

## **LA PRODUCTION DU TERRITOIRE SENEGALAIS**

### **Lat Soucabé MBOW**

Professeur titulaire des universités  
Agrégé de géographie  
Département de Géographie  
Faculté des Lettres et Sciences Humaines  
Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

### **Résumé**

Le territoire est considéré comme le préalable pour fonder l'existence d'un Etat et le moyen privilégié pour donner un ancrage aux politiques publiques. Son processus de fabrication se confond avec l'histoire du peuple qui l'occupe. Celle du territoire sénégalais a été fortement marquée par la période française. A celle-ci le pays doit son unification en tant que nation, l'essentiel de ses institutions politiques modernes et les caractéristiques dominantes de l'organisation de son espace économique. Sous la colonisation, la situation de dépendance du Sénégal l'a inséré à un système de domination orienté vers des buts et des intérêts en contradiction avec les aspirations de la population autochtone. Et ce fossé n'a cessé de s'agrandir au fur et à mesure que ce système lâchait du lest afin de pouvoir se perpétuer. Depuis l'Indépendance, des réformes sont engagées dans divers domaines pour naturaliser les structures héritées de ce passé, notamment par la promotion d'une nouvelle territorialité grâce à la mise en cohérence d'une action publique intégrant tous les niveaux décentralisés, et, une politique d'aménagement intégral des collectivités existantes.

### **INTRODUCTION**

L'identité du territoire d'un Etat se définit plus aisément que celle des autres espaces auxquels est reconnue une territorialité. Les frontières en fixent les limites, de la même façon qu'elles matérialisent le domaine d'application des lois en vigueur dans le pays considéré. Ainsi compris, le territoire est un référent qui compte dans

l'affichage de l'identité d'une nation, et, dans la création d'un ordre instituant les obligations des personnes au sein d'une collectivité. Cette entité puise sa vitalité dans les contradictions sociales reliées à une certaine historicité. Dans une société moderne, de telles luttes transforment les individus en acteurs qui s'organisent en coalitions – associations, syndicats, partis politiques – pour défendre leurs intérêts en pesant sur les instances de pouvoir. En revanche dans les contextes où l'espace public est verrouillé, comme sous un régime d'apartheid, un système colonial ou dans une dictature, l'ordre territorial est artificiellement maintenu par les restrictions sur les libertés et la répression.

L'absence d'antagonismes apparents ne signifie pas dans ces conditions une inexistence géopolitique. La configuration d'un territoire est par conséquent déterminée certes par des attributs géographiques, mais elle résulte dans une large mesure de rapports de forces dont l'enjeu repose non pas seulement sur la délimitation des frontières extérieures, mais également sur la rivalité entre acteurs pour le contrôle des facteurs de reproduction de la collectivité à un moment déterminé de son évolution.

Comme de nombreux autres pays africains, le Sénégal tel qu'il existe aujourd'hui à l'intérieur de ses frontières est le résultat des partages coloniaux intervenus à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans l'ancien empire français en Afrique, il a été un terrain d'expérimentation pour l'application de plusieurs mesures visant la transformation de la vie des territoires et leur intégration graduelle à la géopolitique mondiale. Cette « vieille colonie » de la France a été, au sud du Sahara, la première possession à accueillir des projets de colonisation agricole (1), de grandes infrastructures de communication dans le cadre de l'exploitation coloniale.

Les structures administratives et des institutions politiques dictées par la colonisation ont été introduites d'abord au Sénégal avant leur transfert dans les autres

territoires ouest africains sous tutelle française. Cependant les représentants des originaires de la colonie n'ont eu la voix au chapitre au sein de ces instances qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale où le système colonial a commencé à être progressivement liquidé.

A l'époque contemporaine, l'une des particularités de l'Etat du Sénégal repose sur la stabilité de son ancrage territorial et la solidité de son organisation étatique, dans un contexte régional caractérisé par l'éclatement de crises graves qui, dans l'ensemble, renvoient à des problèmes de gouvernance. La rébellion qui sévit dans le sud du pays depuis un peu plus de trois décennies, et, le conflit avec la Mauritanie en 1988-1989 à propos de la frontière commune sont les plus sérieuses menaces sur l'intégrité du territoire, en un demi siècle d'indépendance nationale.

### **Le processus historique de formation du territoire**

Avant la pénétration coloniale, le territoire sénégalais était occupé par plusieurs entités politiques issues de la désintégration des grands ensembles ayant dominé la Sénégambie tels que l'empire de Ghana dont le fleuve Sénégal formait les marges les plus méridionales, l'empire du Mali qui s'étendait au moins jusqu'au Bambouck entre le haut Sénégal et la Falémé, et, le royaume du Gabou qui était à cheval sur la Guinée-Bissau actuelle, la moyenne et la haute Casamance ainsi que la Gambie actuelle. Les rapports antagoniques entre ces pouvoirs monarchiques ou théocratiques autour des questions de succession, de prosélytisme ou pour la mainmise sur les « coutumes » générées par le commerce avec les premiers négociants européens avaient fini par créer une instabilité chronique au sein de cet espace. L'absence d'unité en a facilité la conquête et le rattachement à l'autorité coloniale à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. **Le territoire sénégalais est donc la fabrication de l'histoire coloniale.** Au fur et à mesure de l'installation de son hégémonie, la puissance colonisatrice y a implanté les structures pour une gestion territoriale au service de ses intérêts avant ceux des populations locales. Ce legs a graduellement subi, de la

période d'autonomie interne à l'indépendance, les ajustements imposés par la marche vers la souveraineté internationale. Ce processus d'adaptation se poursuit encore dans le but d'une meilleure prise en compte des aspirations de la population par les politiques publiques.

### **1 - Les grandes étapes de la prise de possession du territoire par la puissance coloniale.**

Après le fameux Congrès de Berlin (1884-1885), on a assisté à un véritable *scramble* (ruée) des Européens vers l'intérieur du continent pour l'extension de leurs zones d'influence. La stratégie arrêtée de longue date consistait à partir de la côte en remontant les cours d'eau navigables pour créer des comptoirs soit par des moyens diplomatiques, en négociant avec les chefs politiques locaux, soit par des campagnes militaires. C'est ce qui explique que Saint-Louis et Gorée, mais aussi Rufisque et Portudal sur le littoral atlantique ont fait l'objet de tant de convoitises et de rivalités entre les Portugais, les Hollandais, les Français et les Anglais durant plus de quatre siècles. Le commerce de la gomme fournie par les deux rives du fleuve Sénégal, celui de l'or du Galam et du Bambouck, celui de l'ivoire du Soudan mais parfois celui des esclaves (4) passaient par ces établissements après avoir été drainés de l'hinterland vers les comptoirs et escales jalonnant les axes fluviaux.

Jusqu'à l'arrivée de **Faidherbe** à la tête de la colonie en 1854, les représentants du gouvernement français au Sénégal se sont octroyés des positions sur une base amiable, en signant des accords avec les souverains concernés. Par la suite, les opérations militaires ont été privilégiées en vue de mettre fin au désordre installé dans le pays par le brigandage et les guerres de positionnement de l'aristocratie locale par rapport au commerce européen. Le marasme économique dû à l'interdiction de l'esclavage (5) a fait le reste en poussant les intérêts français au Sénégal à la recherche de formules alternatives pour relancer l'économie de traite. Les principales étapes de la conquête ont été :

- 1855 : le Fouta est vaincu une première fois à la bataille de Dialmath ;
- 1859 : c'est au tour du Walo d'être battu ;
- 1886 : le Cayor est conquis après la mort du damel Lat Dior Ngoné Latir Diop à Dékheulé ;
- 1890 : le Djoloff est placé sous protectorat après que le Bourba Djoloff Alboury Ndiaye a été contraint à l'exil ;
- 1893 : le Baol est annexé à la disparition du Teigne Tanor Gogne ;
- 1898 : le Fouta est définitivement soumis ;
- 1901 : le dernier foyer de résistance est défait avec la mort de Fodé Kaba Doumbia.

## 2 – **Le zonage administratif**

Contrairement au système de *l'indirect rule* appliqué dans les colonies britanniques, la France a instauré un système d'administration sensiblement différent dans son empire. Par décret du 18 octobre 1904, le Sénégal a été divisé en deux territoires : les territoires d'administration directe ou *territoires annexés* (6) et les territoires correspondant aux *pays de protectorat* tous gouvernés selon les mêmes structures administratives. Un tel mode de gestion centralisée nécessitait du personnel en grand nombre. Ce qui n'était pas le cas dans un territoire où l'éducation de type occidental démarrait à peine avec *l'Ecole des fils de chef* et l'enseignement mutuel introduit par **Jean Dart** à Saint-Louis. Pour faire face à la pénurie de cadres métropolitains, l'administration dut recourir à des structures permettant la participation des élites indigènes favorables à l'ordre colonial. Les collectivités locales sont ainsi nées au Sénégal dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

### A – *les circonscriptions territoriales sous la colonisation*

La précision mérite d'être faite, car au Sénégal l'administration reposait sur une organisation visant en

partie le territoire du Sénégal proprement dit, en partie l'ensemble des territoires du groupe de l'AOF.

Saint-Louis a été le chef lieu du territoire et de l'AOF jusqu'en 1957. Durant une brève période, de 1895 à 1904, elle a été le siège du Gouvernement général de l'AOF avant le transfert de celui-ci à Dakar. Les deux fonctions capitales ont été cumulativement assurées par Dakar à partir de 1957. De 1828 jusqu'en 1957, l'administration du territoire a été placée sous la responsabilité d'un Gouverneur (7). Mais ce dernier n'agissait pas en solitaire bien que détenteur de larges pouvoirs. Outre les chefs de ses services centraux, il appuyait son action sur le Conseil Privé de la colonie (8) qui était une assemblée consultative nommée pour donner des avis sur la gestion du territoire. A Gorée, le second pôle de l'administration de la colonie jusqu'en 1904, le Commandant de la place s'appuyait sur le Conseil d'arrondissement.

Au début de l'entreprise de colonisation, le pouvoir dans l'intérieur du Sénégal était abrité par des postes militaires et commerciaux sous la garde d'une poignée de soldats généralement recrutés au sein de la population locale. C'est l'arrêté du 10 mars 1859 qui a substitué à cet encadrement territorial le maillage des zones soumises en cercles. Le nombre et la répartition géographique de ces circonscriptions ont varié au fil du temps. Les suppressions ont vraisemblablement été dues à l'enclavement géographique, à une faiblesse démographique ou à la faible contribution financière des localités concernées à la construction de la colonie. Il y a eu :

- 10 cercles en 1095 : notamment le long du fleuve Sénégal (Saint-Louis, Podor, Kaédi, Matam), sur le Sine (Foundiougne, Sine), sur la Casamance (Sédhiou, Karabane), à Nioro du Rip et à Thiès ;
- 13 cercles en 1908 : Dagana, Podor, Saldé, Matam sur le fleuve ont été confirmés, Bakel a été une entité nouvelle ; Sédhiou a été confirmé, Karabane a été en

revanche déchu et Ziguinchor créé ; dans le bassin arachidier Niore du Rip a disparu de la liste, mais en plus de Thiès on a créé Tivaouane, Louga, Diourbel, Kaolack et Maka Koulibantan ;

- 16 cercles en 1925 : à la liste de 1908 ont été ajoutés les nouveaux cercles de Dakar, Tambacounda, Kédougou, Bignona et Kolda.

Comme l'a souligné **Djibril Diop** dans une étude sur la décentralisation et la gouvernance locale (9), le plus frappant est qu'aucune localité ayant symbolisé le pouvoir pré-colonial n'a figuré parmi ces circonscriptions. Ni Mboul ou Lambaye (Baol), ni Sagatta (Cayor), ni Yang Yang (Djoloff), ni Kahone (Saloum), ni Diakhao (Sine), ni Nder ou Khouma (Walo), ni Aloar (Fouta).

Dans ces nouvelles circonscriptions, le Commandant de cercle représentait le Gouverneur du Sénégal, et, dirigeait le cas échéant la commune mixte. Il délivrait les permis de déplacement et de port d'arme, veillait à la bonne administration de la justice et organisait les recensements de la population pour la fiscalité et les recrutements militaires. Enfin il pilotait la gestion de la société indigène de prévoyance – devancière de la coopérative rurale – de sa circonscription. Un conseil de notables (10) était convoqué une fois par an pour lui donner un avis sur les affaires concernant le cercle.

Chaque cercle était découpé en un certain nombre de subdivisions, de cantons et de villages où l'autorité était incarnée respectivement par l'Administrateur de la subdivision, le Chef de canton et le Chef de village. Ces démembrements du cercle étaient dirigés par des fonctionnaires coloniaux au niveau des subdivisions et des chefs indigènes au niveau des cantons et des villages (11). A chaque échelle territoriale, l'autorité était assistée par des conseils consultatifs, et, ainsi ce système très hiérarchisé jouait le rôle d'une courroie de transmission entre le colonisateur et les populations à la base. Mais les représentants légitimes des autochtones ne détenaient aucun pouvoir sur les décisions censées servir leurs

intérêts. La chefferie traditionnelle était réduite au silence, voire déchu et remplacée par une nouvelle notabilité plus dévouée à l'ordre colonial (12). Par le contrôle pesant exercé sur la population, les commandants de cercles et les chefs de cantons étaient les véritables maîtres du pays profond. Ils ont détenu des pouvoirs quasiment sans limites du fait de l'infériorité juridique frappant leurs administrés qui, en milieu rural, ont vécu sous le régime de l'indigénat jusque tard vers la fin de la colonisation.

Au cours de cette évolution, les compétences territoriales ont subi des mutations profondes par suite du changement des conditions définissant l'exercice de la souveraineté sur le pays d'une part, de l'autre la philosophie de l'action publique. Jusqu'à l'Indépendance, le Sénégal comme le reste des territoires coloniaux relevait de la souveraineté française et faisait partie intégrante de son territoire global (13). Même si pour des raisons liées à des principes de droit administratif, la colonie a été dotée de la personnalité morale en 1912 (14), le jacobinisme centralisateur la soumettait à la stricte subordination. C'est ici que la notion de *dépendance* souvent employée dans la terminologie de l'administration - Gorée et dépendances, Circonscription de Dakar et Dépendances - prend tout son sens en mettant en exergue la rigidité de la relation hiérarchique dans la spatialité coloniale. La colonie du Sénégal était une des dépendances du territoire métropolitain. Comme telle, elle n'échappait pas au contrôle et aux injonctions de sa hiérarchie en métropole. La capacité d'initiative locale se limitait aux compétences attribuées aux autorités territoriales, et, aux franchises politiques accordées aux *citoyens* des quatre communes (15) tandis que l'immense majorité de la population formée de *sujets* sans droits et soumis à l'arbitraire du *Code de l'indigénat* était exclue de ces privilèges (16). Le système de cooptation des indigènes évolués désignés dans les assemblées consultatives locales permettait juste d'obtenir par une transivité artificielle la caution de l'ensemble de la population.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, une nouvelle page des relations entre la métropole et les colonies a été ouverte par la *Conférence de Brazzaville* (17). Il y a été question de supprimer le code de l'indigénat et de doter les pays colonisés d'assemblées délibérantes dans le cadre de l'*Union Française* (18). Ainsi le Sénégal a été érigé en *territoire d'outre-mer* habilité à élire son *Conseil général* et à désigner ses représentants au *Grand Conseil de l'AOF*. La même année, il a été mis fin à l'indigénat. Par le système du double collège électoral, **Lamine Guèye** et **Léopold Sédar Senghor** ont été élus sur la l'étiquette *SFIO*, le 10 novembre 1946, députés à l'assemblée de l'Union Française (19). Les lois sociales adoptées en 1946 et en 1952 (20) ont contribué à l'atténuation de la discrimination instituée par le système colonial, et, créé indirectement les conditions socio-politiques devant conduire ultérieurement à l'émancipation totale du territoire.

De ce point de vue la *Loi cadre* du 23 juin 1956 doit être considérée comme un jalon majeur. Elle a en effet marqué l'accès du territoire à l'autonomie interne qui, en consacrant son statut de *collectivité décentralisée*, a de ce fait accru la participation de la population indigène à la gestion des affaires la concernant directement (21).

#### *B – le pavage communal*

La déconcentration de l'administration qui était traduite par le découpage du territoire de la colonie en cercles, subdivisions et cantons s'est accompagnée de l'adoption de décentralisation. A ce titre Sénégal a été le premier parmi les territoires coloniaux français au sud du Sahara à être doté de communes.

Dès la fin du Second Empire, un décret a été pris le 10 août 1872, créant des communes de plein exercice à Saint-Louis et à Gorée. Le décret du 10 mars 1873 devait préciser les limites de ces nouvelles entités (22). Rufisque a été érigée commune de statut analogue en 1880 et

Dakar en 1887 par détachement de la Gorée encore existante (23).

Une seconde étape a été franchie dans la communalisation en 1904 par suite de l'institution des communes mixtes. Elles étaient dirigées par les chefs de circonscription (commandant de cercle, chef de subdivision) et des commissions municipales dont les membres nommés ne pouvaient qu'exprimer des avis ou émettre des souhaits. Afin de les rendre un peu plus démocratiques, le décret du 4 décembre 1920 les a réorganisées en distinguant : les communes mixtes de 1<sup>er</sup> degré dont les membres de la commission municipale étaient nommés, les communes mixtes de 2<sup>e</sup> degré dont les membres étaient élus au suffrage restreint et les communes mixtes de 3<sup>e</sup> degré dont les membres étaient élus au suffrage universel. Dans les trois cas, un administrateur-maire était placé à la tête de l'institution.

Cette première expérience communale avait pour objet moins de favoriser la promotion politique des indigènes de la colonie que de permettre aux expatriés français de continuer à exercer, hors de métropole, leurs droits civiques et politiques.

En 1952, la liste des communes de plein exercice s'est allongée de trois unités : Thiès, Kaolack et Diourbel grâce à l'influence de Léopold Sédar Senghor, alors Secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil. La classification des communes mixtes a été transformée par la loi du 18 novembre 1955 ayant introduit en AOF, AEF, au Togo, au Cameroun et à Madagascar la commune de moyen exercice dont les membres du conseil municipal étaient élus alors que le maire était un fonctionnaire nommé.

En 1960 le Sénégal comptait 27 communes (7 communes de plein exercice et 20 de moyen exercice). Le nouveau régime communal instauré à l'Indépendance les a uniformisées en communes de plein exercice pour une courte période de quatre ans. En effet du fait de l'*excès de politisation* de l'institution municipale, la loi n°64-02 du 19

janvier 1964 institua pour la première fois un régime municipal spécial à Dakar et dans les villes chefs-lieux de région. Il y avait désormais deux statuts : les communes à statut spécial et celles de droit commun (24). Les premières étaient administrées par un fonctionnaire nommé par l'Etat (25); ce qui créait un bicéphalisme au niveau des organes représentatifs avec d'une part l'Administrateur, de l'autre le Président du conseil municipal dessaisi de la fonction d'ordonnateur du budget. Cette dualité n'a pris fin qu'avec la loi n°90-37 du 8 octobre 1990 qui a consacré la suppression de cet état de fait. Un peu avant, la grande commune de la capitale a été scindée en trois entités (loi n°83-1128) : les communes de Dakar, Pikine et Rufisque. En 1990, les communes de Pikine et de Rufisque ont fait l'objet de subdivisions ayant donné respectivement les communes de Guédiawaye et de Bargny (26). Dans la même foulée, les communes de Dahra, Koungheul, Ourossogui, Ndioum, Tionck Essyl, Goudomp, Marsassoum, Dioffior et Pout ont été créées (27).

Mais la grande innovation institutionnelle de cette époque a été la création des collectivités locales en milieu rural. En effet, avec la promulgation de la loi n°72-25 du 19 avril 1972, quelque 320 communautés rurales à pouvoir délibérant sur leurs propres affaires sont venues approfondir le processus de décentralisation (28).

Ces changements ont été suivis par un train d'autres réformes considérées comme les facteurs de la naissance d'un véritable *pouvoir local* dans l'administration. La région est promue en collectivité décentralisée ; des compétences lui sont dévolues ainsi qu'aux communes et communautés rurales par la loi n°96-07 du 22 mars 1996. La dite loi a institué le découpage de certaines grandes collectivités urbaines (Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque, Thiès...) en communes d'arrondissement, d'autre part elle a défini leurs relations avec la Ville. La même année 12 agglomérations rurales ont été élevées au rang de communes : Sébikotane, Golléré, Thilogne, Kanel, Semmé, Waoundé, Nguékhokh, Thiadiaye,

Gandiaye, Passy, Ndoffane-Laghème et Kahone (29). De sorte qu'en 1996, le Sénégal comptait 10 régions (Louga, Diourbel, Fatick en plus des 7 existant en 1960 : Cap-Vert, Casamance, Fleuve, Sénégal Oriental, Sine-Saloum, Thiès), 60 communes et 320 communautés rurales.).

Sous le régime libéral – 2000/2012 – l'organisation administrative du territoire a subi des retouches. Outre la création de la région de Matam en 2002 (30), ultérieurement celle des régions de Kaffrine, Kédougou et Kolda (2008), quelque 7 anciens chefs-lieux de communauté rurale ont accédé en 2002 au rang communal (Diamniadio, Cayar, Mboro, Rosso, Niandane, Ranérou et Diawara (31). Six ans après, on a assisté à une fournée de 41 nouvelles communes (32): Karang Poste, Soum, Nganda, Birkelane, Malème-Hoddar, Keur Madiabel, Saraya, Salémata, Médina Yorou Foulah, Pata, Dabo, Salikégné, Saré Yoba Diega, Koukané, Diaobé-Kabendou, Guéoul, Sintou Bamambé, Banadji, Dembanané, Hamady Houmaré, Mpal, Ross Béthio, Gaé, Mboumba, Guédé Chantier, Démète, Galoya Toucouleur, Dianah Malary, Samine, Tanaff, Diattacounda, Bounkiling, Madina Wandifa, Kidira, Goudiry, Kothiary, Koumpentoum, Saly Portudal Ngarparou, Somone, Popenguine. Cette liste a été allongée peu avant les dernières élections locales par la communalisation de Malème-Niani, Aéro Lao, Pété, Walaldé et Bodé Lao (33); ce qui a alors porté le nombre de communes à 113 auxquels il faut ajouter 46 communes d'arrondissements. Enfin en 2011, la carte administrative a subi une refonte par suite de l'amputation de la commune socialiste de Bargny de son quartier de Sendou érigé en communauté rurale, et, de l'installation de délégations spéciales qui ont eu la particularité de viser des collectivités comme Sangalkam, Bokidiawé, Djilot, Diakhao, Keur Mbouki, Mboss, Ndiagne, gagnées par l'opposition au pouvoir libéral lors des élections locales du 22 mars 2009.

### **La maîtrise de l'Etat sur le territoire**

Le territoire est l'une des conditions essentielles de l'existence de tout Etat. Il délimite l'espace sur lequel

s'appliquent les normes de l'ordre juridique en vigueur dans le pays. Il incombe à l'Etat de veiller à la sécurité du territoire, à son intégrité (34) en se donnant les moyens nécessaires pour assurer la défense des frontières, la protection des biens et des personnes et pour garantir l'ordre et les libertés fondamentales à travers toute l'étendue du pays.

### **1 – La gestion des frontières**

Tel qu'il est délimité, le territoire du Sénégal résulte des conventions internationales conclues par la France avec d'autres puissances coloniales, et, de décisions internes prises dans le cadre de l'AOF. A l'exception du conflit survenu en 1988 avec la Mauritanie et du litige avec la Guinée-Bissau en 1989 au sujet de la frontière maritime commune, on note une stabilité des tracés hérités de la colonisation ou définis par le droit international de la mer.

#### A – Conventions internationales de la période coloniale

On peut citer :

- la convention relative à la délimitation des possessions françaises et portugaises en Afrique occidentale signée à Paris le 12 mars 1886, ainsi que l'accord conclu par échange de lettres le 26 avril 1960 à Lisbonne entre la France et le Portugal relativement à la frontière en mer ;
- la convention entre la Grande Bretagne et la France concernant l'Afrique occidentale et centrale, signée à Londres le 8 avril 1904 qui a fixé les frontières terrestres entre le Sénégal et la Gambie ;

#### B – Décisions internes à l'AOF

Les frontières entre le Sénégal, le Soudan (Mali) et la Mauritanie ont été déterminées par le décret du 23 avril 1913.

#### C – Les accords récents sur les frontières maritimes

- le traité portant délimitation des frontières maritimes avec la République de Gambie signé à Banjul le 4 juin 1975 et entré en vigueur le 26 avril 1976 ;
- le compromis d'arbitrage à propos de la frontière maritime avec la République de Guinée-Bissau signé à Dakar le 12 mars 1985 entré en vigueur le même jour ;
- l'accord du 14 octobre 1993 entre la République du Sénégal et la République de Guinée-Bissau relatif à la délimitation de la zone d'exploitation commune ;
- le traité sur la délimitation de la frontière maritime avec la République du Cap-Vert signé à Dakar le 17 février 1993 et ratifié le 1<sup>er</sup> octobre 1993.

La fixation des limites interétatiques n'est entièrement achevée qu'avec les pays voisins n'ayant pas appartenu à l'ancien empire colonial français (Gambie, Guinée-Bissau, Cap-vert). Par rapport à la Mauritanie, au Mali et à la Guinée, les anciennes limites administratives séparant les différents territoires de l'AOF se sont imposées comme frontières internationales en vertu du principe de *l'utis possidetis* (35). La politique d'aménagement hydro-agricole du bassin du fleuve Sénégal sous l'égide de l'OMVS (36) a permis de relativiser les difficultés qui auraient pu résulter du refus affiché au début des indépendances par le Sénégal pour une internationalisation de ce cours d'eau réclamée par les autres Etats riverains (37). Mais la frontière commune du Sénégal et de la Guinée-Conakry n'a pas encore donné lieu à une démarcation complète.

Avec les pays limitrophes, le Sénégal mène une *politique de bon voisinage* qui s'est concrétisée par une volonté de coopération pour trouver des compromis dynamiques à des problèmes frontaliers qui auraient pu altérer durablement les relations bilatérales avec les Etats limitrophes. Mais périodiquement cette coopération est perturbée par des tensions qui peuvent aller jusqu'au gel

des relations diplomatiques. Ces situations prennent leur source généralement dans les domaines et les territoires frontaliers suivants :

- la pêche maritime où des désaccords surviennent avec une fréquence accrue pour des faits relatifs au franchissement de la frontière commune ou au renouvellement des licences octroyées par les autorités mauritaniennes ou bissau-guinéennes aux pêcheurs sénégalais;
- l'exploitation des ressources minérales du plateau continental qui a alimenté un conflit avec la Guinée-Bissau finalement tranché en faveur du Sénégal par un tribunal arbitral, définitivement clos par la création de la zone d'exploitation et d'une commission bipartite permanente y relative (38);
- la transhumance qui, en dépit des accords signés en 2005 entre le Sénégal et le Mali et en 2006 entre le Sénégal et la Mauritanie, engendre encore des heurts entre éleveurs nomades maliens et mauritaniens et agriculteurs sénégalais dans les abords du fleuve Sénégal et dans la région de Tamabacounda ; ce type de conflit avait, on s'en souvient, provoqué les événements tragiques d'avril 1989 qui s'étaient soldés par d'importantes pertes en vies humaines, le rapatriement par chaque Etat de populations de la partie adverse et une coupure des relations diplomatiques pendant trois ans ;
- les vols de bétail sénégalais par des individus opérant à partir de la Guinée-Bissau ;
- le transport routier qui malgré les directives des organismes d'intégration régionale, notamment le protocole du 29 mai 1979 de la CEDEAO sur la circulation des personnes et des biens, souffre de restrictions non officielles telles que les tracasseries policières et douanières poussant périodiquement les transporteurs à organiser des grèves de protestation contre ces entraves à la mobilité (39);
- le commerce de contrebande alimenté par les marchandises prohibées en provenance soit de la Mauritanie soit de la Gambie, d'autre part par les

- sorties clandestines de produits agricoles (arachide, bois, anacarde, fruits, légumes) du Sénégal vers la Gambie ;
- le trafic de stupéfiants ou des armes de petit calibre lié à la criminalité transfrontalière, mais qui peut également avoir pour lieux de diffusion les marchés périodiques - *loumo* - disséminés le long des frontières sénégalo-guinéennes (Guinée-Bissau, Guinée-Conakry) ;
  - la géopolitique des Etats qui peut affecter le fonctionnement des frontières (40).

L'armée est la première institution chargée de la défense des frontières. Elle est épaulée dans l'accomplissement de cette mission par les forces de la gendarmerie et de la police s'agissant de la sécurité intérieure, par la douane pour la régulation des échanges économiques avec l'étranger, et, par les services chargés de la santé et de l'hygiène aux frontières.

Le territoire national est découpé en 7 zones militaires dont les 5 premières (zones 1 de Dakar, zone 2 de Saint-Louis, zone 3 de Kaolack, zone 4 de Tambacounda, zone 5 de Ziguinchor) ont été créées déjà en 1972, les 2 dernières (zone 6 de Kolda, zone 7 de Thiès et Diourbel) l'ont été à partir de 1977. L'effectif et ses diverses unités sont répartis dans ce dispositif territorial avec la logistique disponible pour faire face aux menaces extérieures aussi bien sur terre que sur mer. La sécurisation du territoire a un coût, et, exige des moyens substantiels en hommes, en ressources financières (41) et en information.

## **2 – La définition des droits sur les sols**

La mise en valeur des colonies ne pouvait pas se concevoir sans la clarification préalable des droits sur la terre. En s'installant au Sénégal, les Français sont venus avec une conception nouvelle des conditions de détention de la terre qui a cherché, tant bien que mal, à faire basculer la propriété collective vers l'appropriation individuelle telle qu'elle est prévue dans *le Code civil* de

1804. Jusqu'en 1825, l'Etat colonial ne disposait que d'un domaine privé constitué par les terres acquises sur les modes du droit privé. Le versement dans ce domaine des « *terres vacantes et sans maître* » c'est-à-dire les terrains non immatriculés, non mis en valeur ou à l'état d'abandon, a été rendu possible par le décret du 15 novembre 1935 (42). Dans les villes qui leur conféraient des droits reconnus par les autorités coloniales, cette mesure a été combattue par les autochtones, notamment les Lébou de Dakar qui l'ont toujours perçue comme l'expression d'une dépossession sans fondement légitime. De sorte que l'administration a dû inventer des règles spéciales d'immatriculation pour cette catégorie de la population, et, négocier avec les propriétaires coutumiers chaque fois qu'elle a eu besoin d'un terrain pour une opération d'intérêt public. Dans les campagnes, les conflits fonciers de ce genre ont été plutôt rares, car pour développer les cultures de rente comme l'arachide le colonisateur s'est essentiellement appuyé sur les petites exploitations familiales.

La notion de domaine public a été introduite bien avant dans le régime domanial par une ordonnance de la Restauration en date du 17 août 1825.

Hormis les propriétés détenues par les particuliers, il existait au moment de l'indépendance trois catégories de domaines au Sénégal : le domaine public, le domaine privé de l'Etat français, celui de l'AOF, celui du territoire du Sénégal et les propriétés des particuliers. Leur consistance était inégale puisque le domaine privé y prédominait en raison de l'incorporation des terres vacantes et sans maître qui couvrait la majeure partie du territoire. En 1960, l'Etat sénégalais a hérité de l'Etat français : les terres vacantes et sans maître érigées en domaine national en 1964, le domaine privé de l'Etat colonial, à l'exclusion des terrains immatriculés nécessaires aux services de la République Française sur le territoire sénégalais. De même, il a hérité des biens immobiliers ayant appartenu à l'ancienne fédération de l'AOF. Le domaine public étant attaché au territoire et

soumis directement à sa souveraineté a été rattaché au nouvel Etat indépendant sans indemnisation (43).

L'Etat marque son empreinte sur le foncier à travers une législation fixant les règles d'utilisation des sols. De telles lois territoriales précisent :

- les zones protégées où il est interdit de construire ou de mettre en valeur les ressources naturelles ;
- les espaces à vocation : activités de production, habitat, loisir, etc ;
- les pôles, champs de force et nœuds autour desquels s'organisent les réseaux de communication et d'échange : villes, infrastructures de communication ;
- les espaces à traitement spécifique : zones en retard, zones en déclin ;
- les conditions d'appropriation et de transfert de la propriété foncière ;
- la manière d'aménager les terrains selon les milieux de résidence.

### **3 - Le développement et la structuration du territoire**

Classiquement la politique territoriale d'un Etat se fonde sur l'élaboration de politiques publiques dans l'optique d'une promotion du bien être collectif par un accès équitable des diverses régions aux opportunités de développement. Tel n'était pas cependant le projet de la colonisation qui, selon ses idéologues, devait profiter d'abord aux européens avant de répondre aux aspirations des populations locales.

De ce point de vue, les premières réalisations faites dans la perspective de la modernisation du territoire n'avaient pas été conçues dans l'idée d'un désenclavement des milieux géographiques isolés mais plutôt dans le sens des intérêts de l'Etat colonial et des milieux d'affaire français opérant au Sénégal. C'est ce qui explique la configuration du réseau de communication reliant prioritairement les zones les dynamiques du pays. Le télégraphe devait faire

passer des messages entre les centres de commandement de la colonie (Saint-Louis, Gorée) et leurs relais disséminés à travers le territoire. Le chemin de fer Dakar-Saint-Louis et Dakar-Niger devait faire transiter les marchandises et les produits agricoles entre les ports construits sur le littoral (Dakar, Kaolack) et le bassin arachidier. Les premiers axes routiers se sont superposés à cette infrastructure de base et ont accentué les déséquilibres territoriaux. De sorte que le principal défi à relever dans les programmes d'aménagement du territoire demeure, de la période de l'autonomie interne jusqu'à l'époque actuelle, la réduction de la dépendance de la géographie du pays à l'égard des spatialités coloniales. Ces disparités entre le centre-ouest et les autres parties du pays sont une source de frustration parmi la population vivant dans ces périphéries. Sans les supprimer totalement, les nouvelles technologies numériques ont contribué à l'atténuation des écarts en matière de télécommunication (radio, télévision, internet).

L'Etat laisse sur le territoire une signature matérialisée par la présence d'une administration chargée d'appliquer de manière uniforme les normes de droit sur tout le territoire. Malgré la politique d'assimilation prônée par la France pays de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, dans les faits une a imprégné sa gestion de la colonie d'actes discriminatoires que d'aucuns ont rapproché avec le système d'apartheid. La discrimination était perceptible en matière de :

- statut personnel avec la différence de traitement entre la population d'origine métropolitaine et celle d'origine africaine d'une part, d'autre part parmi cette dernière la dichotomie entre les habitants des quatre communes – citoyens depuis 1916 - et la masse des autochtones soumis au Code de l'indigénat (44) et à son arbitraire;
- droit politique avec la sélectivité du droit de vote reconnu aux citoyens (45) et refusé aux sujets indigènes jusqu'à l'entrée en vigueur de la **loi Lamine Guèye du 7 avril 1946** accordant la citoyenneté à tous les ressortissants de l'Outre-mer et dont la portée

a été limitée en matière électorale par l'institution du système double collège entre 1945 et 1956 (46) ;

- égalité juridique, avec la distinction entre les citoyens français régis par le code civil et les africains qui étaient justiciables au pénal devant les lois « ordinaires » tandis qu'au civil (état-civil, mariage, succession) ils devaient s'adresser aux tribunaux coutumiers où la justice était rendue en droit musulman par un *cadi*;
- éducation avec la création de filières longues ouvertes aux jeunes de souche européenne ainsi qu'à quelques rares africains, et, celles à cycle court et professionnel où étaient orientés la plupart des jeunes autochtones;
- administration territoriale avec l'opposition entre communes de plein exercice dans les villes où la population européenne était suffisamment importante (Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar) pour élire des maires blancs ou mulâtres, d'autre part les communes mixtes de l'intérieur qui pouvaient être administrées par le représentant de l'Etat français et dont les membres étaient en partie élus en partie nommés par voie administrative.

L'accès à l'indépendance en 1960 a eu pour effet immédiat la suppression des dernières formes d'inégalité léguées par la colonisation à la jeune République sénégalaise. Du fait de sa souveraineté, l'Etat a dès lors la maîtrise des instruments législatifs, administratifs et juridictionnels pour reconstruire un nouvel ordre sociétal et imprimer une autre logique à la production du territoire.

### **Le réaménagement du développement territorial**

L'équipe du **Père** (dominicain) **Louis-Joseph Lebre**t, chargée entre 1957 et 1961 des premières analyses socio-économiques pour l'élaboration du plan de développement économique et social du Sénégal, avait mis en évidence les déséquilibres majeurs de l'espace national résultant de la période coloniale. Avec plus ou moins de succès, les

gouvernements qui se sont succédés depuis 1957 ont tenté de les corriger par la mise en œuvre de plans d'*aménagement du territoire*. Plus récemment, le discours semble indiquer une rupture avec les pratiques antérieures par l'énoncé de certaines orientations formant l'esquisse d'un programme de *développement territorial*.

## **1 – La revue de la politique d'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire a officiellement démarré au Sénégal avec la création en 1960 d'un Bureau de l'aménagement des terroirs et des villages au sein du Secrétariat d'Etat chargé du Plan. Son érection au rang de Direction nationale en 1961 a marqué l'intérêt croissant que les autorités sénégalaises ont accordé à la dimension spatiale du développement. Depuis 2004, l'aménagement du territoire est élevé en département ministériel à double compétence sur l'urbanisme puis sur les collectivités locales (47) et l'ex Direction de l'ADT a été transformée en une Agence nationale de l'ADT pour la rendre plus opérationnelle.

En 1972, un premier schéma d'aménagement du territoire a été élaboré dans une perspective de long terme (horizon 2000). Il a eu le mérite de poser un diagnostic juste de la situation héritée à l'Indépendance. Ses principales orientations ont été axées sur un meilleur équilibre territorial à atteindre dans le cadre d'un certain nombre de zones éco-géographiques à développer selon leurs vocations économiques, et, sur la promotion dans l'arrière de l'émergence de métropoles d'équilibre et de villes intermédiaires devant encadrer l'espace national au niveau des établissements humains de taille inférieure. L'aptitude de cette vision à prendre corps dans la réalité a été d'autant plus faible que le Sénégal a continué de tenir la même place qu'auparavant dans la division internationale du travail, et, que la conjoncture économique avait commencé à se dégrader à partir de 1968 du fait de sécheresses répétées et de la mévente de l'arachide, la principale production. Aussi au début des

années 1990, les déséquilibres territoriaux se sont-ils accentués en termes de peuplement - du fait de l'intensification de l'exode rural vers l'ouest et Dakar - de répartition spatiale de la croissance, de la création d'emploi et des conditions de vie.

A partir de 1994, un autre Plan national d'aménagement du territoire (PNAT) est élaboré et adopté officiellement en décembre 1999. Par rapport au Schéma d'aménagement de 1972, les différences majeures se situent d'abord dans le parti pris paradigmatique. On y fait une référence explicite au développement durable dans la stratégie de lutte contre la dégradation de l'environnement (désertification, érosion...), parallèlement à la poursuite des objectifs fondés sur la relance de la croissance dans un contexte économique critique ayant contraint le gouvernement à l'adoption au plan macro-économique de programmes d'ajustement structurel. D'autre part le PNAT est prévu pour être décliné à toutes les échelles de territoire (région, communes, communautés rurales) dans la logique de la politique de décentralisation lancée en 1996, avec à son cœur le transfert de compétences aux collectivités locales dont celle de l'aménagement. Corrélativement, le PNAT a aussi insisté sur la participation des populations à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie territoriale. Celle-ci doit s'effectuer en deux phases :

- une phase *d'ajustement territorial* de 1989 à 2006 visant à atténuer les disparités géographiques par une modération de la croissance des zones de l'ouest et du centre du pays pour atténuer les déséquilibres régionaux ;
- une phase 2006-2021 d'intensification de la mise en valeur des régions situées à l'est et au sud du territoire - régions en retard - par la mise en place d'un système de régulation à travers lequel l'Etat va attribuer des avantages (tarifaires, fiscalité différentielle, primes à la création d'emploi, formation professionnelle...), engager des programmes de développement agricole et minier pour atténuer les déséquilibres régionaux, et, développer les réseaux

structurants du territoire, notamment pour le désenclavement de ces territoire de projet.

Dans une économie en crise profonde dont les priorités ont été l'assainissement des finances publiques et le désendettement extérieur, la réussite de la première phase était peu probable. Il n'y avait aucun intérêt à freiner la croissance de la partie motrice du pays sans disposer des ressources suffisantes à investir dans l'hinterland. L'amélioration observée à partir de 2000 par suite de la réduction du service de la dette extérieure a certes permis de donner plus de substance au PNAT, mais paradoxalement les investissements publics réalisés jusqu'en 2012 ont largement profité à la capitale, en particulier dans le domaine des infrastructures.

Sans rompre avec les orientations du PNAT, les prémisses de la politique du nouveau gouvernement entré en exercice en avril 2012 semblent privilégier un processus de développement centré sur le renforcement des territoires. Du point de vue symbolique, cette réorientation est matérialisée par la tenue de conseils des ministres décentralisés au cours desquels des programmes d'investissements sont arrêtés pour chaque région dans un horizon de moyen terme. L'expérience déterminera l'effectivité de ce changement de politique d'ici 2017 au plus tard (48).

## **2 - La dimension territoriale de la décentralisation**

Les textes créant les collectivités décentralisées et fixant leur organisation indiquent également leurs compétences, c'est-à-dire ce qu'elles sont autorisées à faire dans le cadre de la loi. La difficulté que les pouvoirs publics ont toujours eue du mal à surmonter est de subordonner aux missions confiées aux gouvernements infra-étatiques une allocation proportionnelle de ressources financières au lieu d'un transfert de charges à supporter.

## *A – les catégories de compétences transférées*

Durant la période française, il s'agissait prioritairement d'assurer l'hygiène et la salubrité dans les communes, de pourvoir à leur éclairage public et à la fourniture de l'eau courante dans les quartiers, de procéder à des opérations de viabilisation dans le périmètre communal et d'attribuer des aides sociales (indigents). Les communes ayant failli étaient dissoutes purement et simplement ou fusionnées avec des entités voisines mieux dotées (Gorée et Dakar en 1929). Ces cas étaient cependant rares. Car avant tout acte de création, l'Etat colonial ordonnait une enquête préalable pour s'assurer de la viabilité financière et de la situation démographique de la localité à promouvoir. En outre, une mesure préventive telle que la gestion du budget communal par le chef de circonscription administrative (administrateur-maire) évitait les risques de procédure inappropriée.

Ces dispositions furent reprises en grande partie dans le Code de l'administration communale de 1966 qui réorganisait les textes épars en vigueur auparavant.

La réforme de 1996 a élargi le champ des compétences attribuées aux collectivités locales, toutes catégories confondues (régions, communes, communautés rurales). Celles-ci sont au nombre de 9 domaines que l'on peut ainsi résumer :

- les compétences d'action de développement économique : planification, aménagement du territoire, gestion des ressources naturelles, domaines, urbanisme et habitat ;
- les compétences d'action de développement culturel : éducation, culture, langues nationales et formation professionnelle, alphabétisation, jeunesse, sports et loisirs ;
- les compétences d'action de développement social et sanitaire : santé publique et action sociale et population.

Le zonage d'organisation de ces compétences en fonction du niveau de territorialité est précisé dans les décrets d'application de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996. C'est ainsi que par exemple en matière d'éducation, la région intervient au niveau de l'enseignement supérieur et secondaire tandis que l'enseignement pré-scolaire et élémentaire est réservé aux communes et communautés rurales. Dans le domaine de la santé si la construction des locaux est confiée à la région, l'Etat gère le personnel. Il n'empêche que des confusions de rôle sont parfois observées dans ce jeu d'échelle, comme lorsque des communes octroient des aides destinées à des jeunes inscrits dans l'enseignement universitaire.

#### *B – Les performances en matière de développement local*

On peut les appréhender en utilisant des critères soit quantitatifs soit qualitatifs. Les premiers, difficiles à illustrer à cause de la rareté de données fiables et homogènes, sont des indicateurs de performance pour déterminer le degré d'atteinte des objectifs poursuivis dans les domaines de compétence présentés plus haut (taux de réduction de la pauvreté, accès des usagers aux services sociaux essentiels, évolution des taux de scolarisation, d'alphabétisation et de la couverture sanitaire, etc). Mais un rapport publié en 2009 par le Ministère de l'Economie et des Finances portant sur la *Cartographie des services sociaux de base* en milieu rural montre des écarts importants entre les régions dans des domaines aussi essentiels et variés que l'accès à l'éducation, aux soins de santé, à la desserte routière, etc. Par exemple, si 90% des villages de la région de Dakar disposent d'un point d'eau potable situé à une distance de moins de 2 km, 86% à Thiès et 85% à Diourbel, les taux sont extrêmement bas dans les régions de Tambacounda et Kolda (14%), de Sédhiou (12%) et de Kédougou (9%). Les autres régions se situent généralement dans une moyenne de 40 à 50%. Pour les équipements pré-scolaires et les écoles primaires, les structures de santé et le matériel destiné à l'allègement du travail domestique des femmes (moulin à céréales), on observe les mêmes

inégalités entre l'ouest et le centre d'une part et d'autre part le reste du pays. C'est dire qu'il reste une marge de progression à utiliser en termes d'équité des investissements publics pour arriver au relèvement du niveau actuel de prestation de services sociaux autant en milieu rural que dans les agglomérations urbaines.

Par ailleurs, le développement local s'apprécie en fonction de la qualité de la gouvernance territoriale qui, de l'avis des spécialistes, doit de plus en plus répondre aux exigences d'une gestion durable fondée sur la transparence et la non discrimination, l'imputabilité et la participation de la population.

L'appropriation de la transparence et de la non discrimination par les élus est généralement freinée par la prégnance du clientélisme dans le jeu politique local. Cette pratique est ancienne. En effet, au cours de la période postérieure à 1955, il était souvent advenu que le pouvoir central procédât à des délégations spéciales à l'encontre de municipalités ayant abusé du favoritisme dans le recrutement des employés municipaux ou la fourniture inéquitable de services à la population. De nos jours, l'opacité de la gestion foncière ainsi que les entorses aux règles de passation des marchés au profit de personnes ayant partie liée avec le maire sont parmi les griefs les plus récurrents adressés aux élus. L'imputabilité se pose avec moins d'acuité pour une double raison. La première est que la loi fait obligation à l'Etat de contrôler le fonctionnement de ses démembrements, même si le mécanisme prévu à cet effet a été allégé par la substitution du contrôle de légalité exercé ex post au contrôle d'opportunité opéré ex ante. La seconde raison tient au jeu politique dans un contexte de démocratie pluraliste qui donne la possibilité de sanctionner positivement ou négativement les équipes municipales exerçant le pouvoir. La physionomie des dernières élections locales de 2009 l'illustre abondamment en imposant quasiment au régime de Me Abdoulaye Wade la cohabitation dans la capitale remportée par l'opposition.

Cette compétition politique est en soi une forme de participation à la gouvernance territoriale. Mais la participation citoyenne à laquelle on pense en matière de bonne gouvernance est celle permettant à tous les segments de la population d'une localité donnée de faire prendre en compte leurs besoins dans l'agenda des élus, particulièrement lors du processus budgétaire. La mobilisation citoyenne doit être suscitée au moment de l'élaboration du budget, à l'instar de l'expérience du *budget participatif* observée dans la commune de Guédiawaye depuis un certain nombre d'années. Elle consiste également à effectuer un travail de vigie dans la mise en œuvre et l'évaluation des projets une fois arrivés à terme.

### **3 - La politique nouvelle de développement territorial**

Le discours officiel tenu dans ce sens depuis avril 2012 permet d'en dégager quelques lignes directrices en attendant leur traduction dans la réalité. En tout état de cause, il serait opportun d'abord de problématiser le réaménagement du territoire en l'abordant autrement que par des stéréotypes inlassablement répétés tels que « Dakar et le désert sénégalais », « macrocéphalie urbaine, métropoles d'équilibre, villes intermédiaires », « relations villes campagnes ». Bien que ces déséquilibres soient indéniables, on ne parviendra pas à les corriger aussi longtemps que les modèles de développement qui les ont engendrés n'auront pas été repensés. Or la dépendance extérieure de l'économie nationale, loin de s'atténuer, tend à s'accroître dans une économie mondiale de plus en plus ouverte et concurrentielle. Les risques d'une poursuite des tendances lourdes du passé sont donc du domaine du possible.

Le problème du mal développement dans les collectivités secondaires doit être, selon la philosophie des nouvelles autorités, repensé moins dans une perspective d'aménagement que de développement territorial. Le diagnostic de la situation au niveau des citoyens et des

élus locaux indique en effet des difficultés d'accès aux services sociaux essentiels, un manque d'infrastructures et d'équipements, la pauvreté et l'absence de filet social pour les ménages et groupes les plus vulnérables, la faiblesse des ressources financières et les écarts des moyens budgétaires entre les collectivités, etc. Ces problèmes sont de même nature que ceux auxquels l'Etat est confronté au niveau national. Par conséquent il doit y avoir une cohérence dans la territorialisation des politiques publiques à toutes les échelles de gouvernance. Cette mise en cohérence dépendra du poids accordé dans la conduite de l'action publique aux principes de complémentarité, de subsidiarité et de solidarité. Leur appropriation requiert, au regard des expériences vécues lors des phases antérieures de la décentralisation, un apprentissage plus systématique.

Au stade actuel du processus préparatoire de l'acte III de la décentralisation, il est annoncé la volonté de l'Etat de :

*A – communaliser l'intégralité du territoire national:* plutôt qu'un approfondissement de la décentralisation qui pourrait avoir pour conséquence l'augmentation du *mille-feuille* en puissance que représente déjà le dispositif existant par rapport à la superficie du territoire (14 régions, 113 communes, 46 communes d'arrondissement, 370 communautés rurales en 2008), le passage à l'acte III de la décentralisation devrait surtout aboutir à un zonage institutionnel justifié par les normes d'un aménagement véritablement rationnel au lieu des logiques de pure politique politicienne dont les effets les plus évidents seront d'ajouter notamment d'ajouter à la confusion dans les rôles, d'autre part de contribuer à l'alourdissement des charges de fonctionnement. Il existe de nombreuses collectivités locales sans réelle capacité financière et qui ne dépendent que des aides de l'Etat pour pouvoir se maintenir.

*B – renforcer la capacité d'allocation en ressources des collectivités locales :* la décentralisation annoncée du budget consolidé d'investissement de l'Etat peut en

principe accroître les moyens d'intervention de ces collectivités généralement faibles (4% des dépenses publiques). Cette innovation devrait s'accompagner des mesures suivantes :

- la définition d'une procédure de mobilisation des dites ressources, notamment par l'instauration de mécanismes d'appel d'offre et de contractualisation entre les échelons de gouvernement ;
- le développement du partenariat inter-communal pour une maximisation de l'impact des investissements publics ;
- l'accroissement de l'évaluation sur la base d'instruments efficaces de mesure des performances des collectivités en matière de développement local et de comparer leur évolution unité par unité dans une optique de benchmarking ;
- l'incitation à la démarche concertée avec les acteurs pertinents lors de l'élaboration et du suivi des projets locaux.

*C- dépolitiser les rapports entre l'Etat et les collectivités locales* : il s'agira de rompre avec la manipulation des circonscriptions administratives à des fins électoralistes d'une part, et, d'autre part de réserver le recours à la procédure de la délégation spéciale exclusivement aux cas prévus à cet effet par la réglementation. Le contraire reviendrait à une violation des principes démocratiques puisqu'il ne s'agirait que d'une solution facile pour remettre en question le suffrage universel exprimé à l'occasion d'une élection défavorable aux hommes placés à la tête de l'Etat. Les manifestations hostiles récemment survenues le 29 mai 2011 dans la communauté rurale de Sangalkam et qui s'étaient soldées par un mort devraient garder contre ces formes d'excès de pouvoir.

## CONCLUSION

Comme l'a signalé **John Agnew**, il y a un *piège* à éviter dans toute approche géographique de territoire (**territorial trap**, John Agnew), celui de ne retenir que sa dimension matérielle. Le territoire n'est pas un être en soi

ayant la faculté de déterminer son contenu et sa configuration. Il prend la forme et l'identité que lui donnent les hommes qui l'occupent, le valorisent et agissent à son nom. La territorialité procède par conséquent des décisions, des intérêts et des modes de représentation de la population dans le cadre des relations engendrées par la vie politique, économique, sociale et culturelle. Les rapports de domination imposés par le système colonial ont laissé sur le territoire des structures spatiales (infrastructure de base, armature urbaine), un modèle d'organisation politique et une trame économique qui expliquent dans une large mesure sa charpente actuelle. Les défis que les politiques publiques essaient de relever en matière de redéploiement territorial depuis l'Indépendance consistent à redistribuer la concentration des richesses et du peuplement dans la moitié ouest du pays au profit des régions périphériques par la combinaison de politiques de décentralisation de l'Etat et de régionalisation des actions de développement.

### Notes

1 - Après la période des comptoirs de traite et des rivalités entre les puissances se disputant le contrôle du commerce en Sénégambie et le retour définitif sous la souveraineté française des établissements de Saint-Louis, Gorée et leurs dépendances la France consacra par le traité de Paris du 30 mai 1814, la colonisation du Sénégal va commencer de manière pacifique entre 1816 et 1854, puis par la domination militaire de 1855 à 1902.

2 - Le colonel Julien Schmaltz et ses successeurs, les barons Lecoupé et Roger, ont essayé entre 1816 et 1830 de développer à Richard Toll de nouvelles cultures fondées sur le coton et l'indigo importés d'autres possessions françaises.

3 - Dès 1444, le navigateur portugais Dinis Diaz et ses compagnons avaient atteint l'embouchure du Sénégal et touché l'île de Gorée ; dès 1597 les Hollandais avaient commencé à fréquenter Saint-Louis et Gorée ; vers 1636,

des marchands français venus de Dieppe puis de Rouen avaient établi un comptoir sur l'île de Ndar avant d'y construire en 1649 un fortin dénommé Saint-Louis ; dès 1677, la présence des Anglais était notée à Gorée pour le commerce des esclaves.

4 - Ce commerce était prohibé mais se poursuivait dans la clandestinité.

5 - L'esclavage a été aboli par un décret signé le 29 mars 1815 par Napoléon Bonaparte, au lendemain du Congrès de Vienne qui condamna formellement cette pratique.

6 - Il s'agissait des quatre communes et de leurs banlieues ainsi que des provinces conquises.

7 - De 1816 à 1828, le chef de la colonie a porté le titre de Commandant pour le Roi ; de 1828 à 1895 il a été désigné par le titre de Gouverneur ; après la création de l'AOF il est devenu Lieutenant Gouverneur.

8 - En 1830, il a remplacé le Conseil de gouvernement et d'administration de la colonie créé déjà en 1819 sous le magistère du Colonel Julien Schmaltz, avant de disparaître en 1957 et d'être remplacé par le Conseil de gouvernement issu de la Loi-cadre.

9 - Djibril Diop, 2006, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal : quelle pertinence pour le développement local*, Paris, L'harmattan, 206 p.

10 - Ce conseil a été institué par décret du 21 mai 1919 puis par un autre du 1<sup>er</sup> avril 1936.

11 - Jusqu'en 1964, le découpage territorial a comporté des cercles correspondant à des sous territoires au sein des régions nouvellement instituées et dirigées comme les autres échelons de l'administration par des agents non choisis en fonction de leurs origines familiales, mais en qualité de fonctionnaires que l'Etat peut affecter dans n'importe quelle région, département ou arrondissement

selon les nécessités de service, sans référence à des critères de famille, de clan ou d'ethnie.

12 - Après la mort de Lat Dior le 27 octobre 1886, le Cayor a été démembré en cantons dont la chefferie a été placée entre les mains de la famille de Demba War Sall.

13 - L'article 6 de la constitution du 5 Fructidor An III déclarait les colonies « parties intégrantes de la Républiques ».

14 - C'est l'article 36 du décret du 30 décembre 1930 sur le régime financier des colonies.

15 - Il s'agissait des natifs des 4 communes et des personnes y ayant résidé pendant 5 ans : la nationalité française les plaçait sous le régime du droit civil et pénal français et leur accordait des droits politiques dont l'élection de conseils municipaux et d'un député au Parlement français de 1848 à 1941. La vie politique dans la colonie fut dominée de 1848 à 1914 par le règne des Blancs et Mulâtres, et, de 1914 à 1941 par les Noirs.

16 - Ce code entré en vigueur à partir de 1887 imposait aux indigènes des obligations économiques telles que les réquisitions, les corvées et le travail forcé.

17 - La conférence s'était tenue du 31 janvier au 8 février avec autour de René Plevin des fonctionnaires coloniaux mais sans la représentation des peuples colonisés.

18 - L'Union française fut portée devant les fonts baptismaux le 13 octobre 1946.

19 - En janvier 1947, la liste SFIO remportait les élections au Conseil général. Le 28 septembre 1948, Léopold Sédar Senghor quitta la SFIO pour fonder avec Mamadou Dia le Bloc Démocratique Sénégalais. Le BDS gagna les élections législatives de 1951 et celles comptant pour le renouvellement du Conseil général en 1952.

20 - C'étaient la suppression du code de l'indigénat en 1946, et, l'adoption en 1952 du code du travail d'outre-mer généralisant le système des congés payés, des allocations familiales et limitant la durée du travail à 40 heures par semaine ; liberté syndicale accordée.

21 - Les instances créées à cette fin comprenaient une assemblée territoriale élue au suffrage universel et un conseil de gouvernement dans lequel la France était représentée non plus par un Gouverneur mais par un Haut Commissaire.

22 - Gorée comprenait l'île de même nom, Dakar et sa banlieue.

23 - La fusion des deux communes en une seule, celle de Dakar intervint en 1929.

24 - Leur mission, organisation, fonctionnement ont été fixés par la loi n°66-64 du 30 juin 1966.

25 - Loi n°72-63 du 26 juillet 1972.

26 - Décret n°90-1134 du 8 octobre 1990.

27 - Décret n°90-1135 du 8 octobre 1990.

28 - Leurs organes représentatifs sont le conseil rural et le président du conseil rural, mais leur budget est à titre transitoire confié aux sous-préfets qui en sont ordonnateurs jusqu'à l'adoption de la loi n°90-37 du 8 octobre 1990 qui a transféré la gestion du budget rural du sous-préfet au président du conseil rural.

29 - Loi n°96-759 du 5 septembre 1996.

30 - Loi n° 2002-02 du 15 février 2002.

31 - Décret n°2002-171 du 21 février 2002.

32 - Décret n°2008-748 du 10 juillet 2008.

33 - Décret du 31 décembre 2008.

34 - Cette mission est inscrite dans le préambule et article 37 de la constitution du 28 septembre 2012, et, auparavant dans l'article 1<sup>er</sup> de la constitution française du 4 octobre 1958.

35 - C'est un principe de droit international selon lequel les limites administratives héritées de la période coloniale sont considérées comme des frontières internationales.

36 - Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal regroupant le Mali, la Mauritanie, la Guinée, le Sénégal.

37 - Le Mali et la Mauritanie étaient appuyés par la Guinée en rupture diplomatique avec le Sénégal jusque vers 1975.

38 - L'accord est prévu pour une durée de 20 ans renouvelable par tacite reconduction.

39 - Blocus du corridor Dakar-Bamako par les chauffeurs sénégalais de camions de marchandises en août 2006 ponctué d'une soixantaine de points de contrôle en plus des postes de sécurité ; blocus par les transporteurs sénégalais de la transgambienne en mars-avril 2011 à cause des nombreux points de contrôle - 6 - en territoire gambien sur une dizaine de kilomètres.

40 - Rivalité entre les Présidents Léopold Sédar Senghor et Sékou Touré ayant entraîné la fermeture de la frontière sénégal-guinéenne dans les années 1960 jusque vers 1975 ; fermeture de la frontière entre le Sénégal et le Mali de 1960 à 1962 après l'éclatement de la Fédération du Mali ; relations sénégal-mauritaniennes en 2006-2008 à propos de la désignation du directeur général de l'Asecna, et, de la candidature mauritanienne à un siège au Conseil de sécurité de l'ONU ayant eu pour effets des blocages à

la frontière de Rosso et la fermeture de l'espace aérien mauritanien à la compagnie Sénégal Airlines.

41 - Budget 2012 : 100,5 milliards de francs CFA ; 2013 : 117, 1 milliards.

42 - De ce fait seuls les colons jouissant d'une cession sur le domaine de l'Etat colonial ont eu la possibilité de consolider leurs droits par la procédure de l'immatriculation instituée par le décret du 24 juillet 1906 dans les colonies françaises. C'est quelques décennies plus tard que la possibilité a été offerte aux indigènes de faire *constater* leurs droits coutumiers auprès de l'administration coloniale selon les décrets du 8 octobre 1925 et de 1932 en AOF.

43 - La liquidation des actifs mobiles et immobiliers de l'AOF avait requis la mise en place en 1960 une commission paritaire qui a procédé aux compensations entre avoirs à la Caisse de réserve de l'AOF cédés et actifs reçus pour solde de tout compte.

44 - Introduction au Sénégal et en AOF par le décret du 30 septembre 1887 ; suppression du travail forcé en septembre 1946 par la **loi Houphouet-Boigny**.

45 - Après la révolution de 1848 la citoyenneté avait été accordée au Sénégal qui pouvait ainsi élire un député au Parlement ; sous le Second Empire, un décret du 2 avril 1852 signé par Napoléon III abolit ces droits ; ils furent rétablis à la fin du Second Empire par le décret du 1<sup>er</sup> février 1871 puis supprimés par décret du 8 avril 1879 , puis rétablis le 8 avril 1879 et restés en vigueur jusqu'à la fin de la troisième République en 1940 ; ce qui permit l'élection de Blaise Diagne député de 1914 à 1934 et celle de Galandou Diouf de 1934 à 1940.

46 - Le suffrage universel fut accordé en 1956 par la Loi cadre ou **loi Gaston Defferre**.

47 - C'est seulement entre 2007 et 2011 que le ministère fut supprimé.

48 - C'est la fin du mandat en cours du Président de la République Macky Sall.

#### BIBLIOGRAPHIE

- **Agnew J.** 1994 - The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory; Review of international political economy, vol. 1, pp. 53-80

- **Cour Internationale de Justice**, 1990 - Affaire relative à la sentence arbitrale du 31-7-1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal) - Contre-mémoire du Gouvernement de la République du Sénégal, 128 p.

- **Diaïté I.**, 1995 - Le règlement du contentieux entre la Guinée-Bissau et le Sénégal relative à la délimitation de leur frontière maritime, Annuaire français de droit international, XLI, pp. 700-710.

- **Diop D.** 2006 - Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal : quelle pertinence pour le développement local ? Paris, L'harmattan, 206 p.

- **Diouf M.** (année ?) - Décentralisation au Sénégal : finances locales, budget participatif et contrôle des collectivités locales, Dakar, 62 p.

- **Direction des Archives du Sénégal**, 1999 - Répertoire numérique série D Sénégal, Affaires politiques et administratives ; Dakar, Primature, Secrétariat général du gouvernement, 226 p.

- **Gautron J.C.** 1962 - Sur quelques aspects de la succession d'Etats au Sénégal ; Annuaire français de droit international, vol. 8, pp. 836-863.

- **Gautron J.C.** 1964 – L'évolution des rapports franco-sénégalais ; Annuaire français de droit international, vol. 10, pp. 837-850.

- **Ministère de l'Economie et des Finances**, 2012 – Cartographie des services sociaux de base ; Dakar, 41 p.

- **Ministère du Plan et de la Coopération**, 1972 – Schéma d'aménagement du territoire. Horizon 2000, Dakar, Direction de l'Aménagement du territoire, 130 p.

- **United Nations**, 1989 – Reports of international arbitral awards. Case concerning the delimitation of maritime boundary between Guinea Bissau and Senegal; vol. XX, pp. 119-213.