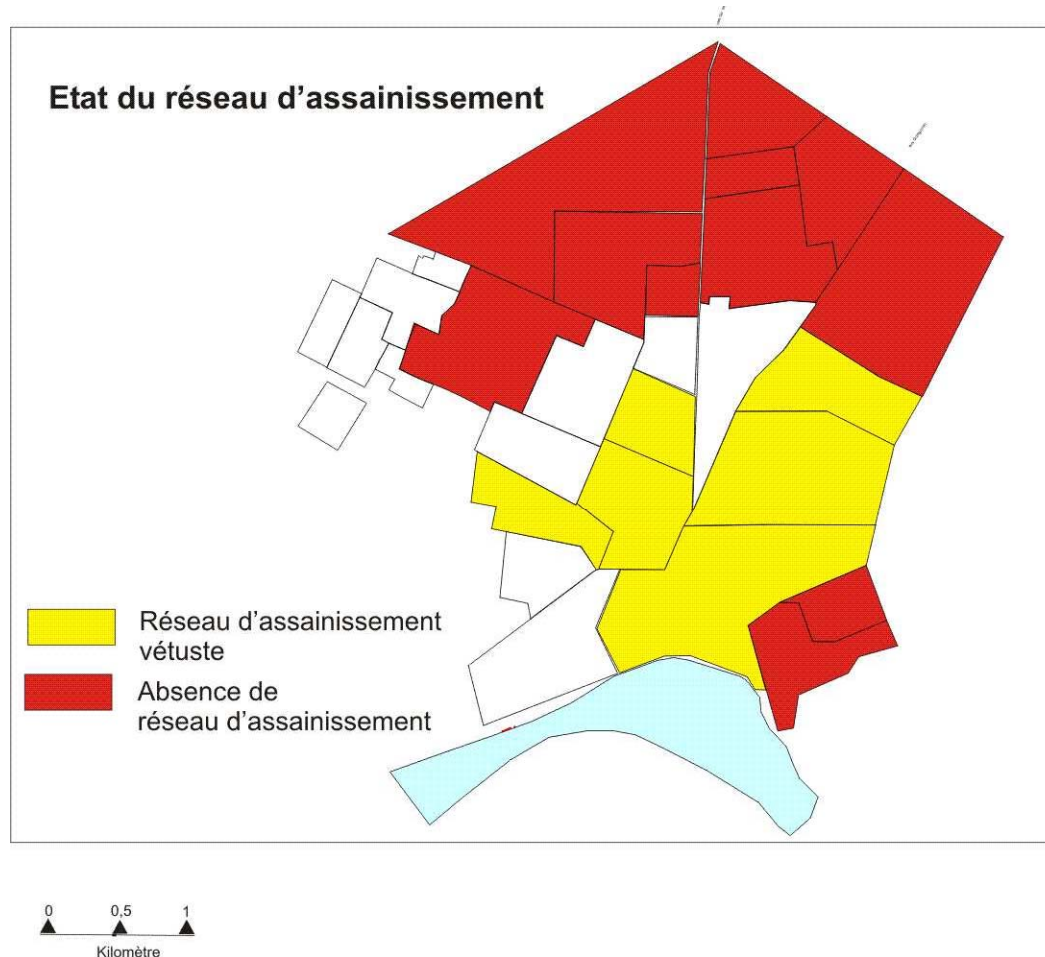
Les réseaux d'assainissement de la ville de Kaolack sont essentiellement concentrés dans le centre ville. La vétusté des ouvrages d'assainissement en eaux pluviales fait que les quartiers de Léona, Bongré, Kasnack, Kassaville, Dialègne et Médina Matar connaissent chaque hivernage des problèmes de drainage à cause du mauvais fonctionnement de ces infrastructures. Cependant, les quartiers les plus touchés restent ceux où il n'existe pas encore un réseau d'assainissement d'eaux pluviales : il s'agit de Gawane, Ngane Saër et Allassane, Thioffac, Same, Touba Kaolack,

---

<sup>132</sup> Ly El-H., La participation de la communauté à la gestion des déchets solides au Sénégal, ENDA-ECOPOP, mai 1997, p. 16.

Diamaguène, Ndangane, Abattoirs, Médina Fass, Ndorong Sadaga. L'observation de la carte ci-dessus permet de situer les quartiers où il n'existe pas de réseau d'assainissement.

**Carte n°9 : Etat du réseau d'assainissement**



Source : Carte CIEU, à partir du fonds de carte de Mamadou Faye

L'inondation de ces quartiers résulte du fait que ces localités se sont développées dans des bas fonds ou dans le lit d'anciens marigots et sont dans leur presque totalité des quartiers spontanés ayant fait l'objet par la suite d'opérations de restructuration qui n'ont pas pris en compte le problème de l'assainissement des eaux pluviales. L'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales apparaît comme une priorité de la commune de Kaolack.

Dans ce cadre, le gouvernement sénégalais avait choisi un bureau d'études italien : Italconsult pour étudier et réaliser les projets d'assainissement des capitales régionales. Ce projet, initié à Kaolack en 1982 comportait trois phases et devrait en principe se terminer à l'horizon 2000. La première tranche qui a été exécutée concernant le volet eaux pluviales ne dessert que le centre ville. La situation de l'assainissement à Kaolack se présente ainsi :

## 2.2 : Le réseau des eaux usées

D'après le rapport sur l'aménagement et l'assainissement urbain à Kaolack<sup>133</sup>, actuellement, cinq villes et un complexe touristique disposent d'assainissement par égout : il s'agit de Dakar, Saint-Louis, Louga, Kaolack, Thiès et Saly Portudal (environ 58 000 abonnés dans l'ensemble du réseau).

Le réseau collectif eaux usées totalise 720 Km sur l'ensemble du territoire, dont 630 Km à Dakar. Il s'y ajoute 180 Km de canalisations enterrées d'eaux pluviales et environ 50 Km de canaux à ciel ouvert.

Tableau 18 : Réseau collectif d'eaux usées :

Villes	Linéaire de réseau en Km	Nombre de branchements domiciliaires	Nombre de stations de pompages	Nombre de stations d'épuration
Dakar	630	53 800	26	02
Saint-Louis	35	3 200	06	01
Louga	18	400	05	01
Kaolack	16	210	04	01
Saly Portudal	4,5	Hôtels	02	01
Thiès	15,3	00	00	00
Total	720 Km	57 610	43	06

Source : Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement, octobre 2002

Il ressort de ce tableau, que les infrastructures existantes à Kaolack se décomposent en 16 Km de réseaux d'égout, 5 stations de pompages et une station d'épuration en lagunage de 20 000 équivalents/habitant. Ces réalisations constituent une

partie de la phase I du plan directeur d'assainissement de la ville élaboré depuis plus de 20 ans. Il était structuré en trois horizons qui semblent être largement dépassés.

Le tableau montre également que Kaolack ferme la marche en ce qui concerne le nombre de branchements domiciliaires, 210 seulement centrés notamment sur le centre-ville, ce qui signifie que les ouvrages fonctionnaient en dessous de leur capacité, ainsi il se posait un problème de rentabilité des infrastructures. En effet, les populations se sont toujours plaintes du coût élevé de branchement à l'égout. Ce réseau constitue en tout cas un bel exemple d'échec total en aménagement.

Il ressort de tous ces faits que le projet d'assainissement conçu et réalisé par les Italiens en 1982 n'a pas atteint ses objectifs, les problèmes qu'il se proposait de résoudre, existent encore aujourd'hui ; il en est de même pour ceux construits par la Mairie ou le projet PAM/SEN (Programme Alimentaire mondiale/Sénégal).

Selon l'audit de la ville de Kaolack<sup>134</sup>, le réseau d'évacuation des eaux usées est très limité et ne concerne que six quartiers :

- Sara Ndiougary/Diamaguène et Dialègne affichent un niveau de desserte médiocre. Le réseau de Sara Ndiougary se limite à la cité HLM ;
- Tabangoye est passablement desservi en raison de sa proximité du centre-ville ;
- Kasnack, Léona, Bongré présentent une desserte correcte. En effet, Léona et Kasnack forment le centre-ville et Bongré est une cité HLM.

Dans l'ensemble, le réseau eaux usées est vétuste et nettement insuffisant. Il est sous-dimensionné et connaît un défaut de curage, d'où le déversement des eaux vannes dans les rues. Le niveau de branchement des ménages au réseau est très faible. En effet, les branchements les plus nombreux sont observés dans les lotissements HLM, les quartiers de Bongré et Sara Ndiougary, mais le réseau connaît des dysfonctionnements.

Le réseau d'eaux pluviales a une longueur de 12,5Km ; constitué généralement de canaux à ciel ouvert. Non entretenus, ces canaux servent le plus souvent de fosses aux ordures pour les populations riveraines. Les eaux ne circulent pas ; retenues par le

---

<sup>133</sup> Commune de Kaolack, rapport sur le Programme d'Urgence en Aménagement Urbain et Assainissement, Octobre 2002, p. 20

<sup>134</sup> Audit Urbain de la ville de Kaolack, op, cité, 2001, p. 38

sable et les ordures, elles forment des vases nauséabondes où les moustiques et autres parasites se reproduisent favorablement, (voire la figure ci-dessous ).

Figure n°7 : l'état des Canaux à ciel ouvert à Kaolack



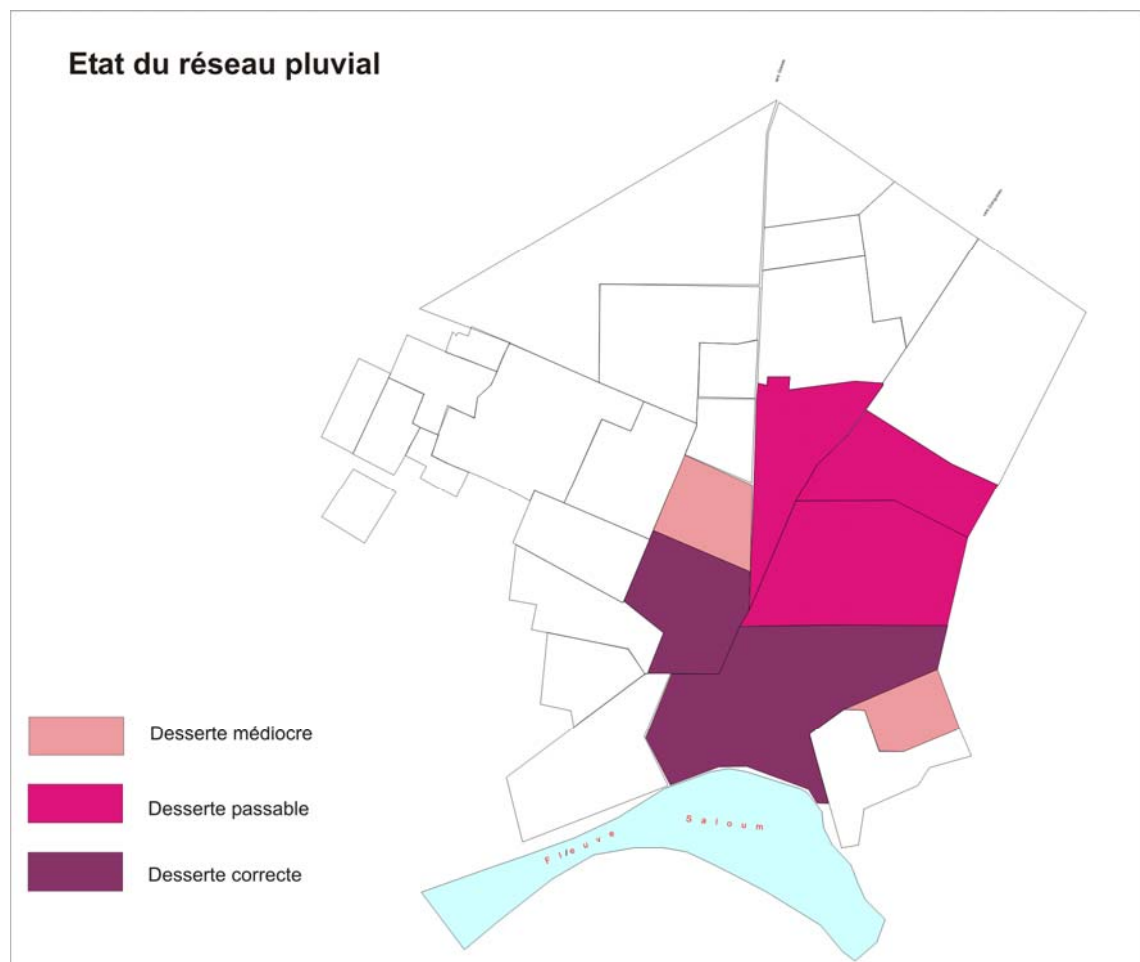
Cliché : Photos prises à Kaolack, avril 2003

Seuls sept quartiers possèdent un réseau d'évacuation des eaux pluviales, malgré les importants problèmes de drainage constatés.

Il s'agit de :

- Kassaville et Ndangane/Abattoires, médiocrement desservis ;
- Médina, Dialègne et Tabangoye passablement couverts ;
- Kasnack et Léona deux quartiers du centre-ville sont correctement couverts.

**Carte n°10 : L'état du réseau pluvial**



Source : Carte CIEU, à partir du fonds de carte de Mamadou Faye

Les canalisations souterraines aux coûts élevés ne fonctionnent pas non plus pour cause d'ensablement dans une ville où les rues ne sont pas bitumées. Ces canalisations dégradent dangereusement les conditions d'hygiène de la ville. Dès qu'il pleut, des rues sont noyées sous des nappes d'eau pendant des jours. Il n'est pas rare de voir des rues transformées en mares pendant toute la saison des pluies.

Ce retard a eu des conséquences graves sur la gestion de l'environnement et de la santé publique. En effet, faute d'un système d'assainissement adéquat, les villes sénégalaises en l'occurrence Kaolack se trouvent dans un état de délabrement et d'insalubrité extrêmes. Jusqu'en 1995, le sous-secteur de l'assainissement urbain était géré avec celui de l'hydraulique urbaine par l'ex-SONEES qui en assurait l'exploitation, tandis que la planification et les investissements étaient du ressort de l'Etat.

Aujourd'hui, avec l'avènement de l'Office National de l'Assainissement du Sénégal (ONAS), mis en place depuis 1996 avec la réforme du sous-secteur de l'hydraulique urbaine et de l'assainissement, une montée en puissance des projets et programmes d'assainissement de nos villes est engagée.

Le rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement montre que la production moyenne pour la commune de Kaolack est estimée par jour à 119 tonnes.

Les déchets des installations industrielles et ceux de l'Hôpital Régional El Hadji Ibrahima Niass sont évacués par ces structures, ils ne rentrent pas en compte dans ces calculs. Il faut signaler cependant l'inexistence de poubelles réglementaires au niveau de la commune à cause de leur prix élevé et des risques de vols.

Le conditionnement à domicile est quasi inexistant avec l'absence de poubelles réglementaires ; ce qui amène les populations à vouloir se débarrasser des déchets le plus rapidement possible. Ainsi à défaut d'un système de collecte efficace, les déchets sont évacués vers des dépôts sauvages le long des voies et lieux publics<sup>135</sup>, comme le montre les figures ci-dessous.

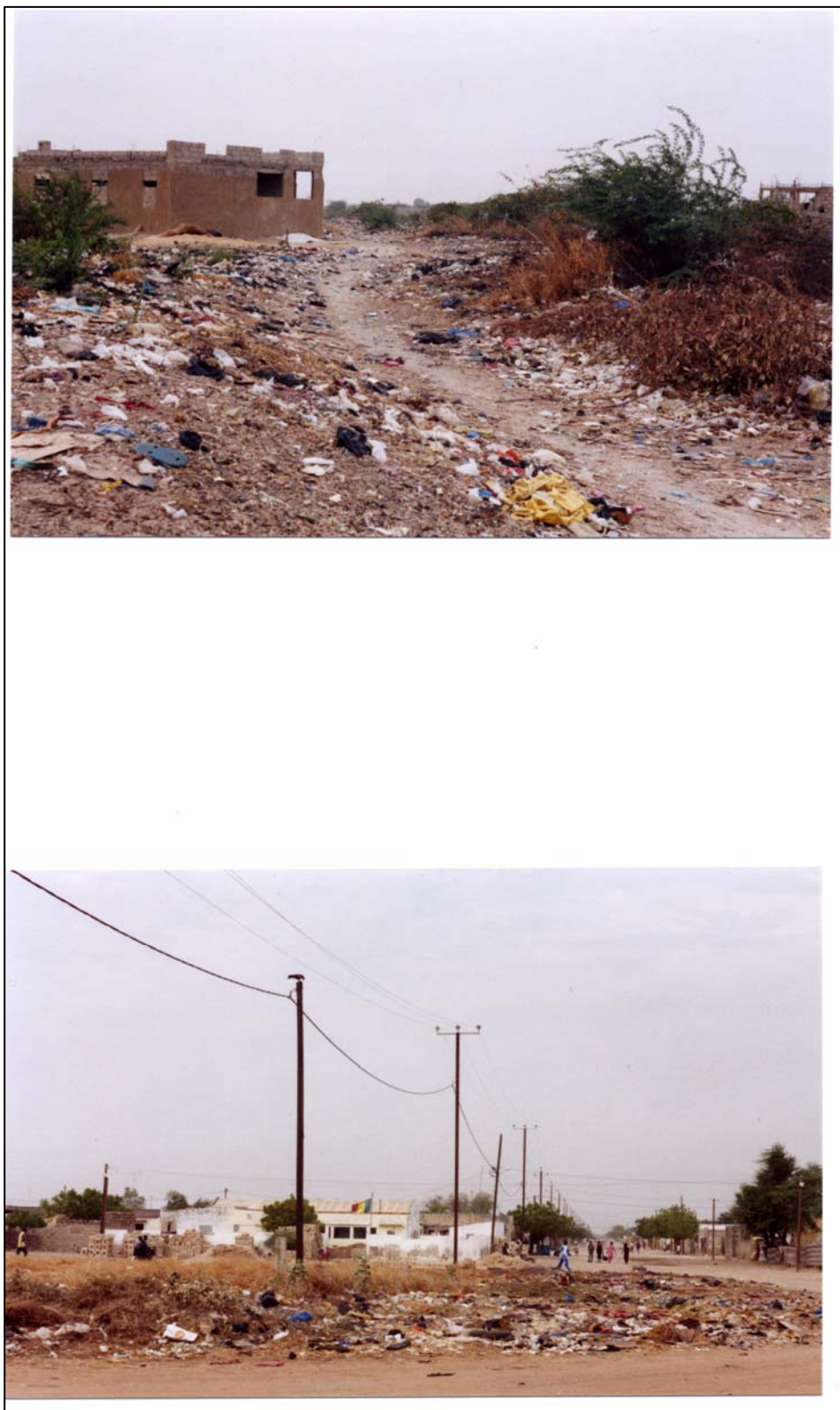
---

<sup>135</sup> Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et en assainissement, op, cit, p23.



### 2.3 : Les ordures ménagères

**Figure n°8 : L'état des ordures ménagères à Kaolack**



Source : Photos prises à Kaolack, janvier 2004

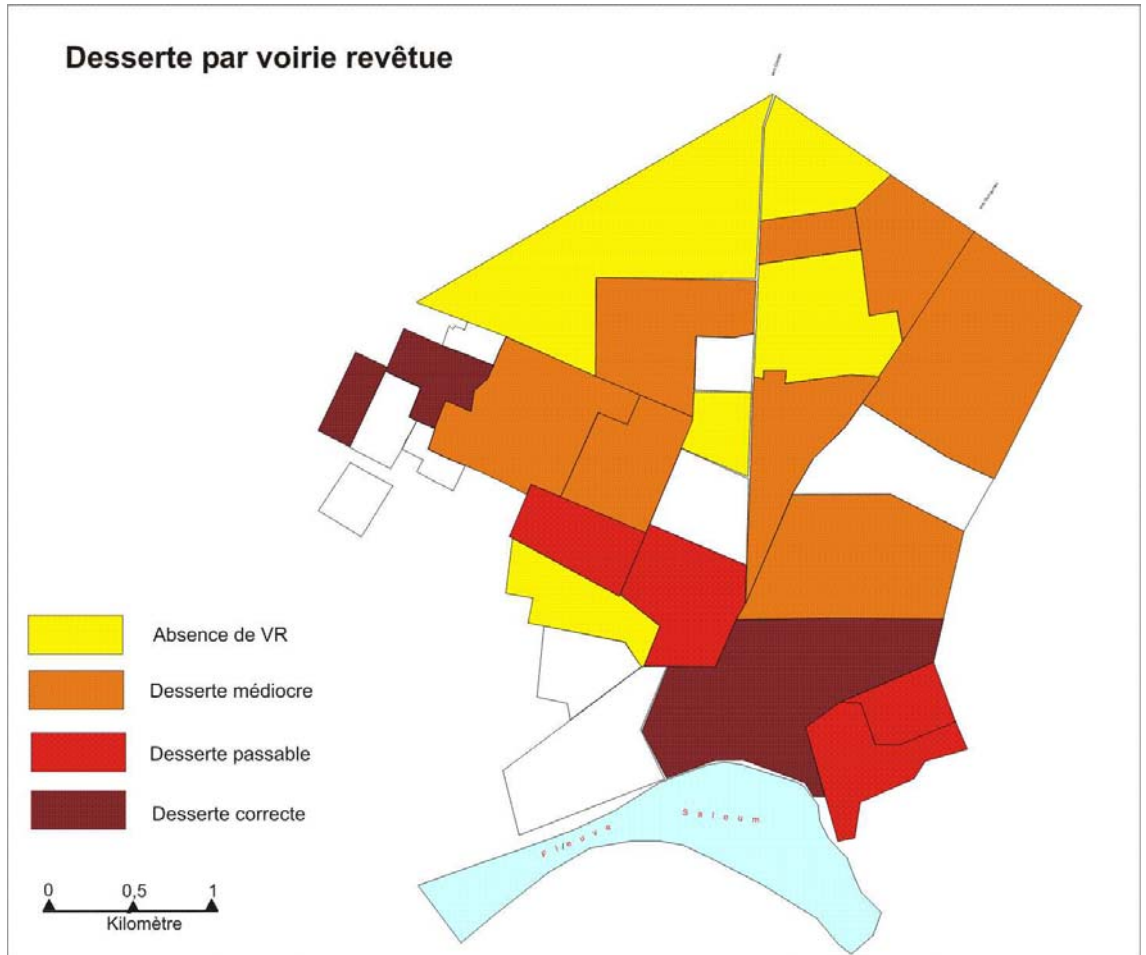
La composition des déchets est caractérisée par son hétérogénéité. Les résultats des tris des déchets opérés dans le cadre du projet de réalisation de la décharge contrôlée, et réactualisés, indiquent que le sable représente plus de 50% du poids des ordures ménagères et deux tiers des déchets sans sables sont des déchets organiques.

Selon le niveau de desserte par la voirie revêtue, les quartiers peuvent être classés en quatre catégories :

- les quartiers sans aucune voirie revêtue, au nombre de cinq représentés par Ndong, Ngane Alassane et Ngane Saêr, Same, Bongré et Lindiane/Sing Sing/Kabatoki. Ces quartiers sont situés dans la périphérie urbaine ;
- les quartiers à niveau de desserte médiocre constitués par Médina, Sara Ndiougary/Diamaguène, Dialègne, Tabangoye, Thioffac/Gawane et Touba Kaolack ;
- les quartiers passablement desservis formés par Kasnack, Boustane, Ndangane/Abattoires proches du centre-ville ;
- les quartiers correctement desservis correspondant à Léona du fait de sa proximité du centre-ville et Fass Sama Moussa qui abritent les Parcelles Assainies.

Il est à noter que seule la voirie des quartiers de Tabangoye, Kasnack, Médina, Boustane présentent un pourcentage important de voirie revêtue en bon état. Ceci peut être représenté dans la figure ci-dessus.

Carte n°11 : Desserte par voirie revêtue



## Section 2 : La collecte de déchets à Kaolack : le rôle des acteurs face à ce dysfonctionnement

Longtemps caractérisée par l'hégémonie de la municipalité, les prestations de balayage des rues, de désensablement, de collecte et d'évacuation des ordures ménagères étaient assurées par les services municipaux.

### *1. La municipalité de Kaolack*

**Figure n°9 : Camion de collecte des ordures de la Mairie de Kaolack**



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, avril 2003

Il existe à Kaolack, une régie municipale de collecte qui couvre essentiellement les quartiers centraux que sont Léona, Kasnack et Kassaville. Il ressort de l'étude réalisée que BURGEAP<sup>136</sup> pour les besoins du CODEKA que cette collecte couvrirait 25% de la population, en collectant environ 20 tonnes de déchets par jour.

La municipalité dispose de :

- 4 tracteurs, dont 2 récents ;
- 3 remorques porte-conteneurs ;
- 1 remorque-benne ;
- 1 camion-benne tasseuse ;
- 1 camion-benne.

Une trentaine de bacs de 5 mètres cube sont disposés dans les quartiers et sont évacués par les moyens précités à des périodicités variables. Les déchets sont conduits vers deux sites :

- une première décharge brute située à l'Est de l'agglomération en bordure nord de la route de Kaffrine ;
- une seconde décharge à l'Ouest de l'agglomération en bordure nord de la route de Dakar entre les quartiers de Diamaguène et Kabatoki. L'observation de la carte ci-dessous, nous permet de mieux localiser les différents sites de transfert envisagés et de la décharge de Kaolack.

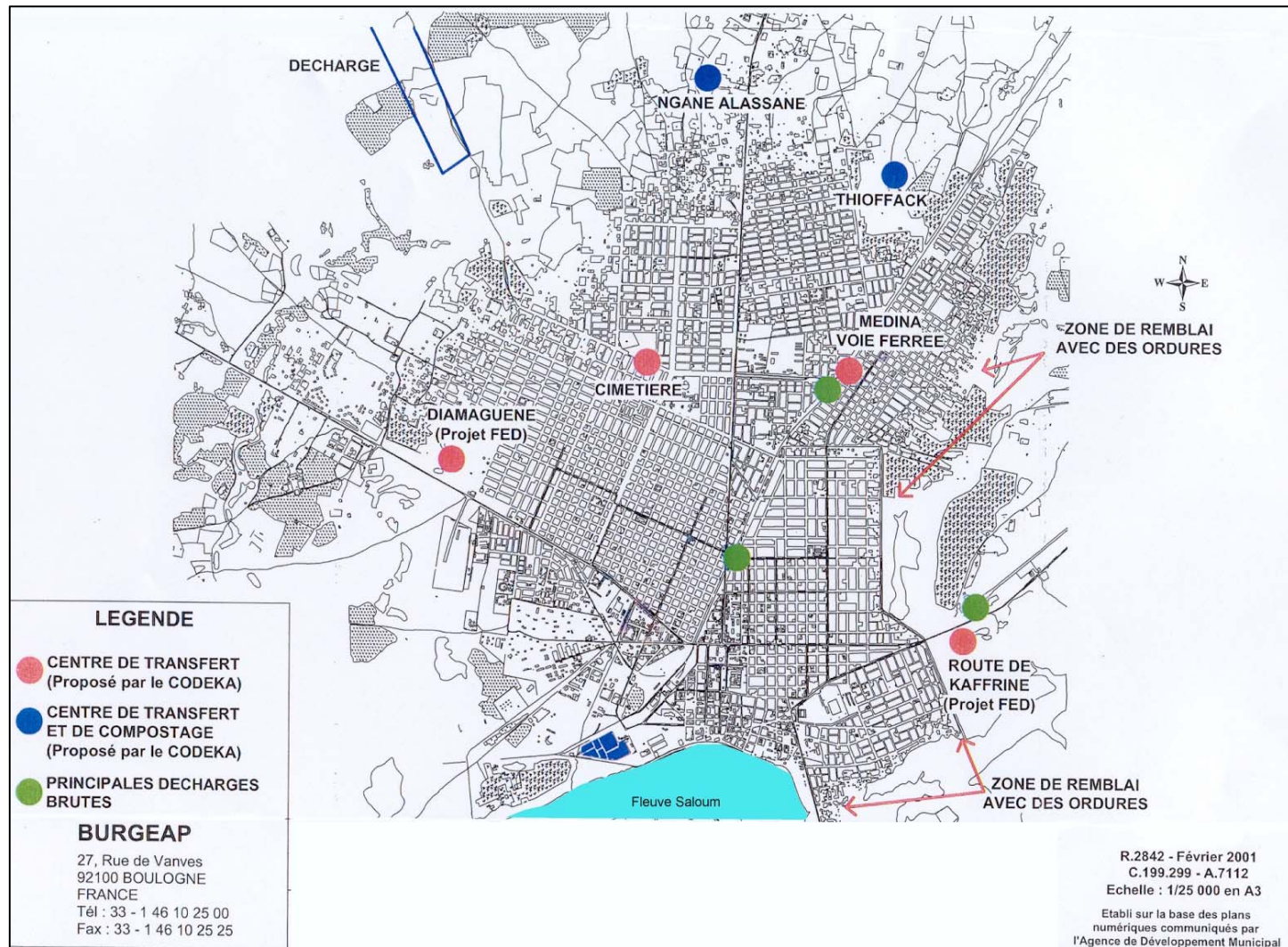
---

<sup>136</sup> Etude BURGEAP, « Programme de développement urbain du CODEKA, Etude de validation et de présentation du programme », BURGEAP, février 2001, p. 8.

Cette étude s'inscrit dans le contexte de la présentation à l'AFD du « projet de développement urbain de la ville de Kaolack » en vue d'un éventuel financement. Ce projet a été élaboré par le CODEKA en liaison avec la Mairie de Kaolack et l'ONG Caritas-Kaolack. Il fait suite à des premiers financements de l'AFD dans le cadre de diverses actions pilotes. Le projet présenté porte sur l'assainissement des eaux usées, l'eau potable et le ramassage et l'élimination des déchets. Il a été élaboré de façon participative par le CODEKA avec la contribution des instances de quartier. Le bureau d'étude BURGEAP a été retenu à la suite d'un appel d'offre lancé par la ville de Kaolack en juin 1999.



Carte n°12 : Sites de transfert envisagés



Au niveau des collectes, la ville est divisée en trois secteurs :

- système de Porte à Porte et containers (avec dominance porte à porte) :

Il couvre toute la partie sud de la ville avec comme limite nord la route nationale n°1, mais aussi l'Escale ;

- Porte à Porte et containers (avec dominance containers) :

Il se situe à l'est de la ville, est limité au sud par la nationale n°1, à l'ouest par la route de Gossas et au nord par la région de Fatick ;

- Porte et containers (avec dominance containers) :

C'est l'ouest de la ville. Ce secteur est limité à l'Est par la route de Gossas, au Sud par la route nationale n°1 et au Nord par la région de Fatick. Les figures ci-dessous montrent des systèmes de ramassage avec domination par containers.

Figure n°21 : Système de collecte des ordures ménagères par containers



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, janvier 2004



L'enlèvement des ordures est pour notre part une des tâches prioritaires de toute municipalité. Cela suppose du matériel adéquat, un personnel assidu et efficace, et enfin une politique de traitement des ordures, ce qui semble faire défaut dans la ville de Kaolack. En plus, il faut noter un rythme d'enlèvement très irrégulier. Les bacs à ordures dans le centre-ville et dans certains quartiers, sont si pleins qu'ils deviennent à leur tour des foyers de pollution, comme le montre la figure ci-dessus. Il faut signaler que les ordures sont déchargées dès la sortie de la ville, parfois dans les quartiers périphériques. Il s'agit tout simplement de transférer dans une périphérie de plus en plus peuplée des problèmes d'insalubrité d'une extrême gravité. Le ramassage des ordures est l'un des problèmes les plus urgents des villes africaines.

Au total, plusieurs obstacles entravent la bonne gestion des déchets pour la municipalité de Kaolack :

- l'insuffisance et la vétusté de moyens logistiques ;
- l'insuffisance de moyens financiers mis en œuvre pour la gestion des déchets solides causes des difficultés majeures surtout pour l'acquisition des pièces de rechange en cas de panne ;
- le personnel est en nombre trop insuffisant et souffre d'un manque de formation à tous les niveaux ;
- l'urbanisation : la majeure partie des quartiers est bâtie sur des tannes, des zones inondables que les populations tentent de remblayer en utilisant les déchets solides ménagers ;
- l'insuffisance de routes stabilisées ne favorise pas une bonne circulation des engins de collecte comme les bennes tasseuses. Ces routes trop accidentées augmentent la fréquence des pannes des véhicules ;
- les quartiers centraux ne disposent plus de réserves foncières pouvant abriter des sites de transfert qui constitueraient un appoint considérable aux véhicules lents que sont les tracteurs ;
- le comportement des populations frise souvent l'incivisme ; mais est sous-tendu par une méconnaissance des dangers liés à l'insalubrité ;
- la forte croissance démographique ;
- sa situation géographique : ville carrefour, centre de transit ;

- les responsables d'usines et les consommateurs au niveau des ménages ne respectent pas la législation protégeant l'environnement ;
- la structure de l'habitat (quartiers périurbains<sup>137</sup>) sous équipés, absence de service de collecte, rues sablonneuses inaccessibles pendant l'hivernage.

A ces facteurs socio-économiques s'ajoutent des facteurs d'ordre organisationnel et stratégique. En effet, les systèmes de gestion mis en œuvre sont inadaptés aux réalités. Ce système de type classique utilisant des tracteurs pour le porte à porte et des containers placés à des endroits stratégiques, ne permet l'évacuation des ordures qu'à hauteur de 25%. En outre, le service public de nettoyage offert aux populations de la ville est largement en deçà de la demande.

L'analyse du système de collecte des déchets donne à voir que la problématique de la gestion des déchets ramène les dynamiques suivantes qui se manifestent, selon les contextes politiques, économiques et sociaux :

- une tentative sociale d'organiser la participation des populations dans la gestion des déchets ;
- une tentative économique de résoudre certaines « situations de pauvreté » à travers la créations d'emplois via les GIE de quartiers en partenariat avec l'AGETIP.

---

<sup>137</sup> Le concept de « périurbain » s'est généralisé dans les années quatre vingt, résumant les processus d'étalement urbain et de « rurbanisation »-urbanisation progressive de l'espace rural qui crée un territoire périphérique particulier où s'imbriquent les systèmes rural et urbain.

## 2. L'AGETIP

Devant la forte augmentation du chômage en milieu urbain et le tassement significatif de la consommation des ménages dus à la détérioration du climat macro-économique au Sénégal, et accentués par la dévaluation du Fcfa, le gouvernement du Sénégal a décidé, courant 1989, de mettre en place l'AGETIP, grâce au soutien de partenaires financiers internationaux, à la tête desquels figure la Banque Mondiale.

L'agence AGETIP-Sénégal a vu le jour dans le cadre du projet de travaux d'intérêt public contre le sous-emploi, un projet de quatre ans, représentant un montant de 33 millions de dollars, conjointement financé par la Banque Mondiale et par la Banque Africaine de Développement.

Le succès de ce projet a conduit la Banque mondiale à étendre l'expérience à plusieurs pays (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad, Guinée, Bénin, Togo, Madagascar).

Ce programme a pour objectif général d'améliorer les conditions de vie de certains groupes de la population urbaine, en contribuant à stabiliser la situation sociale. Le but le plus spécifique est la création d'emplois et la distribution de revenus dans les centres urbains, par la réalisation de travaux intensifs en main d'œuvre et utiles pour la collectivité.

Comme le souligne J-L venard de l'Agence Française de Développement, les AGETIP, associations sans but lucratif, ont plusieurs objectifs : créer des emplois grâce à des travaux à haute intensité de main d'œuvre (TUHIMO), développer la compétitivité des PME locales et mettre en œuvre des procédures transparentes. Elles exercent, pour le compte de l'Etat ou des collectivités, un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux publics d'infrastructure et de bâtiment et d'entretien des réseaux de voirie et de drainage. La convention de mandat fixe la rémunération de l'Agence (5% maximum du montant des travaux). Le financement provenant des bailleurs de fonds est directement mis à la disposition de l'Agence, qui choisit les opérations à réaliser, lance les appels d'offre, sélectionne des entreprises locales inscrites sur une liste d'agrément et doit veiller au bon déroulement des travaux. A Cotonou et Port Novo (Bénin), l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGETUR, statut d'ONG) a ainsi concentré ses interventions sur de petits chantiers utilisant beaucoup de travailleurs non qualifiés (pavage et assainissement de voies de circulation dans

les centres villes avec une participation financière des riverains et des circonscriptions urbaines à hauteur de 32% et 8% du coût total selon les programmes.

L'AGETIP travaille dans deux domaines : les travaux et les services.

En ce qui concerne les travaux, on distingue :

- le drainage des points bas comportant la réalisation d'avaloirs, puisards ;
- le comblement de ravins, aménagement de trottoirs, réparation de caniveaux et de petits ouvrages d'assainissement ;
- réparation de bâtiments : peinture, menuisiers, électricité, maçonnerie, démolition de bâtiments menaçants ruine avec récupération de matériels ;

Quant aux services, il s'agit généralement de plantations, le ramassage des ordures, le curage de fossés et de caniveaux et le désensablement des voies.

Le niveau de vie du projet, c'est des travaux communautaires, l'AGETIP contribue en distribuant des denrées alimentaires avec une somme d'argent aux personnes.

## 2.1: L'AGETIP : l'approche historique d'une agence à Haute Intensité de Main d'Oeuvre (HIMO).

Au moment de son lancement, l'AGETIP constitue une nouveauté au Sénégal et dans les régions. L'AGETIP est une ONG à but non lucratif. Sa mission repose sur le concept d'une gestion déléguée sur contrat-gouvernement ou municipalités, peuvent ainsi confier la mise en place d'infrastructures ou de services publics à des agences privées. L'agence a été créée dans l'espoir de limiter le nombre d'obstacles s'opposant à la mise en œuvre efficace des programmes d'exécution de travaux d'intérêt public de grande envergure, à même de faire reculer le chômage. Les méthodes traditionnelles, qui consistaient à octroyer des contrats rétribués, étaient inappropriées pour les PME à coefficient élevé de main-d'œuvre, les plus susceptibles de créer des emplois. De nouvelles méthodes et de nouveaux moyens se sont donc avérés nécessaires pour rétablir une gestion des infrastructures publiques.

Le succès de l'AGETIP est tel durant ses cinq premières années d'existence que la Banque Mondiale accepte, en 1992 d'épauler le programme de lancement de la deuxième phase conçu par le gouvernement sénégalais. Le budget annuel des travaux publics qu'elle gérait, et qui s'élevait à 10 millions de dollars pour la période 1993-1996.

L'Agence est mandatée par les gouvernements nationaux et locaux pour sous-traiter, coordonner et superviser l'exécution du programme de travaux d'intérêt public, lequel se compose de différents sous-projets de construction, de réhabilitation et d'entretien des infrastructures urbaines, et de prestations de services. Les bénéficiaires de ces sous-projets sont généralement des municipalités ou des collectivités locales. L'AGETIP est chargée de réaliser ces sous-projets en leur nom ; elle perçoit des fonds publics par l'intermédiaire d'un système d'avances et de réapprovisionnement<sup>138</sup>.

## 2.2: Les interventions de l'AGETIP dans la lutte contre la pauvreté

Selon l'étude sur la gouvernance locale au Sénégal<sup>139</sup>, les interventions de l'AGETIP portent dans plusieurs domaines parmi lesquels :

### **Les interventions dans le secteur de l'éducation et de la formation :**

L'AGETIP a signé avec le ministère de l'éducation nationale plusieurs conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation des programmes de réhabilitation et de construction d'infrastructures scolaires prévues dans la composante éducation du programme de développement des ressources humaines, dans le projet d'amélioration de l'enseignement supérieur et dans le programme décennal de l'éducation et de la formation. Le total cumulé de ses réalisations, de juillet 1989 à décembre 2000, s'élevait à 4.250 salles de classe de l'élémentaire réhabilitées ou construites, 250 salles de classe du secondaire ou professionnelles réalisées, 10 lycées et collèges d'enseignement construits ainsi qu'une bibliothèque universitaire entièrement équipée.

---

<sup>138</sup> Banque Mondiale, AGETIP-Sénégal : un premier projet cité en exemple, Dakar, 1998, p. 4-6.

<sup>139</sup> Forum sur la gouvernance en Afrique : Gouvernance locale et réduction de la pauvreté : le cas du Sénégal, MaPuto, Mozambique, 23-25 mai, 2002, pp. 39-40.

### **Les interventions dans le secteur de la santé et de la nutrition**

En matière de santé, l'AGETIP a réalisé dans le cadre de programmes qui lui étaient spécifiques, sur la même période 323 centres et postes de santé. Dans le cadre du programme de développement intégré de la santé en cours, elle va réaliser des infrastructures dans toutes les régions. Dans le domaine de la nutrition, sur financement de la Banque Mondiale, du programme alimentaire mondial et de la coopération allemande, le gouvernement a mis en œuvre un projet de nutrition communautaire d'un montant de 14 milliards de francs CFA exécuté par l'AGETIP.

### **Les interventions dans le secteur de l'eau potable**

En matière d'adduction d'eau, l'AGETIP, dans le cadre de l'exécution de divers programmes a réalisé au cours des douze dernières années 290 puits d'eau.

### **Les interventions dans le secteur de l'emploi**

5.700 jeunes appartenant aux couches les plus démunies de la population sont employés mensuellement dans le projet « food for work ».

Enfin, l'AGETIP a réalisé depuis sa création, au titre des infrastructures à caractère économique, 30 gares routières et 80 marchés, au titre des infrastructures à caractères social, 60 centres de loisirs.

## **2.3 : Les succès de l'AGETIP**

L'AGETIP dispose d'un fichier d'environ 100 ingénieurs-conseils et 1750 petits entrepreneurs, dont un grand nombre n'existait pas encore en 1988. Durant ses quatre premières années d'activité, l'agence a créé quelques 80 000 emplois temporaires et assuré la réalisation de 416 sous-projets. En 1993, 133 kilomètres de routes urbaines avaient été réhabilitées, plus de 523 000 mètres carrés de routes pavées, 65 000 mètres carrés de trottoirs remis en état, et 37 200 mètres linéaires de caniveaux nettoyés.

Le succès de l'AGETIP s'explique par la rencontre de facteurs importants. Premièrement, l'agence a été conçue comme un moyen de lutte efficace contre certains problèmes cruciaux clairement identifiés ; problèmes auxquels de nombreux pays de la région sont également confrontés : urbanisation rapide, détérioration des infrastructures urbaines, croissance du chômage, et malaise politique et social grandissant. Deuxièmement, l'AGETIP

a bénéficié d'un engagement politique clair et d'un sérieux soutien des bénéficiaires et des donateurs. Le gouvernement, résolu à mettre en œuvre de nouveaux moyens pour gérer la situation de crise, ne s'est pas immiscé dans la gestion de l'agence. Le succès s'explique également par l'application de nouveaux concepts et de nouvelles méthodes de gestion privée axée sur les résultats, esprit d'entreprise et mesures de motivation du personnel. Le recrutement du personnel de l'agence au sein du secteur privé a permis d'instaurer une culture du mérite et de l'efficacité.

Comme nous l'avons déjà souligné, L'AGETIP est un exemple d'intégration des forces locales, elle participe à travers son programme à l'assainissement et l'aménagement de l'espace urbain. Elle a géré avec succès divers investissements faits dans les infrastructures publiques à Kaolack et dans toutes les autres villes du Sénégal.

Ce programme qui appuyait la commune de Kaolack, engageait 200 volontaires (dont 54% de femmes). Ces volontaires s'activaient dans la collecte par l'entretien et la surveillance des abords des containers, le balayage et le désensablement de certaines rues, comme le montre l'image ci-dessous

**Figure n°11 : Ramassage des ordures ménagères à Kaolack : projet AGETIP**



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, avril 2003

Ils assuraient aussi le curage des caniveaux. Ce projet rendait d'énormes services au nettoyage parce qu'il avait permis la réduction de dépotoirs sauvages<sup>140</sup>.

Malgré les nombreuses critiques et les défis à relever, l'AGETIP s'attribue le mérite d'avoir posé la première pierre de ce qui, selon l'étude, est devenu : « un instrument efficace de lutte contre le chômage et la dégradation des conditions de vie urbaine dans les villes sénégalaises ». Ayant favorisé l'émergence de compétences locales qui résultent d'une mobilisation rapide de jeunes diplômés, les AGETIP ont aussi stimulé de petites entreprises, des artisans modestes pouvant accéder à des marchés de travaux publics.

---

<sup>140</sup> Compte tenu du manque de données statistiques, nous ne pouvons affirmer en terme de réalisation, les actions accomplies à Kaolack par l'AGETIP dans la lutte contre l'insalubrité et le sous-emploi.



Cependant, les collectivités locales sont parfois marginalisées, l'articulation entre les priorités des élus et celles des Agences n'est toujours bonne et la multiplication de petits chantiers, fort utiles mais souvent dispersés, ne résout pas les grands problèmes d'urbanisme et ne dispense pas les pouvoirs publics d'une action de grande envergure. Il en est de même pour les nouveaux projets d'assainissement créés par les jeunes, notamment les GIE à travers le ramassage à traction animale.

### *3. Le ramassage des ordures par les charrettes*

Pour illustrer la diversité des actions et du rôle des populations dans la collecte des ordures ménagères, évoquons le ramassage à traction animale. En effet, des associations, des GIE appuyés par des ONG sont des acteurs importants dans l'expérimentation de nouvelles technologies (ramassage et traitement des ordures). Cela concernent les véhicules hippomobiles en substitution aux camions coûteux et en nombre insuffisant des services municipaux.

Au centre de ce système se trouvent des charrettes qui assurent la collecte des ordures ménagères. Ces charrettes, symboles de la pratique, sont devenues chères au cœur des habitants. Derrière les charrettes se trouvent tout un processus communautaire, reposant sur une approche de proximité, par quartier. Dans la conscience collective des habitants, ces charrettes symbolisent la maîtrise, désormais possédée par plusieurs quartiers d'un cycle de gestion environnemental.

#### 3.1: Principe d'action

A Kaolack, les GIE sont actifs dans certains quartiers peu ou pas desservis par la régie municipale. Il s'agit au départ d'initiatives purement privées par lesquelles un opérateur dessert une ou plusieurs rues à l'aide d'une charrette à âne, et reçoit en contrepartie une rémunération mensuelle de la part des usagers du service. Il existe une dizaine d'opérateurs de ce type à Kaolack.

L'étude réalisée par le CODEKA<sup>141</sup>, montre que le ramassage des ordures doit permettre d'assurer une collecte de porte à porte des déchets. La régularité de ce service peut varier selon les quartiers. Il s'agit généralement d'un ramassage tous les deux jours, voire quotidien en fonction de l'importance des ordures.

Une charrette a en moyenne une capacité quotidienne de ramassage de 100 concessions, soit 200 concessions pour une collecte tous les deux jours. Ces 200 concessions constituent alors la zone d'action d'une charrette. L'ensemble du quartier est ainsi divisé en un nombre de zones proportionnel au nombre de concessions desservies. Chaque charrette est tractée par un âne et sous la responsabilité d'un « conducteur-ramasseur », (voire l'image ci-dessous).

---

<sup>141</sup> Ramassage par charrettes et premier tri des ordures de la ville de Kaolack, projet proposé à l'AFD, CODEKA, janvier 1999, pp. 3-8.

Figure n°12 : Ramassage des ordures ménagères par charrettes (ROC) à Kaolack



Cliché : Etienne BADIANE, Kaolack, avril 2003

Une charrette permet la création d'un emploi permanent. Parallèlement un superviseur veille au ramassage correct des ordures mais aussi à la collecte des cotisations mensuelles des populations.

La collecte des cotisations se fait du 1<sup>er</sup> au 15 de chaque mois. Il s'agit là des seules recettes financières pour les organisations de ramassage. Ces cotisations doivent être suffisamment élevées pour permettre de subvenir aux dépenses de fonctionnement du ROC. Dans le cadre du CODEKA, la cotisation s'élevait à 750 FCFA/mois par concession, ce qui correspond à 1,14 euros. Les ordures, une fois collectées, sont acheminées vers les centres de transfert et de tri clôturés et aménagés pour cet effet.

### 3.2 : Les responsables du ROC

La réussite du ramassage par charrette des ordures dans un quartier dépend essentiellement de trois niveaux de responsabilités :

- ***Les populations :***

Elles sont à la base de la filière « déchets ». Elles ont donc à respecter un certain nombre de comportements conditionnant directement le ROC notamment : stocker leurs déchets dans une poubelle fermée et solide ; permettre aux ramasseurs d'effectuer normalement leur travail et payer régulièrement leur cotisation mensuelle.

- ***L'organisation de ramassage :***

Cette organisation doit être formelle, reconnue par la collectivité et assurer un travail régulier et de qualité. Chaque organisation de ramassage est rattachée à un seul quartier et effectue donc le service de collecte au sein des limites du quartier. Les organisations de ramassage sont généralement qualifiées de « Groupement d'Intérêt Economique » (GIE) même si elles ne recouvrent pas toutes les conditions nécessaires pour obtenir ce statut. Le GIE doit pouvoir s'engager à réaliser le travail suivant : collecter les déchets de toutes les concessions demandeuses en respectant la périodicité établie ; acheminer les ordures aux lieux officiellement prévus avec le CDQ et la Mairie ; prélever mensuellement les cotisations des adhérents et reverser mensuellement au CDQ une contribution de 100 FCFA (0,15 euros) par concession.

- *le Comité de développement du quartier (CDQ).*

Il s'engage à réserver le monopole de la collecte aux GIE répertoriés dans le quartier ou bien créé de toute pièce, et à respecter l'autonomie de gestion des GIE. Le CDQ s'engage à utiliser la contribution que lui verse les GIE dans le cadre du plan d'action prévu pour le quartier ou pour son fonctionnement.

Avec la mise en place du ROC, la collecte des ordures est transférée à chaque quartier. Un texte officialisera cette organisation. Il y aura autant de contrats que de CDQ ayant opté pour le ROC.

Chaque contrat rapprochera :

- les GIE de ramassage ;
- Le CDQ ;
- La Mairie
- Et précisera les rôles, les compétences et les engagements de l'ensemble des partenaires.

### 3.3: Les mesures d'accompagnement du ROC

La mise en place du ROC dans les quartiers de Kaolack suppose simultanément de mettre en place un programme global de sensibilisation, d'information et de formation auprès des différents acteurs concernés à savoir :

- Les populations du quartier ;
- Les responsables du CDQ ;
- Les membres du GIE

Il s'agit de sensibiliser les habitants aux règles d'hygiène saines, au rôle du ramassage des ordures, d'expliquer le programme de collecte mis en place, de former les membres du GIE aux travaux de ramassage, d'entretien du matériel et de gestion de l'activité.

D'une manière générale, il s'agit de mobiliser le plus largement possible les habitants autour du thème de l'hygiène, en utilisant les outils et moyens de communications tels que les animations et réunions publiques, les animations scolaires, les pièces de théâtre, les animations radio, les expositions etc.

De vastes actions de nettoyage, remblaiement, nivellement des rues sont menées avec la participation des mouvements associatifs et du service d'hygiène.

### 3.4 : L'estimation financière

La Mairie de Kaolack a mis en 1999 à la disposition du CODEKA 20 charrettes de ramassage ainsi que des moyens financiers pour le ROC. Ces équipements ont été remis aux quartiers de Bongré, Sara Ndiougary, Médina1, Médina 2, Same et Thiofac.

Depuis quelques années, un projet test de ramassage des ordures à traction animale est initié à Kaolack. En effet, le projet test est le premier projet que le CODEKA a mis en œuvre pour tenter de résoudre le difficile problème lié à l'insalubrité, mais aussi d'appuyer le service communal de nettoyage dans l'atteinte de ses objectifs. Ce projet est le résultat d'un partenariat entre le Fonds Européen de Développement (FED), le Programme Prioritaire de Génération d'Emplois (PPGE) et la commune de Kaolack. L'objectif de ce projet, outre la création d'emplois, est d'assainir les quartiers de Kaolack par la lutte contre l'insalubrité. S'il est vrai que dans un premier temps, seuls quatre quartiers ont pu bénéficier de ce projet (Bongré, Boustane, Sara et Diamaguène), il n'en demeure pas moins que, dans le long terme, l'expérience devrait être étendue à l'ensemble des quartiers de Kaolack. Pour un montant total de 14.402.400 Fcfa, le FED à travers le PPGE a libéré les 13.050.192 Fcfa et la commune de Kaolack : 1.352.308 Fcfa.

En ce qui concerne la participation des populations au fonctionnement du projet, elle est estimée à 12.356.250 Fcfa pendant la durée du test (10 mois). Ainsi 7 charrettes avec accessoires et le petit matériel ont été mises à la disposition de la Commune par le FED sans compter la construction d'un site de transfert des ordures. L'apport de la municipalité s'est résumé à la fourniture de 6 charrettes avec accessoires et l'octroi de petit matériel. Le projet est géré à la base par les Comités de Développement de Quartier (CDQ) avec l'appui de l'ONG Caritas-Kaolack et des services techniques du CODEKA. Quant au ramassage des ordures, il est confié à des GIE. Le tableau ci-dessous indique le nombre de charrettes nécessaire pour couvrir 17 quartiers, le reste sera assuré par la municipalité.

Tableau n°19 : Estimation du nombre de charrettes pour le ROC

<b>Quartiers</b>	<b>Nombre de charrettes nécessaires</b>
Sara Ndiougary	10
Médina 1/	6
Médina 2	2
Ndorong I	6
Ndorong Sadaga	1
Same	4
Tabangoye	6
Thiofac	2
Gawane	3
Ngane Alasanne/Ngane Saër	6
Kundam	1
Touba Kaolack	5
Lyndiane/Kabatoky	5
Sing-Sing/	1
Sama Moussa/Ngadé	2
<b>Total</b>	<b>60</b>

Source : Etude CODEKA, janvier 1999.

Sur cette base, l'estimation financière s'élève à :

Tableau n°20 : Estimation des coûts d'investissements (60 charrettes) pour le ROC en Fcfa

Désignation	Quantité	Prix Unitaire	Prix Total
Transport des déchets			
Charrettes	60	100 000	6 000 000
Anes	60	15 000	900 000
Accessoires	60	8 000	480 000
Petit matériel			
Caches nez	10*60=600	250	150 000
Gants	60	2 500	150 000
Bottes	60	12 000	720 000
Combinaisons	2*60=120	10 000	1 200 000
Râteaux	60+50=110	2 000	220 000
Fourches	110	3 500	385 000
Pelles	110	3 500	385 000
Brouettes	50	25 000	1 250 000
Sensibilisation	Pour 19 quartiers, en raison de 5 pers par quartier, soit 95 personnes		
Forfait par mois*12		100 000	22 800 000
Formation		5 364	509 580
Membres du GIE			
Total Dépenses			35 149 580

Source : Etude CODEKA, janvier 1999.

Pour réaliser cette estimation, nous nous appuyés sur l'étude du CODEKA<sup>142</sup>. Il faut ajouter à cette estimation les dépenses de fonctionnement liées à une charrette pour effectuer un ramassage de porte à porte.

<sup>142</sup> Ramassage des ordures par charrettes, op,cit, 1999, pp. 7-8.



Tableau n°21 : Dépense de fonctionnement d'un « conducteur-ramasseur » en Fcfa

Désignation	Montant
Personnel	
Rémunération	20 000
Gratification prime charretier	5 000
Frais médicaux	2 000
Animaux	
Nourriture de l'âne	10 000
Frais vétérinaires	2 000
Dotation amortissement âne	2 500
Matériel de collecte	
Réparation, entretien	5 000
Dotation amortissement charrette	8 000
Achat petit matériel	3 500
Divers et imprévus	7 500
Total Dépenses	65 500

Source : Etude CODEKA, janvier 1999.

Il ressort de cette analyse que le système de ramassage à traction animale est non seulement peu coûteux par rapport aux engins à moteur utilisés par la municipalité, mais il est bénéfique parce que générateur d'emplois dans les quartiers et adapté aux habitudes et aux capacités techniques de maintenance. La particularité de ce système est qu'il est une symbiose de moyens locaux jumelés de manière intelligible.

On peut noter également d'autres acteurs qui interviennent directement ou indirectement dans la gestion des déchets. C'est le cas du service d'hygiène qui joue le rôle de la police d'hygiène et réprime les pratiques et les comportements matière à occasionner l'insalubrité publique. Le service d'hygiène appuie les collectivités locales notamment les communes dans la gestion des déchets.

### Section 3 : L'amélioration de la gestion durable des déchets à Kaolack

Pour améliorer les problèmes d'assainissement à Kaolack, notamment la gestion durable des déchets solides et liquides, la Commune a élaboré devant l'ampleur des phénomènes un rapport d'urgence dans lequel figure les programmes pour les années à venir, et les financements sollicités auprès des partenaires au développement.

Au delà de l'analyse déjà effectuée sur les facteurs d'insalubrité à Kaolack et le rôle des différents acteurs dans la collecte des déchets, cette section a pour ambition de s'appuyer sur ce rapport<sup>143</sup> pour montrer et analyser les différentes actions qui devront être effectuées dans ce domaine.

#### *1. Amélioration de la gestion des déchets liquides*

Pour pallier aux problèmes liés aux déchets liquides à Kaolack, différentes mesures seront préconisées parmi lesquelles :

##### 1.1 : Les politiques envisagées

#### ***Les mesures d'urgence :***

Ce sont des mesures qui permettent de soulager immédiatement les populations confrontées au problème des inondations. Les canaux utilisés comme dépotoirs d'ordures ménagères et des déchets de toutes sortes doivent être utilisés et les dalles cassées, remplacées pour diminuer l'insalubrité et préserver le bon fonctionnement des ouvrages.

L'acquisition de motopompes et de tuyaux flexibles permettront d'évacuer rapidement les eaux stagnantes des zones les plus touchées notamment les quartiers de Gawane et de Nimzatt et des poches situées dans les autres quartiers.

L'acquisition d'un camion grue et d'un Pick-up double cabine facilitera la manutention des dalles et le travail de supervision et de contrôle des services techniques communaux.

### *Les mesures dans le court terme*

Deux types d'actions sont à entreprendre en matière d'assainissement liquide durant cette période. Il s'agira des volets eaux pluviales (EP) et eaux usées (EU).

En matière de gestion des eaux pluviales, la stratégie adoptée consiste à réaliser simultanément l'aménagement des ouvrages d'évacuation des eaux de pluie avec celui de la voirie. La mise en œuvre du réseau des eaux pluviales tiendra compte des ouvrages existants à réfectionner et des travaux neufs. Mais avant tout, la priorité est accordée à la construction des stations de pompes de Gawane et Nimzatt.

En ce qui concerne le réseau des eaux usées, pour répondre à la demande des populations, il a été initié des branchements sociaux avec le Projet Sectoriel Eau dont le nombre exécuté monte à 300 unités au cours de l'année 2001. Cette demande sera poursuivie davantage dans le Projet Eau Long Terme pour accroître davantage le nombre de branchements domiciliaires. En outre, l'Office Nationale de l'Assainissement du Sénégal (ONAS) compte réhabiliter une bonne partie du réseau en 2003. L'ensemble de ces renouvellements d'équipements sera concentré dans les quartiers de Bongré, Sara et une partie de Taba Ngoye (Voire plan de la ville).

Le quartier de Médina Baye ne devrait pas être en reste pour régler un problème de salubrité publique de ce foyer religieux. Le projet du CODEKA prévoyait la reprise complète d'un réseau existant au quartier de Médina Baye et la création à l'aval de ce réseau d'une unité de traitement des eaux usées en remplacement d'un dispositif sommaire existant. Ce dernier a été créé il y a quelques années à l'initiative du Grand Marabout du quartier : création d'un collecteur PVC et de quelques antennes, mises en place à l'aval d'une lagune et d'une conduite de rejet vers le bas-fond. Ce dispositif a été partiellement repris par l'ONAS en 1998. Ces travaux ont consisté à remplacer la section terminale du collecteur, mais les conditions de pose sont peu satisfaisantes.

---

<sup>143</sup> Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement, op cit, octobre 2002, p. 16.

Le projet du CODEKA propose de reprendre l'ensemble. Le dispositif de traitement envisagé est une lagune

## 1.2 : Les lignes budgétaires

Comme nous l'avons déjà souligné, depuis 1982, date des travaux de la phase 1 du plan directeur, aucun investissement important n'a pu être consenti pour la ville de Kaolack. Les édicules construits durant cette période dans le cadre du projet d'assainissement mené par Ital-Consult, de même que ceux construits par la municipalité, se trouvent aujourd'hui dans un état de délabrement et d'insalubrité extrêmes. Aujourd'hui, le renouvellement et l'efficacité de ces services apparaissent, comme l'indique le nouveau Maire de Kaolack El Hadji Daouda Faye, dans son discours de présentation, relatif à l'orientation budgétaire pour l'année 2000<sup>144</sup> comme une priorité. Le tableau ci-dessus montre l'estimation financière nécessaire pour la gestion des déchets liquides à Kaolack :

---

<sup>144</sup> Se référer en Annexe n°3 pour plus d'informations sur le discours du Maire de Kaolack qui résument les priorités de la Commune pour l'année 2003.

Tableau n°22 : Evaluation de l'investissement financier pour la gestion des déchets liquides en Fcfa

Périodes	Travaux programmés	Caractéristiques	Montant
Mesures d'urgence	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Curage des canaux</li> <li>- Curage caniveaux marché central</li> <li>- Reconstruction des dalles cassées</li> <li>- Acquisition de pompes d'épuisement et de tuyaux flexibles</li> <li>- Renforcement de moyens logistiques pour les services techniques communaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>20 022 ml</li> <li>1 305 ml</li> <li>10 000 unités</li> <li>1 GM</li> <li>1 camion grue+ 1 pick-up L200</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>82 610 000</li> <li>2 943 687</li> <li>75 000 000</li> <li>22 853 333</li> <li>51 000 000</li> </ul>
<b>Total 1</b>			<b>234 407 020</b>
Actions dans le court terme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construction de 2 stations de pompages</li> <li>- Construction de canaux neufs et réhabilitation</li> <li>- Etudes et supervision</li> <li>- Equipement de deux stations de pompages</li> <li>- Extensions réseaux des eaux usées</li> <li>- Assainissement du quartier de Médina Baye</li> <li>- Etudes et supervision</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Génie civil +équipement</li> <li>16 300 ml</li> <li>Rémunération</li> <li>Pièces hydrauliques et électriques, réhabilitations et équipements</li> <li>Réseau primaire et secondaire</li> <li>Collecteur</li> <li>Rémunération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>812 870 000</li> <li>1 039 900 000</li> <li>240 860 000</li> <li>36 246 600 + 13 838 325</li> <li>327 500 000</li> <li>243 609 000</li> <li>80 755 210</li> </ul>
<b>Total 2</b>			<b>2 795 599 135</b>
Actions dans le moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Canal périmètre ceinturant la ville du côté Nord-Ouest</li> <li>- Digue route de protection</li> <li>- Actualisation du plan directeur d'assainissement des eaux usées</li> <li>- Doter la ville d'un plan directeur de drainage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etude à finaliser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 106 279 040</li> </ul>
Total 3			1 106 279 040
<b>Total Général</b>			<b>4 136 285 195</b>

Source : Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement, octobre 2000

## *2. Amélioration de la gestion des déchets solides*

Là aussi, un certain nombre de mesures sont mises en place notamment au niveau de la production, de la collecte et de l'élimination des déchets<sup>145</sup>.

### ***La production :***

Après balayage, les ordures doivent être stockées dans des poubelles, afin de permettre un bon conditionnement à domicile et de faciliter la collecte. Le balayage des rues concernera les différentes artères bitumées de la ville. Le balayage des voies et lieux publics pourra être confié aux temporaires volontaires de l'AGETIP. Les produits de balayage des rues seront stockés dans des récipients de 100 litres.

### ***La collecte :***

Le territoire communal sera réparti en 18 unités territoriales de collecte des déchets. Une unité territoriale peut représenter un quartier ou un groupe de quartiers. Deux schémas seront adaptés pour la collecte des déchets :

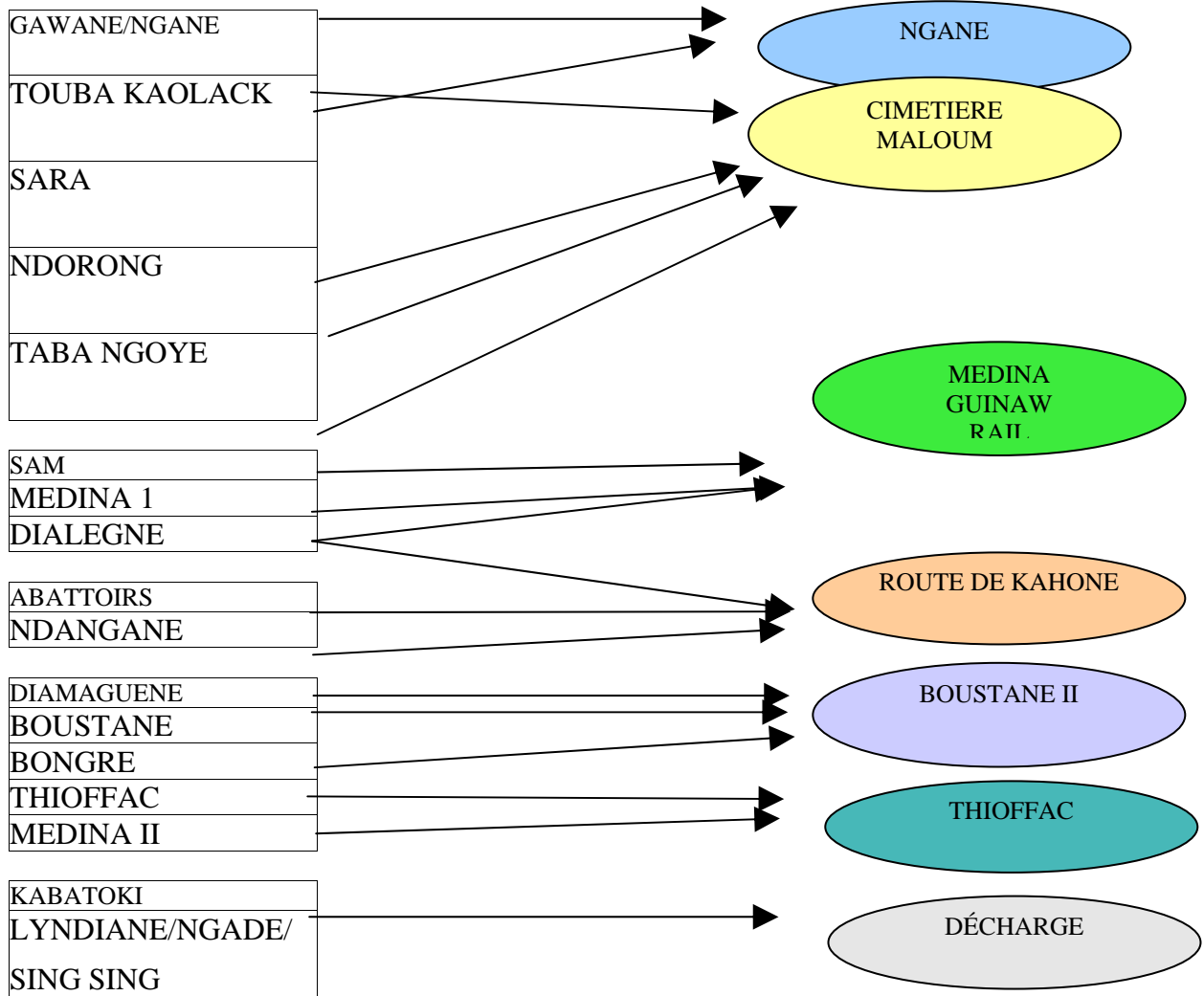
---

<sup>145</sup> Rapport sur le programme d'urgence, op, cit, 2002, p. 29.

**Figure n° 13: Schéma des unités territoriales**

**UNITÉS TERRITORIALES**

**CENTRES DE TRANSFERT**



Source : Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement.

**1<sup>er</sup> schéma** : — Source <sup>Collecte</sup> ————— <sup>Élimination</sup> —————>

Ce scénario sera exécuté au niveau de l'unité territoriale n°1 qui concerne le centre-ville, notamment les quartiers de Léona, Kasnack et Kasaville. La collecte sera faite de porte à porte au niveau du centre-ville. L'unité territoriale n°1 renferme également les trois marchés les plus importants de la ville. A ce niveau, chaque matin les tracteurs viendront enlever les remorques, qui servent de stockage aux balayeurs des lieux, pour les transporter à la décharge.

**2<sup>ième</sup> schéma** : Source → Pré-collecte → Site de transfert → Collecte → Elimination

Ce système à deux phases sera exécuté au niveau des 17 autres unités territoriales.

### **1<sup>er</sup> phase : La pré-collecte**

La formule mise en œuvre par le CODEKA à travers le ROC, semble être très pertinente. En effet, les enquêtes effectuées auprès des ménages ont révélé une forte utilisation des charrettes pour l'évacuation des déchets solides ménagers et également les populations affichent une détermination à participer financièrement pour l'évacuation des ordures ménagères.

Chaque unité territoriale sera découpée en sous unités de 150 concessions où la pré-collecte s'effectuera en porte à porte, par une charrette. Cette pré-collecte devra mobiliser 83 charrettes.

Le personnel de la charrette sera constitué de deux charretiers-éboueurs. Les charrettes acheminent les déchets collectés vers les six centres de transfert prévus, qui polarisent comme le montre le schéma ci-dessus un certain nombre d'unités territoriales.

Chaque unité territoriale disposera d'un superviseur qui aura pour mission de vérifier la collecte effective dans les circuits indiqués, de veiller au dépotage effectif au niveau des centres de transfert et de recouvrer les redevances des populations. La collecte s'effectue selon les mêmes dispositions énoncées pour le ROC.



## **2<sup>ème</sup> phase : L'élimination par la mise en place d'une décharge contrôlée ou un centre d'enfouissement technique**

C'est le mode de traitement le plus approprié pour les ordures de la commune de Kaolack. Il permet un stockage définitif des déchets et de leurs produits inorganiques. Il constitue un procédé de traitement autonome et assez complet, s'adapte aux quantités de déchets à traiter.

La qualité du système mis en œuvre sera dans une grande mesure déterminée par son mode de financement. Le tableau ci-après récapitule le montant nécessaire pour la gestion des déchets solides à Kaolack :

Tableau n°23 : Estimation de l'investissement financier pour la gestion des déchets solides à Kaolack en Fcfa

<b>Désignation</b>	<b>Montant</b>
Pré-collecte	113 300 000
Création de six centres de transfert	80 556 000
Aménagement d'une décharge contrôlée	285 438 000
Equipement de la décharge contrôlée	70 000 000
Information sensibilisation	16 485 000
<b>Total</b>	<b>565 779 000</b>

Source : Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement, octobre 2002

La première réaction lorsqu'on analyse ces deux tableaux nécessaires pour la gestion des déchets solides et liquides, est de savoir si la commune de Kaolack peut supporter un tel investissement ?

La réponse paraît évidente, c'est non.

Face à un budget annuel de plus d'un milliards de francs cfa, la situation risque de durer. C'est pourquoi, La commune sollicite non seulement l'appui de l'Etat, mais aussi de bailleurs de fonds pour la résolution des problèmes qui nécessitent des moyens financiers que ne peut supporter son budget. Le tableau ci-dessous présente globalement le montant des financements sollicités par la commune :

Tableau n°24 : Financement général sollicité pour l'aménagement urbain et l'assainissement à Kaolack en francs cfa

N°	Désignation	Montant
1	Adduction d'eaux potables (bornes fontaines)	148 100 000
2	Eclairage public	119 605 548
3	Aménagement trame verte	546 000 000
4	Assainissement ligne (Eaux pluviales et Eaux usées)	3 901 878 175
5	Gestion des déchets solides	802 995 000
	<b>Total</b>	<b>4 972 578 723</b>

Source : Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement, octobre 2002

### 3. Les autres aspects liés à la gestion de l'insalubrité à Kaolack

#### • les aspects institutionnels et organisationnels

Comme le souligne Tahar IDDER<sup>146</sup>, un projet d'assainissement s'inscrit toujours, comme on le sait, dans un contexte géographique, socio-économique et culturel particulier. La nécessité de prendre en compte tous ces aspects implique l'intervention de nombreux acteurs : les entreprises publiques et privées, les collectivités, les organismes de recherche, les ONG, les organisations de quartier, etc.

Compte tenu, cependant, des grandes carences que connaissent les dispositifs réglementaires, il existe encore une très grande ambiguïté dans les rôles et les responsabilités des différents acteurs qui interviennent dans le secteur de l'assainissement.

Deux facteurs essentiels sont à souligner concernant la répartition des pouvoirs :

- certains Etats jouent un rôle trop dominant dans la gestion et la prise de décisions ;
- au sein des institutions d'assainissement, certains services sont plus valorisés que d'autres. Ainsi, les services chargés de la réalisation d'ouvrage sont souvent plus valorisés que ceux qui s'occupent, notamment, des tâches d'entretien.

<sup>146</sup> Collectif, AQUADEV, op, cité, déc 2000, pp. 45-47

Dans les villes des PVD, deux tendances de planification urbaine semblent généralement se dessiner :

- une tendance à planifier par le haut où l'administration décide de stratégies de développement urbain. A Kaolack, la gestion des déchets a été pendant très longtemps une affaire de la municipalité. Faute de moyens suffisants, il y a eu un désengagement et un laisser-aller au niveau d'un certain nombre de quartiers, ce qui a suscité, l'émergence d'organisations de quartiers pour prendre en charge l'amélioration des conditions de vie des populations.

- Une tendance à planifier par le bas, selon une approche territoriale ascendante, en partant d'une expérimentation à l'échelle d'un quartier par exemple. A Kaolack, le Comité de Développement de Jammagên avait été constitué en 1993 pour lancer des opérations de développement urbain sur ce quartier périphérique. Ses actions ont porté notamment sur la gestion des déchets et la propreté du quartier. Cette action a été soutenue par l'AFD ; la municipalité comme l'ONG Caritas-Kaolack avait été actives dans la promotion et l'appui à ce comité. L'expérience de Jammagên a été vulgarisée par la municipalité de Kaolack au niveau des autres quartiers de Kaolack.

Ces deux approches présentent des limites, dans la mesure où la première a tendance à orienter les institutions vers la spécialisation et la centralisation, alors que ces formes institutionnelles comme nous l'avons déjà souligné ne sont pas souvent adaptées aux réalités des populations. Quant à la seconde approche, elle ne tient pas compte à la grande variabilité temporelle et spatiale inhérente au milieu urbain.

#### **• Les aspects sociaux et culturels**

La prise en compte insuffisante des traditions sociales et culturelles des populations concernées, lors de la conception de projets, a conduit malheureusement à de très nombreux échec. A Kaolack, les exemples sont bien connus, il est donc inutile de revenir sur ces aspects.

### • Faire participer les populations dans la réalisation des projets

Comme le souligne Tahar IDDER<sup>147</sup>, faire participer les populations reste la meilleure façon pour une appropriation des équipements par les bénéficiaires et, par conséquent, une responsabilisation des usagers. La commune de Kaolack a compris depuis quelques années l'importance de l'implication des populations à la gestion des projets. Ceci sera abordé dans la dernière partie relative au CODEKA.

Partant toujours du fait que chaque situation est particulière, chercher à dévoiler les spécificités de chaque situation constitue une première étape qui permet d'effectuer un travail constructif avec la communauté. Il faudrait alors identifier avec la meilleure précision possible, des éléments tels que :

- le niveau de vie de la population (revenu de la population, statut foncier de l'habitat, état de l'assainissement etc.)
- son mode de vie (type d'habitat, pratiques en matière d'assainissement, vision des populations vis-à-vis de l'hygiène). Sur ce point, de nombreuses interrogations se posent encore aujourd'hui. Partout à Kaolack, lorsqu'on se promène dans les rues, ce qui saute le premier à l'œil, c'est l'importance des ordures. On a l'impression que les populations ne se rendent pas compte du danger qui existe à côtoyer les ordures.

Au niveau communautaire, l'opération « Set Sétal »<sup>148</sup> initiée à partir de 1988 et qui connaît aujourd'hui un essoufflement, a représenté une expérience intéressante en termes d'auto-prise en charge par les populations de leur environnement. Ces réalisations orientées vers la lutte contre l'insalubrité au niveau des quartiers sont reprises actuellement avec l'appui des municipalités.

Elles contribuent à combler les insuffisances constatées dans l'enlèvement des ordures ménagères, dans les quartiers périphériques surtout. Les interventions du mouvement associatif dans l'amélioration du cadre de vie ont également généré des résultats probants en matière de désensablement des voies publiques, de curage des canaux à ciel ouvert, de pré-collecte des ordures et de sensibilisation des populations.

---

<sup>147</sup> Collectif AQUADEV, op, cit, déc 2000, p. 46.

La participation communautaire est un concept essentiel et largement admis, mais il semblerait qu'il manque encore d'outils méthodologiques précis à mettre à la disposition des porteurs de projets. C'est pourquoi, il est essentiel d'identifier et de mettre en relation les organismes de référence ayant produit des méthodes de participation communautaire, et d'évaluer les différentes méthodes au moyen d'études comparatives et de projets de recherche.

#### • **L'importance de la formation**

Le succès de tout projet d'aménagement repose, en grande partie sur les qualités professionnelles des acteurs qui interviennent aux différents stades de sa réalisation. Il est donc essentiel de mettre l'accent, dès le départ, sur le type de formations à dispenser à ces acteurs afin d'assurer au mieux le bon fonctionnement des aménagements. Il serait souhaitable par ailleurs d'établir des programmes d'information et de sensibilisation destinés aux usagers des services d'assainissement.

---

<sup>148</sup> L'expression set-sétal provient du Wolof (langue nationale du Sénégal), qui veut dire « rendre propre ».

## Conclusion chapitre IV

Pour conclure ce chapitre, il convient de souligner que l'assainissement urbain, terme qui évoque une équation problématique multidimensionnelle, comporte comme le souligne Jean Joachim Diaga BASSE<sup>149</sup> des soubassements multiples, des enjeux à plusieurs égards, des connotations certaines avec d'autres secteurs économiques et sociaux, notamment celui de la santé qui en est le réceptacle premier. En cela, il est bel et bien un défi de société notamment pour ces villes secondaires comme Kaolack, qui faute de moyens financiers suffisants, ont de plus en plus de mal à faire face à cette situation.

Le programme d'urgence en assainissement envisagé à Kaolack ne peut plus être supporté par la municipalité dans les conditions d'aujourd'hui. La décision qui vient d'être prise par l'autorité municipale indique le passage nécessaire à la privatisation du programme d'assainissement de la ville. Ce programme prévu pour l'année 2004 sera mis sous la gestion de l'Etat. Il est convenu, à partir de cette date, de passer à une gestion professionnelle pour rendre Kaolack propre<sup>150</sup>

Les problèmes d'assainissement ne seront parfaitement résolus que si des solutions appropriées sont appliquées : c'est-à-dire simples, peu coûteuses et adaptées au contexte local. Autant que faire se peut, ces solutions doivent intégrer des activités rémunératrices. Les potentialités ne manquent pas dans cette perspective de valorisation des sous-produits, et donc de rentabilisation du secteur. Face à la faiblesse du secteur institutionnel, l'approche participative et la décentralisation doivent constituer le socle des actions d'assainissement. L'implication de tous les acteurs serait une force non négligeable alors que la recherche d'échelle optimale des réseaux d'assainissement à travers la décentralisation, épargnerait des dysfonctionnements et aurait l'avantage d'être plus économique.

---

<sup>149</sup> Collectif, AQUADEV, op, cit, déc 2000, p. 89.

<sup>150</sup> Fall A., "Assainissement de la ville de Kaolack : la mairie remet le dossier à l'Etat, Sud Quotidien, 28 octobre 2003.

On ne peut relever le défi « assainissement urbain » sans un changement radical des mentalités et des comportements de la part des populations. La mise en œuvre de stratégies d'information, d'éducation et de communication en direction de ces dernières aiderait à y parvenir. De même, les pouvoirs publics doivent pouvoir prendre leurs responsabilités et s'acquitter correctement de leur rôle et devoirs. Sur ce, une clarification institutionnelle sur les prérogatives de toutes les catégories d'acteurs de l'assainissement s'impose. Si l'on parvient à élucider la question de savoir qui fait quoi sur quoi, cela participera à l'optimisation des actions menées pour la salubrité publique.

Enfin, le défi de l'assainissement ne peut être arraisonné que par une coalition de tous les protagonistes du développement : Etat, collectivités Locales, Partenaires financiers Internationaux, Société Civile etc. Ces acteurs ne doivent pas voir en l'assainissement un fardeau, mais une condition nécessaire et primordiale pour le développement. C'est sans doute ce qu'a compris la commune de Kaolack depuis 1996, avec l'arrêté municipal créant le CODEKA, qui regroupe l'ensemble des acteurs de la ville pour un développement humain et solidaire qui prend en charge tout l'homme.

### **TROISIEME PARTIE :**

**UNE « MEILLEURE GOUVERNANCE » :UN FONDEMENT DE  
DEVELOPPEMENT DE LA VILLE DE KAOLACK**



## INTRODUCTION

Au cours des vingt dernières années, on a assisté à un changement radical sur la façon d'appréhender les problèmes urbains. On reconnaît désormais que ces problèmes ne peuvent être résolus en passant outre les connaissances, l'innovation et la capacité d'organisations locales. On reconnaît également que les villes sont le résultat d'un immense éventail d'investissement en capital, en expertise et en temps, tant par les individus, les associations, les ONG, les partenaires financiers, etc.

Pour Francis Godard<sup>151</sup>, les questions des politiques des villes et du rôle des pouvoirs locaux se posent au moment où une nouvelle géopolitique mondiale se constitue, qui inclut les villes comme acteurs mondiaux. Lieux de regroupements de la richesse mondiale, les villes sont également le lieu de regroupement des grandes pauvretés. Lieux d'acculturation et d'intégration sociale, les villes sont le lieu de fractures sociales, de la marginalisation, d'exclusion et même paradoxalement, d'isolement. Elles constituent aussi le terrain privilégié de l'innovation sociale et politique et le terrain d'une nouvelle réflexion sur les normes et les pratiques de l'action publique locale de demain.

Une nouvelle ère de l'action publique en matière de gouvernement des villes, basée sur de nouvelles règles de coopération entre une diversité d'acteurs, s'ouvre depuis quelques années. Elle se fonde sur une double prise de conscience : d'une part, celle des limites des modes d'action publique fondés sur une vision centralisée et hiérarchisée de la planification urbaine et du rôle de l'Etat ; et d'autre part, celle des impasses voire des risques d'éclatement social et de développement fragmenté des villes auxquelles conduit une vision strictement libérale du développement urbain<sup>152</sup>

Au Sénégal, plusieurs expériences de planification locale ont été initiées. Cependant, conçues de manière très centralisée autour de l'autorité locale, ces systèmes de planification n'ont pas suffisamment pris en compte les dynamiques sociales, culturelles et même économiques locales. Aussi ont-ils vu leur impact limité. Ces approches ont également favorisé l'émergence d'une multitude d'initiatives éparses développées par les populations,

---

<sup>151</sup> Godard F., « Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine », Habitat II, Istanbul, Juin 1996, p. 2.

<sup>152</sup> Padioleau J-G et Demesteere R., « Les démarches stratégiques de développement des villes », Les Annales de la Recherche Urbaine, n°51, 1991, in Godard F., op, cit, p. 2.

dans un contexte de dégradation accélérée de l'environnement urbain, d'occupation anarchique de l'espace, de mauvaise gestion des marchés et autres espaces collectifs, etc.

D'une manière générale, et au Sénégal, l'échec de ces politiques a conduit les autorités locales et leurs partenaires au développement à imaginer de nouveaux outils de planification, conçus comme des approches participatives d'actions concertées.

Ce partenariat vise à promouvoir une « manière de faire » reposant sur la participation populaire, la concertation et le dialogue avec l'ensemble des partenaires sociaux. Ce choix opéré par la plupart des villes sénégalaises s'explique par l'ampleur des problèmes à gérer, et au développement. Cette participation répond aussi à la nécessité de bâtir une vision d'ensemble de la ville pour construire, autour de la solidarité des acteurs, un projet de société partagé.

En outre, du fait de la multiplicité des acteurs qui font la ville et qui s'ignorent, à différentes échelles d'intervention, il semble nécessaire de privilégier avant tout des stratégies de concertation d'actions qui visent à la mise en synergie et l'harmonisation des efforts et des énergies pour réussir une planification stratégique de développement de la ville. A ces justifications, s'ajoute le contexte de la décentralisation. Ce dernier permet aux communes de disposer de pouvoirs plus importants dans la définition des orientations économiques et sociales au niveau local, dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes municipaux.

La ville de Kaolack offre à cet égard une parfaite illustration sur une nouvelle façon de gérer et de régler les problèmes de développement urbain. Dans le cadre de la démarche participative adoptée par les autorités municipales, différents acteurs interagissent entre eux selon les responsabilités des rôles joués par chacun d'eux. Il s'agit :

- des acteurs institutionnels (la Commune, l'Etat et ses services déconcentrés)
- des partenaires extérieurs (ONG, les partenaires financiers internationaux, la coopération décentralisée) ;
- les populations à travers les dynamiques associatives.

L'objet de cette partie est double : il s'agit d'une part de montrer le rôle et les stratégies des différents acteurs qui interviennent dans la gestion urbaine à Kaolack, et d'autre part, à partir de l'exemple du CODEKA la stratégie de gouvernance communale mise en place par la municipalité pour la gestion des problèmes de développement de la ville.

## CHAPITRE V :

### **IDENTIFICATION ET CARACTERISTIQUES DES ACTEURS INTERVENANT DANS LA GESTION URBAINE A KAOLACK.**

---

#### **INTRODUCTION**

Bien que les lois sur la décentralisation marquent une nouvelle base juridique pour l'administration du territoire sénégalais, en déléguant une autonomie et des compétences spécifiques aux collectivités locales, cette réforme institutionnelle ne suffit pas à elle seule à expliquer les transformations affectant les modes de gestion locale. Au-delà d'une volonté idéologique de rapprocher légitimement les citoyens des décideurs politiques, la décentralisation amorce profondément la modernisation et la rationalisation de l'action publique.

Les villes apparaissent désormais comme des acteurs incontournables dans la répartition actuelle des pouvoirs locaux. Leur montée en puissance supplante la perte de vitesse d'un Etat-providence questionnant sa capacité de régulation et de production du lien social.

Les villes doivent aujourd'hui composer avec tous les partenaires potentiels pour assurer leur développement économique et leur expansion territoriale. Les modes de gestion urbaine en sont par conséquent modifiés puisque intégrant à la fois la compétition inter-urbaine, la privatisation des services urbains et une démarche de planification stratégique. Les relations avec l'administration centrale sont remplacées par des processus locaux de négociation pluriels. L'analyse des relations entre l'administration centrale et les collectivités locales doit aujourd'hui insister sur la nécessité de coopération entre les acteurs locaux recherchant un accord à partir d'un minimum d'intérêts communs. La contractualisation ressort comme un nouveau mode de régulation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Les acteurs urbains regroupent l'ensemble des citoyens qui par le fait de résider, de travailler ou de consommer, participent à la vie de la cité ; on peut y ajouter aujourd'hui la

présence de partenaires financiers qui constituent de véritables institutions d'appui au développement. Si tout le monde est acteur, certains jouent un rôle différent par leur engagement politique, citoyen ou socio-économique.

Dans ce chapitre, nous montrerons que la gestion urbaine fait intervenir une multitude d'acteurs, depuis l'Etat qui collecte les ressources fiscales et définit le cadre réglementaire de l'urbanisation, en passant par ses services déconcentrés, les collectivités locales, les associations, la coopération décentralisée et les partenaires au développement dans un contexte de décentralisation. Il s'agit de montrer leur rôle dans la gestion urbaine à Kaolack.

## Section 1. Une diversité d'acteurs comme cause des dysfonctionnements observés à Kaolack

### *1. L'Etat et les Collectivités Locales*

#### 1.1 : la Commune face à ses nouvelles compétences

La Commune pour le citoyen, c'est le lieu privilégié pour se familiariser avec les choses de la Nation. A ce titre, elle est une école de civisme, un centre d'initiation pour la vie. Une ville se distingue d'une autre, par le dynamisme de la gestion municipale, par l'esprit créateur de ses édiles, par leur dévouement à la cause de leurs administrés<sup>153</sup>.

Le Président Senghor a affirmé que la Commune est le premier cadre de participation populaire responsable et qu'une politique municipale saine doit sauvegarder les intérêts de la collectivité tout en préparant les citoyens dans un effort dur et pur, à leur rôle permanent d'agent de développement. Le chef de l'Etat d'alors a ensuite mis l'accent sur une politique municipale efficace qui devra être fondée essentiellement sur des règles de gestion strictes, dont la vertu principale sera leur adaptation aux besoins des communautés urbaines et aux possibilités propres à chaque ville. Il s'agit en réalité pour les équipes municipales d'animer les structures communales pour l'essentiel et les techniques éprouvées du système de gestion.

Les préoccupations d'une municipalité étant très proches de celles de l'urbaniste parce que visant le même but d'assurer aux populations des conditions économiques et sociales favorables, notre première curiosité a consisté d'une part à analyser le rôle de la municipalité de Kaolack dans la gestion de sa ville et la manière dont ce rôle est accompli. D'autre part, nous nous sommes posés la question de savoir si, avec le désengagement de l'Etat sénégalais au profit du secteur privé et des collectivités locales, les municipalités ont la capacité suffisante pour faire fonctionner les équipements et les services nécessaires à la satisfaction des besoins essentiels des communautés.

---

<sup>153</sup> Editorial Le Soleil, à l'occasion de l'inauguration du nouvel Hôtel de Ville de Kaolack par le Président Senghor, n° 323, 28 mai 1971.

La décennie 1990/2000 a été marquée au Sénégal par une avancée importante dans le cadre de la décentralisation. Les collectivités locales ont été dotées d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière bien que l'Etat exerce toujours un contrôle de légalité.

D'un point de vue générale, la commune a compétences pour assurer à l'ensemble de la population, sans distinction, les meilleures conditions de vie. Elle intervient notamment en matière de planification et de programmation du développement local et de l'harmonisation de cette programmation avec les orientations régionales et nationales. En outre, comme nous l'avons déjà souligné, des compétences dites de proximité sont transférées de l'Etat vers les collectivités locales. Il convient d'insister dans cette étude sur l'importance des finances communales sans lesquelles aucun développement viable au niveau local ne peut être envisagé.

L'audit organisationnel et financier effectué par l'ADM<sup>154</sup>, permet de constater une dégradation de la situation financière de la commune de Kaolack au cours des dernières années et certaines faiblesses dans ses capacités de gestion. Le tableau ci-après permet d'avoir une certaine lisibilité des finances à Kaolack

---

<sup>154</sup> Contrat de ville de Kaolack, op, cit, p. 12.

Tableau n°25 : Situation financière de la Commune de Kaolack en francs cfa

N°	Désignation	1995 R	1996 R	1997 RP	1998 P
1	Recettes ordinaires totales	939 897 000	1 047 388 000	899 338 000	995 237 000
2	Report	18 512 000	129 859 000	98 979 000	11 000 000
3	Recettes ordinaires année <b>(1-2)</b>	921 385 000	917 529 000	800 359 000	984 237 000
4	Dépenses de gestion	632 008 000	743 130 000	769 910 000	936 740 000
5	Epargne brute <b>(1-4)</b>	307 889 000	304 258 000	129 428 000	58 497 000
6	Annuité dette crédit	0	0	0	0
7	communal Epargne nette <b>(5-6)</b>	307 889 000	304 258 000	129 428 000	58 497 000
8	Dépenses extraordinaires Hors dette	216 738 000	391 470 000	161 697 000	126 658 000
9	Besoin de financement <b>(8-7)</b>	-91 151 000	87 212 000	32 269 000	68 161 000
10	FECL et fonds de concours	30 000 000	157 039 000	49 267 000	94 000 000
11	Recettes propres d'investissement	178 029 000	210 563 000	112 428 000	68 663 000
12	Excédent reporté sur Investissement	89 723 000	81 014 000	57 146 000	57 144 000
13	Solde de clôture en Investissement	81 014 000	57 146 000	57 144 000	93 149 000
14	<b>(10+11+12)-8</b> Solde globale de clôture <b>(1+10+12)-(4+6+8)</b>	210 874 000	150 841 000	74 144 000	82 983 000

Source : ADM, Contrat de ville de Kaolack, 1998

R : Réalisation ; RP : Réalisation prévision ; P : Prévisions



Il ressort de ce tableau un certain nombre de remarques que révèle par ailleurs l'audit sur le plan financier<sup>155</sup> :

De 1995 à 1997, la moyenne des recettes ordinaires de la commune s'évalue à 880 millions de francs CFA par an alors que les dépenses ordinaires de gestion s'établissent à environ 715 millions. Les dépenses ont évolué plus rapidement que les recettes, ce qui a provoqué une baisse sensible de l'épargne et de l'investissement sur fonds propres.

La situation financière de la commune se dégrade de plus en plus et réduit la marge de manœuvre des municipalités. En effet, la liquidité financière de la Commune est passée de 210 millions en 1995 à 74 millions en 1997. Cette situation résulte notamment de la stagnation des recettes fiscales, de la croissance de la masse salariale du personnel non-fonctionnaire et de l'annulation, à partir de 1997, de la subvention de l'Etat pour le financement des salaires de la police municipale.

Le montant des impayés et des dettes au 31 décembre 1997 étaient évalués à 467 millions de francs CFA, constitués des arriérés auprès de la Société des Eaux (SDE) pour 21 millions, la Société Nationale de Télécommunication (SONATEL) pour 30 millions et la Société Nationale d'Electricité (SENELEC) pour 416 millions.

Au plan de l'organisation administrative et technique, l'audit révèle des faits suivants :

Le niveau d'encadrement est relativement faible au regard des différentes missions de la commune. En dehors des services techniques communaux, les autres services sont dirigés par un personnel d'un niveau d'étude primaire. Les services techniques manquent de d'agents compétents, notamment des techniciens supérieurs qui prendraient en charge le suivi des volets assainissement, électricité et travaux publics.

---

<sup>155</sup> Contrat de ville de Kaolack, op, cit 1998, pp. 12-13.

La gestion financière et comptable est mal assurée. Les comptes administratifs ne sont pas tenus depuis 1973 ; les statistiques sur les activités marchandes et le suivi des recettes sont pratiquement inexistantes. La comptabilité analytique n'est pas encore mise en place et il est impossible d'apprécier le rendement des activités marchandes génératrices de recettes. Toute la comptabilité est traitée de façon manuelle. Il conviendrait de renforcer le service financier et comptable en ressources humaines appropriées, qui prendrait en charge de manière efficiente la comptabilité financière et budgétaire. Sur la base de ce constat, des mesures d'ajustement sont nécessaires afin d'améliorer la viabilité financière de la commune. Ces mesures font l'objet du Programme d'Ajustement Municipal (PAM).

### ***Les actions de mobilisation des ressources***

Les recommandations émises entre l'ADM et la Commune peuvent se résumer comme suit :

- Le paiement préalable par les redevances des frais de bornage avant toute attribution ;
- La révision générale à la hausse des locations de souks, cantines, droits de stationnement, de 20 % à partir de 1999, notamment après la réalisation des rénovations des marchés et gares routières ;
- L'établissement de contrats de gestion pour tous les souks, cantines, loges de boucherie et échoppes ;
- La constitution, en collaboration avec le Centre Régional des Impôts et la Recette Perception Municipale, d'un registre fiscal des patentes ;
- La mise en place de l'opération d'adressage ;
- L'organisation d'une tournée annuelle de PPA (Paiement Patente par Anticipation), mobilisant la Recette Perception Municipale, le Centre Régional des Impôts et la Mairie ;
- Le recouvrement régulier des taxes communales sur l'eau et sur l'électricité ;
- La mise en œuvre, avec l'appui de l'ADM, d'une étude et d'un processus opérationnel, pour préparer le désengagement de la commune des activités marchandes.

### ***Les actions d'amélioration de la gestion***

Là, aussi, un certain de mesures ont été prises :

- Le renforcement du service de l'agent voyer et du service financier par le recrutement de techniciens d'un niveau d'études universitaires ;
- L'organisation des actions de formations en partie sur place dans les locaux de la commune et en partie sous forme de stage à Dakar. Les thèmes de formation devront avoir un caractère essentiellement pratique en faisant appel à l'expérience concrète des agents et aux difficultés qu'ils ont à résoudre dans le cadre de leurs fonctions ;
- La mise en place de la comptabilité des recettes, notamment la comptabilité des recouvrements par collecteur et par équipement ;
- L'assistance du Centre Régional des Impôts pour la mise à jour de l'assiette ;
- La production annuelle régulière du compte administratif et du compte de gestion ;
- La revue de l'organigramme, des postes de travail et des emplois au regard des nouvelles compétences de la Commune, et la définition d'un plan d'orientation des ressources humaines à moyen terme et à long terme ;
- La mise en place d'un manuel de procédures administratives, comptable et financière et d'un manuel de références pour la gestion des activités techniques, lesquels décrivent de façon formelle, l'organisation, les relations fonctionnelles, les processus de traitement et de contrôle interne, les documents de travail, les normes et méthodes, sur la base desquels les activités sont planifiées, exécutées et évaluées. Il faudra aussi mettre en place un tableau de bord de gestion, véritable système d'information de gestion, permettant à la commune de suivre et d'évaluer l'exécution des activités et les performances ;
- L'acquisition de matériel et services informatiques pour l'automatisation de la gestion administrative, comptable et financière, et le suivi des statistiques relatives aux bases de données économiques, financières et techniques.

### ***Les actions d'assainissement des finances***

Les recommandations formulées entre la Commune et l'ADM sont les suivantes :

- Pour assurer la mobilisation de l'autofinancement et le paiement des arriérés aux concessionnaires, et l'équilibre financier prévisionnel, il faut procéder à la revue à la baisse du budget des dépenses ordinaires de 1998, 1999 et 2000, notamment :

- La masse salariale et les indemnités accordées aux responsables municipaux de manière à approcher le montant des dépenses de 1997, sous réserves de l'impact de la progression normale des indices des salariés et des recrutements indispensables , le non remplacement des départs à la retraite ;
- Les dons et subventions aux associations, et dépenses à caractère culturelle et politiques ;
- Les frais des bureaux, déplacements et carburant, communications téléphoniques.

- La finalisation des plans d'apurement des arriérés accumulés vis-à-vis de la SDE, de la SONATEL et de la SENELEC

- La mise en œuvre d'une étude détaillée pour vérifier le bien fondé des consommations électriques, notamment pour l'éclairage public, proposer une procédure de contrôle contradictoire des relevés de la SENELEC, et concevoir une méthode d'évaluation des consommations prévisionnelles tenant compte du plan d'investissement et de réhabilitation du réseau électrique, à moyen et long terme.
- Le versement de subventions aux lieux de culte (Mosquée, Eglises) pour leurs consommations d'eau et d'électricité en lieu et place des prises en charge de consommations.

Il découle des recommandations ci-dessus, le projet de compte prévisionnel résumé comme suit :

Tableau n°26 : Equilibre financier ajusté en francs cfa

Désignation	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes ordinaires	914 302 000	792 483 000	959 237 000	1 000 642 000	1 023 530 000	1 046 835 000	1 069 893 000
Produits de l'exploitation	44 405 000	37 608 000	49 900 000	50 502 000	52 369 000	54 315 000	55 984 000
Produits domaniaux	267 280 000	297 148 000	334 050 000	360 386 000	369 411 000	380 744 000	392 077 000
Impôts locaux	386 849 000	353 344 000	460 200 000	473 200 000	483 699 000	492 199 000	500 699 000
Taxes municipales	18 047 000	42 916 000	48 860 000	49 837 000	50 834 000	51 851 000	52 888 000
Produits divers	197 101 000	18 124 000	22 500 000	22 950 000	23 409 000	23 877 000	24 355 000
Fonds de dotation	0	41 727 000	41 727 000	41 727 000	41 727 000	41 727 000	41 727 000
Remboursement participation	621 000	1 617 000	2 000 000	2 040 000	2 081 000	2 122 000	2 165 000
<b>Fonctionnement</b>							
Dépenses de gestion	743 127 000	779 253 000	898 174 000	863 700 000	856 800 000	862 400 000	869 600 000
Frais de personnel	253 841 000	257 335 000	260 000 000	265 000 000	267 000 000	270 000 000	275 000 000
Personnel Police M	163 321 000	156 307 000	163 203 000	165 000 000	167 000 000	168 000 000	169 000 000
Assur subv dons	84 081 000	83 640 000	100 000 000	80 000 000	80 000 000	80 000 000	80 000 000
Electricité			80 000 000	80 000 000	70 000 000	70 000 000	70 000 000
Consommation eau	23 508 000	61 262 000	35 609 000	25 500 000	25 500 000	25 500 000	25 500 000
Entretiens, réparation des places publiques	55 182 000	52 076 000	68 700 000	65 200 000	62 100 000	62 000 000	62 000 000
Carburant	56 254 000	49 879 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000
Imprimés et registres	26 218 000	29 815 000	34 100 000	30 000 000	31 000 000	31 000 000	31 000 000
Matières et fournitures	19 162 000	22 594 000	34 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000

Matériels d'entretien	17 076 000	19 386 000	19 150 000	20 000 000	21 000 000	22 000 000	23 000 000
Matériels de bureau	7 816 000	18 236 000	10 500 000	12 000 000	12 200 000	12 400 000	12 600 000
Transport personnel	1 251 000	8 576 000	11 432 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Communication Téléphonique	4 760 000	6 865 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 500 000	15 000 000
Location immeuble	13 220 000	5 740 000	8 300 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000	8 000 000
Entretien et réparation véhicules	7 268 000	4 563 000	5 100 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
Divers consommés	10 169 000	2 979	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Dette	0	0	80 000	74 000	46 000	21 000	21 000
Participation au PAC			631 000	78 000	126 000	731 000	731 000
Mensualités PAC	-	-	53 548 000	49 996 000	46 126 000	21 731 000	21 731 000
Eau et téléphonique			27 082 000	24 082 000			
Electricité							
Solde	171 175 000	13 230 000	-19 568 000	62 864 000	120 603 000	162 703 000	178 562 000
Dépenses d'investissement hors PAC	391 417 000	140 782 000	126 658 000	159 658 000	158 188 000	139 514 000	146 924 000
Recettes extraordinaires	150 466 000	57 137 000	102 769 000	104 769 000	106 769 000	108 769 000	110 769 000

En outre, sur la base de l'audit de l'ADM, il ressort que la commune doit bénéficier d'un financement du PAC à hauteur de 2.330.756.000 francs cfa.

Pour la réalisation des objectifs du PAC, l'organe d'exécution du programme l'ADM conclut avec l'exécutif de la commune un « contrat de ville », d'une durée de trois ans comprenant quatre volets :

- un plan d'ajustement municipal défini après réalisation d'un audit organisationnel et financier ; il comprend des recommandations et des engagements en matière de gestion, d'amélioration des ressources et de règlements de dettes ;
- un programme d'investissements prioritaires arrêté après un audit urbain et comprenant les catégories suivantes : (1) infrastructures : (voirie, drainage, éclairage public) ; (2) équipements de santé et d'éducation ; (3) équipements socio-économiques ; (4) équipements administratifs communaux ; (5) équipements marchands ; (6) projets environnementaux : (grands ouvrages de drainage, aménagement des zones de transfert des ordures ménagères, assainissement) ; (7) réhabilitation du patrimoine historique.
- un programme d'entretien prioritaire des équipements et infrastructures.
- des mesures d'accompagnement subventionnées par l'ADM telles que la formation du personnel, la dotation en outils d'identification des contribuables.

Comme nous l'avons déjà évoqué, en 1997, la commune de Kaolack a signé un contrat de ville, mis en œuvre en janvier 1998, celui finance :

- le Programme d'Investissement Prioritaire (PIP) de la Commune, pour un montant de 1 800 000 000 francs cfa ;
- les coûts des études, du contrôle et du suivi du PIP (260 756 000 francs cfa) ;
- et des mesures d'accompagnement au contrat de ville pour 270 000 000 francs cfa.

Le contrat de ville peut se résumer comme suivant :

Tableau n°27 : Contrat de ville en francs cfa

N°	Désignation	Montant
1	<p><b><u>Programme d'Investissements Prioritaires</u></b></p> <p>Infrastructures            Equipements éducatifs et de santé            Equipements socio-collectifs            Equipements administratifs et techniques communaux            Equipements marchands            Equipements environnements</p> <p><b>Total 1</b></p>	<p>880 000 000            388 500 000            81 000 000            115 000 000            267 000 000            68 500 000</p> <p><b>1 800 000 000</b></p>
2	<p><b><u>Mesures d'accompagnement</u></b></p> <p>Gestion des équipements marchands            Appui à la gestion            Appui à la formation            Elaboration et suivi des registres fiscaux            Opération d'adressage</p> <p><b>Total 2</b></p>	<p>50 000 000            90 000 000            25 000 000            26 000 000            79 000 000</p> <p><b>270 000 000</b></p>
3	<p>Coûts des études, du contrôle et du suivi du PIP</p> <p><b>Total 3</b></p>	<p>260 756 000</p> <p><b>260 756 000</b></p>
	<p><b>Total global</b></p>	<p><b>2 330 756 000</b></p>

Source : contrat de ville de Kaolack, mai 1998



Il ressort de ce contrat, un certain nombre d'observations :

Le PIP résulte à la fois :

- des besoins identifiés au cours de l'audit urbain, à partir notamment du niveau d'équipement par quartier ;
- du classement des besoins en fonction des priorités retenues par la municipalité ;
- de la sélection des projets en fonction des critères d'éligibilité du PAC ;
- du choix de projets opérés par la municipalité tenant compte de l'enveloppe disponible.

Le financement du PIP se décompose comme suit :

- un autofinancement de la commune à hauteur de 102 000 000 de francs CFA, représentant 5,7 % du montant total ;
- un crédit de l'ADM d'un montant de 204 000 000 de francs CFA, soit 11,3 % du montant total, au taux de 4,25 % sur 12 ans ;
- une subvention de l'ADM pour un montant de 1 494 000 000 de francs CFA correspond à 83 % du budget du PIP.

Pour l'ensemble du PIP, les travaux neufs et la réhabilitation du patrimoine de la commune représentent respectivement 49 % et 51 % du montant total des investissements. La priorité a été accordée aux infrastructures, aux équipements marchands et aux projets environnementaux avec respectivement 48 %, 15 % et 3,8 % du montant des investissements.

La commune s'engage, pendant la durée du contrat, à mobiliser sa part de l'autofinancement (102 000 000 de francs cfa) exigée pour la réalisation du PIP. Elle s'engage également à rembourser mensuellement en fonction des décaissements, l'emprunt de 240 000 000 de francs, contracté pour la réalisation de son PIP.

La Commune a mobilisé, dans le cadre du Programme d'Entretien Prioritaire (PEP) pour les années 1998, 1999, 2000, respectivement, 68,7 millions, 65,2 millions et 63,1 millions de francs cfa de ses recettes ordinaires.

S'agissant des mesures d'accompagnement, l'ADM apportera à la commune un appui dans ses relations avec les administrations impliquées dans la gestion urbaine et municipale. Ces mesures concernent, celles évoquées dans le tableau ci-dessus.

Ainsi, comme toutes les communes sénégalaises, la ville de Kaolack semblerait donc être partagée entre des lois de décentralisation lui transférant de larges compétences en matière d'aménagement de son territoire et une fiscalité trop limitée pour lui permettre d'assumer pleinement ses nouvelles fonctions. Pour Jean-Marie Cour<sup>156</sup> les villes continuent, pour l'essentiel, à dépendre de centres de décision lointains. Comment dans ces conditions espérer que les collectivités locales reprennent le contrôle de leur destin ?

La mise en œuvre de la décentralisation suppose un partenariat plus conséquent entre la commune, l'Etat, les bailleurs de fonds et la population organisée. La commune peut notamment compter sur l'aide l'Etat pour soutenir ses investissements dans le domaine des infrastructures, des équipements et des services prioritaires.

## 1.2 : Le rôle de l'Etat

Parmi les ressources provenant de l'Etat, on distingue :

Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) est prévu par le code des collectivités locales (1996). Créé par une loi de finances, ce fond reçoit chaque année une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit de l'Etat. Ce pourcentage est fixé chaque année par la loi de finances compte tenu, en principe, de l'évolution des transferts de compétences. Les critères de répartition de ce fonds sont arrêtés chaque année par voie réglementaire après avis du conseil national de développement des collectivités locales, organisme de suivi de la décentralisation regroupant autour du Président de la République et du Gouvernement, des représentants des services territoriaux de l'Etat et des collectivités locales.

---

<sup>156</sup> COUR J-M., op, cit, p. 1.

Depuis la création de ce fonds, deux critères sont utilisés pour sa répartition :

D'une critère de compensation : sur la base de ce critère, au moins 82% du montant global du fonds est réparti entre les régions, communes et communautés rurales en fonction du coût des charges résultant des compétences qui leur sont transférées. En outre, une allocation qui ne peut excéder 10% de la dotation globale est versée aux régions pour couvrir les charges de fonctionnement de leurs organes que sont le Conseil Régional, l'Agence Régionale de Développement, le Comité Economique et Social.

D'autre part un critère relatif à l'appui aux services déconcentrés ou territoriaux de l'Etat pour leur permettre de faire face correctement aux sollicitations des collectivités locales. Il comprend un montant forfaitaire et un montant proportionnel qui est fonction de la dimension et de la démographie de la circonscription administrative régionale. Au titre de ce FDD, les collectivités locales ont reçu au cours des trois dernières années environ 20 milliards de francs cfa répartis comme suit<sup>157</sup> :

Tableau 28 : Fonds de dotation de la décentralisation en % du total :

<b>Années</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Communautés rurales</b>	4%	4%	5%
<b>Communes</b>	35%	35%	34%
<b>Régions</b>	61%	61%	61%

Source : Direction des collectivités locales.

Depuis sa création, le fonds de dotation de la décentralisation a augmenté de l'ordre de 49,08%. Il finance à hauteur de 75% au moins les dépenses de fonctionnement des régions.

Cependant, pour importants que soient les fonds de dotation de l'Etat, ils masquent de profondes disparités et sont très en deçà des charges que doivent supporter les collectivités locales :

- la mise en place des crédits du fonds de dotation accuse des retards imputables à l'Etat ;
- les dotations de compensations allouées ne tiennent pas compte de certains paramètres tels que la carte sanitaire, la carte scolaire, la population à scolariser, etc.
- la prise en charge des compétences transférées est déficiente. Les régions consacrent leurs dotations pour l'essentiel à leurs dépenses de fonctionnement.

D'autres ressources provenant de l'Etat sont mobilisées pour appuyer le développement à la base. Il s'agit du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL). Créé par une loi des finances en 1977, et alimenté par les recettes générales de l'Etat, il a pour mission d'accorder des fonds de concours ordinaires ou spéciaux à l'ensemble des collectivités locales pour la réalisation de leurs investissements.

La répartition des fonds se fait entre les communes en fonction de leurs performances en matière de gestion administrative et financière : 50 % des fonds sont alloués suivant un taux inversement proportionnel aux charges de personnel et 50 % suivant un taux proportionnel à l'importance des investissements réalisés sur fonds propres. Au regard des données disponibles, de 1997 à 2001, les flux financiers de l'Etat aux collectivités locales provenant de ces deux fonds sont passés de 8 milliards 300 millions de francs CFA à 11 milliards 109 millions de francs CFA, soit une progression de 32% comme l'indiquent le tableau ci-dessous<sup>158</sup> :

---

<sup>157</sup> Forum sur la gouvernance en Afrique, Gouvernance locale et réduction de la pauvreté : cas du Sénégal, Maputo, Mozambique, 23-25 mai 2002, pp. 23-26.

<sup>158</sup> Forum sur la gouvernance en Afrique : op, cit, 2002, p. 26.

Tableau N°29 : Les flux financiers de l'Etat

<b>Fonds</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>
FECL	3.500.000.000	3.820.000.000
FDD	4.889.537.000	7.289.537.000
<b>TOTAL</b>	<b>8.389.527.000</b>	<b>11.109.537.000</b>

Source : Direction des collectivités locales

Le Fonds de Concours Spécial (FCS) issu du FECL est utilisé dans le financement de projets bien déterminés. Le FECL contribue aussi à la dotation de crédit communal. En plus des apports directs à partir des ressources propres de l'Etat, une partie de l'aide extérieure apportée au Sénégal par ses bailleurs de fonds se retrouve dans les régions du fait de la localisation des projets de programme triennal d'investissement public (PTIP).

En ce qui concerne la ville de Kaolack, compte tenu de l'absence de données sur les trois dernières années, nous nous sommes référés au contrat de ville établi par l'ADM et la commune pour réaliser le tableau ci-dessous.

Tableau n°30 : Ressources provenant de l'Etat pour la commune de Kaolack en milliers

<b>Désignation</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
FECL& FC	30 000	157 039	49 267	-	-	-	-	-
FD	0	0	41 727	41 727	41 727	41 727	41 727	41 727

Source ; contrat de ville, mai 1998

Comme le souligne Mamadou Sembène<sup>159</sup>, l'Etat a donc un rôle fondamental en matière de redistribution, de conception, et de surveillance des mécanismes de péréquation à l'intérieur du cadre national. Un rôle d'arbitrage à propos des choix conditionnant l'utilisation de l'espace urbain, le fonctionnement des services et l'affectation des ressources. En outre comme le souligne Mamadou DIA<sup>160</sup>, l'objectif est d'avoir un Etat plus légitime, transparent et ayant un grand sens des responsabilités et du service national qui puisse assurer les trois principales missions suivantes :

- *Tracer la voie pouvant mener à la croissance économique*

Il s'agit de dégager un nouvel équilibre entre les rôles respectifs des secteurs public et privé, où la responsabilité de l'Etat serait essentiellement axée sur les fonctions de souveraineté, la fourniture d'infrastructures physiques et sociales, et la création d'un environnement favorable aux activités productives privées et publiques. Ce rôle inclurait également la facilitation de l'accès aux données et informations économiques ainsi que le développement d'une capacité de réglementation efficace, afin de prévenir les monopoles, minimiser l'ingérence politique dans la gestion économique, et d'autres pratiques aberrantes.

- *Elargir la participation au processus de développement*

Le but serait de garantir la participation effective de la population dans le processus de décision, l'accès à l'information, le respect de l'Etat de droit, et l'égalité des chances dans le domaine économique.

- *Reconnecter l'Etat à la société civile*

Cette reconnection consiste à bâtir un système de gouvernance qui soit davantage pluraliste et participatif. Cela signifie une plus grande délégation, et la décentralisation au profit des collectivités locales, afin de créer une synergie et un partenariat plus réels entre les institutions du gouvernement central et celles des gouvernements locaux et traditionnels.

---

<sup>159</sup> Programme Solidarité Habitat (PSH), « Développement social urbain et coopération Nord-Sud », Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de la Coopération et du Développement, 1993, pp. 39-40. Cette étude a été réalisée par Mamadou Sembène sous la responsabilité du Comité de pilotage du PSH.

<sup>160</sup> DIA M., Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au Sud du Sahara, document technique de la Banque Mondiale, série du département technique Afrique, 1994, p. 32.

## *2. La présence d'acteurs extérieurs à prendre en compte : la coopération et l'aide au développement*

Pour Michèle Leclerc-Olives<sup>161</sup>, dans les textes consacrés à l'aide publique au développement par les grandes instances internationales, la coopération décentralisée, les ONG et de manière plus générale la société civile bénéficient d'une reconnaissance nouvelle. Elles font à présent figure d'acteurs essentiels pour l'efficacité des actions entreprises à l'endroit des populations des pays partenaires. Par ailleurs, la prise en compte de ces nouveaux acteurs s'accompagne en général de propositions renouvelées quant aux procédures à mettre en œuvre : le maître-mot en la matière est le partenariat qui veut associer l'ensemble des acteurs concernés à toutes les étapes du projet, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre et le suivi. Plus qu'une simple appropriation des réalisations, il devrait s'agir d'un changement radical au niveau des pratiques de gestion de projet.

Comme la grande majorité des villes sénégalaises, la ville de Kaolack reçoit depuis longtemps des aides extérieures pour soutenir son développement. Ces aides sont distribuées par de multiples acteurs qu'il faut intégrer comme nous l'avons déjà souligné parmi les acteurs de la gouvernance locale. Après une présentation du cadre théorique de l'aide au développement, nous évoquerons essentiellement les acteurs les plus engagés ces dernières années dans le développement urbain à Kaolack.

---

<sup>161</sup> Leclerc-Olives M., "Décentraliser : enjeux théoriques et politiques, GEMDEV, Cahier, n°32, octobre 2001, p. 31

## 2.1 : Cadre théorique de l'aide au développement

Depuis la moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, les actions de coopération se sont multipliées entre les pays du Nord et ceux du Sud entre lesquels les écarts de développement ne cessent de se creuser. Cette coopération devait permettre de réduire les écarts de niveau de vie, de donner à tous un accès à l'eau, à l'éducation ou encore à la santé. Très rapidement, cette coopération a pris la forme d'aide au développement. Celle-ci qui peut être définie comme des dons, prêts ou actions réalisées dans les PVD à des fonds débloqués par les acteurs des pays du Nord. Ces différentes formes d'appui au développement local repose<sup>162</sup> sur :

### *L'appui au développement municipal :*

L'appui aux politiques de décentralisation et à la gestion des municipalités africaines est devenu une des priorités de la communauté internationale et les bailleurs de fonds multilatéraux (la Banque Mondiale, le PNUD, l'UE ou la BAD), ou bilatéraux et notamment la France, y consacrent chaque année une part croissante de leur aide. Les modalités de mise en œuvre de cette aide diffèrent d'une agence à une autre, mais toujours est-il que les objectifs visés restent les mêmes.

Le premier est de renforcer les structures administratives et techniques des nouvelles collectivités locales africaines, en assistant les Etats dans la mise en place législative et réglementaire de la décentralisation et en fournissant des moyens pour la formation des élus et des cadres municipaux, notamment dans le cadre de programme régionaux.

Le second objectif est de favoriser la mobilisation de ressources, notamment d'origine fiscale, en assistant les Etats ou les collectivités locales dans la réorganisation de leurs fiscalités, en appuyant la constitution et la gestion de bases de données à but fiscal, et en finançant la mise en place de fonds de prêts aux collectivités locales.

---

<sup>162</sup> Jaglin S et Dubresson, Pouvoirs et cités d'Afrique noire, décentralisations en question, Ed Karthala, 1999, pp. 22-24.



Le troisième, enfin, est d'améliorer la capacité de gestion financière et technique des municipalités, afin qu'elles deviennent progressivement responsables de l'amélioration du cadre de vie des habitants et du développement des infrastructures et des équipements nécessaires à l'accroissement de la productivité économique du secteur urbain.

***Les collectivités locales animatrices du « développement local »***

Partant du constat que les villes africaines rassemblent des populations en nombre croissant dont les potentialités économiques sont actuellement sous-utilisées mais dont les initiatives pourraient participer au développement si elles étaient orientées et encadrées à cette fin, une nouvelle tendance se développe dans les projets des bailleurs de fonds. Il s'agit de considérer que les municipalités, ont une capacité particulière d'animation et de mise en valeur de ces potentialités économiques latentes.

Cela suppose que les municipalités soient capables de mobiliser les populations et les acteurs socio-économiques qu'elles ont la charge d'administrer dans le but de définir et de mettre en œuvre, à l'échelle locale, ces nouvelles formes de développement. Ce type d'action trouve un domaine d'application dans l'instauration d'une sorte de « partenariat contractuel » obtenu en confiant au secteur associatif local des tâches qui sont de la responsabilité des communes. C'est ainsi que les bailleurs de fonds appuient les initiatives de certaines municipalités pour susciter le regroupement de jeunes ou de femmes sans travail auxquels elles confient des tâches de pré-collecte des ordures ménagères, d'entretien du patrimoine municipal ou d'autres types de services, c'est le cas de l'AGETIP.

***La coopération décentralisée***

La « coopération décentralisée » s'étend aujourd'hui dans un double sens. Les institutions de coopération tendent de plus en plus à favoriser la mobilisation des collectivités locales des pays développés au service du développement urbain en Afrique, en apportant des compléments de financement aux accords directs passés entre villes du Nord et du Sud et désignés sous le nom de « jumelage-coopération ».

Cette forme de coopération a pour objectif de mettre l'aide au développement directement à la disposition des collectivités locales du Sud, en « contournant » les administrations centrales des Etats. Ce type d'intervention s'est particulièrement développé depuis quelques années, devenant ainsi un acteur incontournable en matière de gestion des villes.

#### *L'aménagement participatif de quartier*

Depuis plusieurs années, on constate un regain d'intérêt pour les projets « d'aménagement participatif de quartier », consistant à soutenir l'intervention en milieu urbain d'ONG, notamment dans leurs actions d'appui au développement social et économique des quartiers. Au-delà des seules productions et gestion d'infrastructures ou d'équipements, ces projets de quartier visent la « mobilisation » des populations urbaines en vue de leur propre développement, à travers un dialogue permanent entre les institutions et les forces sociales locales représentées par diverses formes d'associations. Peuvent ainsi participer à ces actions de développement local aussi bien des associations de cadres participant en commun au développement de leur région ou de leur ville, que des ONG locales à vocation caritative ou d'animation du développement, ou des « organisations de bases » constituées au niveau du quartier ou de la commune.

L'intérêt que portent aujourd'hui les partenaires financiers au développement local urbain est lié à la crise de confiance de la communauté internationale envers les Etats juges autoritaires et centralisés et qui se sont montrés incapables de gérer le développement économique de manière juste et efficace. L'effet le plus manifeste, est comme nous l'avons déjà souligné les nombreuses réformes (les programmes d'ajustement structurel) mises en oeuvre ces dernières années un peu partout en Afrique.

En effet, consciente des dysfonctionnements présents au sein de son territoire mais également des enjeux de la décentralisation, la municipalité de Kaolack et/ou les populations ont ainsi sollicité non seulement l'appui de l'Etat sénégalais mais surtout de partenaires financiers extérieurs pour assurer son développement, c'est ce qui explique la présence de multiples acteurs et les nombreuses actions à travers la ville.

## 2.2 : La coopération française :

Depuis une dizaine d'années<sup>163</sup>, la coopération française, désireuse de diversifier ses modes d'intervention, a soutenu une forme d'intervention en milieu urbain dite projets de quartier, en faisant appel à des opérateurs non étatiques.

La spécificité des projets de quartier se fonde sur la participation de la population bénéficiaire à une opération à caractère public et appliqué à un périmètre défini. Les conditions de vie, l'habitat précaire ou dégradé, le sous-équipement et l'insuffisance de services urbains caractérisent ces quartiers

L'aide apportée par l'AFD à ces projets s'inscrit clairement et de manière active dans les politiques sectorielles définies à l'occasion de la mise en œuvre de ces projets et de manière volontariste dans des cofinancements avec notamment la Banque Mondiale et l'UE, pour améliorer l'impact et la cohérence de ses financements.

L'AFD<sup>164</sup> met en œuvre pour son propre compte dans la Zone de Solidarité Prioritaire<sup>165</sup> (ZSP), des concours (97% de son activité) destinés au financement de projets productifs publics et privés, créateurs d'emplois décidés par le gouvernement français. Le groupe AFD intègre notamment une de ses filiales spécialisées dans le financement et la promotion du secteur privé (PROPARCO)<sup>166</sup> ainsi qu'un centre d'enseignement spécialisé dans la formation de cadres dirigeants (le CEFED). Pour le compte de l'Etat, l'AFD assure notamment le secrétariat du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), elle contribue au financement de la facilité

---

<sup>163</sup> Mission d'Etudes, d'Evaluation et de Perspective, Evaluation de projets de quartiers et formulation d'éléments de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie, Secrétariat d'Etat à la Coopération, n°32, Février 1997.

<sup>164</sup> Par décret du 17 Avril 1998, La Caisse Française de Développement est devenue l'Agence Française de Développement, c'est-à-dire l'instrument principal de mise en œuvre de l'aide-projet de la France.

<sup>165</sup> Cf, Aperçu des interventions du Groupe AFD au Sénégal, Juillet 2001.

<sup>166</sup> Société financière au capital de 450 millions de FF, PROPARCO est une filiale à 71,4% de l'AFD. Les 39 autres actionnaires sont des groupes financiers ou industriels français opérant dans les pays en développement. PROPARCO intervient dans les mêmes pays que l'AFD.

Sa mission est de promouvoir et d'appuyer la création, le développement, la mise à niveau, la restructuration des entreprises privées ainsi que la privatisation des entreprises publiques.

Son activité s'exerce dans tous les domaines de la production et des services, y compris les services financiers. Elle intervient en fonds propres et/ou en prêts à moyen ou long termes. Elle peut garantir des emprunts lancés en monnaies locales pour financer les besoins à moyen et long termes des entreprises. Elle assure également des prestations de services, en apportant son expérience dans le montage des affaires : conseil en stratégie, mise en relation d'affaires, évaluation des projets, montage financier et juridique.

d'ajustement structurel renforcé (FASR) du FMI et gère également des concours d'ajustement structurel (3% de son activité).

Sur les 6 dernières années, les interventions de l'AFD au Sénégal représentent un encours actuel de 210 Millions d'euros (137 Milliards de Fcfa), soit 31% dans le domaine du développement rural et de la pêche, 35% dans le secteur des infrastructures économiques, 31% en faveur du développement et 3% au profit des infrastructures. L'AFD au Sénégal, c'est au total 43 projets en cours de réalisation dont 5 pour sa filiale PROPARCO.

Sur la période 1995-2000, les engagements de l'AFD au Sénégal se sont matérialisés par des subventions (56%), des prêts concessionnels (14%) et des prêts à des conditions proches du marché (30%) avec une moyenne annuelle d'engagement depuis 6 ans de 38,4 Millions d'euros (25,3 Milliards de Fcfa).

En ce qui concerne la ville de Kaolack, dans le cadre des mesures d'accompagnement à la dévaluation du Fcfa, l'AFD a soutenu financièrement des opérations d'amélioration des conditions de vie dans des quartiers, notamment le quartier de Jammagën<sup>167</sup> (soit une ligne budgétaire de 130 Millions de francs cfa sur trois ans).

Seulement, si aujourd'hui, à Kaolack, une telle institution s'intéresse à des actions de développement locales, c'est entre autre, le fruit des démarches que Caritas-Kaolack a entreprises depuis plusieurs années. Après avoir essayé d'intéresser en vain les autorités politiques aux initiatives locales de développement, Caritas a interpellé les bailleurs de Fonds de l'Etat sénégalais.

---

<sup>167</sup> Jammagën est situé à l'extrême nord-ouest de la ville de Kaolack. Limité par les quartiers de Ndorong Sadaga au Nord, au Sud-Est par Sara Ndiougary, au Sud par Boustane et à l'Ouest par les Parcelles Assainies.

### 2.3 : Le FED et le Programme Prioritaire de Génération d'Emplois (PPGE)

Devant la forte augmentation du chômage en milieu urbain et le tassement significatif de la consommation des ménages due à la détérioration du climat macro-économique au Sénégal, et accentués par la dévaluation du Fcfa, le gouvernement Sénégalais a décidé de mettre en place, grâce au financement de l'UE, le Programme Prioritaire de Génération d'Emplois (PPGE).

Selon Luc Scohier, le coordinateur du PPGE<sup>168</sup>, ce programme a pour objectif général d'améliorer les conditions de vie de certains groupes de la population urbaine, en contribuant à stabiliser la situation sociale après la dévaluation. Le but le plus spécifique est la création d'opportunités d'emplois et la distribution de revenus dans les centres urbains, par la réalisation de travaux intensifs en main d'œuvre et utiles pour la collectivité.

La mise en œuvre du PPGE a été assurée par une cellule de coordination qui sous-traitait la réalisation des projets à des agences d'exécution (AGETIP, ONG). Dans certains cas, les projets étaient directement gérés par le PPGE en collaboration avec les services techniques communaux, dans le cadre d'un arrêté municipal.

Depuis le début de son fonctionnement à la fin de l'année 1994 jusqu'à sa présente clôture, le PPGE a financé 41 projets de travaux d'utilité publique à haute intensité de main d'œuvre, pour un montant global de plus de 1,4 milliards de francs CFA. Le programme a été exécuté en deux phases, la seconde permettant de préparer le nouveau programme urbain dans le cadre du 8<sup>ème</sup> FED. Il est à noter que les Communes et les populations bénéficiaires ont contribué financièrement à la réalisation des derniers projets, sur la base d'un apport d'environ 10% du coût des investissements réalisés.

---

<sup>168</sup> Collectif, AQUADEV, op, cit, pp. 24-25.

Le PPGE, seul projet du 7<sup>ème</sup> FED intervenant sur plusieurs villes du Sénégal, a permis aussi d'engager des réflexions sur la définition d'une approche intégrée de lutte contre la pauvreté en milieu urbain, laquelle combinerait des interventions en matière d'infrastructures et de services, et l'appui aux activités socio-économiques. Son expérience et l'évolution dans l'approche des projets financés, suite notamment à l'évaluation effectuée à la fin de sa première phase, ont permis au PPGE de capitaliser de nombreux éléments utiles à la préparation d'un nouveau programme de développement urbain qui poursuivra et élargira ses actions, dans le cadre du 8<sup>ème</sup> FED.

Dénoté Programme d'Appui au Développement Local Urbain (PADELU), celui-ci a été initié par le gouvernement du Sénégal et le FED, dans le but d'appuyer la politique de décentralisation qui entend responsabiliser les collectivités locales, dans la maîtrise d'ouvrage des investissements à réaliser, ainsi que dans les opérations d'appui à mener. Celui-ci est conçu autour de trois volets que sont :

- le financement d'équipement et d'investissement collectifs ;
- l'appui aux activités socio-économiques ;
- l'observation, la collecte et la diffusion d'informations utiles pour les petits opérateurs privés, les organisations communautaires et les services communaux.

En s'inscrivant dans l'esprit de la décentralisation, de la lutte contre la pauvreté, de l'accompagnement des dynamiques locales et du renforcement des capacités des communes, le programme privilégie une démarche globale mettant l'accent sur :

- le développement local urbain ;
- la création d'opportunités de revenus d'emplois ;
- la recherche de cohérence avec les politiques locales, nationales et sectorielles.

Les principes qui sous-tendent l'action du programme reposent sur :

- une responsabilisation totale et entière des communes dans l'exécution des projets ;
- la participation et la responsabilisation des acteurs à la base regroupés autour des cadres de concertation ;
- l'utilisation des structures existantes qui assure une certaine pérennité au programme ;
- l'action des structures et dynamiques existantes au niveau des communes ;

- la structuration des investissements au niveau du budget communal. Le financement des opérations se fait sous forme d'appui budgétaire. Les appuis budgétaires alloués sont intégrés dans le budget des collectivités locales par voie de fonds de concours. Les modalités d'exécution des dépenses correspondantes sont identiques à celles mise en œuvre pour les dépenses sur crédits budgétaires des collectivités locales ;
- la gestion des ressources est assurée par les ordonnateurs des collectivités locales et les paiements des dépenses y afférentes par les receveurs des dites collectivités ;
- cette option est centrée sur l'application des procédures nationales en matière d'exécution des dépenses publiques du Sénégal et vise à renforcer les structures existantes en charge de l'exécution budgétaire des collectivités ;
- la recherche de synergie avec d'autres programmes ainsi que la capitalisation des actions entreprises.

En phase avec les priorités de développement définies par le gouvernement du Sénégal, le PADELU vise l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines pauvres et leur accès aux services collectifs, par le soutien à des initiatives concertées et programmées par les acteurs locaux.

Le programme envisage de réaliser les activités suivantes :

- le financement dans les communes d'intervention, d'infrastructures de base, de services d'intérêt général ou communautaire ;
- l'appui technique et financier aux opérateurs de micro et petites entreprises dans la formulation de leurs projets et la promotion d'innovations ;
- l'appui à la mise en place d'un système permanent de collecte d'informations sur les communes, les acteurs et les fournisseurs de services ;
- l'appui aux communes sélectionnées pour le financement d'actions d'accompagnement (animation, communication, formation etc.) ;
- la capitalisation d'expériences et de données.

Le PADELU entend appuyer la mise en œuvre d'initiatives portées par les communes par des actions d'appui-conseil et de formation en direction des acteurs du développement local. Son intervention s'inscrit dans le cadre d'une politique de renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la mise en place d'infrastructures

et services de proximité. Les communes bénéficiant des interventions du PADELU sont sélectionnées après avis d'appel à la candidature selon les critères d'éligibilité définis, qui tournent autour de :

- l'existence d'un plan de développement communal issu d'un processus participatif ;
- l'existence d'un cadre de concertation fonctionnelle au niveau de la commune ;
- la capacité de la commune ou des organisations communautaires de base à constituer le financement du projet ;
- la capacité à assurer la gestion et l'entretien des infrastructures créées ;
- le niveau d'équipement<sup>169</sup>.

Plus de la moitié du financement des opérations du PPGE a été consacrée à des projets d'assainissement, souvent relevés comme prioritaires pour les populations. Cela concerne notamment la ville de Kaolack. Un projet test d'un montant de 13 millions de francs cfa, consistant au ramassage des ordures par charrettes a été mis en place à dans le but d'appuyer la politique d'assainissement de tous ces déchets solides issus de la consommation des ménages, de l'industrie, des marchés. Le ramassage des ordures à l'aide de charrettes au niveau de quatre quartiers doit permettre d'appuyer le service communal du nettoyage dans la réalisation de cet objectif initial : l'insalubrité.

Ce projet est né grâce à un partenariat entre le FED, le PPGE et la commune de Kaolack. Outre la création d'emplois, l'objectif de ce projet, est d'assainir les quartiers de Kaolack par la lutte contre l'insalubrité, les épidémies pluriannuelles (choléra, fièvre jaune, maladies de peaux...), la pollution de la nappe phréatique. S'il est vrai que dans un premier temps seuls les quartiers de Bongré, Boustane, Sara et Diamaguène sont concernés par ce projet, il n'en demeure pas moins que dans le moyen terme, la volonté du CODEKA, structure d'accueil et bénéficiaire du projet, est de l'étendre dans les autres quartiers dans le cadre du 8<sup>ème</sup> FED.

---

<sup>169</sup> Pour plus d'informations, voire Forum sur la gouvernance en Afrique, op, cit, pp31-33.



A ce propos dans le cadre du 8<sup>ème</sup> FED, l'Union Européenne a consenti de financer le PADELU. C'est ainsi que le 19 mars 2003, plus d'un milliard de francs cfa (1 075 000 000) sont injectés sous forme d'appui budgétaire, dans sept Communes du Sénégal. Ce sont :

- Pikine (60 millions) ;
- Saint-Louis (80 millions) ;
- **Kaolack (73 millions) ;**
- Rufisque (395 millions) ;
- Diofior (dans la Région de Fatick, Département de Foundiougne) pour un montant de 151 millions ;
- Yembeul-Sud, pour 151 millions ;
- et Diamaguène-Sicap-Mbao (dans le Département de Pikine, Région de Dakar), pour 165 millions<sup>170</sup>.

Il s'agit là, comme l'a expliqué l'Ambassadeur Manuel Lopez Blanco, chef de la Délégation de l'Union Européenne à Dakar, de la mise en œuvre du Protocole d'Accord relatif à l'exécution des investissements des collectivités locales, dans le cadre de trois projets à savoir :

- Le Projet d'Appui aux Régions (PAR) ;
- Le Programme d'Appui au Développement Local Urbain (PADELU) ;
- Et le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL).

A cet effet, un montant global de 14 milliards de francs CFA a été versé au Trésor Public du Sénégal pour les activités prévues dans les trois programmes<sup>171</sup>

On pourrait citer encore d'autres partenaires financiers impliqués dans la gestion urbaine à Kaolack.

C'est le cas du Programme Prioritaire Urbain (PPU) : Citoyenneté pour le développement local. Ce programme de développement urbain vise en premier lieu l'amélioration des conditions de vie des populations des différents quartiers de Kaolack. Il devrait apporter des avancées sociales importantes permettant une harmonisation des

---

<sup>170</sup> Journal Le Soleil, Appui au développement local urbain : plus d'un milliard du FED à sept Commune, Dakar, 19 mars 2003.

<sup>171</sup> Quotidien Le Soleil, Appui au développement local : 14 milliards de l'UE aux collectivités locales, Dakar, 20 mars 2003.

relations entre quartiers et générations. Egalement attendue : l'émergence de nouveaux partenariats entre les élus locaux, les populations et plus généralement le monde associatif. Le PPU sera l'occasion de concrétiser en France et au Sud, la mise sur pied d'un partenariat entre le Service de Coopération au Développement (SCD) et Eau Agriculture et Santé en Milieu tropical (EAST). Caritas-Kaolack, membre du CODEKA, organise actuellement dans la ville de Kaolack, l'approvisionnement en eau potable, la collecte des ordures, l'élimination des eaux usées et des déchets :

- avec le SCD, il participe à la mise en place, au soutien, à l'organisation et à la création de réseaux de comités de quartiers en association avec le CODEKA. Cette mobilisation communautaire doit permettre de tisser des liens sociaux entre les quartiers par le biais de partenariats entre associations et autorités locales. Le but est de favoriser des échanges et les savoir-faire afin d'initier une véritable dynamique sociale ;
- avec EAST, se met en place un système de prévention sanitaire. L'objectif est d'améliorer la santé et les conditions de vie de la population, par le biais d'activités collectives. Il s'agit aussi de créer des structures relais entre les services de santé des quartiers et les groupes communautaires existants. Ces structures seront aussi présentes dans les établissements scolaires. Ce type d'organisation est susceptible d'être repris et diffusé entre quartiers afin de servir de modèles à d'autres initiatives visant à favoriser l'émergence et la structure de la société civile.

On peut noter également le Programme de Réduction de la Dégradation de l'Environnement en Milieu Urbain et de Recyclage du Plastique. Ce programme intervient dans les quatre villes les plus peuplées du Sénégal : Dakar, Kaolack, Saint-Louis et Thiès. Il s'inscrit dans le cadre global de la lutte pour la sauvegarde de l'environnement et particulièrement contre l'insalubrité des quartiers les plus défavorisés. D'un coût de 50 776 603 de francs cfa, ce projet a vu la participation du Japon pour 39 439 937 de francs cfa et celle de la commune pour 11 336 666 francs cfa. Ce financement a permis la réalisation d'un centre de pré-traitement des déchets plastiques

**Figure°14 : Le centre de pré-traitement des déchets plastiques dans le quartier de Kundam à Kaolack**



Cliché: photos prises à Kaolack, avril 2003

Comme le précise Aliou Badara Keïta<sup>172</sup>, la question du traitement des ordures commence à connaître un début de solution qui sera « une transformation sur place des ordures pré-traitées ». Le centre de pré-traitement des ordures ne s'occupe que des déchets plastiques qu'il achète à 50 francs cfa le kilogramme auprès des populations et qu'il revend à 100 francs CFA aux industries de transformation de matières plastiques après le pré-traitement. Il y a également le financement par le Japon du marché de poisson d'un montant de 4 milliards de francs cfa (voire figure ci-dessous)

---

<sup>172</sup>Kaolack, une ville sale, aux quartiers propres, Le Soleil, 17 avril 2003.

Figure n 15 : Marché de poisson à Kaolack : coopération Japon-Kaolack



Cliché, Etienne BADIANE, Kaolack, janvier 2004.

Comme le montre l'étude sur la gouvernance locale au Sénégal<sup>173</sup>, comparativement aux dotations de l'Etat, les engagements des partenaires au développement vont représenter globalement 75% des financements du secteur de la décentralisation. Le projet d'Appui aux Communes (PAC) apparaît comme étant le plus important avec un montant d'environ 66,7 milliards de francs CFA. L'objectif du PAC, créé par le gouvernement avec le groupe de la Banque Mondiale, est d'améliorer la gestion administrative et financière des Communes et de soutenir leurs efforts d'investissement par la modernisation ou la construction de leurs infrastructures.

#### 2.4 : La coopération décentralisée

Pour maximiser les chances de réussite de la régionalisation et afin que le pays connaisse un développement harmonieux et durable, il convient d'intégrer la notion de financement de cette réforme.

En effet, les fonds de dotation de l'Etat joints aux fonds privés (nationaux et internationaux) ne sont pas toujours suffisants. Ainsi la proposition d'une coopération décentralisée semble-t-elle être une solution originale mais aussi réellement efficace puisqu'elle pourra apporter un nouveau souffle à la décentralisation.

Selon Gérard CONAC : « c'est par des réseaux internationaux de solidarité que la démocratie est le mieux à même de se propager »<sup>174</sup>

Le code général des collectivités locales françaises stipule dans son article L.1112.1 que : « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L.2131.1 et 2131.2. Les dispositions de l'article L.2131.6 sont applicables à ces conventions »<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> Forum sur la gouvernance en Afrique, op, cit, pp. 26-27.

<sup>174</sup> Cité par Poupon catherine, op, cit, 1996, p. 33.

<sup>175</sup> Cité par Poupon Catherine, ibid

Cet article évoque bien qu'au-delà de la France et de l'Europe, la décentralisation s'est développée et a fait des progrès considérables ; elle a conduit notamment les collectivités locales à mettre en place leur propre politique d'aide au développement soit la coopération décentralisée.

La notion de coopération décentralisée telle qu'utilisée en France et au Sénégal est juridiquement liée à la nature de ses acteurs. Ainsi la coopération décentralisée, notion qui désigne ces relations de coopérations des collectivités locales est officialisée par les textes.

En France, elle a été reconnue juridiquement par la loi du 6 février 1992. Elle est définie comme « la relation engagée entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités territoriales étrangères dans le cadre de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ».

Les collectivités restent toujours maîtres d'ouvrage de leurs projets de coopération : elles sont garantes de la cohérence de leur politique vis-à-vis de leurs partenaires à l'extérieur, de leur population et par rapport aux orientations de la politique étatique de coopération.

Elles peuvent toutefois impliquer, dans la gestion et la conduite des actions, des représentants de la société civile locale et rechercher une implication similaire de la société civile dans la collectivité territoriale partenaire à l'étranger. Dans la pratique, de nombreux partenariats reposent sur le binôme collectivités-associations locales, en particulier en Afrique

A un moment où l'importance du local s'affirme, à travers les politiques de décentralisation dans de nombreux pays en Afrique, la coopération décentralisée privilégie une approche du développement de proximité, intervenant sur des échelons appropriés pour la définition et la mise en œuvre de stratégies de développement « à la base » ou de « développement local ».

Le titre 1<sup>er</sup> de la loi n°96-06 du 5 février 1996 portant code des collectivités locales, dans son article 17 (chapitre III) stipule que « dans les conditions prévues par le présent code, les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes publics ou privés de développement ».

La coopération décentralisée représente une étape supplémentaire dans la recherche d'une plus grande implication des populations directement concernées dans les programmes de développement (développement participatif). Elle prend en compte l'expérience acquise notamment par les microréalisations et les interventions des ONG dans l'implication de partenaires locaux représentatifs et directement responsables.

Elle englobe toutes les catégories d'intervention des collectivités locales. Il peut s'agir aussi bien de l'établissement de relations d'amitié ou de jumelage avec des collectivités territoriales étrangères, d'actions de promotion à l'étranger, d'aide au développement de collectivités de certains pays, d'assistance technique, d'action humanitaire, de gestion commune de biens, de services mais aussi de coopération transfrontalière entre des collectivités voisines situées de part et d'autre de la frontière et de coopération interrégionale, etc.

Si le terme de « *coopération* » fait expressément référence à des initiatives menées en collaboration avec des partenaires étrangers, le qualificatif « *décentralisée* », lui, définit le niveau et le mode de cette coopération, c'est-à-dire celui des collectivités territoriales de pays différents pour des initiatives d'intérêt public local ou pour gérer des services publics en commun.

En effet, la coopération décentralisée est définie par le Ministère des Affaires Etrangères Françaises comme « l'ensemble des actions de coopération internationale menées par une ou plusieurs collectivités territoriales et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun »<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup> Guide de la coopération décentralisée, échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, Ministère des Affaires Etrangères, La documentation Française, Paris 2000.

Pour Aurélie Faure « l'objectif de la coopération décentralisée est avant tout d'assurer un meilleur développement par une plus grande prise en compte des besoins et des priorités exprimées par les populations. Elle vise à renforcer le rôle et la place de la société civile locale dans un processus de développement. Elle suscite donc la participation active des bénéficiaires aux prises de décision et aux différentes étapes des actions les concernant »<sup>177</sup>.

Concernant les actions à mener dans le cadre de l'aide au développement, elles peuvent être dirigées vers des actions réalisées dans l'urgence ou plutôt dans la durée. Une action dans la durée permet de structurer un partenariat au contenu de plus en plus large et de plus en plus intégré. Dans ce cadre, toute action de coopération décentralisée repose sur la mise en œuvre d'un ou plusieurs projets pouvant être organisés en programmes, la mise en place de programmes permettant d'envisager le développement d'une manière plus globale.

Depuis les années 1980, les collectivités locales françaises mettent en avant leurs connaissances et leurs compétences en matière d'accompagnement local. Ainsi, elles interviennent dans deux domaines privilégiés :

- le domaine de l'aménagement et de l'ingénierie urbaine dans le contexte de crise urbaine dans les PVD où l'on assiste à l'émergence de problèmes importants dus à l'urbanisation et à l'incapacité des communes à gérer leurs territoires, faute de moyens ;
- l'appui à la décentralisation, principalement en Afrique.

La coopération décentralisée s'est donc développée à la faveur des différents mouvements de décentralisation et de démocratisation de l'action publique. Elle a souvent pris la forme d'aide au développement, notamment en Afrique. De plus, elle s'est peu à peu réorientée vers des programmes de coopération urbaine comme les « jumelages-coopération ». En outre, les succès obtenus grâce à la coopération

---

<sup>177</sup> Faure A., in Mémoire, La gouvernance locale : un nouveau mode de développement pour les villes du sud : l'exemple de Saint-Louis, UTM, Maîtrise IUP Aménagement et Développement Territorial, 2002, p. 42.



décentralisée, ont créé encore plus d'intérêt pour le jumelage municipal. La ville de Kaolack n'a pas été en reste, dans ce nouveau processus.

Tableau 31 : Villes jumelées avec Kaolack

<b>VILLE</b>	<b>VILLES JUMELEES</b>	<b>DATE DE JUMELAGE</b>
KAOLACK	Gelsenkirchen (Allemagne)	22.04.1962
	Aoste (Italie)	22.04.1962
	Narbonne (France)	22.04.1962
	Le Locle (Suisse)	22.04.1962
	Haïfa (Israël)	22.04.1962
	Zwischen (Allemagne)	07.08.1968
	Mérignac (France)	25.04.1980

Source : Ndiaye Ch., Les services municipaux et leur gestion, Maîtrise d'Aménagement Urbain, octobre 1989.

En effet, la coopération décentralisée entre Kaolack et le Locle est, comme le souligne Babacar Dieng<sup>178</sup>, un « vieux mariage » de 40 ans.

A l'époque du jumelage des deux villes, c'est Valdiodio Ndiaye qui présidait aux destinées de cette commune du Saloum. Il voulait alors sortir sa ville des sentiers battus par le biais de la coopération décentralisée. Selon certains témoignages, Me Valdiodio Ndiaye réussit le pari de faire de la commune de la capitale du bassin arachidier, un site très envié. Ce qui lui vaut toutes les convoitises. Ville carrefour, passage obligé entre l'intérieur et l'extérieur du Sénégal, Kaolack est, et demeure une ville économiquement rentable.

Malheureusement, pendant près de quarante ans, cette coopération entre les deux villes est restée à l'état léthargique ; aucun des maires successifs, n'avait pensé à la redynamiser. Il a fallu un jumelage sectoriel, tissé entre la commune de Le Locle et l'Association pour le Renforcement de l'Amitié entre le Locle et Kaolack (ARALK) pour relancer les relations.

<sup>178</sup> Dieng B., Quotidien Le Soleil, 11 octobre 2002.

En effet, une délégation suisse a séjourné pendant trois jours à Kaolack, sur l'invitation de l'ARALK. L'objectif était de célébrer le 40<sup>ème</sup> anniversaire du jumelage entre les deux villes, mais également de discuter des voies et moyens pour repartir sur de nouvelles bases.

Le maire de Kaolack El Hadji Daouda Faye a donc pensé que l'opportunité qu'offre ce jumelage entre Kaolack et Le Locle ne devait pas être laissée aux oubliettes. Ainsi, consciente de l'appui de ce partenariat, la commune de Kaolack a décidé de réactiver la coopération entre la Suisse, les villes de Gêlseh Kirchen (Allemagne) et de Mérignac (France). Réajustant les enjeux, le Maire de Kaolack entend mettre l'accent sur les échanges culturels, économiques, les domaines de l'éducation et de la santé. Un plan d'action a été proposé aux différents partenaires, qui reflète les différents aspects liés au développement de la commune de Kaolack. En effet, consciente des dysfonctionnements présents au sein de son territoire mais également des enjeux de la décentralisation, la commune de Kaolack entend désormais compter sur la coopération décentralisée qui un est partenaire privilégié dans l'appui à la gestion municipale du fait qu'elle présente deux enjeux importants :

- préserver la spécificité d'un partenariat de collectivité à collectivité ;
- rechercher des complémentarités avec, d'une part, la coopération bilatérale engagée au niveau global dans l'appui à la décentralisation ainsi qu'au niveau local dans des programmes touchant les collectivités et, d'autre part, les ONG actives sur le territoire des collectivités sénégalaises partenaires.

Au terme de cette analyse sur le rôle des partenaires financiers dans la gestion urbaine, une question se pose : est-ce que le financement extérieur exige un modèle de référence ?

Selon Sylvestre Ouedraogo<sup>179</sup>, malgré les rapports de partenariat entretenus par les bailleurs de fonds avec leurs bénéficiaires, on note le plus souvent une insatisfaction manifeste de ces derniers sur la manière dont le partenariat est vécu. L'inefficacité de l'aide est due à plusieurs paramètres selon les bénéficiaires ; nous pouvons retenir en quelques uns :

- L'absence de flexibilité des bailleurs qui imposent un code de conduite ou une vision réductrice ou fautive du développement ;

Les méthodes disparates d'intervention. Il faut ajouter à tout cela une certaine concurrence entre les divers intervenants sur le terrain concernant les approches de développement. Chaque partenaire tente d'expérimenter son approche et veut s'attribuer une certaine paternité dans les actions de développement. Les bailleurs mettent souvent en avant certaines activités comme prioritaires, en dépit des visions prônées par les agents présents sur le terrain. Certains partenaires pensent connaître les problèmes plus que ceux qui les vivent. Il arrive que chaque bailleur définisse ses termes de référence pour les modalités de financement, ce qui est très difficile pour les ONG ou les associations, car il faut toujours changer de démarches et d'indicateurs pour la même activité. Cette situation conduit à disperser les énergies et réduit l'efficacité des actions de lutte contre la pauvreté ;

- Les bailleurs s'attèlent souvent à la recherche effrénée de résultats positifs et quantifiables tandis que le développement vise en tout premier lieu à des résultats subjectifs et non systématiquement quantifiables (changement de mentalité).

---

<sup>179</sup> Ouedraogo S., Un regard critique des bénéficiaires de l'aide sur leurs donateurs potentiels, coopération Solidarité Développement, juin 2001.

Il faut aussi souligner les faiblesses des pays bénéficiaires, non pas les faiblesses économiques, ni technologiques, mais plutôt des faiblesses institutionnelles, c'est-à-dire les règles de fonctionnement de la société à tous les niveaux. Il est important d'observer que ces faiblesses institutionnelles conduisent nécessairement à une faiblesse morale de ceux qui occupent des postes à responsabilités. Ceux-là mêmes qui sont appelés à gérer et à améliorer, de la part de leur pays, la coopération au développement trouvent souvent leur intérêt dans l'immobilisme. Ces faiblesses expliquent pourquoi les pays africains ont besoin de ressources de plus en plus importantes pour atteindre leurs objectifs de croissance et de lutte contre la pauvreté. En effet, elles conduisent à un gaspillage des ressources et à une situation dans laquelle les ressources propres sont toujours insuffisantes, quelle que soit l'action entreprise.

### 3. Les Organisations Non Gouvernementales (ONG)

Dans leur histoire, les ONG sont difficilement arrivées aux questions urbaines. Qu'elles mettent l'accent sur l'urgence ou le développement, les ONG de solidarité dans le Sud sont restées longtemps dans le monde rural<sup>180</sup>. Cela est d'autant plus juste que la crise socio-économique que traverse le Sénégal depuis quelques années, a été ressentie avec plus d'acuité dans le monde rural. C'est ce qui a valu à de nombreuses ONG de capitaliser d'abord une expérience avec le monde rural, avant d'arriver en milieu urbain.

Pallier les carences de la coopération bilatérale et multilatérale en matière d'assistance au développement à laquelle il est reproché une trop grande « massivité » dans son approche, telle est la raison d'être des ONG. Cette mission explique bien leur émergence, au moment où se désengagent les Etats. Le phénomène des ONG au Sénégal, comme partout en Afrique est né de la critique de la gestion de l'aide au développement apportée par la coopération internationale. C'est ce qu'explique le sous-comité de la CDAA (Churches Drought Action in Africa) à travers ce constat : « *à la suite des accusations concernant l'inefficacité des gouvernements africains, la corruption et le détournement de fonds compromettant la réalisation des projets de développement, les gouvernements occidentaux ont alors décidé de transférer une partie de leur aide aux pays africains par l'intermédiaire des ONG* »<sup>181</sup>.

Lorsqu'on aborde la question des ONG, on se trouve face à une diversité énorme. Selon Bernard Duterme<sup>182</sup>, leur définition, elle-même, est purement négative : elles n'appartiennent pas aux structures de l'Etat, ce qui ne dit rien sur les critères internes de leur organisation, ni externes de leurs fonctions. Il n'est donc pas facile de s'y retrouver.

---

<sup>180</sup> Massiah G., Les ONG et l'urbain, mars, 1992, p. 2.

<sup>181</sup> Gapyisi E., Le défi urbain en Afrique, Harmattan, Paris, 1989, p.1.

<sup>182</sup> Duterme B., « Les ONG : intruments du projet néo-libéral ou bases solidaires des alternatives populaires », GEMDEV, cahier n°27, Août 2001, p. 231.

Pour Jean-Pierre Olivier de Sardan <sup>183</sup>, les ONG constituent une variété d'acteurs parmi bien d'autres dans le champ du développement. Autrement dit, l'analyse d'une ONG ou d'une famille d'ONG implique de prendre en considération les relations que cette ONG entretient avec les autres acteurs du même champ :

- relations de dépendance (par exemple avec les bailleurs de fonds institutionnels), ce qui implique de se poser la question de la marge de manœuvre dont dispose malgré tout l'ONG ;
- relations de concurrence (par exemple le partenariat entre telle ONG du Nord et telle autre du Sud), ce qui implique de se poser la question des négociations et des processus qui y ont conduit.

L'existence des ONG a pris de l'importance, non seulement parce que leur nombre augmente, mais surtout parce que se développe l'idée qu'elles constituent le fer de lance de la société civile.

Les ONG couvrent aujourd'hui un large spectre, regroupant aussi bien les organisations locales aux structures relativement souples que des fédérations nationales ou des réseaux internationaux. Leur nombre est passé de quelques dizaines à des milliers. Et les problèmes auxquels elles s'attaquent peuvent aller de la protection des droits fondamentaux d'un groupe ethnique particulier à toute la mosaïque des problèmes de développement.

Cet engouement pour les ONG n'est-il pas la conséquence de la déception et des frustrations causées par les tribulations des théories et des pratiques du développement dans le Tiers Monde depuis les années 1960, face aux succès relatifs des ONG du Nord dans l'aide d'urgence et les petits projets ?

Quelle est la place des ONG dans l'ensemble des acteurs locaux et internationaux qui font la ville ?

Quels sont les facteurs qui limitent l'impact de leurs actions sur le développement ?

Comment pourraient-elles surmonter ces limites et apporter leur contribution spécifique à la lutte contre la pauvreté croissante aux côtés des autres acteurs du développement ?

---

<sup>183</sup> De Sardan J-P-O, ONG et développement, Société, économie, politique, Karthala, 1996, pp. 23 et suiv.

### 3.1: Les ONG : caractéristiques et rôle dans le développement

Autonomes vis-à-vis des gouvernements et ayant leur origine dans ce qu'on appelle aujourd'hui, la société civile<sup>184</sup>, les ONG forment une gamme d'acteurs socialement diversifiés, agissant dans le champ du développement, en dehors des structures de l'Etat, mais en relation (positive ou négative) avec lui.

Une deuxième caractéristique réside dans le fait que les ONG ne fixent pas leurs objectifs elles-mêmes. Elles sont destinées à appuyer des actions en dehors de leur propre organisation, par un apport financier, une expertise, des évaluations et, dans le cas du Nord, par l'information et la formation de leur public.

Selon Bernard Husson<sup>185</sup>, la légitimité des ONG sur les scènes locales et internationales est de moins en moins contestée, comme on l'a vu au cours des grandes conférences de la décennie. Mais aujourd'hui, l'existence d'une multitude de nouveaux acteurs de développement les oblige à repenser leurs rôles et leurs stratégies.

Les ONG ne datent pas d'hier. Depuis le milieu des années 1970, elles ont acquis une reconnaissance incontestable, tant dans le domaine du développement que dans la conduite d'actions d'urgence. Leur expérience est aujourd'hui validée par les institutions qui les ignoraient, voire les contestaient. Elles sont de plus en plus fréquemment consultées par les Etats ou les organisations internationales, et sollicitées pour leurs compétences, au point de mériter l'attention de nombreux<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Alternative Sud, vol V, 1998, n°1

<sup>185</sup> Husson B., ONG : un rôle à redéfinir, Centre d'Information et de Formation des Acteurs à la Base, 1998, pp. 70-71.

<sup>186</sup> On peut consulter entre autres : Roberts A, in Les ONG, acteurs incontournables et parfois ambigus : « des ONG plus puissantes que bien des gouvernements » ; Tréan C, in Les ONG s'imposent comme acteurs dans les relations internationales ; Thoraval J, in « Si les ONG n'existaient pas, il faudrait les créer », Repères prospectives , N° 97, mars 2003.

Trois facteurs ont fortement concouru à leur reconnaissance. Tout d'abord, le fait que la coopération entre les Etats, bilatérale et multilatérale, a survalorisé la réalisation d'équipements et négligé les dynamiques humaines. Les ONG, ont toujours mené leurs actions en relation directe avec les populations. Ensuite, et lié à cette négligence, les pouvoirs du Sud ont perdu leur légitimité : les forces politiques détentrices du pouvoir, reconnues au moment où elles l'ont conquis ont par la suite souvent confisqué à leur profit l'espace politique. Les ONG sont alors apparues comme des espaces d'expression, d'autonomie, parfois même des « écoles de citoyenneté ». Enfin, l'accent mis sur le développement local puis le développement intégré a parachevé cette évolution : dans les pays où les Etats sont de construction récente comme en Afrique de l'Ouest, les ONG sont apparues très tôt comme porteuses de cette approche à travers leurs réalisations. D'autres raisons tiennent à la nature intrinsèque des ONG. Elles ont montré leur capacité à atteindre les communautés pauvres dans le cas des catastrophes, là où les services publics sont peu développés et souvent mêmes absents ou inefficaces.

Cependant, avec la décentralisation engagée dans de nombreux pays en Afrique, un regard critique est porté sur leur légitimité. La décentralisation les oblige à redéfinir leur place par rapport aux nouveaux pouvoirs locaux. Comment alors articuler la légitimité « autoproclamée » des ONG et la légalité des Collectivités Locales ?

### 3.2 : L'émergence des ONG en Afrique

C'est en 1966 que les ONG ont commencé à s'inquiéter de l'éventuelle sécheresse en Afrique Noire, en particulier dans la région du Sahel. En effet, depuis 1966, on constatait une baisse du régime des pluies, les causes du sous-développement étaient soudainement mises en lumière par le phénomène climatique. Au premier rang de ces causes, le déboisement provoqué par l'urbanisation, le développement des cultures telles que le coton ou l'arachide, les feux de brousse<sup>187</sup>.

A partir des années 1970, c'est la naissance d'un drame. Lorsqu'en 1973, les premiers communiqués annonçaient à l'opinion le drame de la sécheresse au Sahel, la dernière goutte était tombée près de six mois dans la région, les récoltes faites en

---

<sup>187</sup> CCFD, 'L'événement sécheresse, in fêtes et saisons : des hommes se lèvent, n°359, nov 1981, p.14.



octobre ou novembre de l'année précédente, vite épuisées, jetaient plusieurs millions de personnes dans la famine (fuite vers les villes, troupeaux en quête d'eau et de pâturage, végétation desséchée). L'élément climatique n'est pas seul en cause. Les différentes politiques africaines marxistes ou capitalistes sont les principales causes de ce drame. Dès le départ, les Etats européens n'ont pas pris au sérieux les appels des ONG. On peut citer certains articles des ONG comme celui de Peuchot : « l'eau ou le droit à la vie » (Associations Internationales, 1972), qui mettent en cause directement les divers Etats africains et occidentaux mais en particulier européens. On peut citer également l'article du professeur Harroy consacré à une étude démontrant la gravité à court et long terme de la sécheresse : l'examen objectif des faits laisse craindre que de graves famines séviront dans beaucoup de pays du Tiers Monde avant la fin du 20<sup>ème</sup> siècle ; une étrange conspiration du silence règne à propos de cette redoutable menace dans toutes les sphères dirigeantes, nationales et internationales, où des mesures devraient être prises pour les conjurer ; en dehors de certaines ONG, on voit mal qui pourrait efficacement combattre cette conspiration du silence, à un moment où partout devraient se multiplier les cris d'alarme et les branles bas du combat<sup>188</sup>.

C'est suite à cette grande sécheresse dans le Sahel en Afrique Noire dans les années 1970 que se développent les ONG de développement, c'est aussi la grande vague du mouvement des volontaires qui prendront des appellations diverses. Les problèmes étaient devenus si aigus en Afrique que la plupart des ONG occidentales principalement fournisseurs de nourriture ont été obligées de se transformer sur place en producteurs de nourriture. Le volume de leurs interventions était tel que bon nombre d'entre elles se sont engagées dans un travail de structuration du milieu, soit avec les populations bénéficiaires (groupements villageois), soit en sollicitant le concours de cadres locaux comme auxiliaires techniques. Dans ce dernier cas, la structuration aboutissait parfois à la création d'une antenne africaine de l'ONG.

Pour Moussa BA<sup>189</sup>, ce mouvement d'appui à la création de structures locales a coïncidé par ailleurs avec l'avènement des projets dits de participation au développement, projets qui voulaient que l'initiative du développement vienne de structures locales détenant une certaine autonomie organisationnelle. Ainsi pour des besoins pratiques (volume du travail) et/ou pour des besoins du concours financier des

---

<sup>188</sup> Harroy J-P., "Les ONG et la faim dans le monde", in Internationales Associations, 1973, p. 7.

<sup>189</sup> BA M., "Acquis et limites des ONG en Afrique de l'Ouest", le courrier ACP-UE, n°152, juillet-août, 1995, pp. 69-70.

donateurs, des ONG du Nord ont adopté trois comportements différents : certaines ont crée de toutes pièces des ONG dans le Sud, d'autres ont décidé leur désengagement de l'action sur le terrain en encourageant des locaux à prendre la relève par la création de structures autonomes ; d'autres enfin ont accompagné la maturation d'organisations embryonnaires de bénéficiaires.

Il faut signaler également d'autres types d'ONG ; celles des volontaires africains qui sont généralement le fait de cadres africains soit indépendants, soit de « gauche » (parce que opposés aux politiques et pratiques conduites par les dirigeants de leurs pays), ou enfin tout simplement au chômage. Les motivations qui vont pousser ces personnes à mettre sur pied des ONG sont diverses. Il peut s'agir d'un devoir de solidarité à l'égard notamment d'un monde rural qui ne cesse de se paupériser suite aux crises répétées. Une autre motivation réside en une réaction aux limites des ONG occidentales (surtout de volontaires) plutôt considérées comme des « bricoleurs ou des « touristes ». Enfin, la motivation peut être la nécessité, le créneau de la coopération non gouvernementale étant devenu un véritable secteur créateur d'emploi.

A la faveur d'un vide juridique total sur les ONG en Afrique, on constate ainsi qu'un groupe d'amis se constitue en ONG avec comme seul moyen de volonté d'être ONG ; d'où la naissance prolifique d'ONG en Afrique depuis une dizaine d'années. Parmi celles-ci, on trouve des ONG qui se disent d'appui au développement et des ONG de services. Si les premières sont souvent des unions ou fédérations de groupements de base qui se confondent donc avec leur base sociale, les secondes, par contre, spécialisées en formation, crédit, alphabétisation, ressemblent plus à des ONG du Nord.

Les ONG ont fait donc leurs premiers pas à une période où le grand problème à résoudre était celui de la faim.

Aujourd'hui, elles ont évolué et se sont rendues proches de l'urbain, cela sur trois registres :

- celui de l'accompagnement des plus pauvres dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la gestion des problèmes vécus par les enfants ;
- celui de l'appui aux luttes urbaines ;
- plus tardivement celui de l'environnement.

Elles apparaissent donc comme porteuses de nouvelles valeurs, de nouvelles conceptions d'un développement à la base. Leur action a été déterminante pour inciter les Etats africains (en particulier du Sénégal) à s'intéresser aux initiatives locales de développement.

### 3.3 : Les ONG du Nord, ONG du Sud au Sénégal

Les ONG sont particulièrement nombreuses et diverses au Sénégal (il faut y inclure d'ailleurs d'autres organismes nationaux ou étrangères). Partenaires dans le développement à la base, les ONG d'avènement récent dans le processus de développement au Sénégal, interviennent de façon significative dans tous les domaines. Le désengagement de l'Etat explique en partie leur développement ; elles ont investi le terrain laissé libre par ce dernier. Le décret n°89.775 du 30 juin 1989 fixe les modalités d'intervention des ONG. Par ailleurs le protocole d'accord liant les ONG au gouvernement a en partie corrigé les insuffisances constatées dans leurs interventions.

Les ONG sont considérées comme des expressions organisées de la société civile qui travaillent en solidarité avec les plus démunies. Elles doivent sur un territoire donner, harmoniser, favoriser la cohérence des actions et permettre aux populations de comprendre ce qui se fait. Elles doivent aussi favoriser la prise en compte de non-dits et des demandes souterraines des populations. Les ONG et associations se sont voulues vecteurs de nouvelles valeurs, de nouvelles conceptions (développement à la base) et ont joué important en incitant l'Etat et les collectivités locales à regarder ce qui se fait localement. Elles doivent continuer à être porteuses et productrices de valeurs ; elles doivent être des ponts de communication entre les élites et la base. Des améliorations

doivent être faites pour inciter les ONG à s'impliquer et à être partenaires dans le développement. Pour Oumar Sileye BA<sup>190</sup>, il s'agit entre autres de :

- inviter les ONG et autres organismes de financement du développement à la base à prendre les Plans Locaux de Développement et les Plans d'Investissement Communaux comme références incontournables pour leur intervention dans les terroirs ;
- instituer des cellules régionales de coordination et de concertation entre les services techniques, les collectivités décentralisées et les ONG sous la présidence des autorités administratives ;
- encourager la création de cellules régionales inter-ONG pour un dialogue concerté plus facile avec l'administration d'Etat ;
- consolider les projets tripartites Etat-ONG-Organismes internationaux ;
- mettre sur pied un comité interministériel chargé de la coordination des actions des ONG ;
- envisager la constitution d'une cellule de concertation entre les ministères concernés par l'action des ONG et les structures de regroupement des dites ONG, pour l'examen des problèmes spécifiques liés au développement à la base.

En ce qui concerne la ville de Kaolack, elle abrite plusieurs ONG et Associations (telles que Plan International, AFRICARE). Elles ont pour cible toute la région. La couverture de la ville est assurée par Caritas qui œuvre en partenariat avec le CODEKA, et quelques autres associations locales.

Caritas-Kaolack est une ONG Catholique. Elle œuvre dans le diocèse de Kaolack. Elle dépend juridiquement de Caritas-Sénégal et en constitue son bureau diocésain à Kaolack. Caritas-Sénégal est une ONG, reconnue d'utilité publique par le gouvernement du Sénégal par le décret n°66/877 du 10 Novembre 1966. C'est une ONG humanitaire à but non lucratif. Elle est mandatée par la conférence des Evêques de l'Eglise Catholique du Sénégal pour assurer la coordination des œuvres sociales de cette jeune Eglise locale. Elle est donc l'une des œuvres d'évangélisation dont elle dispose,

---

<sup>190</sup> Collectif, La décentralisation au Sénégal, op, cit, 1994, pp. 181-184.

œuvre s'incarnant dans l'exercice et la pratique du message évangélique qui milite pour la réalisation plénière de tout homme et de tout l'homme<sup>191</sup>.

Caritas-Kaolack a été créée le 1<sup>er</sup> décembre 1981. Ces activités concernaient au début essentiellement le milieu rural. Mais face à l'ampleur des problèmes que connaît la ville de Kaolack, Caritas a décidé de créer, en 1990, une « Equipe Milieu Urbain » (EMU). L'EMU a pour mission d'aider les kaolackois à être responsables et acteurs de leur développement, dans le but d'améliorer leurs conditions de vie sur les plans économique, social, écologique et culturel. Son intervention se caractérise par l'approche-quartier sous-tendue par l'attachement au « local ». C'est dans ce sens qu'elle a initié un programme d'appui aux initiatives de développement de quartier (AIDQ). Ce programme a pour but de susciter la participation des communautés de base, de valoriser les ressources locales et d'insuffler une dynamique de changement ou de développement local en milieu urbain.

Caritas, en tant que service de la charité s'est toujours engagée au côté des plus pauvres, pour restaurer avec eux la dignité humaine. Elle répond à de multiples appels variés, tant dans leurs formes que dans les réponses ; appels et demandes venant du milieu urbain.

L'Association pour la Promotion des Femmes Sénégalaises (APROFES) conduit aussi une initiative de caisse de crédit et d'épargne entre des coopératives de femme (Crédit Mutuel). Toutes les deux organisations indiquent un bon taux de remboursement (98%), et leurs initiatives sont en bonne voie pour devenir opérationnelles et durables.

Ces différentes ONG implantées jouent un rôle important dans le développement à Kaolack. Les ONG, considérées comme des organismes d'appui, rencontrent cependant un certain nombre de difficultés.

---

<sup>191</sup> Pour comprendre davantage l'histoire de Caritas-Kaolack, voire « Dix ans de Caritas au Saloum » in solidarité et partage au sahel, l'exemple du saloum, 1991.

### 3.4 : Les limites de l'action des ONG

Pour Moussa BA<sup>192</sup>, de nos jours la prolifération des ONG semble à la fois porteuse d'espoir mais également d'inquiétudes.

**Espoir** car à présent reconnu que l'existence des ONG dessine l'amorce d'une sorte de société civile populaire. En effet, il apparaît clairement que les nombreuses associations populaires, leurs fédérations et les organismes qui les appuient visent à donner la qualité d'acteurs aux « petites gens » qui avaient jusque là été bâillonnés et manipulés par les tenants du pouvoir (les Etats et leurs administrations). Il apparaît d'autre part que ces organismes qui sont en pleine croissance partout en Afrique soient en train de se doter progressivement d'un pouvoir de dialogue, de se forger une certaine conscience de prise en charge et d'opposer une certaine résistance au pouvoir. A cet égard, les ONG africaines sont sur la voie de créer, consciemment ou inconsciemment, un « pouvoir intermédiaire » qui a longtemps fait défaut entre les Etats d'Afrique et leur population.

**Mais inquiétude également.** Le développement de certaines ONG sans liens ou apports significatifs avec les populations de base et ayant comme principale motivation la satisfaction de leurs propres besoins matériels fait craindre à certains observateurs l'émergence d'une administration parallèle au sein des ONG. On reconnaît en outre que des ONG se créent sans que leurs responsables aient la moindre idée de la manière dont fonctionne une ONG et qui interviennent ponctuellement selon les opportunités financières qui se présentent à elles. Au vu de cette prolifération d'ONG intermédiaires taxées « d'affairistes », certaines ONG (qui se confondent, elles, généralement avec leur base sociale) désirent que clarification soit faite. On note également le cas d'ONG qui sont porteuses d'idées toutes faites (réflétant généralement les attentes de leurs bailleurs) ; elles entreprennent faiblement une véritable animation favorisant un nécessaire mûrissement des idées qui sous-tendent les actions qu'elles exécutent avec les populations de base.

---

<sup>192</sup> BA M., op, cit, 1995, pp. 69-70.

Par ailleurs, la plupart d'entre elles ont peu de compétence pour accompagner de manière pertinente les communautés. Les résultats auxquels elles aboutissent sont souvent disparates et sans lendemain.

Les ONG africaines, souvent préoccupées par leur portefeuille d'actions, ne sont, pour la plupart d'entre elles, pas à même de mesurer ou de contrôler l'impact de leurs actions en vue de capitaliser et de développer des changements qui faciliteraient une véritable participation des populations qu'elles appuient. A ce titre, elles témoignent souvent d'une peur de l'action politique. En effet, plutôt que de jouer un rôle de pompier face aux « situations de catastrophes » engendrées par la gestion et le comportement de l'Etat, les ONG feraient mieux de s'employer à des actions dont la dimension est plus politique. Le neutralisme de l'action des ONG doit être dépassé et les ONG africaines se doivent de prendre conscience de leur rôle de contre-pouvoir et du caractère politique de leurs appuis. Elles se doivent de définir des stratégies appropriées favorisant la pleine participation des populations à leur développement. Mais pour cela, en dépit d'une riche expérience acquise au cours des années, la plupart des ONG africaines manque toujours d'une « masse critique d'analystes » pour aider à définir des stratégies et méthodes pertinentes afin de mieux conduire leur travail d'accompagnement aux populations de base qu'elles disent représenter.

Par ailleurs est également souligné le fait que les ONG étrangères ont parfois trop de pouvoir. Elles interpellent l'administration sans doute pour se donner bonne conscience. Car elles ne manifestent pas le souci de faire de l'Etat, des collectivités locales, et des populations, de véritables partenaires. L'Etat est jugé trop faible dans ce cas, d'autant plus qu'il ne considère que les ressources mobilisables pour les ONG étrangères. Afin que celles-ci n'agissent pas en territoire conquis mais plutôt en partenariat avec l'Etat, il est nécessaire qu'un cadre d'action souple soit mis en place.

De nombreux autres reproches sont faits aux ONG : on peut citer entre autres le travail à petite échelle, la non reproductibilité de certaines de leurs approches, un goût parfois pour les réalisations matérielles au détriment d'un travail en profondeur, des improvisations techniques, la survalorisation des approches locales et la difficulté à les resituer dans le contexte socio-économique global dans lequel elles sont intégrées.

Devant les difficultés (chômage, pauvreté, exclusion...), les Etats développés, sans renier leur volonté d'aider les PVD, n'entendent pas augmenter leur volume d'aide. Dès lors, les ONG constituent une bonne filière en attendant peut-être des jours meilleurs. En définitive, tout porte à croire que les ONG courent un double risque dans l'état actuel de leurs relations avec les Etats développés et les organisations internationales :

- le premier risque bien connu est que celui qui paie est toujours le décideur, ce que l'ancien président du comité de liaison reconnaît explicitement : «il y a toujours ce danger : je t'aide, je te donne de l'argent, mais tu fais quand même un peu ce que je souhaite»<sup>193</sup> ;
- le deuxième risque est l'ambition des ONG qui désirent peser, influencer la politique internationale.

Quoi qu'il en soit, ces critiques ne peuvent occulter le rôle fort important des ONG apparues depuis plus d'une vingtaine d'années à travers le monde, avec à leur actif un bilan positif sous de nombreux aspects. Les questions qui viennent à l'esprit aujourd'hui tournent autour des principes et modalités de coopération entre les ONG, les Etats et les institutions internationales en vue d'un véritable développement qui prenne en compte tout l'homme ?

Et dans quelles mesures les politiques et les pratiques des ONG locales qui interviennent sur le terrain, et celles des ONG du Nord qui les soutiennent, permettent effectivement d'appuyer les processus d'auto-promotion à la base ?

Enfin comment accroître l'efficacité des ONG locales qui interviennent comme institutions d'appui à l'auto-promotion auprès d'organisations populaires, en particulier dans le domaine économique ?

Quoi qu'il en soit le changement amorcé au Sénégal avec la politique de régionalisation induit d'importantes mutations aussi bien dans l'appareil administratif que dans l'action des collectivités de base. Cette politique exigera de tous les acteurs un effort supplémentaire à accomplir pour rester fidèles à leur mission.

---

<sup>193</sup>Courrier ACP/CEE, Informer et sensibiliser l'opinion et les pouvoirs publics, n°72, Mars-Avril 1972, p. 78.



Le dialogue à créer, d'une part entre l'Etat et les collectivités locales, et d'autre part entre les collectivités locales et les autres partenaires (Institutions régionales, ONG, Bailleurs de Fonds...) doit assurer un véritable développement économique et social que les populations appellent de tous les vœux.

## Section 2 : Les dynamiques Associatives et Initiatives Populaires.

L'analyse des dynamiques urbaines et des modalités d'appui à la coopération, est loin de recueillir un consensus. Les idées dominantes ne manquent pas, notamment celles véhiculées par la Banque Mondiale. Ces idées s'imposent aujourd'hui aussi bien dans l'action que dans la réflexion.

Les dynamiques associatives de développement urbain naissent le plus souvent à partir de la volonté des populations de prendre en charge leurs problèmes, de faire face à la crise. Elle émergent surtout à l'initiative de regroupements de jeunes et de femmes soucieux d'améliorer leurs conditions de vie et qui demandent l'appui d'acteurs extérieurs (ONG, associations, municipalités, etc.)

Selon l'argentin Esquivel<sup>194</sup>, cette crise est beaucoup plus qu'une simple crise économique. C'est, en effet, l'ensemble du modèle de développement qui est remis en cause. La logique d'accumulation du capital, en grande partie basée sur la spéculation financière, la concentration de moyens et de ressources au niveau mondial à la recherche du profit maximum pour quelques uns provoque la marginalisation et la paupérisation de populations entières. Cette logique se traduit par une uniformisation. Elle doit affronter simultanément de fortes revendications identitaires qui au niveau local trouvent dans les ONG et autres associations des espaces d'expression.

L'identification de la dynamique associative constitue une étape importante dans notre étude. Elle permet de comprendre les conditions d'émergence des nouvelles dynamiques urbaines ainsi que le rôle et les capacités des organisations dans la société civile. L'étude tente de mieux faire connaître les réalités quotidiennement vécues dans les villes. Avant tout, il faut s'entendre sur la définition du phénomène que l'on se propose d'étudier : Qu'est-ce qu'une association ? Qu'est-ce qu'une dynamique ? Qu'est-ce que la société civile et quelle place pour elle dans le développement urbain en Afrique ?  
Comment renforcer la participation du milieu associatif à la production et à la gestion des villes ?

---

<sup>194</sup> Revue Territoire, Développement local, regard sur l'Amérique Latine, CCFD, n°378, Mai 1997.

Quelles articulations s'imposent entre celui-ci et les institutions, autorités municipales et pouvoirs publics ?

Au-delà des textes de lois nationaux, quels sont globalement les divers types de regroupements de la société civile qui s'expriment dans un mouvement associatif ?

Quelle est la trajectoire historique de ce mouvement qui semble aujourd'hui solidement ancré et omniprésent à travers les villes ?

## *1. Histoire du mouvement associatif*

### 1.1 : Tentative de définition

Les dynamiques populaires selon Salimata Wade<sup>195</sup>, sont des phénomènes, des actions avec des manifestations concrètes, objectivement contestables. Les études s'accordent sur l'indéniable matérialité des expériences en cours partout dans les centres urbains de l'Afrique de l'Ouest. Elles définissent une «dynamique» comme une initiative de développement qui s'opère dans le temps, dans un espace donné, et qui se caractérise par l'existence d'une motivation (d'ordre social, politique, économique) ; l'existence d'au moins une action ; l'intervention d'un ou plusieurs acteurs avec des stratégies pour surmonter les difficultés et exploiter les opportunités, et enfin, l'existence de résultats tangibles, susceptibles d'être reproduits, multipliés jusqu'à produire une évolution notable de l'environnement.

La définition des associations et celle des ONG menant des actions de développement sont moins consensuelles, voire contradictoires. Il s'agit d'organisations apolitiques, sans but lucratif, créées à l'initiative de personnes physiques ou morales, autonomes vis-à-vis de l'Etat, animées d'un esprit de volontariat qu'elles mettent au service des autres. Leur vocation est l'appui au développement, à travers des activités sociales et/ou économiques.

Dans la majorité des associations, les adhérents sont des jeunes et des femmes. Alors que les femmes s'investissent surtout dans la production artisanale et le micro-commerce, les jeunes s'adonnent plus volontiers à des activités sportives et culturelles.

---

<sup>195</sup>Wade S., La dynamique associative en milieu urbain ouest africain, Enda Tiers Monde Equipe Ecopop, PREFAL, Novembre 1999, p. 6.

La réflexion sur la philosophie associative a donc finalement été perçue comme un exercice préalable et fondateur d'une puissante dynamique sociale, auquel il faut à l'avenir, systématiquement convier les acteurs du développement urbain, à l'occasion de tous les programmes et projets de développement. La perspective étant de renforcer le sens de la communauté, de l'intérêt général, de la chose publique, autant de concepts qui sont le socle de la citoyenneté et de la participation au titre d'acteur d'une société civile.

Comment est-on arrivé à ce que les associations urbaines deviennent aujourd'hui des acteurs de premier plan dans la « fabrication » des identités urbaines et locales et dans la gestion des quartiers ?

### 1.2 : Des moments d'histoire communs aux mouvements associatifs de l'Afrique de l'Ouest

Pour Salimata Wade<sup>196</sup>, la participation des associations à la vie publique des sociétés Ouest africaines a officiellement débuté au lendemain de la seconde guerre mondiale, en s'inscrivant d'abord dans le champ politique et confessionnel (églises chrétiennes)

Jusqu'aux années 70 et 80, le mouvement associatif (sous ses formes traditionnelles et sous ses formes nouvelles, « modernes ») est ralenti dans son expansion, mis sous tutelle ou récupéré par le pouvoir politique. Dans les années 90, l'explosion de toutes les formes de regroupement populaire traduit le besoin de nouveaux cadres d'actions de développement.

Au Nigéria, les premières organisations « modernes » de la société civile ont souvent été créées sur des bases religieuses. Par la suite, beaucoup d'entre elles se sont constituées sur bases ethnique et politique, les deux se recoupant d'ailleurs fréquemment. Aujourd'hui, les associations, quels que soient les motifs qui ont présidé à leur création, initient des actions de développement au niveau local (fournitures de services publics, activités économiques, sociales, environnementales) etc.

---

<sup>196</sup> WadeS., op, cit, novembre 1999, pp. 8-11.

Au Sénégal, durant les années qui ont suivi l'indépendance, les associations « modernes » y ont été plus nombreuses que partout ailleurs. Ce sont essentiellement des regroupements d'originaires (associations des ressortissants) et des Associations Sportives et Culturelles (ASC). Le mouvement s'est amplifié dans les centres urbains à l'occasion du mouvement « Set Sétal », où les Organisations Communautaire de Base (OCB) de femmes et de jeunes en tête, se sont lancées dans la délivrance de services publics au niveau des quartiers, donnant une réalité aux initiatives communautaires de masse en milieu urbain et aux quartiers, comme nouveaux cadres d'identifications et de regroupement social et comme nouvelle échelle opératoire d'intervention de la population et des institutions de développement.

Au Bénin, l'évolution du mouvement associatif a été heurtée, avec une longue période de régression qui a suivi un fort dynamisme entre 1958 et 1973. Le coup d'arrêt a été donné par le coup d'Etat qui a porté au pouvoir le régime militaire dictatorial marxiste. Dès 1974, les associations sont « accusées de travailler à l'encontre de la solidarité nationale et de la « révolution ». Elles ont été invitées à se fondre dans les structures du parti unique ». A la fin des années 1980, la crise économique, l'adoption d'un Programme d'Ajustement Structurel et des conditionnalités des institutions financières internationales ainsi que les exigences de « bonne gouvernance » dont la coopération française assortit désormais son soutien à ses partenaires africains, amènent une véritable transition politique. La liberté d'expression donnée aux citoyens, s'accompagne de la liberté d'association. Par ailleurs, le processus de décentralisation renforce les opportunités de participation populaire au développement national et local. Que ce soit de façon formelle ou non, bien structuré ou non, les initiatives de la base ont connu un boom spectaculaire qui témoigne de l'intérêt de la population à s'investir dans l'action associative.

Au Mali, le mouvement associatif a littéralement explosé, se révélant soudainement quand le pouvoir populaire s'est spontanément manifesté lors des « événements de mars 1991 », à Bamako, pour contester l'ordre socio-politique et renverser le régime militaire en place depuis longtemps. Contrairement aux autres pays où il y a eu des prises de pouvoir exclusivement initiées par l'armée, c'est véritablement le peuple qui a provoqué le changement politique, les militaires ne faisant que conduire le gouvernement vacant du pays. Si la majorité des regroupements qui existaient a disparu, celles qui étaient les plus actives et avaient une véritable assise sociale ont perduré en changeant leur appellation et en se lançant dans de nouveaux créneaux d'activités<sup>197</sup>.

Dans les années 1990, c'est le renforcement du mouvement associatif burkinabé du fait de la généralisation de la gestion participative et décentralisée comme un outil alternatif efficace pour impliquer la population dans la prise en charge de son environnement (promotion du local comme échelle pertinente d'intervention) et l'amélioration de ses conditions de vie. Propulsées par ces événements, les organisations communautaires se présentent depuis comme des relais administratifs, des partenaires au développement pour les communes.

La Côte d'Ivoire apparaît comme un cas paradoxal. Le pays présente un taux d'urbanisation plus élevé que la moyenne sous-régionale et la vitalité des communes de la capitale comme celle des villes de la province n'est plus à démontrer. Pourtant, le mouvement associatif y est comparativement moins exubérant que dans les pays voisins, tout comme les ONG destinées à appuyer les OCB sont encore peu nombreuses et peu expérimentées. Le multipartisme, le libéralisme économique et la décentralisation, dans les années 1990 sont apparus comme des catalyseurs d'énergies sociales, qui n'attendaient qu'un déclic pour s'organiser et s'exprimer.

---

<sup>197</sup> C'est par exemple le cas du Club des amis Mekin-Sikoro (Bamako, Mali) qui a été officiellement constitué en 1992, quand les comités locaux (au niveau de nombreux quartiers de Bamako) de l'Association des Elèves et Etudiants du Mali (AEEM) ont pressivement perdu leur rôle traditionnel (avant les événements de mars 1992) de cadres d'animation, de formation et de récréation pour la jeunesse locale, in Wade S, op, cit, 1999, p. 10.

Au Niger, les associations créées avant la Conférence Nationale de 1991, qui voit la libéralisation du mouvement associatif, sont l'œuvre du système du Parti Unique, dans le cadre de la politique de la Société de Développement lancée par le régime du Général Kountche. Même après le milieu des années 1990, les actions initiées dans le cadre associatif n'investissent que très lentement le champ des prestations de services publics. Les associations les plus anciennes, les plus connues, et qui pourraient avoir quelques expériences à apporter, souffrent de la sclérose de leur mode d'organisation et de la méfiance des bailleurs, des ONG et de la population. Les structures récemment créées, elles sont sans moyens et sans l'expérience qui leur permettrait de démontrer leur utilité pour l'intérêt général.

En Guinée, le régime militaire du président Sékou Touré, durant près de trente années n'a paradoxalement pas favorisé le mouvement associatif. Il y a un paradoxe apparent si l'on considère que ce régime socialiste se déclarait fondé sur la valorisation et la participation des structures communautaires. Le pouvoir militaire qui lui a succédé a concédé quelque liberté (notamment celle de s'associer) mais le pays est indéniablement très en retard par rapport au reste de la sous-région. C'est vers le début des années 1990 que le mouvement associatif s'épanouit et que se multiplient les ONG chargées de les encadrer.

La Mauritanie est certainement celui où le mouvement associatif est le plus timide et qui reste encore relativement « encadré » par l'Etat à travers les ONG locales (qui les assistent) dont bon nombre sont des créations du Parti au pouvoir.

L'image de l'Afrique l'Ouest, construite du « haut » et dont le destin semble principalement influencé par des événements et de grandes institutions internationaux, se mêle à une autre image, venue du « bas », où la composition du contexte domestique et la fabrication des solutions de sortie de crise prennent plus largement en compte des déterminants locaux, et des stratégies d'auto-développement, populaires, individuelles et communautaires, spontanées, inventives et inattendues, informelles et efficaces, qui passent par exemple, par l'investissement du secteur associatif. Peu importe qu'il s'agisse de stratégies réactives et de survie, pour l'essentiel. Ce qui compte, c'est que ce sont elles qui ont permis d'inventer l'alphabet selon lequel se réécrivent les sociétés ouest africaines, ce sont elles qui ont permis parfois le retour de la démocratie

## *2. L'état des lieux de la participation à Kaolack*

Comme le soulignent Abdoulaye Niang et Sambou Ndiaye, les initiatives locales de développement sont souvent nées d'un mouvement spontané autour d'un phénomène naturel ou social défavorable à la communauté. C'est soit l'inondation, l'insécurité croissante, le manque d'infrastructures ou encore la détérioration des conditions de vie (...), qui conduit à une mobilisation sociale spécifique. Celle-ci, en se pérennisant peut se transformer en une organisation structurée qui ambitionne de prendre en charge des problèmes spécifiques au groupe cible ou encore plus globaux relatifs au cadre de vie<sup>198</sup>.

D'après une étude réalisée par le GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques)<sup>199</sup>, Associations sportives et culturelles, tontines, groupement d'intérêt économique, centres d'études et de recherche, organisations non gouvernementales, nationales et internationales, associations de développement. La liste est longue des formes et des noms qu'ont pris les organisations que, dans les milieux du développement, l'on a coutume aujourd'hui de rassembler sous le vocable générique de société civile.

Pour faire face aux difficultés de la vie en ville, les habitants se sont non seulement raccrochés aux vieilles traditions de solidarité, mais ils ont aussi développé de nouvelles réponses : création de formes associations diverses et multiplications des initiatives locales. Ainsi plusieurs types d'actions ont été menés ces dernières années au niveau local. Ces modes d'organisations ont marqué des points à la fois sur le plan économique et politique.

---

<sup>198</sup> Niang A, Ndiaye S., « Analyse de la dynamique associative à Saint-Louis », ENDA ECO-POP PREFAL, CCIADL, Rapport provisoire Mars 1998.

<sup>199</sup> GRET, Associations et municipalités, acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique , Séminaire Développement institutionnel, Bénin, 2 octobre 1998, p. 8



A Kaolack, dans de nombreux quartiers, les populations doivent s'organiser pour répondre d'elles-mêmes à certains besoins essentiels non satisfaits par la collectivité ; il en est ainsi pour des équipements scolaires, sanitaires, culturels, récréatifs mais aussi des infrastructures de base comme les voies d'accès, l'assainissement, ou l'alimentation en eau potable. On assiste ainsi à l'émergence de groupes de base cherchant à prendre en main certains aspects du développement des quartiers et dont les initiatives ont souvent besoin d'un soutien institutionnel, technique ou financier. Les projets de quartier sont constitués de deux volets : un volet d'amélioration du cadre de vie et un volet de développement socio-économique. ce dernier a pour objectif l'organisation de la population résidante, le renforcement de sa capacité à participer à la gestion de son quartier avec les administrations étatiques et municipales.

Ce paysage associatif, très riche à Kaolack, dénote un dynamisme réel de sa population. Sa diversité est un trait caractéristique du désir de vie communautaire qui s'y manifeste. Il est possible aujourd'hui de distinguer différentes associations :

***Les associations à vocations économiques*** : groupements d'intérêt économique (GIE), groupements de promotion féminine (GPF), coopératives de consommation, d'habitat, associations économiques non formelles par exemple les tontines ;

***Les Associations Sportives et Culturelles (ASC)***

Pour Salimata Wade<sup>200</sup>, il faut attendre les années 1980 pour voir l'explosion du phénomène associatif. Avec le mouvement spontané et général de revendication des jeunes, pour un environnement meilleur, dénommée « Set-Sétal », ce groupe social, jusqu'ici marginalisé, a acquis une visibilité et un poids socio-politique incontestables. Sans accepter la caporalisation de leur mouvement et la récupération politique de leur initiative, les jeunes ont néanmoins cherché à monnayer leur nouveau statut social, pour le traduire par une amélioration concrète de leurs revenus et de leurs opportunités d'insertion socio-économique. L'impact de leur dynamique, apparaît, dix ans en arrière, quand on tente de mesurer les effets directs et indirects du mouvement Set Sétal, faible.

---

<sup>200</sup> Wade S, op, cit, pp. 18-19.

L'engouement général suscité par le Set-Sétal a été conjoncturel. La preuve est qu'il a coïncidé avec le paroxysme du mouvement politique « Sopi », qui réclamait le changement. Les jeunes avaient été les plus séduits par cet appel à un ordre nouveau, (qui n'était toutefois pas accompagné d'un projet politique, d'un projet de sociétés explicites). Autant que les manifestations dans les rues auxquelles les associaient largement les dirigeants de l'opposition politique, la vague Set-sétal a été un moyen d'expression de leur détermination et de leur aptitude au changement, voire à leur ambition à en être les détonateurs et les vecteurs, et si possible, in fine, les bénéficiaires.

Plusieurs organisations d'appui ainsi que l'Etat ont tenté de faire en sorte que les ASC ne soient plus uniquement tournées vers les activités de vacances pour qu'elles s'impliquent de manière permanente dans les activités de développement de leurs quartiers. Les ASC mènent principalement des activités articulées autour des axes suivants :

- les activités socio-éducatives (soutien scolaire aux élèves du primaire et du secondaire, théâtres et soirées récréatives) ;
- les activités liées à l'hygiène et à la santé des populations (nettoyage, sensibilisation à la propreté, lutte contre les MST/SIDA, prévention contre le paludisme par la nivaquinisation, etc.) ;
- la lutte contre le chômage des jeunes par la promotion d'activités génératrices de revenus.

La généralisation des Associations Sportives et Culturelles (ASC) ne se limite plus aux activités sportives uniquement. Les associations investissent progressivement les différents problèmes de développement vécus par les quartiers. Les ASC jouent en général un rôle déterminant dans l'émergence de dynamiques. Au sein de ces associations, les jeunes entretiennent une relation affective très forte avec leur quartier. Les ASC peuvent regrouper des jeunes d'un ou plusieurs quartiers. A côté des besoins spécifiques aux ASC, on peut s'interroger sur la réalité de la demande des populations. Autrement dit, les activités menées par les ASC sont-elles collées aux besoins des populations en général ou relèvent-elles simplement de l'observation et de l'analyse par les jeunes, de leur propre milieu ?

### ***Les associations de développement de quartier :***

Pour Abdou Karim Gueye<sup>201</sup>, ces associations sont la plupart du temps nées de la scission des ASC. Face à l'intensification des problèmes rencontrés par les habitants des quartiers défavorisés du milieu péri-urbain, on assiste à l'émergence d'associations de quartiers. Il s'agit la plupart du temps d'auto-organisations de jeunes déterminés à prendre en charge des aspects de la vie du quartier non gérés par les ASC : c'est le cas de la promotion d'activités de développement axées sur l'amélioration du cadre de vie et la création de ressources pour lutter contre la progression de la pauvreté.

A Kaolack, le CODEJA du quartier de Jammagën en est l'exemple le plus significatif. En effet, interpellée par l'ensemble des problèmes qui entravent sa promotion, la population de Jammagën a uni ses forces afin d'œuvrer pour un avenir meilleur. La mise en place d'une structure (CODEJA) chargée de piloter l'exécution du plan d'orientation du quartier dont les axes et buts sont résumés dans le tableau ci-dessous en est une parfaite illustration :

Tableau 32 : Plan d'orientation du CODEJA

<b>AXES</b>	<b>BUTS</b>
1-Assainissement	Améliorer l'hygiène, la salubrité et le cadre de vie du quartier de manière durable.
2- Santé	Avoir une bonne couverture médicale accessible à tous dans le quartier.
3- Economie/Travail	Favoriser les activités socio-économiques dans le quartier.
4- Education/Formation/Culture	Développer un cadre et des conditions favorables à la promotion de l'éducation, de la formation et d'activités socioculturelles dans le quartier.

Source : Note sur le Comité de Développement de Jammagën (CODEJA), 1996.

<sup>201</sup> Gueye A-K., La dynamique associative en milieu urbain à Pikine (Sénégal), PREFAL, Mars 1998.

Selon Edouard Ndong<sup>202</sup>, le CODEJA se veut une structure d'action en vue de l'auto-promotion des habitants du quartier. Pour ce faire, il s'est assigné certains objectifs qui se résument comme suit :

- contribuer à l'éducation aussi bien des enfants que des adultes pour un meilleur devenir du quartier ;
- prêcher la tolérance, la compréhension et l'entraide ;
- initier des projets de développement à caractère social et économique ;
- construire des infrastructures d'intérêt public.

Pendant que le concept de développement à la base devient de plus en plus populaire, la participation et la responsabilisation en restent des outils indispensables. A travers son approche, le CODEJA s'inscrit dans cette logique. Il reste persuadé que la population de Jammagën doit être le « moteur » de cette dynamique devant la mener à sa promotion.

Il convient de signaler que la population de Jammagën, est certes l'actrice principale du plan d'orientation du quartier. Toutefois, ses limites face à la réalisation de certaines activités ont accentué son besoin de recourir à des services compétents et des partenaires financiers parmi lesquels, on peut citer : les services techniques et administratifs de l'Etat et de la Commune (Hygiène, Urbanisme, Cadastre, statistique, Mairie, Chambre de Commerce etc) ; des ONG telles que Caritas-Kaolack ; l'Agence Française de Développement, la Mission Française de Coopération et le Fonds Européen de Développement.

---

<sup>202</sup> Ndong E., Pour une auto-promotion humaine en milieu urbain : l'expérience de l'ONG Caritas-Kaolack dans le quartier de Jammagën, Mémoire de fin d'études d'Inspecteur de l'Animation de Développement, ENEA, décembre 1996, p. 45.

*Les associations à vocation culturelle* : les associations de confréries (dahira), de jeunes « arabisant » ou de jeunes catholiques ;

*Les associations du troisième âge*, outre sa présence dans les associations à caractère économique et culturel, se retrouve dans des formes associatives propres à cette catégorie de personnes (association de retraités de l'IPRES, du Fonds national, association de retraités de l'enseignement, des anciens militaires, les techniciens du développement, le GIE et coopérative de la catégorie, Amicale de toute sorte n'interpellant que les retraités et personnes âgées de la cité) ;

- à base ethnique et territoriale (ressortissants des différentes régions du pays ou des pays voisins) ;

- les associations à base de caste (association des laobés, des gnénos etc.)

Pour une conservation de la tradition familiale, chaque kaolackois appartient à une organisation composée exclusivement de membres de la même famille. La poursuite du clan à travers ses traditions est assurée par des « tour ».

Aujourd'hui, à Kaolack, plus de la moitié de la population appartient à un groupement de nature associative : associations de femmes, association religieuse, culturelle, économique, sportive (...).

Selon Malick Gaye<sup>203</sup>, c'est au niveau des quartiers que les portes ouvertes de la ville produisent leurs premiers bénéfices. C'est là également que la réceptivité aux initiatives se trouve être la plus prolifique, avec des habitants qui se mobilisent pour organiser le développement de leur quartier. Le quartier correspond en outre à une échelle de l'espace urbain appréhendée par les habitants et qui peut représenter l'espace de démocratie le plus proche des citoyens. Du point de vue de l'opérateur, le quartier est un bon niveau pour repérer les initiatives locales, les associations de base, la capacité des habitants à organiser le travail et à mobiliser des ressources pour améliorer les conditions de vie.

---

<sup>203</sup>Gaye M., « Ville entrepreneurs de l'action participative à la gouvernance urbaine », Série Etudes et recherches, n°184-185, Dakar, Enda- Ed, 1996, p. 37.

Mais cette approche n'est réellement pertinente que si elle est mise en relation avec d'autres échelles, notamment celle de la ville dans sa globalité. Cette globalité étant représentée par la municipalité ou la communauté urbaine. Travailler à l'échelle du quartier ne signifie pas circonscrire un territoire pour lui-même mais le définir dans ses relations avec les autres échelles. Il ne s'agit pas de juxtaposer deux modes de gestion : l'un local, l'autre centralisé (étatique ou communal), mais bien de les articuler.

La mobilisation des populations, le renforcement de leurs capacités d'organisation pour contribuer à l'amélioration de leurs conditions de vie et pour participer, avec la puissance publique, à la construction et à la gestion de la ville, sont des conditions nécessaires pour sortir de l'impasse dans laquelle semble aujourd'hui engagé le développement des villes. Dans une large mesure, les projets de quartier que nous avons évalués se sont appuyés sur une telle démarche qui peut être considéré d'ores et déjà, comme complémentaire à une politique d'appui au développement des collectivités locales<sup>204</sup>.

L'analyse du rôle des associations dans le développement présente de nombreuses limites. De nombreuses remarques sont faites aux associations, que l'on peut qualifier de faiblesses tant internes qu'externes.

---

<sup>204</sup> Nous pouvons citer à titre d'exemples deux projets à Kaolack dans lesquels, nous avons longtemps travaillé, c'est le cas du CODEJA d'abord, puis du CODEKA, notamment à travers les animations des quartiers de Same, Gawane, Thoifac, Ngane Alassane et Saër.

### *3. Les limites des associations*

Pour cette analyse, nous nous sommes fortement référés aux travaux de Salimata Wade<sup>205</sup> sur la dynamique associative en milieu urbain ouest africain.

Plusieurs faiblesses caractérisent ces associations, on soulignera entre autres :

- un déficit d'information, qui est quasi général. Il se traduit notamment par la méconnaissance ou la mauvaise interprétation de la législation concernant les activités autorisées, l'ignorance des opportunités de collaboration avec les ONG, les services de l'Etat ou de l'administration locale, les bailleurs etc.

- l'absence ou l'insuffisance d'organisation par rapport aux objectifs poursuivis. Dans toutes les études, ces deux points sont identifiés, ils reviennent parmi les faiblesses : des domaines, où les organisations communautaires de base ont sollicité le renforcement systématique de leurs capacités.

- la question du statut juridique des associations locales est un puissant frein à leur viabilité et leur efficacité : les problèmes du bénévolat, du volontariat, des activités à but non lucratif et des stratégies populaires de lutte contre la pauvreté. La rémunération des efforts des militants de base n'est pas prise en considération, ni par les populations bénéficiaires des services des associations, ni par l'Etat, ni par les institutions de financement (local, équipement, salaire). La plupart du temps, cette question n'est pas abordée franchement, du fait de sa complexité.

Il revient aussi de s'interroger sur l'éthique associative, du rapport entre l'engagement volontariste dans une structure communautaire et la rémunération de l'effort de production d'une prestation d'utilité sociale, qui a un coût de revient et une valeur économique que ne prend pas en compte le principe du bénévolat, dans un contexte de pauvreté étendue. Dans les villes sénégalaises où la fourniture de services publics par les Communes et l'Etat est largement déficitaire, comment susciter le principe de services participatifs, où, c'est la prestation effectivement délivrée qui est payée par l'utilisateur ?

- l'absence ou l'insuffisance de capacité de mobilisation financière. La faiblesse des ressources financières rend les associations vulnérables, dépendantes. L'accès à des ressources financières est souvent une préoccupation si forte qu'elle pousse les associations à dévier de leurs objectifs premiers : elle s'adapte aux évolutions des centres d'intérêt des bailleurs de la coopération bi et multilatérale, aux pressions des partis politiques et à d'autres regroupements d'intérêts contraires à l'intérêt général.

- le manque d'autonomie et les risques de récupération :

Il arrive que les Mairies<sup>206</sup> sous le prétexte de promouvoir de bonnes conditions de concertation entre les représentants des jeunes et les collectivités locales, poussent les organisations de jeunes à s'organiser pour former une grande structure, interlocutrice censée les représenter auprès des institutions. Cette incitation des municipalités à une mise en réseau des associations peut aussi cacher de leur part une volonté d'hégémonie politique.

- l'absence d'un cadre municipal de concertation, pour servir d'interface entre les acteurs du développement local.

En dehors de leurs contraintes internes, les associations souffrent de l'absence ou du dysfonctionnement des dispositifs de concertation au sein des villes. Même quand ces cadres existent, ils sont souvent complexes et lourds. Leur opérationnalité exige un suivi régulier ainsi qu'un respect des règles du jeu par tous les acteurs en présence. Les échanges doivent aider à délimiter, de façon concertée, les rôles et les responsabilités de tous les protagonistes du développement local. Mais comment aider les associations à se formaliser tout en gardant leur autonomie d'action ? Comment procéder pour faciliter l'intégration de leurs actions aux politiques municipales ? Pourquoi les municipalités tardent-elles à mettre systématiquement sur pied un cadre local de dialogue et de partenariat élargis ?

---

<sup>205</sup> Wade S., op, cit, p. 45.

<sup>206</sup>La synthèse sur la dynamique associative au Sénégal, avec l'exemple de l'association COJED, PREFAL, 1999.



L'étude du GRET<sup>207</sup> souligne une autre limite bien réelle. A l'échelle d'un quartier, chaque association représente des intérêts fragmentaires. Il n'est pas rare que les associations constituent des groupes fermés et quelquefois même sectaires, c'est-à-dire pratiquant l'exclusion. Il apparaît difficile de concevoir comment leur juxtaposition peut déboucher sur la construction d'un « bien commun », en d'autres termes comment l'intérêt collectif peut naître ainsi de la combinaison d'intérêts privés.

Quoiqu'il en soit, les associations populaires apparaissent comme des cadres possibles de mobilisation de la base, pour une plus large participation au développement local et national. Les renforcer doit être une des priorités des autorités politiques. La meilleure prise en charge des dynamiques peut donc valablement être appréhendée comme une des formes de construction de la démocratie et du développement économique.

---

<sup>207</sup> GRET, Associations et municipalités, op, cit, 1998, p. 10.

## CONCLUSION CHAPITRE V

Au terme de cette analyse, on peut dire comme le souligne Mamadou Sembène que deux sortes de problèmes motivent la plupart du temps l'émergence des dynamiques d'organisation dans les quartiers :

- la nécessité pour les populations d'impulser localement le développement de leur territoire ;
- le besoin de créer des activités, de générer des revenus et de favoriser l'insertion socio-économique des jeunes.

Seulement pour faire face aux problèmes de pauvreté dans les pays du Sud, notamment dans les espaces péri-urbains, une politique de solidarité s'impose. Elle est en grande partie de la responsabilité de l'Etat dans sa fonction régulatrice. Elle consiste à renforcer la capacité des populations à se prendre en charge, en leur apportant les ressources qui font localement défaut et en supprimant les obstacles légaux et institutionnels qui s'imposent au déploiement de leurs initiatives. Mais, c'est également au niveau local qu'une politique de solidarité prend tout son sens : en renforçant la capacité locale des habitants à résoudre et repenser la ville à partir de la base. Des lors, l'enjeu consiste à élaborer des politiques de développement urbain, articulant initiatives locales et nationales, capables de s'attaquer aux racines structurelles des problèmes socio-économiques.

Il est évident que les populations mettent en œuvre des formes diverses de solidarité pour remédier à leurs difficultés. Mais ces solidarités ne peuvent pas être considérées comme une véritable réponse à la crise. Il y a très souvent des solidarités de circonstance. Au sein d'un quartier, la solidarité peut être maintenue par la persistance de la crise, voire aussi par certaines « menaces de la puissance publique », notamment le déguerpissement. Il arrive qu'elle s'estompe le plus souvent dès que les relations entre les populations et les pouvoirs publics s'organisent. Des intérêts d'individus ou de groupes émergent alors, qui engendrent fréquemment des luttes ouvertes.

Ce chapitre nous a ainsi permis d'analyser les différents acteurs intervenant dans la gestion urbaine à Kaolack. Il convient de remarquer cependant que la multiplicité des acteurs n'a pas permis de régler encore aujourd'hui les dysfonctionnements faisant de la ville un espace d'exclusion sociale et de hausse de la pauvreté.

L'une des causes principales de l'inefficacité des actions réside, certes, dans le manque de moyens, mais surtout des problèmes de coordination des acteurs permettant de mettre en place un processus global de développement local urbain. Dans ce contexte de décentralisation, la commune de Kaolack (depuis 1995) a su mettre en place une organisation qui a pris la forme d'une synergie se concrétisant par le rapprochement d'acteurs qui partagent une même éthique de développement communale. Cette entreprise a donné naissance au CODEKA.

## Chapitre VI :

### **DU DEVELOPPEMENT DE QUARTIER A LA GOUVERNANCE LOCALE : EMERGENCE ET ROLE DU CODEKA DANS LA GESTION URBAINE.**

---

Impulsion, coordination, voilà deux principes essentiels dans les attributions, les politiques et le rôle d'une municipalité dans la perception d'une « bonne gouvernance » communale.

Le quartier, premier maillon d'une politique de la ville, pose le problème à partir du niveau duquel devrait se concevoir une stratégie de développement de la ville mais aussi celui où devrait se nouer les différents projets permettant l'action et la réaction des acteurs de ce développement que sont les citoyens.

Depuis 1996, le Sénégal a entrepris une réforme importante portant sur la régionalisation. Cette réforme a, entre autres, élargi les compétences des collectivités territoriales en matière de développement économique et social. Dans ce cadre, les collectivités territoriales sont invitées à faire preuve d'ingéniosité pour animer et promouvoir leur développement. En effet, il est avancé que les cadres juridiques et institutionnels mis en place à la faveur de la réforme participent à la promotion d'un développement local participatif à travers lequel il est attendu une mobilisation et un engagement de toutes les forces vives des collectivités.

A la lumière des pratiques des deux dernières années ayant suivi la réforme, il apparaît que l'enjeu majeur du développement local participatif semble tourner autour du décloisement des acteurs locaux, de leur reconnaissance mutuelle, de la construction de nouvelles relations entre eux et avec les tiers (services techniques déconcentrés de l'Etat et diverses coopérations au développement).

La commune de Kaolack a compris très tôt cet enjeu en misant particulièrement sur le génie et le dynamisme de ses habitants pour relever le défi du développement socio-économique et culturel qui l'interpelle.

Depuis 1995, la ville de Kaolack mène une expérience de développement urbain participative à partir d'une synergie communale. Cette expérience est la vulgarisation du projet de développement du quartier de Jammagên. Ici, des jeunes ont tenté de mettre en place une organisation qui, d'une préoccupation de salubrité, a posé très rapidement la problématique d'un développement concerté.

Cette dynamique s'inscrit dans la logique de la décentralisation dont le principe moteur repose sur le rapprochement entre « administrateurs » et administrés » et une participation responsables des populations de base à la gestion de leur cité. En d'autres termes, l'organisation des populations et leur participation à la mise en œuvre du programme devraient pouvoir aboutir au renforcement de la « capacité citoyenne de la société civile »<sup>208</sup>. Toutefois, il apparaît qu'à ce stade, un ensemble d'interrogations se pose, relatives à l'avenir du CODEKA.

Comment cette réorganisation prend-elle forme à l'heure de la régionalisation et du désengagement de l'Etat de nombreux secteurs d'activités dont il était le dépositaire incontesté ? Autrement dit, quelle signification faut-il donner aujourd'hui au CODEKA et quel peut être son avenir face à toutes ces nouvelles caractéristiques ?

Le CODEKA pourra-t-il contribuer au développement de la ville de Kaolack ?

Si le CODEKA se positionne de plus en plus comme le cadre de concertation entre les acteurs de la ville, il est aujourd'hui une structure sans fondement juridique. Comment et quel statut donner au CODEKA ? Comment lui préserver une réelle indépendance ?

Qu'advient-il en cas de changement des autorités municipales ?

Quels types de rapports vont s'établir entre les différents acteurs, notamment avec les instances créées dans les quartiers ?

Ce chapitre a pour objet de démontrer en quoi la commune de Kaolack s'est appuyée sur les principes issus du développement local de quartier pour engager une réflexion globale sur les enjeux de développement de son territoire.

---

<sup>208</sup> Déclaration du Président de la République du Sénégal Mr Abdou Diouf le 6 novembre 1996.

## Section 1 : Le développement local à Kaolack : une redéfinition de la gestion urbaine

Avant de venir à l'analyse du CODEKA, il nous paraît nécessaire d'apporter quelques précisions sur certains termes que nous allons souvent utiliser dans ce chapitre

### *1. Le projet de développement de quartier*

Quelle que soit leur position sur l'échelle de la prospérité, toutes les villes secrètent en leur sein des territoires qui sont le lieu d'accueil des populations en situation difficile, territoires que l'on qualifie, comme le montre bien Jon Daxson de l'Université John Moore de Liverpool, de quartiers en crise.

Ce constat n'est pas nouveau, loin s'en faut. De tout temps, les villes ont connu ces quartiers fortement stigmatisés, ces lieux-refuge de populations rejetées par le reste de la ville. La nouveauté réside plutôt dans l'approfondissement du fossé qui s'est instauré entre la ville qui « gagne », branchée sur l'économie internationale, et cette ville-là qui, jour après jour, semble de moins en moins bénéficier des retombées de cette richesse économique.

La question essentielle est donc moins celle de l'existence d'une ségrégation territoriale que celle du blocage progressif des mécanismes de redistribution des richesses au sein des villes générant ce que l'on appelle la ville à plusieurs vitesses à tous les points de vue (économique, social, politique et institutionnel...). Cette situation interroge des principes bien établis et les référentiels de l'action publique. Il nous faut reconnaître que les projets de développement de quartier menés ces dernières années, ont contribué à renouveler les manières de penser la politique urbaine. Comme le montre l'étude réalisée par la Coopération Française<sup>209</sup>, ce renouvellement encore timide est rendu nécessaire par les insuffisances, voire l'échec des méthodes et procédés d'aménagement appliqués antérieurement. Elles ne permettent plus d'assurer à la ville une croissance organisée.

---

<sup>209</sup>Les projets de quartier, Mission d'études, d'évaluation et de prospective, n° 32, Secrétariat d'Etat à la Coopération, février 1997, p. 67.

Bien des quartiers populaires sont non lotis ou mal lotis, insuffisamment équipés et desservis, délaissés par l'administration, etc. La population est évidemment mécontente de son cadre de vie et, parfois, s'organise pour l'améliorer, par tous les moyens, elle demande des appuis à cet effet. Le projet de quartier est constitué de deux volets :

- Un projet d'amélioration du cadre de vie dont la consistance change d'un quartier à l'autre en fonction des problèmes concrets et topiques à résoudre, des déficits à combler en matière d'aménagement, d'équipement, de services, de sécurité foncière... ;
- Un projet de développement social et institutionnel qui a pour effet d'améliorer l'organisation de la population résidante, de renforcer sa capacité à gérer son quartier en coopération avec les administrations étatiques et municipales.

Le statut foncier de la zone conditionne le type d'intervention :

- Si les terrains ont un statut régulier, les actions du projet porteront sur l'amélioration des conditions de vie des populations ; on parlera alors de projets d'appui aux initiatives de quartier ;
- Si les terrains ont un statut irrégulier mais régularisables dans certaines conditions, les actions porteront sur la régularisation du statut foncier et l'amélioration des conditions de vie matérielle, sociale et économique des habitants ; on parlera alors de projets de restructuration de quartier.

L'intégration des projets de quartier dans les politiques municipales et nationales de l'urbain est un but plus ou moins lointain vers lequel, il faut tendre. Comment régulariser sans le concours des services compétents de l'Etat? Comment améliorer le niveau d'équipement des quartiers sans la participation de la municipalité ?

De ce constat, on peut dire : pas de projet de quartier, sans l'assentiment préalable des autorités locales et nationales. Il faut les informer, les rencontrer, les amener à négocier puis à s'engager, organiser ce que l'on appelle un « espace de négociation » entre le projet de quartier et les autorités qui elles-mêmes travaillent à la réalisation de leurs projets de quartier.

La commune de Kaolack a suivi les actions menées ces dernières années dans les quartiers, notamment avec intérêt le Comité de Développement de Jammagën (CODEJA). Le CODEJA, véritable organisation porteuse d'un changement du cadre de vie de Jammagën, a joué un rôle moteur dans le développement de ce dernier.

Il est significatif que la Mairie de Kaolack, à la suite de l'expérience de Jammagën, qui était le seul quartier à bénéficier d'une telle action, où les ONG, faisaient un travail participatif, ait décidé de la vulgariser au niveau de toute la commune de Kaolack, à travers un projet de développement local.



## 2. *Le développement local*

Partout, des sociétés en crise ! Au nord on parle de chômage et exclusion, au Sud dévaluation, plans d'ajustement social, démographie et sururbanisation. De part et d'autre, les vieux modèles de développement, libéraux, dirigistes ou d'assistance, même s'ils gardent leurs défenseurs, ont montré leurs limites et leurs conséquences sociales funestes. Pourtant depuis une dizaine d'années, de nouveaux discours et de nouvelles pratiques sociales, basés sur des expériences concrètes de proximité commencent à être entendus, encouragés et même prônés par les organismes de décision nationaux ou internationaux : responsabilisation de la société civile, décentralisation, lutte contre la pauvreté et l'exclusion, citoyenneté.

Ces idées sont au cœur du débat actuel sur le rôle de l'Etat en Afrique de l'Ouest, sont fondées en France sur des initiatives multiples et diverses dont beaucoup s'intègrent dans l'expérience du développement local.

### 2.1: Définition du concept

Il s'agit d'une forme d'approche des problèmes plus que d'un modèle ou d'une idéologie. Mise en œuvre dans des zones économiquement en difficulté, (zones rurales défavorisées, vieilles régions industrielles, banlieues) elle rejoint les pratiques développées par des associations et des opérateurs du Sud dans des contextes institutionnels pourtant très différents<sup>210</sup>

Pour Benoit Lisch<sup>211</sup>, le développement se caractérise par un fourmillement d'initiatives et d'expériences très diverses dans de nombreux domaines. En donner une définition précise est par conséquent difficile. Néanmoins, parmi plusieurs propositions, on peut citer celle de Bernard Pecqueur qui parle de « processus de mobilisation d'acteurs en vue d'élaborer des stratégies d'adaptation aux contraintes externes (ou internes), sur la base d'une identification culturelle et territoriale »<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> Lisch B., "Regards parallèles sur le développement local : France-Afrique de l'Ouest, AFVP, Mars 1995, p. 3.

<sup>211</sup> Lisch B., op, cit, 1995, p. 9.

<sup>212</sup> Rencontre Développement local du 14 janvier 1992 à la Caisse Centre de Coopération Economique.

Pour Michel Rocard<sup>213</sup>, c'est une démarche fédérative de mobilisation des acteurs d'une zone géographique autour d'un projet d'ensemble, économique, social et culturel afin de créer une dynamique durable sur un territoire.

Plusieurs caractéristiques importantes ressortent de ces deux définitions :  
Il s'agit d'un processus ou d'une démarche, et non d'un projet défini ou d'une simple procédure. On intervient sur le moyen voire le long terme. Des durées de 5 à 10 ans sont souvent mentionnées comme minimum à sa mise en place.

Il intervient sur un espace donné, non pas administratif, mais dans lequel les acteurs se retrouvent sur des bases de solidarité et d'identité. Il est nécessaire que les gens se connaissent et se reconnaissent dans cet espace.

Selon Bernard Vachon, la stratégie que préconise le développement local s'appuie sur trois principes fondamentaux :

- le développement ne découle pas uniquement de la fonction, ni de la valeur économique des activités et de l'organisation sociale des individus ;
- le développement ne relève pas seulement des grands systèmes macro-économiques, ni des institutions centralisées ; il est aussi largement lié aux micro-initiatives ;
- la personne constitue la force motrice du développement<sup>214</sup>.

L'idée de développement appelle l'introduction d'autres valeurs que celles liées à l'économie ; elle suppose une vision différente de l'économie, dans laquelle cette activité serait au service de l'être humain et non pas, prioritairement, un système d'échanges d'objets, de services et d'argent, sans égard pour l'individu, à l'épanouissement des ressources naturelles et au déséquilibre social des collectivités. Le développement, c'est aussi assurer la prise en compte des besoins immatériels, non quantifiables et de caractère social, culturel, d'une collectivité. Le développement, c'est l'accès à un mode de vie dans lequel la personne revêt plus d'importance que la

---

<sup>213</sup> CRIDEL (Centre de Recherches et d'informations sur le Développement Local, Les conventions de développement, Dossier de présentation, octobre 1991.

<sup>214</sup> Vachon B., Le développement local : Théorie et pratiques, réintroduire l'humain dans la logique du développement, Ed Gaëtan Morin, Québec, 1993, p. 91.

production de biens et services, et où son épanouissement personnel et collectif est d'un intérêt supérieur à sa fonction de consommateur.

Le développement local doit être fondé sur la mobilisation locale des ressources et des savoir-faire. Il met l'accent sur le développement des institutions locales, le renforcement des solidarités locales et les prises en compte des aspirations et des besoins de la population dans les domaines économique, social, culturel, partenarial. Le développement local, c'est donc une stratégie qui vise, par des mécanismes de partenariat, à créer un environnement propice aux initiatives locales afin d'augmenter la capacité des collectivités ou des quartiers en difficultés à s'adapter aux nouvelles règles du jeu de la croissance macro-économique<sup>215</sup>

## 2.2 : Le développement local en France : une réponse à une crise globale.

Selon Benoit Lisch<sup>216</sup>, en France, c'est à partir des années 1970, devant les déséquilibres créés par la disparition des activités économiques traditionnelles et l'exode des forces actives vers les centres urbains que certains responsables locaux élus, militants associatif, chefs d'entreprises...) ont tenté de trouver localement des réponses originales pour combattre ces disparités. Il s'est agi face à des fermetures d'usines ou à des mutations d'activités, comme dans l'agriculture, de refuser une attitude attentiste ou fataliste et de rechercher, dans une démarche concertée, les moyens de valoriser et de dynamiser son territoire de vie (son « pays »). Le slogan « vivre et travailler autrement » résumait bien cette première aspiration à trouver localement et par soi-même des réponses à une crise dont les causes sont externes et inaccessibles.

La prise en charge de ces problèmes dépassait les compétences et attributions des seuls élus et a donc nécessité une mobilisation des milieux économiques et sociaux et de l'ensemble de la population. Au delà des défiances, des antagonistes d'intérêt et de pouvoir, et des habitudes de travail très sectoriels, la reconnaissance d'une identité commune c'est-à-dire d'une appartenance à un même milieu territorial et culturel a été le lien entre ces acteurs. Cela leur a permis de dépasser les comportements habituels et

---

<sup>215</sup> Vachon B, op, cit, p. 74.

<sup>216</sup> Lisch B., op, cit, 1996, p. 5.

de travailler et d'imaginer ensemble. Cette identité s'est trouvée par le développement d'activités sociales et culturelles.

C'est ainsi qu'est apparue la notion de « pays » pris comme le territoire auquel on se sent appartenir et dans lequel on travaille et l'on vit. Il dépasse l'échelle communale qui, historiquement, était l'espace social de base, à une époque où les communications étaient rares. Mais son territoire, géographique et humain, devenu déjà en zone rurale souvent trop restreint en matière d'équipement (nécessité de regroupements d'écoles, absence de commerces...), était clairement trop réduit pour permettre l'élaboration d'alternatives crédibles et non ponctuelles notamment dans le secteur économique. Ce « pays » correspond à la zone d'influence d'une petite ville et correspond souvent à quelques cantons ou à un arrondissement. Ce type de réflexion concertée sur les problèmes locaux, démarré dans les zones rurales, s'est étendu dans les années 1980 aux zones urbaines et notamment aux « banlieues » dans un contexte plus difficile dû à une grande spécificité sociale.

Cette volonté d'une action ascendante a rencontré celle de l'Etat, puis de l'Europe, qui vis-à-vis des zones en difficulté n'avaient pas de solution autre qu'une assistance dispendieuse et sans effet productif. Ils ont alors vu dans l'émergence de ces opérations une possibilité d'une meilleure gestion de leurs financements et un moyen de rationaliser et de coordonner leurs appuis à ces zones marginales

### 2.3 : Le développement local en Afrique : une réponse à une crise globale.

Apparu dans les années 1990, la démarche de développement local se définit comme « une démarche globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné en relation négociée avec les centres de décision des ensembles économiques, sociaux et politique dans lesquels ils s'intègrent<sup>217</sup> ».

Ce processus légitime donc un nouveau mode de gestion fondé sur le partenariat entre la société civile et les autres acteurs du développement. Il s'appuie sur l'idée que chaque territoire est maître de son développement et que les pouvoirs publics doivent avoir un rôle de régulateur et de facilitateur. Dans ce cadre, l'échelle d'intervention du développement local doit être, avant tout, un territoire de vie dans lequel les populations ont un réel sentiment d'appartenance et d'identité.

Le développement local est une nouvelle forme de l'action publique basée sur le constat de dysfonctionnements. De ce fait, ce processus s'applique à tous les territoires en proie à une gestion de l'espace inexistante, défailante ou encore inefficace.

Dans les pays en développement, ce sont les villes qui cristallisent les dysfonctionnements et celles-ci sont soumises à une paupérisation aggravée par le manque de moyens financiers des pouvoirs publics. S'appuyant donc sur un important dynamisme des populations, le développement local consisterait à définir une nouvelle gestion de l'espace urbain permettant, à terme, une réduction de la pauvreté et une amélioration des conditions de vie des habitants.

Perçu comme un nouvel enjeu pour les collectivités locales au Sénégal désormais premières institutions compétentes en matière d'aménagement du territoire, le développement local tend donc à être de plus en plus intégré aux politiques communales. En effet, le contexte de décentralisation a permis une redéfinition des

---

<sup>217</sup> Houet P, in Aurélie Faure, La gouvernance locale : un nouveau mode de développement pour les villes du Sud, l'exemple de Saint-Louis du Sénégal, Mémoire IUP d'Aménagement et Développement Territorial, 2002, p.49

échelles d'intervention dans laquelle s'inscrivent les politiques de développement local. Ces deux notions sont indissociables<sup>218</sup>

Les expériences de développement local se sont développées au Nord et au Sud, dans des contextes bien différents :

- En France, dans un environnement structuré mais complexifié et rigide, caractérisé par un fort cloisement sectoriel et une présence forte de l'Etat, des collectivités locales et de la société civile ;
- Au contraire, en Afrique de l'Ouest, dans un environnement peu structuré, propice à l'imagination, mais dans un contexte ambiant d'assistance, avec une faible présence de l'Etat et un début d'émergence de la société civile.

Pourtant, on constate que les démarches sont parallèles et les questionnements se recourent. On parle d'initiative, de contractualisation, de porteurs de projet et de responsabilité. De part et d'autre, cette démarche se « vend bien », trop bien même parfois, au risque de la transformer en une simple méthode, voire un simple langage, propice à l'obtention de financements.

Il y a donc intérêt à développer des liens entre opérateurs du Nord et ceux du Sud, cela doit se faire, non sur une base d'apprentissage, mais sur une base d'échange.

Si l'expérience française est plus ancienne et permet une plus grande formalisation, l'expérience ouest-africaine est riche et innovante, notamment sur les outils d'animation et d'évaluation.

Cet échange peut se concrétiser par la création d'agence de développement, l'organisation de formations au développement local ou de rencontres entre acteurs du Nord et du Sud. Cet échange peut également se faire entre territoires. De ce point de vue, la coopération décentralisée représente une source privilégiée d'enrichissement réciproque entre institutions et ressortissants de « pays » si elle est fondée sur une conception équilibrée du partenariat, se traduisant par des projets issus de la concertation et basés sur des engagements contractuels.

---

<sup>218</sup> Faure A, op, cit, p. 49.

Cette démarche prend tout son sens si elle s'inscrit dans une logique de collaboration durable.

### *3. Le développement urbain*

L'Afrique Subsaharienne est engagée dans un processus d'urbanisation rapide. En trente ans, de 1960 à 1990, sa population urbaine a été multipliée par 5 alors que la population totale de la planète était multipliée par 2,5.

Le devenir urbain est en effet un enjeu civilisationnel car comme l'écrivait Félix Guattari : « on ne peut plus se contenter aujourd'hui de définir la ville en terme de spatialité. Le phénomène urbain a changé de nature. Il n'est plus un problème parmi d'autres, il est le problème numéro un, problème carrefour des enjeux économiques, sociaux, écologiques et culturels. La ville produit le destin de l'humanité, ses promotions comme ses ségrégations, la formation de ses élites, l'avenir de l'innovation sociale, de la création dans tous les domaines »<sup>219</sup>. Les villes peuvent jouer un rôle de laboratoire privilégié d'innovations car ce sont des lieux de vie où se posent de manière globale les défis de la vie quotidienne.

La notion de développement urbain reflète le caractère évolutif, dynamique et continu de la tâche dévolue aux aménageurs communaux, qui, d'une manière idéale, devraient prévoir et précéder l'évolution des besoins urbains. Par le biais d'un instrument à vocation stratégique élaboré en aval, à savoir le plan de développement communal, les plans d'aménagement généraux des communes deviennent des vecteurs performants qui transposent la stratégie globale de l'aménagement du territoire à l'échelle de la commune, de la ville, du village et des quartiers. Le développement coordonné du territoire ne représente qu'une des stratégies sectorielles visées par le plan de développement communal. Une approche globale, intégrée et coordonnée est ainsi garantie. Cet instrument permet d'élaborer conjointement par les élus, la population résidente et active ainsi que « les forces vives » de la commune, les idées directrices requises pour un projet de développement à court, moyen et long terme.

---

<sup>219</sup> Guttari F, in Michel Hervé, « Quel modèle de développement urbain à l'âge informationnel », Conférence de Turin sur les stratégies et les politiques urbaines, Turin-26/28 février 1998, p. 1.

Les politiques en matière de développement urbain visent ainsi trois objectifs principaux :

- La promotion du développement harmonieux des zones urbaines selon une approche intégrée des projets et programmes urbains, en vue d'atteindre un niveau d'efficacité satisfaisant du tissu urbain et d'assurer un mieux-être à la population dans son ensemble ;
- La stimulation du dialogue et de la concertation de manière à réduire les contradictions inhérentes au secteur urbain et à faciliter, par le biais de la planification sectorielle, les arbitrages souvent indispensables pour une action cohérente ;
- Le renforcement de la coopération pour une meilleure coordination des interventions dans le secteur<sup>220</sup>

Depuis quelques années, et en s'inspirant de l'exemple du CODEKA, la commune de Kaolack a voulu miser sur le développement local urbain pour relever les défis auxquels, les populations sont confrontées.

---

<sup>220</sup> Cités Unies France, « document de politique de développement urbain », avril 1992.



## Section 2 : Le CODEKA : Histoire d'une synergie des forces vives kaolackoises

### *1. La Genèse du CODEKA*

Comme le montre l'étude réalisée par Edouard Ndong<sup>221</sup>, à la fin de l'année 1995, la Municipalité de Kaolack a initié l'élaboration d'un Plan d'Action Communal (PAC) concerté. L'objectif du PAC est de promouvoir le développement de la Commune par et pour les populations. Le premier volet du PAC a été le programme LIFE ou FILEU (Fonds d'Initiatives Locales pour l'Environnement Urbain), initié par le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement). Ce projet, grâce à son approche à Kaolack, a été un facteur de mobilisation des acteurs institutionnels autour d'un objectif, qui est d'amener les populations à rendre l'espace urbain « plus vivable ».

La première phase du LIFE a suscité d'autres attentes s'inscrivant dans les objectifs généraux du plan. Elles sont liées à la formation, à l'éducation, à la santé et à l'économie. Comme nous l'avons déjà souligné, il existait dans la quartier de Jammagên une expérience fort enrichissante accompagnée par l'Equipe Milieu Urbain (EMU) de l'ONG Caritas-Kaolack.

Ce comité a eu des acquis considérables en matière d'approches communautaires. Il a géré dans son quartier un programme de développement dont les résultats sont très bien appréciés non seulement par les habitants mais aussi par la Municipalité. Voilà ce qui a amené le Bureau Municipal, en compagnie du Président de l'ICC (International Consulting Corporation), de coordonner le PAC. A cette occasion, l'ONG Caritas-Kaolack a été conviée à partager, avec les acteurs kaolackois, son savoir-faire par la vulgarisation de l'expérience du CODEJA. C'est ainsi qu'est né le PA2C (Programme d'Appui à la Commune et aux Communautés de Base), deuxième volet du PAC dont le premier partenaire financier est la Caisse Française de Développement<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Ndong E, D'une dynamique de développement d'un quartier à une gestion partenariale d'une Commune : l'expérience CODEJA/CODEKA, Groupe Développement Local Sénégal/Comité Régional de Kaolack, Octobre 1997, pp. 35-36.

<sup>222</sup> Nous préférons dire Caisse Française de développement, même si celle-ci s'appelle aujourd'hui Agence française de Développement.

La première phase de ce nouveau programme a démarré par l'implication des acteurs institutionnels. Ils se sont déployés dans les quartiers, tenant ainsi des séances d'animation en direction des populations en vue d'une adhésion au projet et de son appropriation. L'approche des équipes pluridisciplinaires constituées à cet effet a suffi pour crédibiliser la dynamique naissante dans le terroir communal. Cette phase d'intégration a donné lieu à la création d'un comité de pilotage regroupant des représentants de structures étatiques et privés de mêmes que des communautés de base. Cependant, la démarche va être confrontée à un certain nombre de problèmes parmi lesquels le manque de coordination, la confusion des rôles, la centralisation excessive sur les fonctions d'animation et de coordination.

C'est ainsi que l'entreprise de 1995 donne naissance, par arrêté municipal du 19 novembre 1996, à un Comité de Développement de la Ville de Kaolack. Le comité est donc né d'un contrat de société dont l'institution municipale est initiatrice. Il est doté d'une organisation et s'est établi des termes de référence validés le 04 octobre 1996 par son assemblée générale.

Le CODEKA est une association de type apolitique et laïque ; et qui regroupe l'ensemble des acteurs kaolackois désireux d'œuvrer pour un développement humain et solidaire :

## *2. Une synergie créée autour de la municipalité*

Malgré la volonté affichée de la Commune de reprendre en main la gestion de son territoire afin d'améliorer les conditions de vie des populations, celle-ci ne disposait pas des moyens nécessaires à la réalisation de ses ambitions. En effet, la commune se heurtait non seulement à un manque cruel de ressources financières, mais également de structure d'aide à la gestion des projets. Le renforcement à la gouvernance locale passait donc par deux points :

- la réalisation d'un diagnostic des forces et faiblesses de son territoire pour mettre en œuvre des actions cohérentes ;
- un positionnement comme acteur et interlocuteur privilégié de toute action de développement sur la Commune dans le but d'assurer une meilleure coordination.

Consciente des dysfonctionnements et de la nécessité de mettre en place une nouvelle gestion urbaine, la Commune s'est engagée dans un processus de renforcement de la gouvernance locale. Celle-ci passe par la réappropriation des enjeux du territoire par les acteurs concernés et la mise en place de structures adéquates pour l'appui à la décision, dans le but de valoriser les potentiels locaux. Cette valorisation s'appuie sur une articulation ville et quartier et devrait permettre, à terme, de renforcer la gouvernance locale par le renforcement des capacités d'action des acteurs locaux.

C'est dans ce cadre que le CODEKA, a décidé de réaliser le diagnostic des forces et faiblesses du développement communal afin de définir les perspectives du développement urbain à travers des propositions de programmes d'actions prioritaires. Le conseil municipal donne mandat à la nouvelle structure pour la conception et la mise en œuvre d'un PAC, porté et animé par l'ensemble des acteurs et animateurs de Kaolack, avec, à leur tête la municipalité.

Un document intitulé « Portefeuille » du CODEKA est conçu après le diagnostic réalisé au niveau communal et à l'intérieur des 25 quartiers de Kaolack. Il est le fruit d'une action de tous les composants des commissions thématiques, des populations au niveau des quartiers et a fait appel à toutes les compétences dont dispose la commune de Kaolack. Il résume les orientations de Kaolack en terme d'investissement et ses options en terme d'éducation, de formation, d'emploi en mettant l'accent sur une opérationnalité des collectivités de base. Les tableaux suivants présentant l'état financier du CODEKA<sup>223</sup> :

---

<sup>223</sup> Le programme d'investissement a été chiffré sur la base de données recueillies de quelques documents d'études de projets pour la Commune de Kaolack. Il s'agit notamment du PAC « Rapport définitif de la ville de Kaolack », 1998 ; Plan Directeur de l'Urbanisme de Kaolack, « Rapport et schéma », 1989 ; Réhabilitation de la voirie communale de Kaolack, 1996 ; Programme d'Actions de la Commune de Kaolack « Extrait du plan d'investissement », 1996.

Tableau n°33 : Volet A : Projets de quartier (en Fcfa)

N°	Rubriques	Montant
1	Hygiène-Assainissement	1 330 000 000
2	Espaces Verts	25 000 000
3	Lotissements	120 000 000
4	Santé	50 000 000
5	Jeunesse-Sport et Loisirs	75 000 000
6	Formation, Education et Culture	217 500 000
7	Economie et Emploi	1 525 000 000
8	Appui, Animation et Suivi	275 000 000
	<b>Total Général</b>	<b>3 617 500 000</b>

Source : Portefeuille du CODEKA

Tableau n° 34: Volet B : Projets d'envergure communale par ordre de priorité en Fcfa

Types d'équipement	Montant		
	Travaux neufs	Réhabilitation	Montant
Hygiène et Assainissement	9 490 000 000	400 000 000	9 890 000 000
Urbanisme et Habitat	5 436 800 000	2 263 020 000	7 699 820 000
Santé	340 000 000	126 000 000	466 000 000
Jeunesse, Sport et loisirs	2 381 600 000	20 000 000	2 401 600 000
Formation, Education et Culture	1 444 700 000	102 900 000	1 547 600 000
Tourisme	10 000 000	-	10 000 000
<b>Total</b>	<b>19 103 100 000</b>	<b>2 911 920 000</b>	<b>22 015 020 000</b>

Source : Portefeuille du CODEKA

Ce diagnostic a abouti à un engagement dans de nouveaux modes d'intervention qui privilégient la concertation, la participation et le consensus autour des axes majeurs du développement de la ville. Plus précisément, il s'agit pour la Commune de bâtir une nouvelle stratégie fondée sur une meilleure connaissance du territoire urbain et des réalités économiques locales mais également une meilleure maîtrise des rôles et des acteurs. Il s'agit en quelque sorte de créer un cadre de concertation en mettant en réseau les acteurs.

Ainsi, à travers ces deux volets, la Commune s'est engagée dans un processus de développement local urbain dans le but d'améliorer les conditions de vie des populations de la ville. Les fondements de ce processus résident dans la capacité de gérer la vie locale à l'échelle la plus pertinente et par la totalité des acteurs concernés ; le processus de développement local à Kaolack apparaît comme un moyen de mise en place et de renforcement de la gouvernance locale.

### *3. Les termes de référence du CODEKA*

Une entreprise comme celle qu'ambitionne le CODEKA ne pouvait se concevoir au-delà d'un plan communal dont la mise en place a nécessité la confection de termes de références.

La mise en œuvre du PAC comprend deux volets de réalisations élaborés et mis en œuvre simultanément :

- **Volet A** : développement à la base au moyen de plans d'action dans les quartiers.
- **Volet B** : développement communal au moyen d'un plan d'investissement sectoriel coordonné par les services techniques communaux, les services décentralisés de l'Etat, les organisations et associations privés.

### 3.1: Les objectifs opérationnels

**Le Volet A** s'inscrit dans la logique de la décentralisation dont le principe repose sur la participation responsable des populations à la gestion de leurs terroirs. Ainsi, il vise les objectifs suivants :

- que les quartiers s'organisent en Comités de Développement de Quartiers (CDQ) représentatifs des différentes catégories socioprofessionnelles et culturelles ;
- que les populations des quartiers réalisent des diagnostics participatifs présentant l'analyse du milieu et conçoivent des plans d'action adaptés à leurs orientations ;
- que les CDQ puissent, à travers les projets socio-économiques, pérenniser leurs instances, leurs actions et contribuer à l'augmentation du pouvoir d'achat des citoyens ;
- que les responsables des CDQ aient la capacité de mettre en œuvre progressivement des plans d'action et de les gérer.

**Le volet B**, par contre, est un programme d'appui à la politique de développement municipal. Il prend en compte l'ensemble des projets communaux issus du diagnostic :

- que les services techniques communaux et les organisations socioprofessionnelles d'envergure communale effectuent un diagnostic sectoriel sommaire relatif aux actions et équipements ;
- que les diagnostics sommaires soient complétés par des plans d'investissement et des études de faisabilité précises ;
- que les plans d'investissements sectoriels soient validés par le CODEKA puis soumis à l'approbation de la municipalité ;
- que le CODEKA ait la capacité de mettre en œuvre progressivement les plans d'investissement sectoriels avec les personnes et institutions concernées.

En définitive, le CODEKA se veut une structure de coordination de l'ensemble des programmes de développement d'envergure communale. Il voudrait que l'ensemble des programmes puisse à terme intégrer le CODEKA et s'adresser aux mêmes interlocuteurs (CDQ, Cellule Technique, Equipe d'animation etc).

### 3.2 : Les finalités du CODEKA

Comme le souligne Aliou Badara Keita<sup>224</sup>, la réalisation des objectifs opérationnels devrait contribuer :

- à l'amélioration des conditions de vie des populations sur les plans socio-économiques, écologiques et culturels par :
  - un meilleur accès à l'eau, à l'assainissement et aux soins de santé primaires ;
  - un meilleur accès à l'éducation, à la formation, à la culture et aux loisirs ;
  - la promotion de la condition féminine ;
  - la lutte contre la dégradation de l'environnement ;
  - la régularisation de l'habitat « spontané » ;
  - la lutte contre le chômage et la pauvreté.
- à l'émergence de nouveaux cadres de concertation entre élus et partenaires sociaux favorables à la politique de décentralisation ;
- à la consolidation de stratégies de développement local centrées sur les préoccupations des communautés de base.

### 3.3 : Les principes et valeurs du CODEKA

La mise en œuvre du plan de développement local se définit par l'adhésion aux principes suivants :

- **un territoire physique** (Communes, quartiers) et abstrait (espaces de débats et de concertations). Ce territoire s'incarne dans une identité collective, fruit d'une histoire, d'une réalisation et d'un devenir commun ;

---

<sup>224</sup> Keita A-B., « Synergies des forces vives et actions citoyennes pour un développement intégré, responsable et solidaire », Kaolack, 08 juin 2002, p. 4.

- **un partenariat** ou une volonté d'œuvrer ensemble pour une communauté des projets ;
- **une globalité** ou une interaction des projets pour un développement intégral de l'homme ;
- **la participation** active des bénéficiaires ainsi que sa pérennisation.

L'intangibilité de ses principes est garantie par l'apolitisme, la laïcité et le bénévolat.

Au quotidien, ces principes prennent vie dans des comportements attentifs aux valeurs suivantes :

- **la citoyenneté active** : chacun, parce qu'il est natif ou résidant à Kaolack, est appelé à contribuer d'une manière ou d'une autre au développement de la cité. Sa qualité de kaolackois lui confère, vis-à-vis de la démarche, droits et devoirs (informations, participations) ;
- **l'initiative**, comme force d'impulsion permanente, individuelle et collective, entretient la dynamique et s'inscrit dans la durée ;
- **la co-responsabilité** : la prise de décision est collégiale et s'opère dans un cadre représentatif de tous les acteurs institutionnels membres de la démarche ;
- **la collégialité** : elle renvoie à la vérité des propos ou informations transmises aux partenaires, la vérité ou la transparence dans la gestion (communication régulière sur l'état des comptes et l'utilisation des fonds) ;
- **l'animation** comme démarche porteuse de valeurs précises, vise à appuyer les populations.



#### *4. Le schéma fonctionnel pour une participation : rôle et contenu des instances*

Au niveau communal, niveau de concertation et de coordination de toutes les actions, les acteurs qui composent le CODEKA partagent le souci d'inscrire son action dans la logique inhérente au processus de décentralisation au Sénégal. Aussi, l'institution municipale, initiatrice de la démarche est-elle responsabilisée au premier plan. De par sa nature et sa vocation, elle est promotrice du CODEKA. Ce comité compte plusieurs instances qui sont chargées chacune, suivant la définition des rôles, de veiller à la réalisation du PAC.

• **Le Conseil des délégués** : il fait office d'assemblée générale du CODEKA. L'Assemblée Générale est composée de l'ensemble des représentants des structures membres du CODEKA, regroupés en 7 collèges :

- La Mairie représentée par le Bureau Municipal, le Secrétaire Général et l'Agent Voyer respectivement coordonnateurs des services administratifs municipaux et des services techniques ;
- Les partenaires financiers : l'Agence Française de Développement a été le premier partenaire ;
- Les services déconcentrés de l'Etat (Urbanisme et Habitat, Hygiène, Développement Communautaire, Développement à la Base, Chambre des Métiers, etc) ;
- Les ONG et Associations d'envergure communale ;
- Les Organisations socioprofessionnelles de la Commune ;
- Les Communautés de base représentées par les Présidents de CDQ ;
- Les délégués de quartiers de la Commune.

Le conseil des délégués est, au niveau communal, l'instance de validation des orientations définies pour le plan de développement communal du CODEKA. Sans avoir un pouvoir de tutelle à priori sur les activités des CDQ, le Conseil des délégués détermine la philosophie, la stratégie et la démarche du CODEKA dans tous les actes relatifs au développement de la commune de Kaolack. L'assemblée générale du CODEKA réunit les délégués des structures membres : conseil municipal, les présidents

des CDQ, les chefs des services techniques et administratifs de l'Etat, les présidents des chambres consulaires et des syndicats professionnels, les chefs de projets, d'ONG et d'associations d'envergure communale, les députés, les conseillers régionaux élus de la Commune. Le conseil se réunit une fois par an en Assemblée Générale. Des réunions extraordinaires peuvent être convoquées par le Président du CODEKA si le tiers au moins des membres en fait la demande au Président. Les décisions sont prises à la majorité simple des membres présents au conseil.

• **Le Conseil d'Administration** : Il est l'instance d'exécution des orientations définies par le conseil des délégués. Il définit les priorités et stratégies générales liées à la mise en œuvre du PAC. Il prépare le budget et le programme annuel d'activités, présente les comptes financiers au Conseil des délégués. Pour la préservation de la cohérence du développement communal, le Conseil d'Administration est tenu informé avant exécution des plans de développement des quartiers et de leur programmation. Le Conseil d'Administration est élu pour la durée du mandat du conseil municipal par l'Assemblée des délégués.

Le Conseil d'Administration est dirigé par un bureau de neuf membres composé comme suit :

- 1 président ;
- 3 vice-présidents ;
- 1 trésorier ;
- 1 trésorier général adjoint ;
- Le président de la Fédération des CDQ ;
- L'agent-voyer de la Mairie ;
- 3 membres du comité exécutif (le secrétaire exécutif, le président de la cellule d'animation, le président de la cellule technique).

• **Le Comité exécutif** : Il est pour le CODEKA la structure technique et administrative. Il est l'instance d'exécution des orientations définies par le conseil des délégués.

• **Les commissions** : regroupées au sein du comité technique, en relation avec les animateurs, elles accompagnent les populations dans l'étude et la réalisation des projets sectoriels du quartier (Volet A). Parallèlement, elles conçoivent et mettent en œuvre des politiques sectorielles de développement communal (Volet B).

Le CODEKA comprend dix commissions susceptibles d'être modifiées en fonction des besoins ; elles sont toutes dirigées par des structures responsables dans les domaines concernés.

- Urbanisme, Habitat et Infrastructures ;
- Hygiène et Assainissement ;
- Santé et Action Sociale;
- Formation et Education ;
- Jeunesse, Sport et Loisirs ;
- Environnement et Promotion de la Nature ;
- Economie, Commerce, Artisanat ;
- Tourisme ;
- Condition de la Femme et de la Petite Enfance ;
- Communication et Presse.

Chaque commission a la possibilité de concevoir ses projets en partant des besoins réels révélés par les diagnostics de quartier. Elle dégage des priorités dans ce sens. A ce titre, il revient à chaque président de commission de prendre toutes les dispositions pour le bon fonctionnement de sa commission. Chaque commission est gérée par un bureau comprenant :

- un président qui convoque les réunions de façon régulière compte tenu de l'avancement des travaux. Il dirige ces réunions et veille à la participation de tous ;
- un vice-président qui seconde le président dans la mission ;
- un rapporteur qui assure le secrétariat au cours des réunions de la commission, établit les procès-verbaux et comptes-rendus.

Le choix du président de commission par le conseil des délégués porte sur un service à compétences transférées, une ONG, une association d'envergure communale dont les missions, ont trait à la nature et aux objectifs de la commission. La composition et le fonctionnement des commissions sont laissées à l'appréciation des membres. Les commissions se réunissent suivant les nécessités, en inter-commission pour suivre et évaluer les projets du volet B et coordonner les activités d'appui des commissions en direction de CDQ pour l'exécution du volet A.

La Cellule technique qui regroupe les responsables de commissions est l'instance d'arbitrage des conflits de compétences entre les commissions. Elle reste un cadre de concertation. Ses principales fonctions consistent à étudier, suivre et évaluer les projets d'investissements communaux et coordonner l'appui des commissions en direction des quartiers. La cellule technique est associée au suivi et au contrôle des ouvrages techniques de tous les projets et programmes ayant comme maître d'ouvrage le CODEKA ou la Commune. Elle est dirigée par : un président, un vice-président et un rapporteur qui est l'agent voyer de la Mairie. La cellule technique se réunit régulièrement pour assurer l'information et les échanges entre commissions sur convocation de son président.

Au niveau des quartiers, on retrouve les Comités de Développement de Quartier (CDQ). En nombre égal à celui des quartiers administratifs de la Commune, les CDQ sont des instances représentatives de la communication et de coordination des actions de développement menées dans chaque quartier. Les instances du CDQ sont :

- L'Assemblée Générale ;
- Le Conseil de Quartier
- Le Bureau Exécutif.

Chaque (CDQ) est doté d'organes techniques que sont :

- L'Equipe d'Animation ;
- Les Commissions Techniques ;

• **L'Assemblée Générale de quartier** : Elle est la plus haute instance du quartier. Elle est composée de tous les résidants du quartier âgés de 18 ans au moins et désirant participer aux activités du CODEKA. Elle se réunit une fois par an en session ordinaire pour se prononcer sur :

- les projets et programmes du CDQ ;
- les rapports techniques de commissions ;
- le rapport moral et financier du bureau ;
- le budget du CDQ ;
- le renouvellement du conseil de quartier tous les deux ans.

L'Assemblée Générale se réunit en session extraordinaire sur convocation de son Président ou sur la demande de la majorité des membres du Conseil de Quartier.

• **Le Conseil de Quartier** : La préoccupation dans la mise en œuvre du Conseil de Quartier est la représentation effective et efficace de toutes les couches du quartier à la gestion du bien commun. Selon les réalités objectives de chaque quartier, celui-ci est divisé en 6 collèges. Le quota de chaque collège a été défini, discuté et adopté comme suit :

- |  |            |
|--|------------|
| - Association Culturelles et Sportives :   | 10 membres |
| - Groupement de Promotion Féminine :   | 10         |
| - Troisième âge :  | 05         |
| - GIE-Opérateur économique :   | 05         |
| - Associations de culte, groupements formels et non formels :  | 10         |
| - Personnes ressources :   | 10         |
| - La municipalité est représentée au niveau du conseil de quartier par le délégué de quartier, membre de droit |            |

A ceux-ci s'ajoutent les élus locaux résidant dans le quartier, indifféremment de leur nombre.

Le Conseil de Quartier est installé par l'Assemblée Générale du quartier. Il définit les stratégies pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés par l'Assemblée générale conformément à la mission du CODEKA. Il se réunit une fois par mois, sa composition est renouvelée tous les deux ans dans le respect de la répartition en six collèges. Entre deux assemblées générales, il est l'instance habilitée à décider de questions relatives au fonctionnement du CDQ ; il a donc une fonction de coordination et d'animation du développement et constitue une structure relais entre les populations, la Commune et les partenaires au développement intervenant dans le quartier.

• **Le Bureau exécutif** : Il est l'organe exécutif du CDQ chargé de la coordination et de la supervision des actions entreprises par le CDQ. Elu par l'Assemblée Générale, il est l'instance de décision et de validation des programmes issus des orientations du PAC. Il comprend :

- 1 président ;
- 1 vice-président ;
- 1 secrétaire administratif et son adjoint ;
- un trésorier et son adjoint ;
- 1 représentant de chaque commission technique ;
- 1 représentant des animateurs.

Le Bureau exécutif est élu pour deux ans, il se réunit au moins deux fois par mois sur convocation du Président ou sur la demande de la moitié des membres. Il dresse les procès-verbaux des réunions.

La coordination des actions des quartiers dans le cadre d'un développement harmonisé est assurée par une *fédération des comités de développement de quartier*. C'est une instance d'arbitrage des conflits d'intérêts et de compétences entre les quartiers. Elle vise le rapprochement des quartiers et la gestion cohérente de leurs intérêts communs.

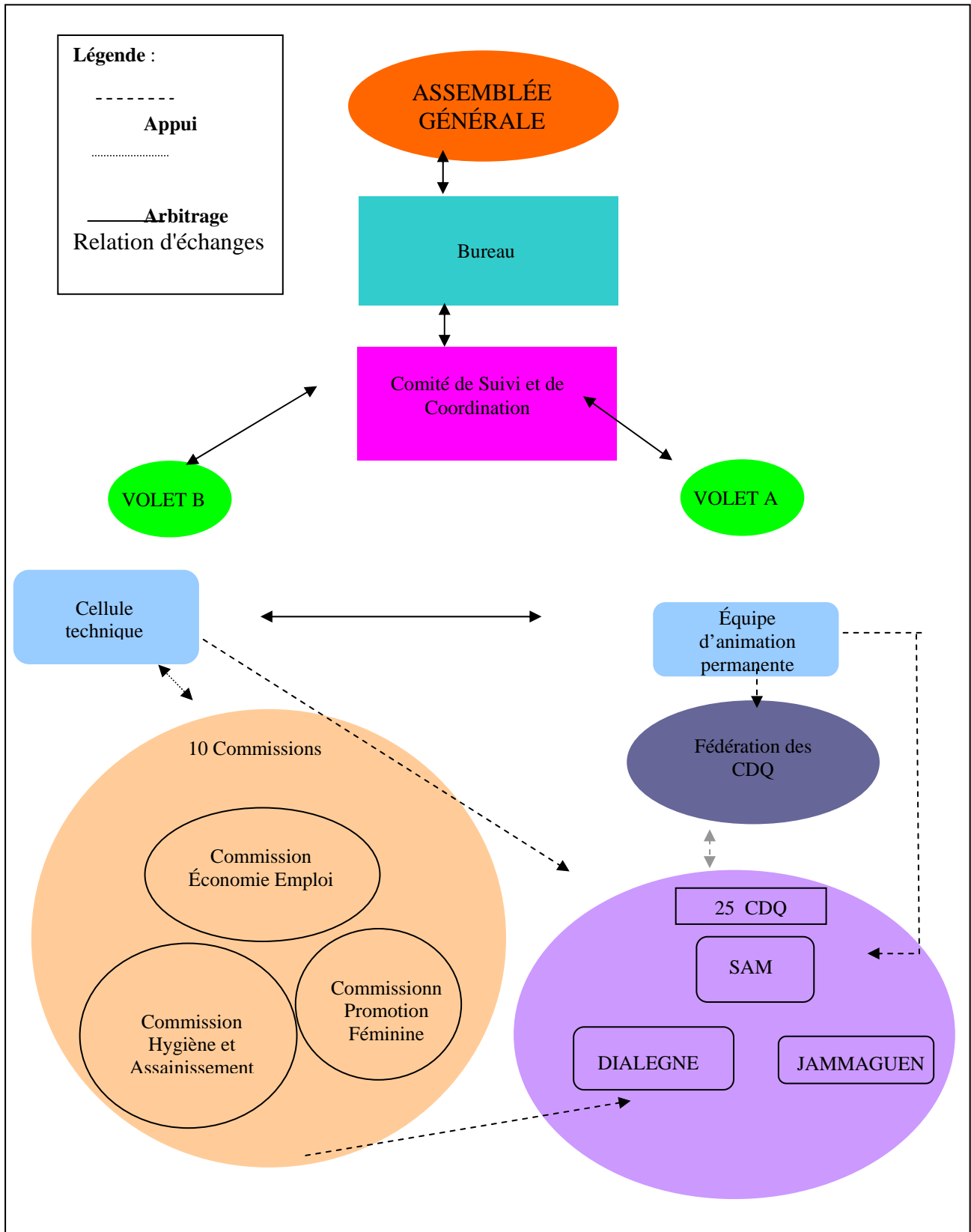
• **L'Equipe d'animation** : elle est constituée lors de la phase d'élaboration du PAC (sensibilisation, structuration des quartiers, diagnostics sommaires). Cette équipe est amenée à évoluer sous une forme permanente, elle est chargée, en relation avec d'autres instances d'appuyer les comités de quartiers dans l'étude, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets de quartier (Volet A). Elle appuie également les commissions thématiques tant dans les phases de sensibilisations que dans la mise en œuvre des projet du volet B. Elle conçoit et soumet à l'approbation du bureau ses stratégies d'intervention dans les quartiers.

- **Le Comité de Suivi et de Coordination des Programmes** : Il veille à la cohérence et à la complémentarité des actions entreprises par les différentes instances. A ce titre, il est l'instance d'arbitrage des conflits d'intérêts et de compétences entre les deux volets du PAC. Il s'agit d'une structure composée d'un représentant de la Mairie qui en est le Président., des responsables de la cellule Technique et de l'Equipe d'Animation, et d'un Délégué de Caritas-Kaolack.

- **Le secrétariat permanent** : il veille à la cohérence et à la complémentarité des actions entreprises par les différentes instances et assure les services généraux. Il fait office de secrétaire exécutif du CODEKA.

Le schéma ci-après permet d'avoir une certaine lisibilité des différentes structures représentatives du CODEKA.

Figure n°: 26 : Schéma des instances du CODEKA



Source: Edouard Ndong, op, cit, 1997.



### Section 3 : Le rôle des acteurs dans le CODEKA

Comme le souligne Pauline Ndiaye<sup>225</sup>, dans une entreprise commune de cette envergure qui se fonde sur l'ouverture et la participation de tous les acteurs de la ville, l'engagement et l'influence des uns et des autres ne sont pas les mêmes. La création du CODEKA a suscité de nombreuses attentes chez l'ensemble des acteurs : ces attentes varient d'une catégorie d'acteurs à une autre. Le renforcement de la gouvernance locale doit passer avant tout par une redéfinition des rôles des différents acteurs.

#### *1. Les acteurs institutionnels*

##### 1.1: La Mairie promotrice

En tant que promotrice de la démarche et maître d'ouvrage de tous les projets, la Mairie est le premier acteur du CODEKA tant :

- par les responsabilités qu'elle occupe (président, les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> vice-président, membres de commissions) ;
- par les moyens qu'elle met à la disposition de la structure pour son fonctionnement ;
- par le cachet et la reconnaissance officielle qu'elle donne au CODEKA dans un contexte de régionalisation et donc de transfert de compétence.

Cette situation relationnelle crée des rapports entre la Mairie et le CODEKA, notamment des rapports fonctionnels du fait de la mission que la Mairie confie au CODEKA.

Cadre d'expression de la volonté populaire, le CODEKA entretient ainsi des relations de partenariat avec la Commune pour le compte de qui, il assure des missions de conception, d'exécution, de suivi et d'évaluation de projets et programmes à mettre en œuvre pour la promotion du développement de la collectivité. En cela, les projets et programmes d'envergure communale validés par le Conseil d'Administration ont pour préalable à leur mise en œuvre, l'approbation du Conseil Municipal.

---

<sup>225</sup> NDIAYE P-M-H., « Compte-rendu de stage dans l'Equipe Milieu Urbain de Caritas-Kaolack », du 1<sup>er</sup> au 31 décembre 1999, pp. 6-8.

Cependant, elle peut aussi constituer un obstacle pour le bon fonctionnement du CODEKA. Pour Edouard Ndong, des tentatives de récupération de la dynamique CODEKA ont été notées surtout lors de la mise en place des CDQ. Des luttes partisans très acharnées ont été de véritables facteurs de blocages à la démarche dans certains quartiers. Des acteurs en sont parfois arrivés à des injures. Certains persistent à « politiser » la démarche, malgré toutes les campagnes de sensibilisation qui ont été faites et durant lesquelles le principe « d'apolitisme » a été largement défendu. C'est ainsi que lors d'une session de formulation organisée par le CODEKA, une personnalité politique, en prononçant l'allocution d'ouverture disait : « Nous sommes satisfaits dans notre quartier, parce que notre parti politique est bien représenté dans le bureau du CDQ »<sup>226</sup>.

Il faut souligner que des élections municipales et régionales et le changement des équipes, constituent une période transitoire qui met en veilleuse toutes les actions (novembre 1996 par exemple) ou tout simplement imprimant une nouvelle orientation du fait du renouvellement de l'équipe communale.

Il faut ajouter à cela le fait que le mutisme des autorités municipales au démarrage de la dynamique n'a pas contribué à l'accélération de son évolution. Leur attitude a révélé qu'elles ont plus de penchant pour les investissements communaux que pour le développement à la base. Il est temps que les politiques, dans ce contexte de décentralisation, comprennent que sans le développement à la base qui incarne aussi une nouvelle valeur qu'est le civisme émanant de l'éveil et de la prise de conscience des populations, on ne peut prétendre à une gestion efficace du bien public. Dès lors, la Municipalité devrait saisir l'opportunité de la création du CODEKA qui est un « cadeau de la décentralisation ». Il revient à ce comité qui défend certains principes, de noter qu'ébranler l'élan et les aspirations des hommes politiques dans une telle démarche, ce n'est pas la rendre apolitique mais la parsemer d'embûches. Leur jeu doit être plutôt régulé mais avec vigilance.

---

<sup>226</sup> NDONG E, op, cit, p. 50.

## 1.2 : Le rôle de l'ONG Caritas-Kaolack

Comme nous l'avons déjà souligné dans le chapitre précédent, Caritas-Kaolack est fortement engagée dans le développement urbain à Kaolack. D'abord accompagnatrice du Comité de Développement de Jammagën, elle est actuellement impliquée dans le CODEKA et particulièrement dans l'animation, le conseil technique et la trésorerie.

Bien que certains projets figurant dans le plan d'orientation soient retenus financièrement par des partenaires, l'ensemble du programme du CODEKA ne peut être financé. Il est alors du ressort des acteurs de la dynamique, les ONG notamment, d'essayer d'intéresser leurs partenaires financiers à l'action du CODEKA pour un développement intégral de la Commune.

C'est ainsi que Caritas est actuellement maître d'œuvre d'un projet de ramassage des ordures par charrettes au sein des quatre quartiers (Bongré, Boustane, Sara et Jammagën).

Les activités de l'Equipe Milieu Urbain (EMU), consistent donc à appuyer la dynamique et les actions du CODEKA, à élaborer des projets avec ces instances, à chercher des financements et à participer au suivi du projet. Bien sûr, l'EMU n'est que partenaire du CODEKA et peut, si elle le souhaite, réaliser des projets sans y impliquer complètement le CODEKA. C'est le CODEKA qui devient partenaire de Caritas.

Cependant, il est reproché à Caritas la centralisation de certains documents du CODEKA et en certains points, de faire cavalier seul surtout dans les relations avec les partenaires financiers. Elle gagnerait à accroître la collégialité, source de transparence et seul gage de réussite de la démarche collective.

Les autres ONG sont aussi des membres actifs, notamment aux débuts du CODEKA. Elles paraissent aujourd'hui moins enthousiastes, elles avouent ne plus se reconnaître dans la démarche, déplorant le manque de collégialité au point de parler d'un duo Caritas/Mairie.

### 1.3 : Les partenaires financiers

Nous avons déjà souligné l'importance de l'aide extérieure dans le développement des villes sénégalaises. L'engagement des partenaires financiers rythme dans une large mesure la vie du CODEKA. L'objet de cette analyse au sein de CODEKA consiste à montrer les différents partenaires mobilisés ces dernières années pour soutenir le développement. Ces nombreux acteurs extérieurs sont aujourd'hui à prendre en considération dans la gouvernance communale à Kaolack. Alioune Badara Keïta<sup>227</sup>, s'appuyant sur les actions réalisées, en cite :

- Le projet Test de ramassage des ordures par charrettes sur financement du FED ;
- La LVIA 1 : Ce projet a vu la participation du Japon pour 39 439 937 francs CFA. Il a permis la réalisation d'un centre de pré-traitement des déchets plastiques dans le quartier de Koundam ;
- Le Ministère Français des Affaires Etrangères, dans un programme de développement socio-sanitaire et de renforcement de capacité des acteurs à la base a mis à la disposition du CODEKA 49 701 261 francs CFA pour un projet d'un coût de 57 158 940 francs CFA, soit un participation communale de 7 457 679 francs CFA ;
- Vision Mondiale a dérogé à son principe d'intervention en milieu rural pour participer au côté du CODEKA à l'entreprise de développement de la ville. Dans une période considérée comme test, Vision Mondiale et le Comité de Développement du quartier de Dialègne s'attellent à la réorganisation des structures du quartier, au renforcement des capacités des membres par la formation, à l'équipement du dispensaire et à la création d'une garderie, à la clôture de l'école, à l'équipement du quartier en charrettes et à la création d'un centre de transfert. Ce programme est à hauteur de 381 000 000 francs CFA sans contre partie financière de la Mairie ;

---

<sup>227</sup> Keïta A-B., op, cit, pp. 8-9.

- Le PADELU : Un projet test de 110 000 000 francs cfa avec une participation communale de 11 000 000 francs cfa lie le CODEKA au PADELU qui porte sur le ramassage des ordures, la construction de centres de transferts, l'adduction d'eau, l'aménagement de la baie de Koundam.

Des projets sont aujourd'hui acquis sur requêtes introduites et présentées par le CODEKA. Il s'agit de :

- LVIA 2 sur un financement du gouvernement Italien pour un coût total de 49 934 347 francs cfa. Ce projet vise à l'amélioration de la collecte des ordures, la construction de latrines et de puisards, des activités de sensibilisation, d'animation ; de formation et de mobilisation. Ce projet devrait permettre de consolider deux théories que le CODEKA veut asseoir pour le développement de la ville. D'une part le développement intégré, sous cet angle est visée une intégration des projets LVIA2 et EAST dans les quartiers de Thiofac et Médina, qui devrait aboutir à une complémentarité des actions. D'autre part, le financement conjoint des projets devrait se concevoir comme une association de moyens entre les partenaires du Nord, ceux du Sud, les collectivités locales, les organisations communautaires de base et les populations ;
- Le CODEKA vient de réaliser une étude, motivée par une requête de financement auprès de l'AFD, pour un « projet de développement urbain de la ville de Kaolack » Ce projet fait suite à d'autres décaissements antérieurs de l'AFD, dans le cadre de diverses actions pilotes. Le projet présenté porte sur l'assainissement des eaux usées, l'eau potable, et le ramassage et l'élimination des déchets.

Aujourd'hui, les attentes du CODEKA sont axées d'une part sur l'exécution du volet B qui a trait aux investissements communaux, et d'autre part sur l'appui aux CDQ dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre de leur plan d'action. En somme, le CODEKA voudrait promouvoir le développement de la Commune par et pour les communautés de base dont il attend une participation massive mais surtout responsable.

Quant à la Municipalité qui se félicite de la création du CODEKA, son souhait reste la pérennisation de son programme. « Pour avoir fait bouger tout le monde » selon certains interlocuteurs, le CODEKA a suscité l'enthousiasme des populations pour devenir de véritables acteurs de leur développement. Ce qui les amène à se déclarer « porteur d'espoir » pour la commune de Kaolack. Cette dynamique a marqué les populations par ses innovations. Conjugée à celle du CODEJA qui l'a inspirée au départ, elle constitue une expérience très riche en enseignement.

## *2. La population civile représentée par les CDQ : échelon intermédiaire entre les élus et la base*

Concernant les communautés de base, elles ont été réticentes dès les premières campagnes de sensibilisation du fait des échecs qui ont émaillé les projets antérieurs, focalisés sur le principe de participation. C'est ce qui a fait dire à certains interlocuteurs qu'ils avaient longtemps entendu ces « beaux discours ». Toutefois, avec l'évolution de la démarche, le CODEKA est devenu beaucoup plus crédible. Cette crédibilité, il le doit non seulement à la clarté de son message mais surtout à l'hétérogénéité de son équipe d'animation. Les populations qui ont adhéré à la dynamique sont conscientes de leur rôle et de leur place. Base du CODEKA, organisée en associations et en CDQ, elle est représentée dans les organes de décisions à travers la Fédération des CDQ.

Dans le chapitre précédent, nous avons analysé et montré l'importance du secteur associatif et plus généralement des initiatives populaires dans la gestion urbaine à Kaolack. En agissant à l'échelle des quartiers, la Commune a décidé de valoriser ce potentiel en s'appuyant sur la société civile comme un acteur incontournable du développement des quartiers.

Grâce à la réorganisation des services municipaux, la Commune bénéficie d'un renforcement institutionnel garantissant une plus grande capacité de gestion correspondant à l'accroissement des responsabilités qui lui sont dévolues dans le cadre de la décentralisation. Cependant, la recherche de la gouvernance locale passe par une nécessaire participation des populations. En réalité, les populations ne doivent pas être

simplement associées, elles doivent pouvoir impulser des actions de développement sur leur territoire. Pour cela, il s'agit de leur donner les moyens d'agir.

L'échelle où se reconnaissent le plus les habitants est le quartier qui est le lieu où l'identification est la plus forte. Le quartier apparaît comme le lieu d'expression des structures communautaires de base et comme un lieu d'intégration des différentes populations urbaines. Les quartiers ont souvent une histoire. Lieux d'identification, d'expression des différentes cultures et d'échanges, ils sont un espace où la citoyenneté peut s'exprimer. Il s'y crée un sentiment d'appropriation de l'environnement qui pousse les habitants à le protéger, à le préserver, à ne pas le détruire et, partant, à ne pas détruire les équipements publics.

Comme l'ont montré les politiques publiques mises en place ces dernières années, négliger le quartier dans l'élaboration des politiques municipales, c'est courir à l'échec. Le reconnaître, en revanche, apparaît comme le gage d'actions pertinentes et adaptées qui pourront non seulement être comprises localement mais aussi être relayées par un certain nombre d'acteurs et de représentants du quartier.

Aujourd'hui, les CDQ, sont des échelons intermédiaires, ils servent de passerelles, ils doivent être organisés de manière à ce que le développement devienne un mouvement combiné « du sommet à la base et de la base au sommet ». Cela permet, par ailleurs, une prise en compte optimale des besoins et des ressources, préalablement indispensables à l'élaboration d'un projet de développement susceptibles de féconder le génie local<sup>228</sup>. Ils constituent aujourd'hui l'acteur principal de la lutte pour l'amélioration des conditions de vie des habitants dans les quartiers.

Fondée sur une autre logique du développement, la mise en place des CDQ rompt avec les tendances lourdes du développement économique dominant, qui, à bout de souffle est incapable de répondre aux besoins d'un nombre croissant de collectivités locales et de quartiers. Elle cherche à les remplacer par des systèmes différents adaptés aux populations, à leur environnement et à leur culture, à travers des expériences originales de développement. Une telle approche doit contribuer à la création d'activités

---

<sup>228</sup> Bafundisa I., « Emergence d'une dynamique socio-économique de développement endogène au Sine-Saloum, Mémoire de Maîtrise AES, 1994-1995, p. 25.

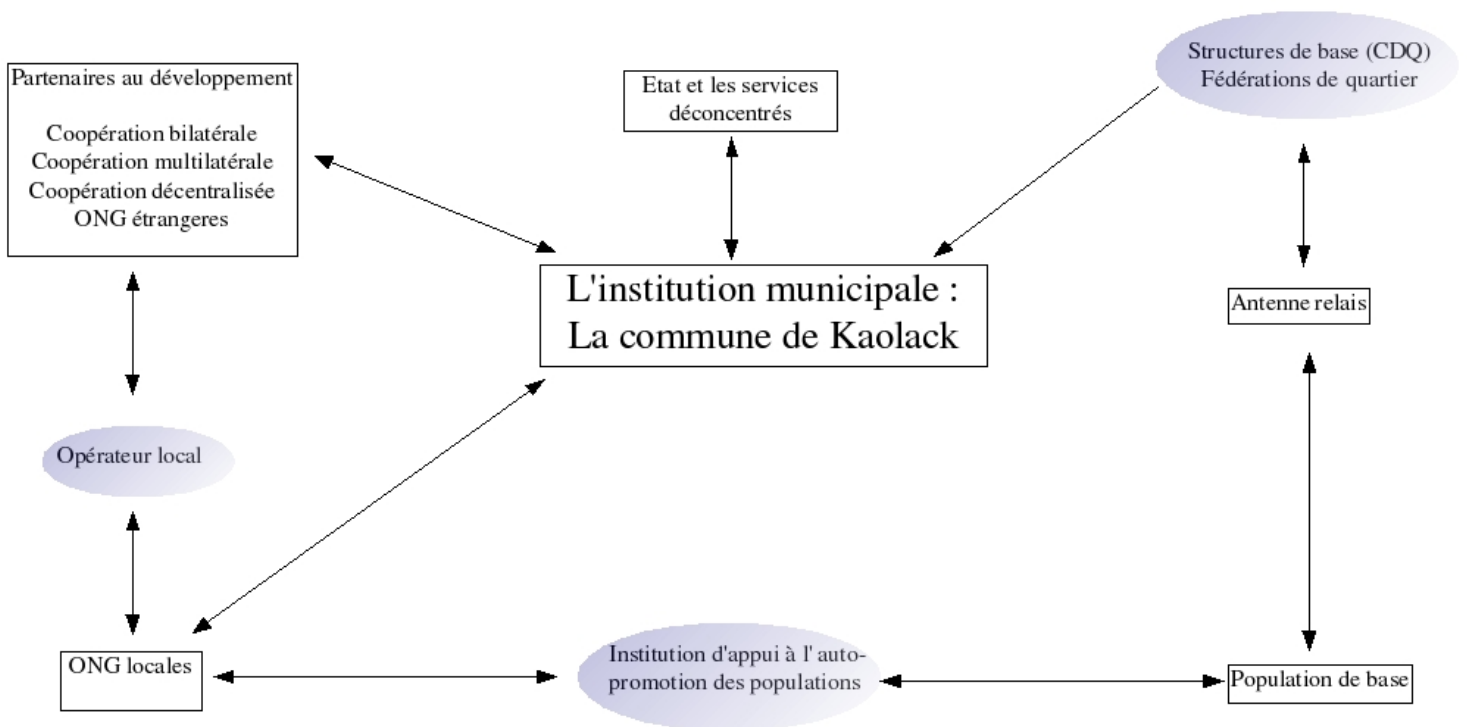
économiques et sociales propres à assurer une gamme satisfaisante de services et favoriser de ce fait le maintien des populations dans leurs milieux en leur garantissant une meilleure qualité de vie.

L'ensemble de ces instances constitue l'organe de gestion d'une dynamique de développement local. Il était nécessaire de définir leur mode de fonctionnement et leurs inter-relations, ceci nous amène à présenter le schéma ci-après :



Figure n°17 : Schéma inter-relations entre les différents catégories d'acteurs au sein du CODEKA

### Schéma des interrelations entre les catégories d'acteurs



Ce schéma éclaire quant à la multiplication des acteurs intervenant dans la gestion urbaine à Kaolack, et des relations qui existent entre les acteurs. En effet, ces acteurs se situent autant à l'échelle locale (Commune CDQ, ONG locale, Fédération de Quartier, GIE, services techniques déconcentrés de l'Etat), à l'échelle nationale (les fonds de l'Etat dans le budget de la Commune) ou encore à l'échelle internationale (bailleurs de fonds, coopération décentralisée, associations de solidarité internationale).

De plus, ce schéma exprime clairement la rencontre réussie à Kaolack entre les différents acteurs institutionnels et non institutionnels dans le but d'améliorer les conditions de vie des populations. Rappelons que la démarche du CODEKA repose sur deux principes qui constituent une rupture par rapport à l'approche traditionnelle du développement ; il s'agit :

- du contrat de développement que la Municipalité a réalisé avec les partenaires que sont les ONG, les services techniques de l'Etat, les associations d'envergure communale ;
- de la participation qui est le principe sur lequel repose son volet A, mettant en mouvement l'ensemble des éléments composant la collectivité locale d'une part, et d'autre part un groupe de municipalité et de partenaires autour d'un programme conçu ensemble et qu'ils entendent réaliser ensemble.

Comme le montre Martin Mayer et Gaoussou Diba<sup>229</sup>, les changements introduits par la nouvelle réforme administrative sont d'autant plus importants qu'ils ont abouti à la modification complète des rapports entre l'Etat, les collectivités locales et les autres partenaires de la société civile. Ces rapports s'inscrivent désormais en droite ligne de la philosophie primordiale qui sous-tend cette nouvelle politique de développement. Celle-ci consiste à favoriser à tous les niveaux, une responsabilisation effective des populations, de leurs élus et de l'ensemble des communautés de base à la gestion des affaires locales par le biais d'un partenariat solide et durable entre les entités décentralisées, les organismes privés et publics d'appui et l'Etat.

---

<sup>229</sup> Mayer M, Diba G., op, cit, p. 18.

Il reste entendu que ce partenariat est soumis au contrôle de l'Etat, seul garant des libertés publiques, de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale. L'Etat aura aussi pour mission de définir les grandes orientations qui servent de guide à l'action des partenaires de la société civile, de créer le cadre réglementaire dans lequel ces partenaires évoluent et d'assurer l'application de ces règles. Lui seul peut assurer quelques grandes fonctions comme la sécurité, la mise en place des grandes infrastructures, etc. L'Etat aura enfin un rôle à jouer dans la solidarité avec les plus pauvres et avec les régions défavorisées et d'une façon générale dans le maintien de quelques grands équilibres essentiels au fonctionnement de toute société. Les relations entre l'Etat, les collectivités locales, les ONG et d'autres partenaires au développement restent dominées par ces considérations.

Pour Jean-Marie Cour, il faut tendre vers une « charte de bonne conduite » des partenaires concernés par le développement urbain. Aborder de façon globale et sur la longue durée la question de l'urbanisation, c'est aussi se poser la question des règles du jeu que tous les partenaires (Etats, municipalités, agences d'aides, coopérations décentralisées, ONG...) devraient progressivement s'efforcer de respecter en matière d'ouvrage et de modalités de financement de l'urbanisation.

La première de ces règles du jeu est évidemment le respect du principe bien connu de subsidiarité, qui consiste à faire en sorte que les décisions soient prises au niveau le plus bas possible et le plus proche des intéressés. Le processus de décentralisation à l'échelle des communes, et des régions, répond en principe à cet objectif.

Ce principe de subsidiarité appelle une clarification des rôles et des responsabilités de tous les intervenants, depuis les bailleurs de fonds qui gèrent les flux de transferts officiels et les coopérations décentralisées jusqu'aux ménages, en passant par l'administration centrale, les services déconcentrés de l'Etat, les autorités régionales et locales, les entreprises, les ONG et les associations (...).

La seconde de ces règles est que le monopole de l'information dont disposent les bailleurs de fonds, les administrations centrales et les « experts » sur lesquels ils s'appuient soit progressivement démantelé.

La troisième règle du jeu est que toute dépense d'investissement public de fonction locale doit avoir une contrepartie locale effective et croissante, sans laquelle la maîtrise de l'urbanisation et l'appropriation locale des processus de décision resteraient des vœux pieux. Les études ECOLOC montrent que ce n'est généralement pas le cas aujourd'hui. Même lorsqu'une participation locale est prévue dans les accords de prêt, elle est le plus souvent perdue de vue, à moins qu'elle ne soit « offert » par tel ou tel bailleur de fonds<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Cour J-M, op, cit, pp. 7-8.

### 3. Le CODEKA : avancées et contraintes dans la gestion urbaine

#### 3.1: Des avancées certaines

Les résultats chiffrés, l'accueil dont le CODEKA est l'objet sur le plan de la commune, au niveau national et international, le respect manifesté à ses ambassadeurs dans les rencontres, conférences et séminaires permettent de dire que le projet réalisé en 1996, n'est plus une utopie. Des avancées sont faites, des résultats obtenus, certains acquis semblent bien réels, parmi lesquels :

- L'implication des populations dans les politiques publiques conduit le pouvoir municipal à se rapprocher d'elles :

Le processus de développement local mis en place à Kaolack a permis :

- l'exemple du CODEJA atteste d'une implication importante des populations, notamment au sein des quartiers pour la prise en charge de services collectifs (le ramassage des ordures).
- l'apparition de GIE créés par des jeunes est un indicateur et un levier de leur insertion et de leur reconnaissance.
- une légitimité économique et sociale des GIE prestataires de services qui, notamment dans le ramassage de ordures, ont apporté la preuve de leur efficacité.
- L'affirmation d'un mouvement social autour des GIE et des CDQ, qui au lieu de fragiliser le pouvoir municipal, en devient le relais au niveau de la base.

Grâce à la réalisation des plans de développement de quartier, les populations semblent au fait des réalités de leurs territoires, des enjeux de développement et des actions prioritaires à mener. La mise en place des différentes instances de représentation a permis aux populations de se doter d'un organe représentatif élu, capable, de représenter les intérêts du territoire en traitant directement avec les partenaires au développement. Ainsi, la dynamique des quartiers mise en place à Kaolack a permis aux populations de disposer de moyens d'actions sans devoir attendre l'intervention municipale, se plaçant plus dans une logique d'action et d'anticipation que d'attente et d'assistanat envers les pouvoirs publics.

- Un renforcement du rôle de la Commune

Compte tenu des nombreuses aides reçues par le Sénégal et de la multiplicité des acteurs, on assistait à la réalisation de nombreux projets sur des territoires considérés comme identiques, sans aucune cohérence du fait d'un manque évident de coordination des acteurs. Ces carences organisationnelles entraînaient régulièrement des retombées mitigées sur la vie des populations dont les conditions de vie continuaient de se dégrader malgré les sommes mobilisées considérables par la coopération internationale.

La mise en place du CODEKA et son positionnement en tant que coordinatrice des actions de développement sur la commune de Kaolack a permis de créer un interlocuteur privilégié avec les partenaires au développement. De ce fait, la plupart des actions étant traitées au sein du CODEKA, on remarque une meilleure coordination des acteurs et des actions dans un souci de cohérence et d'efficacité. Ainsi, le rôle de la Commune a été modifié grâce au rôle joué par le CODEKA. Ce « statut » de partenaire privilégié de la municipalité ne doit toutefois pas cacher les risques auxquels est confronté le CODEKA, cadre d'expression de la volonté politique de son action : risque de récupération et d'instrumentalisation politique de son action. Dans ces conditions, on est amené à s'interroger sur les stratégies qu'en réaction, les responsables du CODEKA, peuvent être amenés à construire pour investir le pouvoir municipal et se l'approprier. Cette hypothèse n'est pas sans fondement puisqu'elle s'est déjà vérifiée au travers du CODEJA qui en 1995 a vu son responsable se faire élire adjoint au maire. Le dispositif mis en place à Kaolack devrait aboutir au renforcement de la capacité citoyenne des populations : il constitue aujourd'hui une avancée considérable en matière de décentralisation.

- Une avancée significative en matière de décentralisation

Dans le contexte de décentralisation, les communes sénégalaises se sont vues attribuées de nouvelles compétences mais également, la charge d'élargir la décision aux acteurs de la société civile. De ce fait, la prise en compte de la multiplicité des acteurs était une des motivations de la commune de Kaolack dans sa politique de renforcement de la gouvernance locale. Plusieurs analyses ont montré que le quartier est le territoire où le sentiment d'appartenance est le plus fort. Cependant, cet échelon n'a toujours pas été pris en compte par l'Etat comme véritable échelon de décision. Ainsi la commune de Kaolack à travers le CODEKA, a mis en place une réelle innovation en matière de

décentralisation en allant jusqu'au niveau des quartiers et en reconnaissant les populations comme véritables acteurs de développement.

Aujourd'hui, plusieurs raisons essentielles et majeures poussent les élus à associer les habitants à la vie locale pour en faire des acteurs de leur développement.

La première concerne la nécessité de l'enracinement et de l'intégration des populations dans la vie des quartiers. Il faut éviter la création de structures où les citoyens vivent en circuits fermés, éviter le rejet des citoyens, leur exclusion sociale, leur marginalisation. Tout doit être fait pour intégrer diverses catégories de populations qui font l'objet de la sollicitude des pouvoirs publics.

La deuxième raison fondamentale tient à la nécessité de développer le civisme, en sensibilisant les citoyens à la chose publique et en le leur faisant aimer.

La troisième raison, est la nécessité d'écouter les citoyens pour mieux répondre à leurs attentes. Et c'est là, toute la noblesse du rôle du Maire. Il faut donc répondre aux attentes et aux besoins des populations en privilégiant deux principes majeurs. Celui de l'efficacité tout d'abord avec la nécessité de bien connaître les besoins pour mieux faire aboutir les projets et, afin qu'une fois réalisés, ils deviennent viables. Le deuxième principe, c'est celui de la délégation d'activités par les associations ou les groupes de citoyens constitués, comme c'est le cas en ce qui concerne le ramassage des ordures ménagères.

### 3.2: Les contraintes du CODEKA

Plusieurs rencontres ont mis l'accent sur les imperfections du CODEKA et sur certains aspects de ses relations avec des partenaires. Des débats houleux ont eu lieu sans déboucher sur des solutions aux problèmes d'une structure qui grandit et qui fait son chemin. Il apparaît qu'à ce stade, un ensemble de problèmes concrets se posent, auxquels, il faut répondre :

- la question du statut juridique du CODEKA

Le CODEKA a été mis en place à la grande satisfaction des kaolackois, mais il demeure un cadre informel sans statut juridique précis malgré l'arrêté municipal consacrant sa reconnaissance. Cette situation doit-elle être maintenue ?

Pour pallier à cette situation, le Maire de la Commune et ses divers partenaires ont jugé stratégique de surseoir à l'adoption de statut devant régir la structure. Ils ont opté de fonctionner sur la base d'un règlement intérieur le plus précis possible permettant :

- d'organiser le comité ;
- de structurer ses différentes instances ;
- de déterminer et d'organiser l'administration et le fonctionnement du comité en précisant ses rapports et ses relations avec divers partenaires.

Après plusieurs années de fonctionnement à l'abri d'une légalité communale, le CODEKA doit se doter d'un statut lui conférant une personnalité juridique pleine, qui tienne compte des réalités suivantes :

Le CODEKA ambitionne souci d'être un outil efficace pour la commune dans sa préoccupation de développement intégral au niveau macro communal et au niveau micro visant le développement des individus et des groupes au niveau des quartiers.

Il est une synergie de forces relevant de statuts particuliers différents dont la préoccupation est d'œuvrer sur la base d'un partenariat qui permet à chacun de s'acquitter de la tâche qui est sienne dans l'œuvre de construction de la cité.



Par sa nature, son ambition et par la mission que lui confie le Conseil Municipal, le CODEKA se perçoit sur le plan interne comme un lieu de convergence de l'ensemble des préoccupations donc un centre de concertation autour des problèmes qui se posent à un niveau ou à un autre de la cité, un niveau de coordination des solutions à apporter à ces problèmes pour la sauvegarde de la cohérence du développement local.

Par sa position et sa préoccupation, le CODEKA, du fait de sa capacité à préserver l'harmonie caractéristique de tout développement intégré qui implique une responsabilisation de citoyens garante de leur solidarité consciente, se veut le répondant de partenaires internes et externes en tout ce qui est relatif aux projets et programmes contenus dans son plan d'orientation validé par ses instances habilitées. Il en devient alors le porteur moral et juridique.

L'organisation du CODEKA, à travers le présent statut, est conçu de telle sorte que :

- > les organes législatifs soient respectueux des structures associatives et de la collectivité locale ;
- > qu'ils soient en mesure de s'exprimer librement dans le respect des procédures de démocratie et de transparence indispensables à toute action citoyenne ;
- > les organes exécutifs, composants de la cellule technique et celle d'animation, soient en bonne disposition pour mener les études nécessaires à l'élaboration des projets et programmes quand pour leur mise en œuvre, ils peuvent agir en toute technicité.

En effet, si les techniciens doivent « assister » aux débats associatifs auxquels ils apportent leur éclairage avant les décisions, leur implication dans le processus démocratique ne doit pas avoir de répercussion dans l'exécution des tâches techniques. La jonction association et développement d'une part, comités de développement de quartier et niveau communal de l'organisation d'autre part, sera donc assurée par la cellule technique et la fédération des CDQ. Aujourd'hui, d'autres interrogations portent sur :

- Que doit être le CODEKA ?

C'est autour d'un objectif que des entités, organisations, structures et associations ont été conviées pour créer une synergie locale. Ceci nous amène à dire que le CODEKA en aucune de ses instances, ne doit être une structure d'exécution au risque de trahir ceux qui ont répondu à son invite. En effet, les ONG, associations et même les services techniques ont été mis en place, créés pour exécuter des activités. Chacun dans sa sphère, manifeste des compétences et des expertises qui justifient leur présence au sein du comité.

Dès lors, le CODEKA doit rester ce qu'il est, c'est-à-dire une synergie des forces vives et actions citoyennes pour un développement intégré, responsable et solidaire, soit un niveau de concertation et de coordination au niveau communal, de facilitation et de participation au niveau des quartiers.

Dans son analyse sur le développement local, Bernard Vachon<sup>231</sup> montre que les deux termes « partenariat et concertation » sont souvent accolés l'un à l'autre. Il n'y a rien d'étonnant à cela puisqu'il est presque impossible de parler de l'un sans l'associer à l'autre. En effet, la concertation et le partenariat sont deux facettes imbriquées d'une même réalité.

**La concertation**, c'est s'entendre pour agir ensemble et réfléchir sur les modalités de réalisation d'une action conjointe.

**Le partenariat**, c'est une action partagée entre différents acteurs qui interviennent selon une entente établie entre eux par la concertation.

D'une part, sans concertation, il n'y a pas de partenariat possible. On ne peut partager l'élaboration et la réalisation d'un projet ou d'une action si on ne s'est pas entendu d'abord sur des motivations et des objectifs communs au nom desquels des compromis seront acceptés et des solutions imaginées.

D'autre part, la concertation ne prend tout son sens que lorsqu'elle se prolonge dans le partenariat. A quoi sert aux membres d'un groupe de se concerter s'ils n'ont l'intention d'agir ensemble ou s'ils ne font rien pour concrétiser le résultat de leur concertation ?

---

<sup>231</sup> Vachon B., op, cit, 1995, p.172.

- Quel coût pour la synergie et quels moyens pour le CODEKA ?

A ce propos, Aliou Badara Keïta, souligne que chaque partenaire à la synergie est en droit d'attendre un profit dans le partenariat. Le bénévolat qui garantit les principes et valeurs du CODEKA doit être sauvegardé, mais aussi bien compris.

Sans équivoque, dans ses aspects associatifs, la présence de tout un chacun est de nature bénévole. Cependant, le CODEKA est aussi entreprise ; cela implique :

- une séparation entre le CODEKA association et le CODEKA, instrument de développement ;
- une séparation entre les fonctions bénévoles et celles qui sont rémunérées.

Le bénévolat est initié dès le départ et reste de rigueur. Les acteurs sont parfois indemnisés pour des rencontres qui durent la journée ou pour ceux qui viennent de loin.

Cependant, les acteurs bénévoles engagés sont parfois découragés par le fait que :

- nos pays ayant hérité d'une situation de bailleurs qui distribuaient de l'argent, les acteurs ont aujourd'hui du mal à s'investir bénévolement. En plus, les ONG d'aujourd'hui exigent une participation des bénéficiaires ;
- le bénévolat occasionne la non constance des acteurs, ce qui freine le développement. Il faut donc prévoir dans l'élaboration d'un projet de quoi assurer les frais de déplacement ou de collation en cas de besoin ;
- les interférences entre réunions de développement qui sollicitent la contribution des acteurs à la base et des réunions qui se terminent par des promesses de toute sorte, qui créent la confusion.

Sur la première implication, la demande de reconnaissance juridique du comité s'est faite sur la base du décret 76040 de 1976 relative aux associations apolitiques et laïques à but non lucratif.

Dans sa fonction, d'instrument de développement, l'action du CODEKA pourrait reposer sur un comité exécutif. L'intervention de compétences et d'expertises ne saurait être bénévole dans l'absolu. Le partenaire opérateur local est nécessairement maître d'œuvre, il s'appuie sur un comité technique et des unités à la base, les CDQ, pour exécuter les tâches, objet de leur intermédiation.

Tant pour les techniciens du comité intervenant dans le processus que pour ceux au niveau des quartiers impliqués dans l'action, la maîtrise d'œuvre technique et celle sociale doivent tenir compte des charges que nécessite l'activité. Nous ne faisons qu'introduire des préoccupations et ébaucher des voies de réflexion.

En ce qui concerne les moyens, jusque-là, le CODEKA fonctionne sur la base de subvention. L'idée est émise pour que le CODEKA puisse bénéficier d'une partie des moyens dégagés au titre de la maîtrise sociale de chaque projet mis en exécution, pour lui permettre de remplir efficacement ses missions de communication et d'information.

## Conclusion chapitre VI

La plupart des pays Ouest Africains se sont engagés dans un processus de décentralisation dont les résultats sont liés à la capacité d'intervention et d'implication des populations dans les processus de développement. Le transfert de compétences des Etats centraux vers les échelons locaux qui est de plus en plus effectif est en effet facilité par la participation citoyenne des habitants dans la vie associative et au développement local.

Dans la même dynamique, au Sénégal, la société civile affirme très fortement son rôle d'acteur incontournable du développement, à tous les niveaux de prise de décision et de formulation des politiques nationales de développement, mais cet engagement est encore fragilisé par des difficultés de plusieurs ordres :

- le manque de concertation entre parties prenantes des actions à la base et l'absence de coordination des différents acteurs impliqués dans la conduite des initiatives de développement ;
- la faiblesse des ressources financières, matérielles et humaines des organisations de base, et le chômage de la plupart des leurs membres qui n'ont plus la force et l'abnégation de perpétuer la logique de bénévolat ;
- l'absence de planification stratégique et de capitalisation des actions engagées par les associations locales, qui expliquent largement la dispersion des efforts et l'absence de stratégies optimales des ressources disponibles.

C'est dans ce contexte que le CODEKA a été mis en place. Cette dynamique s'inscrit dans la logique de la décentralisation dont le principe moteur repose sur le rapprochement entre « administrateurs et administrés » et une participation responsable des populations de base à la gestion de leur terroir. Le CODEKA, dans ses principes et son mode opératoire, favorise la concertation, la négociation et la coordination. Il va amener une modification des rapports entre la municipalité, les ONG, la coopération internationale et la société civile. En définitive, il se veut une structure de coordination de l'ensemble des programmes de développement d'envergure communale. Il voudrait, à cet effet, qu'ils puissent s'adresser aux mêmes interlocuteurs déjà organisés en CDQ, cellule Technique, Equipe d'Animation ...

## CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette étude, il nous faut bien reconnaître que la mise en place du CODEKA ces dernières années à Kaolack a fortement contribué à la manière de penser la politique urbaine. Ces changements observés à Kaolack sont rendus nécessaires par les insuffisances des politiques d'aménagement appliquées antérieurement, qui ne permettaient pas d'assurer à la ville une croissance régulière et organisée.

Bien des quartiers à Kaolack sont non lotis, insuffisamment équipés et desservis, délaissés par l'administration municipale. La ville est confrontée à une croissance démographique régulière, elle reçoit dans le cadre de l'exode rural beaucoup d'immigrants à un rythme continu.

Il y a l'extension géographique de l'espace urbain. Le développement des quartiers périurbains se fait à un rythme relativement rapide et se caractérise par un étalement rendant insuffisant les équipements fondamentaux. Les réseaux de distribution d'eau, d'électricité, d'assainissement ne répondent pas aux besoins des populations.

Depuis quelques années, Kaolack apparaît comme une ville très mal gérée, et c'est là son unique problème qui génère tous les maux que connaît la ville notamment :

- > la dégradation progressive et rapide des édifices publics et des routes communales ;
- > l'insuffisance de l'éclairage public ;
- > l'ensablement des caniveaux à ciel ouvert se transformant en foyers de reproduction de moustiques durant la saison des pluies ;
- > l'insalubrité qui règne dans les quartiers périurbains, voire même dans le centre-ville.

A l'évidence, Kaolack est une ville économique dynamique, mais qui risque de tomber en ruine si des changements ne s'opèrent pas. Depuis la période coloniale, les différentes équipes municipales successives n'ont pas été en mesure d'assurer le développement des populations. L'heure était venue pour les populations de reconsidérer la gestion communale qui s'avérait désastreuse.

Le processus de décentralisation mis en place au Sénégal est une véritable innovation, en ce qu'il permet une gestion partagée entre l'Etat et la société civile des affaires locales. Comme le souligne Jean-Michel Bourreau<sup>232</sup>, ce processus de décentralisation traduit une certaine évolution de la démocratie en Afrique. Il vise également à donner aux initiatives locales, un environnement institutionnel permettant de les valider et de pérenniser ainsi une dynamique de développement « local », qui redonne aux acteurs de véritables places et responsabilités dans la prise en charge de leur propre devenir.

La décentralisation apparaît donc à priori, comme un instrument de facilitation et de consolidation du développement de proximité, en rupture avec les pratiques d'un développement centralisé. Initiée et programmée sans implication véritable de ces acteurs locaux, cette décentralisation va désormais les considérer comme société civile émergente. Pour recomposer une société qui se fissure, ou tout au moins pour limiter l'ampleur du séisme, et pour éviter que cette population africaine n'alimente demain les nouveaux exclus d'un modèle mondial, il est urgent de réinventer un « développement à la base », qui ne se trompe ni de base, ni de développement. Faudrait-il parler de développement citoyen ?

Depuis quelques années, l'expérience du quartier de Jammagën a servi de modèle de développement pour toute la commune de Kaolack. Ainsi, la Municipalité avec l'appui de la coopération internationale, s'est engagée dans un processus de renforcement de la gouvernance locale, à travers la mise en place du CODEKA. S'inscrivant non seulement dans cette dynamique, le CODEKA a marqué l'histoire de Kaolack de par sa stratégie. Celle-ci consiste à faire valoir les ressources humaines locales et à « renforcer la capacité citoyenne de la société civile » pour un véritable développement durable, responsable et solidaire. Rappelons, en réalité, que le CODEKA est le « cadeau de la décentralisation » offert à la Commune qui en a fait le maître d'œuvre, le délégué principal de l'élaboration et de l'exécution du Plan d'Action Communal. Loin de se substituer à cette institution, il se veut une structure d'appui à sa politique et à son devoir d'assurer à l'ensemble de la population les meilleures conditions de vie.

---

<sup>232</sup> Bourreau J-M., op, cit, p 2-3.

Aujourd'hui, en raison de l'espoir que le CODEKA a suscité et du crédit que lui accordent les populations de la Commune, il est soumis à une « obligation de résultat » sous peine de « blâme social » (Edouard Ndong, 1997). Dès lors, l'ensemble des acteurs restent interpellés. Désormais, ils devraient davantage unir leurs forces en vue d'amener ce comité à atteindre ses objectifs ambitieux afin de faire de la capitale du Saloum un « terroir de référence » pour le développement local.

Aujourd'hui, la réflexion sur le développement au Sénégal engage de nombreuses interrogations, qui si elles n'ont pas apporté de réponses aux questions définitives posées, en a au moins souligné l'actualité. L'étude réalisée par le GRET<sup>233</sup>, pose trois champs d'interrogation, encore insuffisamment défrichés qui méritent ainsi de faire l'objet d'un effort accru de réflexion et d'échanges.

Le premier concerne la question du diagnostic des réalités sur lesquelles on intervient. Le diagnostic d'une situation n'est en rien la garantie d'une vision juste et universelle des choses.

La seconde question renvoie à la notion de territoire. Le débat est, là aussi, loin d'être épuisé sur le niveau d'intégration pertinent des actions de développement.

Peut-on imaginer une organisation du territoire urbain conçu comme sujet quasi autonome du développement et porté par de nouveaux acteurs (associations, coopératives...) souligne Emile Le Bris<sup>234</sup>

Troisième question : quelles véritables relations établir entre municipalités et associations de développement, ONG ?

Comment imaginer et mettre en œuvre un partage des rôles fonctionnels qui intègre une réflexion sur les pouvoirs et les responsabilités.

A l'heure où le développement local urbain tend vers une autre logique du développement, ses principaux acteurs réfléchissent sur les mécanismes de son financement. Il est certain que le développement local, à cause de ses objectifs

---

<sup>233</sup> GRET, op, cit, 2 octobre 1998, p. 13.

<sup>234</sup> Le Bris E, op, cit, 2002, p. 11



généralement très ambitieux, ne peut se passer entièrement de l'appui extérieur, du moins pour l'instant. Dès lors, malgré une nouvelle gestion basée sur le renforcement de la gouvernance locale, il s'agit de s'interroger sur la réelle définition d'une telle notion sur les PVD au sein desquels, la coopération internationale, en intervenant souvent, modifie les données du problème.

Quoi qu'il en soit, les dynamiques de développement local qui ont fait l'objet de cette étude, restent très riches en enseignements. Cependant, si les dynamiques individuelles et sociales sont placées au centre des processus de développement, les problèmes doivent être abordés de façon globale et non sectorielles, car ils font l'objet d'arbitrages les uns par rapport aux autres. Le quartier est pour cela un point d'entrée non seulement commode mais pertinent. Commode car il est un élément fort de structuration des villes africaines. Qu'ils reposent sur une hiérarchie sociale ou sur des critères ethniques, les quartiers sont le plus souvent clairement identifiés. Le quartier est un lieu de résidence plus large que le logement où peuvent s'exprimer et se définir assez facilement et concrètement les besoins collectifs des habitants<sup>235</sup>.

Le quartier correspond en outre à une échelle de l'espace urbain appréhendée par les habitants et qui peut représenter l'espace de démocratie le plus proche des citoyens si des structures électives sont prévues et fonctionnent. Du point de vue de l'opérateur, le quartier est un bon niveau pour repérer les initiatives locales, les associations de base, la capacité des habitants à organiser le travail et à mobiliser des ressources pour améliorer les conditions de vie.

Mais cette approche n'est réellement pertinente que si elle est mise en relation avec d'autres échelles, notamment celle de la ville dans sa globalité représentée par la municipalité ou la communauté urbaine. Travailler à l'échelle du quartier ne signifie pas circonscrire un territoire pour lui-même mais le définir dans ses relations avec les autres échelles. Il ne s'agit pas de juxtaposer deux modes de gestion : l'un local, l'autre centralisé, mais bien de les articuler.

---

<sup>235</sup> GRET, Développement local urbain en Afrique, Ed du GRET, Ministère de la Coopération, janvier 1996, p. 13.

A l'issue de ce travail, quatre questions me paraissent au centre de la problématique du développement dans les villes moyennes du Sud :

*1. La mobilisation citoyenne pour pallier les carences d'une municipalisation sans moyen et sans pouvoir n'est pas caractéristique que de Kaolack ;* d'autres exemples emblématiques existent au Sénégal et dans le monde.

*L'exemple de Saint-Louis du Sénégal* montre bien que les dynamiques associatives sous l'impulsion de la coopération décentralisée portée par le partenariat Lille-Saint Louis, a progressivement donné naissance à une stratégie de développement local qui à son tour a permis à partir de 1996, l'émergence d'un leadership municipal. Dans ce cas, il apparaît que l'intervention de la coopération décentralisée, a eu pour conséquence d'une part la construction d'un système cohérent d'enlèvement des ordures au niveau municipal ; d'autre part la mobilisation des bailleurs de fonds étrangers qui acceptent, au travers d'un plan de développement municipal, de se coordonner pour définir leurs modalités d'intervention.

*Au Brésil*, l'expérience du budget participatif de Porto Alegre va plus loin, elle apporte une véritable réponse à ce défi du renouveau de la démocratisation de l'action politique, en créant, au travers de la notion de budget participatif un nouvel « espace » où se côtoient et se rencontrent les simples citoyens, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, et c'est cet espace public qui devient le véritable centre de décision. C'est cet espace public totalement nouveau qui permet l'émergence d'une citoyenneté plus consciente, plus critique et plus exigeante. Ce nouveau centre de décision qui a une incidence directe sur le type et l'opportunité des investissements publics a été fondamental pour générer une meilleure répartition des richesses et contribuer à la socialisation de la politique.

Le processus du budget participatif est loin d'être parfait et n'a aucune prétention à être la réponse à ce dilemme historique. Il est d'ailleurs en mutation constante, tendant à se renouveler pour s'adapter à la croissance de la conscience de la citoyenneté. Il faut le voir donc comme une réponse qui cherche d'une part à montrer, à partir d'une expérience locale, qu'un Etat peut être légitime et que, d'autre part, l'Etat actuel existant doit être radicalement transformé (c'est-à-dire « mettre en tension » société et Etat, en plaçant ce dernier au service des intérêts du peuple).

## ***2. Hypothèses sur la construction du pouvoir municipal***

Au-delà de ces exemples, les questions qui nous sont posées ici sont de savoir comment le pouvoir municipal peut parvenir à se construire entre la tutelle d'un pouvoir central qui pourtant se désengage du local depuis 1990 notamment sous la pression des conditionnalités posées par les bailleurs de fonds et l'occupation du local par la société civile ?

A partir de ce constat, la question que nous devons nous poser est de savoir si ces alternatives ponctuelles peuvent être constitutives de démarches alternatives plus globales permettant de prendre en charge de façon plus efficace les problèmes auxquels sont confrontées, notamment au travers des services, les villes du Sud ?

## ***3. Du quartier à la ville***

Dans le cas de Kaolack, ce qui paraît original, c'est que le CODEKA, en tant qu'instance de coordination au niveau municipal nous offre l'exemple d'une initiative citoyenne qui dépasse le niveau du quartier pour se porter au niveau de la ville : si le passage d'expérimentations de quartiers, à la construction de politiques urbaines nées de ces expérimentations est bien une des questions clés du développement local, nous devons tout de même nous interroger sur la portée de ces initiatives. Si les initiatives municipales sont souvent délégitimées parce que inefficaces et confrontées aux enjeux de pouvoir qui n'ont rien à voir avec la prise en charge des besoins les plus urgents du développement local, elles offrent malgré tout le cadre certes très formel au sein duquel une certaine démocratie locale peut prendre forme.

## ***4. Les politiques publiques face au local***

Face à elles, les initiatives de la société civile au plan local offrent certes l'image de dynamiques capables de prendre en charge avec une certaine efficacité les besoins de proximité liés à la vie quotidienne. Rien ne garantit en revanche qu'elles ne soient pas porteuses d'un « enfermement » dans le local porteur de contradictions fortes dont la consolidation de féodalités ne serait pas la moindre.

Comment organiser un dialogue constructif entre ces deux niveaux, comment passer de l'enthousiasme d'opérations ponctuelles (dans le temps et l'espace), à la construction de politiques publiques qui, en s'appuyant sur elles permettraient d'en dépasser les contradictions.

Cette thèse ne pouvait prétendre apporter une réponse à une question aussi vaste et aussi ambitieuse. Je pense en revanche qu'elle m'aura permis, de prendre conscience de la nécessaire distanciation que nous devons construire à l'égard de la médiatisation du local comme réponse à la construction de la cohésion territoriale, pour poser correctement celle des politiques publiques.

## **BIBLIOGRAPHIES**

### **Régulation, Gouvernance, Gouvernabilité, Gouvernement et pouvoir local**

---

#### **Ouvrages, contributions à des ouvrages**

Arocena. J., Le développement par l'initiative locale : le cas français, Ed Harmattan, 1986, 227 pages.

Biarez, Le pouvoir local, Ed Economica, 1989, 305 pages.

Chevallier. J., La gouvernabilité PUF, 1996, Actes du séminaire de formation doctorale Université de Picardie Jules Verne, CURAPP, CRUCE, CHDRI, 1995.

Collectif., La gouvernabilité , Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, PUF, 1996, 400 pages.

Francis. Godard, “ Le gouvernement des villes : Territoire et pouvoir ”, Ed Descartes & Cie, 1996.

Leca Jean, Gouvernement et gouvernance à l'aube du XXI siècle, Paris, IEP, 1995.

Mabileau. A., A la recherche du local , Ed Harmattan, 1993.

Vachon Bernard, Le développement local : Théorie et pratiques, réintroduire l'humain dans la logique du développement, Ed Gaëtan Morin, Québec, 1993, 331 pages

#### **Etudes, rapports**

DIA M., Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara, document technique de la Banque Mondiale, série du département technique Afrique, 1994, 47 pages.

Faure Aurélie, La gouvernance locale : un nouveau mode de développement pour les villes du Sud, l'exemple de Saint-Louis du Sénégal, Mémoire IUP d'Aménagement et Développement Territorial, 2002, 98 pages.

Forum sur la gouvernance en Afrique : Gouvernance locale et réduction de la pauvreté : cas du Sénégal, Maputo, Mozambique, 23-25 Mai 2002, 46 pages.

Jourdan Gabriel, la gouvernance urbaine comme processus de mutation du pouvoir local, Mémoire de DEA de Géographie TEAM, Université de Toulouse le Mirail, juin 1998, 156 pages.

Gaye Malick, Ville entrepreneurs de l'action participative à la gouvernance urbaine, Série Etudes et recherches, n°184-185, Dakar, Enda- Ed, 1996, 168 pages.

Godard Francis., Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine, Habitat II, Istanbul, Juin 1996, 20 pages.

### **Articles, revues**

Holec N et Brunet-Jolivald G dossier documentaire, "Gouvernance" réalisé par le Centre de documentation de l'urbanisme en Août 1999, 101 pages.

Lorrain D., Administrer, gouverner, réguler, in Gouvernances. in les Annales de la recherche urbaine, n°80-81, Déc. 1998.

Osmont Annick, La « gouvernance ». Concept mou, politique ferme, in Gouvernances. in Les Annales de la recherche urbaine, n°80-81, déc 1998, 7 pages.

Poussard Catherine, Le local : tentative de définition, Ingénieurs sans Frontières, n°34, 1996, 3 pages.

Revue Territoire, Développement local, regard sur l'Amérique Latine, CCFD, n°378, Mai 1997.

Smouts M-C, Du bon usage de la gouvernance en relations internationales, in La gouvernance. in Revue internationale des sciences sociales, n°155, Mars 1998, p 88.

Stoker Gerry., « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », Revue Internationale de Sciences Sociales, n°155, mars 1998, pp 19-29.

## **Politiques urbaines, crise urbaine et économique, décentralisation**

### **Ouvrage, contribution à des ouvrages**

Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1979. Washington DC, Ed. BM, 1979.

Diouf I., Kaolack : de l'arachide aux activités informelles, Thèse de Géographie et Aménagement du Territoire, Paris IV Sorbonne, 1988, 333 pages.

Dubresson Alain et Jaglin Sylvie., Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question, Karthala, Paris, 1993, 308 pages.

John O. Igue , Le territoire et l'Etat en Afrique, les dimensions spatiales du développement, Ed, Karthala, 1995, 277 pages.

Stren E Richard et White Rodney., Villes africaines en crise, gérer la croissance urbaine au sud du Sahara, harmattant, 1998, 341 pages.

Osmont Annick., la Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement, Paris, Karthala, 1995.

Osmont Annick, Les avatars de l'Etat en Afrique, GEMDEV, Ed Karthala, 1997, 338 pages.

### **Etudes, rapports**

Audit urbain, financier et organisationnel, République du Sénégal, Région de Kaolack : Commune de Kaolack, Octobre 2001.

AQUADEV, Assainissement urbain en Afrique, Actes du Séminaire international de Gorée (Dakar), décembre 2000, 105 pages.

Bafundisa Isidore., « Emergence d'une dynamique socio-économique de développement endogène au Sine-Saloum, Mémoire de Maîtrise AES, 1994-1995, 43 pages.

Banque Mondiale, AGETIP-Sénégal : un premier projet cité en exemple, Dakar, 1998.

Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1979. Washington DC, Ed. BM, 1979.

Banque Mondiale, Evaluation des conditions de vie, classement B M, Avril 1994.

Bourreau Jean-Michel, L'appui au développement local : une nouvelle approche pour la conservation des ressources naturelles, AFVP, 1996.

BURGEAP, Programme de développement urbain du CODEKA, Etude de validation et de présentation du programme, ville de Kaolack, février 2001, 54 pages et annexes.

CODEKA, Plan d'action pour la Commune de Kaolack : Diagnostics et orientations, décembre 1997, 106 pages.

Contrat de ville de Kaolack, Agence de Développement Municipal, mai 1998, 42 pages.

COUR Jean-Marie, Le financement de l'urbanisation et du développement local, PDM, Club du Sahel, OCDE, février 1999, 17 pages.

Collectif, La décentralisation au Sénégal : l'étape de la régionalisation , Actes du Séminaire ENEA, Dakar, juin 1994, 249 pages.

Convention ORSTOM/ACA/CCE, Villes secondaires et développement régional au Sénégal, ORSTOM, 1985, 68 pages.

Dessertine A., Un port secondaire de la Côte Occidentale d'Afrique, Dakar, 1959, 192 pages.

Galaup A, Timera Ali, Les petites villes du Bassin Arachidier au Sénégal, ENEA, Dakar, 1991, 109 pages.

Gueye Cheikh., L'émergence d'une nouvelle urbanisation en Afrique Noire : analyse méthodologique, Mémoire de DEA Systèmes Spatiaux et Aménagements Régionaux, Université Louis Pasteur de Strasbourg, 1993.

GRET, Développement local urbain en Afrique, Ed du GRET, Ministère de la Coopération, janvier 1996, 79 pages.

Ly El-Housseynou, Réinventer un nouvel urbanisme pour une bonne gouvernance locale à partir des outils de participation et de planification stratégique concertée, Centre des nations Unies pour les Etablissements Humains (CNUEH), Forum International sur la pauvreté urbaine, Marrakech, octobre 200, 20 pages.

Mayer Martin, Diba Gaoussou, Les collectivités locales à la lumière de la réforme sur la régionalisation, Dakar, octobre 1997, 57 pages.



Mbow Lat-Soucabé : Politiques urbaines, gestion et aménagement, CODESRIA, Dakar, 1988.

Ministère de la Coopération, Les projets de quartier, Mission d'études, d'évaluation et de prospective, n° 32, février 1997, 84 pages.

Ministère de la Coopération, Evaluation du projet d'appui à la décentralisation et au développement urbain au Sénégal : Evaluation 1992-1995.

Ministère de la Décentralisation/Direction de la décentralisation, Données générales sur le Sénégal, 1998.

Ministère des Affaires Etrangères, Mission d'Etudes, d'Evaluation et de Perspective, Evaluation de projets de quartiers et formulation d'éléments de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie, , n°32, Février 1997.

Ministère des Affaires Etrangères, Guide de la coopération décentralisée, échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales, Ministère des Affaires Etrangères, La documentation Française, Paris 2000.

Ndiaye Cheikh, Les services municipaux et leur gestion : le cas de trois villes du Sénégal : Kaolack-Thiès- Ziguinchor, Université Paris VIII, octobre 1989, 100 pages.

République du Sénégal, Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) de Kaolack 2000-2005, Janvier 1999, 128 pages.

République du Sénégal, Région de Kaolack, Commune de Kaolack., Le comité de développement de la ville de Kaolack. CODEKA. Synergies des forces vives et actions citoyennes pour un développement intégré, responsable et solidaire, 2000, 15 pages.

République du Sénégal, Région de Kaolack, Conseil Régional, Plan régional de développement intégré. Synthèse du bilan, diagnostic. Enjeux majeurs. Programmes d'actions, 110 pages.

République du Sénégal, Région de Kaolack, Conseil régional, plan régional de développement intégré de Kaolack, 2000-2005. Tome II. Annexes, 79 pages.

République du Sénégal, Région de Kaolack, Gouvernance de Kaolack, Contribution de la région de Kaoalck à l'élaboration du Xième plan de développement économique et social. Phase I : Bilan diagnostic de l'économie régionale et de la réforme de 1996, 2000, 64 pages.

République du Sénégal, Région de Kaolack, Gouvernance de Kaolack, Contribution de la région de Kaoalck à l'élaboration du Xième plan de développement économique et social. Phase II : Stratégies de développement et propositions pour l'amélioration de la décentralisation, 2000, 50 pages.

République du Sénégal, Région de Kaolack, Service régional de la Planification, Monographie de la région de Kaolack , Données de 1999-2000, 48 pages.

République du Sénégal, région de Kaolack, Rapport sur le programme d'urgence en aménagement urbain et assainissement, octobre 2002, 35 pages.

République du Sénégal, Région de kaolack, Ramassage par charrettes et premier tri des ordures de la ville de Kaolack, projet proposé à l'AFD, CODEKA, janvier 1999, 25 pages.

Sembène Mamadou, Développement social urbain et coopération Nord-Sud , Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de la Coopération et du Développement, Programme Solidarité Habitat (PSH), 1993, 122 pages.

Yatta F-P., La coopération internationale et les municipalités Ouest Africaines, OCDE, Club du Sahel, janvier 1998, 103 pages

## **Articles, revues**

Alvergne C., Pour une renaissance des politiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest, Revue Territoire 2020, n° 6, sept 2002, pp. 97-110.

Cités Unies France, document de politique de développement urbain , avril 1992, 3 pages.

Courrier ACP/CEE, Informer et sensibiliser l'opinion et les pouvoirs publics, n°72, Mars-Avril 1972.

DIOP M-C ; DIOUF M., Sénégal : enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale, Centre d'Etudes d'Afrique Noire, n°28, 1990.

Goïta Mamadou, Jeux de pouvoirs entre les différents acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, Actes du Colloque international « Aménagement, Décentralisation et Gouvernance Locale », Dakar les 10 et 11 Avril 2003, 17 pages.

Le Bris Emile, la décentralisation : occultation du politique ou ouverture de nouveaux espaces publics, Actes du colloque Aménagement-décentralisation et gouvernance locale, Dakar, avril 2002, 11 pages.

Pourtier R., La crise de l'Etat et la crise urbaine en Afrique Noire, Espaces Tropicaux, CEGET, 1991.

Quotidien Le Soleil, L'aménagement du territoire pour sortir de la tyrannie de Dakar, 17 février 2003.

Quotidien Le Soleil, Appui au développement local : 14 milliards de l'UE aux collectivités locales, Dakar, 20 mars 2003.

Quotidien Le Soleil, Appui au développement local urbain : plus d'un milliard du FED à sept Commune, Dakar, 19 mars 2003.

Quotidien Le Soleil, Commune de Kaolack : le budget 2003 adopté sans débats, Le Soleil, 25 février 2003.

Quotidien Le Soleil, Kaolack, une ville sale, aux quartiers propres, 17 avril 2003.

Quotidien Le Soleil, Problématique de l'urbanisation de la ville de Kaolack : cas de Ndangane, 1984.

## **Dynamiques associatives, ONG, Coopération internationale**

### **Ouvrage, contribution à des ouvrages**

De Sardan Jean-Pierre-Olivier, ONG et développement, Société, économie, politique, Karthala, 1996, pp 23 et suiv.

### **Etudes, rapports**

Caritas-Kaolack, Dix ans de Caritas au Saloum, in solidarité et partage au sahel, l'exemple du Saloum, 1991, 84 pages.

PREFAL., La synthèse sur la dynamique associative au Sénégal, avec l'exemple de l'association COJED, , 1999.

Gueye Abdou-Karim, La dynamique associative en milieu urbain à Pikine (Sénégal), PREFAL, Mars 1998, 15 pages.

GRET, Associations et municipalités , acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique , Séminaire Développement institutionnel, Bénin, 2 octobre 1998, 16 pages.

Husson Bernard, ONG : un rôle à redéfinir, Centre d'Information et de Formation des Acteurs à la Base, 1998.

Ly El- Housseynou, La participation de la communauté à la gestion des déchets solides au Sénégal, Enda-Ecopop, Dakar, mai 1997, 71 pages.

Ndong Edouard, Pour une auto-promotion humaine en milieu urbain : l'expérience de l'ONG Caritas-Kaolack dans le quartier de Jammagën, Mémoire d'Inspecteur de l'Anbimation de Développement, ENEA, décembre 1996, 79 pages.

Niang A, Ndiaye S., Analyse de la dynamique associative à Saint-Louis, ENDA ECO-POP PREFAL, CCIADL, Rapport provisoire Mars 1998, 13 pages.

Ndong Edouard, D'une dynamique de développement d'un quartier à une gestion partenariale d'une Commune : l'expérience CODEJA/CODEKA, Groupe Développement Local Sénégal/Comité Régional de Kaolack, Octobre 1997, 78 pages.

Wade Salimata, La dynamique associative en milieu urbain ouest africain, Enda Tiers Monde Equipe Ecopop, PREFAL, Novembre 1999, 61 pages.

## **SOMMAIRE DES LOIS ET DECRETS SUR LA DECENTRALISATION**

### **Les lois**

Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.

Loi n° 72-26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar.

Loi n°66-64 du 30 juin 1996 portant code de l'administration communale.

Loi n° 72-59 du 12 juin 1972 instituant une taxe communale.

Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.

Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux Régions , aux Communes et Communautés Rurales.

Loi n°96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la Commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville.

Loi n° 96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n°72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale.

## **Les Décrets**

Décret n° 96-228 du 22 mars 1996 modifiant le décret n°72-336 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village.

Décret n° 96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le conseil national de développement des Collectivités Locales.

Décret n° 96-1119 du 27 décembre 1996 fixant le montant des engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation.

Décret n°96-1120 du 27 décembre 1996 portant, création, organisation et fonctionnement du Comité Economique et Social auprès du Conseil Régional et fixant les avantages accordés aux membres du comité.

Décret n° 96-1121 du 27 décembre 1996, instituant le comité interministériel de l'Administration territoriale.

Décret n° 96-1122 du 27 décembre 1996 relatif à la convention-type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat.

Décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996 relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'Etat dans la Région.

Décret n° 96-1124 du 27 décembre fixant le montant des marchés des collectivités locales soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

Décret n° 96-1125 du 27 décembre 1996 instituant la Commission Nationale d'Assistance aux Centres d'Expansion Rurale Polyvalents (CERP).

Décret n° 96-1126 fixant les critères de répartition du fonds de dotation de la décentralisation pour l'année 1997.

Décret n° 96-1127 du 27 décembre 1996 fixant les taux maxima des indemnités et frais attribués aux présidents du Conseil Régional et membres du Bureau du Conseil Régional, aux présidents et vice-présidents des délégations spéciales aux conseillers régionaux et membres des délégations spéciales.

Décret n° 96-1128 du 27 décembre 1996 fixant les conditions de nomination et les avantages du Secrétaire Général de la Région.

Décret n° 96-1129 du 27 décembre 1997 fixant les conditions et avantages du Secrétaire Municipal.

Décret n° 96-1130 du 27 décembre 1997 portant application de la loi de transfert des compétences aux Régions, aux communes et aux Communautés Rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national.

Décret n° 96-1131 du 27 décembre 1996 portant création et organisation des structures d'élaboration du Plan National d'Aménagement du Territoire.

Décret n° 96-1132 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière d'aménagement du territoire.

Décret n° 96-1133 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et Communautés Rurales en matière de planification.

Décret n° 96-1134 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Décret n° 96-1135 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière de santé et d'action sociale.

Décret n° 96-1136 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes, aux Communautés Rurales en matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et de formation professionnelle.

Décret n° 96-1137 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes, aux Communautés Rurales en matière de culture.

Décret n° 96-1138 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes, aux Communautés Rurales en matière d'urbanisme et d'habitat.

Décret n° 96-1139 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes, aux Communautés Rurales en matière de jeunesse et sports.



**ANNEXES**

**ANNEXE 1 :****INFORMATION GENERALE SUR KAOLACK**

L'arrêté du 31 décembre 1917 qui érigea Kaolack en Commune mixte fut pris en application du décret du 15 mai 1912 ; cette réglementation fut remplacée en 1920, par un décret du 4 décembre, qui créait trois catégories de communes mixtes : Kaolack d'abord Commune de 1<sup>ère</sup> catégorie, fut élevée à la 2<sup>ème</sup> catégorie (Commission municipale élue au suffrage restreint), en 1925, elle est Commune de plein exercice.

Tableau n°35 : Administrateurs-maires, avant les Indépendances

Numéro	Noms	Années
1	Chenetier	14 juin 1918
2	Vaissière	27 août 1918
3	Siadoux	14 octobre 1918
4	Guillot	28 novembre 1920
5	Graffe	04 juillet 1922
6	Dukoucan	22 juillet 1922
7	Aujas	14 novembre
8	Deker Saint Guilly	26 avril 1924
9	Chalet	09 septembre 1928
10	Lachat	30 novembre 1928
11	Cornet	27 décembre 1930
12	Bernier	21 mai 1932
13	Louveau	26 juillet 1936
14	Nemos	06 juillet 1937
15	Rémy	23 décembre 1937
16	Cortinchi	23 mai 1940
17	Joobert	23 avril 1941
18	Terrac	01 juin 1944
19	Fousson	15 mai 1946
20	Razat	25 mars 1948
21	Bourgouin	09 avril 1948
22	Poli	22 avril 1950
23	Berthaut	01 décembre 1951
24	Poli	01 mars 1955
25	Sauviat	02 mai 1956

Maire élu : Ibrahima Seydou Ndao : 28 novembre 1956 au 18 juin 1959

Président de Délégation Spéciale : Docteur Martin : 19 juin 1959 à mai 1960

Tableau n°36 : Après les indépendances

N°	Fonctions	Noms	Années
1	Maire élu	Valdiodio Ndiaye	15/05/60 – 17/12/62
2	Président Délégation Spatiale	Docteur Mamadou Ba Préfet Babacar Diop	19/06/63 – 27/02/64 28/02/64 – 09/05/64
3	Maire élu	Thierno Ba	10/05/64 – 14/11/68
4	Président Délégation Spéciale	Préfet Wagane Faye	15/11/68 – 21/02/70
5	Président de Conseil municipal	Amadou Cissé Dia Babacar Ba Diène Bacar Gueye Abdoulaye Diack	22/02/70 – 25/02/78 13/03/78 – 19/11/78 20/11/78 – 23/11/85 24/11/85 – 24/11/90
6	Maire élu	Abdoulaye Diack	25/11/90 – 24/12/96
7	Maire élu	Ibrahima Bèye	24/12/96 - 2001
8	Maire élu	El Hadji Daouda Faye	Démission nov 2003
9	Maire élu	Khalifa Niass	mars 2004

## TABLE DES CARTES

Carte n°1 : Localisation de la région de Kaolack .....	120
Carte n°2 : Découpage administratif de la région du Saloum.....	122
Carte n°3 : Répartition de la population du Saloum .....	127
Carte n°4 : Kaolack dans le réseau des voies de communcation .....	144
Carte n°5 : Répartition de la population par quartier.....	157
Carte n° 7 : Localisation des quartiers au sein de Kaolack.....	173
Carte n°6 : Evolution urbaine de Kaolack .....	175
Carte n°8 : Localisation des projets récents par quartier .....	181
Carte n°9 : Etat du réseau d'assainissement .....	193
Carte n°11 : Desserte par voirie revêtue .....	202
Carte n°12 : Sites de transfert envisagés.....	205

## TABLE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Nombre de conseillers régionaux au Sénégal.....	51
Tableau n°2 : Population totale de la Région de Kaolack.....	123
Tableau n°3 : Evolution de la population du Département de Kaolack	124
Tableau n°4 : Evolution de la population du département de Kaffrine.	125
Tableau n°5 : Evolution de la population du Département de Nioro ....	125
Tableau n°6 : Répartition de la population selon l'ethnie et le Département.(en%) .....	128
Tableau 8 : production agricole de la région de Kaolack en 1999 (en tonnage).....	129
Tableau n°7 : Evolution de la pluviométrie de 1993 à 1998.....	130
Tableau n°9 : Estimation du cheptel en 1999.....	131
Tableau n°10 : L'évolution de la population urbaine de Kaolack : 1864- 1976.....	153
Tableau n°11 : Population de la ville de Kaolack selon les quartiers ...	156
Tableau n°12 : Estimation de la population de Kaolack à l'horizon 2012 .....	157
Tableau n°13 : Besoins en surfaces aménageables .....	158
Tableau n°14 : Composition de la population par âge de Kaolack, 1997 .....	160
Tableau n°15 : Principales industries à Kaolack.....	165
Tableau n°16 : Estimation sommaire de la valeur du patrimoine communal en Fcfa .....	171
Tableau n°17 : Projets récents réalisées à Kaolack.....	179
Tableau 18 : Réseau collectif d'eaux usées : .....	194
Tableau n°19 : Estimation du nombre de charrettes pour le ROC.....	222
Tableau n°20 : Estimation des coûts d'investissements (60 charrettes) pour le ROC en Fcfa .....	223
Tableau n°21 : Dépense de fonctionnement d'un « conducteur- ramasseur » en Fcfa.....	224

Tableau n°22 : Evaluation de l'investissement financier pour la gestion des déchets liquides en Fcfa.....	228
Tableau n°23 : Estimation de l'investissement financier pour la gestion des déchets solides à Kaolack en Fcfa .....	232
Tableau n°24 : Financement général sollicité pour l'aménagement urbain et l'assainissement à Kaolack en francs cfa .....	233
Tableau n°25 : Situation financière de la Commune de Kaolack en francs cfa.....	247
Tableau n°26 : Equilibre financier ajusté en francs cfa .....	252
Tableau n°27 : Contrat de ville en francs cfa.....	255
Tableau 28 : Fonds de dotation de la décentralisation en % du total :..	258
Tableau N°29 : Les flux financiers de l'Etat.....	260
Tableau n°30 : Ressources provenant de l'Etat pour la commune de Kaolack en milliers .....	260
Tableau 31 : Villes jumelées avec Kaolack .....	280
Tableau 32 : Plan d'orientation du CODEJA.....	306
Tableau n°33 : Volet A : Projets de quartier (en Fcfa) .....	331
Tableau n° 34: Volet B : Projets d'envergure communale par ordre de priorité en Fcfa .....	331
Tableau n°35 : Administrateurs-maires, avant les Indépendances.....	385
Tableau n°36 : Après les indépendances.....	386

## TABLE DES FIGURES

Figure 2 : Le fleuve Saloum et la Société des Salins de Kaolack .....	140
Figure n°3 : Localisation des tannes à Kaolack :.....	142
Figure 4 : La gare ferroviaire de Kaolack.....	146
Figure n°5 : La maison de type rural à Kaolack.....	183
Figure n°6 : La maison moderne à Kaolack .....	184
Figure n°7 : l'état des Canaux à ciel ouvert à Kaolack .....	197
Figure n°8 : L'état des ordures ménagères à Kaolack .....	200
Figure n°9 : Camion de collecte des ordures de la Mairie de Kaolack .....	203
Figure n°21 : Système de collecte des ordures ménagères par containers .....	207
Figure n°11 : Ramassage des ordures ménagères à Kaolack : projet AGETIP .....	215
Figure n° 13: Schéma des unités territoriales .....	230
Figure°14 : Le centre de pré-traitement des déchets plastiques dans le quartier de Kundam à Kaolack.....	274
Figure n 15 : Marché de poisson à Kaolack : coopération Japon-Kaolack ....	275
Figure n°: 26 : Schéma des instances du CODEKA.....	343
Figure n°17 : Schéma inter-relations entre les différents catégories d'acteurs au sein du CODEKA .....	352

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	11
<b>PREMIERE PARTIE : ..... CADRE THEORIQUE : CENTRALISATION- DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE URBAINE AU SENEGAL .....</b>	<b>20</b>
<b>CHAPITRE I : ... EVOLUTION DES POLITIQUES URBAINES AU SENEGAL : DE LA CRISE ETATIQUE A LA CRISE URBAINE .....</b>	<b>21</b>
Section 1 : La centralisation et la crise économique .....	23
1 : l'Etat : un acteur omniprésent dans le domaine des politiques publiques....	25
2. De la crise étatique à la crise urbaine .....	32
Section 2 : La décentralisation au Sénégal.....	37
1. les grandes étapes de la décentralisation au Sénégal .....	38
2. Le cadre institutionnel de la décentralisation .....	46
2.1 : L'architecture des collectivités locales sénégalaises : la région, la commune et la communauté rurale .....	46
2.2 : Les compétences des collectivités locales .....	48
2.2.1 : Les compétences générales .....	48
2.2.2 : Les compétences particulières .....	48
3. L'organisation et le fonctionnement des collectivités locales .....	50
3.1 : La région .....	50
3.3.1 : Le Conseil Régional.....	51
3.1.2 : Le Gouverneur de région .....	55
3.1.3 : Les organes techniques des collectivités locales.....	56
3.1.3.1 : Le Comité Economique et Social de la Région (CESR).....	56
3.1.1.2 : L'Agence régionale de Développement (ARD).....	57
3.2 : La Commune.....	61
4. Les organes de suivi et instruments de planification décentralisée .....	63
4.1 : Les organes de suivi de la décentralisation.....	63
4.2 : Les instruments de planification décentralisée .....	64
4.2.1 : Le Plan Régional de Développement Intégré .....	64
4.2.2 : Le Plan d'Investissement Communal ( PIC).....	65
4.2.3 : Les Plans Locaux de développement (PLD).....	66
5. Les financements de la décentralisation .....	67
6. Quelle signification faut-il donner aujourd'hui à la décentralisation ? .....	68



<b>Chapitre II : LA GOUVERNANCE URBAINE AU SENEGAL .....</b>	<b>72</b>
Section 1: Gouvernabilité, Gouvernement local et pouvoir local .....	73
1. La notion de gouvernabilité .....	73
2. La notion de gouvernement local .....	75
3. La notion de pouvoir local .....	77
3.1 : La notion de pouvoir .....	77
3.1.1 : Qui exerce le pouvoir dans notre société ? .....	77
3.1.2 : Quelle est la nature du pouvoir ? .....	79
3.2 : Comment définir le local ? .....	80
3.2.1 : Le local : tentative de définition. ....	80
3.2.2 : L'articulation du local et du global. ....	83
3.3 : La notion de pouvoir local. ....	85
Section 2 : La gouvernance .....	87
1. La notion de gouvernance .....	87
1.1 : Une notion d'origine économique .....	87
1.2. La gouvernance : une évocation des nouvelles formes de l'action publique .....	89
2. Les différentes approches de la gouvernance .....	96
2.1 : « La Bonne Gouvernance » .....	97
2.1.1 : Les problèmes politiques énoncés en termes techniques par les institutions financières internationales. ....	97
2.1.2 : Les prescriptions liées à la « Bonne Gouvernance » .....	99
2.1.3. Limiter le rôle de l'Etat et s'appuyer sur la société civile et les acteurs privés .....	101
2.2 : La gouvernance urbaine .....	103
 <b>DEUXIEME PARTIE : LA GESTION URBAINE à KAOLACK : .....</b>	
<b>PRESENTATION ET ANALYSE .....</b>	<b>110</b>
 <b>CHAPITRE III : KAOLACK : BASSIN ARACHIDIER DU SENEGAL .....</b>	<b>111</b>
Section 1 : Repères historiques .....	111
1. Naissance et développement de Kaolack .....	112
1.1 : La construction de la tour de Kaolack, troubles politiques .....	112
1.2 : Premier lotissement de Kahola .....	112
1.3 : L'offensive des marabouts, les problèmes politiques .....	113
et militaires .....	113
1.4 : Les bases de la ville de Kaolack .....	115

1.5 : Le XX ème siècle et le développement de Kaolack.....	117
2. Présentation générale et principales caractéristiques de la Région de Kaolack .....	119
2.1 : Localisation et Caractéristiques de la Région .....	119
2.2 : : Données socio-démographique .....	123
2.3 : La situation économique de la région .....	128
2.3.1 : Les activités agricoles .....	128
2.3.2 : Les ressorts géographiques .....	129
2.3.3 : L'élevage.....	130
2.4.4 : La Pêche .....	132
Section 2 : La ville de Kaolack dans la Région. ....	135
1. Les caractéristiques de la ville de Kaolack.....	139
1.1 : Le site de Kaolack.....	139
1.2 : La position.....	143
2. L'accroissement démographique.....	152
3. L'économie urbaine .....	165
4. La croissance spatiale de la ville. ....	170
4.1 : Le périmètre communal et le découpage en quartiers.....	170
4.2 : Les principales phases de croissance urbaine .....	174
4.3 : Les projets engagés à Kaolack .....	177
4.4 : L'habitat.....	183
<b>CONCLUSION CHAPITRE IV .....</b>	<b>186</b>
<b>Chapitre IV : L'ASSAINISSEMENT URBAIN DE LA VILLE DE KAOLACK</b>	<b>188</b>
Section 1 : Les problèmes d'assainissement à Kaolack.....	191
1. Cadre institutionnel et juridique de la gestion des déchets.....	192
2 L'assainissement : indicateur du dysfonctionnement de la ville de Kaolack .....	192
2.1 : Historique du réseau d'assainissement à Kaolack .....	192
2.2 : Le réseau des eaux usées.....	194
2.3 : Les ordures ménagères.....	200
Section 2 : La collecte de déchets à Kaolack : le rôle des acteurs face à ce	
dysfonctionnement .....	203
1. La municipalité de Kaolack .....	203
2. L'AGETIP .....	210
2.1: L'AGETIP : l'approche historique d'une agence à Haute Intensité de	
Main d'Oeuvre (HIMO).....	211
2.2: Les interventions de l'AGETIP dans la lutte contre la pauvreté....	212
2.3 : Les succès de l'AGETIP.....	213

3. Le ramassage des ordures par les charrettes .....	216
3.1: Principe d'action .....	216
3.2 : Les responsables du ROC .....	219
3.3: Les mesures d'accompagnement du ROC .....	220
3.4 : L'estimation financière .....	221
Section 3 : L'amélioration de la gestion durable des déchets à Kaolack.....	225
1. Amélioration de la gestion des déchets liquides.....	225
1.1 : Les politiques envisagées.....	225
1.2 : Les lignes budgétaires .....	227
2. Amélioration de la gestion des déchets solides .....	229
3. Les autres aspects liés à la gestion de l'insalubrité à Kaolack .....	233
<b>CONCLUSION CHAPITRE IV .....</b>	<b>237</b>

**TROISIEME PARTIE : UNE « MEILLEURE GOUVERNANCE » :**

**UN FONDEMENT DE DEVELOPPEMENT DE LA VILLE DE KAOLACK... 239**

**INTRODUCTION .....**

**240**

**CHAPITRE V : ... Identification et caractéristiques des acteurs intervenant dans la gestion urbaine à Kaolack.....**

**243**

**INTRODUCTION .....**

**243**

Section 1. Une diversité d'acteurs comme cause des dysfonctionnements observés à

Kaolack .....

245

1. L'Etat et les Collectivités Locales .....

245

    1.1 : la Commune face à ses nouvelles compétences.....

245

    1.2 : Le rôle de l'Etat.....

257

2. La présence d'acteurs extérieurs à prendre en compte : la coopération et l'aide au développement .....

262

    2.1 : Cadre théorique de l'aide au développement .....

263

    2.2 : La coopération française : .....

266

    2.3 : Le FED à travers le Programme Prioritaire de Génération d'Emplois (PPGE) .....

268

    2.4 : La coopération décentralisée.....

276

3. Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) .....

284

    3.1: Les ONG : caractéristiques et rôle dans le développement.....

286

    3.2 : L'émergence des ONG en Afrique .....

287

    3.3 : Les ONG du Nord, ONG du Sud au Sénégal.....

290

    3.4 : Les limites de l'action des ONG .....

293

Section 2 : Les dynamiques Associatives et Initiatives Populaires. ....

297

1. Histoire du mouvement associatif .....	298
1.1 : Tentative de définition .....	298
1.2 : Des moments d'histoire communs aux mouvements associatifs de l'Afrique de l'Ouest .....	299
2. L'état des lieux de la participation à Kaolack .....	303
3. Les limites des associations .....	310
<b>CONCLUSION CHAPITRE V .....</b>	<b>313</b>
<b>Chapitre VI : . DU DEVELOPPEMENT DE QUARTIER A LA GOUVERNANCE LOCALE : EMERGENCE ET ROLE DU CODEKA DANS LA GESTION URBAINE. ....</b>	<b>315</b>
Section 1 : Le développement local à Kaolack : une redéfinition de la gestion urbaine .....	317
1. Le projet de développement de quartier .....	317
2. Le développement local.....	320
2.1: Définition du concept.....	320
2.2 : Le développement local en France : une réponse à une crise globale. .....	322
2.3 : Le développement local en Afrique : une réponse à une crise globale. ....	324
3. Le développement urbain .....	326
Section 2 : Le CODEKA : Histoire d'une synergie des forces vives kaolackoises .	328
1. La Genèse du CODEKA.....	328
2. Une synergie créée autour de la municipalité.....	329
3. Les termes de référence du CODEKA.....	332
3.1: Les objectifs opérationnels.....	333
3.2 : Les finalités du CODEKA .....	334
3.3 : Les principes et valeurs du CODEKA .....	334
4. Le schéma fonctionnel pour une participation : rôle et contenu des instances .....	336
Section 3 : Le rôle des acteurs dans le CODEKA.....	344
1. Les acteurs institutionnels .....	344
1.1: La Mairie promotrice .....	344
1.2 : Le rôle de l'ONG Caritas-Kaolack .....	346
1.3 : Les partenaires financiers.....	347
2. La population civile représentée par les CDQ : échelon intermédiaire entre les élus et la base .....	349
3. Le CODEKA : avancées et contraintes dans la gestion urbaine.....	356
3.1: Des avancées certaines.....	356
3.2: Les contraintes du CODEKA.....	359
<b>CONCLUSION CHAPITRE VI.....</b>	<b>364</b>

<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>365</b>
<b>BIBLIOGRAPHIES .....</b>	<b>372</b>
<b>SOMMAIRE DES LOIS ET DECRETS SUR LA DECENTRALISATION .....</b>	<b>380</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>384</b>
<b>ANNEXE 1 : .....</b>	<b>385</b>
<b>INFORMATION GENERALE SUR KAOLACK.....</b>	<b>385</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX.....</b>	<b>388</b>
<b>TABLE DES FIGURES .....</b>	<b>390</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>391</b>