# II

# ESPACES ET INÉGALITÉS SOCIALES

# 4

# Territorialisation du développement local au Sénégal : impensés, cheminements, enjeux et limites d'un concept et d'une approche

Boubacar Ba

## Introduction

La territorialité et la gouvernance locale sont deux composantes de la politique publique sénégalaise dont les origines remontent très loin dans l'histoire du pays. Déjà, dans le Sénégal des royaumes et des provinces, l'appropriation territoriale par un marquage social et politique de l'espace physique était l'un des moyens de différenciation qu'empruntaient les différents pouvoirs, du Waalo au Kaayor en passant par le Jolof, pour exister les uns à côté des autres. Cette différenciation permettait par ailleurs à ces pouvoirs d'exercer des compétences empreintes de quelques spécificités, car n'étant ni centralisées ni territorialisées au sens spatial, mais plutôt axées sur les contrôles des communautés humaines. Il faudra attendre l'administration coloniale, dont la principale stratégie de domination reposait sur la spécification du territoire par le découpage physique, pour que la territorialité et la gouvernance à l'intérieur des entités découpées soient érigées en mécanisme de gestion des ressources territoriales ; ce processus s'accompagnera d'un processus de qualification des entités spatiales, sur des critères économiques, physiques et socioethniques. Ainsi, chaque entité territoriale obtenait une identité spécifique. Aux politiques coloniales succèdent, après l'accès à l'indépendance, une série de réformes portant sur la trame territoriale et les modes d'administration. Parmi les plus marquantes, on peut noter le transfert de la capitale nationale de Saint-Louis à Dakar (1958), la division du Sénégal en sept régions administratives et

territoriales (1960), la modification des rapports fonciers par la loi 64-46 sur le domaine national (1964), la réforme administrative et territoriale de 1972, celle de 1996 et enfin l'acte III de la décentralisation.

Malgré ces réformes, la problématique territoriale et surtout les mécanismes de gouvernance sont restés une préoccupation majeure dans le pays, comme en témoignent les relations « difficiles » entre l'État central et la Ville de Dakar (Diouf & Diop 1990). Cette situation révèle au moins, parmi d'autres enseignements, le besoin d'une clarification des concepts ainsi qu'une objectivation des réformes et des logiques d'aménagement avec les acteurs concernés.

Mon étude analyse le cheminement territorial du Sénégal et essaie de rendre intelligibles les impensés et les enjeux qui marquent la territorialité.

La démarche méthodologique utilisée est essentiellement axée sur une exploitation de la documentation existante, des entretiens et un traitement cartographique des données retenues. La revue documentaire a été conduite dans les établissements universitaires, notamment à l'université Gaston Berger, au centre de documentation de l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT), à l'Institut français de Dakar et à la Direction des collectivités locales. Elle s'est focalisée sur les documents relatifs aux dynamiques territoriales et à l'aménagement du territoire au Sénégal. La collecte d'informations et de données a privilégié des données qualitatives. À cet effet, les entretiens ont cherché à comprendre la position et les logiques des acteurs par rapport aux mutations territoriales et institutionnelles observées dans les collectivités locales, les opportunités et les contraintes qu'elles leur posent surtout dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation. Un accent particulier a été mis sur les élus locaux, en l'occurrence les maires des communes de Hann-Bel Air pour le milieu urbain et industriel, celui de Ndiass pour le milieu rural en forte mutation et enfin celui de Bargny pour sa position côtière. Quant aux données cartographiées grâce au logiciel Arc View, elles ont été obtenues à l'ANAT.

La première partie des résultats de ce travail est consacrée à l'analyse théorique du territoire, des territoires et des territorialités. La deuxième partie s'intéresse à la territorialité au Sénégal dans la période de la « Présidence du Conseil » et de la première décennie postindépendance. Quant à la troisième partie, elle aborde la territorialité sous l'angle de la décentralisation administrative et territoriale, avec un accent particulier sur l'Acte III de la décentralisation.

## Territoire, territoires et territorialités : un gisement d'impensés préjudiciables au développement territorial

Le territoire, les territoires ! Quelle formulation adopter de nos jours ? Poser la question, c'est suggérer une certaine complexité, c'est aussi et surtout invoquer une série d'interrogations sur les rapports aux ressources territoriales et sur les recompositions des relations entre acteurs à l'intérieur d'un ou plusieurs espaces aux limites clairement définies.

L'autre versant des interrogations que suggère le territoire, c'est son rapport aux dynamiques découlant de la globalisation et des changements climatiques, lesquelles dynamiques imposent de meilleures articulations entre ce qu'on pourrait considérer comme des territoires globaux ou globalisés, en l'occurrence les régions naturelles (le Sahel, la Casamance, le Bassin du Niger, les Grands Lacs, etc.) ou politiques (CEDEAO, UEMOA, ALENA, UE), et des infra-territoires (commune, département, pôle territorial). En d'autres termes, c'est la recherche d'un meilleur arrangement, pour ne pas dire des interactions et les croisements les plus efficaces, entre le local et le global.

## Du territoire aux territoires

Dans ce réordonnancement du développement territorial, le local est vu comme l'unité spatiale et sociale de référence pour la conception et la mise en œuvre des activités de développement. Mais, plus que cela, il est également le lieu et le moyen de validation et de régulation par les acteurs habitants, parce qu'il y a aussi des acteurs non-habitants qui participent au projet territorial et dont l'implication est de plus en plus corrélée au degré d'acceptation des acteurs habitants. Quant au global, il est davantage représenté par des dynamiques réelles et irréelles, des flux, des échanges, que par des supports spatiaux. C'est en ce sens qu'il s'intègre ou s'aligne parfaitement avec le local, qu'il imprègne et inocule. Le territoire est donc le produit (Raffestin 1980) du croisement de ces deux versants, le local et le global. C'est pourquoi il est complexe et divers. Il n'est plus seulement le *territorium* au sens latin, autrement dit la terre. Il dépasse encore le *jus terrendi*, cette terre à l'intérieur de laquelle le souverain se permettait de terrifier ses serviteurs.

À la différence de l'espace, dont il est le produit, le territoire est une étendue, parfois une province, une région ou un pays, qui est figuré et délimité et à l'intérieur duquel s'exerce un pouvoir qui peut être juridique, économique, politique, culturel, etc. Toutefois, appréhender ce type de territoire en termes de « pouvoirs » peut sembler assez réducteur. Le monde animalier est premier à s'intéresser à l'espace de vie en termes de territoire ; la délimitation du territoire ne vise pas a priori l'appropriation d'un espace, encore moins le besoin d'exercer un pouvoir sur les autres animaux, mais il s'agit plutôt d'une expression d'autodéfense de l'animal vis-à-vis des autres. Raffestin (1980), dans *Géographie du pouvoi*r, résume assez bien ce processus qui consiste à projeter dans l'espace un projet de vie, fait de relations internes et externes, au cours duquel l'acteur, par ses actes territorialisants, passe de ce qu'il appelle « la prison originelle qui est l'espace à la prison choisie qui est le territoire ». Dans un tel processus, le territoire, en tant que « prison choisie », est en réalité un contrat collectivement accepté, à quelque échelle géographique qu'il soit situé.

Au cours de cette production territoriale, trois caractéristiques se dégagent. La première est que tout territoire a une composante géographique et spatiale qui

agit comme support. La deuxième composante, c'est la matérialité de l'espace qui résulte de la territorialisation de l'acteur agissant dans son espace, en le découpant, en le limitant, en l'occupant, en l'aménageant ou en le contrôlant. Quant à la troisième caractéristique, elle est intrinsèquement liée à la seconde en ce sens que les aménités créées dans le territoire pour l'occuper, l'aménager ou le contrôler contribuent au développement d'un espace social fait d'un « entrelacs de rapports sociaux et spatiaux » (Di Méo 2013:7) entre les acteurs institutionnels et les habitants.

Cependant, à ce stade de la production du territoire, de sa matérialité, il est important de ne pas confondre l'espace social avec l'espace géographique classique. Cet espace, découpé, aménagé et socialisé, c'est le territoire.

## Le territoire, expression de rigidités liées à la géographie

Bien que fruit de dynamiques diverses, le territoire, produit, n'en garde pas moins une certaine rigidité due à ses limites géographiques ou administratives, tout aussi utiles que contraignantes parce qu'indiquant le début et la fin du territoire et légitimant l'exercice du pouvoir à l'intérieur de celui-ci. L'établissement de limites et de découpages pertinents est une donnée essentielle aux yeux des géographes, des aménageurs et des pouvoirs publics qui, par ce moyen, objectivent le territoire, lui donnent une existence physique et légale, mieux, en font un instrument de contrôle, de gestion et d'analyse des activités de développement. Avec des limites clairement définies, le territoire devient un champ géographique et humain d'exercice du pouvoir, à l'intérieur duquel l'État et les collectivités locales arrivent à contrôler et maintenir l'intégrité des frontières, fixer les limites intercommunales, et exercer leur autorité et compétence.

Cependant, ces territoires, découpés sur la base de critères naturels, administratifs, économiques, politiques ou géo-anthropologiques, procèdent davantage de ce qu'Abrioux (2007: 225) assimile à une « logique de la commande[1] », une façon assez déterministe de construire le territoire ou de le justifier que Claude Raffestin refuse pour envisager le territoire au plan relationnel. En effet, suivant la logique *raffestinienn*e, le territoire transcende la matérialité géographique du lieu (l'espace physique), renvoie à l'espace des pouvoirs, des dynamiques, à tous ces espaces où se créent des relations et où des organisations naissent, prennent forme et disparaissent. Bref, c'est l'espace où s'établissent des territorialités qui expriment souvent des « dissymétries » relationnelles et qui, sur le territoire, se traduisent par des rapports de domination d'une catégorie d'acteurs sur les ressources ou sur d'autres acteurs.

C'est d'ailleurs le propos de Di Meo (2013:222-223), probablement l'un des géographes qui a le mieux compris la complexité afférente aux territoires et la difficulté d'appréhender les dynamiques territorialisantes des acteurs.

## Comprendre le territoire par une approche évaluative

Pour comprendre la réalité spatiale du territoire et agir efficacement dans cet espace particulier, Di Meo (2002) s'appuie sur le discours géographique et propose une démarche à trois entrées conceptuelles de type sociologique et philosophique. La première entrée considère le territoire comme un espace existentiel et vécu, la deuxième l'envisage comme un objet autour duquel s'articulent des rapports écologiques et la troisième s'intéresse au territoire en termes de « produit et représentation d'essence purement sociale ».

Dans un contexte globalisé, où les dynamiques politiques et économiques redessinent continuellement les territoires, le territoire national a-t-il sa pertinence ? Bennafla (1999:26) pointe le caractère « inadapté et dépassé des territoires nationaux qui subissent, de partout, de sérieux coups de boutoir sous l'effet des crispations ethniques ou identitaires, de la montée des réseaux économiques transnationaux et des constructions économiques régionales ». À l'analyse, on s'aperçoit que les processus territorialisants et les mutations territoriales induites, et que Badie (1995) semble craindre, concernent plus des territoires revendiqués (par exemple, ceux de l'Europe des Balkans, du Sud-Soudan, de la Somalie, etc.) que des territoires suscités ou produits, soit par leur vécu et leur développement économique (CEDEAO, UE, ALENA, etc.), soit par un besoin de davantage de démocratie comme dans le cas de la décentralisation en Afrique.

Cette forme de territorialisation, qui fait du territoire national celui de tout le monde et qui fait des territoires de l'intérieur (départements, communes, villages, quartiers) des espaces sociaux et des lieux de cohérence, est probablement le plus sûr moyen de consolider le « tissu national » durablement. D'ailleurs, c'est là que se trouve la justification de l'intérêt de la territorialisation au Sénégal et dans la plupart des pays africains à travers la mise en place de modes de gouvernance visant le développement local et axés sur la décentralisation, donc la maîtrise de l'infra-territoire.

## La territorialisation au Sénégal : une longue histoire de recherche de cohérence par le découpage

La territorialisation commence très tôt au Sénégal[2]. Elle est principalement liée au pouvoir politique, celui porté par l'État central. En effet, suite à la mise en place du premier gouvernement sénégalais en 1957[3], une première réforme administrative divise le territoire en sept entités considérées comme des pôles de développement. Il fallait concilier les circonstances administratives territoriales et les régions naturelles du pays. Mais à cette époque on ne parlait pas de régions, ce n'est qu'à l'indépendance, en 1960, que les vocables de régions, départements et plus tard arrondissements entrent dans le lexique territorial du pays. Plusieurs logiques de développement territorial vont se succéder, voire entrer en conflit, dans l'espace national.

## La logique territoriale sous le règne du Conseil d'État, de l'économie participative

L'analyse des mutations survenues dans la trajectoire territoriale du Sénégal révèle un sentiment de doute et un besoin, celui de maîtriser le territoire national. Partagées entre l'impératif de l'État-nation et le développement, les autorités politiques ont très tôt compris la place centrale d'une architecture territoriale maîtrisée et pertinente pour gérer le pays, conduire des politiques publiques de développement. Les activités sociales et politiques, à l'indépendance, s'organisaient autour de deux registres que Mamadou Dia s'attachait à accorder intimement sans être compris par la société politique de son temps (Colin 2007:129). Dans le registre de l'émancipation institutionnelle et politique dit-il, la société politique de l'époque comprenait le message et le soutenait plus facilement. En revanche, dans le registre du développement, on peut supposer que l'horizon était moins clair, plus difficile à déchiffrer.

Dans la conception de Mamadou Dia, Président du Conseil, même si aux yeux de ses pairs l'émancipation était l'objectif le plus urgent, on pouvait sentir le besoin de construire une armature territoriale[4] capable de recevoir les changements de structures que requérait l'évolution du statut du Sénégal. Pour lui, la nation était dans ce nouveau cadre identitaire « le lieu de partage d'un grand projet commun… qui ne pouvait sortir des ruines d'un ordre colonial qui avait tranché des siècles durant dans les réalités historiques en fonction de ses intérêts » (Colin 2007:131). Ici se trouve résumé le substrat de la pensée territoriale des années soixante que portait Mamadou Dia. Il s'agit d'une conception de la nation intrinsèquement liée à la prise en compte des diversités, qu'elles soient géographiques, culturelles ou sociales, dans laquelle la place des populations est centrale. En effet, ce qui primait dans sa vision, c'était la prise de responsabilité de tous les ressortissants de la nation pour déterminer les objectifs du changement de leur société et s'approprier les moyens et les compétences pour les réaliser (Colin 2007). On peut noter que, de cette présentation de la vision de Dia, émergent au moins trois notions qui, de nos jours, sont au cœur de tout projet territorial qui aspire à répondre aux principes de la bonne gouvernance. Il s'agit des « acteurs » assimilés ici aux ressortissants, de la « responsabilité » qui fait appel à la conscience citoyenne, et enfin des « compétences » qui déterminent la soutenabilité du projet territorial.

## La territorialité au Sénégal vue sous l'angle du mouvement coopératif

Fortement influencé par l'économiste François Perroux, Mamadou Dia entreprend une politique de développement dont le socle est la mise en place d'une économie rurale forte, ancrée dans les valeurs culturelles des terroirs. Théorisée autour de l'expression « économie participative socialiste », cette politique se déclinait, en

réalité, en un projet de développement territorial, de type nouveau. Elle tranchait avec les pratiques coloniales, se voulait plutôt comme l'anti-modèle de l'économie coloniale, dont l'ultime but était l'émancipation économique, sociale et politique des masses paysannes. Porté par la coopération rurale, ce projet de développement était centré sur le mouvement coopératif et consistait à faire essaimer, sur l'ensemble du territoire national, un réseau d'organisations coopératives. Ces coopératives, créées à l'échelle de ce qu'on appelait les « communautés humaines réelles » (Dia 1962:1), autrement dit, à la base, sont probablement les premières formes d'organisation au Sénégal qui ont essayé de concilier l'échelle spatiale locale et les acteurs, notamment leurs cultures et religions. Chacune de ses microstructures se voyait assigner une mission fondamentale consistant à « préserver les valeurs communautaires anciennes et […] promouvoir un développement moderne susceptible de prendre place solidement dans le courant d'évolution du monde actuel » (Dia 1962:2). Le schéma d'évolution qui était prévu pour ces coopératives est identique à celui des communes de nos jours avec la communauté rurale, l'intercommunalité, la métropolisation. On constate qu'il prenait en compte la nécessaire articulation des échelles spatiales, d'où une cartographie du territoire national avec trois niveaux distincts :

- les villages centres où s'effectuent les activités d'animation des coopératives et l'aménagement local avec l'appui des instances régionales, notamment sur le découpage des villages polarisateurs ;
- les Centres d'expansion rurale (CER) ou communautés rurales qui coïncident avec une fédération de coopératives d'une zone homogène ;
- la région où agit le Centre régional d'appui au développement (CRAD).

En fait, ce mouvement coopératif, en travaillant à la contribution des terroirs locaux et des paysans au développement du territoire national (principalement dans le Bassin arachidier) poursuivait une fonction économique clairement proclamée à laquelle les acteurs étaient sensibilisés et formés. Cependant, l'autre objectif, par ailleurs indiqué dans la Circulaire 032-1962 et peu repris, mais réel et essentiel, consistait à faire de toutes ces microstructures des moyens d'émancipation politique de la couche paysanne sénégalaise, qui devaient fonctionner comme les « lieux de prise de responsabilité des hommes dans leurs gestes économiques et non des mécanismes technocratiques ou bureaucratiques avec un certain coefficient de rendement et télécommandés de l'extérieur » (Dia 1962:2).

## Senghor, le modèle de l'anti-territoire local

L'opposition entre Mamadou Dia et Léopold S. Senghor débordait le parti et leur vision de l'État. Jusque dans les choix économiques et les processus devant conduire à l'émancipation de leur peuple, les deux ont présenté des divergences. De ces divergences découlent les réaménagements qu'on allait observer, à la suite des

« événements de 1963 » et de l'installation de Senghor à la tête du Sénégal, sur les dynamiques de couverture du territoire national par un réseau de coopératives. Ces réaménagements sont importants parce qu'ils vont concerner toutes les fonctions auparavant attachées au mouvement coopératif et à ses organismes d'appui. Par exemple, dans le domaine social, l'éducation civique et l'hygiène sont remontées aux Centres d'animation rurale (CAR). Il en est de même pour les fonctions économiques qui sont désormais réservées à l'Office national de coopération et d'assistance pour le développement (ONCAD)[5]. Quant aux fonctions techniques, elles seront, selon les régions, confiées aux Sociétés régionales de développement rural (SRDR) de la région, comme la Compagnie de développement et des fibres textiles (CFDT). Mais dans cette reconfiguration du développement rural à la base, notamment pour ce qui est de l'encadrement et de l'intervention, il est important de souligner le rôle combien important dévolu à la coopération française dans le Bassin arachidier à travers la Société d'assistance technique et de coopération (SATEC). Faut-il voir par là un retour au modèle d'économie coloniale tant combattu par le projet territorial de développement économique de Mamadou Dia, qui se voulait émancipateur ? Ainsi, « on mesure quel point la société civile, dans un tel dispositif est sous le coup d'un dangereux déséquilibre » (Colin 2017:321). Dans tous les cas, l'action du pouvoir central envers le monde rural est, dans les années soixante, plus dans l'entretien de l'économie de rente que dans la recherche d'une émancipation politique et économique. Si tel ne fut pas le cas, comment faudrait-il comprendre les changements intervenus dans la politique de coopération rurale, notamment dans les fonctions assignées aux coopératives qui se limitent désormais à la production agricole, arachidière en particulier, et à la collecte.

La mise entre parenthèses des fonctions sociales et politiques des coopératives est en partie matérialisée par une nouvelle politique foncière visant à tout ramener au pouvoir central, c'est la loi 64-46 du 17 juin 1964[6]. En effet, il s'agit d'une dépossession de la terre souvent présentée comme une nationalisation des terres par le pouvoir central dans le but d'avoir un meilleur contrôle des ressources du pays ainsi que de ses populations. Dans un pays à 80 % rural en 1960, une telle mesure se révélait, aux mains des pouvoirs publics, un instrument efficace pour réguler, contrôler ou mettre fin à toute forme de territorialité qui pouvait entrer en conflit avec le projet territorial commun, celui de l'État-nation. Plus que les réaménagements intervenus dans le schéma d'organisation des coopératives au début de la prise de fonction de Senghor comme président de la République, c'est la loi 64-46 qui est peut-être l'outil politique et technique qui aura le plus empêché l'émergence de territoires locaux forts à l'intérieur du territoire national. En effet, comme on le rappelle en définition au début du texte, la terre est probablement le critère premier qui détermine l'identification d'un territoire, conditionne sa dynamique et marque sa spécificité au sein d'un ensemble. La décennie 60 est ainsi, en dehors des quatre premières années (1960, 1961, 1962,

1963), une décennie de l'affirmation du territoire commun au détriment des territoires locaux.

## Avantages et inconvénients des territoires de type coopératif

Comme on peut le constater, jusqu'au début des années soixante, le rapport qu'entretenait le Conseil d'État avec le territoire national d'une part, et avec les territoires locaux d'autre part, obéissait à deux logiques, une logique revendicative orientée sur le plan politique et une logique réformiste visant à transformer l'économie arachidière de manière à se l'approprier. L'État-nation, qui était le territoire à produire selon une idéologie socialiste africaine, reposait sur ces deux principales logiques. La nation que préconisait Mamadou Dia était une nation nourrie par ce qu'il nommait des « supports objectifs », en l'occurrence « un territoire commun et une communauté de civilisation et de culture » (M'Bokolo 2007:14).

Ce « territoire commun », donc national, construit sur l'articulation des trois échelles décrites précédemment, n'était pas sans imposer quelques contraintes. En effet, parmi celles-ci, il y a probablement le fait qu'il ne remettait pas en question l'armature territoriale et administrative héritée de la loi-cadre de 1958, alors que celle-ci n'était pas conçue pour prendre en charge les nouvelles dynamiques découlant du maillage territorial du mouvement coopératif et des activités de sensibilisation et de vulgarisation réalisées par les services techniques nouvellement créés comme les CER et les CRAD. L'autre problème que posait le besoin d'ériger l'État-nation sur un territoire commun est lié à l'omniprésence de l'État central, notamment dans tout ce qui relevait de la définition des découpages des aires de compétence des coopératives, de leurs aires de regroupement ainsi que des régions homogènes. C'est la conséquence d'une approche du territoire, du haut vers le bas, qui procède plus du commandement que du développement territorial.

En effet, même dans l'évolution du système territorial créé par le mouvement coopératif, nulle part il n'était prévu une inflexion pouvant provenir de la base. Au contraire, comme dans tous les systèmes économiques et politiques planifiés, au Sénégal, c'était au Commissariat au Plan qu'il revenait de créer les instances permettant de déterminer la doctrine et les méthodes de découpage et d'harmonisation des zones de polarisation dans lesquelles s'inséraient les structures communautaires de base, le tout passant sous la sanction gouvernementale. Par cette approche, les villages-centres et les bourgs-centres sont créés par le Commissariat puis validés ou non par le gouvernement. Il s'agit là d'un mode de gouvernance où le territoire local est pensé et découpé par des acteurs extérieurs au territoire et une idéologie décidée de l'extérieur, même si elle se proclame africaine.

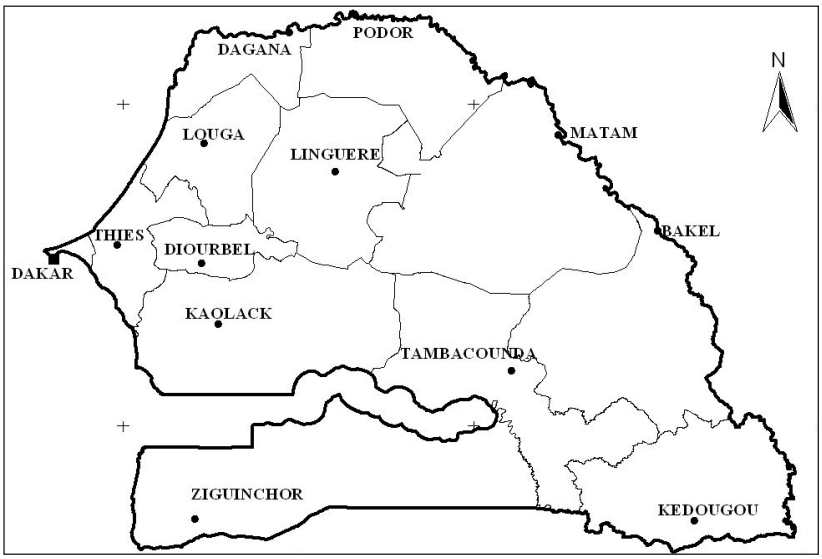
Le système territorial ainsi créé par la coopération rurale a fini, dans le territoire national, par opposer, d'une part des zones favorisées coïncidant soit avec les

villages-centres recevant plus facilement les services techniques de l'État pour l'encadrement et la formation, soit avec des villages où sont présentes de fortes personnalités politiques et, d'autre part, des zones reléguées au statut de villages secondaires et satellisées, dont l'importance est proportionnelle à l'intensité de leurs relations avec les villages-centres.

L'autre conséquence, probablement la plus ressentie, c'est l'émergence d'une classe sociale d'hommes d'affaires et de marabouts, souvent à la tête des coopératives, et l'établissement de nouveaux rapports de domination à l'intérieur des nouvelles entités autres que ceux qui existaient du fait de l'administration coloniale. Paradoxalement, un tel système territorial ne sera pas remis en question à la fin de la présidence du Conseil. Seuls quelques réaménagements seront apportés sur la carte nationale en 1960 par la loi 60-15 du 13 janvier 1960. D'un territoire national, subdivisé en cercles et cantons, on passa à un territoire de régions, de cercles et d'arrondissements avec à leur tête des gouverneurs pour les régions, des commandants pour les cercles et des chefs pour les arrondissements (cf. cartes 1, 2).

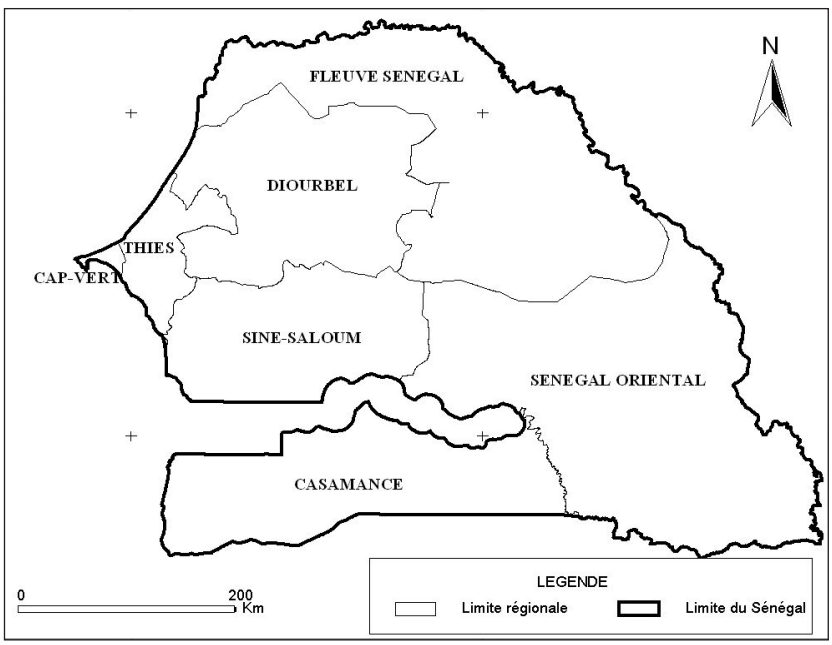
Les nouveaux pouvoirs se voyaient attribuer des fonctions régaliennes comme le contrôle des ressources et des populations, la régulation des flux économiques et migratoires et la coordination dans les limites de leur entité territoriale. Bref, il s'agissait surtout de territoires administratifs, créés pour faire exister l'État central nouvellement indépendant. C'était, certes, une première mutation par rapport au legs colonial en matière d'administration territoriale, mais dans le fond, c'est une mutation qui ne changeait pas grand-chose à la gouvernance des territoires situés à la base dans ces premières années postindépendance. D'ailleurs, pouvait-il en être autrement, vu que l'objectif poursuivi était surtout la construction d'un territoire national, commun à tous les Sénégalais et sur lequel reposait un État-nation assurant l'articulation de territoires forts, singuliers et incarnés ? Cette logique perdurera encore une décennie avant que s'amorce le début d'un long processus de décentralisation.

**Carte 1 :** Le territoire sénégalais par cercles en 1958




*Source :* Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT)

**Carte 2 :** Le territoire sénégalais par région en 1960




*Source* : Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT)

C'est au début des années soixante-dix que sont inaugurées les premières formes de gouvernance rurale à partir de la base.

## La gouvernance par les territoires locaux

Une décennie de gouvernance aura suffi au Sénégal pour se rendre compte du besoin d'associer davantage les populations locales à la conduite des activités de développement. Cette décennie postindépendance, qui fut peut-être la plus heurtée dans l'histoire récente du Sénégal, a démontré assez vite les limites de l'action gouvernementale dans un territoire centralisé, avec des moyens financiers limités. Là où un pays comme la France, pays fortement centralisé, a mis des siècles si on compte depuis la Révolution, ou au moins trois décennies, si on part de la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le Sénégal a, entre 1960 et 1970, suffisamment vécu l'expérience d'un territoire d'administration et de gouvernance centralisées, répondant à l'objectif premier de fonder et de consolider l'État-nation, pour se convaincre de la nécessité de passer à un mode de gouvernance partagée. Un partage, à la fois, du territoire, des ressources et des compétences. C'est dans cet élan qu'il faut placer les mutations qui interviendront, aussi bien dans la cartographie du territoire que dans les modes de gouvernance. Sans remettre en question les approches sectorielle et zonale de l'aménagement du territoire qui, déjà, étaient là, sous la période coloniale, l'État inaugure l'approche territoriale, c'est-à-dire un modèle de gouvernance des territoires par les collectivités locales. Dans les années soixante-dix, aller vers cette forme de management territorial était, sans aucun doute, au niveau du continent africain, une approche inédite pour ne pas dire révolutionnaire.

Pour introduire l'approche territoriale dans ses modes d'intervention sur le territoire, l'État agit sur deux registres à partir de 1972. D'abord, sur l'Administration. Celle-ci est réorganisée pour être une « administration de développement et de participation » (Diouf 1979). L'introduction de ces deux notions, développement et participation, pouvait être lue comme une volonté d'inoculer une dose plus importante de démocratie, mais c'était également le soubassement théorique d'une nouvelle politique économique et territoriale. Le développement était entendu ici au sens « perrouxien » du terme, c'est-à-dire la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître cumulativement et durablement son produit réel global (Diouf 1979). Quant à la participation[7], elle était considérée, selon Diouf, comme une exigence démocratique qui, précise-t-il, n'avait pas partout la même dimension élargie que celle qui lui était attribuée au Sénégal.

Le second registre sur lequel agit l'État est le territoire. En effet, l'approche territoriale qu'il avait choisi d'introduire l'obligeait à procéder à une réforme territoriale qui permit effectivement aux acteurs locaux de participer à la conduite des activités de développement. Cette réforme passa par la loi 72-02 qui, d'un

côté, maintiendra les régions et les départements, mais divisa les départements en arrondissements. Avec du recul, et au regard de toutes les réformes territoriales qui se sont succédé au Sénégal, notamment celles de 1996 et 2013, on peut considérer que la réforme de 1972 est probablement celle qui a été la mieux conduite. Étalée sur de nombreuses années, elle a commencé en juillet 1972 à Thiès comme région-pilote et expérimentale, puis elle a successivement touché les autres régions : Cap-Vert en décembre 1972, Sine-Saloum en juillet 1974, Diourbel et Louga en juillet 1976 et Casamance en juillet 1978. Les régions du Fleuve et du Sénégal Oriental seront réformées bien plus tard, en 1982. Cette hiérarchie territoriale et administrative est celle qui prévaut encore de nos jours.

En revanche, les collectivités locales sont la véritable innovation apportée par la réforme, notamment dans les rapports que les citoyens pouvaient avoir avec les territoires. Désormais, chaque région était subdivisée en Communautés rurales[8] dans les campagnes et en communes[9] dans les villes, bien que certaines parmi ces dernières existassent déjà sous l'administration coloniale. La dichotomie, rural-urbain, fut une des bases de construction de la nouvelle armature territoriale.

Cependant, on peut relever une sorte « d'incongruité » s'agissant de la région du Cap-Vert, aujourd'hui Dakar. Sans que l'on sache véritablement pourquoi, et en dehors des réalités territoriales de la région où l'on pouvait noter d'importantes localités rurales (Malika, Pikine, Keur Massar, Tivaouane Peul, Sangalkam, une partie de Bargny et Rufisque, etc.) et des activités agricoles et pastorales dans lesdites localités, le Cap-Vert[10] se voyait désigner comme une région totalement urbaine, d'où la communalisation de la région. Cela signifiait que les limites physiques du territoire de la commune de Dakar sont celles de la région du Cap-Vert. Pour mesurer une telle démesure, il faut par exemple essayer aujourd'hui de faire accepter aux citoyens de Pikine, de Rufisque ou Bargny qu'ils sont de la ville de Dakar. D'ailleurs, l'État semblait être conscient du problème, raison pour laquelle, la région de Dakar était la seule région du pays non départementalisée, mais divisée en circonscriptions urbaines.

Le refus de la ruralité de la capitale pouvait sauter aux yeux. Cette façon de concevoir le territoire, qui faisait abstraction de son contenu réel pour se focaliser sur le produit qu'on voudrait qu'il soit, amenait à ignorer les vécus des populations, donc les véritables territorialités qui y avaient lieu. Elle aura conduit, inévitablement, à mettre de côté ou à exclure du projet de développement territorial des acteurs et des synergies dont la prise en compte aurait changé le développement. Malheureusement, la nature institutionnelle et juridique du territoire en question excluait cette prise en compte. C'est comme si l'État, en agissant ainsi, voulait construire un « Dakar », capitale du Sénégal, et non la région du Cap-Vert, entité socio-spatiale plus diverse. La captation de la région par la capitale posa un autre problème, celui de la participation citoyenne et donc de la légitimité. Il est vrai, qu'à l'époque, l'absence d'une société civile organisée,

l'ignorance de la population sur les questions de gouvernance et le phénomène du parti unique étaient autant de raisons qui pouvaient expliquer qu'une telle réforme ne soit pas remise en question au grand jour.

## Une territorialité publique hybride

La réforme de 1972, aussi prudente et limitée qu'elle ait été, exprimait une tendance à la rupture et à la remise en question d'un long passé institutionnel et de gouvernance territoriale. Selon Ndegwa et Levy (2007), le Sénégal, en se lançant dans la décentralisation, expérimentait des initiatives pour neutraliser son héritage colonial de forte centralisation. Le voulait-il vraiment ? Cette question, on peut se la poser parce que, dans la réalité, l'État était plutôt partagé entre le souci, d'une part, de déléguer des territoires et des compétences, mais de l'autre, de continuer à exercer son pouvoir de contrôle et de régulation sur les territoires délégués ; des avantages qui rappellent l'appropriation du territoire sous l'administration coloniale.

Dans tous les cas, rupture coloniale ou évolution démocratique, la gestion territoriale qui s'est ensuivie exprime une sorte d'hybridité, voire d'antinomie de l'approche territoriale choisie par l'État. Celle-ci se reflétait dans les mécanismes qu'il avait choisis pour faire vivre les collectivités locales naissantes ainsi que les régions, départements et arrondissements créés par la réforme. Il s'agit en fait, d'une façon de faire du pouvoir central inspirée de l'école territoriale et administrative française, qui consiste à faire cohabiter, dans un même territoire, deux types de pouvoirs dont la légalité et surtout la légitimité ne s'abreuvent pas à la même source et qui dans la réalité fonctionnent en opposition permanente. Ces deux pouvoirs empruntent des approches territoriales dont les moyens politiques diffèrent ; aux uns, la déconcentration et, aux autres, la décentralisation.

La gestion territoriale qu'imposait la Réforme de 1972 poussait l'État à alléger la centralisation des pouvoirs octroyés et consolidés après l'indépendance en 1960 et durant la première décennie de gouvernance, tout en gardant de fortes capacités d'actions dans les territoires créés. La déconcentration était alors une trouvaille mécanique qui avait le don de créer ce que nous appelons une sorte d'élite institutionnelle territorialisée (gouverneur, préfet, sous-préfet, directeurs de services publics régionaux et départementaux, etc.) et une élite locale constituée d'élus des communes et communautés rurales et de personnalités cooptées dans les conseils ruraux et les municipalités, dont par ailleurs la légitimité politique et la représentativité étaient souvent contestées. Sans entrer dans la gestion quotidienne des territoires par ces deux catégories de pouvoir, parce que nombreux sont les travaux qui l'ont déjà fait (Diakhaté 2011 ; Diop 2006), on peut noter que l'élite institutionnelle territorialisée, celle qui donc prolongeait l'État dans les territoires locaux, était surtout l'assurance que le territoire commun n'était pas remis en question. Dans le contexte africain de la fin des années soixante, l'État sénégalais était

plus obsédé par la nécessité de « contrôler l'intérieur du pays, d'arrêter les tendances centrifuges potentielles qui, à travers le continent, menaçaient même l'existence de l'État » (Ndegwa & Levy 2007:12). C'est fort de cette nécessaire sécurité que l'État a mis en place un système d'administration descendante des territoires de l'intérieur. Une telle logique, certes justifiable dans son contexte, affaiblissait néanmoins l'impact de la décentralisation et rendait les institutions locales fortement dépendantes des services déconcentrés de l'État. Par exemple, dans le domaine financier, les collectivités locales se signalaient par la faiblesse de leurs ressources. Les rares moyens dont elles disposaient leur venaient de dotations que l'État mettait à leur disposition, mais qu'elles devaient aller chercher auprès des préfets et sous-préfets, qui à leur tour profitaient de leurs prérogatives dominantes. Le territoire étant l'incarnation des symboles, l'on comprend, ainsi, pourquoi cette décentralisation n'est pas souvent citée comme un exemple de gouvernance locale au Sénégal.

Au final, la réforme de 1972 inaugure certes, au Sénégal, la décentralisation, mais fortifie le rôle de l'État en liant le fonctionnement des structures locales et les besoins des populations locales au bon fonctionnement des services déconcentrés (Diakhaté 2011). Peut-être est-ce là l'une des explications de cette « culture de soumission » à l'autorité de l'État qu'on retrouve chez la plupart des élus locaux ou du « mépris » provenant de la bureaucratie de l'État central à l'endroit des pouvoirs locaux.

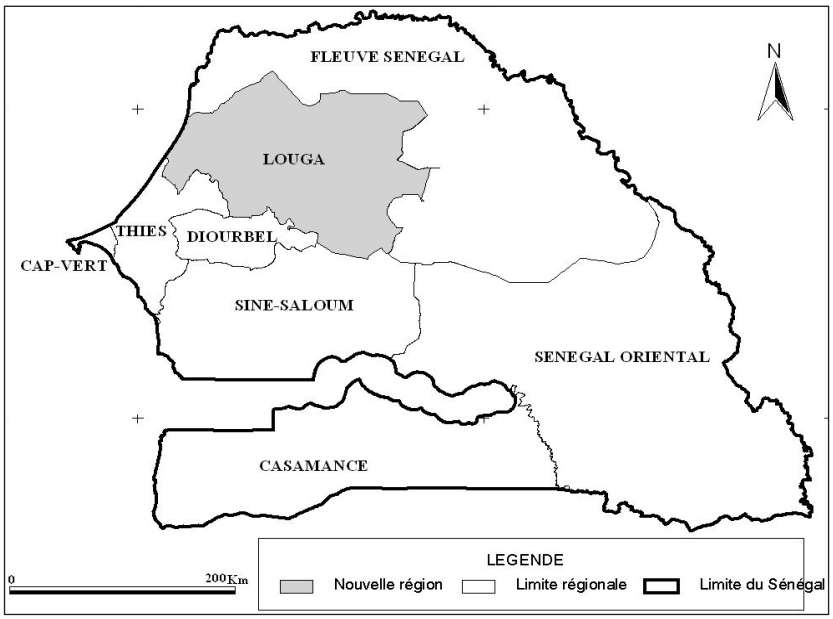
## La carte territoriale héritée de la réforme de 1972 : l'obsession du découpage

Le réaménagement territorial est, sans aucun doute, l'autre volet de la Réforme de 1972, indéniablement fondateur de l'armature territoriale du Sénégal sur laquelle va, désormais, se superposer – sans pour autant la changer fondamentalement – une série de réformes. Les trois échelons administratifs (la région, le département et les arrondissements) et les deux échelons locaux (la commune et la communauté rurale) n'ont jusqu'ici jamais été remis en question. En fait, ils procèdent d'un long processus, consacré par les lois 70-02, 72-27 et 72-895. Ces trois lois confirment le découpage administratif en sept régions déjà établi en 1960 (cf. Carte 2). L'impact territorial de cette grande réforme est tel qu'aujourd'hui, certains préfèrent parler de l'Acte I de la Décentralisation sénégalaise. Ils n'ont pas complètement tort. En effet, le pays allait connaître de profondes mutations dans sa hiérarchisation administrative et territoriale ainsi que dans la distribution des pouvoirs, aussi bien dans l'administration (on parle désormais d'administration territoriale) que dans les collectivités locales. Par exemple, parmi ces mutations, il y a celle de la réforme de 1976, qui scindera la région de Diourbel en deux pour donner lieu d'une part à Diourbel (qui correspond à l'ancien cercle de Diourbel de 1958) et d'autre part à la région de Louga, qui couvrira les anciens cercles de Louga et Linguère, désormais érigés en départements. Cette réforme ramène le

nombre de régions au Sénégal à huit (cf. Carte 3), qui gardent, tant soit peu, le caractère naturel de leurs limites.

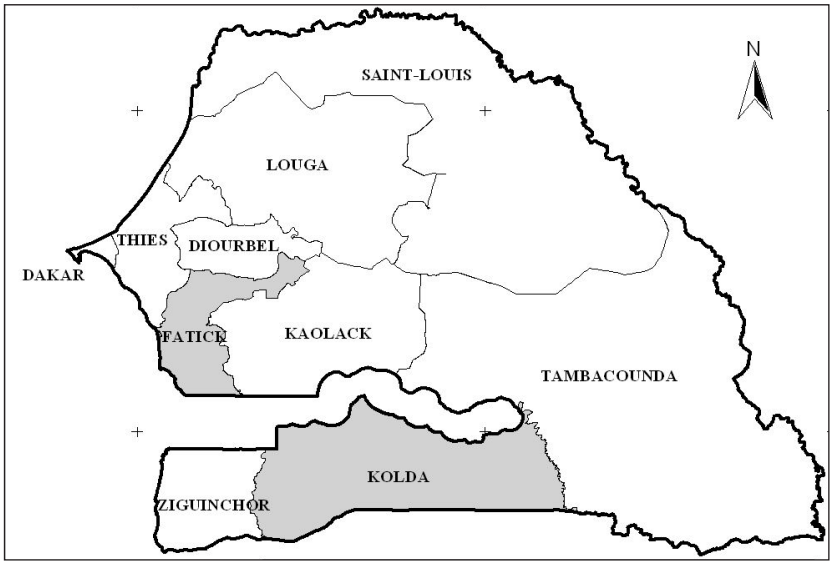
Toutefois, le découpage, comme outil de territorialisation publique des politiques de développement, allait encore s'opérer quelques années plus tard, toujours par la voix législative. C'est ainsi qu'en 1984, la loi 84-22 ramènera le nombre total des régions du Sénégal à dix, en donnant naissance à deux nouvelles entités régionales (cf. Carte 4). La région du Sine-Saloum s'est scindée en deux pour donner lieu aux régions de Fatick et de Kaolack, celle de la Casamance en régions de Kolda et Ziguinchor.

**Carte 3 :** Le territoire sénégalais par région en 1976




*Source* : Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT)

**Carte 4 :** Le territoire sénégalais par région en 1984

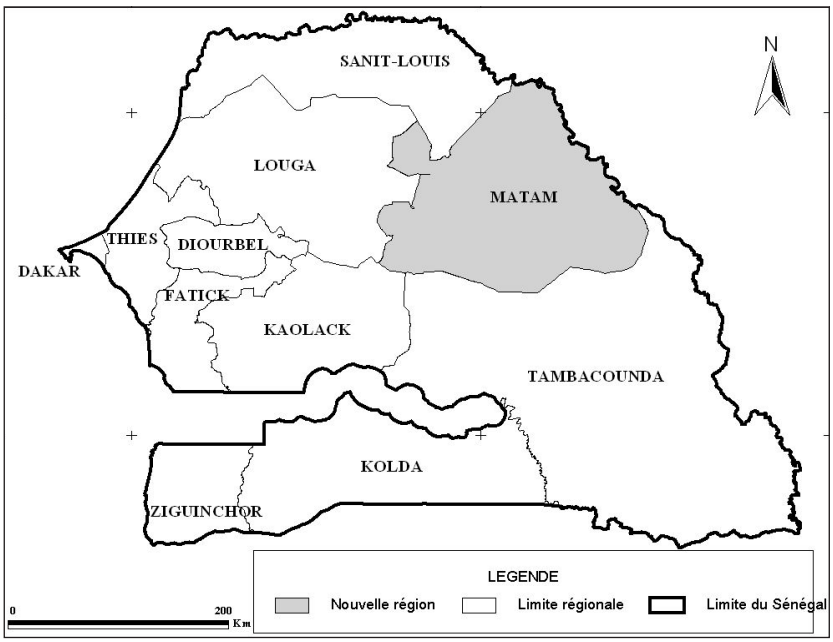


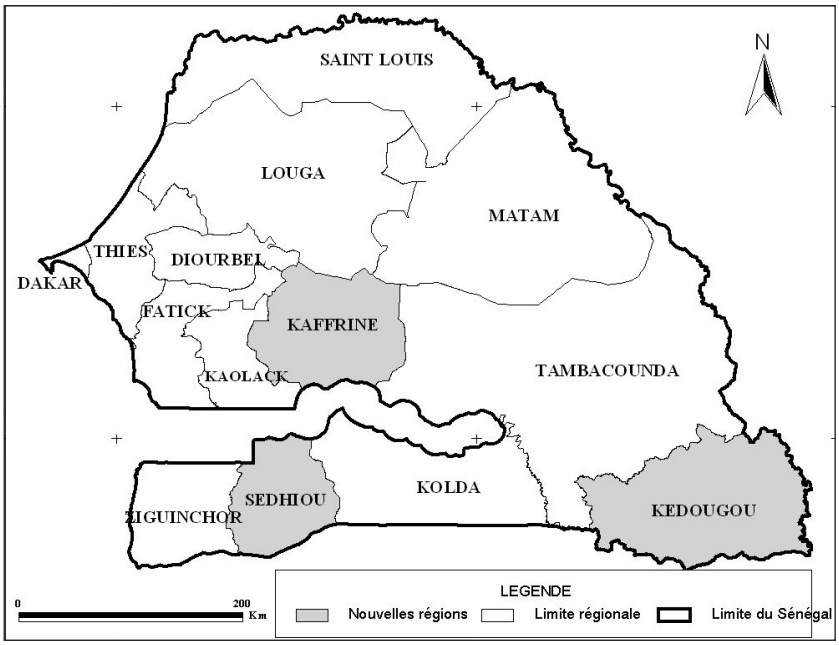

*Source :* Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT)

Toujours dans ce mouvement de restructuration administrative et territoriale, l'année 2008 verra la création de trois autres régions (Kaffrine, Sédhiou et Kédougou) issues respectivement des divisions régionales de Kaolack, Kolda et Tambacounda (cf. Carte 6). Le changement opéré est intéressant à un double plan. D'abord, c'était la première fois, depuis que le territoire était divisé en régions qu'on voyait un découpage qui ne prenait pas en compte les limites naturelles imposées par la géographie physique. L'autre donnée importante à noter, est le fait que ce redécoupage de 2008 faisait suite à une tentative, non aboutie, de provincialisation du territoire sénégalais par l'ex-président de la République, Abdoulaye Wade. Il voulait transformer les régions en provinces avec, à la tête de chaque province, un président de province, et dans le gouvernement central, un ministre chargé de la gouvernance des provinces. La justification : le besoin de « décentraliser au maximum les pouvoirs et les décisions ». Faut-il comprendre par provincialisation, la conciliation de la décentralisation et des histoires des territoires ? Tout porte à le croire si on se fie à l'organisation de la province telle que préconisée par l'ex-président. Chaque province devait être structurée par deux pouvoirs, l'un législatif (exercé par une assemblée provinciale) et l'autre exécutif, dirigé par un président, des secrétaires qui feraient office de ministres de province et qui auraient en charge les questions de santé, d'éducation, d'agriculture, d'environnement, d'infrastructures. En plus de cette architecture institutionnelle provinciale, le pouvoir serait représenté par un ministre résident.

Ce projet de décentralisation par une remise à jour des entités territoriales historiques ne durera pas longtemps. Cependant, il aura révélé le rapport prudent que les Sénégalais avaient envers les territorialités historiques. Par exemple, selon Ibrahima Sall (2008)[11], la provincialisation ne visait rien d'autre que « l'éclatement de l'entité territoriale fuutanke alors qu'on ne pense pas faire la même chose pour le Kajoor, le Jolof, le Njambuur, le Waalo Barak ». Selon lui, si l'on veut restituer la territorialité historique de chaque État précolonial, il faudra le faire pour tous et non exclusivement pour les États wolofs, car il y a aussi le Bunndu, le Fuuta Tooro, le Gajaaga, le Sine, etc. À partir de cette expérience avortée de provincialisation des régions, on peut tirer deux enseignements : d'une part que l'on ne fera « jamais », au Sénégal, une décentralisation à partir des entités territoriales précoloniales, et d'autre part que les Sénégalais se sont approprié le territoire postcolonial et ses démembrements et que c'est par conséquent avec ces entités territoriales construites qu'il faut penser les nouvelles territorialités.

**Carte 5 et 6 :** Le territoire sénégalais en 2002 et 2008






Pour résumer, on s'aperçoit que, de 1960 à 2008, la trajectoire territoriale du Sénégal n'a pas cessé d'être affinée à travers une série de découpages dont le but était soit d'asseoir un État-nation stabilisé, soit de mettre en chantier une meilleure mise en valeur des régions naturelles, soit d'introduire une dose de représentation locale. Le nombre total des entités régionales sénégalaises est ainsi passé de sept en 1960 à quatorze aujourd'hui (cf. Carte 5).

Le long parcours du découpage territorial et administratif sénégalais a débouché sur d'importantes disparités régionales qui méritent d'être reconsidérées, d'autant que les logiques politiques qui ont présidé le plus souvent au découpage territorial se sont traduites par la définition d'entités territoriales incohérentes sur les plans économique ou spatial et ne pouvant répondre de manière pertinente aux préoccupations des populations (CNPAD 2013).

## La décentralisation : l'option de la territorialisation des politiques publiques de développement

La territorialisation des politiques publiques est une expression récente dans le discours de la gouvernance politique et administrative au Sénégal. Elle a été utilisée pour la première fois dans le cadre des conseils ministériels décentralisés, en l'occurrence celui tenu dans la région de Ziguinchor en 2012. Il s'agissait alors d'adopter cette nouvelle démarche où le territoire est l'épicentre du système de gouvernance en ce sens que les politiques publiques sont inscrites

dans les territoires, de manière coordonnée et complémentaire, pour aboutir à leur meilleure appropriation par les acteurs locaux concernés au niveau local (CNPAD 2013:21). Cette nouvelle démarche sera consacrée par la loi 2013-10 du 23 décembre 2013, portant code des Collectivités locales, qui initie ce qui est désormais appelé Acte III de la Décentralisation. Présentée comme une loi évaluative et corrective, elle vise donc à faire l'état des lieux des collectivités locales créées par les précédentes lois de décentralisation de 1996, les 96-07 et 96-09.

## La région, lieu d'impulsion du développement local

La décentralisation au Sénégal prend un tournant décisif dans les années quatre-vingt-dix dans un contexte économique difficile et un contexte politique qui était, depuis quelques années, chaotique. Les conséquences, négatives et positives, des politiques d'ajustement structurel, notamment en termes de responsabilisation des acteurs locaux et de désengagement de l'État central offraient un terreau relativement favorable à la décentralisation. Cependant, elle venait après la grande réforme de 1972 qui avait inauguré les collectivités locales rurales et confirmé les communes urbaines, sans toutefois leur conférer les compétences et les moyens nécessaires. L'innovation de la réforme de 1996 présente deux aspects : le premier, c'est l'introduction de la régionalisation comme instrument de développement territorial et de la région comme la première collectivité locale dans la hiérarchie de l'administration territoriale locale. Le second aspect, innovant, c'est le transfert de quelques compétences aux collectivités locales ainsi que la mise à disposition des moyens financiers (fonds de dotation) pour le renforcement des ressources techniques et humaines des collectivités locales. On aura noté qu'avec la réforme de 1996, c'était la première fois qu'une réforme territoriale était initiée sans redécoupage des territoires existants. La région, nouvelle collectivité locale, est en réalité superposée à la région administrative et territoriale qui existait et qui était gérée par le pouvoir déconcentré. Cependant, en termes de gouvernance politique et économique, la région, ainsi que les autres collectivités locales (la commune et la communauté rurale), acquiert une plus grande autonomie dans la gestion de son budget grâce à l'institution du contrôle de l'égalité a posteriori, ce qui est un véritable allégement. Grâce à cette mesure, les maires et les présidents de région disposent de plus d'autonomie et ne sont plus obligés, comme dans la réforme de 1972, notamment pour les maires, de recourir au gouverneur ou au préfet pour disposer de fonds ou pour décider de leurs investissements.

Après quasiment deux décennies d'application, on peut considérer que la gouvernance locale, apportée par la décentralisation de 1996, est un tournant décisif en matière de création de nouvelles territorialités au Sénégal, tant par l'ampleur des nouvelles compétences désormais exercées que par la place de l'élu local dans la gouvernance locale. Cependant, cette gouvernance est loin d'être satisfaisante si l'on se réfère aux acteurs locaux. Par exemple, d'après Pape Babacar M'Bengue[12],

la décentralisation n'a pas atteint ses objectifs pour trois raisons. La première raison tient au fait qu'elle n'a pas apporté le développement social, économique et culturel de chaque région. La deuxième raison est qu'elle n'est pas arrivée à installer une administration proche des usagers comme c'en était l'objectif. Et enfin, elle n'a pas pu instituer des régions dynamiques. D'autres facteurs sont mentionnés par le Code général des collectivités locales. Il s'agit par exemple du manque de viabilité des territoires et de valorisation des potentialités de développement des territoires, de la faiblesse de l'aménagement du territoire due à une architecture territoriale rigide, de la faiblesse de la gouvernance territoriale accentuée par la multiplicité d'acteurs aux logiques différentes, de la faiblesse de la coproduction des acteurs du développement territorial, etc.

Qu'il s'agisse des enseignements émanant du vécu des acteurs locaux ou d'enseignements provenant des services techniques de l'État, l'expérience de la réforme de 1996, l'Acte II de la décentralisation, témoigne, certes, de la création d'un cadre institutionnel et politique relativement fonctionnel, mais ne laisse aucune place aux intra-territorialités, aux inter-territorialités, encore moins aux trans-territorialités. Dans un tel dispositif, la créativité territoriale, l'innovation ou la prise de risque territorial ne sont guère facilitées, ce qui, au final, fait que les territoires restent confinés dans leurs limites administratives et ne fonctionnent pas comme des entités socio-spatiales porteuses de progrès pour les populations. Évidemment, un tel contexte ne favorise pas une mise en œuvre efficace de l'option territoriale du développement parce que les politiques publiques de développement ne trouvent pas, au sein des territoires, des dynamiques territoriales suffisamment fortes pour les porter.

## L'Acte III de la décentralisation : les inconvénients de l'impréparation et de la précipitation

L'impréparation et la précipitation sont deux qualificatifs qui reviennent souvent lorsqu'on interroge les élus locaux sur l'Acte III de la décentralisation. Est-il possible de parler de celui-ci sans s'interroger sur les Actes II et I ? En réalité, il n'a jamais été question d'Acte I ou II, même si aujourd'hui, par une sorte de rétroactivité, sur ce sujet, l'Acte I renvoie à la réforme de 1972 et l'Acte II à celle de 1996. L'Acte III dont il est question coïncide avec l'arrivée de Macky Sall à la tête de la République du Sénégal. Cependant, il a surpris beaucoup de Sénégalais puisque, nulle part dans le Y*onou-yokouté* (programme de Macky Sall lors de la campagne électorale de 2012), il n'était mentionné un réaménagement ou une refonte de la politique de décentralisation de 1996. C'est à Saint-Louis[13] que le président de la République annonça, pour la première fois, qu'il allait procéder au bilan de la décentralisation et qu'il procéderait par la suite à la troisième réforme de la politique de décentralisation du Sénégal, qu'il dénomma « Acte III » de la décentralisation[14]. Présentée comme une approche évaluative, le président en

justifiait le projet par le besoin d'apprécier, de fond en comble, la politique de décentralisation à la lumière du nouvel ordre mondial de gouvernance locale axée sur un certain nombre de critères ; en l'occurrence : la transparence dans la gestion, l'efficience, la compétitivité, l'esprit d'initiative et l'audace dans les relations.

Les élus locaux, la société civile, les populations en général ont-ils compris ce changement de postulats ? Tout porte à croire le contraire même si, à la différence des réformes précédentes, l'Acte III est fortement décrié, à la fois pour la faiblesse du diagnostic des lois de décentralisation de 1996 et pour le temps très court consacré à la préparation, parce que, faut-il le rappeler, le Comité national de pilotage des réformes de la décentralisation a été mis en place le 13 mai 2013 et la loi consacrée le 28 décembre de la même année. Pour rappel, la réforme territoriale et administrative de 1972 a mis 10 ans à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. Selon Pape Babacar MBengue, maire de Hann-Bel Air, « ils ont fait la réforme seuls, entre fonctionnaires et universitaires. Je leur ai dit qu'ils pouvaient connaître les lois mieux que nous, mais qu'ils ne pouvaient pas connaître la vie des populations dans les collectivités mieux que nous ». Malgré des problèmes de méthodologie, l'Acte III tente de répondre à un certain nombre de contraintes assez souvent rencontrées dans la gouvernance locale au Sénégal.

## L'Acte III : le besoin de requalifier l'espace et les territoires

À la différence de l'Acte II de la Décentralisation, l'Acte III n'apporte aucun redécoupage du territoire. Les entités territoriales héritées de la réforme 1972 et celles de 1996 sont restées intactes. En revanche, cette dernière réforme introduit un changement majeur, la « territorialisation des politiques publiques ». Elle se traduit par une requalification de l'espace et un changement de paradigme de la gouvernance territoriale (Diakhaté 2011) autour de la suppression de la région, la départementalisation et la communalisation intégrale. En réalité, tout projet territorial porte une réalité complexe qui témoigne des choix de domestication de l'espace d'une société face aux contraintes diverses qu'elle rencontre à un moment donné de son évolution. Il s'agit d'un projet « syntagmatique » (Raffestin 1980) qui, se faisant, construit, déconstruit et reconstruit le territoire d'abord par des intentions, idéalisées puis idéellisées et enfin objectivées. Ce triptyque décrit la posture idéologique du président Macky Sall qui, en promulguant l'Acte III, requalifie l'espace sénégalais, d'une part, et d'autre part, change la matrice de la gouvernance locale en cours jusqu'ici par la disparition de la région et l'érection du département au rang de collectivité locale. Il s'agit alors, dans les objectifs assignés à la nouvelle réforme, d'édifier dans le pays des « territoires viables et durables » (CNPAD 2013), à même de supporter la nouvelle gouvernance qu'implique la territorialisation des politiques publiques.

Pour ce faire, comme dans toute politique territoriale, les objectifs spécifiques de l'Acte III reposent sur trois dimensions. D'abord l'identification des échelles

spatiales et socio-économiques de gouvernance grâce auxquelles se construit une cohérence territoriale par la réorganisation de l'espace et l'émergence de pôles de développement. Il s'agit ensuite de travailler à la clarification des relations entre acteurs de façon à s'assurer de leur articulation avec les compétences et les ressources transférées. Et enfin, il s'agit de s'assurer de l'effectivité de l'adéquation de la super-infrastructure aux besoins des territoires, tant dans les mécanismes de financement que dans la gouvernance budgétaire.

Globalement, il ressort de l'analyse des objectifs de la réforme ainsi que de sa justification politique (une nouvelle territoriale axée sur les principes suivants : transparence, efficience, compétitivité, esprit d'initiative et audace dans les relations) que la gouvernance préconisée dans l'Acte III, suggère que les collectivités locales développent désormais des territorialités, dignes de celles des entreprises privées, qui puissent les rendre moins dépendantes des ressources de l'État central. Cette orientation des collectivités locales vers plus d'autonomie, plus d'efficacité et plus de créativité, traduit en fait une insertion des territoires dans les paradigmes de l'économie libérale triomphante. D'ailleurs, dans le document préparant la loi portant l'Acte III, il est clairement précisé que cette loi permettra d'une part d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable et à l'État, d'autre part, de s'orienter vers l'équité sociale et territoriale (CNPAD 2013:22).

## Une architecture territoriale plus aérée

L'aération du dispositif institutionnel par la réduction des échelons administratifs est probablement l'innovation la plus appréciée par les acteurs locaux. Elle se traduit dans l'Acte III par la consécration de trois niveaux de territorialités : le pôle territorial, le département et la commune.

En effet, de l'expérience de l'Acte II de la décentralisation, il était ressorti que les collectivités locales régionales étaient l'échelon le moins performant alors que sur elles reposaient l'impulsion du développement des collectivités locales dépendantes, la commune et les communautés rurales. Selon le maire de Ndiass, la région de Thiès n'a jamais pu s'acquitter convenablement de sa mission de coordination des actions de développement de l'État et des collectivités locales comme Mbour, Ndiass, Thiès, Tivaouane, Pout et les communautés rurales. D'ailleurs, le président Macky Sall, lors d'une visite à Tivaouane, disait qu'un habitant de Mbour se sentirait plus concerné par le département de Mbour que par la région de Thiès. Donc, il apparaît que les collectivités régionales ont certes manqué de moyens financiers pour accomplir leurs missions, mais il leur a aussi manqué une bonne maîtrise de l'espace territorial régional et de sa diversité. C'est pourquoi, dans sa première phase d'application, l'Acte III a consacré la suppression de la région en tant que collectivité locale et a promu les départements au rang de collectivité locale. Elle a également introduit la « communalisation intégrale », ce

qui, du coup, a fait des communes d'arrondissements et des communautés rurales des communes de plein exercice au même titre que les communes déjà existantes dans les Actes I et II. Construite pour alléger l'administration, introduire plus de proximité avec la population et plus de rapidité dans le traitement des dossiers, la départementalisation se présente aussi comme un émiettement du territoire en davantage de communes. De 14 collectivités locales régionales, on passe désormais à 42 collectivités locales départementales.

Quant aux collectivités locales communalisées, l'indifférenciation qui s'installe désormais entre les communes rurales et urbaines introduit un flou dans la gestion des réalités territoriales du pays. On peut s'interroger sur la pertinence d'un tel choix dans un pays où la majeure partie du territoire est sous emprise agricole et où la majeure partie de la population vit en milieu rural, d'autant que, s'il s'agit de permettre aux communes « rurales » d'accéder aux financements des partenaires au développement et d'accroître leurs possibilités en matière d'aménagement du territoire, un réaménagement législatif aurait pu régler ce type de problèmes et aurait l'avantage de sauvegarder l'identité rurale de ces collectivités locales. D'ailleurs, en comparaison avec le schéma de décentralisation de la France qui compte 36 682 communes, la communalisation intégrale rappelle, à juste raison, les « mille feuilles » françaises, une façon de mettre l'accent sur le trop grand nombre de communes, d'autant plus qu'entre celles-ci, dans le cas du Sénégal, il n'existe aucun dispositif juridique qui les pousse à travailler en intercommunalité. Ce problème pourrait, même si ce n'est pas prévu dans les textes, être pris en charge par le pôle territorial, l'échelon supérieur d'agrégation des départements et des communes.

## Le pôle territorial, la nouvelle énigme de l'Acte III de la décentralisation

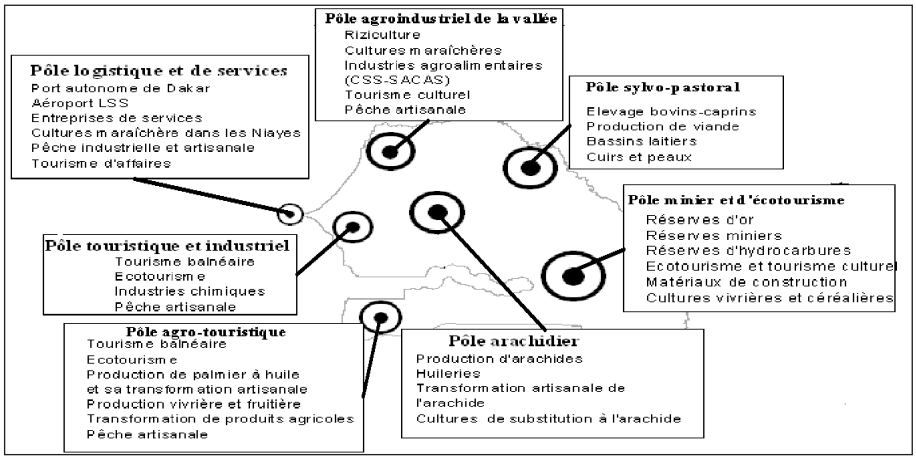
Le pôle territorial fait partie de la deuxième phase de la mise en application de l'Acte III de la décentralisation. Il faut rappeler que jusqu'ici, les pôles de développement connus au Sénégal étaient organisés autour d'entreprises publiques (SONACOS, SOMIVAC, SAED, SODEVA) qui avaient pour mission de mettre en valeur les ressources naturelles de la région et d'impulser le développement régional. Affectées par la crise économique, elles disparaîtront, pour la majeure partie d'entre elles, sous l'effet des programmes d'ajustement structurel. Aujourd'hui, en dehors de la SAED, de la SODEFITEX et de SUNEOR, lesdites sociétés au Sénégal n'existent plus. La disparition de ces sociétés avait également fait disparaître un schéma d'aménagement du territoire national qui passait par l'articulation de régions économiques adossées aux entreprises d'État. Toutefois, à la faveur de l'Acte III de la décentralisation, la notion de pôle est réintroduite, cette fois-ci, avec une reconnaissance institutionnelle.

Le pôle territorial est, avec le département et la commune, le dernier échelon de la nouvelle matrice territoriale à mettre en place. Cependant, il est le plus grand en superficie et au niveau institutionnel, il se situe à un rang supérieur

aux autres entités territoriales. Regroupements de plusieurs départements, il est prévu pour être l'échelle spatiale et décisionnelle où sont cohérés les outils de planification des actions de développement.

Toutefois, on peut lire les pôles territoriaux de développement comme étant le moyen pour l'État de revenir à une régionalisation maîtrisée, ce qui semblait ne plus être le cas avec la multiplication des régions depuis 2002. Le Comité de pilotage de l'Acte III avait recommandé que les pôles territoriaux de développement soient limités au plus à huit ; au final ils sont au nombre de sept (cf. carte 7).

**Carte 7 :** Le Sénégal en pôles territoriaux en 2013, améliorer la lisibilité




*Source :* Association des maires du Sénégal (AMS)

Cette carte des pôles territoriaux rappelle exactement la carte de la répartition du Sénégal en 1960 en sept régions selon leurs dispositions agro-écologiques. Les critères de détermination des pôles territoriaux combinent des facteurs naturels et des facteurs anthropiques. En ce sens, il n'y a point d'inventivité. Pire, on peut noter un certain paradoxe dans le fait qu'au sein d'une démarche de décentralisation, un maillon aussi important que le pôle territoire soit décidé par l'État central, aussi bien dans la définition de ses limites physiques que dans son orientation économique. On aurait pu s'attendre plutôt à des négociations entre les collectivités locales (départements et communes) pour mutualiser leurs moyens et leurs besoins au sein de pôles territoriaux qu'elles auraient « librement » choisis. Avant même qu'ils ne soient mis en place, compte tenu de leur nature de regroupements de départements par le pouvoir central, on peut déjà supposer qu'ils seront confrontés aux mêmes problèmes que les collectivités régionales disparues, mais également qu'ils seront des lieux de tensions territoriales liés aux enjeux territoriaux spécifiques à chaque département et aux problèmes d'organisation et de gestion de l'espace.

## Conclusion

Gouverner et administrer un territoire sont deux objectifs face auxquels quasiment tous les pays éprouvent des problèmes. En effet, dans ces deux domaines, il n'existe pas de modèles parfaitement satisfaisants. Qu'il s'agisse de pays aux territoires déconcentrés avec une administration émanant du pouvoir central ou de pays aux territoires décentralisés ayant à leur tête des administrateurs élus, le problème de la meilleure gouvernance se pose toujours. Elle se pose parce que très souvent, l'exemple du Sénégal le prouve éloquemment, le pouvoir central soucieux de maintenir son influence et son contrôle sur les ressources territoriales est partagé entre le besoin d'alléger les coûts que lui impose le développement des territoires et le besoin de s'assurer que l'intégrité du territoire ne lui échappe pas. Même dans les pays où la question de l'intégrité du territoire national est dépassée, parce que consolidée quasi définitivement, des impératifs politiques locaux, déterminants pour le niveau national, obligent le pouvoir central à s'intéresser aux territorialités locales. Le Sénégal est probablement l'un des rares pays africains à avoir très tôt, au début de l'indépendance, associé dans une politique globale l'émancipation politique, le développement économique et la maîtrise du territoire. Cependant, comme dans tout projet de développement territorial, la projection dans l'espace de raisons subjectives (idéologiques et culturelles) et de raisons objectives (l'amélioration des conditions de la population) a rendu le territoire complexe et quelquefois disputé. Le conflit qui a opposé Mamadou Dia et Senghor en 1962 est en ce sens révélateur d'une opposition de vue sur les formes et les voies que devait prendre la territorialisation des politiques publiques au Sénégal.

D'ailleurs, à partir de cet événement majeur, on remarque que les différentes politiques territoriales qui ont été adoptées sont allées, toutes, soit dans le sens de découper ou de redécouper les entités socio-spatiales, à partir de déterminants issus de la géographie des lieux, des caractéristiques sociotechniques et de facteurs économiques (le décret n° 60-113 du 10 mars 1960, loi 72-25 du avril 1972 et loi 96-06 du 22 mars 1996), soit plus récemment, avec l'Acte III (loi 2013-10 du 28 décembre), dans le sens de requalifier les territoires pour initier de nouvelles formes de gouvernance axées sur des principes tels que la transparence, l'efficacité, l'esprit d'initiative et l'audace.

Toutes ces expériences de gestion territoriale qui se sont succédé au Sénégal révèlent la recherche d'un « optimum territorial », c'est-à-dire du cadre approprié à la mise en œuvre de politiques publiques de développement. Ont-elles permis d'atteindre cet objectif ? On pourrait répondre par la négative, si l'on sait que l'Acte III, adopté récemment, est une réforme qui vise à doter le pays de « territoires viables et durables pour la territorialisation des politiques publiques ».

Cependant, de cette série d'expériences de gestion territoriale, on apprend que le projet territorial sénégalais est toujours confronté, outre la faiblesse des moyens financiers, à la lancinante question du découpage. En effet, pratiquement, chaque

réforme territoriale apporte son lot de découpages pour répondre à des objectifs divers (électoral, clientéliste, administratif, économique, etc.) qui se superposent, s'interpénètrent ou se rejettent. Cette question du découpage est stratégique dans tout projet territorial. Dans le cas sénégalais, il est peut-être temps de régler définitivement ce problème parce que de sa solution dépendent d'autres questions et d'autres dimensions du développement territorial, en l'occurrence les homogénéités, les équilibres et les complémentarités des territoires dans l'espace national par la promotion de politiques d'inter-territorialité et de trans-territorialité.

## Notes

1. Cette logique de commande s'observe en Afrique à travers les conséquences de la Conférence de Berlin sur la configuration et plus récemment la décentralisation opérée dans les années quatre-vingt-dix, mais également l'évolution territoriale de pays comme le Mali, le Soudan, etc. En Europe, on peut citer l'exemple des pays de l'ex-Yougoslavie, mais également de quelques pays l'ancienne Union soviétique.
2. À l'indépendance, les nouvelles autorités voulaient organiser le développement non sur la base de ces zones homogènes héritées de l'époque, mais plutôt sur une nouvelle géographie, sur de nouvelles connaissances (d'où les études du CINAM /SERESA) et sur une nouvelle administration. La loi 60-015 du 13 janvier 1960 portant sur l'organisation administrative du Sénégal, et le décret n° 60-113 du 10 mars 1960 constituent les premiers cadres de référence de l'organisation territoriale du Sénégal.
3. « En 1956, le Gouvernement français, par la loi-cadre dite Loi Deferre, accorde l'autonomie interne au Sénégal. Le 27 mai 1957, le Sénégal forme ainsi son premier gouvernement dans le cadre de la communauté française avec comme Président, Pierre Lamy et, comme Président du Conseil, Mamadou Dia » (DIOP 2006:79). Déjà, en 1959, « les études Lebret avaient mis en évidence la nécessité d'une réforme administrative… visant à faire coïncider les structures d'organisation de l'action gouvernementale avec le découpage des « espaces de développement » optimaux » (Colin 2007: 215).
4. D'après Roland Colin, c'est à cette période qu'apparaît explicitement dans les discours, notamment de Senghor et de Dia, la problématique de la construction nationale. On peut lui opposer quelques réserves parce qu'en réalité, le débat sur la construction nationale et les figures de la nation commence chez Dia et Senghor bien avant cette époque (L. S. Senghor, *Nation et voie africaine du socialisme*, Présence Africaine, 1961 et M. Dia, *Nations africaines et solidarité mondiale*, Presses universitaires de France, 1960 (rééd. 1963).
5. L'ONCAD s'occupe de l'encadrement des coopératives et des groupements pré-coopératifs, de la commercialisation des produits collectés par les coopératives, de l'appui à la Banque nationale de développement du Sénégal (BNDS), de l'exécution du programme agricole, d'apporter des prestations de services aux communautés rurales, de transporter les produits collectés et de gérer les semences
6. La dépossession permet à l'État de marquer son appropriation des terres du pays en procédant à un découpage de celles-ci en zones urbaines, zones de terroir, en zones

pionnières et en zones classées, et en faisant de telle sorte que les terres ne peuvent être immatriculées qu'en son nom, sauf pour des occupants qui avaient déjà réalisé des aménagements à la date d'entrée en vigueur de la loi.

7. Pour des développements plus détaillés sur la notion de participation, dans le schéma sénégalais de l'aménagement du territoire, nous suggérons la lecture de l'article de Mbaye Diouf paru en 1979 dans la Revue *Éthiopiques* intitulé « Participation et réforme administrative sénégalaise ».
8. Selon la loi 72-02, une communauté rurale est le regroupement de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables de trouver les ressources nécessaires à leur développement.
9. Selon la loi 66-46, la commune est créée par le groupement d'au moins 1 000 habitants d'une même localité, unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans les intérêts de la nation.
10. C'est un autre décret, 72-895 du 21 juillet 1972, qui détermine l'organisation administrative et territoriale de la région du Cap-Vert.
11. http://www.paperblog.fr/1186640/abdoulaye-wade-pyromane-ethnique-par- ibrahima-sall/#ExgQqOoA8w2kJBWy.99, consulté le 2 décembre 2015
12. Maire de la commune de Hann-Bel Air
13. Conseil des ministres du 7 juin 2012.
14. Le processus de l'Acte III de la décentralisation a été lancé le 19 mars 2013 à l'hôtel King Fahd Palace par le président de la République qui, par le décret n° 2013-581 du 29 avril 2013, a mis en place un Comité national de pilotage des réformes de la décentralisation qui sera installé le 13 mai 2013.

## Références

Abrioux F., 2002, « Les territoires du sociologue », in *Lire les territoires*, Presses universitaires Francois-Rabelais, Coll. Perspectives ville et territoires, Publication sur OpenEdition Books, p. 225-244

ANSD, 2013, *Recensement général de la population et de l'habitat, de l'agriculture et de l'élevage* (RGPHAE), 36 p.

Badie, B., 1995, *La fin du territoire. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.

Bennafla, K., 1999 « La fin des territoires nationaux », Politique africaine, n° 73, mars 1999 p. 25-49, http://politique-africaine.com/numeros/pdf/073024.pdf, le 5 nov. 2015

CNPRDS, 2013, *Acte III de la Décentralisation. Propositions pour la formulation d'une cohérence territoriale rénovée*, MATCL.

Comité national de pilotage de l'Acte III de la décentralisation (CNPAD), 2013, « Vers des territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable», Rapport général, République du Sénégal.

Colin R., 2007, *Sénégal notre pirogue : au soleil de la liberté. Journal de bord de 1955 à 1980*, Paris, Présence Africaine.

Diakhate, M. M., 2011. *L'Aménagement du territoire au Sénégal : principes, pratiques et devoirs pour le XXIe siècle*, Paris, Harmattan.

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

Diouf, M. & M. C. Diop, 1990, Enj*eux et Contraintes politiques de la gestion municipale*, Travaux et Documents, Bordeaux, IEP.

Diouf, M., 1979, « Participation et réforme administrative sénégalaise », *Éthiopiques 18*, .sn/spip.php?page=imprimerarticle&id_article=957. , consulté le 19 nov. 2015

Di Méo, G., 2007, *Lecture des territoires : quels usages de l'espace et des territoires ? In Lire les territoires*, Presses universitaires Francois-Rabelais, Coll. Perspectives villes et territoires, Publication sur OpenEdition Books, p. 221-223

Di Méo, G., 1998, *Géographie sociale et territoire*, Paris, Nathan, Coll. Fac. Géographie.

Kourtessi-Philippakis, G., 2011, « La notion de territoire : définitions et approches », in *Archéologie du territoire, de l'Egée au Sahara*, Paris, Publications de la Sorbonne, 330 p.

MBokolo, E., 2007, « De l'Afrique des États à l'Afrique des peuples : un combat pour la liberté », in *Sénégal notre pirogue : au soleil de la liberté*, Paris, Présence Africaine, p. 9-16.

Ndegwa, S. & B. Levy, 2013, *La politique de décentralisation en Afrique. Une analyse comparative*, Banque mondiale, 33 pages

*Le Soleil,* 2008, « Décentralisation : Wade relance la provincialisation », http://hubrural.org/Vers-la-provincialisation-du.html, consulté le 25 décembre 2015

Sall, I., 2008, « Abdoulaye Wade, pyromane ethnique », http://www.paperblog.fr/1186640/abdoulaye-wade-pyromane-ethnique-par-ibrahima-sall/#ExgQqOoA8w2kJBWy.99, consulté 25 décembre 2015

Raffestin, C., 1977, « Paysage et territorialité », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 21, n° 53-54, p. 123-134.

Raffestin, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Libraires techniques.