



# Les transformations urbaines dans les villes du sud : l'exemple de Saint-Louis du Sénégal

Mamadou Daye Sow

► **To cite this version:**

Mamadou Daye Sow. Les transformations urbaines dans les villes du sud : l'exemple de Saint-Louis du Sénégal. Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2005. Français. <halshs-00007145>

**HAL Id: halshs-00007145**

**<https://tel.archives-ouvertes.fr/halshs-00007145>**

Submitted on 20 Jun 2006

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

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

**UNIVERSITE DE TOULOUSE - LE MIRAIL  
DEPARTEMENT DE GEOGRAPHIE AMENAGEMENT  
Institut Daniel Faucher  
Equipe de Recherche CIRUS-CIEU-CNRS (UMR 51-93)**

**THESE EN GEOGRAPHIE - AMENAGEMENT**

# **LES TRANSFORMATIONS URBAINES DANS LES VILLES DU SUD : L'EXEMPLE DE SAINT-LOUIS DU SENEGAL**

**Présentée et soutenue publiquement par**

**Mamadou Daye SOW**

**Décembre 2005**

**Sous la direction de Jean-Louis COLL**

Jury :

**Jean-Louis Coll**, Professeur de Géographie, Université de Toulouse II, Directeur

**Jean-Jacques Guibert**, Chercheur CIRUS-CIEU, Université de Toulouse II

**Marie-Christine Jaillet**, Directrice CIRUS-CIEU, Université de Toulouse II

**Jean-Paul Laborie**, Professeur de Géographie, Université de Toulouse II,

**Emile Le Bris**, Directeur de Recherche, IRD Bondy Ile de France, Rapporteur

**Robert Marconis**, Professeur de Géographie, Université de Toulouse II

**Alphonse Yapi-Diahou**, Professeur de Géographie, Université Paris VIII, Rapporteur

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIERE PARTIE : DE LA GESTION URBAINE CENTRALISEE AUX REFORMES INSTITUTIONNELLES .....</b>	<b>20</b>
<b>I/. TROIS DECENNIES DE GESTION URBAINE CENTRALISEE.....</b>	<b>22</b>
A/. De la centralisation politique à la mise sous tutelle des communes .....	22
B/. Rupture des régulations antérieures.....	34
<b>II/. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES.....</b>	<b>64</b>
A/. De la notion de gouvernement à celle de gouvernance .....	65
B/. La décentralisation et ses limites .....	74
C/. La transposition de la notion de gouvernance aux villes .....	91
<b>DEUXIEME PARTIE : LE REAJUSTEMENT DE LA GESTION URBAINE A SAINT-LOUIS .....</b>	<b>99</b>
<b>I/. CARACTERISATION DE L'URBANISATION SAINT-LOUISIENNE .....</b>	<b>101</b>
A/. Un site fragmenté et amphibie.....	102
B/. Un espace partagé entre une forte mais récente croissance démographique et une faiblesse de l'activité économique.....	109
C/. Un développement mal maîtrisé .....	121
<b>II/. LA GOUVERNANCE COMME NOUVEL OUTIL DE GESTION URBAINE.....</b>	<b>153</b>
A/. Le caractère incomplet de la décentralisation .....	153
B/. Une approche nouvelle en matière de politique et stratégie de développement urbain .....	158

**TROISIEME PARTIE : L'APPROCHE PARTICIPATIVE, FONDEMENT DE L'ELABORATION  
DES POLITIQUES COMMUNALES : L'EXEMPLE DES ORDURES MENAGERES..... 191**

**I/DES PROBLEMES DE COLLECTE ET D'EVACUATION DES ORDURES MENAGERES..... 194**

A/. Une quantité d'ordures collectée insuffisante par rapport à celle produite ..... 194

B/. Les facteurs à l'origine de l'insalubrité de la Ville..... 214

**II/ INITIATIVES LOCALES ET PARTENARIAT DANS LA GESTION DES ORDURES  
MENAGERES A SAINT-LOUIS ..... 230**

A/. Le projet CETOM : l'intégration de dynamiques associatives par la Municipalité sous  
l'impulsion de la coopération décentralisée ..... 232

B/. L'émergence d'un « *leadership* » municipal dans la gestion des déchets ..... 240

C/. Un système institutionnel de gestion partagée des ordures ménagères ..... 253

**CONCLUSION..... 270**

**BIBLIOGRAPHIE ..... 278**

**LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS..... 289**

**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES..... 292**

**ANNEXES..... 293**

**TABLE DES CARTES ..... 318**

**TABLE DES FIGURES..... 319**

**TABLE DES GRAPHIQUES..... 319**

**TABLE DES TABLEAUX ..... 320**

**TABLE DES ANNEXES ..... 322**

**INDEX DES AUTEURS ..... 323**

**TABLE DES MATIERES ..... 324**

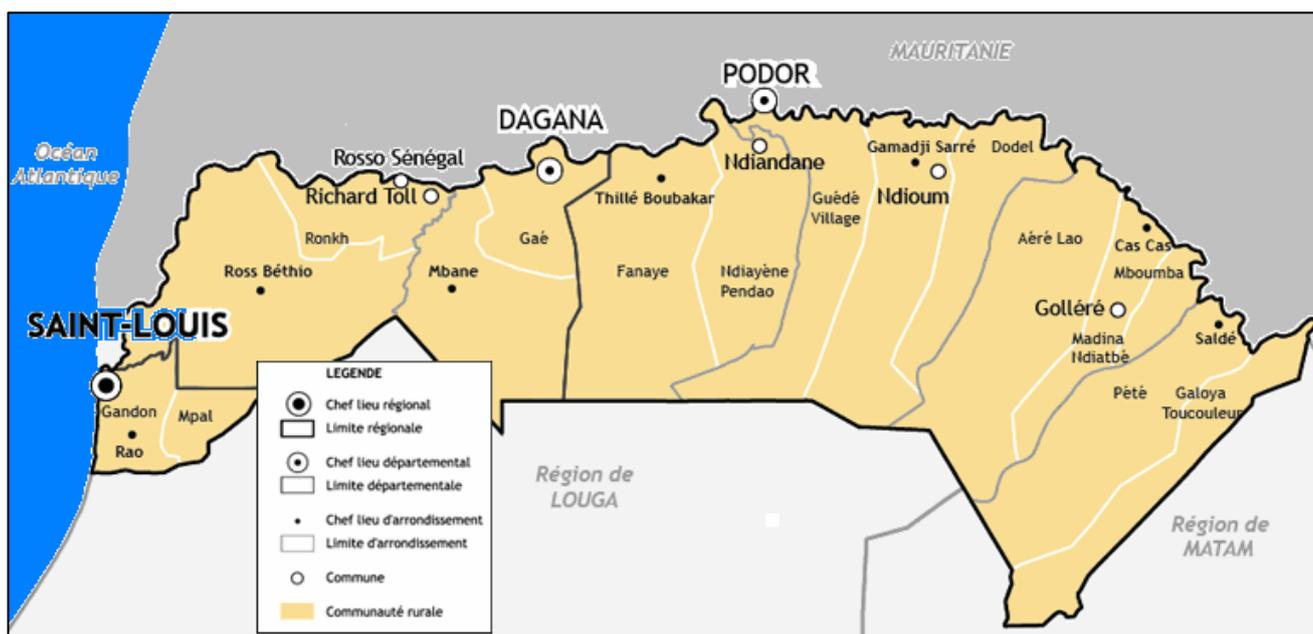
Carte n° 1 : Saint-Louis, ville située à l'embouchure du fleuve Sénégal



- Capitale
- Villes
- Cours d'eau
- Frontières

Source : [www.vacanceo.com/cartes/91-senegal.html](http://www.vacanceo.com/cartes/91-senegal.html)

Carte n° 2 : Saint-Louis dans sa région



Echelle : 1/2500000

Source : [www.au-senegal.com/decouvrir/cartes.htm](http://www.au-senegal.com/decouvrir/cartes.htm)

Carte n° 3 : Plan de Saint-Louis du Sénégal



Source : Rémy M, 2003 : Le Sénégal aujourd'hui, Les Editions du Jaguar, p. 162.

## INTRODUCTION

L'urbanisation en Afrique noire francophone, et plus particulièrement au Sénégal, est un des phénomènes majeurs de notre temps. De la période dite des quatre communes urbaines de 1872 à ce début du troisième millénaire, l'évolution des villes et du nombre de citadins est fulgurante. Actuellement, il y a plus d'une centaine de communes qui totalisent près de 45% de la population totale estimée à 10 millions d'habitants, suivant les résultats provisoires<sup>1</sup> du dernier recensement général de la population de 2002, avec un taux de croissance démographique de 2,7% par an. Mais « *cette population est répartie de façon déséquilibrée. En effet, 65% de la population sont concentrés sur 14% du territoire national. De plus, le taux d'accroissement de la population est très variable selon les régions. La population de la région de Dakar, qui représente environ 30% de la population totale, croît au rythme moyen de 3,7% par an contre 1,1% pour la région de Louga* »<sup>2</sup>.

La capitale Dakar qui totalisait 35.000 habitants en 1920, en comptait 2 millions en 2002. Touba, dans la région intérieure de Diourbel, qui était un village de 2.000 âmes en 1960 est venu s'intercaler entre Dakar et la ville de Thiès<sup>3</sup> (qui occupait le deuxième rang démographique avec près de 231.000 habitants en 2000). La population de Touba atteindrait 500.000 habitants selon les estimations des services officiels. L'accroissement considérable de la population de cette localité religieuse est unique dans les annales urbaines du pays qui, cependant, ont connu des phénomènes de croissance à deux chiffres. Les villes de Richard Toll (12% dans les années 1970) et de Mbour (11% dans les années 1980) illustrent bien ces processus de croissance rapide, cela dans un processus généralisé de développement urbain exponentiel (3,9% de croissance urbaine par an).

---

<sup>1</sup> Ces chiffres ont été tirés du site <http://www.ansd.org/>

<sup>2</sup> Wane A. A., 2004 : « *Le financement des secteurs sociaux* » In Diop M. C. (sous la direction de) : *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, p. 157.

<sup>3</sup> Kaolack a 200.000 habitants, Saint-Louis 160.000, Mbour 130.000 habitants (cf. site <http://www.ansd.org/>)

L'armature urbaine demeure aussi déséquilibrée au profit de l'agglomération dakaroise. Constituée des communes de Dakar, Pikine, Rufisque, Bargny, elle concentre 22% de la population sénégalaise, 16% de la population active et 90% de l'appareil productif<sup>4</sup>.

L'accroissement rapide du nombre de villes et de leur population s'accompagne d'un certain nombre de problèmes : chômage, précarité, accentuation de la pauvreté, déficit de logements, dégradation du cadre de vie des habitants.... L'habitat planifié, par exemple, subit une crise importante depuis 1973, le taux de production de la plus importante société immobilière publique, la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP) passant de 90% à 16% entre les 2<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> plans quinquennaux<sup>5</sup>. Depuis la dévaluation du franc CFA en Janvier 1994, le chômage s'est accru et concerne plus d'un quart de la population active dans les villes (Seck, 1998). La pauvreté s'accroît dans le pays, notamment dans les villes : la proportion de ménages pauvres en milieu urbain est passée de 30,1% en 1992 à 35% en 1997<sup>6</sup>.

Le phénomène de l'urbanisation de la pauvreté est causé, entre autres, par la migration vers les villes de populations rurales démunies et par la dégradation de leurs conditions de vie due à la sécheresse qui sévit en milieu rural. « *La pauvreté urbaine est visible au plan géographique dans des quartiers de Dakar comme Khar Yalla, Grand-Dakar, Ouakam, Thiaroye, Reubeuss, Dalifort, Yeumbeul, Gounass, Mbeubeuss, Parcelles Assainies. Il existe également des îlots de pauvreté dans les zones plus aisées du Plateau, de Fann Hock, Fann Résidence, Point E, Almadies, constitués par des habitats spontanés, des sous quartiers anciens regroupant des populations pauvres ou des populations sans domicile fixe. On peut aussi localiser des îlots de pauvreté dans les banlieues suburbaines ou d'installation de déguerpis, dans les alentours des zones industrielles ou ferroviaires, dans les alentours des marchés, des centres commerciaux, des stades, des mosquées et dans les zones de forte dégradation de l'environnement humain* »<sup>7</sup>.

Parmi les facteurs à l'origine de la crise, on peut retenir la faible maîtrise du rythme et du mode d'urbanisation, le mode de gestion urbaine inapproprié ainsi que les déficits techniques et financiers liés à la décentralisation. En effet, l'élargissement des compétences des collectivités locales semble être en décalage avec les exigences de renforcement de leurs capacités techniques et financières (Osmont Annick, 1995).

<sup>4</sup> Niang A., 2000 : *Les associations en milieu urbain dakarois : classification et capacités développantes*, « *Africa Development* », Volume XXV, n°1 et 2, p. 99.

<sup>5</sup> Niang A., op. cit. p. 100.

<sup>6</sup> Ndaw M., 2002 : « *Ces politiques qui appauvrissent* », « *Sud Quotidien* », Mardi 29 Octobre, p. 4.

<sup>7</sup> Ndaw M., 2002, op. cit. p. 4.

De telles contraintes expliquent les difficultés des collectivités locales à remplir leur mission de promotion du développement local. En effet, « *depuis le début des années 1970, l'investissement public de fonction locale (voirie, drainage, eau, électricité, etc.) est frappé par l'affaissement. Pourvoyeuses des deux tiers du PIB, les villes d'Afrique de l'Ouest collectent pour leur budget moins de 1% de ce dernier, ce qui représente de 6 euros à 8 euros par habitant et par an* » (Le Bris, 1999, p. 11).

Les villes sénégalaises partagent évidemment la plupart des dysfonctionnements de gestion propres à l'urbain dans le monde et plus particulièrement en Afrique de l'Ouest. Mais, celles du Sénégal se caractérisent souvent par l'ampleur des problèmes pour suivre les rythmes de la croissance urbaine et par le niveau insuffisant de leurs moyens. La carence du mode de gestion urbaine s'explique par le fait que la plupart des municipalités d'Afrique de l'Ouest sont davantage vues comme des instruments de prédation ou des relais politiques du parti au pouvoir que comme des cadres appropriés de promotion du développement (Diouf Mamadou, Diop Momar Coumba, 1993). Ainsi, l'alimentation en eau, l'assainissement, le logement, la gestion des déchets solides et les transports urbains comptent parmi les problèmes prioritaires à résoudre.

Face à cette situation, et dans leurs efforts pour mobiliser les moyens nécessaires au financement des infrastructures et services urbains ou engager des politiques sociales dont elles ont la charge, les communes urbaines sénégalaises, font appel à des ressources extérieures et parfois, à des entreprises partenaires pour la gestion. Outre l'Etat et les collectivités locales, aujourd'hui, institutions internationales, Organisations Non Gouvernementale, « coopération décentralisée », société civile (constituée des populations et d'acteurs économiques...), encouragés par la décentralisation, émergent sur le terrain du développement urbain, en gouvernant la ville au moyen de la gouvernance.

Comment ce processus, qui a été observé ailleurs, est-il mis en oeuvre à l'échelon d'un pays comme le Sénégal et celui d'une ville comme Saint-Louis ?

Jusqu'au début du 19<sup>ème</sup> siècle, Saint-Louis était une ville prospère avant d'être concurrencée puis dépassée par le très rapide développement de Dakar, fondée en 1857 ; cette dernière fut choisie comme nouvelle capitale de l'Afrique Occidentale Française (AOF) dès 1902, puis du Sénégal en 1957. « *Ce déclin, était en germe dans le site même de son port qui en interdisait l'accès aux navires modernes, et dans le régime du fleuve entre inondations associées à des crues donnant 3.300 mètres cube par seconde et basses eaux ouvrant la voie aux eaux salées dans une bonne partie du delta* »<sup>8</sup>.

La population de la Ville, estimée aujourd'hui à 160.000 habitants a triplé entre 1960 et 1990. Confrontée aujourd'hui à un déclin économique et administratif, la forte croissance démographique que connaît Saint-Louis a entraîné un changement d'échelle de la ville, une occupation « spontanée » des terrains, un sous-équipement notoire des quartiers périphériques et des disparités en matière d'équipements urbains entre les différentes zones d'habitation.

La croissance urbaine de Saint-Louis se manifeste aussi par la densification du tissu urbain préexistant (le quartier de Guet Ndar sur la Langue de Barbarie par exemple), l'importance de la dégradation du cadre bâti (immeubles ou entrepôts, constituant des vestiges du passé, dégradés voire en ruine) entraînant parfois des pertes en vie humaine. Cette croissance se manifeste aussi à travers l'insalubrité de la Ville avec des dépôts d'immondices dans les terrains vagues et à proximité des habitations, etc.

Ce sont principalement des facteurs liés à une économie indigente, aux contraintes spatiales et aux carences de la gestion urbaine qui expliquent l'état actuel de la Ville (Cheikh Samba Wade, 1995). En outre, l'omniprésence de l'eau qui, sur une surface communale de 4579 ha en couvre 943, soit 20% du territoire communal, pose des contraintes de site (avec les inondations cycliques durant chaque hivernage), de disponibilité d'espace ou encore d'occupation spontanée et anarchique de l'espace (ADC, 1999).

---

<sup>8</sup> Huetz De Lemps C., 2002 : « Préface », p. 9 In Dufour Céline : *Etude géographique d'un patrimoine urbain en Afrique de l'Ouest. Le cas de Saint-Louis du Sénégal*, Collection mémoires et documents de l'UMR Prodig, Paris, 137 pages.

C'est dans ce contexte qu'est ouverte une nouvelle ère de gouvernance depuis 1996 ; les éléments de cette gouvernance sont :

- d'une part, les nouvelles compétences de Saint-Louis, comme des autres des collectivités locales sénégalaises, dotées de prérogatives d'autonomie de gestion des affaires locales ;
- d'autre part, la participation de la population dans la gestion urbaine par le biais de structures dans les quartiers ;
- enfin la possibilité, désormais pour Saint-Louis, comme pour des autres collectivités locales, de mobiliser des acteurs au-delà des frontières du local.

Dans ce contexte de crise à laquelle est confrontée Saint-Louis, mais aussi de glissement de la gestion de l'administration centrale à l'institution municipale, comment cette dernière a-t-elle effectuée sa mutation ?

Capitale de l'AOF, puis de la Mauritanie et du Sénégal, la ville pendant toute cette période n'a eu de cesse d'attirer des populations en quête de réussite, de prospérité. Confrontée aujourd'hui à la crise, elle attire aujourd'hui des populations en quête de sécurité. En effet, Saint-Louis est le réceptacle d'intenses migrations de ruraux, venues de la vallée du fleuve Sénégal. Avec la crise économique, les sécheresses des années 1970, l'afflux des ruraux vers Saint-Louis s'est intensifié. « *Beaucoup de ces migrants sont temporaires, soit volontairement (séjour en ville dans la saison hors travaux agricoles, retour au village pour les cultures), soit par impossibilité de s'installer durablement, faute d'emploi dans la ville* » (Bonnardel, 1992, p. 182).

Quelle que soit la cause de l'attraction, la conséquence est une croissance démographique, mais aussi une croissance spatiale, le plus souvent incontrôlée. Et la Municipalité n'a pas les ressources nécessaires (humaines, techniques et financières) pour faire face aux besoins d'une population toujours plus importante. Non seulement Saint-Louis connaît un déficit en équipements (expression de la saturation, de l'extension incontrôlée) mais elle se caractérise aussi par une insalubrité due à l'insuffisance de la collecte des eaux pluviales et usées, mais aussi à la déficience du système de collecte et d'évacuation des ordures ménagères).

Deux raisons expliquent le choix qui s'est porté sur la ville de Saint-Louis. D'une part, la ville, avec tous les problèmes auxquels elle est confrontée est au centre des questions de développement et la maîtrise de ses problèmes font que, outre l'Etat et les collectivités locales (notamment les communes), la société civile (constituée des populations regroupées sous la forme d'associations, de Groupements d'Intérêt Economique...), Organisations Non gouvernementales encouragés par les textes de lois sur la décentralisation émergent sur le terrain du développement de la ville, en la gouvernant au moyen de la gouvernance. D'autre part, Saint-Louis s'est engagée, depuis environ une dizaine d'années, dans une tentative de réajustement de sa gestion urbaine qui lui a valu le prix de meilleure institution en matière de promotion du développement local au cours du forum « Africités 2000 » (journées « Africités » consacrées aux problèmes des collectivités locales et de la décentralisation) à Windhoek en Namibie (le titre du trophée remis à Saint-Louis est « *Institution best of sustainning local development* »). D'où la question suivante : est ce que l'administration municipale a eu des actions aussi performantes que pendant la période de gouvernance actuelle ?

Pour mener à bien cette recherche, nous nous sommes appuyés tout d'abord sur une bibliographie classée en trois catégories. La première catégorie est constituée d'ouvrages et articles qui nous ont permis de comprendre le sens des notions de centralisation, décentralisation, « bonne gouvernance » ou encore de gouvernance urbaine mais surtout comment cette dernière notion a été introduite en Afrique et plus particulièrement au Sénégal.

La deuxième catégorie de documents, notamment les deux ouvrages : *L'Afrique subsaharienne, une géographie du changement* (Dubresson A., Raison J-P., 1998) d'une part, et d'autre part celui de R. Stren (« *Gérer la croissance urbaine au Sud du Sahara. Décentralisations en question* », 1993), nous a permis de comprendre les facteurs à l'origine de la crise urbaine d'une part, d'autre part la quête de nouvelles manières de faire qui a abouti à la gouvernance. Cette deuxième catégorie de documents permet également de mieux comprendre la nature des liens entre pouvoir central et pouvoir local.

La troisième catégorie est constituée d'ouvrages, documents, travaux, monographies, études, rapports divers, récents ou non, qui parlent de la ville de Saint-Louis et en lien avec notre thème d'étude. Au-delà des caractéristiques physiques, historiques, démographiques, économiques et sociales de la Ville, cela nous a permis d'avoir une idée sur les nombreux dysfonctionnements que connaît Saint-Louis aujourd'hui mais aussi les tentatives de réajustement de la gestion urbaine suite à ces dysfonctionnements.

Deux études nous ont permis de connaître l'expérience de renforcement des capacités municipales menée dans le cadre de la coopération décentralisée : les « Assises de Saint-Louis » (à travers lesquelles la Ville, avec l'appui de ses partenaires notamment la ville de Lille, venait de poser l'un des actes majeurs de son développement avec l'élaboration et l'adoption d'un Programme de Développement Communal ou PDC) qui ont fait l'objet d'un rapport général présenté. Un rapport dont les éléments constitutifs portent sur l'analyse du profil urbain, les orientations générales, les stratégies et le Plan d'actions pour la décennie 1998-2008 ; le Plan d'orientations triennal (1999-2001) fait l'économie des données essentielles tirées des travaux de la première phase des Assises de Saint-Louis (qui a débouché sur la production des rapports des commissions) et de la consultation publique locale. Plusieurs partenaires ont apporté leur appui à l'élaboration de ce programme : les partenaires de la coopération Lille/Saint-Louis (ville de Lille, Région Nord-Pas-de-Calais) relayés par le Partenariat Lille/Saint-Louis, le Programme Micro Réalisations du Fonds Européen de Développement, le Programme de Gestion Urbaine, le Programme de Développement Municipal, le Club du Sahel de l'OCDE.

Cette réflexion structurante et la recherche d'une cohérence à l'échelle communale ont été enrichies par l'Étude sur l'Économie Locale de la ville de Saint-Louis et du département de Dagana ou « *Étude Écoloc* » (1997) réalisée dans le cadre d'un Programme conjoint du Club du Sahel et du Programme de Développement municipal. Le Financement a été assuré par l'Agence canadienne de Coopération pour le Développement International (ACDI). Celle-ci a permis une meilleure compréhension de l'économie urbaine de Saint-Louis et de son *hinterland*, et du rôle que les différents acteurs jouent dans la production de la richesse de la Ville.

Ces deux études Ecoloc, c'est toute la problématique du développement telle que vue et suggérée par les Agences partenaires au développement. Le fait de lancer ces études met en évidence en quoi la décentralisation relève d'un produit d'importation. On conduit cette étude pour espérer qu'on en aura une appropriation locale. D'où l'intérêt de consulter ces documents.

L'élaboration des outils de planification stratégique, que sont les Plans de Développement de Quartier (PDQ)<sup>9</sup> des deux quartiers, que sont Diamaguène et de Léona, s'inscrit aussi dans ce cadre. Le Plan de Développement de Quartier de Diamaguène, par exemple, a bénéficié du soutien du Programme Micro-Réalisations (PMR) du Fonds Européen de Développement (volet coopération décentralisée) qui a participé au financement de cette étude à hauteur de 75%, les 25% restants étant fournis par les collectivités locales du Nord-Pas-de-Calais par l'intermédiaire du partenariat Lille Saint-Louis.

L'entretien mené à Diamaguène, avec le président du Conseil de Quartier de Diamaguène, nous a permis de voir cette articulation entre le PDC à l'échelle ville et le PDQ à l'échelle quartier. D'autre part, des entretiens ont été menés auprès des personnes ressources des associations et regroupements de ces deux quartiers : l'enquête de terrain menée de 2002 à 2004 nous a permis de rencontrer des associations et des regroupements composés comme suit : 10 Associations Sportives et Culturelles, 15 Groupements de Promotion Féminine (GPF), 5 Groupements d'Intérêt Economique (GIE), 2 Associations de Développement de Quartier, 1 association d'utilité sociale<sup>10</sup> et 2 association d'utilité publique (Cellule Ecole Milieu).

L'entretien avec les personnes ressources de ces associations et regroupements avaient pour objectif d'une part de faire une typologie des associations étudiées, d'autre part l'analyse des caractéristiques de ces associations et regroupements. Il nous a permis aussi de comprendre les motifs à l'origine des ces regroupements, leur mode d'organisation et de fonctionnement et l'évolution de la pratique associative.

Le choix de ces quartiers s'explique d'autre part par le fait qu'ils constituent les deux premiers quartiers à bénéficier de Plans de Développement de Quartier.

---

<sup>9</sup> Le PDQ est le résultat d'une démarche participative de développement local initiée par la commune de Saint-Louis avec l'appui du Partenariat Lille/Saint-Louis en tant que relais de la coopération décentralisée.

<sup>10</sup> Une association qui se propose de venir en aide à des groupes socialement défavorisés tels que les « talibés » ou élèves d'enseignement coranique.

La ville de Saint-Louis est caractérisée par l'insalubrité (en 1992, le maire de Saint-Louis décrétait comme priorité la propreté de la Ville). Cette insalubrité en partie liée à la déficience du système de collecte et d'évacuation des ordures ménagères, sera à l'origine de l'avènement d'initiatives locales et de partenariats (bilatéral et multilatéral) dans la gestion des ordures ménagères à Saint-Louis. C'est dans ce contexte donc qu'un système basé sur la gestion partagée des ordures ménagères impliquant d'une part la Régie municipale et des GIE dits CETOM (Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères) va être mis en place à Saint-Louis.

Dans le cadre de cette étude nous allons parler donc de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères qui ont envahi la ville de Saint-Louis, constituant un sujet majeur de préoccupation environnementale. Le choix se justifie par les effets du déficit de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères sur la santé des habitants et sur l'économie de la Ville. En effet, une ville sale ne rime pas avec le développement de l'activité touristique, activité dans laquelle la Ville s'est reconvertie après le déclin de ses anciennes fonctions de commandement. Ainsi, la lutte contre la déficience du système de collecte et d'évacuation des ordures ménagères sera à l'origine de l'initiation du processus de gouvernance à Saint-Louis. C'est ce qui explique le choix de leur analyse comme support d'une action en partenariat.

L'intérêt de savoir si ces nouvelles procédures sont efficaces méritait de mener deux enquêtes basées sur un questionnaire. Le questionnaire est composé de deux fiches. La première était destinée aux ménages dans les quartiers disposant de GIE CETOM. Elle a pour objectif principal la mesure de l'efficacité du système de gestion des déchets dans ces quartiers ainsi que le degré de perception et d'adhésion des populations à la bonne gestion des ordures ménagères. En somme, il s'agissait à travers cette fiche d'identifier les nombreuses faiblesses du système municipal de gestion des déchets. Pour enquêter les ménages, les 9 quartiers correspondant aux 9 GIE CETOM ont été ciblés : les GIE de Bango, Eaux Claires Diaminar, Médina Champ de Courses, Ndioloffène Nord, Diamaguène, Léona, Goxumbacc, Guet Ndar et Ndar Toute. L'échantillon choisi représente 10% des ménages, soit 89 sur un total de 890 ménages dans le quartier de Ndioloffène Nord, 109 sur 1090 ménages à Diamaguène, 124 sur 1240 ménages à Eaux Claires/Diaminar, 87 ménages sur un total de 870 à Léona, 115 sur 1150 à Médina Champ de Courses, 243 sur 2430 ménages à Guet Ndar, 90 sur 900 ménages à Ndar Toute, 135 sur un total de 1350 ménages à Goxumbacc, 47 sur un total de 470 ménages à Bango. Ces ménages ont été choisis au hasard en fonction des circuits empruntés en général par les charrettes dans leurs rotations quotidiennes.

La seconde fiche était destinée aux 9 GIE CETOM. Ces derniers installés depuis 1995, constituent les relais de la Municipalité dans certains quartiers inaccessibles. Ils assurent la collecte et l'évacuation des déchets dans la plupart des quartiers. La fiche avait pour objet de comprendre et d'analyser leur dispositif organisationnel, déceler leurs avantages sur le nettoyage et éventuellement leurs contraintes. Elle était plutôt une fiche d'identité de ces GIE.

Le calendrier que nous nous sommes fixés pour ce travail d'étude et de recherche se présente ainsi. La période allant de 1999 à 2000, fut consacrée à la revue de bibliographie notamment au Centre de documentation du CIEU et à la Bibliothèque Universitaire du Mirail ainsi qu'à l'affinement de la problématique. Ensuite, de 2000 à 2001, nous avons effectué nos enquêtes de terrain à Saint-Louis. Enfin, après dépouillement des enquêtes au moyen d'Excel (année universitaire 2001/2002), nous avons commencé la rédaction de la thèse à partir de l'année universitaire 2002/2003.

Pour mener à bien ce travail, le plan adopté pour ce travail de recherche est le suivant :

**Première partie** : De la gestion urbaine centralisée aux réformes institutionnelles

L'objectif ici est de montrer que la période couvrant les trente premières années de l'Indépendance (de 1960 à la fin des années 1980), est marquée par une tentative visant à lier étroitement planification économique et aménagement urbain planifié. Mais la crise économique et financière du Sénégal comme la crise urbaine ont montré les limites de la gestion urbaine centralisée.

A la réduction de la capacité redistributive de l'État répond la mise en place d'un processus de décentralisation qui confie aux communes, depuis 1996, de nouvelles compétences notamment la gestion de leur espace ; cela, bien que ces communes n'aient pas les moyens financiers, humains et techniques pour faire face à ces nouvelles compétences ; d'où la mise en place d'une nouvelle approche d'ailleurs de gestion des villes.

## **Deuxième partie** : Un réajustement de la gestion urbaine à Saint-Louis

Saint-Louis, comme la plupart des villes d'Afrique de l'Ouest francophone est en proie à de nombreux dysfonctionnements aggravés par des problèmes chroniques d'investissement des pouvoirs publics qui semblent incapables, par manque de moyens financiers, techniques et humains de faire face aux besoins d'une population toujours plus nombreuse. En effet, l'étude de la répartition de la population, par exemple, laisse apparaître une dichotomie entre les lieux les plus peuplés de la Ville et les mieux équipés. C'est là l'un des problèmes d'urbanisation et d'aménagement auxquels la Municipalité doit faire face.

Il s'agit de montrer d'abord les caractéristiques physiques, historiques, économiques et sociales de la ville de Saint-Louis. Car la gestion de cette Ville ne peut se comprendre que si on s'intéresse à l'histoire de Saint-Louis, la nature de son site, sa configuration économique. Ensuite, montrer comment, face aux nombreux dysfonctionnements auxquels la ville doit répondre, Saint-Louis, profitant des nouvelles dispositions et opportunités offertes par la décentralisation, réajuste les modalités de gestion de son espace<sup>11</sup>

## **Troisième partie** : L'approche participative, fondement de l'élaboration des politiques communales : l'exemple des ordures ménagères

Saint-Louis est caractérisée par l'insalubrité due en partie à la défaillance du système institutionnel de gestion des déchets. La propreté de la Ville, priorité déclarée par la Municipalité depuis 1992, mobilise aujourd'hui le plus grand nombre d'acteurs (internes et externes) impliqués dans le développement urbain à Saint-Louis. D'où l'intérêt d'explorer, à partir de la nouvelle approche de gestion des ordures ménagères, les rôles et stratégies mises en œuvre par les parties prenantes de cet enjeu qui en dernière analyse renseigne sur la gestion globale des villes sénégalaises.

L'objectif ici est de voir ce que produit la combinaison de leurs actions, efficacité, cohérence ou éclatement, car comme l'écrit Grafmeyer : « *les transformations du cadre matériel et social de la vie urbaine mettent toujours en jeu une multiplicité d'acteurs publics et privés, qui se différencient par leurs objectifs, par leur capacité à les promouvoir, et par leur manière de s'ajuster aux évolutions en cours* »<sup>12</sup>. Bref, il s'agit de voir si les rôles et les stratégies des acteurs impliqués aujourd'hui dans la collecte, l'évacuation et le traitement des ordures ménagères à Saint-Louis, apportent une solution à l'insalubrité de la ville.

---

<sup>11</sup> Parmi les nouvelles compétences de la Municipalité, on peut citer notamment la responsabilité de la gestion de son espace ; ensuite une participation des populations par le biais de structures dans les quartiers ; enfin, la possibilité désormais pour les nouvelles collectivités locales de mobiliser des acteurs au-delà des frontières du local.

<sup>12</sup> Grafmeyer Y., 1994, *Sociologie urbaine*, Nathan, Paris, p. 109.

**PREMIERE PARTIE**

**DE LA GESTION URBAINE**

**CENTRALISEE AUX REFORMES**

**INSTITUTIONNELLES**

Pendant les trois premières décennies de son indépendance, le Sénégal, comme la plupart des Etats d'Afrique noire francophone, a pratiqué pour la gestion des villes une politique systématique de centralisation administrative et financière. La politique en direction des villes est entièrement soumise aux décisions de l'Etat.

Cependant, la crise économique et financière du Sénégal et la longue politique d'ajustement structurel qui en est résultée ont contraint le pays à réduire de manière drastique ses investissements et ses subventions dans le secteur urbain. Parvenant de moins en moins à satisfaire les besoins croissants en matière de services et d'équipements, le Sénégal a été obligé, à la demande des bailleurs de fonds, d'infléchir sensiblement sa politique de gestion urbaine. En effet, si dans les années 1970, la réaction internationale à ces problèmes de prestation et d'équipements a été de financer de grands projets tel que le logement au Sénégal, d'améliorer les politiques urbaines<sup>13</sup>, depuis le début des années 1980, les efforts de réforme se sont déplacés pour se concentrer dans l'arène institutionnelle.

Les conditions posées par la Banque mondiale, conditions qui déterminent l'octroi des prêts, impliquent plusieurs types de réformes à même de faciliter l'application et la réussite des programmes macro-économiques. Les programmes de réforme qui ont été financés ces dernières années par la Banque mondiale sous la rubrique « bonne gouvernance » ont trait par exemple à l'amélioration de la gestion du secteur public (réforme de la fonction publique), à la privatisation d'entreprises publiques. *« Aucune échelle ne sera épargnée. Parce que les villes, métropoles économiques, villes portuaires et capitales administratives constituent un enjeu de plus en plus décisif pour l'économie libérale, on verra très vite s'énoncer l'« urban governance » conjointement avec le thème de la décentralisation »*<sup>14</sup>.

Dans cette première partie, nous montrerons d'abord le rôle de l'Etat comme acteur dominant de la gestion urbaine en Afrique noire francophone et notamment au Sénégal. Ensuite, il sera question de la crise économique et financière de l'Etat. Celle-ci en effet, a entraîné une crise urbaine contre laquelle des réformes institutionnelles ont été entreprises, cela sous l'injonction des bailleurs de fonds et plus particulièrement de la Banque mondiale, (La banque mondiale qui devint dans la décennie 1970 le principal investisseur urbain dans le Tiers-Monde).

<sup>13</sup> La Banque mondiale lance son premier projet urbain en Afrique de l'Ouest en 1972 au Sénégal.

<sup>14</sup> Osmont Annick, 1998 : « la « governance » : concept mou politique ferme », Annales de la Recherche Urbaine, n°80-81, p. 21.

## **I/. TROIS DECENNIES DE GESTION URBAINE CENTRALISEE**

La caractéristique principale de cette période est la toute puissance de l'Etat central en matière de gestion du territoire national. La politique du pays est élaborée et déterminée au niveau central par le Gouvernement. L'article 36 de la Constitution énonce : « *Le Président de la République (...) détermine la politique de la Nation que le Gouvernement applique sous la direction du Premier ministre* ». La politique de la ville elle-même est entièrement soumise aux décisions de l'Etat. La politique urbaine est en effet volontariste et impulsée à partir du niveau central.

### **A/. DE LA CENTRALISATION POLITIQUE A LA MISE SOUS TUTELLE DES COMMUNES**

Dès son accession à l'indépendance en 1960, l'Etat sénégalais enclenche des processus qui réduisent progressivement l'autonomie des collectivités locales. Il s'agit d'une part d'opérations de centralisation politique et d'autre part, de restrictions apportées aux rôles des conseils municipaux dans la gestion des ressources locales. Les retards cumulés par les communes en matière d'investissement vont servir de prétexte.

#### **1/. La Centralisation politique**

Le concept de pouvoir central peut-être compris de plusieurs manières selon le point de vue où il est appréhendé : juridique, sociologique, politique (ou les trois à la fois). Dans l'optique d'une approche politico-juridique du phénomène du Pouvoir central, replacé dans le cadre d'un Etat-nation unitaire, le concept de Pouvoir central désigne indifféremment la puissance politique incarnée par les autorités de l'Etat, puisant leur légitimité et leurs fonctions dans les différentes sources du droit étatique : Constitution, lois organiques, lois ordinaires, décrets, etc. Ces différentes sources du droit étatique définissent les modalités de désignation des différentes autorités et les pouvoirs qui leur sont reconnus dans la gestion des affaires publiques, ou le pouvoir exécutif, incarné par le chef de l'Etat, le gouvernement et l'administration centrale (chargés pour le premier de définir la politique de la Nation et pour les autres de traduire dans les faits par des actes concrets cette politique) ou encore l'Etat et ses différents organes.

Quelle que soit l'acceptation finale retenue, il demeure que le concept de pouvoir central renvoie au mode d'organisation de l'Etat et aux modalités d'exercice de la puissance publique sur l'ensemble du territoire national. Sous ce double rapport, la centralisation du pouvoir évoque l'idée de l'Etat centralisateur avec comme corollaire la négation d'une dévolution de parcelles du pouvoir politique voire administratif à des autorités autres que celles qui sont à la tête de l'Etat. Dans ces conditions, *"la déconcentration administrative n'est rien d'autre qu'une modalité de la centralisation, dans la mesure où elle concerne la répartition des pouvoirs de décision au sein d'un même appareil administratif, qui est pratiquement l'Etat"*<sup>15</sup>.

En 1960, le Sénégal, s'engage vers l'édification d'un Etat unitaire centralisé dans le cadre d'un régime présidentiel où « *le président de la République concentre la plus grande partie des pouvoirs. Le pouvoir central est soutenu par un Parti unique largement représenté dans toutes les institutions et les structures de la société* »<sup>16</sup>. La centralisation a ainsi été justifiée par l'impérieuse nécessité de construire la nation, d'assurer le développement économique et social et de mobiliser les populations pour relever le défi de la décolonisation et du sous-développement : « *obnubilés par la construction de l'unité nationale, la plupart des Etats africains se sont bâtis sur la négation de tout ce qui pourrait incarner le pouvoir local autonome* »<sup>17</sup>.

L'Etat est acteur majeur de la production et de la gestion des espaces urbains. La politique urbaine est volontariste et impulsée à partir du niveau central. En effet, c'est au niveau des instances politiques les plus élevées qu'au Sénégal les principes devant régir l'ordre urbain sont arrêtés. Le Code de l'urbanisme affirme en effet que c'est le Président de la République qui fixe les bases de la politique d'urbanisme : « *article premier du titre premier du décret n° 66-1076 du 31/12/1966 portant code de l'urbanisme (partie réglementaire)* »<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Bockel A., 1978 : *Droit Administratif*, Nouvelles Editions Africaines, Dakar-Abidjan, p. 249.

<sup>16</sup> In Actes du séminaire (2-4 Mai 1994) : « *Mise en place de la régionalisation au Sénégal* », ENEA, p. 15.

<sup>17</sup> Elong M'Bassi J-P., 1994 : "Attentes et risques de la décentralisation en Afrique", Villes en Développement, Bulletin de la Coopération française pour le Développement Urbain, l'Habitat et l'Aménagement Spatial, Paris, ISTED, n°26, pp. : 2 -3.

<sup>18</sup> Mbow L. S., 1992 : « *Les politiques urbaines : gestion et aménagement* » In Diop M. C. (sous la direction de) : *Sénégal. Trajectoires d'un Etat*, Codesria, Dakar, p. 229.

Le président de la République est assisté en cela par le Conseil National de l'urbanisme où sont représentés les ministres et les grands services nationaux intervenant en milieu urbain, ainsi que l'urbaniste ou l'architecte-conseil du gouvernement : « *antérieurement à l'institution du Conseil National d'urbanisme en 1964, les questions relatives à l'urbanisme et à l'habitat et présentant un grand intérêt national étaient examinées en conseil interministériel présidé par le Président de la République* »<sup>19</sup>. Des commissions régionales de l'urbanisme, consultées pour avis sur les questions de l'aménagement régional ayant trait à l'urbanisme et à l'habitat, y participent.

La finalité visée par la politique a été également énoncée. Il s'agit « *... d'intégrer, dans une politique générale de développement économique et de progrès social, l'aménagement progressif et prévisionnel des agglomérations. (Cette politique) tend notamment, par l'utilisation rationnelle du sol, à la création, pour l'ensemble de la population, d'un cadre de vie propice à son développement harmonieux sur les plans physique, économique, culturel et social* »<sup>20</sup>.

Le premier objectif visé par l'Etat est d'apporter une réponse à la première vague d'urbanisation qui se manifeste par une croissance rapide de la population urbaine. Dans l'intervalle 1961-1988, si la population sénégalaise a augmenté au rythme moyen de 3% par an, le taux d'accroissement annuel des effectifs urbains a représenté 5%. Elle a un peu plus doublé en 16 ans passant de 804.436 habitants en 1960 à 1.789.900 habitants en 1976 et a triplé en 1988 avec 2.700.000 habitants<sup>21</sup>.

Ainsi, à mesure que les villes voient s'accroître leurs populations, le gouvernement doit faire face à des pressions croissantes : il est en effet requis d'offrir des services et des équipements efficaces. Et ces pressions se font sentir encore plus dans les années 1980 car dans tout le pays, les services urbains et les équipements de base (logement, approvisionnement en eau, services de santé et d'éducation) sont non seulement insuffisants mais en état de détérioration : « *pour une population estimée à 415.000 habitants en 1963, Dakar comptait 78.000 habitants vivant dans des bidonvilles et 63.000 autres dans des quartiers insalubres* »<sup>22</sup>, soit près de 34% de la population vivant dans des conditions insalubres.

---

<sup>19</sup> Mbow L. S., op. cit. p. 229.

<sup>20</sup> Ibid p. 214.

<sup>21</sup> Diop A., 1990 : « *Population et villes du Sénégal : la croissance démographique* », Africa Development, XV, n°2, p. 34.

<sup>22</sup> Mbow L. S., op. cit. p. 229.

A cela, Lat Soucabé Mbow donne deux raisons : les villes étaient d'autant moins à même d'offrir aux migrants des conditions d'accueil suffisantes que l'aide de l'ancienne métropole visait davantage à soutenir les activités productives que les programmes sociaux : « *c'est le premier Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social ou FIDES (1948-1953) qui avait mis l'accent sur le financement de l'habitat. Les plans suivants devaient s'appesantir sur le développement économique, notamment celui du monde rural* »<sup>23</sup>. Aussi les infrastructures et les équipements mis en place sous la colonisation commençaient-ils à se détériorer sous la pression de la demande. La deuxième raison tient à l'inexistence quasi complète de plans indiquant les conditions de la croissance future : « *les centres urbains dotés de plans d'urbanisme avant 1960 étaient Dakar, Saint-Louis et Rufisque* »<sup>24</sup>.

Le second objectif visé par l'Etat est de lutter contre la macrocéphalie urbaine de dakaroise. Une Ville qui est devenue capitale politique, administrative et économique de l'AOF et du Sénégal par la suite entraînant une attraction inévitable dans un contexte de centralisation du pouvoir d'Etat. En effet, depuis la Seconde Guerre mondiale, un déséquilibre de plus en plus prononcé existe entre Dakar et les autres échelons de l'armature urbaine : en 1961, la capitale sénégalaise concentrait 41,8% de la population urbaine ; plus tard en 1976, sa part devait atteindre 49,9%<sup>25</sup>. A l'indépendance, la taille de Dakar représentait cinq fois celui de Kaolack, et, au Recensement Général de la Population et de l'Habitat en 1976, sept fois la population de Thiès qui s'était alors substituée à Kaolack au deuxième rang. De 1961 à 1988, la capitale n'a cessé de renforcer sa position dans la hiérarchie urbaine. Sa population qui était, en 1961, 5,8% supérieure à la population de la deuxième ville présentait un écart de 1 à 7 en 1976 et 1 à 7,4% en 1988<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Mbow L. S., op. cit. p. 229.

<sup>24</sup> Ibid. p. 229.

<sup>25</sup> Diop A., op. cit. p. 35.

<sup>26</sup> Ibid p. 36.

Il s'agit ainsi de corriger ce déséquilibre et la prise en charge de cet aspect des problèmes d'urbanisation est intervenue avec la création, en 1967, de la Direction de l'Aménagement du Territoire. Cette dernière, à travers le schéma prospectif qu'elle élaborait pour l'horizon 2000, insistait sur la nécessité de transformer les conditions de polarisation de l'espace national, grâce à l'érection de certains chefs-lieux régionaux en métropoles d'équilibre aptes à contrebalancer la prépondérance de Dakar dans la hiérarchie urbaine : les métropoles d'équilibre étaient au nombre de cinq (Kaolack, Ziguinchor, Saint-Louis, Tambacounda et Thiès). Elles devaient représenter des centres de décision et de conception dotées de l'infrastructure appropriée à ces fonctions. De ce fait, l'instrument privilégié utilisé par les pouvoirs publics pour parvenir à l'aménagement rationnel des aires urbanisées a été la planification.

Lat Soucabé Mbow<sup>27</sup> met en évidence trois formes d'intervention de l'Etat dans la planification urbaine. D'abord l'Etat intervient directement par la programmation des investissements dans le cadre des Plans de Développement Economique et Social (PDES). Dès le premier plan quadriennal, les pouvoirs publics ont préconisé le desserrement de l'industrie du Cap Vert au profit des chefs-lieux régionaux appelés à devenir des métropoles d'équilibre dans la politique d'aménagement du territoire.

Ensuite, l'Etat intervient sous forme de régulation par le contrôle de l'affectation des sols (politique foncière). De ce fait, la croissance spatiale des communes, agglomérations et groupements humains a été assujettie par le Code de l'urbanisme à l'élaboration obligatoire de plans d'aménagement (schémas directeurs, plans d'urbanisme, plans de détail), conçus au niveau central<sup>28</sup>.

Enfin, l'Etat intervient sous forme de redistribution par le recours massif aux capitaux publics. Il est le plus grand pourvoyeur de fonds du secteur urbain ; les financements d'origine publique comprennent non seulement les inscriptions figurant au budget de l'Etat et des collectivités locales mais aussi les investissements réalisés par les organismes parapublics œuvrant à l'équipement du territoire national. Par exemple, durant le 5<sup>ème</sup> Plan de Développement Economique et Social (1977-1980), le secteur urbain a absorbé 49,2% des ressources financières investies<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Mbow L. S., op. cit. p. 214.

<sup>28</sup> Mbow L. S., op. cit. p. 214.

<sup>29</sup> Ibid p. 216.

L'Etat est, donc, acteur majeur de la production et de la gestion des espaces urbains ; ainsi, par exemple « *les politiques de logement subventionné qui voient le jour ici ou là, notamment au Sénégal et en Côte d'Ivoire, sont vues comme un habitat planifié destiné aux couches moyennes urbaines, en majorité salariées du secteur public et du privé, qui constituent la base sociale et économique du pouvoir ; pendant ce temps on procède à l'éviction par déguerpissement des populations urbaines sous-intégrées, dans une remarquable continuité d'ailleurs avec les politiques d'avant l'indépendance (...) et le besoin d'efficacité se traduit par un mode d'intervention très centralisé, voire recentralisé, comme ce fut le cas au Sénégal, où disparaissent quelques initiatives de construction de logements publics municipaux datant d'avant la Seconde Guerre mondiale, ou de cités réalisées par quelques entreprises de la place dans les années 1950, et où on confie le monopole de l'intervention publique dans le logement social à l'Office national d'HLM et à la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP) »<sup>30</sup>.*

Mais cette politique de gestion urbaine centralisée connaît deux limites. La première est la dépendance des projets programmés à l'égard des sources de financement extérieur (par exemple le taux de dépendance du Budget National d'Equipement (BNE) par rapport aux financements externes a varié au cours des 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> plans entre 60 et 70%)<sup>31</sup>. La deuxième limite concerne les retards cumulés par les communes en matière d'investissement. Ces retards portèrent le pouvoir central à réduire le rôle des conseils municipaux dans la gestion des ressources locales.

---

<sup>30</sup> Osmont Annick, 1997 : « *L'Etat efficace selon la Banque mondiale. Les villes et l'ajustement structurel* » IN Collectif : *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Karthala, Paris, p. 98.

<sup>31</sup> Mbow L. S., 1988, op. cit., pages 216 et 229.

## 2/. La mise sous tutelle des communes

La décentralisation, qui fait l'objet de tous les discours aujourd'hui, n'est pas une nouveauté en Afrique et plus particulièrement au Sénégal. En effet, les premières municipalités ont été instituées dans le dernier quart du 19<sup>ème</sup> siècle. La politique de communalisation (ou de municipalisation)<sup>32</sup> fut inséparable de la politique de domination économique et de contrôle territorial. Elle en constitua « *l'expression institutionnelle* ». L'octroi du statut de commune à certaines villes sanctionna leur appartenance juridique au réseau urbain colonial. L'administration avait le privilège d'ériger en commune les centres dont elle voulait encourager le développement urbain. En août 1872, Saint-Louis fut dotée d'un statut communal comparable à celui en vigueur en France à l'époque<sup>33</sup>. Ses habitants devinrent des citoyens français. Jusqu'en 1884, un maire est nommé et il faudra attendre la loi municipale de 1884 pour que les maires, dans l'espace colonial comme d'ailleurs en métropole, cessent d'être nommés et soient à leur tour élus par les conseillers et en leur sein.

Cependant, l'administration coloniale a toujours limité ou parfois supprimé les pouvoirs et les compétences des maires et des conseils municipaux : ainsi, les alinéas 6 et 7 de l'article 32 du décret du 10 août 1872 organisant les communes de plein exercice du Sénégal stipulaient que « *de tout ce qui concerne l'établissement, l'entretien, et la conservation des édifices municipaux, cimetières, places, rues et voies publiques ne dépendant pas de la grande voirie, l'établissement et la répartition des fontaines, aqueducs, pompes et égouts, de la police municipale, en tout ce qui a rapport à la sûreté et la liberté du passage sur la voie publique, à l'éclairage, au balayage, aux arrosages et à la salubrité des constructions publiques relevaient du lieutenant-gouverneur* »<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> La municipalisation c'est, selon Diouf Mamadou, « *la création d'un champ politique qui favorise à l'échelle locale une certaine autonomie des acteurs, l'émergence de notables et l'exercice d'une citoyenneté supposant une participation à la gestion de la ville (économique, sociale et fiscale) et de la civilité urbaine. Elle permet à la ville de disposer d'un maire et d'un conseil municipal élu* » In Diouf M., 1999 : « *L'idée municipale. Une idée neuve en Afrique* », Politique Africaine, n°74, Juin, p. 13.

<sup>33</sup> Par le même décret en date du 10 août 1872, Gorée furent érigée en commune : Saint-Louis et Gorée reçoivent ainsi le droit d'élire des Conseils municipaux. Deux autres communes de plein exercice furent créées quelques années plus tard : Rufisque en 1880 et Dakar (détaché de Gorée) en 1887.

<sup>34</sup> Diouf M. et Diop M. C., 1990 : « *Les enjeux et les contraintes politiques de la gestion municipale au Sénégal* », Travaux et Documents de l'IEP Bordeaux, CEAN, n°28, p. 6.

Autre exemple : la promulgation des décrets du 6 mai 1918 et du 25 janvier 1927. Ceux-ci mettaient fin aux pouvoirs des maires dans le domaine de l'hygiène et de la salubrité publique. Ces deux décrets seront complétés par celui du 15 novembre 1927 retirant aux magistrats municipaux les attributions de la petite voirie et de la police municipale. Ainsi, le domaine de compétences des communes est extrêmement réduit, la période coloniale est marquée par une tutelle du pouvoir central sur les communes.

Analysant la période 1924-1960, Benga Ndiouga Adrien<sup>35</sup> confirme dans une publication inédite les observations de Zuccarelli F. (1977) sur les traits caractéristiques de la vie politique sénégalaise durant la période 1871-1914, à savoir le localisme et le clanisme. Le localisme : « aucune idéologie ne se manifeste dans la vie politique locale entièrement dominée par des soucis tels que la récolte d'arachides, le chemin de fer, les infrastructures économiques. Ce faisant, le corps électoral privilégie le groupe de pression constitué par les négociants bordelais qui monopolisent le commerce d'importation et d'exportation »<sup>36</sup>. Au localisme s'ajoute le clanisme : « la seule force politique agissante est le clan électoral. Autour d'un notable se forme un rassemblement d'intérêts qui donne au chef de clan un certain nombre de suffrages. Il en dispose soit à son profit, soit à celui du candidat de son choix »<sup>37</sup>.

Ces caractères généraux de la vie politique influencent le fonctionnement de l'institution municipale caractérisé par l'incurie financière, les luttes politiques et les conflits personnels. En effet, la municipalité dès sa naissance devint un objet de convoitise pour les différents clans politiques qui y développèrent des logiques clientélistes : « la compétition politique était d'abord le moyen d'accéder aux ressources locales »<sup>38</sup>. Les allocations domaniales, le recrutement et les marchés publics qui lui (la municipalité) sont confiées deviennent des lieux de patronage. Dès lors, « le jeu politique n'exprime plus la satisfaction des besoins des populations ou l'amélioration du cadre de vie mais la tentative de contrôler les ressources financières générées par la municipalité pour entretenir une clientèle, la plus large possible »<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Benga A. N., 1989 : *L'évolution politique de la ville de Dakar de 1924 à 1960*, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, FLSH, Mémoire de maîtrise d'histoire, 205 p.

<sup>36</sup> Diouf M. et Diop M. C., op. cit. p. 4.

<sup>37</sup> Ibid p. 5.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>39</sup> Diouf M. et Diop M. C., 1990, op. Cit., p. 7.

Les ressources utilisées par le Maire pour l'entretien de sa clientèle sont les recettes ordinaires et extraordinaires. Les premières provenaient d'une partie des patentes et des droits de place prélevés sur les marchés, des droits perçus sur le permis de stationnement, de location de la voie publique, etc., les secondes comprenaient des revenus tirés des biens aliénés, des contributions de la colonie du Sénégal ou de l'AOF, des dons et legs, des emprunts<sup>40</sup>.

Ainsi, l'absence d'une politique municipale conséquente a empêché la réalisation d'investissements de fonction locale structurante : constructions d'infrastructures urbaines, offres de services urbains de qualité, gestion efficace du cadre de vie : du coup, « *les mauvaises conditions du logement, dont Dakar offrait l'image la plus saisissante avec ses nombreux bidonvilles, étaient grosses de risques pour la santé des populations concernées* »<sup>41</sup>.

L'histoire de l'institution municipale du Sénégal Indépendant avant la fin des années 1980 est celle d'un renforcement de la tutelle du pouvoir central : la faible performance dans l'action communale a légitimé l'élargissement des compétences de l'administration centrale sur le territoire communal.

En effet, les élus municipaux de la première décennie de l'Etat postcolonial sont associés à la mauvaise gestion que résume ce constat de Jean Collin : « *la gestion financière était caractérisée par un déficit chronique et des errements d'une extrême gravité. Mais toutes les municipalités des communes chefs-lieux de région avaient un dénominateur commun : des groupes de pression y avaient favorisé la politisation de la gestion, de sorte que les administrateurs élus, malgré leur volonté de bien gérer les affaires de la collectivité, étaient dans la majorité des cas liés par mille entraves qui ne leur permettaient pas d'oeuvrer toujours pour le bien commun : trop souvent au contraire, nombre de facteurs les poussaient à favoriser les minorités partisans au détriment du parti, de la collectivité locale et même de l'Etat* »<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Diouf M. et Diop M. C., 1992 : « *Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal* » In *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire. Décentralisation en questions* de Jaglin S. et Dubresson A. (sous la direction de), p. 105.

<sup>41</sup> Mbow L. S. op cit. p. 212.

<sup>42</sup> « *Communication en Conseil interministériel sur la gestion des communes chefs-lieux de région* », Dakar ; Juillet 1977 In Diouf M. et Diop M. C., 1993 : « *Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal* » In Jaglin S. et Dubresson A. (sous la direction de): *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Karthala, Paris, p. 109.

Cette mauvaise gestion est due à la personnalisation du mode de gestion du personnel municipal et les effets du clientélisme : « *le personnel de la mairie (comme dans nombre de communes) et notamment les manœuvres de la voirie sont recrutés sur des bases politiques (nous dirons classiques) par le maire, directement, et le résultat est qu'ils échappent plus ou moins à l'autorité du secrétaire municipal, des chefs de service ou des adjoints lorsque le maire est absent. C'est ainsi que l'on voit tel manœuvre refuser d'accomplir telle ou telle tâche qui lui est ordonnée en s'appuyant ouvertement sur ses liens de famille avec tel ou tel dirigeant local* »<sup>43</sup>. Cette politique a entraîné une progression fulgurante des charges de fonctionnement, notamment de personnel. Le tableau ci-dessous nous montre le poids très élevé des charges de fonctionnement des municipalités : 67%. Ceci est particulièrement vrai pour Dakar, Tambacounda et Saint-Louis où les dépenses en personnel atteignaient ou dépassaient les 100% pour la dernière ville, ce qui est source d'endettement.

**Tableau n° 1 : Poids des dépenses en personnel dans les budgets communaux (1964)**

<b>Dakar</b>	67%
<b>Rufisque</b>	66%
<b>Saint-Louis</b>	115%
<b>Kaolack</b>	65%
<b>Thiès</b>	44%
<b>Diourbel</b>	59%
<b>Tambacounda</b>	43%
<b>Louga</b>	63%
<b>Ziguinchor</b>	67%

Source : Diop M. C. et Diouf M. , 1993.

<sup>43</sup> Diouf M. et Diop M. C., 1990, op. Cit., p. 109.

Ainsi, du fait de l'absorption de leurs recettes par des dépenses de fonctionnement grevées par les charges de personnel, la capacité d'investissements des communes a été pratiquement nulle dans la première décennie de l'indépendance comme nous le montre ce tableau ci-dessous :

**Tableau n° 2 : Part des dépenses d'investissements dans les budgets communaux (1964)**

<b>Dakar</b>	1,05%
<b>Rufisque</b>	0,07%
<b>Saint-Louis</b>	1,09%
<b>Tambacounda</b>	12%
<b>Louga</b>	0,60%
<b>Kaolack</b>	3%
<b>Thiès</b>	22%
<b>Diourbel</b>	1,19%
<b>Ziguinchor</b>	0,00%

Source : Diop M. C. et Diouf M. , 1993.

Cette mauvaise gestion fait que les villes chefs-lieux régionaux ont été régies par un statut spécial dérogatoire du droit commun ; autrement dit, les grandes villes ont été placées sous la tutelle stricte de l'Etat représenté par le gouverneur de région ou l'administrateur municipal<sup>44</sup>.

Au 30 Juin 1964, les dettes cumulées des communes s'élevant à 2,918 milliards de F. CFA alors que les recettes annuelles de toutes les communes étaient estimées à 2,113 milliards de francs CFA<sup>45</sup>. La décision est alors prise, en 1965, de transférer à l'Etat la gestion des régies d'eau et d'électricité (loi n° 65-59 du 19 Juillet 1965)<sup>46</sup>. En effet, la gestion directe par les communes de la distribution d'eau et d'électricité obéissait à une logique de légitimation des équipes municipales, offrant à la population des services à des tarifs relativement bas : « [...] parce que la fixation des tarifs élevés était considérée comme impopulaire, les conseils municipaux étaient toujours tentés de minorer le coût du service et de fixer à un niveau trop bas les tarifs qu'ils appliquaient »<sup>47</sup>.

Cette pratique s'accompagnait d'une démarche caractérisée de « gestion de l'incertitude » : « les recouvrements étaient irréguliers et souvent sans intervention du

<sup>44</sup> Le statut spécial soustrayant les communes chefs-lieux de région au régime des communes de plein exercice a été imposé à Dakar en 1964, à Saint-Louis en 1965, à Thiès et à Kaolack en 1966, à Diourbel, Tambacounda et Ziguinchor en 1970.

<sup>45</sup> Diop M. C., Diouf M., 1990 : « Sénégal : enjeux et contraintes de la gestion municipale », Travaux et Documents du CEGET, CNRS, URA 977, IEP Bordeaux, n°28, p. 10.

<sup>46</sup> Article 2 de la loi n°65-59 du 19 Juillet 1965.

<sup>47</sup> Diop M. C. et Diouf M., op. cit p. 108.

*comptable municipale ; les abonnés ignoraient tout de la réglementation de la régie ; la comptabilité de la régie était mal tenue , si elle n'était pas inexistante ; mais le plus grave était que le compte d'exploitation, difficile à établir en l'absence de toute donnée comptable, accusait toujours un déficit croissant (...). Il n'est, pour s'en persuader, que d'examiner les budgets, comptes et documents des communes qui, à l'époque, faisaient ressortir que ces services absorbaient jusqu'à 50% des ressources ordinaires de certaines collectivités et que dans toutes les communes (sauf Thiès et Louga) le bilan des régies d'eau et d'électricité était tous les ans déficitaires »<sup>48</sup>.*

Ainsi, pour tracer la conduite à tenir en ce qui concerne l'utilisation des finances locales, la loi n°66-64 du 30 Juin 1966 portant Code de l'administration communale procède à une mise en ordre en réunissant dans un texte unique de référence les lois régissant les institutions municipales. Ce Code met en place le contrôle d'opportunité du représentant de l'Etat : gouverneur pour les régions, préfet pour les communes, sous-préfet pour les communautés rurales et la tutelle *a priori*.

Les deux réformes, qui sont intervenues par la suite maintiendront cette tutelle de l'Etat sur les communes, cela, jusqu'à la fin des années 1980. Il s'agit d'abord de la réforme, en 1972, de l'administration territoriale et locale (loi n° 72-25 du 19/04/72). Une réforme dont l'une des dispositions les plus importantes porte sur la création de la nouvelle fonction d'Administrateur municipal (un haut fonctionnaire nommé par le Gouvernement). Celui-ci avait en charge l'administration de la commune et l'exécution du budget. Dix ans après, en 1983, la loi n° 83-61 du 3 Juin 1983 va rétablir progressivement les privilèges et attributions des élus qui vont davantage assumer des responsabilités dans les domaines suivants : gestion du patrimoine bâti, aménagements urbains avec la production de parcelles, recouvrement ou levée de certaines taxes par exemple la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM), les droits de stationnement ou d'occupation du domaine public. Néanmoins, la tutelle s'exerce encore sur les actes et les hommes.

L'Etat reste ainsi l'acteur majeur de la production et de la gestion des espaces urbains. Cependant, à partir de 1968, la crise économique due à de multiples facteurs (sécheresse, détérioration des termes de l'échange) et la crise financière vont limiter considérablement cette politique de centralisation administrative et financière en direction des villes.

---

<sup>48</sup> Ibid p. 108

## **B/. LA RUPTURE DES REGULATIONS ANTERIEURES**

La rupture des régulations antérieures s'articule en trois étapes : d'abord une rupture du cycle d'accumulation de la rente (effondrement des cours de matières premières, notamment l'arachide) et la raréfaction des ressources extérieures ; ensuite une crise financière du Sénégal qui crise affecte les campagnes comme les villes ; enfin, l'échec des politiques urbaines mises en œuvre pour répondre à une demande de plus en plus importante due à la vitesse de l'accroissement démographique.

### **1/. Rupture du cycle d'accumulation de la rente et raréfaction des ressources extérieures**

Pour Gilles Durufflé, à l'origine de la crise économique que connaît le Sénégal, on trouve « *l'épuisement du modèle néo-colonial de croissance* »<sup>49</sup> dont les principaux traits sont les suivants :

- le legs, au moment de l'indépendance, d'une économie structurée en économie de traite, entraînée par la production et l'exportation de produits primaires, essentiellement agricoles, et par le recyclage des revenus engendrés par ces activités (le secteur « moderne » est alors, dans son ensemble, dominé par les étrangers) ;
- le développement, au lendemain de l'indépendance, d'activités industrielles d'import-substitution, à l'abri de fortes protections, le plus souvent sous contrôle étranger, et la mise en place de grandes opérations de développement rural pour soutenir la croissance et la diversification de l'agriculture ;
- la place croissante prise dans l'économie par le nouvel Etat, auquel incombe la charge des fonctions de base du développement (administration, infrastructures, éducation, santé), et qui se trouve progressivement investi d'un rôle central dans le mode de régulation sociopolitique instauré au lendemain de l'indépendance, celui de coopter les nouvelles couches ascendantes en leur assurant un large accès à la vie « moderne », à un moment où la plus grande partie du secteur privé demeure dominée par la présence et les capitaux étrangers.

---

<sup>49</sup> Durufflé Gilles, 1988 : *L'ajustement structurel en Afrique. Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Karthala, Paris, pp. 7 et 8.

Dès la fin des années 1970, ce modèle est en crise avec des tendances macro-économiques divergentes qui se font jour : essoufflement de la croissance agricole, croissance des importations due à la « modernisation » et à l'urbanisation, à des rythmes supérieurs au rythme de croissance des exportations, blocage du processus d'import-substitution et, enfin, croissance de l'économie, entraînant des prélèvements toujours plus importants sur l'agriculture (qui ont contribué à désorganiser celle-ci) et un appel de plus en plus large aux financements extérieurs. Au fur et à mesure que s'épuisait le modèle de croissance, le recours à l'Etat s'est lui-même fait plus pressant.

Les conséquences de ce qui peut être défini comme une crise économique persistante sont amplifiées par deux tendances. La première est d'ordre démographique et la seconde d'ordre climatique. En effet, l'Afrique subsaharienne connaît non seulement une croissance régulière de sa population mais aussi une urbanisation croissante : *« encore largement rurale, comptant environ un tiers de citadins en 1950, l'Afrique sub-saharienne est engagée depuis les années 1950 dans un processus d'urbanisation extrêmement rapide, dont le rythme moyen annuel, proche de 5% et parfois supérieur, est l'un des plus élevés du monde. La population totale a plus que triplé de 1950 à 1995, mais le nombre de citadins a été multiplié par 9, passant de 19,6 à 176,6 millions »*<sup>50</sup>.

Ce spectaculaire essor repose sur l'augmentation de la population des villes existantes et la multiplication du nombre des centres urbains : *« en 1960, l'Afrique subsaharienne comptait 1.081 villes de plus de 5.000 habitants ; on en dénombrait 3.484 en 1990 et au rythme actuel de croissance, il y en aura probablement plus de 9.600 en 2020 »*<sup>51</sup>. Au recensement de 1988 en Côte d'Ivoire, on dénombrait 121 villes de plus de 4.000 habitants alors qu'au Sénégal, les villes de plus de 5.000 habitants se hissent de 18 en 1958 à 52 en 1986<sup>52</sup>. Concernant les grandes villes, si *« une seule ville dépassait le million d'habitants en 1960, l'Afrique sub-saharienne en comptait 12 en 1980, 18 en 1990 et peut être 23 en 1995 »*<sup>53</sup>. Ainsi, avec la crise économique et la crise financière, la croissance démographique mais aussi la croissance urbaine posent de considérables problèmes d'emploi, de formation, de logement, de service, etc.

<sup>50</sup> Dubresson A. et Raison J-P (sous la direction de), 1998 : *L'Afrique subsaharienne. Une géographie du changement*, A. Colin, Paris, p. 102.

<sup>51</sup> Dubresson A et Raison J-P, op. cit. p. 104.

<sup>52</sup> Mainet Guy, 1991 : *« La conquête urbaine au Sénégal »* In *Urbanisation et développement dans les pays tropicaux*, Espaces Tropicaux, n°4, CEGET, pp. 18.

<sup>53</sup> Dubresson A et Raison J-P, op. cit. p. 104.

A cette tendance d'ordre démographique, s'ajoute celle d'ordre climatique. En effet, depuis la fin des années 1960, des sécheresses successives ont d'abord frappé les régions sahéliennes puis l'Afrique orientale et australe. Cette succession de mauvaises années a provoqué des désastres agricoles alors que se déclenchait la crise des économies rentières : *« toujours peuplé par une majorité de ruraux, le continent noir tire de moins en moins ses richesses de l'agriculture qui ne fournissait plus que 21% de son PIB (Produit Intérieur Brut) officiel en 1994 contre 31% aux mines et à l'industrie manufacturière et 48% aux services »*<sup>54</sup>.

Le Sénégal, par exemple, a connu de désastreuses chutes de production en raison de la sécheresse des années 1970 et celle de 1983-1984. Après des années de dramatique sous-production liée à la sécheresse, la production de l'arachide a tourné autour de 700.000 tonnes en 1991 et de 578.000 tonnes en 1992, mais l'effondrement des cours mondiaux des oléagineux rend les efforts d'augmentation de la production sans effet ; de plus la demande d'arachide baisse au bénéfice du soja et du blé<sup>55</sup>.

La fin des prix de soutien français à l'arachide perturbent l'économie du Sénégal: *« les prix à l'exportation de l'arachide baissent de 25% entre 1978 et 1980 et la chute des recettes d'exportation entre 1977 et 1978 est de 33% ; et une des conséquences de la baisse des recettes d'exportation c'est la proportion croissante des investissements qui s'effectue sur financement extérieur (50% en 1977) »*<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Dubresson A. et Raison J-P op. cit. p. 27.

<sup>55</sup> Dimitri G. L., 1996 : « *Le Sénégal* », Encyclopédie Universalis, p. 897.

<sup>56</sup> Durufflé G., op. cit., p. 24.

Il s'en suit l'endettement du pays. Le résultat indique un alourdissement considérable des charges publiques à la fin des années 1970, période marquée par le retour de la sécheresse et la chute des produits d'exportation (remplacement de l'arachide par d'autres corps gras sur le marché international). La conséquence sur le tableau d'ensemble de l'économie reflète des tendances de déséquilibre structurel :

- le PIB moyen en termes réels est de 2,1% contrairement au croît démographique (2,7%).
- le déficit budgétaire est très important et représente près de 12% du PIB, avec une masse salariale absorbant plus de 50% des recettes courantes.
- la dette extérieure représente près de 32% des exportations en 1979-1980.
- le déficit commercial est devenu insupportable : 125 milliards de francs CFA en 1981.

La crise climatique a eu un effet amplificateur sur le rythme de croissance des villes : croissance démographique et extension spatiale. Elle a eu des conséquences sur la dynamique économique des villes : rien n'a été dimensionné pour ceux qui arrivent en temps normal, *a fortiori* pour les gens qui arrivent de façon soudaine en ville : par exemple, dans le Sahel où les éleveurs, dont les troupeaux sont décimés suite aux années de sécheresse, se sont rués en ville.

A cette dégradation de la situation économique, la crise mondiale scandée par les « chocs pétroliers » de 1973-1974 et de 1979-1980 a ajouté ses effets. Le Sénégal, mais aussi la Côte d'Ivoire, ont dû négocier fin 1983 le « rééchelonnement » de leur dette. En effet, la dégradation des finances publiques, conséquence entre autres de cette crise climatique, amena le gouvernement du Sénégal à adopter, dès 1979, un plan de stabilisation à court terme (1979-1981) dans un premier temps et, dans un deuxième temps, à la mise en place des programmes d'ajustement structurel.

## 2/. Le Sénégal sous « ajustement structurel »

*« Dans les années 1960, le Sénégal faisait partie des pays d'Afrique les plus riches et que son économie a prospéré jusqu'à la fin des années 1960, celle-ci restera stationnaire pendant dix ans de 1970 à 1980. Les efforts consentis dans ce contexte de développement administré n'ont pas donné les résultats escomptés. La politique d'irrigation qui vise à promouvoir la production de riz, base avec le millet, de l'alimentation locale n'a pas été couronnée de succès. De 118.000 tonnes de production en 1970, on passe à 127.000 tonnes de riz en 1979. De plus, entre 1970 et 1977, l'évolution du Produit National Brut (PNB) en volume marque une inquiétante stagnation avec une variation de seulement +0,4% en moyenne. Le commerce extérieur se porte aussi mal. En 1976, le déficit s'élevait à -440 millions de francs, soit 4,5% du PNB »<sup>57</sup>.*

C'est ainsi qu'au cours des années 1980, la détresse financière du Sénégal et, dans un cadre plus global des Etats d'Afrique noire francophone, les a contraints à recourir aux prêts du Fonds Monétaire International (FMI). En contrepartie de ces prêts, le FMI exige un respect strict des échéances de remboursement (une partie de l'« aide » publique française, en diminution, est consacrée à faire face à ces échéances). Mais c'est aussi la mise en oeuvre de « Programmes d'Ajustement Structurel » (P.A.S) dont l'objectif officiel est de redresser la situation financière des pays aidés et d'assurer le remboursement régulier de la dette. Ces programmes d'ajustement structurel, exigent notamment :

- des mesures de rigueur budgétaire : compression des dépenses publiques (portant notamment sur les secteurs sociaux : enseignement, santé) qui s'accompagne de licenciements massifs de fonctionnaires et agents des services publics.
- la mise en œuvre d'une politique néo-libérale comportant la réduction ou la disparition du secteur public (dont nous verrons plus bas l'importance prise dans la période précédente), les privatisations (y compris de services publics, tels que l'eau, l'électricité, les télécommunications, hérités de la période coloniale :), la disparition des entreprises non rentables.
- liberté des échanges : suppression des protections douanières.

---

<sup>57</sup> Dia A. H, 2003 : « Les péripéties du modèle communautaire de gestion de l'eau à Kanel : la « professionalisation » de la gestion comme mode de régulation socio-technique », pp. 93-94 IN Bonnassieux A. : *Regards croisés Nord-Sud sur la décentralisation* (sous la direction de), Les cahiers de Médiations, UTMII, Décembre.

Parmi les effets de cette politique, notons dès à présent la disparition des « caisses de stabilisation » des prix (arachide, café, cacao,...) qui protégeaient les producteurs des variations excessives des cours, aboutissant à une réduction massive en mauvaise conjoncture des revenus des producteurs.

Pour juguler donc les déséquilibres macro-économiques, le Sénégal s'est engagé depuis 1979 dans un processus d'ajustement ordonné de son économie. Ce choix dépendait de la mise en œuvre de programmes économiques et financiers pour les périodes 1979-1991 et 1994-2000 avec les institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale)<sup>58</sup>.

Les objectifs fondamentaux assignés à ces programmes étaient le rétablissement des grands équilibres : stabilité des prix, équilibre des finances publiques et de la balance des paiements, croissance économique, plein emploi. Ces objectifs ont été bâtis autour de grands programmes : Plan de stabilisation à court terme (un an) qui implique entre autres le blocage des salaires dans la fonction publique, la suppression des subventions.... En 1984, le Sénégal voit sa dette, représentant 32% des exportations en 1979-1980, rééchelonnée en échange de l'application d'un Plan de redressement économique. Pour la période 1980-1985 ces dispositions s'attaquent à la réduction des budgets d'éducation et santé : « *selon une enquête menée par l'UNICEF, les dépenses publiques de santé par tête et les dépenses éducatives ont diminué en termes réels de 20% entre 1980 et 1991* »<sup>59</sup>.

En 1994, la dévaluation de 50% du franc CFA entraîne une hausse des prix des importations des carburants et des produits alimentaires de base (riz, farine, sucre, etc.). Premier d'Afrique subsaharienne à mettre en œuvre une politique d'ajustement structurel en 1984, le Sénégal reçut un *satisfecit* des institutions de Bretton Woods, et concluait dans la foulée un nouveau plan d'ajustement structurel avec la Banque mondiale, en Avril 1998, ainsi qu'un accord pour une facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) couvrant la période 1998-1999.

La gestion des grands indicateurs macro-économiques a été jugée satisfaisante par le FMI : « *en 1997, le taux de croissance du PIB a été de 5,7%, celui de l'inflation de 1,8%, le déficit des finances publiques de 1,5% et celui de la balance des paiements de 7,6%* »<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Les accords de Bretton Woods, conclus le 22 Juillet 1944 entre les quarante quatre pays (44) alors membres de l'ONU mais non ratifiés par l'URSS, ont créé deux institutions : le FMI et la Banque mondiale In Mbaye Sanou M., 2002 : « *L'Afrique noire face aux pièges du libéralisme* », Le Monde Diplomatique, Juillet, pp. 22-23.

<sup>59</sup> Seck Tom Amadou, 1998 : « *Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel* », Le Monde Diplomatique, Octobre, pp. 4-5.

<sup>60</sup> Seck T. A., 1998 : « *Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel* », Le Monde Diplomatique, Octobre, p. 5.

Ainsi, en Juin 2000, quelques mois après l'élection de Abdoulaye Wade, le Sénégal était élu pour un allègement de dette de 850 millions de dollars (soit environ 20% de sa dette totale) sous l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) renforcée. Pour l'obtenir, il devait appliquer une série de réformes structurelles qu'il devait recenser dans un « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté » avant la fin 2001.

Plus de dix ans<sup>61</sup> après le démarrage de ces programmes la situation ne s'est pas améliorée. Et l'accès aux services de base (éducation, santé, eau potable, infrastructures collectives) est de plus en plus difficile pour la majorité de la population : « *Le Sénégal, qui consacre 74% de ses dépenses ordinaires au paiement de la dette, n'est pas en mesure de réserver, pour ces secteurs sinistrés que sont la santé et l'éducation, les 20 à 25% des fonds d'ajustement structurel qui constitueraient l'indispensable « filet de protection sociale »* »<sup>62</sup>.

A cela, il faut ajouter l'appauvrissement de couches importantes de la population : « *en Juillet 2000, le Sénégal était classé dans la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Défini par la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), le statut de PMA est attribué au regard de trois critères : faible niveau du Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant ; insuffisance des ressources humaines et manque de diversification de l'économie* ». Ainsi, « *plus de 65% des habitants vivent sous le seuil de pauvreté (défini comme le revenu nécessaire et la mendicité s'étale criante dans les rues (source : PNUD-Sénégal) »* »<sup>63</sup>.

En outre, « *l'harmonisation fiscale induite par la mise en place du marché commun de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine*<sup>64</sup> a entraîné une brusque montée des prix des produits de première nécessité »<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Le lancement du premier prêt d'ajustement a eu pour cadre le Sénégal en 1980.

<sup>62</sup> Seck Tom Amadou, 1998 : « *Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel* », Le Monde Diplomatique, Octobre, pp. 4-5.

<sup>63</sup> Robert Anne-Cécile, 2002 : « *Le Sénégal attend le grand changement* », Le Monde Diplomatique, Février, p. 19

<sup>64</sup> *L'Union Economique Monétaire Ouest Africaine ou UEMOA comprend, outre Sénégal, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger et le Togo.*

<sup>65</sup> Robert Anne-Cécile, op. cit. p. 19.

Le taux de croissance moyen du PIB a dépassé 5% en moyenne au cours de la période 1995-2000<sup>66</sup>. Selon le rapport de la Zone franc 2004<sup>67</sup> publié le 22 Septembre à Paris, le taux de croissance du PIB pour 2004 s'est maintenu à un rythme soutenu (+6%) ; comme ce fut le cas pour l'année 2003. Cette performance s'explique par le dynamisme de l'investissement et les bons résultats du secteur primaire qui a bénéficié d'excellentes conditions climatiques lors de la campagne 2004-2005. « *L'impact négatif de l'invasion acridienne n'a pas été aussi fort que prévu* ». Cela est dû à la lutte que les autorités sénégalaises avaient engagé contre le criquet pèlerin pour réduire l'impact dévastateur de ces sauterelles. À l'occasion, elles ont pu bénéficier de l'appui de leurs partenaires ayant mis à contribution des moyens financiers pour limiter l'étendue des attaques. Ainsi, même si les régions Nord et de la Côte ont été touchées, la région de production arachidière (appelée le « bassin arachidier ») a été épargnée. Cependant, tient à préciser le rapport, « *le taux de croissance de l'économie est cependant inférieur au taux de 8 % qui constitue désormais l'objectif de la Stratégie de croissance accélérée affichée par le gouvernement fin 2004* ».

Les exportations principales sont constitués par les produits de la pêche (poissons de mer, crustacées, mollusques), les légumes frais, les produits arachidières. La pêche constitue le premier secteur à l'exportation, dont les débarquements sont évalués, pour 2004, à 470.000 tonnes ; soit une hausse de 8% par rapport à 2003. Le succès des cultures maraîchères (tomates, courgettes, haricots) se confirme, notamment à l'exportation, ainsi que les résultats encourageants de la politique de diversification, à travers les programmes maïs et niébé. Le maïs, dont la production est estimée à 400.000 tonnes, a connu des performances spectaculaires, en liaison avec les subventions versées par l'État, avec une contribution de la Banque mondiale et de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), pour l'importation de semences hybrides et l'utilisation d'engrais et pesticides.

La production d'arachide, quant à elle, confirme sa nette tendance au redressement (+36,7%) depuis la campagne désastreuse de 2002-2003 ; et cela, sous l'effet conjugué de l'amélioration de la qualité des semences, de l'augmentation des emblavures et de l'octroi d'une subvention par l'État correspondant aux deux tiers du prix de revient. De plus, les régions arachidières ont été relativement épargnées par les attaques des criquets.

---

<sup>66</sup> Ndaw M., 29 Octobre 2002 : « *Ces politiques qui appauvrissent* », « Sud Quotidien », n°2872, p. 4.

<sup>67</sup> Les chiffres et citations (pp. 39-45) de l'état de l'économie sénégalaise ainsi que celui du rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde sont tirés des quotidiens « le Soleil » du 23/09/05 et Le Quotidien » du 30/09/05.

Cependant, structurellement dépendant de la pluviométrie, le secteur primaire, qui représente 18% du PIB, est soumis depuis l'été 2004 à la menace acridienne, comme en atteste la baisse de 45% de la production de mil/sorgho. « *Au cours de la campagne 2004-2005, plus de 1.146.000 tonnes de céréales ont été récoltées, en baisse de 21% par rapport à l'année précédente, particulièrement pour les productions de mil sorgho et de riz paddy dont les surfaces de culture ont été réduites d'environ 20% par rapport à la campagne précédente* », souligne le rapport.

Avec 25% du PIB, le secteur secondaire s'appuie sur la transformation de l'arachide en huile et tourteaux destinés à l'alimentation du bétail. La SONACOS ou Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal (entreprise de trituration d'arachide), qui traite environ un quart de la production nationale et assure 20% de la production mondiale, a été provisoirement adjugée, fin 2004, au consortium conduit par la société française Advens. Ce consortium a racheté 67 % du capital à l'État - qui n'en conservera que 5 %, le personnel en détenant 15 % - et s'engage à effectuer 11 milliards de francs CFA d'investissements sur les cinq prochaines années. Le transfert effectif de la SONACOS est intervenu le 7 avril 2005.

Dans le domaine de la construction, le rapport de la Zone franc fait remarquer que les investissements immobiliers, notamment ceux de la diaspora sénégalaise, soutiennent l'activité du bâtiment et de la production de ciment par la Société de Commercialisation du Ciment ou SOCOCIM à Rufisque (plus de 2 millions de tonnes par an).

Le secteur secondaire s'appuie aussi sur l'extraction des phosphates et leur transformation en engrais et en acide phosphorique, principalement exportés vers l'Inde. Selon le rapport, « *la production de phosphates a augmenté de 7 % en 2004 en raison de l'ouverture, en octobre 2003, de la mine de Tobène et de la reprise de la demande sur les marchés extérieurs. Cependant, le recul des cours mondiaux handicape une production d'acide phosphorique dominée par les Industries Chimiques du Sénégal (ICS)* ». Ainsi, les ICS continuent à souffrir de l'augmentation du cours du soufre (intranche pour la fabrication de l'acide phosphorique dont le prix de la tonne est passé de 15-20 dollars en 2000 à plus de 60 dollars en 2004).

La production de coton de la Société de Développement et des Fibres Textiles du Sénégal (SODEFITEX) qui s'est maintenue à environ 25.000 tonnes, demeure assez marginale. La Sodefitex, privatisée en novembre 2003, est désormais une filiale du groupe français Dagrís qui détient, avec sa filiale espagnole Masa, 51 % du capital. La participation de l'État s'élève à 46,5 %, mais ce dernier a l'intention d'en céder une partie au personnel de l'entreprise et aux producteurs de coton. Mais, le secteur du textile, lit-on dans le rapport, souffre des importations massives de fripes européennes, ainsi que de produits asiatiques particulièrement bon marché et dont la concurrence s'est accrue avec la fin des accords multifibres, au 1<sup>er</sup> Janvier 2005.

L'autre handicap du développement du secteur secondaire est constitué par l'aggravation des conditions de circulation et de transport due à la forte concentration des activités économiques sur la capitale, avec comme corollaire une concentration démographique et urbaine (0,3% du territoire national abrite 22% de la population totale) ; son impact négatif sur la croissance est évalué à 1% du PIB.

En ce qui concerne les investissements, autre facteur explicatif d'un taux de croissance soutenu, ils ont enregistré une progression de l'ordre de 10,8%, en liaison avec la croissance des financements extérieurs, étrangers aussi bien que des sénégalais de l'extérieur. Les investissements directs étrangers demeurent cependant modestes avec un flux de 78 millions de dollars, en 2003, sur un total de 712 millions de dollars pour l'ensemble de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Le taux d'investissement a ainsi atteint 20% (19,5% en 2003 et 17,8% en 2002).

Malgré tout, les performances économiques restent fragiles et largement insuffisantes, au regard de la demande sociale sans cesse croissante. Et la répartition très inégalitaire des fruits de la croissance ne fait qu'accentuer le dénuement. En effet, l'économie sénégalaise est marquée par une accentuation du déficit de la balance commerciale et un doublement du déficit budgétaire en ce qui concerne les finances publiques.

En effet, selon le rapport, « *le creusement du déficit de la balance commerciale, s'explique par une progression des importations (+ 9 %) plus soutenue que celle des exportations (+ 6 %). Les ventes de produits de la pêche, bien qu'en baisse (- 6,4 %), restent le premier poste à l'exportation (19,8 % du total). La baisse des exportations de phosphates et d'acide phosphorique s'explique notamment par l'effritement des cours sur le marché international* ».

Cette « *progression des importations est imputable à l'augmentation de 10,9% de la facture pétrolière liée à la hausse des volumes importés et des cours du brut* ». Quant aux importations de produits alimentaires (riz, blé, sucre et huile végétale et animale), elles ont augmenté de 7,1% du fait, notamment de la progression du pouvoir d'achat des ménages. Les importations de biens d'équipement ont enregistré une hausse spectaculaire, de 25,2 %, en liaison avec l'essor du secteur immobilier. Le déficit commercial s'est ainsi établi à 13,3 % du PIB en 2004.

Par ailleurs, ajoute le rapport, « *le taux de couverture des importations par les exportations s'est dégradé, passant de 70,2 % en 2001 à 59,2 % en 2004. L'Inde, qui achète la quasi-totalité de la production d'acide, demeure le premier client du Sénégal. Depuis 2003, les exportations sénégalaises à destination des pays africains ont dépassé celles destinées à l'Union européenne, alors que les importations en provenance de l'Union Européenne étaient trois fois supérieures aux importations en provenance des pays de la sous région* ».

Malgré l'afflux des transferts de fonds des travailleurs émigrés et une augmentation des dons extérieurs, cela n'a pu compenser l'aggravation du déficit commercial. « *Le compte de capital et des opérations financières enregistre, en 2004, une progression de près de 25 %, du fait d'une plus grande mobilisation des ressources extérieures et d'une amélioration des flux nets de capitaux privés. En définitive, la balance des paiements dégage un excédent global de 95,4 milliards Fcfa* », poursuit le rapport.

Globalement saine depuis 2000, la situation des finances publiques a été marquée, en 2004, par « *le doublement du déficit budgétaire qui atteint 2,5 % du PIB contre 1,4 % en 2003* ». Cette dégradation s'explique, selon le rapport de la Zone franc, par une progression des dépenses (+13,6%) beaucoup plus soutenue que celle des recettes (+8,5%).

L'accroissement de 9,1% des recettes fiscales, qui constituent plus de 85% des recettes budgétaires, trouve son origine dans l'élargissement de l'assiette de l'impôt et dans le dynamisme de l'activité économique qui a eu un impact positif sur la collecte de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés. « *Le taux de pression fiscale, 18,4% en 2004, en légère progression par rapport à 2003 (18,1 %), est le plus élevé de la zone UEMOA* ».

Sur un autre registre, les dépenses courantes ont progressé de 4,6% en 2004 après avoir déjà enregistré, en 2003, une augmentation de 10,7 %. La progression de 6,8% des dépenses salariales s'explique par le recrutement, pour la deuxième année consécutive, de 5.000 fonctionnaires, principalement dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et par la revalorisation des salaires intervenue en octobre 2004. Quant aux dépenses en capital, qui représentent 43% des dépenses totales, elles ont augmenté d'un tiers, essentiellement dans les secteurs sociaux, conformément aux orientations définies dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). En ce qui concerne les investissements publics financés sur ressources internes, ils ont ainsi atteint 30% des recettes fiscales, soit un niveau très supérieur au ratio (minimum de 20 %) de convergence de l'Uemoa. Au même titre que l'équilibre entre les sources de financements extérieur (46,4 %) et intérieur (53,6 %) est stable depuis plusieurs années.

Selon la Banque mondiale, la dette extérieure du Sénégal s'élevait en fin 2003 à 4,418 milliards de dollars ; soit une hausse de 7,2 % par rapport en 2002. « *Cet endettement, à long terme et concessionnel, est contracté à hauteur de 58,4 % auprès des créanciers multilatéraux. La dette totale représentait 68,8 % du PIB et le service payé de la dette 9,2% des exportations de biens et services à fin 2003* ». Les intérêts sur la dette publique, essentiellement extérieure, qui absorbent 18,4% des ressources publiques totalisent en moyenne une part presque aussi importante que l'éducation (26,7%) et la santé (5,1%), soit environ le tiers (1/3) du budget national. Cette situation moyenne résulte des évolutions constatées sur la décennie 1990. Elle est principalement caractérisée par la dévaluation de 50% du franc CFA en 1994 qui a eu pour conséquence le doublement des intérêts payés sur la dette publique libellée (pour l'essentiel) en devises.<sup>68</sup>. Le poids de la dette constitue un obstacle majeur à une allocation efficiente des ressources publiques en faveur des secteurs sociaux et conduit à la réduction des capacités de redistribution de l'Etat et au ralentissement du développement des infrastructures sociales, donc un obstacle majeur pour la lutte contre la pauvreté. Le Sénégal figure aujourd'hui parmi les pays qui ont bénéficié, à la suite de la décision des chefs d'État du G8, de Juillet 2005, de l'annulation de sa dette vis-à-vis des institutions multilatérales.

---

<sup>68</sup> Wane A. A., 2004: « *Le financement des secteurs sociaux* », p. 159 In Diop M. C. : *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, Paris, 299 p.

Les orientations du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), validées fin 2002 continuent de constituer le « *socle* » de la politique économique du gouvernement. Ainsi, pour cette année 2005, les objectifs du programme conclu avec le Fmi sont concentrés sur les réformes dans le domaine de l'administration fiscale et du contrôle des dépenses publiques.

Le taux de croissance soutenu enregistré par le Sénégal est ternie par d'autres indicateurs, comme celui du développement humain qui, mesuré en 2005, maintient le Sénégal au 157<sup>ème</sup> rang soit dix neuf positions devant le Niger, qui arrive en dernière position. Le taux de croissance de 6% enregistré donc en 2003 et 2004 ne permet pas de pavoiser outre mesure, et l'Indicateur du Développement Humain (IDH) qui mesure le niveau atteint par un pays en termes d'espérance de vie, d'instruction et de revenu réel corrigé, vient confirmer cela à travers le rapport 2005 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sur le développement humain, rendu public le 7 Septembre 2005.

Quinze ans après le lancement du premier Rapport sur le développement humain, le rapport de cette année qui fait le point sur le développement humain, y compris les progrès effectués en vue de réaliser les Objectifs du Millénaire du Développement (OMD), souligne que les progrès accomplis en matière de développement humain, ne correspondent pas aux attentes exposées dans le Rapport sur le développement humain 1990, et sont très insuffisants par rapport à ce qu'il est possible de réaliser. Aussi, sur les trois catégories relatives au Développement humain élevé, le Développement humain moyen et le faible Développement humain, l'Indice de développement humain place le Sénégal dans cette dernière, à la 157<sup>ème</sup> position sur les 177 pays qui composent le classement, un rang qu'il occupait déjà au dernier classement en 2004.

L'inégalité extrême entre les pays et à l'intérieur des pays est identifiée comme étant un des principaux obstacles au développement humain et un frein puissant à l'accélération des progrès vers l'accomplissement des Objectifs Millénaires du Développement.

Etablissant un bilan du développement humain depuis le début des années 90, le rapport note que 130 millions de personnes dans le monde sont sorties de l'extrême pauvreté, qu'il y a 2 millions de décès d'enfants en moins chaque année, que 30 millions d'enfants de plus vont à l'école et que 1,2 milliards de personnes ont obtenu un accès à l'eau potable. Ça, c'est concernant les progrès car, par ailleurs, la réduction de la pauvreté a ralenti et 2,5 milliards de personnes vivent encore avec moins de 2 dollars par jour, 10 millions d'enfants continuent de mourir chaque année de maladies pouvant être évitées, 115 millions d'enfants sont toujours non scolarisés, plus d'un milliard de personnes n'ont toujours pas accès à l'eau potable et 2,6 milliards de personnes n'ont pas accès à des installations sanitaires. En fait, le rapport indique que 18 pays totalisant 460 millions d'habitants ont reculé dans l'indice et sur ces 18 pays, 12 font partie de l'Afrique subsaharienne.

En conséquence, le rapport appelle à des changements rapides et radicaux dans les domaines de l'aide publique, des échanges commerciaux et de la sécurité internationale pour remplir les engagements pris il y a cinq ans, lors du sommet du Millénaire. Rappelons que les huit (8) OMD visent notamment à réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, réduire de moitié la population souffrant de malnutrition, réduire des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans et réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle.

Le 15<sup>ème</sup> rapport mondial sur le développement humain pointe également du doigt les responsabilités des pays riches. Les politiques commerciales « *inéquitables* » menées par les pays riches empêchent la croissance des pays pauvres, affirme le PNUD dans son rapport 2005. Ce rapport qui examine les progrès accomplis en vue de la réalisation des OMD (fixés en Septembre 2000 par les dirigeants politiques du monde entier et concernant la lutte contre la pauvreté, la faim, la maladie et l'analphabétisme) met en évidence les coûts humains des promesses non tenues. « *Les barrières commerciales auxquelles sont confrontés les pays en développement exportant vers les pays riches sont, en moyenne, trois fois plus élevées que celles qui frappent les échanges entre pays riches* », souligne l'agence onusienne. « *Cette taxation perverse et ces politiques commerciales inéquitables continuent d'empêcher des millions d'habitants dans les pays les plus pauvres du monde de sortir de la pauvreté, maintenant des inégalités obscènes* », juge le rapport.

Le PNUD épingle notamment les subventions versées par les pays riches à leur agriculture, qui « *leur permettent de garder un quasi-monopole sur le marché mondial des exportations agricoles* ». Le PNUD cite ainsi l'exemple des producteurs européens de sucre : « *Payés quatre fois plus que le prix mondial, (ils) ont provoqué la chute des prix mondiaux et infligé un manque à gagner de 494 millions de dollars au Brésil et de 151 millions de dollars à l'Afrique du Sud* ».

« *Derrière la rhétorique du marché libre et les vertus d'uniformiser les règles du jeu se cache la dure réalité que certains des agriculteurs les plus pauvres du monde sont obligés de rivaliser, non pas avec les agriculteurs du Nord mais avec les ministres des finances des pays industrialisés* », a déclaré Kevin Watkins, le principal auteur du rapport. Le PNUD suggère parallèlement que le soutien agricole aux producteurs de l'Ocde devrait être réduit à moins de 10 % de la valeur de la production, avec l'interdiction immédiate des subventions sur les exportations directes et indirectes.

Publié le 13 septembre 2005 à New York, le rapport appelle à des « *changements rapides et sensibles des politiques mondiales en matière d'aide, de commerce et de sécurité* », pour parvenir aux Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) définis en 2000 par l'ONU pour éradiquer la pauvreté d'ici à 2015.

Le cas du Sénégal illustre donc parfaitement l'inexistence de relation directe, automatique et positive entre la croissance économique d'une part, et le développement humain la réduction de la pauvreté.

La crise économique et la crise financière combinée à la croissance démographique mais aussi une croissance urbaine de plus en plus importante posent de considérables problèmes d'emploi, de formation, de logement, de service. En effet, les villes ont connu de profonds changements spatiaux et sociaux provoquant une « *crise urbaine* » aux caractéristiques diverses et persistantes.

### 3/. La crise urbaine

#### a/. Quelques signes de la crise urbaine

Les villes d'Afrique noire francophone, en effet, sont fortement affectées par la crise économique générale qui sévit sur le continent. Les signes de cette crise sont une baisse des indicateurs socio-économiques mais aussi une dégradation des conditions et du cadre de vie. Ainsi, en 1976, le pourcentage des actifs masculins sans travail avait atteint 27% à Dakar et Kaolack, 28% à Louga et Fatick, 32% à Thiès, 34% à Ziguinchor et 36% à Saint-Louis<sup>69</sup>. Parmi les nombreux exemples de régression du marché du travail salarié, celui d'Abidjan est significatif : dans cette ville, « l'emploi salarié serait passé de 1 pour 35 habitants en 1975, à 1 pour 50 ou 65 en 1985, tandis que le revenu urbain net de Côte d'Ivoire aurait chuté de 45% entre 1978 et 1985 »<sup>70</sup>.

De plus, la crise financière et les programmes d'ajustement structurel, mis en place dans les années 1980 pour la surmonter, ont eu pour conséquences l'effondrement des effectifs salariés suite aux fermetures, restructurations et aux privatisations de nombreuses sociétés publiques et parapubliques. Ainsi au Sénégal, de Janvier 1981 à Janvier 1989, près de 20.000 emplois ont été perdus (soit 14% de la population salariée<sup>71</sup>). Etant le premier employeur du pays (70.000 personnes dans l'administration, 22.000 dans le secteur public), c'est du côté de l'Etat que sont venues les compressions les plus massives d'effectifs de travailleurs<sup>72</sup> et « au milieu des années 1980, on estimait le nombre de chômeurs à 20% de la population active »<sup>73</sup> et depuis Janvier 1994, le chômage s'est accru et concerne plus d'un quart de la population active dans les villes<sup>74</sup>. En Côte d'Ivoire, pour la seule ville d'Abidjan, c'est « plus de 15.000 postes de travail qui ont été supprimés entre 1983 et 1993 auxquels il faut ajouter des milliers d'emplois journaliers, l'artisanat et le petit commerce, sédentaires ou non, qui procuraient plus des 2/3 des emplois contre 40% en 1978 »<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> MBow L. S., op. cit., p. 229.

<sup>70</sup> Pourtier Roland, 1991 : « Crise de l'Etat et crise urbaine en Afrique noire », Urbanisation et Développement, Espaces Tropicaux, CEGET, pp. 4 et 5.

<sup>71</sup> Diouf Mactar, 1992 : « La crise de l'ajustement », Politique Africaine, n°45, p. 74.

<sup>72</sup> Diouf M., op. Cit. p. 75

<sup>73</sup> Ibid, p. 74.

<sup>74</sup> Seck Tom Amadou, 1998 : « Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel », Le Monde Diplomatique, Octobre, pp. 4-5.

<sup>75</sup> Dubresson A et Raison J-P, op. cit. p. 114.

La crise urbaine se manifeste aussi par une dégradation des conditions de vie des populations : les massacres et les pillages à Nouakchott et Dakar dans les années 1980 ne sont pas étrangers aux graves difficultés de la vie quotidienne<sup>76</sup>. Les coûts sociaux s'expriment de façon négative avec une dégradation des niveaux alimentaires, la baisse du pouvoir d'achat d'une grande partie des populations, victimes de la hausse des prix : « *la hausse des denrées alimentaires de première nécessité (riz, huile, sucre) a été la première manifestation des programmes d'ajustement ; l'indice des prix à la consommation en milieu africain augmente de 7,2% compte tenu des hausses survenues sur les prix de l'huile (22%) et du sucre (15%)*<sup>77</sup>.

Enfin, la crise urbaine se manifeste aussi par une dégradation du cadre de vie. Par exemple, les interventions des sociétés immobilières du secteur para-public (Société Immobilière du Cap-Vert ou SICAP, Office des Habitations à Loyer Modéré ou OHLM) ne pouvaient résorber le déficit du parc immobilier de la capitale (Dakar), ni *a fortiori* celui des autres villes. En effet, leur rythme de production, considérablement amoindri, passaient d'un parc de 15000 logements à la fin du 3<sup>ème</sup> Plan de Développement Economique et Social (1973) à 5000 logements construits entre 1973 et 1981.

Les villes connaissent aujourd'hui une forte croissance démographique avec un étalement spatial qui crée des contraintes toujours plus fortes dans le domaine des équipements ou des transports. Au Sénégal, le taux d'urbanisation, d'environ 40%, se traduit par un élargissement des banlieues : exemple Pikine, « *créé dans des dunes inhospitalières à plusieurs kilomètres de Dakar on est passé des petites surfaces, occupées par les villages Lébou en 1952, à une agglomération de plus de 32 km<sup>2</sup> en 1993 (contre 17,5 en 1980), soit une superficie urbanisée multipliée par 14 en une trentaine d'années ; encore ces chiffres ne représentent-ils que la zone agglomérée en continu ; si le calcul tenait compte de la croissance en tâche d'huile des villages de Cambérène, de Thiaroye-Guedj, de Grand et Petit Mbao, de la multiplication des extensions à l'Est de la ville (Keur Massar, Aïnoumadi et Malika), la zone urbanisée atteindrait 4.100 hectares* » (Salem G., 1998, p. 86-87)<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Pourtier Roland, 1991 : « *Crise de l'Etat et crise urbaine en Afrique noire* », Urbanisation et Développement dans les espaces tropicaux, Espaces Tropicaux, CEGET, 1991, p. 5.

<sup>77</sup> Diouf M., 1992, op. cit., p. 76.

<sup>78</sup> In Frérot A. M (sous la direction de), 1999 : *Les grandes villes d'Afrique*, Ellipses, Paris, p. 34.

La croissance spatiale des villes allonge considérablement les distances et aggrave les inégalités en infrastructures : « à Pikine, en 1986, 92% des chefs de ménage ne disposaient d'aucun moyen de locomotion et il est significatif du mécontentement des Pikinois sur les moyens de transport de voir chaque manifestation publique se traduire par des jets de pierres sur les [autobus urbains] »<sup>79</sup>. A Dakar, « un réseau important de « cars rapides », petits camions privés dont les propriétaires sont souvent des fonctionnaires ou des dignitaires religieux, complète la desserte [entre Dakar et sa banlieue Pikine]. Le dessin des circuits de cars rapides est essentiellement fonction de la demande de la population, même si les propriétaires rechignent de temps en temps à emprunter des ruelles si ensablées qu'on risque de s'y enliser et si pleines de trous que les meilleurs amortisseurs n'y résistent pas » (Salem, 1998, p. 115)<sup>80</sup>.

La crise urbaine se manifeste aussi à travers des services qui ne sont plus ou qui ont de plus de plus de mal à être assurés. A Dakar, « seuls 16,7% des ménages ont accès à l'eau courante, 23% au réseau électrique et 24,7% ont le privilège d'un assainissement convenable » (Diop Momar Coumba et al. 1995 : « La lutte contre la pauvreté à Dakar » ; programme de gestion urbaine, Dakar)<sup>81</sup>.

La crise urbaine se lit aussi à travers le déficit de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères. En Novembre 1997, l'ancien président du Sénégal (Abdou Diouf) lançait en conseil des ministres un appel à la « mobilisation générale contre l'insécurité et la saleté des villes sénégalaises »<sup>82</sup>. Cette insuffisance dans le nettoyage, et plus particulièrement dans la collecte et l'évacuation des ordures ménagères est due en grande partie aux carences dans la gestion urbaine. A Dakar par exemple, de 1960 à 1971, la prestation du balayage des rues, de désensablement, de collecte et de l'évacuation des ordures ménagères était assurée par les services municipaux. Les contraintes de ce système de gestion ont relevé :

- de l'insuffisance et de l'inadaptation du matériel de nettoyage ;
- de la couverture incomplète du territoire communal ;
- de l'absence de rigueur dans la gestion du personnel municipal et du matériel ;
- des pesanteurs sociales liées au clientélisme politique qui a entraîné un recrutement pléthorique de travailleurs ;
- d'un défaut de mécanisme de suivi et d'évaluation des activités ;

<sup>79</sup> In Frérot A. M (sous la direction de) op. cit. p. 34

<sup>80</sup> Ibid p. 62.

<sup>81</sup> Seck Tom Amadou, 1998 : « Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel », Le Monde Diplomatique, Octobre, pp. 4-5.

<sup>82</sup> Seck Tom Amadou, 1998 : « Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel », Le Monde Diplomatique, Octobre, pp. 4-5.

- des difficultés de mobilisation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).  
« D'une manière générale, écrivent Diop et Diouf, le niveau de recouvrement est faible, en moyenne 500 millions de francs CFA pour des émissions de rôles dépassant le milliard »<sup>83</sup>.

**Tableau n°3 : taux de recouvrement de la TEOM, à Dakar, de 1991 à 1995**  
(en francs CFA)

Année	Montant Prévu	Montant recouvré	Pourcentage
1990	1.075.850.000	771.350.000	72%
1991	1.272.333.333	757.066.667	59,5%
1992	1.344.666.666	699.333.333	52%
1993	1.692.000.000	846.900.000	50%
1994	1.480.000.000	469.200.000	32%
1995	1.300.000.000	600.000.000	46%

Source : [www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/capitali/cas/senpart\\_b.htm](http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/capitali/cas/senpart_b.htm)

En 1971, la Société Africaine de Développement Industriel et de Promotion (SOADIP) société privée s'est vue confiée toutes les prestations naguère assurées par les services municipaux. Mais des difficultés de la SOADIP commencèrent à apparaître à partir de 1981. Les problèmes soulevés sont le défaut d'entretien du matériel, un personnel pléthorique, un manque de renouvellement du parc automobile et des engins ...

C'est ainsi qu'en 1984, avec la cessation des activités de la SOADIP, la régie municipale reprit ses droits avec l'intervention de la Direction des services municipaux. L'absence de capacité technique et de moyens de la Mairie a duré jusqu'à la création d'une nouvelle société d'économie mixte de nettoyage, la Société Industrielle d'Aménagement Urbain du Sénégal (SIAS). La défection du service public étatique et l'incapacité de l'autorité municipale, à se substituer à lui, avaient plongé Dakar dans une saleté repoussante.

<sup>83</sup> Diop M. C. et Diouf M., 1993, op. cit. p. 121.

La SIAS, créée en 1985 pour remplacer la SOADIP connaîtra le même sort que cette dernière une décennie plus tard et fermera ses portes en 1995. Depuis la dissolution de la SIAS, signe de son échec, la relève est prise par l'Agence des Travaux Temporaires<sup>84</sup>, qui exerce sa mission de concert avec la Coordination des Associations et de Mouvements de jeunes de la Communauté Urbaine de Dakar (CAMCUD).

Le mode d'agir de l'AGETIP (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public) est particulier par rapport à la façon de faire des précédentes. En effet, contrairement à la SOADIP et à la SIAS (ces sociétés étaient créées pour s'intéresser uniquement à Dakar), cette structure intervient sur toute l'étendue du territoire national. Elle y pilote l'exécution des activités liées à la propreté de la ville, en tant que maître d'ouvrage délégué. Pour Dakar, par exemple, une convention fut signée avec la Communauté Urbaine de Dakar (CUD), pour un coût de 1 milliard en 1996, dont 50% sont assurées par la CUD et les autres 50% par la Banque mondiale. Cette convention a permis à l'AGETIP de mettre sur pied le projet « Emploi jeune », qui se veut une approche communautaire de gestion des déchets et, permet la création d'emplois.

L'agence paie et traite directement avec les sociétés concessionnaires et met à la disposition des Groupements d'Intérêt Economiques (GIE) de quartiers, des moyens matériels nécessaires au travail de nettoyage et de balayage. Elle prend en charge médicalement les travailleurs. La collecte des ordures ménagères est assurée par des entreprises privées utilisant leur propre camion de collecte. Ces entreprises sont payées en fonction du poids de la charge. La facturation se faisant au niveau de la décharge de Mbeubeuss, grâce à un pont bascule qui pèse les camions à l'entrée et à la sortie. Ces procédures triangulaires entre l'AGETIP, les municipalités et le privé (entreprises et GIE) sont toujours en vigueur. Toutefois, elles coexistent avec d'autres formes de gestion des ordures ménagères dans les villes. Citons, à titre d'exemple, le contrat signé entre l'Etat sénégalais et la société privée Alcyon en Novembre 2002, et qui a pour objet la collecte des ordures ménagères à Dakar.

---

<sup>84</sup> « Pour favoriser les travaux « à haute intensité de main d'œuvre », plusieurs Etats africains ont créé, avec l'aide de la Banque mondiale, des agences autonomes à statut privé, dont le prototype a été l'AGETIP de Dakar. Ces agences sont chargées de faire réaliser des travaux d'intérêt public par de petites entreprises locales, en contournant les règles qui régissaient jusqu'alors les marchés publics » In Jaglin S. et Dubresson A., 1993 : *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisation en question*, p. 21.

**Tableau n°4 : Les structures qui sont intervenues dans la gestion des ordures ménagères jusqu'au milieu des années 1990**

<b>Période</b>	<b>Maître d'oeuvre</b>	<b>Statut</b>	<b>Système</b>	<b>Activités</b>
<b>1971</b>	Services Municipaux	Public	Monopole Public	- Balayage - Désensablement - Collecte et évacuation des ordures ménagères
<b>1971-1984</b>	SOADIP	Privé	Monopole Privé	- Balayage - Désensablement - Collecte et évacuation des ordures ménagères
<b>1984-1995</b>	SIAS	Public	Monopole Public	- Balayage - Désensablement - Collecte et évacuation des ordures ménagères

Source : [www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/capitali/cas/senpart\\_b.htm](http://www.globenet.org/preceup/pages/fr/chapitre/capitali/cas/senpart_b.htm)

Au-delà des constats et faits de la crise urbaine dégagés, la question est de savoir les éléments qui en sont l'origine.

### **b/. Les éléments à l'origine de la crise urbaine**

En plus d'une incapacité liée à une volonté politique des maires, la crise urbaine est aussi le résultat de la désorganisation partielle ou totale des systèmes d'encadrement par « le haut ». En effet, Roland Pourtier montre d'abord le rôle décisif joué par l'Etat dans l'urbanisation dans trois cas au moins. D'abord, la très grande majorité des villes sont « filles de l'Etat » : « *l'urbanisation descendante, émanation de l'Etat, se lit à livre ouvert. Aux bâtisses du pouvoir, bureaux administratifs et camps des forces de l'ordre, disposés sur une trame urbaine souvent ordonnée autour d'une « Place de l'indépendance », s'adjoignent celles qui relèvent des encadrements scolaire, sanitaire, éventuellement agricole* »<sup>85</sup>.

Ensuite, l'Etat a joué un rôle décisif dans la croissance des villes par la création d'emplois dans les services publics : « *même dans les villes d'industrie (cités minières exclues), les emplois publics l'emportent généralement sur les emplois industriels : par exemple à Dimbokro (Côte d'Ivoire), 1.951 contre 1.352. Ailleurs, ils représentent, de loin, le plus gros contingent de salariés : à Berbérati, pour 45.000 habitants, le secteur moderne compte environ 1.250 salariés dont 1.000 dans l'administration. D'autre part, le nombre d'employés du secteur public a partout très fortement augmenté après les indépendances : au Gabon, pour les seuls fonctionnaires statutaires, il s'est élevé de 3.842 en 1965 à 31.053 en 1987* »<sup>86</sup>.

En effet, la prise en charge directe par l'Etat de la production et de l'échange s'est appuyée sur la multiplication de sociétés d'Etat, d'offices nationaux et d'entreprises parapubliques dont l'apogée fut atteint à la fin des années 1970. D'après la Banque mondiale (1989), au milieu des années 1980, les 3.000 entreprises publiques recensées fournissaient 15% du PIB africain, employaient 25 à 30% des salariés et contribuaient pour 25% à la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) contre respectivement 15% et 5% respectivement en Amérique latine et en Asie<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Pourtier R., 1993 : « *Petites villes et villes moyennes : développement local et encadrement étatique* », Afrique Contemporaine, n° spécial, 4<sup>ème</sup> trimestre, p. 88.

<sup>86</sup> Pourtier Roland, 1991 : « *Crise de l'Etat et crise urbaine en Afrique noire* », Urbanisation et Développement dans les espaces tropicaux, Espaces Tropicaux, CEGET, 1991, p. 10.

<sup>87</sup> Dubresson A., 1998 : « *L'encadrement « par le haut » : des complexes économiques en question* », p. 13 IN Dubresson A. et J-P Raison : *L'Afrique subsaharienne. Une géographie du changement*, Armand Colin, Paris, 248 p.

Cependant, les missions qui étaient assignées au secteur public ont été rarement remplies avec les échecs enregistrés par des Offices ou des sociétés publiques ou parapubliques qui ne sont pas parvenus à établir une gestion saine et efficace : « *en Côte d'Ivoire, par exemple, la SICOGI (Société Ivoirienne de Construction et de Gestion Immobilière) qui produisait 5.000 logements par an entre 1971 et 1978, et la Société de Gestion Financière de l'Habitat (SOGEFIHA) qui en construisit 30.000 entre 1965 et 1979, ont dû cesser leurs activités, et la Société d'Équipement des Terrains Urbains (SETU) a été supprimée en 1987* »<sup>88</sup>.

La faillite de la SETU peut s'expliquer aussi par le fait que « des aspirants à la propriété définitive ont investi sur leur parcelle sans s'être acquittés de la valeur de celle-ci, soit un montant de 7.390.000.000 francs CFA. En ce qui concerne les sociétés immobilières, « les travaux effectués pour leur compte et non réglés représentaient 1.242.000.000 de francs CFA » qu'elles devaient à la SETU. Enfin, le montant dû à la SETU par les « divers particuliers ou organismes qui ont acquis des terrains en vue de réaliser des opérations à vocation sociale » s'élevait à 315.000.000 de francs CFA<sup>89</sup>.

C'est dans ce contexte d'ailleurs que les programmes d'ajustement structurel préconisent de profondes réformes de structure des sociétés d'Etat. En effet, « *les diagnostics portés sur les sociétés publiques imputent régulièrement la responsabilité de leurs difficultés aux conceptions et pratiques régissant les rapports des individus à la collectivité : ce qui relève du secteur public, de l'Etat, est en effet, généralement considéré comme source d'accaparement privé* »<sup>90</sup>.

Enfin, les villes représentent les principaux lieux de la redistribution des ressources de l'Etat par le biais de l'emploi du service public qui reste prépondérant jusqu'au milieu des années 1980. Dans certaines petites villes, il n'y a que le salaire qui est la seule source de revenus injectée dans les échanges : « *un marché, quelques boutiques et des « quartiers » où réside une population dont les activités restent majoritairement agricoles, voilà le portrait-type d'une petite ville engendrée par l'Etat et qui reste dans une très large mesure suspendue à l'Etat puisque aussi bien les rentrées monétaires qui animent le circuit étroit de ses échanges économiques proviennent essentiellement, sinon en quasi totalité, de la solde des fonctionnaires* »<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> Pourtier R, 1991, op. cit. p. 12.

<sup>89</sup> Yapi-Diahou A., 1981 : *Étude de l'urbanisation de la périphérie d'Abidjan : l'urbanisation de Yopougon*, Thèse de Doctorat de «3<sup>ème</sup> cycle, UTM II, CIEU, p. 81.

<sup>90</sup> Ibid p. 11.

<sup>91</sup> Pourtier R. 1993, op. cit. 88.

Mais l'accumulation urbaine trouve ses limites lorsque les recettes publiques stagnent ou s'effondrent : c'est le cas des Etats africains dont les économies de rente, agricole ou minière, subissent le choc de la baisse des cours mondiaux de matières premières. Ainsi, la baisse des ressources de l'Etat, « *remet en cause le modèle de consommation urbaine, impose une austérité qui fait de la ville un milieu moins attractif, mais aussi potentiellement explosif* »<sup>92</sup>.

La baisse des ressources de l'Etat (baisse de la rente) est liée à la crise du modèle rentier, la rente pouvant être définie comme « *l'obtention de revenus sans contribution à la production de biens et de services supplémentaires* » (Hugon P., 1993)<sup>93</sup>. Prélevée sur les produits agricoles ou miniers exportés comme sur l'aide matérielle et financière extérieure, elle caractérise une économie qui peut, un temps, se reproduire sans accumulation du capital ou dont le surplus n'est que très partiellement réinvesti en capital productif<sup>94</sup>.

Depuis les années 1960 donc, la croissance de la production africaine a été assurée, très différemment selon les pays, leurs ressources et leurs options, par l'agriculture d'exportation, l'exploitation des ressources minières et énergétiques et un appareil manufacturier de substitution aux importations.

On peut faire une typologie des trajectoires empruntées par les différents Etats africains en partant des types de rentes qui ont été mobilisées :

- la plupart, faiblement dotés en ressources minières, ont investi l'espace agricole pour tenter de devenir agro-exportateurs. Les pays du Sahel tirent l'essentiel de leur rente de l'exportation du coton (Mali) ou de l'arachide (Sénégal), alors que l'Afrique forestière exporte surtout du café et du cacao (Côte d'Ivoire, Cameroun).
- d'autres Etats exportent des produits miniers (Guinée, République Démocratique du Congo, Zambie, Mauritanie, ...) ou pétroliers (Gabon, Congo...).

<sup>92</sup> Pourtier R., 1991, op. cit ;, p. 3.

<sup>93</sup> Dubresson A. et Raison J-P, op. cit. 14.

<sup>94</sup> « *Dans un régime d'accumulation « extensif », les capacités de production industrielle ne changent pas de nature même en s'accroissant ; dans un régime « intensif », la structure productive se modifie dans le temps et la productivité augmente* » In Dubresson A. et Raison J-P, op. cit p. 14.

Quelle qu'ait été leur trajectoire, tous les pays demeuraient, au début des années 1980, dépendants d'exportations de produits primaires non ou peu transformés, autre singularité africaine majeure. « *Le minera de fer assurait alors respectivement 70% et 53% des recettes d'exportation de la Mauritanie et du Liberia, la bauxite 76% de celles de la Guinée, le phosphate 40% de celles du Togo, le cuivre 84% de celles de la Zambie, le pétrole 93% de celles du Nigeria et de l'Angola. Café et cacao fournissaient 65% des recettes d'exportation de la Côte d'Ivoire, le coton 45% de celles du Mali* »<sup>95</sup>.

Au total, le modèle rentier a été intimement lié à une croissance extensive sans réels gains de productivité, l'Etat étant placé au cœur du système d'accumulation et de redistribution des ressources financières.

Fondé sur la consommation d'espace et la prédation minière et énergétique, le modèle rentier est par nature vulnérable : « *subordonné à l'évolution des cours mondiaux des matières premières que les Etats africains ne maîtrisent pas, il est rapidement affecté par les fluctuations conjoncturelles et son devenir à moyen et long terme est plus qu'incertain ; dépendant de ressources consommables, il s'épuise dès lors que ces dernières sont raréfiées ou font défaut et ne permettent plus l'accumulation de type extensif ; démunie de synergies internes susceptibles de promouvoir une croissance autocumulative, il ne peut survivre que par la protection tarifaire et il est rendu rapidement obsolète par l'ouverture des frontières et la mise en concurrence internationale qui dévoile sa faible productivité* »<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Raison J-P. et Dubresson A., op. cit. p. 17.

<sup>96</sup> Ibid p. 17.

Ces trois éléments de fragilité, le premier d'origine extérieure, révélant et amplifiant les deux autres, sont concomitants dans les années 1980, qui peuvent être ainsi qualifiées de décennie de crise qui se traduit par un recul généralisé de la croissance dans la décennie 1980. D'après Alain Dubresson et Jean Pierre Raison, « *alors que la croissance réelle du PIB avait dépassé 4,5% par an de 1961 à 1973, excédant largement celle de la population, dans la décennie 1980, elle aurait été 2,2 fois inférieure à celle des années 1960 et surtout bien inférieure à celle de la population (tableau n°3), de sorte que le PIB officiel par habitant aurait diminué de -1,7% par an de 1980 à 1989* ».

**Tableau n°5 : Evolution des principaux indicateurs de croissance de 1961 à 1990**

	1961-1973	1973-1980	1980-1990
<b>Taux annuel de croissance de la population</b>	2,6%	2,8%	3,1%
<b>Taux annuel de croissance du PIB</b>	4,6%	2,7%	2,1%
<b>Taux d'investissement brut en % du PIB (I)</b>	15,0%	20,6%	16,0%
<b>Structure du PIB (Y*)</b>	100%	100%	100%
<b>Consommation privée (Cp)</b>	72%	66%	68%
<b>Consommation publique (Cg)</b>	11%	13%	15%
<b>Exportation (X)</b>	22%	26%	29%
<b>Importation (M)</b>	19%	25%	28%
<b>Epargne (S)</b>	14%	22%	16%

\*Y= Cp+Cg+S+X-M

Source : Raison J-P et Dubresson A. (dir.) , 1998, p. 18.

A la crise du modèle rentier, est corrélée directement celle de l'Etat post colonial. « *Ce modèle n'était pas une copie conforme de l'Etat de droit démocratique occidental : Etat autoritaire, fondé sur la contrainte et non sur la légitimité, c'était surtout un appareil administratif attaché au contrôle des populations par le quadrillage du territoire, un Etat étranger dont la tête était en métropole et qui n'avait pas de compte à rendre aux administrés. Les élites africaines ont investi cette forme singulière et l'ont enracinée dans la société* »<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> Raison J-P., Dubresson A., op. cit. p. 33.

Or, « *cet enracinement a été fondé aussi sur une appropriation informelle des structures étatiques à chaque échelon, du président au planton et à leur parenté, tous concourant à une privatisation de l'Etat par la confusion permanente entre domaines public et privé. Monopolisant les ressources financières, l'Etat est ainsi devenu une machine d'extraction-redistribution au profit des détenteurs de l'autorité et du rhizome que constituent leurs clientèles. L'accumulation privée a été réalisée dans et par l'Etat ainsi patrimonialisé, et les luttes politiques ont été focalisées sur le partage du gâteau national, une « politique du ventre », expression contemporaine d'une trajectoire africaine du pouvoir inscrite sur la longue durée, depuis le contrôle politique de l'accumulation marchande exercé par les grands empires soudano-sahéliens jusqu'à la régulation de la distribution du revenu et la lubrification sociale par le népotisme et la corruption* »<sup>98</sup>.

Pour J. Du Bois De Gaudusson et J-F. Médard<sup>99</sup>, la crise de l'Etat est double ; elle est à la fois celle de l'Etat patrimonial (qualifié ainsi pour insister sur la confusion du public et du privé qui caractérise son mode de fonctionnement) et celle liée à la mondialisation. Pour ces deux auteurs, ce sont deux crises qui se surajoutent et s'articulent et de ce point de vue on peut parler d'une crise à double détente. La première crise est celle de l'Etat néopatrimonial ; en effet, l'Etat néopatrimonial, malgré ses faiblesses, son inefficacité et sa fragilité structurelle (Etat « mou », sous-développé, faiblement institutionnalisé), connaissait dans la plupart des cas un mode de régulation fondé sur des mécanismes de redistribution particularistes (recours systématique au patronage et au clientélisme). La durée de l'Etat néopatrimonial supposait deux conditions, l'existence de ressources à distribuer et un usage rationnel de la redistribution de la part des dirigeants. Elles ne seront plus remplies à partir du début des années 1980 lorsque l'échec du développement devient patent. En partie causé par l'Etat néopatrimonial, cet échec va rétroagir sur ce dernier et le mettre en question.

---

<sup>98</sup> Raison J-P., Dubresson A. op. cit. p. 33.

<sup>99</sup> Médard Jean-François et Du Bois De Gaudusson Jean, 2001 : « *La crise permanente de l'Etat et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation* » In *L'Etat en Afrique, entre le global et le local*, Afrique Contemporaine, n° 119, n° spécial, p. 4.

La seconde crise est celle liée à la mondialisation qui prétendait apporter la solution à la première crise. Si la notion de globalisation ou de mondialisation fait référence aux échanges commerciaux, aux investissements étrangers, et à l'intégration aux marchés financiers mondiaux, cette notion de globalisation est polysémique<sup>100</sup> et elle se traduit par une fluidité accrue et une accélération de l'ensemble des échanges humains ainsi que leur extension à l'échelle de la planète entière. Cependant, sous sa forme financière et commerciale, son impact sur le continent est limité<sup>101</sup> : les bourses disposent d'une capitalisation faible, les investissements étrangers représentent des montants minuscules (en 1999, 1,2% des investissements directs étrangers mondiaux, 10 milliards de dollars), et la part du continent tourne autour de 1% dans le commerce mondial, en outre en décroissance.

Par contre le continent africain est de plein pied dans la globalisation en termes de commerce avec les autres régions du monde, de mobilité des individus, de renvoi de capitaux par les travailleurs dans les pays d'origine, d'activités informelles transfrontalières multiples, et surtout de vulnérabilité aux chocs de prix de matières premières. Ces traits sont cependant bien antérieurs au phénomène de globalisation. Deux conclusions semblent se dégager selon Médard J-F et Du Bois De Gaudusson J : « *la difficulté de réformer l'Etat de l'extérieur* » et *le patrimonialisme semble indéracinable* »<sup>102</sup>.

C'est ainsi que, dès les années 1970, la centralisation de la gestion urbaine est entamée avec l'intervention de la Banque mondiale. Cette dernière lance son premier projet urbain en Afrique de l'Ouest en 1972, projet qui impose au Gouvernement du Sénégal une logique différente de celle qui a prévalu dans les années 1960. La logique des années 1960 de l'Etat sénégalais consistait à promouvoir le logement en faveur des couches moyennes de salariés et fonctionnaires et parallèlement à repousser les bidonvilles de Dakar vers la périphérie urbaine à Pikine (« opérations de déguerpissement »).

---

<sup>100</sup> Médard Jean-François et Du Bois De Gaudusson Jean, op. cit., p. 3.

<sup>101</sup> Sindzingre A., 2001 : « *Etat et intégration internationale des Etats d'Afrique subsaharienne : l'exemple de la fiscalité* » IN Du Bois De Gaudusson J. et Médard J-F (sous la direction de) : *L'Etat en Afrique : entre le global et le local*, Afrique Contemporaine, numéro spécial, n°199, p. 75.

<sup>102</sup> Dubresson A. et Raison J-P, op. cit. p. 12.

Le premier constat de la Banque mondiale était que les villes avaient une part majoritaire dans les Produits Intérieurs Bruts (PIB) nationaux. Elles étaient donc les lieux désignés où devait se faire l'articulation des économies sous-développées au système mondial. Supports essentiels de la croissance économique dans le cadre de l'ordre international libéral, les villes ne devaient plus être considérées comme des organismes parasites. L'autre originalité de l'analyse de la Banque mondiale résidait dans l'affirmation de la dimension politique des problèmes urbains, « sur le thème : classes populaires, classes dangereuses ». Les idées-forces de l'intervention étaient les suivantes : rentabiliser les investissements publics, s'attaquer à la pauvreté pour éviter l'explosion sociale, intégrer économiquement les plus démunis en soutenant l'activité des villes<sup>103</sup>.

Dans cette optique, l'intervention consista à améliorer la gestion urbaine (financement du logement, services techniques, gestion du foncier, etc.) pour appuyer le développement économique. L'offre d'habitat devait être adaptée aux possibilités de la demande ; il faut donc réduire de façon drastique les normes de construction, en promouvant par exemple l'auto-construction.

Les projets urbains financés par la Banque mondiale à partir de 1972 avaient pour premier objectif de réduire les inégalités d'accès aux services urbains, notamment en réalisant des opérations dites « de parcelles assainies » destinées aux ménages les plus défavorisés et susceptibles d'être répliquées dans l'ensemble des extensions urbaines des pays concernés.

Cependant ces projets n'ont pas atteints ces deux objectifs. En effet, l'examen des politiques du logement au Sénégal montre que les difficultés actuelles sont aggravées par une densification incontrôlée, une spéculation abusive et des irrégularités de tous ordres tant dans le domaine foncier que celui du logement : « à Dakar où les besoins en logements sociaux étaient estimés à 90.000 unités en 1989, l'Etat sénégalais a cédé à des particuliers des terrains en principe réservés à des projets de construction de logements sociaux dans les quartiers de Grand Yoff, Grand Médine et Thiaroye » (Banque de l'Habitat du Sénégal ou BHS)<sup>104</sup>. De plus, les « inégalités urbaines » n'ont cessé de s'accroître au cours des années 1980 sous l'effet des politiques d'ajustement structurel comme semble le prouver l'importance de plus en plus grande du secteur dit informel dans l'économie urbaine.

---

<sup>103</sup> Osmont A., 1985 : « La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales », Politique Africaine, n°17, pp. 58-73.

<sup>104</sup> Frérot A. M. (sous la direction de Frérot A. M.), 1995 : « Se Loger » In *les Grandes villes d'Afrique*, Ellipses, p. 53.

Avec l'échec de la politique de développement de l'Etat néopatrimonial, une nouvelle politique, encouragée par les institutions de Bretton Woods, est alors conçue comme une nouvelle stratégie de développement. *« Dans un premier temps, elle va démanteler l'Etat néopatrimonial déliquescents, rendu, en partie à juste titre, responsable de cet échec. Dans un second temps, elle va s'efforcer de le réformer afin de renforcer ses capacités d'action. C'est l'origine de l'inscription sur les agendas des bailleurs de fonds des questions devenues prioritaires de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit, de la démocratie et enfin de la corruption. L'objectif est la dépatrimonialisation de l'Etat, en recourant aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) et aux privatisations pour le contourner, à la décentralisation, à la réforme de la gestion publique et à la démocratie pour le rendre plus efficace »*<sup>105</sup>.

Ainsi, *« le nouveau credo du développement privilégie l'échelle et les acteurs locaux. Disqualifié en raison de ses échecs antérieurs et de sa nature, l'Etat cantonné dans un rôle de gestionnaire surveillé de l'ajustement, n'est plus le seul partenaire avec lequel sont élaborés les projets et par lequel transitent les financements . Avec l'aval des bailleurs de fonds, des ONG et des collectivités locales des pays industrialisés multiplient les relations directes et les collaborations avec des homologues africains sur la base d'une nouvelle doctrine exaltant « le local ». L'échelle locale, qu'il s'agisse du village ou du quartier urbain, est supposée faciliter une meilleure identification des besoins par les populations concernées ; elle est censée offrir de meilleures conditions d'applicabilité des projets, au plus près des destinataires ; elle offrirait enfin un cadre pertinent de participation populaire aux actions de développement, qui doit déboucher sur la diffusion des idéaux démocratiques »*<sup>106</sup>.

Si donc dans les années 1970, la réaction internationale (notamment la Banque mondiale) aux problèmes de prestation de services et d'équipements a été d'améliorer les politiques urbaines par exemple, depuis le début des années 1980, les efforts de réforme se sont déplacés pour se concentrer sur l'arène institutionnelle avec notamment la décentralisation de l'autorité du gouvernement des villes.

---

<sup>105</sup> Médard Jean-François et Du Bois De Gaudusson Jean, op. cit. 4.

<sup>106</sup> Dubresson A. et Raison op. cit. p. 34.

## II/. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES

En observant puis en analysant la logique de fonctionnement de l'Etat en Afrique, politologues, sociologues, juristes, économistes et historiens se sont aperçus qu'à l'origine de la crise économique qui sévit en Afrique subsaharienne, il y a des erreurs de gestion politique.

La Banque mondiale reconnaît ainsi, dès son rapport de 1989 sur l'Afrique subsaharienne la nécessité d'un autre ajustement. On peut lire dans l'introduction du rapport : *« les causes profondes de la faiblesse de la performance passée sont à rechercher, entre autres, dans la carence des institutions. L'initiative du secteur privé et les mécanismes du marché sont importants, mais ils doivent aller de pair avec une bonne administration, une fonction publique efficace, un système judiciaire fiable et une administration comptable de ses actes (...). En dernière analyse, un meilleur gouvernement exige un renouveau politique, ce qui signifie une lutte implacable contre la corruption à tous les niveaux. Il faut pour cela donner l'exemple en renforçant la responsabilisation, en encourageant un débat public et ouvert et en soutenant une presse libre »* (Banque mondiale, 1989 : XII)<sup>107</sup>.

Le modèle politique dessiné par les réformes vaut pour l'Etat central mais s'applique aussi pour les niveaux infra nationaux, notamment les communes.....

---

<sup>107</sup> Gauthier de Villers, 2003 : « *L'Etat en Afrique et les lignes de force de l'évolution des politiques de coopération internationale. Dans quel contexte institutionnel ont émergé les politiques publiques de coopération ?* », p. 44 In Totté M, Dahou T. et Billaz R. (sous la direction de) : *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Karthala, 400 p.

## A/. DE LA NOTION DE GOUVERNEMENT A CELLE DE GOUVERNANCE

### 1/. Les origines de la notion de gouvernance

Le fait urbain n'est pas à l'origine du terme de « *governance* ». Le premier usage de ce terme date du 15<sup>ème</sup> siècle (1471) et fut proposé par Sir John Fortescue, juriste anglais, pour désigner la collaboration entre le pouvoir royal et les Parlements dans un ouvrage intitulé « *The Governance* ». Ce livre traite de l'essence du politique et expose que le roi doit gouverner politiquement, c'est à dire « *en appliquant à son peuple les lois auxquelles celui-ci a consenti* ». Le mot « *governance* » désigne alors un régime politique. Par la suite cependant, le mot « *governance* » tombe en désuétude, est moins utilisé, puis supplanté par le terme « *government* » qui, selon les emplois, signifie administration ou gouvernement et place au premier plan l'institution par rapport au mode de gouvernement.

Il est réapparu, il y a plus d'un demi siècle, chez les économistes américains<sup>108</sup>. Dans « *The nature of the firme* » (article publié en 1937), Ronald Coase explique que la firme émerge car ses modes de coordination interne permettent de réduire les coûts de transaction que génère le marché pour organiser certains échanges.

Cette théorie est redécouverte dans les années 1970 par les économistes institutionnalistes, et en particulier par Olivier Williamson. Les travaux qui en découlent définissent la gouvernance comme « *les dispositifs mis en oeuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous traitants* »<sup>109</sup>. Le terme « *corporate governance* », qu'on peut traduire par gouvernance d'entreprises, va ensuite être utilisé dans les milieux d'affaires américains tout au long des années 1980.

<sup>108</sup> [Sir John Fortescue, « *The governance of England* » ;cd Ch. Plummer, Oxford 1885. Rappelé par Marcou G. in CURAPP (1996).

<sup>109</sup> Lorrain Dominique, 1998 : « *Administrer, gouverner, réguler* » In *Gouvernances*. In Les Annales de la Recherche Urbaine, n°80-81, Décembre, p. 85.

A la fin des années 1980, la notion est importée dans les sciences politiques anglaises à l'occasion du financement par le gouvernement britannique d'un programme de recherche sur le thème de la recomposition du pouvoir local. En effet, à partir de 1979, le gouvernement de Margaret Thatcher a mis en place une série de réformes visant à limiter le pouvoir de certains services publics. Le gouvernement local britannique n'a cependant pas disparu ; il s'est au contraire restructuré pour survivre aux réformes et aux pressions gouvernementales. Les chercheurs qui se sont penchés sur ces transformations des modes de gouvernement des institutions locales anglaises ont alors choisi le terme de « *urban governance* ». Repris par d'autres pays européens, l'expression s'est généralisée dans l'étude des pouvoirs locaux.

La notion de gouvernance fait par ailleurs son apparition à la fin de la décennie 1980 dans un autre champ, celui des relations internationales. En effet, dans un rapport daté de 1992, la Banque va mettre en avant la notion « bonne gouvernance » (Banque Mondiale/World Bank, 1992). Les critères explicitant cette notion figuraient déjà en filigrane dans le rapport de 1989 sur l'Afrique subsaharienne. Ce sont des critères de gestion des affaires publiques : la responsabilisation (« *accountability* ») des gouvernements et de leurs administrations, l'information des citoyens et la transparence des décisions et des procédures, la mise en place d'un Etat de droit et le respect de la loi. La Banque mondiale se veut pragmatique, avec des critères fonctionnels : ils définissent les conditions d'une gestion efficace et efficiente, susceptible d'assurer la légitimité du pouvoir, mais ils ne préjugent pas de la nature -plus ou moins autoritaire ou démocratique- du régime politique (étant entendu, cependant, qu'ils impliquent le rejet de tout régime dictatorial ou despotique).

## 2/. La réapparition récente de la notion de gouvernance

Ainsi, la notion de « *governance* » que l'on peut traduire par gouvernance va donc réapparaître au cours des années 1980 dans le cadre de travaux de sociologie et de sciences politiques consacrés à l'Afrique, dans un contexte marqué par les politiques d'ajustement structurel. « *L'enjeu était d'importance pour les économistes néo-libéraux de la Banque mondiale qui, au début des années 1980, l'avaient emporté sur les keynésiens : il s'agissait de mettre au compte de l'incompétence institutionnelle des Etats en développement les échecs constatés à peu près partout dans la mise en place des plans de réformes structurelles, macroéconomiques et sectorielles jugées indispensables à l'ouverture généralisée des marchés (...). Le tout sera légitimé par l'objectif renouvelé de la lutte contre la pauvreté* »<sup>110</sup>.

Selon Michel Lofchie, l'un des premiers auteurs qui en a proposé une définition, lors de la conférence organisée par le Centre Carter de l'Université Emory (Atlanta) en 1989, « *le terme de gouvernance, contrairement à des termes plus usuels tels que « governments » ou « leadership », nous permet une large ouverture pour déterminer où se situe le contrôle effectif dans les sociétés africaines. La gouvernance ne préjuge pas du lieu ou du caractère de la véritable autorité de décision* »<sup>111</sup>. Le mot gouvernance est admis depuis, comme plus approprié que les termes gouvernement ou politique, par exemple pour l'analyse des processus de gouvernement dans des sociétés où les « *structures étatiques formelles sont considérées comme faibles* »<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Osmont Annick, 1998 : « La « *governance* » : concept mou, politique ferme », Les Annales de la Recherche Urbaine, n°80-81, p. 19.

<sup>111</sup> In Marcou G., 1996 : « *Gouverner la ville par le droit ?* » dans Collectif : *La gouvernabilité*, CURAPP, p. 181.

<sup>112</sup> Osmont A., 1995 : « *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement* » (p. 246 et suiv.) In CURAPP, 1996, p. 181.

Ce sont aussi les difficultés ou les échecs des Programmes d'Ajustement Structurel<sup>113</sup> qui ont conduit la Banque mondiale à recommander l'action en amont, afin de fournir au développement un cadre politico-institutionnel adéquat<sup>114</sup>. La période est aussi marquée par un renouveau de l'espoir démocratique, qui s'accompagne d'une réflexion sur la transformation du rôle de l'Etat résumé dans la formule « *moins d'Etat, mieux d'Etat* » par l'ancien président sénégalais, Abdou Diouf. Dans la pratique, elle se traduit par la recommandation de créer des dispositifs administratifs et réglementaires plus performants pour le développement, de donner des responsabilités plus importantes au secteur privé ; il s'agit de diminuer l'implication directe du gouvernement dans la production et l'activité commerciale, et de pratiquer davantage la délégation du centre vers les niveaux locaux de gouvernement<sup>115</sup>.

G. Marcou rappelle que la notion est rapidement reprise dans les travaux de grandes organisations internationales et notamment dans un rapport de la Banque mondiale (1989) qui souligne que le redressement des économies en développement nécessite une « *good governance* ». Les responsables de la Banque mondiale prennent alors conscience que les programmes économiques sont voués à l'échec sans un ensemble d'institutions politiques et un mode de fonctionnement politique qui permettent de les mettre en oeuvre localement.

Pour mieux s'occuper de questions d'ordre politique (contrôler les politiques de réformes), la Banque mondiale a cependant dû contourner un obstacle de taille, celui de ses statuts qui lui interdit d'intervenir dans le champ politique<sup>116</sup>. Pour pouvoir agir sur des questions hors de ses compétences, mais ayant des incidences fortes sur le succès des programmes de prêt, elle a fait appel à la notion de gouvernance. Celle-ci présente l'avantage de libeller en termes techniques des problèmes éminemment politiques : « *la nécessité de l'ajustement structurel étant toujours plus impérieuse, il faut absolument renforcer les réformes économiques sur le plan des normes, des réglementations/déréglementations, mais aussi des finances publiques, de l'administration, de la fonction publique, ce qui, de proche en proche, implique lutte contre la corruption, droit de regard sur les choix budgétaires, réorganisation des services publics, et finalement du mode de gouvernement* »<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> 241 programmes concernant 24 pays africains ont été lancés de 1981 à 1989 In Raison et Dubresson, op. cit., p. 20.

<sup>114</sup> Osmont A., 1995 : *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Karthala, Paris, p. 246 S. et p. 264-265.

<sup>115</sup> Osmont Annick, 1998, op. cit., p. 21.

<sup>116</sup> Osmont Annick, 1998 : « *La « governance » : concept mou, politique ferme* », Les Annales de la Recherche Urbaine, n°80-81, p. 19.

<sup>117</sup> Osmont Annick, 1998, op. cit., p. 20.

La Banque mondiale traduit la gouvernance comme « *la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement* ». Il s'agit là, en fait, d'un emprunt à l'économie institutionnelle, en fort développement à l'époque aux Etats-Unis, pour laquelle la « *governance* » est le cadre institutionnel qui permet une plus grande maîtrise des coûts de transaction<sup>118</sup>.

Le rôle de l'Etat n'est pas remis en cause, hormis sa modernisation. En effet, le rôle unique de l'Etat est reconnu ; il doit assurer un fonctionnement efficace du marché : « *aux yeux de la Banque Mondiale, même dans des sociétés qui ont fait un effort de plus grande ouverture vers le marché, seul l'Etat peut offrir deux sortes de services publics (publics goods) : il s'agit d'une part des règles qui permettent au marché de fonctionner efficacement, et d'autre part, dans certains cas, des interventions qui corrigent les défaillances du marché* »<sup>119</sup>. Par ailleurs, l'Etat seul est en mesure de fournir « *des services tels que l'éducation, la santé, les infrastructures essentielles, en particulier quand de tels services sont destinés aux pauvres et ne sont pas offerts par le secteur privé* »<sup>120</sup>. Mais pour financer de telles dépenses, l'Etat a besoin de ressources, fiscales notamment, et donc d'agents pour les collecter.

La Banque mondiale énonce quatre conditions à l'établissement de la « bonne gouvernance » qui sont les suivants<sup>121</sup>:

- *la transparence* : elle suppose de la part des dirigeants une gestion économique et politique claire. Les populations doivent comprendre le « pourquoi » de chaque décision importante et relative à la vie politique nationale et à la conduite des affaires publiques, d'où, le deuxième aspect de la bonne gouvernance, à savoir la responsabilité.

- *la responsabilité* (« *accountability* ») : il s'agit d'une responsabilité à la fois politique, morale et économique des gouvernants vers les gouvernés ; ainsi, ces derniers doivent avoir un droit de regard sur la conduite des affaires publiques, être consultés et associés toutes les fois que cela est nécessaire. En conséquence, la participation, troisième aspect de la « bonne gouvernance » devient indispensable.

---

<sup>118</sup> Ibid p. 20.

<sup>119</sup> Ibidem p. 20.

<sup>120</sup> Osmont Annick, 1998, op. cit., p. 20.

<sup>121</sup> Niandou Souley Abdoulaye, 1998 : « *L'Afrique subsaharienne sous les « injonctions occidentales* » », Le Courrier UE/ ACP, n°171, Septembre, p. 48.

- *la participation populaire* : elle implique que les populations doivent être associées non seulement au processus décisionnel, mais aussi à l'exécution et au suivi des décisions prises par les dirigeants. La participation populaire signifie aussi une participation politique : ce qui implique l'organisation d'élections libres et transparentes. On estime que des dirigeants bénéficiant d'une légitimité populaire pourront faire preuve de plus d'efficacité, quatrième dimension de la « bonne gouvernance ».

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

L'Etat de droit est ici au coeur de la « bonne gouvernance ». Il s'agit de mettre en place « *un système de règles qui soient réellement appliquées et d'institutions qui fonctionnent vraiment et assurent une application appropriée de ces règles* »<sup>122</sup>. Pour cela, il est nécessaire que la vie publique soit « moralisée », c'est-à-dire que les dirigeants politiques soient désormais responsables de leurs actes devant les citoyens, et donc que soit engagée la lutte contre la corruption.

En effet, la corruption est considérée comme un problème majeur par les institutions internationales et par les autorités étatiques sénégalaises qui ont reconnu le développement du phénomène dans l'administration. Aussi, dans une interview au journal « le Soleil » du 6 mars 1980, le Premier ministre évoquait t-il « *les difficultés nées d'une mauvaise gestion des établissements publics et parapublics et qui, tel un cancer, en arrivent à paralyser la vie de certains secteurs* ».

En 1981, dans le contexte qui a suivi le départ de L. S. Senghor et l'arrivée au pouvoir de Abdou Diouf, le thème du détournement des deniers publics et de la corruption revient sur la sellette avec, cette fois-ci, un changement dans l'organisation de la lutte contre ce « *fléau social* » (Diop, 1992). Les pouvoirs publics ont, en effet, promulgué une loi sans précédent dans l'histoire du Sénégal, celle relative à la répression de l'enrichissement illicite et procédé, à l'arrestation de quelques hauts fonctionnaires.

---

<sup>122</sup> In Holec Nathalie et Brunet-Jolivald G., 1999 : « *Gouvernance* », dossier réalisé par le Centre de Documentation sur l'Urbanisme (CDU)-DGHC, Arche de la Défense, 92055, Paris, La Défense.

L'enrichissement illicite sera érigé en infraction spécifique par la loi n° 81-53 du 10 Juillet 1981, qui vise à rendre plus efficace la répression de la corruption. Selon l'exposé des motifs de cette loi, la corruption est « *une forme insidieuse d'action illicite qui n'apparaît jamais au grand jour ; le corrupteur et le corrompu, unis et solidaires, gardent leurs secrets puisqu'ils sont menacés des mêmes peines ; il convient de les désolidariser* ». La loi exempte de toute poursuite les personnes qui auront, avant le déclenchement de la procédure judiciaire, révélé aux autorités compétentes les faits de corruption (article 161 du nouveau code pénal). La cour de répression de l'enrichissement illicite n'eut cependant à traiter que de quelques affaires avant d'être enterrée par les autorités. Les plus grandes affaires sont celles dites des imputations budgétaires, de la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS), du Théâtre National Daniel Sorano et aussi de la Société Nationale des Forages (SONAFOR). Dans la même période, des lois ont été votées pour réprimer la hausse illicite du loyer des locaux à usage d'habitation (loi 81-21 du 21 Juin 1981) et les opérations usuraires (loi 81-25 du 25 Juin 1981).

En 1990, l'intervention de Abdou Diouf, lors de l'université d'hivernage de son parti, est perçue comme une tentative de moralisation de la société : « *camarades, je sais que parmi vous il y a des gens qui ont de l'argent à l'extérieur. Il faut le ramener et le placer dans nos banques car je sais que vous l'avez gagné licitement* »<sup>123</sup>.

Pendant et après les élections de 2000, la question de la définition d'un nouvel ordre moral de la société a été évoquée avec insistance par l'opinion publique. Le dispositif relatif à l'enrichissement illicite est à nouveau remis sur la sellette, suite à un Conseil des ministres tenu en Décembre 2000, après le séminaire du Forum civil sur la perception de la corruption. Mais plusieurs insuffisances peuvent être relevées au niveau de la répression. Il en est ainsi du mécanisme des sanctions : la Cour de Discipline Budgétaire (CDB) a eu à déplorer, dans son rapport annuel de 1981, la recrudescence des fautes de gestion, ce qui autorise à s'interroger sur la nécessité d'aggraver la répression.

---

<sup>123</sup> In Samb M., 2004 : « *La gouvernance publique : changement ou continuité ?* », p. 60 In Diop M. C : *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, 229 p.

Notons enfin, que la sensibilisation sur le développement de la corruption est renforcée par les institutions et ONG internationales qui publient des rapports périodiques sur cette question. On peut citer, à ce titre, le *Corruption Perception Index*, publié par *Lambsdorff* pour le compte de *Transparency International* (TI). Le classement du Sénégal a poussé le Président de la République à se prononcer publiquement sur la question au cours de la cérémonie de rentrée des Cours et tribunaux et à annoncer la création d'une Agence de lutte contre la corruption. La « bonne administration » publique implique certes plus d'efficacité mais aussi plus de morale. La gouvernance est en fait fondée sur un ensemble de règles de morale publique. Elle ne se limite pas à définir le rôle de l'Etat par rapport au marché mais traite également de l'éthique du gouvernement.

Pour Abdoulaye Niandjou Souley, c'est sur cette base que sera établi un lien entre démocratie et développement : *"il n'y a pas de démocratie sans développement, mais il n'y a pas non plus de vrai développement sans démocratie... En restant à l'écart de la révolution démocratique, l'Afrique se condamnerait elle-même à rester à l'écart de la révolution économique, c'est-à-dire de l'établissement d'une croissance durable"*<sup>124</sup>.

« Bonne gouvernance » a eu un retentissement considérable en Afrique, la partie du monde qui a le plus de déficit démocratique. Ainsi, la liaison entre démocratisation et accès à l'aide publique au développement sera clairement affirmée par l'ancien président français F. Mitterand, au Sommet des chefs d'Etats d'Afrique et de France, à la Baule : *"lorsque je dis démocratie, j'ai naturellement un schéma tout prêt : système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure, voilà le schéma dont nous disposons"*<sup>125</sup>. En conséquence, les conditions pour l'accès à l'aide publique au développement, comme à l'acquisition des crédits d'ajustement structurel sont clairement posées.

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

---

<sup>124</sup> Ibid p. 48.

<sup>125</sup> Ibid p. 48.

Le retentissement de la notion de gouvernance dans le discours de ces organisations rend compte de son succès malgré l'existence d'un double paradoxe. En effet, l'emploi du concept participerait d'une stratégie de renforcement des moyens pour non seulement « *conditionner et structurer mais aussi pour confronter certaines positions et influences de l'action publique* »<sup>126</sup> de certaines nations (c'est-à-dire comme moyen de renforcement de la coopération financière et de l'amélioration de la gestion publique par une action sur le cadre politique). Alors que d'autres y voient, au contraire, un effet de mode de la part des organisations multilatérales qui proposent régulièrement des néologismes « *exprimant des pensées prétendument novatrices et adaptées à des situations relativement nouvelles* »<sup>127</sup>.

La maîtrise de l'infrastructure institutionnelle, prônée par la Banque mondiale, doit se faire de « haut en bas » : ce qu'on fait au niveau central doit aussi se faire au niveau régional, local. Ainsi apparaissent les doctrines de décentralisation qui concernent notamment les communes urbaines au Sénégal. En effet, les politiques de décentralisation mises en œuvre en Afrique de l'Ouest, et plus particulièrement au Sénégal en 1996, ont été impulsées souvent sous l'injonction des institutions financières internationales pour contourner des Etats sans moyens et dont la gestion publique était contestée. Par la décentralisation, l'Etat transfère une partie de ses compétences à des collectivités dont les responsables sont élus par le peuple.

---

<sup>126</sup> Enguéluélé M. in CURAPP p. 375 : « *Les usages politiques du concept de gouvernance dans le discours des organisations économiques internationales. L'exemple de la BERD* », pp. : 375-394.

<sup>127</sup> Enguéluélé M. in CURAPP op. cit. p. 375.

## **B/. LA DECENTRALISATION ET SES LIMITES**

Dans les pays africains francophones au Sud du Sahara, l'organisation territoriale est restée pendant longtemps fidèle à la tradition jacobine française caractérisée par une forte centralisation. Cependant, une tendance à plus de décentralisation voit le jour depuis le début des années 1990. Les facteurs ayant déterminé le cours des processus de décentralisation en Afrique de l'Ouest relèvent, d'une part, du mouvement de démocratisation déclenché au début des années 1990<sup>128</sup> et, d'autre part de la situation économique et financière des Etats concernés.

C'est notamment en raison de la crise économique et financière et de la pression des bailleurs qui en a résulté que les gouvernements centraux concernés, de plus en plus désarmés devant l'ampleur des besoins sociaux des populations et les pressions externes, ont été obligés d'adhérer à cette forme d'organisation de l'action publique. La décentralisation est alors perçue comme une voie de sortie de crise. Les Etats d'Afrique noire francophone l'ont adopté à des échelons différents : échelon communal, départemental ; d'autres plus loin à l'échelon régional comme le Sénégal qui compte trois niveaux de décentralisation.

---

<sup>128</sup> En Janvier 1990, l'ancien ministre de la coopération Jacques Pelletier déclarait : « *l'Afrique ne saurait rester à l'écart du grand mouvement de liberté observable aussi bien en Europe, dans les démocraties dites populaires, qu'en Asie et en Amérique Latine* » In Niandou Souley Abdoulaye, 1998, op. cit., p. 48.

## **1/. Aperçu et objectifs de la décentralisation au Sénégal**

Parmi les pays sahéliens issus du démembrement de l'Afrique Occidentale Française (AOF), le Sénégal occupe une place à part en ce qui concerne la décentralisation qui y est ancienne. En effet, l'existence de gouvernements locaux remonte à l'époque coloniale avec l'expérience des quatre Communes de Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar.

En milieu rural, le processus de décentralisation remonte à 1972. Initiée sous le slogan senghorien de la « participation responsable » des citoyens à la gestion publique locale, vantée comme une rupture ultérieure avec l'héritage administratif colonial, continuée et parachevée par Diouf dans le contexte d'un Etat sous ajustement structurel, la décentralisation en milieu rural sénégalais montre sa nature lorsqu'on s'interroge sur les objectifs ultimes de cette réforme.

D'une part, la décentralisation a permis de renforcer le quadrillage politico-administratif du milieu rural. Sous le couvert d'une idéologie participative, la réforme a privilégié, tout au moins jusqu'au début des années 1990, la déconcentration de son appareil administratif au détriment d'un véritable transfert des pouvoirs aux assemblées élues, qui restent sous la lourde tutelle du sous-préfet et du préfet représentants du pouvoir central d'Etat.

D'autre part, la création de gouvernements locaux a eu pour effet de décongestionner un marché politique déjà saturé aux échelons supérieurs. Elle a favorisé l'émergence ou la consolidation d'une élite politique locale déchirée par les luttes factionnelles et considérant les charges électives comme une récompense pour les services rendus au parti, donc comme des postes de prédation. Les logiques de prédation bureaucratique, incarnées par le sous-préfet et le secrétaire d'arrondissement, se sont ainsi superposées sur les logiques du partage factionnel des ressources administrées par les élus des collectivités locales.

Le processus de décentralisation s'est poursuivi jusqu'en 1996, avec l'érection des régions en collectivités locales. La « régionalisation » (loi n° 96-06 du 22 Mars 1996<sup>129</sup>) tire son origine de la volonté des pouvoirs publics de permettre aux collectivités locales de programmer et d'impulser le développement économique et social à la base, en renforçant leur autonomie vis à vis du pouvoir central.

L'enjeu institutionnel réside dans la reconnaissance d'un nouvel échelon intermédiaire de collectivités locales : la Région, destinée à servir de cadre à la programmation du développement local et à la coordination des actions de l'Etat avec celles des collectivités locales. Dans le discours de Abdou Diouf annonçant la mise en place de la décentralisation régionale, celle-ci était présentée comme l'une des mesures tendant à réaliser la participation populaire, ce qui implique que les populations soient mieux associées à la gestion des affaires au triple plan politique, économique et socioculturel.

Ce sont là les objectifs, mais aussi les enjeux de la décentralisation régionale au Sénégal. Ces objectifs et ces enjeux doivent être analysés en allant au-delà du discours politique. En effet, la véritable intention du gouvernement, la face cachée de la politique de décentralisation, c'est la consolidation de l'unité nationale.

A cet égard, on ne doit pas perdre de vue que la réforme annoncée par l'ancien président du Sénégal (A. Diouf) intervenait à un moment où la crise casamançaise avait pris des proportions et des tournures telles qu'on pouvait légitimement craindre la remise en cause de l'unité nationale. La politique de régionalisation pouvait être perçue comme l'une des réponses politiques à ces velléités d'irréductibilité.

Le Gouvernement a cependant refusé de présenter la régionalisation comme une réponse à la crise casamançaise, parce qu'au-delà de ce cas, se posait, dans des termes comparables le problème des autres régions périphériques ; même si, pour le Sénégal, les tensions latentes qu'on y observe n'avaient pas encore atteint le degré de gravité qu'elles avaient au Sud du pays.

---

<sup>129</sup> Depuis l'adoption du nouveau dispositif législatif sur la décentralisation en 1996, le Sénégal a mis sur pied un certain nombre d'institutions pour le suivi des réformes :

- le Conseil National de développement des collectivités locales. Il est composé des représentants de l'Etat, des élus des régions, des communes et des communautés rurales. Il établit un bilan périodique de l'évolution des collectivités locales, un état de la coopération décentralisée et formule toutes propositions ou orientations utiles ;
- le Comité Interministériel de l'administration territoriale. Il est consulté pour toute mesure de modification des limites territoriales et du nombre des régions ;
- la Commission Nationale d'Assistance aux centres d'expansion rurale. Elle est consultée sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et des programmes de développement à la base. Elle bénéficie de l'appui des commissions régionales d'assistance aux centres d'expansion rurale.

Pour toutes ces raisons qui sont d'ordre politique, le Gouvernement présente la régionalisation comme une politique globale, c'est-à-dire comme une réforme de l'Administration couvrant l'ensemble du territoire sénégalais.

Les réformes de 1996 ont élargi les compétences des collectivités locales, le contrôle d'opportunité a été remplacé par le contrôle de légalité rapproché du représentant de l'Etat, et la tutelle *a priori* est devenue une tutelle *a posteriori*. Une Agence régionale de développement a été créée (constituée par région, communes et communautés rurales) ; le transfert de compétences a été accompagné d'un transfert de ressources, par la création d'un fonds de dotation de la décentralisation et d'un fonds d'équipement pour les collectivités locales.

Une réforme de la Constitution (votée par l'Assemblée Nationale) introduit dans le texte fondamental un article 90 précisant que « *les collectivités locales, s'administrant librement par des conseils élus, participent de l'organisation même de nos pouvoirs publics et de nos libertés* ». Le principe général qui inspire ces réformes se résume en deux mots : liberté et proximité. La décentralisation au Sénégal connaît une étape supplémentaire avec la création en 1999 d'une deuxième chambre au Parlement pour assurer la représentation nationale des collectivités locales. Le Sénat permet ainsi aux communautés rurales et aux régions de participer à l'exercice de la souveraineté nationale.

La décentralisation s'est ainsi installée progressivement sur l'ensemble du territoire et se singularise par plusieurs niveaux. La région est le premier niveau de collectivité locale. Quant à la commune, elle est par définition urbaine. L'article 77 du Code des collectivités locales la définit comme « *une collectivité locale, personne morale de droit public jouissant de l'autonomie financière. Elle se reconnaît par le regroupement autour du périmètre d'une même localité des habitants :*

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

La loi dispose que pour qu'une localité soit érigée en commune, il faut qu'elle ait « *un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget, ...et ... une population groupée d'au moins mille habitants* ».

Les communes, lorsqu'elles sont importantes, peuvent être divisées en communes d'arrondissement et prennent alors l'appellation de «ville». La commune de Dakar relève de ce statut. En effet, la nouvelle réforme sur les collectivités locales apporte à Dakar d'importants changements du point de vue institutionnel avec la création des communes d'arrondissement autour de 4 grandes communes désormais appelées « ville ».

La répartition s'est faite de la façon suivante :

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

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

Un autre aspect du changement est marqué par la disparition de la communauté urbaine et l'avènement d'une autre forme d'entente intercommunale portant la dénomination de quatre grandes villes avec leurs communes d'arrondissement (voir ci-dessus).

La ville désigne une institution communale régie par le même statut que les communes de droit commun. Son conseil municipal est composé pour moitié de conseillers municipaux élus au scrutin de liste proportionnelle et pour l'autre moitié de conseillers des communes d'arrondissement à raison de 2 conseillers par commune d'arrondissement dont le Maire. L'organe exécutif de la ville est le Maire ; il est élu dans les mêmes formes que les maires des communes de droit commun.

La commune d'arrondissement, elle, dispose d'un conseil municipal dont les membres sont élus conformément au titre VI du Code électoral. Le Maire de la commune d'arrondissement est également élu dans les mêmes formes que ceux des communes de droit commun. La différence entre les deux ordres de communes réside au niveau de la répartition des compétences. La commune d'arrondissement s'occupe de la gestion de proximité tandis que les gros œuvres reviennent à la ville.

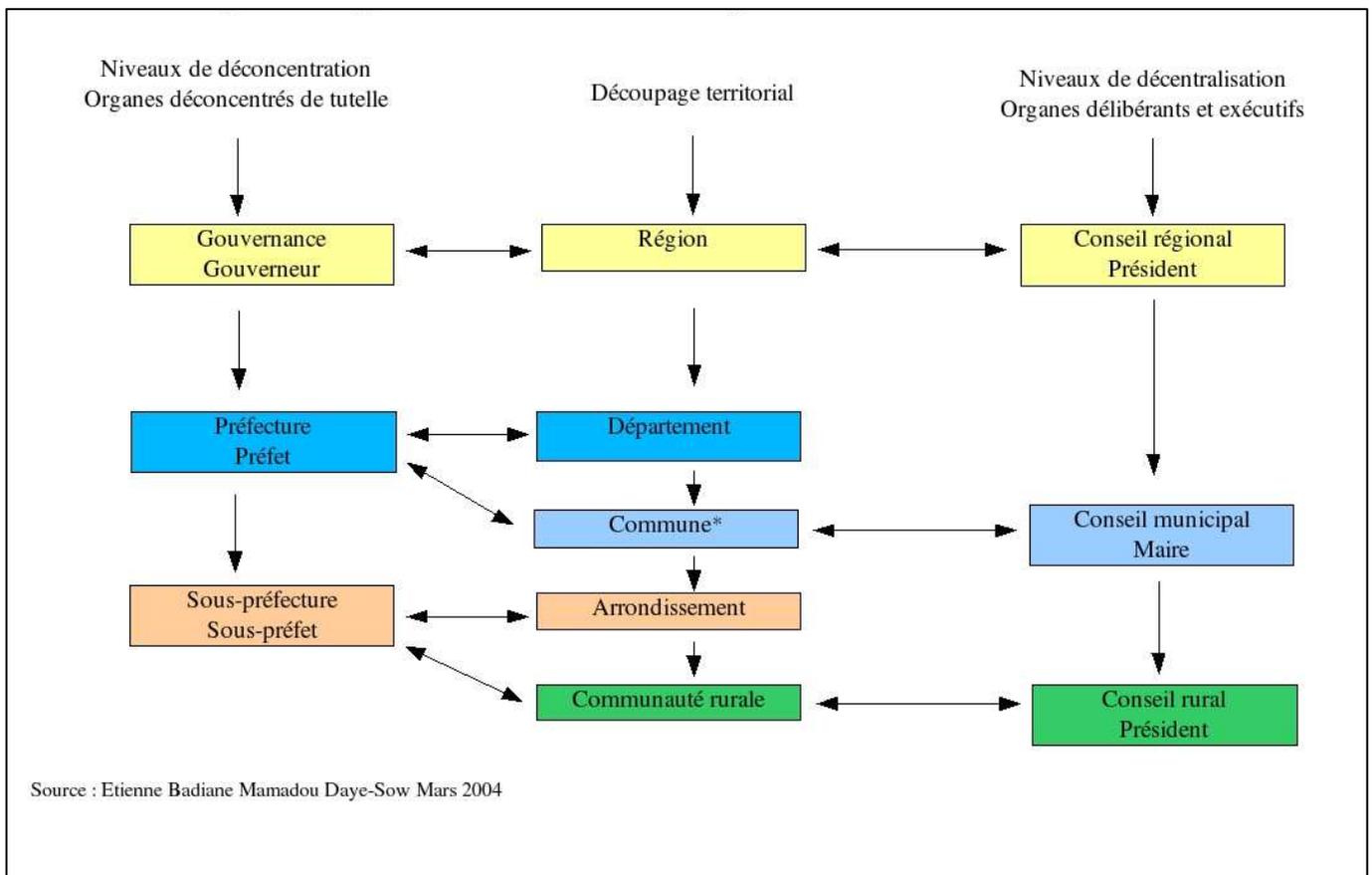
Mais à Dakar, certaines difficultés apparaissent dans l'application de la réforme. Elles sont liées, d'une part, au conflit de compétence entre la ville et la commune d'arrondissement et, d'autre part, à la répartition ou au partage des ressources entre ces deux ordres de collectivité. Le Conseil d'Etat vient d'être saisi par la commune d'arrondissement du Plateau pour statuer sur un litige l'opposant à la « ville de Dakar » à propos des ressources qu'elle estime être dans son ressort territorial.

Une autre innovation de la réforme de Dakar concerne la subdivision de son territoire en arrondissements urbains regroupant des communes d'arrondissement dont le nombre varie d'un arrondissement urbain à un autre en fonction d'un certain nombre de critères.

Le représentant de l'Etat auprès de la ville est le Préfet, tandis que le Sous-préfet assure le même rôle au niveau des communes des communes d'arrondissement.

Enfin, la communauté rurale « *est constituée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir* ». A l'heure actuelle, le Sénégal compte 11 régions, 60 communes et 320 communautés rurales (cf. tableau n° 6 : organisation territoriale du Sénégal).

Figure n°1 : organisation territoriale du Sénégal



La commune est une entité administrative gérée par un conseil élu au suffrage universel. Entre 1960 et 1990, les conseils municipaux ont été placés sous la tutelle stricte du ministère de l'intérieur. Les collectivités locales ont pendant longtemps souffert d'un certain nombre de pesanteurs : forte tutelle de l'administration, faible niveau de formation de leurs élus, manque de coordination avec l'administration et les autres composantes de la société civile, faiblesse de leurs budgets d'investissement, etc. En un mot, l'ancien système renfermait beaucoup de défauts qui en constituaient les bases de dysfonctionnement.

La réforme de 1990<sup>130</sup> supprime le statut spécial dérogatoire du droit commun institué en 1964 pour les grandes villes, et elle consacre le transfert de la gestion des budgets aux maires qui deviennent à la fois administrateurs de leurs communes et ordonnateurs du budget. Toutefois, l'Etat maintient le contrôle *a priori*.

Il a fallu attendre la 3<sup>ème</sup> réforme administrative introduite par la loi n° 96-06 portant Code des Collectivités locales pour voir les collectivités locales disposer de plus d'autonomie que par le passé. L'illustration de cette évolution c'est la liberté d'administration des collectivités locales par leurs conseils élus consacrée à l'article 1 du Code des collectivités locales, ainsi que la suppression de la tutelle administrative sur les collectivités locales. Elles sont désormais dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Toutefois, un contrôle de légalité des actes est opéré par l'Etat.<sup>131</sup>

Aux termes de cette loi, les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi. Ces conseils sont élus au suffrage universel pour une durée de cinq ans. Le Conseil ainsi élu désigne en son sein un président ou un maire ainsi que des adjoints qui forment l'exécutif local. Nul ne peut cumuler deux mandats électifs. La représentation locale ainsi organisée exclut toute légitimité autre que démocratique, notamment les légitimités socio historiques et communautaires (notamment coutumières ou religieuses).

---

<sup>130</sup> loi 90-35 du 08 Octobre 1990

<sup>131</sup> Loi n° 96-06 du 22 Mars 1996 portant Code des coll ectivités locales, publié au Journal Officiel de la République du Sénégal le 20/05/1996.

La loi organise des mécanismes de participation et d'informations permanentes des populations locales sur la conduite des affaires locales. Ainsi, toute personne physique ou morale peut faire à l'exécutif local toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité concernée, et à l'amélioration du fonctionnement des institutions locales. En outre, tout habitant a le droit de demander à ses frais, à prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux des budgets, des comptes et des arrêtés pris par les autorités locales.

D'une manière générale, s'agissant de ses compétences, « *la commune doit assurer à l'ensemble de la population, sans distinction, les meilleures conditions de vie. Elle intervient dans le domaine de la planification et de la programmation du développement local et de l'harmonisation de cette programmation avec les orientations générales et nationales* »<sup>132</sup>.

En outre, avec la loi de 1996, des compétences de proximité sont transférées de l'Etat vers les collectivités locales (cf. Annexe 1 : Les compétences transférées à la commune). Elles concernent les grands domaines suivants :

- l'Environnement et la gestion des ressources naturelles,
- la Gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public national
- la Santé, la population et l'action sociale, la jeunesse, les sports et les loisirs,
- la Culture
- l'Education et la formation professionnelle
- la Planification, l'Aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat.

Le développement économique local fait partie des responsabilités des autorités locales dans la nouvelle décentralisation. Les municipalités peuvent s'appuyer sur les Agences Régionales de Développement et l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi (AGETIP). Le mouvement associatif dans les quartiers urbains prend le relais dans certains secteurs et se révèle comme un précieux partenaire pour les municipalités.

---

<sup>132</sup> Mayer Martin et Diba Gaoussou, 1997 : « *Les collectivités locales à la lumière de la réforme de la régionalisation* » (Rapports du projet), PSPI Moyenne Casamance, p. 19.

Du point de vue ressources<sup>133</sup>, les collectivités locales fonctionnent avec leurs moyens propres mais aussi avec les ressources financières mises à leur disposition par l'Etat et les partenaires au développement dans le cadre de programmes divers, la coopération décentralisée<sup>134</sup> (article 17 du code des collectivités locales) ainsi que les ressources provenant du secteur privé (cf. Annexe 2).

En outre, dans un souci de les accompagner, l'Etat a mis en œuvre d'autres formes d'appui aux communes, et ce dans le cours des réformes.

En effet, en 1989, il met en place une Agence d'exécution qui avait une double vocation : d'une part, relever le niveau de financement des infrastructures urbaines et d'autre part, accroître sensiblement l'emploi et la consommation urbaine. Plus spécifiquement, l'AGETIP contre le sous emploi intervient dans le secteur des Bâtiment et Travaux Publics (BTP) pour réaliser, au profit des collectivités locales, des équipements communautaires ou pour pourvoir à leur entretien. A cet effet, elle procède au recrutement d'une main d'œuvre urbaine peu spécialisée en privilégiant les opérations à haute intensité de main d'œuvre et les recrutements temporaires. En effet, les populations étant très touchées par les mesures d'ajustement structurel, le concept d'ajustement à visage humain a trouvé un écho par la création de l'AGETIP (cf. Annexe 3, AGETIP et THIMO).

---

<sup>133</sup> Cabinet Cabex, 1998 : « *Le Sénégal : décentralisation fiscale et finances des collectivités locales en relation avec la fourniture d'infrastructures et de services* », Dakar, Etude faite pour le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Octobre.

<sup>134</sup> Le nouveau Code des collectivités locales offre aux communes l'opportunité de jumelage avec des pays étrangers.

Son ancien directeur général, dans une interview accordée au quotidien gouvernemental « Le Soleil » (à la veille de son départ), établit ci-après le bilan de son organisme : *« les interventions de l'AGETIP qui avoisinent les 150 milliards de francs CFA depuis 1989, ont porté sur la totalité des 11 régions du Sénégal, des 60 municipalités et de 250 communautés rurales parmi les 320 existantes. L'Agence est intervenue en particulier dans les infrastructures socio économiques (la santé, l'éducation, les routes, les infrastructures rurales notamment les pistes, l'adduction et l'assainissement, les infrastructures socio-éducatives et culturelles, les bâtiments publics et administratifs, la promotion des PME (Petites et Moyennes Entreprises) et des micro entreprises par le crédit, la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois » (...). « Entre autres réalisations, on peut citer plus de 5.000 classes construites, réhabilitées et équipées ; de 30 lycées, de collèges d'enseignement moyen (Cem), d'écoles de formation d'instituteurs (Efi), de bibliothèque de lycée, de 300 postes et centres de santé construits et réalisés ; de plus de 500 km de linéaire conduite, de 150 marchés et gares routières ; de plus de 300 puits, de nombreux forages et châteaux d'eau, la bibliothèque universitaire de Dakar, le siège du ministère de la santé, le centre d'enseignement et la gare de fret de l'aéroport L. S. Senghor ».* Sur le plan social, *« ces réalisations ont permis de créer plus de 450.000 emplois à durée déterminée soit l'équivalent de 43.000 hommes par an et plus de 6000 emplois permanents ; 3.000 PME (entreprises et bureaux d'études) sont enregistrées à l'AGETIP dont plus de 1.000 ont déjà bénéficié des contrats »*<sup>135</sup>.

Quant au Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain du Sénégal (PADDUS), dans sa composante 2 « Appui aux collectivités locales » mise en œuvre de 1992 à 1995, il avait pour objectif de renforcer les capacités de gestion des communes par une aide à la planification et à la programmation des investissements ; la formation des responsables locaux et l'adaptation des compétences des services déconcentrés aux besoins des collectivités locales. A cet effet, *« un prêt IDA de 75 millions de dollars et d'un co-financement de 19,3 millions de dollars du gouvernement sénégalais et des municipalités, plus un financement parallèle de 7622450 euros de l'Agence Française de Développement avait été signé en Décembre 1997 ».*

---

<sup>135</sup> [WWW.lesoleil.sn](http://WWW.lesoleil.sn), Vendredi 17 Octobre 2003.

Enfin, le Programme d'Appui aux Communes (PAC)<sup>136</sup> se propose d'appuyer techniquement et financièrement les communes qui en feraient la demande.

Le PAC aide les municipalités à mettre en place par exemple, « *un audit urbain qui identifie les lacunes principales de la ville en termes d'infrastructures et services et examine les besoins exprimés par la municipalité et la population, avec une attention particulière à des zones mal desservies : le produit est un PIP (Programme d'Investissements Prioritaire)* ». Il peut s'agir aussi d'un « *audit financier et organisationnel de la commune : c'est essentiellement un examen de la situation financière de la municipalité ; il évalue sa capacité financière et établit un MAP pour améliorer sa gestion financière. En particulier, il aide en déterminant comment classer le PIP dans le contrat municipal* »<sup>137</sup>.

Le PAC bénéficie des sources de financement suivantes : « *sources extérieures de financement (le crédit IDA finance 75 millions de dollars). D'autres donateurs, attirés par le cadre fourni par le PAC, participent à travers le financement parallèle ; par exemple : la BAD contribue pour 10 millions de dollars. Sources locales : il y a trois sources principales : a/. les allocations du Fonds d'Équipement des Collectivités Locales ou FECL (un milliard de francs CFA ou 1,7 millions de dollars par an pendant la durée de 5 ans du Programme) ; b/. la balance non remboursée du FECL, initialement assigné au Compte de Crédit Communal CCC), qui sera réapproprié au PAC (environ 3 milliards de francs CFA ou 5 millions de dollars) et c/. les guichets doivent avoir été harmonisés selon trois méthodes de financement (Méthode 1 ou PAC 1, Méthode 2 ou PAC 2, Méthode 3 ou PAC 3)* »<sup>138</sup>. Aujourd'hui, au Sénégal, plusieurs communes ont mis en place un audit urbain et un audit organisationnel et financier ; c'est le cas notamment pour Saint-Louis<sup>139</sup>.

Cette réforme de la décentralisation se doit ainsi d'accorder aux communes une certaine autonomie de décision, un transfert de compétences (notamment la gestion de leurs espaces). Mais sa mise en œuvre se heurte pour le moment à un certain nombre de problèmes, de nature à limiter l'efficacité des actions des municipalités.

<sup>136</sup> *L'avenir des villes africaines : Enjeux et priorités du développement urbain* par C. Farvacque-Vitkovic et L. Godin cf. ([WWW.Cfarvacque@worldbank.org](mailto:WWW.Cfarvacque@worldbank.org).)

<sup>137</sup> cf. [WWW.Cfarvacque@worldbank.org](mailto:WWW.Cfarvacque@worldbank.org).

<sup>138</sup> cf. [WWW.Cfarvacque@worldbank.org](mailto:WWW.Cfarvacque@worldbank.org).

<sup>139</sup> Agence de Développement Municipal, Programme d'Appui aux Communes, 1998 : *Audit urbain et audit organisationnel et financier de la ville de Saint-Louis*, Rapport Définitif, Septembre (Groupement AFID-Consultance/CEA S.A. EX PANAUDIT, 76 pages.

## 2/. Les limites de la décentralisation

Parmi les limites de la décentralisation, on peut noter d'abord, une baisse des ressources en provenance de l'Etat. Ces ressources se décomposent comme suit :

- le fonds de dotation de la décentralisation<sup>140</sup>,
- le fonds d'équipement des collectivités locales destiné à assurer à celles-ci des ressources d'investissement,
- les transferts,
- les fonds de concours et les avances.

Or, dans les années 1980, la quasi-totalité des pays d'Afrique noire francophone ont vu leurs ressources affectées aux communes diminuer sous les effets conjugués de la baisse des recettes d'exportation et des programmes d'ajustement structurel. C'est donc sur une base financière généralement très faible que sont opérées et que s'opèrent les politiques de décentralisation. Dans de nombreux cas, le transfert de compétences s'effectue sans transfert important de moyens. Comme le constate si justement Paul Yatta dans un exemple sénégalais, « *le premier fonds de dotation de la décentralisation (1997) s'élevait à 6 milliards de francs CFA (soit environ 500 francs CFA par habitant) répartis comme suit : 3,26 milliards pour les 10 régions ; 1,6 milliards pour les 60 communes ; 142 millions pour les communautés rurales* »<sup>141</sup>

Les nouvelles responsabilités des collectivités locales sont sans commune mesure avec ces transferts financiers. D'après la loi, les communes sénégalaises sont désormais responsables de l'entretien des écoles, des dépenses concernant les structures de santé, des équipements publics, de la promotion des PMI, ... (cf. Annexe 4).

---

<sup>140</sup> Le fonds de dotation de la décentralisation permet de compenser les charges financières résultant du transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Le montant de ce fonds doit être au moins équivalent aux dites charges. Le calcul se fait sur la base des dépenses effectuées par l'Etat pour assumer les mêmes charges au cours de l'année précédant la date du transfert. Ces charges sont compensées par le transfert d'une dotation équivalent à un pourcentage de la TVA perçue par l'Etat. le montant du fonds de dotation de la décentralisation est fixé annuellement dans la loi de finances de l'Etat après avis du Conseil National de développement des collectivités locales. Le fonds est ensuite réparti entre les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat dont les moyens matériels et humains sont mis à la disposition des collectivités locales.

<sup>141</sup> Yatta F. P., 1998 : « *La coopération internationale et les municipalités Ouest africaines* », Club du Sahel, p. 23.

En dépit de la décentralisation, la plupart des Etats d'Afrique noire francophone conservent encore l'essentiel des produits de la fiscalité au niveau central. En outre, le principe d'unicité de caisse réduit considérablement la marge de manœuvre des responsables locaux. Au Sénégal, la fiscalité partagée avec l'Etat comprend les ristournes ou les répartitions faites par l'Etat. Ce dernier doit reverser aux communes 50% du produit de la taxe sur la plus value immobilière. Mais l'Etat a du mal à reverser la part des collectivités locales dans les montants recouverts. C'est ainsi que, concernant le reversement par l'Etat de 50% de cette fiscalité partagée, sur un montant de 8 milliards recouverts en 1996, l'Etat ne s'est engagé qu'à reverser 1,5 milliards aux collectivités locales. Et encore, le solde n'a été effectivement payé qu'en 1998. Ce retard n'est qu'une illustration d'un ensemble de reproches que les collectivités locales font à la gestion de la fiscalité partagée, notamment du mécanisme de la caisse unique. Car, les collectivités locales sénégalaises n'arrivent pas à se faire une idée précise de l'état de leur situation financière vis à vis du Trésor public. La centralisation excessive de la gestion de l'assiette de la fiscalité des communes est aujourd'hui un obstacle majeur à l'accroissement de cette ressource qui doit pourtant constituer la part la plus significative des budgets locaux.

Ensuite, les collectivités locales sont confrontées à la faiblesse de leurs produits fiscaux : la fiscalité propre (des collectivités locales) est constituée des impôts sur la consommation, la taxe sur la publicité et la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Il faut y ajouter les recettes non fiscales ou domaniales (droit de marché, droits de stationnement des transports en commun et de l'occupation du domaine public, foncier bâti, patente...). Le problème majeur de cette fiscalité est son niveau de recouvrement assez bas et son évaluation très approximative. Ceci ne permet pas une mobilisation optimale des ressources potentielles. Faute d'une véritable connaissance des ressources fiscales à mobiliser, les municipalités ne reçoivent qu'une infime partie de ces dernières. En conséquence, les municipalités se trouvent dans l'incapacité de financer de nouveaux équipements mais également de maintenir l'existant.

En plus, si les collectivités locales peuvent également prétendre au financement privé en contractant des emprunts auprès du système financier, conformément au Code des collectivités locales, l'appel aux ressources d'emprunt reste soumis au contrôle *a priori* du représentant de l'Etat lorsque les montants sollicités excèdent les 100 millions de francs CFA (article 338). Ce qui a pour conséquence d'allonger les procédures et délais d'exécution des actes et par conséquent décourage les élus et par suite les populations elles-mêmes.

Les communes sont aussi confrontées à des problèmes de détournement des taxes locales. C'est le cas avec la prolifération de collecteurs « bénévoles » (en particulier pour la perception des taxes de marché et des droits de stationnement), qui travaillent sans salaire pour le compte des collecteurs titularisés par la municipalité. Cette pratique engendre des pertes importantes au niveau des recettes fiscales. Alors que les titulaires ne se rendent plus sur le terrain, leurs aides s'adonnent à toutes sortes de transactions illicites avec les usagers et les commerçants : par exemple, dans la commune de Kaolack, qui compte officiellement 16 collecteurs (appelés en wolof *juuti* de l'anglais *duty*), leurs aides et sous-aides sont au nombre de 80. Le commissaire de la police municipale locale évalue à 400.000 francs CFA par jour, les pertes fiscales sur les seuls droits de marchés et de stationnement.<sup>142</sup>

Dans la ville de Pikine, un audit récent commandité par l'Agence de Développement Municipal (ADM) a constaté que le recouvrement des droits de marché était assuré par 95 collecteurs bénévoles et 31 collecteurs officiels, ces derniers se limitant à recueillir les montants recouverts quotidiennement par leurs aides. Et de noter que « *la faiblesse de la recette moyenne journalière par collecteur (6.000 F.CFA) et du nombre théorique de contribuables actionnés journalièrement par un collecteur (67) mettent en évidence le fait qu'une part significative des recettes tirées des droits de place n'est pas reversée dans la trésorerie communale* » (ADM, 2000, p. 21). En effet, pour survivre, ces collecteurs bénévoles appliquent parfois le taux officiel, parfois acceptent la moitié des taxes dues sans, bien entendu, délivrer de ticket de reçu. Les rares contrôles sont alors déjoués par le recours à une panoplie de stratégies: tickets non datés et replacés dans la journée auprès de plusieurs commerçants, utilisation des souches en lieu et place des tickets, falsification des carnets et tenue d'une double comptabilité, etc. Les aides-collecteurs devront ensuite rétrocéder une partie de leur « rétribution » quotidienne à leurs supérieurs.

---

<sup>142</sup> Giorgio Blundo, 2001 : « *La corruption comme mode de gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal* », Afrique contemporaine, n° spécial, troisième trimestre, p. 120.

D'autre part, la quasi-totalité des ressources des communes urbaines est engloutie dans les dépenses de fonctionnement, qui représentaient en moyenne, entre 1993 et 1996 84 % des dépenses globales à l'échelle nationale (Cabinet Cabex, 1998, p. 14). Elles alimentent une masse salariale démesurée, à des fins d'entretien des clientèles politiques : dans la commune de Pikine, par exemple, « *une part significative des effectifs déclarés (50% environ des 867 agents) n'est pas reconnue par les responsables de services concernés comme étant en activité au niveau de leurs structures* » (ADM, 2000). En 1997, la masse salariale représentait dans cette commune 101% des recettes ordinaires. Ce personnel pléthorique et absentéiste ne possède pas les compétences requises pour leurs fonctions : 223 agents ont un niveau d'instruction primaire et 117 n'ont aucun niveau d'instruction. En Septembre 2000, le rapport de l'ADM montrait découvrait également que 591 agents étaient des irréguliers, de fausses décisions d'embauche étant produites contre paiement d'un pot-de-vin.

Dans la commune de Rufisque, le maire Mbaye Jacques Diop a été récemment accusé par la Convention des cadres de la ville d'avoir employé de nombreux parents et proches à la Mairie : deux épouses comme aménagiste et archiviste, deux enfants comme agents de la mairie, plus 78 autres parents. Qui plus est, des salaires leur seraient versés sans qu'ils assurent la moindre tâche, pour un montant global de 20 millions de francs CFA mensuels. Pour finir, son entourage n'aurait pas été touché par la vague de licenciements qui ont porté sur 175 agents municipaux en 2000<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> Sow M., 2000 : « *Mbaye Jacques Diop accusé de népotisme* », quotidien « le Populaire », n° 152, p. 3.

Enfin, les communes ne peuvent pas prendre en charge du point de vue de ressources humaines, les importantes responsabilités que l'Etat leur confie. En effet, le déficit des collectivités locales sénégalaises en matière de personnels qualifiés s'est aggravé avec la multiplication des communes et l'institution d'un pallier supplémentaire, la région. Plus précisément, les communes ne disposent pas du personnel nécessaire pour honorer leurs nouvelles fonctions mais également les élus ne maîtrisent que très rarement les techniques de gestion des villes. De ce fait, les municipalités souffrent de carences importantes en matière de formation<sup>144</sup>. Les équipes municipales doivent passer d'un simple rôle d'officier d'état-civil et d'entretien de la voirie à des tâches techniques de planification et de réglementation de la ville et surtout de management de l'économie urbaine et rurale.

La Banque mondiale fait remarquer que les politiques de décentralisation en cours dans les pays en développement ne constituent pas nécessairement « *une suite bien calculée de réformes visant à améliorer l'efficacité du secteur public, mais plutôt une réponse à un ensemble complexe de pressions en faveur de changements propres à chaque pays* »<sup>145</sup>.

Ainsi, les limites à la décentralisation, notamment la faiblesse des moyens financiers, humains et techniques dont disposent les communes au regard de leurs missions, font que la notion de gouvernance qui n'a pas pour origine le fait urbain va être transposée aux villes.

---

<sup>144</sup> <http://www.uncdf.org>

<sup>145</sup> Yatta F. P., 1998, op. cit., p. 24.

## C/. LA TRANSPOSITION DE LA NOTION DE GOUVERNANCE AUX VILLES

La transposition de la notion de gouvernance aux villes, résulte de l'importance croissante reconnue à la ville dans les stratégies de développement de la Banque mondiale et des Nations Unies telle que manifestée par la création de la conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains (Habitat). « *Le retrait de l'Etat par ailleurs préconisé par la Banque mondiale au nom du libéralisme économique, au nom des programmes d'ajustement structurel a augmenté corrélativement l'enjeu que représente l'amélioration de la gestion des villes pour lutter contre la pauvreté et pour assurer les services de base dans les agglomérations, dans la mesure où elle considérait que la croissance des villes était inévitable et constituait un facteur de progrès* »<sup>146</sup>.

Dans une autre étude aussi réalisée par le Club du Sahel et l'OCDE, on peut lire : « *l'urbanisation est un facteur de modernisation* ». Anne de Lattre (fondatrice du Club du Sahel)<sup>147</sup> est convaincue que « *c'est en ville que les africains trouveront les modes d'organisation de la société et les modes de production adaptés à leur culture* ». Les arguments en ce sens ne manquent pas.

D'ordre économique, ils postulent que la ville « *est un marché qui s'ouvre* » à l'agriculture. « *Les africains de l'Ouest ont investi leur travail et leur épargne pour construire les villes, affirme Anne de Lattre. Ils ont accumulé un capital estimé à 300 milliards de dollars (environ 1.500 milliards de francs), chiffre à comparer avec les transferts extérieurs estimés à 50 milliards de dollars (environ 255 milliards de francs)* ». Pour absorber le flot des migrants, les africains « *ont multiplié et démultiplié les créations d'emploi dans le secteur informel* ». Ils ont créé un tissu de micro-entreprises fondées sur leur seule épargne, en dehors de toute aide extérieure. « *C'est un début de chaîne d'épargne et d'investissement* » qui a été établi, et « *toute la question est de savoir s'il va en sortir des PME et PMI (Petites et Moyennes Industries), bref de ces entreprises de main d'œuvre sans lesquelles les africains ne s'en sortiront pas* ».

---

<sup>146</sup> Marcou G., 1996 : « *Gouverner les villes par le droit ?* » In Collectif : *La gouvernabilité*, CURAPP, p. 181.

<sup>147</sup> Frachon Alain, 1996 : « *L'urbanisation, chance de l'Afrique* », Le Monde quotidien, 10-11 Novembre.

Mais la ville est plus qu'un marché, plus que le berceau du décollage économique. Le mouvement dit des « conférences nationales » est parti des villes, ces sortes d'états généraux, de grandes palabres qui, d'abord au Bénin puis dans presque toute la région, ont ces dernières années, donné l'occasion aux classes moyennes émergentes « d'ébranler les régimes en place ».

Dans l'esprit de la Banque mondiale, les villes jouent un rôle dans la croissance<sup>148</sup> ; « elles sont le facteur par excellence du développement et elles y participeraient davantage si on améliorait la gestion des villes ». En effet, les difficultés à gérer la ville tiennent à la faiblesse des ressources locales : « *pourvoyeuses des deux tiers du PIB, les villes d'Afrique de l'Ouest collectent pour leur budget moins de 1% de ce dernier, ce qui représente de 6 euros à 8 euros par habitant et par an* »<sup>149</sup>. Cette faiblesse des ressources locales, ajouté à l'effondrement des transferts de l'Etat, entraîne un déficit en équipements et en infrastructures ou encore en services urbains de base (eau, électricité, voirie, assainissement...), face à la croissance urbaine.

Les bailleurs de fonds (Banque mondiale notamment) vont donc s'attacher, après l'échec du « recouvrement des coûts », à promouvoir une meilleure mobilisation de la fiscalité locale, cela « *dans des pays où le taux de prélèvement public total n'excède pas 15%* »<sup>150</sup>.

La politique de recouvrement fiscal connaissant des limites du fait du gonflement du secteur informel, la solution proposée est la privatisation. Tous les Programmes d'Ajustement Structurel comprennent une composante privatisation des entreprises publiques et concessions de service public (eau, électricité, téléphone...) : « *au Sénégal, pour le téléphone, 33% des parts de la Société nationale des télécommunications (Sonatel) sont cédées à France-câbles (filiale française de France Télécom), 10% au personnel et 34% restent à l'Etat. Pour l'eau, la gestion a été privatisée, l'Etat conserve le patrimoine. Une filiale du groupe français Bouygues, la SAUR, est majoritaire dans les actions. Mais 35% des parts sont détenus par des investisseurs sénégalais et 9% par les salariés* »<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> « ce rôle repose sur le fait que les villes concentrent les principaux facteurs de production : l'industrie, le commerce, l'administration, les capitaux, la main d'œuvre et les spécialistes de la technologie » In Yapi-Diahou A., 2000 : *Baraques et Pouvoirs dans l'agglomération abidjanaise*, Villes et Entreprises, l'Harmattan, p. 313.

<sup>149</sup> Le Bris Emile, 1999 : « *La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public* », Politique Africaine, n°74, p. 11.

<sup>150</sup> In Le Bris Emile, op. cit., p. 11.

<sup>151</sup> Seck Tom A., 1998 : *Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel*, Le Monde Diplomatique, Octobre, pp. 4-5.

L'autre type de projet pour maîtriser l'infrastructure institutionnelle, c'est la mise en place d'un Projet ou Programme de Développement Municipal (PDM) basé à Cotonou (Bénin). Il s'efforce depuis une quinzaine d'années de pallier la faiblesse des finances municipales et de conforter les capacités techniques des municipalités (réorganisation des services fiscaux, organisation des services techniques de voirie, du ramassage des ordures ménagères....). En plus du Programme de Développement Municipal, le Programme de Gestion Urbaine (PGU) à l'origine basé à Accra au Ghana (les deux programmes des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest), mais aussi la « coopération décentralisée » vont dans ce sens.

De plus, *« disqualifié en raison de ses échecs antérieurs et de sa nature, l'Etat, cantonné dans un rôle de gestionnaire surveillé de l'ajustement, n'est plus le seul partenaire avec lequel sont élaborés les projets et par lequel transitent les financements. Avec l'aval des grands bailleurs de fonds, des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et des collectivités locales des pays industrialisés multiplient les relations directes et les collaborations avec des homologues africains, sur la base d'une nouvelle doctrine exaltant « le local ». L'échelle locale, qu'il s'agisse du village ou du quartier urbain, est supposée faciliter une meilleure identification des besoins par les populations concernées ; elle est censée offrir de meilleures conditions d'applicabilité des projets, au plus près des destinataires ; elle offrirait un cadre pertinent de participation populaire aux actions de développement, qui doit déboucher à terme sur la diffusion des idéaux démocratiques »*<sup>152</sup>.

Jean-Louis Vénard montre comment cette nouvelle logique va dans le sens des orientations de certains bailleurs de fonds : en effet, depuis la publication en 1990, de la plaquette commune MCD/CCCE intitulée *« Coopération française pour le développement urbain »*, le Ministère de la Coopération et du Développement<sup>153</sup> a orienté son intervention selon deux axes principaux : d'une part l'appui à la décentralisation et au renforcement des collectivités locales, d'autre part, l'environnement urbain et les projets de quartiers. L'importance accrue de la dimension municipale confère à cette orientation une forte connotation institutionnelle qui vise à la fois le renforcement de la démocratie locale et l'appui à la transformation du rôle des administrations centrales dans la gestion de la ville.

Quant à la Banque mondiale, qui est la principale source d'aide en faveur du développement urbain, elle décidait d'augmenter fortement le volume de ses projets urbains

<sup>152</sup> Dubresson et Raison (sous la direction de), op. cit., p. 34.

<sup>153</sup> Vénard J. L., 1993 : *« Bailleurs de fonds et de développement local »*, p. 21, in Jaglin S., Dubresson A. et Jaglin S. (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Karthala, Paris, 308 p.

qui passait, pour l'ensemble du monde, d'une moyenne annuelle de 1,5 milliards de dollars en 1988-1990 à 3,5 milliards en 1993<sup>154</sup>. Son document de stratégie sectorielle « *Politique urbaine et développement économique : un ordre du jour pour les années 1990* » plaidait en faveur de trois aspects majeurs : l'amélioration de la productivité urbaine, la lutte contre la pauvreté dans les villes et la protection de l'environnement.

Ainsi, pour les bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale ou la Coopération française, la politique de développement urbain prend de plus en plus la couleur du « *développement local* » qui fédère trois volets plus ou moins complémentaires : le développement municipal, l'aménagement participatif de quartier et la « coopération décentralisée ».

Apparu dans les années 1970, la démarche de développement local se définit comme « *une démarche globale de mise en œuvre et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné en relation négociée avec les centres de décision des ensembles économiques, sociaux, politiques dans lesquels ils s'intègrent* »<sup>155</sup>.

Ce processus légitime donc un nouveau mode de gestion fondé sur le partenariat entre la société civile et les autres acteurs du développement. Il s'appuie sur l'idée que chaque territoire apparaît comme responsable de son développement et que les pouvoirs publics doivent apporter un rôle de régulateur et de facilitateur. S'appuyant sur un important dynamisme des populations, le développement local consisterait à définir une nouvelle gestion de l'espace urbain permettant, à terme, une réduction de la pauvreté et une amélioration du cadre de vie des habitants.

---

<sup>154</sup> Vénard J. L., op. cit., p. 22.

<sup>155</sup> Cette définition de Houée Paul (auteur de *Le développement local au défi de la mondialisation*, l'Harmattan, 2001, Paris, 249 p.), est tirée du document intitulé « *développement local* » de Mercoiret Marie-Rose (cf. site : <http://afm.cirad.fr/themes/territoires/devlocal.htm>)

Le développement local urbain repose désormais sur la possibilité qu'ont les individus et les groupes sociaux d'occuper une place dans les dynamiques collectives, c'est-à-dire d'être réellement acteurs d'un processus participatif à l'échelle du quartier ou de la cité. La représentation des pouvoirs locaux, la gestion démocratique des circonscriptions locales mettent en évidence l'enjeu de la promotion d'une « bonne gouvernance » à cet échelon pour une évolution vers des pratiques de gestion concertée. En conséquence, l'échelle d'intervention du développement local doit être un territoire de vie dans lequel les populations ont un réel sentiment d'appartenance et d'identité.

Ainsi, outre les collectivités locales, cette nouvelle logique en matière de gestion urbaine ouvre la sphère des politiques publiques non seulement à des acteurs extérieurs (bailleurs de fonds, « coopération décentralisée », ONG...) mais aussi à des acteurs internes telles que les collectivités locales, la société civile constituée des populations, d'acteurs économiques, etc.

La transposition de la notion de gouvernance aux villes ne résulte pas ainsi seulement de l'importance croissante reconnue à la ville dans les stratégies de développement mais aussi d'au moins deux autres facteurs complémentaires : les villes, face au manque de moyens financiers, humains et techniques des pouvoirs publics pour faire face à une population urbaine de plus en plus nombreuse (comme principale cause des dysfonctionnements en matière d'aménagement de l'espace) sont soumises d'une part au problème de l'ingouvernabilité, et d'autre part à la nécessité de coopération avec d'autres acteurs non seulement dans la recherche de ressources mais aussi de solutions aux nombreux dysfonctionnements que connaissent les villes.

## CONCLUSION DE LA PARTIE

Les villes d'Afrique noire francophone, notamment sénégalaises connaissent une croissance démographique extrêmement rapide : 22% en 1961, 32% en 1976, 39% en 1988 (Mow L. S., 1992) et 45% en 2001. Selon l'Institut Africain de Gestion Urbaine, le niveau d'urbanisation moyen en Afrique de l'Ouest qui était de 15% en 1960 et de 41% en 1998, évoluera autour de 63% en 2020<sup>156</sup>.

Cette rapidité de l'urbanisation pose des problèmes de maîtrise de l'espace urbain, d'aménagement, d'équipement d'où une situation de crise qui peut être perçue, par exemple, à travers :

- le problème du foncier et celui du logement : Le problème foncier peut être appréhendé à travers l'avancée du front urbain aux dépens des zones cultivables : par exemple les dépressions maraîchères interdunaires au Nord de Dakar... D'autre part, les flux importants de population en périphérie rendent dérisoires les programmes d'habitat insuffisants ou financièrement inaccessibles aux couches les plus pauvres de la population. Sans compter les méfaits de la corruption et du clientélisme qui détournent les programmes de leurs cibles.
- l'importance des flux intra-urbains et le problème des transports : la question est posée en termes d'inégalité spatiale pour les classes populaires rejetées en périphérie, qui doivent effectuer de longs déplacements journaliers vers le centre pour y exercer leurs activités marchandes par exemple. Aux flux de migrants des campagnes vers la ville, s'ajoutent donc les migrations intra-urbaines que les autorités ne peuvent accompagner compte tenu de l'indigence des services publics. L'étalement de l'habitat contribue au surcoût des réseaux ; en particulier ceux de la voirie, de l'électricité, de l'eau, de l'assainissement, des télécommunications, etc.

---

<sup>156</sup> Ces chiffres sont tirés du site <http://www.iagu.org/>

- les problèmes environnementaux : accès à l'eau potable, évacuation des eaux pluviales et usées, collecte des ordures ménagères. En 1999, l'agglomération dakaroise connaissait un déficit de 30.000 m<sup>3</sup> d'eau par jour, et en 2000, seulement 33% de la population de la zone péri urbaine de Dakar disposait d'un branchement au réseau de distribution de la Sénégalaise des Eaux (SDE)<sup>157</sup>.

La crise urbaine, marquée par une baisse des indicateurs sociaux économiques et une dégradation des conditions et du cadre de vie des habitants, découle de la crise de l'Etat, dans le contexte d'un pays où la gestion des villes comme les autres activités de développement est marquée par le rôle prédominant de l'Etat. En effet, la crise économique du Sénégal mais aussi la crise financière qui s'en est suivie limitent considérablement les moyens d'action de l'Etat et des collectivités locales. D'autant que le mode d'organisation et de fonctionnement des communes, donc de l'Etat, est marqué par un clientélisme. D'où la mise en place de réformes institutionnelles qui concernent l'Etat à travers la notion de « bonne gouvernance » mais aussi les villes avec la décentralisation, c'est-à-dire l'émergence de collectivités locales qui sont des institutions dotées d'autonomie de gestion de leur territoire.

Les collectivités locales sont alors confrontées au paradoxe de la décentralisation : l'élargissement de leurs compétences semble être en décalage avec les exigences de renforcement de leurs capacités techniques et financières (Osmont A., 1995). La crise économique limitant les moyens d'action des collectivités locales suscite par la même occasion le doute quant à leur capacité de réponse aux attentes nombreuses et multiformes d'une population urbaine croissante et en recomposition permanente. C'est ainsi que la gouvernance sera proposée comme nouvel outil de gestion des villes.

La gouvernance met l'accent sur plusieurs types de transformation des modalités de l'action publique. Elle repose sur une dénonciation du modèle politique traditionnelle qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques. Elle se distingue donc de l'idée classique du gouvernement qui se caractérise par la capacité de prendre des décisions et de pouvoir les appliquer en vertu d'un pouvoir coercitif légitime dont les institutions du gouvernement ont le monopole.

---

<sup>157</sup> Coll J-L, 2004 : *Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc-Sénégal*, PRUD, Projet n°82, CIRUS/CIEU, UTM, p. 366.

Avec la notion de gouvernance, ce pouvoir de contrôle et de commandement du gouvernement est remis en cause au profit d'une approche plurale et interactive du pouvoir. Cette conception repose sur l'hypothèse selon laquelle les sociétés connaissent une crise de la gouvernabilité de systèmes. La gouvernance apparaît alors comme la meilleure réponse possible à la crise urbaine, par de nouvelles formes de régulation.

Elle met l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent dans la gestion des affaires publiques. La crise de la gouvernabilité invite, en effet, les Etats, les collectivités territoriales, les organismes internationaux ou les différentes régions du monde à se tourner vers des interlocuteurs, telles que les organisations à but non lucratif, les entreprises privées et les citoyens, qui sont en mesure de trouver des solutions aux problèmes collectifs que rencontre la société. La gouvernance met également l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs qui interviennent dans la sphère des politiques publiques.

La notion de gouvernance met également l'accent sur l'interdépendance des pouvoirs associés à l'action collective. La gestion des affaires publiques repose sur un processus d'interaction/négociation entre intervenants hétérogènes.

Au Sénégal, c'est dans un contexte de crise de l'Etat et de crise urbaine qu'a été mise en place la décentralisation. Or, ce transfert de compétences sans transfert de ressources suffisantes montre le caractère incomplet de la décentralisation qui laisse aux communes une marge de manœuvre très réduite pour agir sur leurs territoires. Ainsi, la commune de Saint-Louis, avec l'appui du Partenariat Lille/Saint-Louis du Sénégal et sa Région (PLSR), s'est engagée, à la suite d'une réflexion sur les différents enjeux de développement de son territoire<sup>158</sup> (c'est sur les principes issus du développement local que la Commune s'est appuyée pour engager cette réflexion sur les enjeux de développement de son territoire), dans un processus de valorisation de ses ressources (économiques, humaines et financières) dont l'objectif est de renforcer ses capacités d'action et de permettre aux habitants d'agir utilement dans leurs quartiers.

---

<sup>158</sup> « *Par territoire, nous entendons un espace dont la délimitation et le contrôle visent à exercer un pouvoir sur une population* » In Dubresson A. et Jaglin S., 2002 : « *La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation* », Revue des Historiens et Géographes, n°379, p. 69.

## **DEUXIEME PARTIE**

# **LE REAJUSTEMENT DE LA GESTION URBAINE A SAINT-LOUIS**

La ville de Saint-Louis du Sénégal est située sur la côte occidentale de l'Afrique, à la latitude des pays du Sahel. Tête de pont de la colonisation française en Afrique noire dès le 17<sup>ème</sup> siècle, première ville établie sur la côte, port de commerce de premier ordre aux 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècles, Saint-Louis a connu la grandeur et le prestige avant d'être confrontée dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle à un déclin économique et administratif. Paradoxalement « *c'est juste à l'heure où elle fait figure de naufragée que Saint-Louis connaît un véritable envol démographique. Le rythme d'accroissement de sa population, dans les années 1970 et 1980 atteint 5 à 6% par an, nettement plus que dans les autres grandes villes sénégalaises* »<sup>159</sup>.

L'afflux de migrants, au cours des années 1970, font que les extensions de la ville ont été plus spontanées que volontaires, marquées par des occupations irrégulières qui se sont opérées sur de vastes dépressions inondables. Les investissements publics et l'aménagement des terrains n'ont pas suivi la croissance de la population. Ainsi, on note également des disparités dans la distribution des équipements et infrastructures. L'essentiel des services urbains se trouve localisé dans l'Ile, le noyau originel de la ville où sont recensés plus de 52% des équipements contre 35% à Sor et seulement 12% sur la Langue de Barbarie<sup>160</sup>. Certains quartiers demeurent donc sous-équipés, les équipements et les infrastructures n'ayant pas suivi les extensions urbaines.

Aussi, depuis le début des années 1990, une nouvelle ère de gestion urbaine s'est-elle ouverte à Saint-Louis. Les éléments de cette ère nouvelle sont les nouvelles compétences de Saint-Louis notamment la responsabilité de la gestion de son territoire, la participation de la population à la gestion urbaine, enfin la possibilité offerte pour les nouvelles collectivités locales de mobiliser des acteurs au-delà des frontières du local (engagement d'un partenariat avec la ville de Lille). Il faut noter que ces compétences ne sont pas propres à la seule commune de Saint-Louis. Il s'agit de dispositions générales valables sur toute l'étendue du territoire national, que va exploiter Saint-Louis pour sa gouvernance

Dans un premier temps, nous étudierons les caractéristiques physiques, historiques, économiques et sociales de la Ville. Nous aborderons ensuite ses difficultés de tous ordres aujourd'hui. Enfin, nous montrerons comment Saint-Louis est amenée à réajuster la gestion de son territoire pour atténuer les effets de ces difficultés.

---

<sup>159</sup> Bonnardel Régine, 1992 : *Saint-Louis du Sénégal, mort ou naissance ?*, Karthala, Paris, p. 167.

<sup>160</sup> Assises de Saint-Louis, 1998 : Programme de Développement Communal pour Saint-Louis (1998-2008), Analyse du profil urbain (partie I), p. 36.

## **I/. CARACTERISATION DE L'URBANISATION SAINT-LOUISIENNE :**

Saint-Louis est née d'un ancien comptoir commercial fondé au 17<sup>ème</sup> siècle par les Européens dans l'estuaire du fleuve Sénégal. Il était considéré alors comme le seul point de pénétration vers l'intérieur du continent et les empires soudanais avec lesquels les Européens faisaient du négoce. L'absence d'abri naturel et la violence de la barre ne permettaient pas de créer un port de mer à proximité de l'embouchure. Aussi, le choix s'était-il porté sur une petite île (île de Ndar qui constitue encore aujourd'hui le cœur historique de la ville) du fleuve qui, à quelques kilomètres de cette embouchure, pour édifier en 1659, un entrepôt fortifié. Elle offrait à la fois un abri sûr contre les agressions, un port en eaux calmes et un obstacle à l'évasion des esclaves.

Dans le cadre du commerce triangulaire, les navires européens accostaient à Saint-Louis afin de s'y procurer des esclaves acheminés par le fleuve depuis l'intérieur du continent. Carrefour entre deux mondes, Saint-Louis dut sa fortune à sa double vocation fluviale et maritime pendant deux siècles.

Après avoir été promue capitale du Sénégal (1872) et capitale de l'Afrique Occidentale française (1895), Saint-Louis a perdu au début du 20<sup>ème</sup> siècle ses fonctions au profit de Dakar. Elle n'est plus aujourd'hui que la capitale d'une région dont elle porte le nom, qui s'étend sur environ 500 Km le long du fleuve Sénégal.

De par son site et sa situation, Saint-Louis possède à la fois les caractéristiques d'une ville maritime et fluviale. La présence du fleuve et de l'océan constitue cependant une contrainte à l'urbanisation. En effet, le site est amphibie et sujet à de fréquentes inondations

## A/. UN SITE FRAGMENTE ET AMPHIBIE

Bâtie sur des bancs sableux dans le delta du fleuve Sénégal, Saint-Louis est limitée :

- à l'Ouest par l'océan Atlantique ;
- au Nord par la République Islamique de Mauritanie et par le fleuve Sénégal ;
- au Sud et à l'Est par le fleuve Sénégal et la communauté rurale de Gandon. Elle est divisée en trois départements : Dagana (dont Saint-Louis dépend), Podor et Matam<sup>161</sup> et couvre une superficie de 44.127 Km<sup>2</sup>, soit 22% du territoire sénégalais. On y distingue trois zones, à savoir : le delta entre la côte et le lac de Guiers, la moyenne vallée du Sénégal où se pratiquent culture de décrue sur le « *Waal* » inondable et culture d'hivernage sur le « *Diéri* » non inondable, et enfin la zone sylvo-pastorale, qui occupe tout le Sud de la région non cultivée que parcourent les éleveurs peuls.

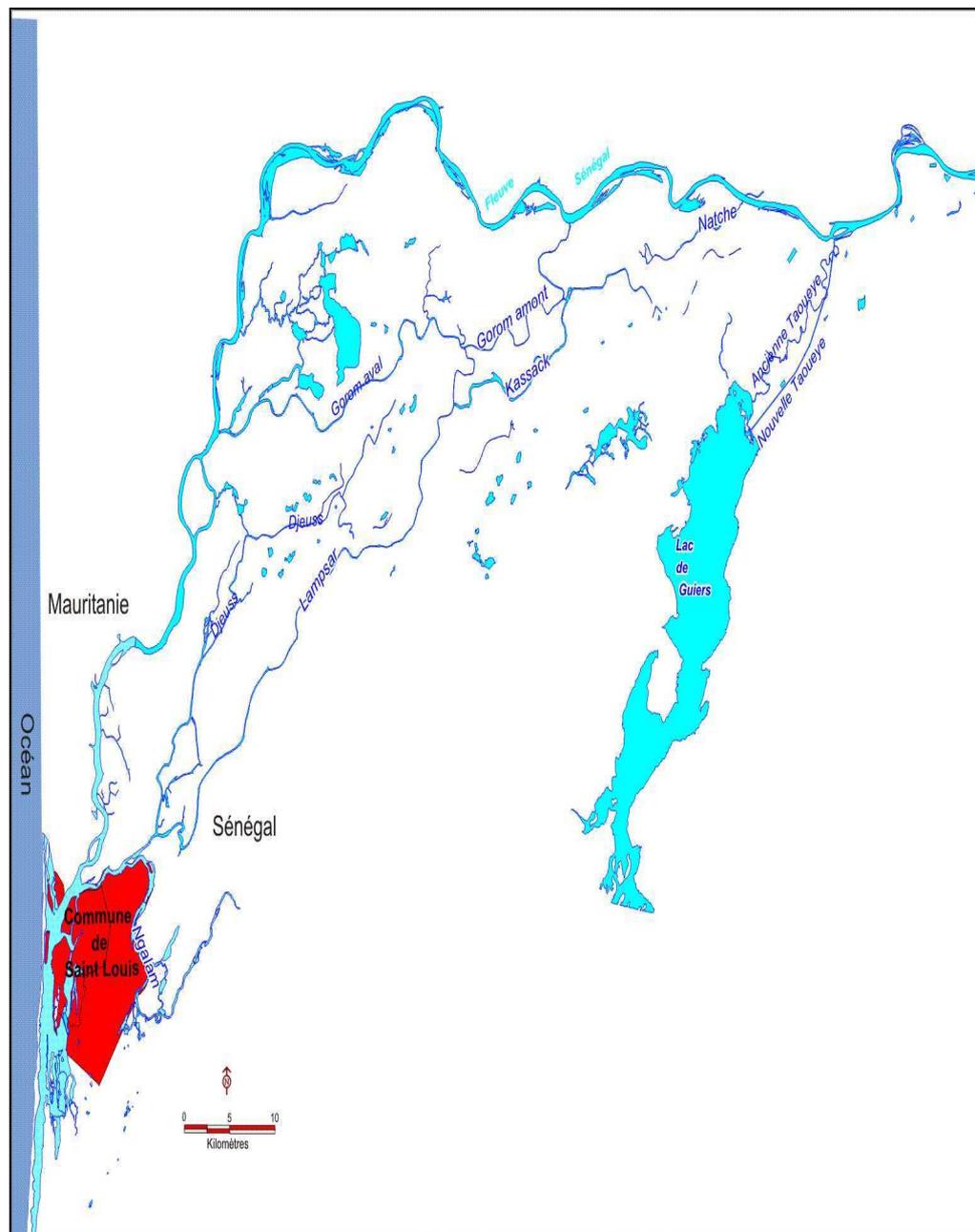
A l'instar du reste du Sénégal où les altitudes dépassent rarement 50 ou 100 mètres au-dessus du niveau de la mer (à l'exception des contreforts du Fouta Djallon au Sud-Est où le point culminant est le mont Sambagoulou : 581 m), Saint-Louis se trouve dans une zone particulièrement basse et plane. Son modelé est formé par une succession de lambeaux de dunes morcelées et semi fixées, orientées Nord/Sud et alternant avec des vasières, des marigots et les deux bras du fleuve.

Le cadre physique dans lequel se trouve la ville donne à celle-ci un caractère particulier. La ville est née dans le site amphibie du delta du fleuve Sénégal (cf. carte page suivante) en bordure de l'océan Atlantique, à 270 kilomètres au Nord de Dakar. Son site est très plat et bas (2 à 2,5 mètres d'altitude) au-dessus du niveau de la mer et du fleuve.

---

<sup>161</sup> Par la loi 2002-02 du 15 Février 2002, la région de Saint-Louis a été amputée du département de Matam qui devenait ainsi la onzième Région du Sénégal.

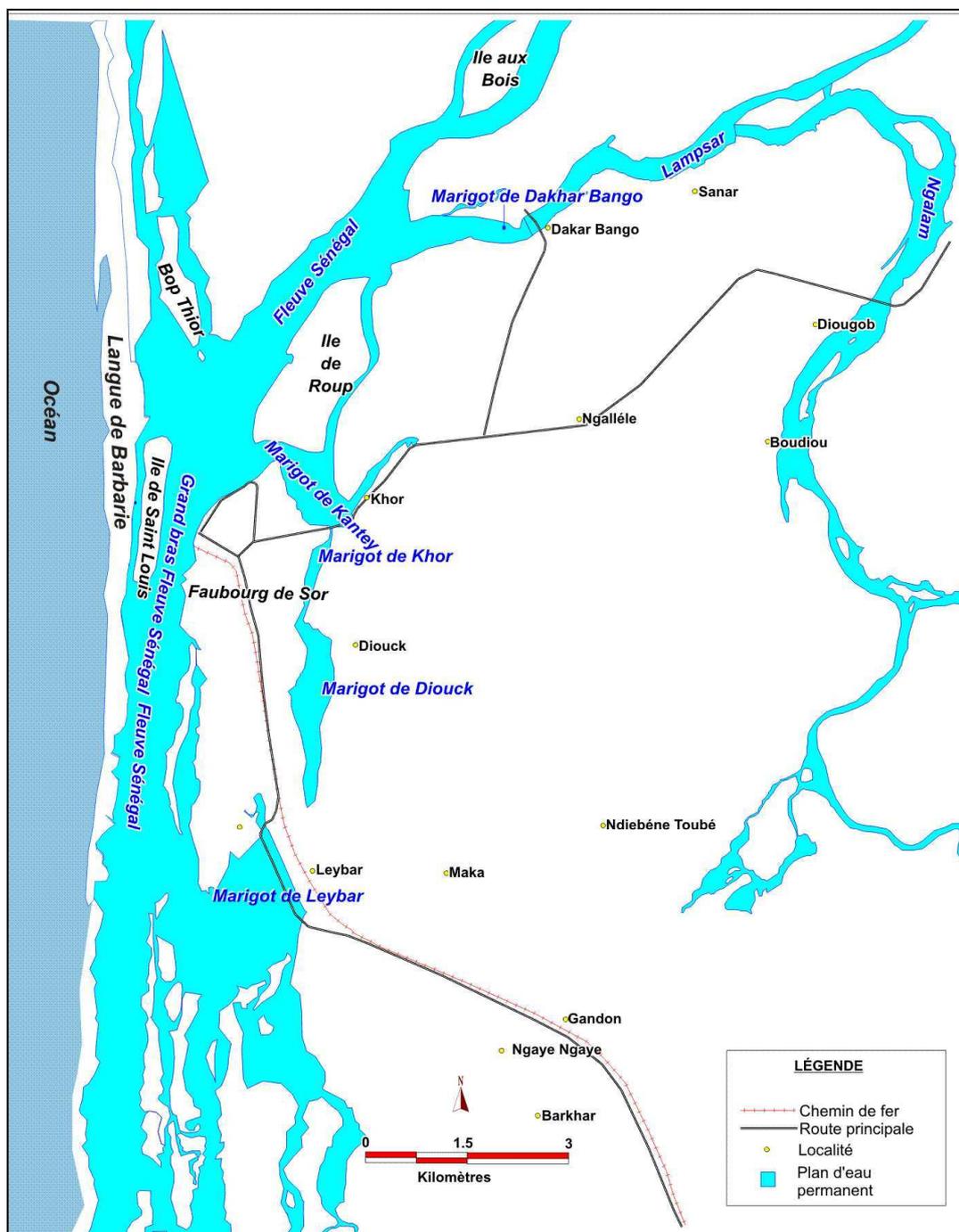
Carte n° 4 : Situation de Saint-Louis dans le Delta du fleuve Sénégal



Françoise Desbordes, Mamadou Daye Sow, CIEU, 2004.

A la monotonie du relief (site entièrement plat), s'ajoute l'omniprésence de l'eau. Le site apparaît aussi découpé par la division du fleuve en deux bras distincts comme le montre la carte des plans d'eau de la Ville.

Carte n° 5 : Les plans d'eau de la ville de Saint-Louis



Françoise Desbordes, Mamadou Daye Sow, CIEU, 2004.

Existant grâce au fleuve et totalement marquée par lui, Saint-Louis est donc une ville côtière et fluviale. Elle se divise en trois voire quatre zones : l'Ile, la Langue de Barbarie, la zone continentale de Sor et la zone périphérique.

Le noyau ancien est bâti sur l'île de Ndar longue de 2,3 kilomètres et large de 300 mètres en moyenne (soit une superficie de 70 hectares). Elle est bordée à l'Ouest par le « petit bras » du fleuve qui la sépare de la Langue de Barbarie et à l'Est par le « grand bras » qui la sépare du continent (Sor).

La Langue de Barbarie, ensuite, est une bande de sable large de 200 à 500 mètres, longue de 2,7 kilomètres, reliée au Nord à la Mauritanie et se terminant au Sud au niveau de l'embouchure du fleuve ; à l'Est du « grand bras ».

La ville de Saint-Louis s'étend largement sur le continent, une énorme vasière où s'est constitué le faubourg de Sor, d'extension récente.

Enfin, la zone périphérique, séparée de la zone continentale (Sor) par le marigot de Khor.

Le choix de cet emplacement par les Européens en 1659 pour y créer le comptoir commercial qui deviendra la ville actuelle fait subir à celle-ci d'énormes contraintes.

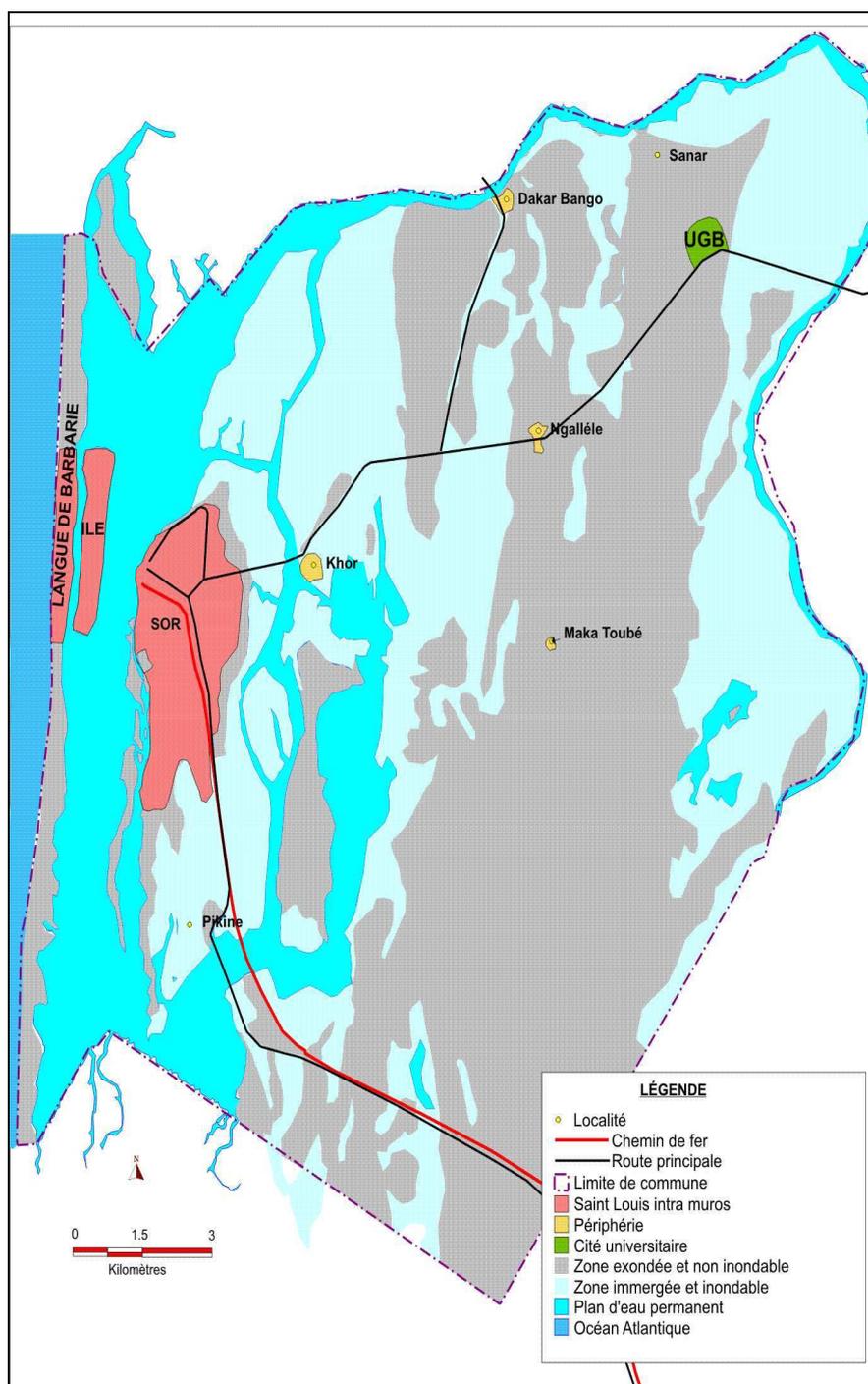
Tout d'abord, le site est régulièrement soumis à d'importantes inondations pendant l'hivernage. La crue, qui commence en été et parvient à son maximum en Septembre, est due entre autre, aux pluies qui s'abattent sur le bassin supérieur du Sénégal. « *Celui-ci atteint alors un débit de 3.300 m<sup>3</sup> par seconde pour une vitesse maximale de près de 200 cm par seconde : le niveau supérieur de l'eau s'élève à 135 cm au-dessus du zéro IGN* »<sup>162</sup>. Ces inondations dues à la crue, bien que limitées aujourd'hui grâce à la construction de barrages, pèsent donc lourdement sur la ville et ses habitants, qui les redoutent.

Les dernières remontent à 1994 ou 1998<sup>163</sup>. Aujourd'hui même l'Ile, qui se trouve prise en étau entre les deux bras du fleuve, est parfois inondée sur ses quais Ouest et Est et ainsi qu'à ses extrémités Nord et Sud, cela par manque d'entretien des berges (cf. Annexe 5 l'article de Niang M. M. : *Inondation. L'Ile sous la menace des eaux à Saint-Louis*, Wal Fadjiri du Jeudi 02/10/2003 ; cf. carte n°6).

<sup>162</sup> Dufour Céline, 2002 : *Etude géographique d'un patrimoine urbain en Afrique de l'Ouest. Le cas de Saint-Louis du Sénégal*, Collection mémoires et documents de l'UMR PRODIG, p. 20.

<sup>163</sup> En Août 1994, sous l'action combinée d'une crue inhabituelle et d'une précipitation abondante (132 mm le 21/08/1994), les eaux avaient envahies la ville d'extension. Plusieurs centaines de familles sinistrées avaient été relogées dans les écoles de la Commune (« Le Soleil » n°7295 du 26/09/1994, pp. 6 et 7).

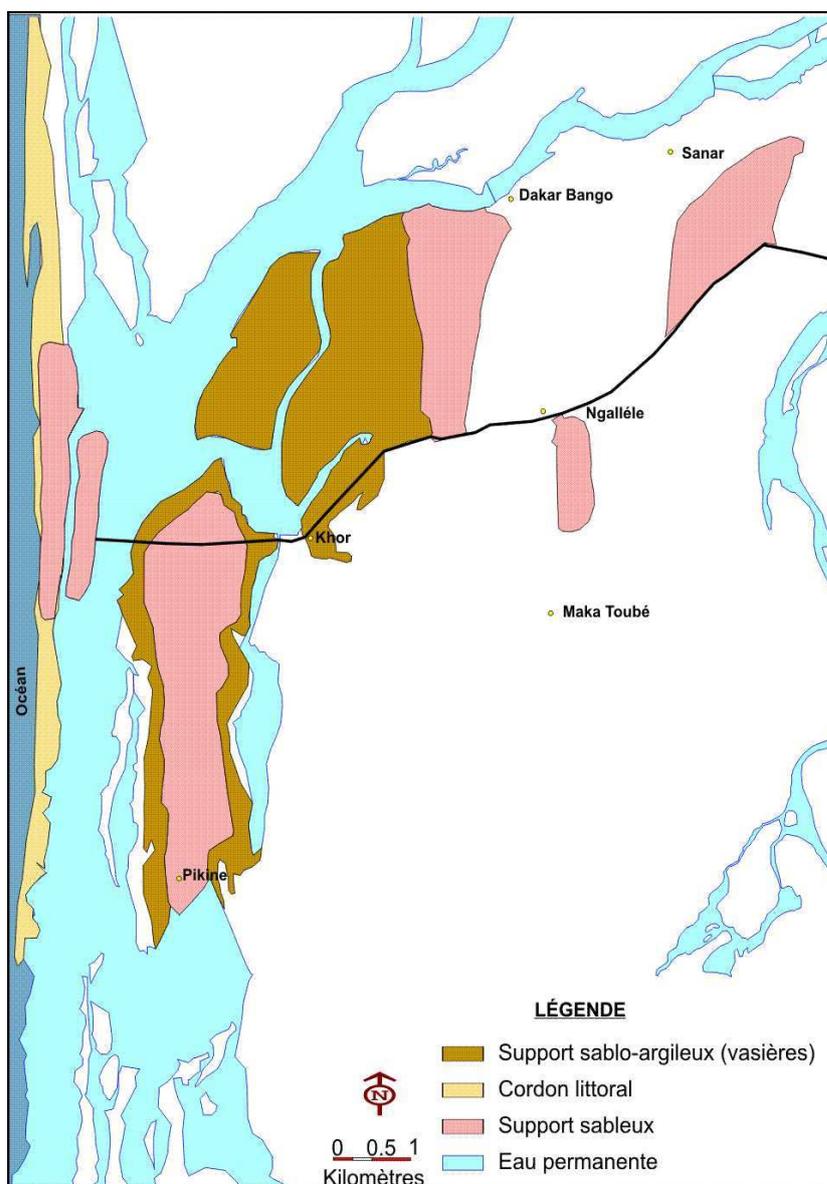
Carte n° 6 : Zones inondables et immergées de la ville de Saint-Louis



Françoise Desbordes, Mamadou Daye Sow, CIEU, 2004

Ensuite, les terrains sont, en général, constitués par des sables moyens fins à granulométrie variable, parfois argileux ou limoneux-argileux (cf. carte suivante montrant la composition pédologique du sol). Dans quelques zones, la couche superficielle est constituée d'argiles ou limons argileux. « *Il s'agit de terrains dissous avec un coefficient de perméabilité moyen bas, plats et peu émergents par rapport au niveau de la mer. La nappe phréatique y est à faible profondeur (minimum 50 cm, maximum 200 cm) avec des variations de niveau d'à peu près 80 cm dont le minimum est atteint d'Avril à Juillet et le maximum d'Octobre à Novembre, en correspondance avec les crues du fleuve et les pluies d'hivernage* »<sup>164</sup>.

**Carte n° 7 : Composition pédologique du sol**



Françoise Desbordes, Mamadou Daye Sow, CIEU, 2004.

<sup>164</sup> Dufour Céline, op. cit. p. 21.

La proximité de la nappe phréatique, donnant un caractère amphibie au site, impose des servitudes énormes à l'édification de la ville : « en 1948, lorsqu'on construisit à Sor le bâtiment de trois étages appelé le « Bloc des Vingt-Deux » et tout récemment pour édifier le lycée Charles de Gaulle, il a fallu battre par 17 m de fond des pieux en béton armé. C'est seulement à cette profondeur qu'une couche de sable coquillé assez résistante se rencontre et sert d'assises aux édifices »<sup>165</sup>

De plus, le climat avec son apport important de précipitations concentrées en été, vient renforcer le problème lié à l'eau que connaît la ville. Localisée dans la partie sahélienne du Sénégal, Saint-Louis jouit en effet, d'un climat particulier appelé subcanarien ou sahélo-côtier. Ce climat est caractérisé par une longue saison sèche (de Novembre à mi-Juin) à laquelle succède une période humide appelée hivernage qui apporte des pluies violentes et irrégulières. Les précipitations y sont caractérisées par leur rareté ; la courbe des isohyètes (ligne joignant les points d'égale précipitation) varie entre 300 et 400 mm par an à Saint-Louis et sa région subit également la sécheresse qui sévit irrégulièrement dans la zone sahélienne depuis une trentaine d'année.

Les barrages de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS) sont parvenus plus ou moins à limiter la crue du fleuve. En revanche, ils ne peuvent rien faire contre les violentes pluies qui, chaque année, s'abattent sur la ville et stagnent dans les rues du fait de l'absence de réseaux d'évacuation souterrain et de la très faible déclivité du sol. De plus, ces barrages sont obligés en fin d'hivernage de faire des lâchées d'eau qui inondent à leur tour une grande partie de la ville notamment à Pikine dans le bas-Sénégal ou à Khor.

C'est sur ce site marécageux et inondable, que les Européens vont créer le comptoir à l'origine de la ville actuelle. Lente et irrégulière durant toute la période coloniale, Saint-Louis connaît dès 1960, une forte croissance démographique.

---

<sup>165</sup> Camara Camille, 1968 : *Evolution d'une ville en milieu africain*, IFAN, Dakar, p. 29.

## **B/. UN ESPACE PARTAGE ENTRE ...**

La question posée par Bonnardel Régine dans son livre du même titre, « *Saint-Louis du Sénégal, mort ou naissance ?* », démontre toute l'ambivalence d'une ville qui, riche d'un passé colonial, oscille depuis l'indépendance du pays entre une forte croissance urbaine et une grave crise économique : une faiblesse de l'activité économique, un sous emploi notoire.

### **1/. ...une forte mais récente croissance démographique...**

Pendant l'époque coloniale, la croissance de la population saint-louisienne était très lente et irrégulière. Elle est passée de 5.000 habitants en 1790 à 12.000 habitants en 1848 : une augmentation de 7.000 habitants en 58 ans, soit plus d'un demi-siècle<sup>166</sup>. La croissance reste toujours lente et irrégulière au 19<sup>ème</sup> siècle puisque de 1854 (12330 habitants) à 1904 (24070 habitants), la population saint-louisienne a simplement doublé. Cette évolution s'explique, d'une part « *par le rythme d'accroissement démographique très modéré de 2% par an* » et d'autre part par « *les coupes sombres que font dans la population saint-louisienne les épidémies de fièvre jaune* »<sup>167</sup>.

Les progrès de la médecine avaient commencé à se faire sentir, entraînant un bond démographique dû à la baisse du taux de mortalité infantile et à une meilleure hygiène alimentaire : entre 1930 et 1940, la population atteint un chiffre de 36000 habitants (Diop I. Lamine, 1990). Pendant la Deuxième Guerre mondiale, la population continuera à s'accroître malgré le nombre important d'hommes envoyés au front. Cette évolution s'explique par le fait que Saint-Louis a dû accueillir de nombreux réfugiés « *fuyant le bombardement de Dakar* », ainsi que de nouvelles recrues militaires venant de pays de l'intérieur en transit pour l'Europe.

La période d'après-guerre correspond au galop démographique des villes en Afrique noire mais Saint-Louis, fortement concurrencée par Dakar n'enregistrera qu'un accroissement démographique modéré : Camille Camara (1968) signale qu'en 1954, la population de Saint-Louis avait doublé tandis que les autres capitales avaient presque quadruplé leur effectif.

---

<sup>166</sup> Sinou A., 1993 : *Comptoirs et villes et coloniales du Sénégal : Dakar, Gorée, Saint-Louis*, Karthala-ORSTOM, pp. 17 et 18.

<sup>167</sup> Bonnardel Régine, op. cit., p. 174.

Lorsque survient l'Indépendance et le transfert de la capitale, Saint-Louis se retrouve même avec des effectifs amoindris : 49000 en 1960 au lieu de 51000 habitants en 1954 : « *les fonctionnaires des services centraux, et leurs familles, partent pour Dakar ou Nouakchott ; les militaires, administrateurs et négociants français, plient bagages et abandonnent, Pour Dakar, la ville détrônée* »<sup>168</sup>.

C'est alors paradoxalement, que se produit son décollage démographique. De 1960 à 1985, la population saint-louisienne s'est accrue au rythme de 4,8 à 6% par an, contre 3% pour Thiès et Kaolack.<sup>169</sup> En 1970, Saint-Louis est une ville de 81. 204 habitants contre 49.000 habitants en 1960. Cette croissance est due, en partie, à l'afflux de milliers de ruraux de la vallée du fleuve Sénégal, chassés de leurs villages par la pauvreté, et par les crises écologiques en l'occurrence la sécheresse. Camille Camara observe que « *le paysan quitte la vallée pour venir dans un centre urbain qui a perdu l'essentiel de ses moyens d'existence* »<sup>170</sup>. En 1968, l'importance de l'exode rural se mesurait suivant la forte proportion de Toucouleurs ayant quitté la vallée. Ils représentaient 15.000 soit le quart de la population estimée à 60.000 habitants.

L'exode rural a augmenté dans les années 1970 avec l'afflux des ruraux du delta et de la vallée du fleuve Sénégal fortement secoués par la sécheresse de ces années, mais aussi l'attrait que la fonction polarisante de Saint-Louis exerce sur son *hinterland*. En 1976 (date du premier recensement général de la population et de l'habitat), il y avait 88.665 habitants. Le deuxième recensement en 1988 confirme ce rythme d'évolution de la population de Saint-Louis qui atteint 115.354 avec un taux d'accroissement annuel de 3,2%.

**Tableau n° 6 : Evolution de la population de Saint-Louis de 1960 à 1989**

<b>1960</b>	48.840
<b>1964</b>	60.000
<b>1969</b>	75.402
<b>1971</b>	81.204
<b>1974</b>	86.851
<b>1976</b>	88.404
<b>1988</b>	115.354
<b>1989</b>	119.045

Source : Bonnardel Régine, 1992, p. 169.

<sup>168</sup> Bonnardel Régine, op. cit. pp. 169 et 174.

<sup>169</sup> Selon le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de Saint-Louis (1975).

<sup>170</sup> Camara Camille, op. cit., p. 82.

Selon le même Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1988, la part de l'apport migratoire représentait 37,2% de l'accroissement démographique de la ville durant la période intercensitaire 1976-1988. La sécheresse des années 1970 expulse de nombreux ruraux vers la Ville. De plus, abritant l'essentiel des établissements secondaires de la région, les jeunes des localités environnantes viennent y poursuivre leurs études. Ainsi d'après Cheikh Sarr, en 1988, « *l'exode rural fournissait 20,3% des habitants de la ville âgés de 15 ans et plus dont 15,2% étaient originaires de la vallée du fleuve, le reste venant des zones limitrophes de la Région de Louga et des pays étrangers (Mauritanie)* »<sup>171</sup>.

Depuis les années 1990, l'essentiel des arrivées est composé des rapatriés de la Mauritanie<sup>172</sup> et surtout orientés vers l'Université Gaston Berger ouverte en 1992. Implantée à 15 km de la ville, elle a des effets d'entraînement sur les villages intégrés dans les limites communales. Ces localités connaissent un regain d'activités notamment à Ngallèle où de nouveaux logements ont été réalisés pour le personnel et les enseignants par le biais de la Coopérative d'habitat de l'Université. La ville s'inscrit toujours dans une dynamique démographique croissante même si Saint-Louis, aujourd'hui, s'accroît à un rythme relativement faible de 2,9% par an en moyenne. De 119045 habitants en 1990, la population est estimée à 147937 habitants en 1998<sup>173</sup> et 157004 en 2001<sup>174</sup>.

En ce qui concerne la structure de la population saint-louisienne, le premier constat qui se dégage est la supériorité numérique des femmes sur les hommes. Selon le Service Régional de la Prévision et de la Statistique de Saint-Louis, le rapport global de masculinité était de 96 hommes pour 100 femmes en 1996. Le deuxième constat demeure la majorité écrasante des jeunes dans la population à Saint-Louis. La classe d'âge de 0 à 24 ans regroupe l'essentiel de la population avec 70,31% ; les personnes âgées de plus de 60 ans représentent 15,5% tandis que les adultes de 25 à 59 ans représentent 24,49% de la population. Par conséquent, la pyramide des âges de la ville de Saint-Louis présente un profil en parasol comme la plupart des villes du tiers-monde (cf. graphique page suivante).

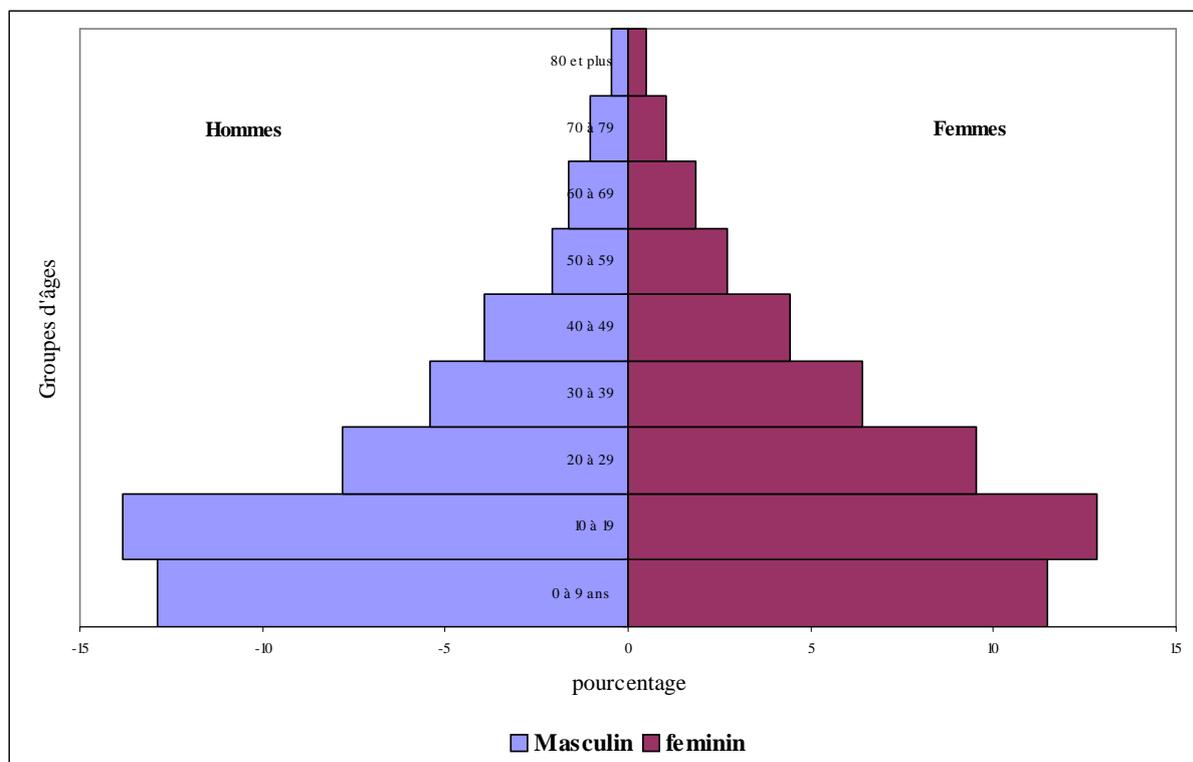
<sup>171</sup> Sarr Cheikh, 1997 : *Le peuplement, l'occupation de l'espace et l'aménagement du territoire du delta*, Club du Sahel, PLSR-ACDI, p. 43.

<sup>172</sup> En 1989, un conflit sanglant opposa le Sénégal et la Mauritanie occasionnant la mort et le rapatriement d'individus aussi bien au Sénégal qu'en Mauritanie.

<sup>173</sup> ADC, 1998 : *Diagnostic urbain, Saint-Louis*, p. 20.

<sup>174</sup> PDU Saint-Louis 2025, Enquête ménages 2001, p. 40

**Graphique n° 1 : Pyramide des âges (commune de Saint-Louis)**



Saint-Louis est non seulement caractérisée par une forte croissance démographique mais aussi par la faiblesse de l'activité économique.

## 2/. ... et une faiblesse de l'activité économique

Aux 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècle, le Fort Saint-Louis est donc un simple comptoir de la côte africaine, comme Portendick ou Gorée. Les compagnies qui s'y succèdent jouissent du monopole du commerce sur le fleuve et s'adonnent surtout au trafic des esclaves. Après l'abolition de la Traite, c'est la gomme qui joue le rôle le plus important, devant les cuirs, la cire, l'ivoire de « l'Ile à Morfil », et l'or de Galam. La ville naissante a donc à l'époque une fonction de transit entre l'Europe et les escales du fleuve. C'est dans cette première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle que naissent les grandes maisons de commerce dont les noms sont encore présents à l'esprit : c'est le cas de Deves et Chaumet ou celles de Maurel et Prom. Depuis le début, une fonction militaire s'affirme, concrétisée par la petite garnison européenne ; elle ne fera que croître par la suite.

La position portuaire de Saint-Louis et sa situation de débouché naturel des pays du Niger et du Sénégal y favorisaient un important commerce colonial avec une augmentation du mouvement des bateaux dans le port de la ville : « *par rapport à 1857, 37 entrées et sorties sont enregistrées en plus en 1858 et dans le même laps de temps, la capacité transportée passe de 23.000 à 35.000 tonnes, soit une augmentation de plus de 50% en un an* ». C'est ainsi que « *le bilan commercial de 1853 à 1862 accuse une moyenne de 32 millions de francs pour toute la colonie dont 14 millions en faveur de Gorée « et les rivières du Sud » et 18 millions au compte de Saint-Louis (p. 61). En 1869, ce sont 40 millions de francs dont la plus grosse part revient au commerce de la capitale* »<sup>175</sup>.

L'essor économique de la ville s'accompagna d'un renforcement de son rôle administratif car point de départ des expéditions militaires vers l'intérieur du continent. En 1895, date de son apogée administrative, Saint-Louis cumulait les fonctions de capitale des colonies du Sénégal et de la Mauritanie et de celle de l'Afrique Occidentale Française. Elle comptait alors 21.000 habitants, ce qui en faisait une des plus importantes villes d'Afrique noire, la première par sa population blanche. Les équipements socio-économiques y étaient largement semblables à ceux d'une sous-préfecture française. Pour ces raisons, Saint-Louis était considérée comme la ville de la côte la mieux urbanisée, la ville la plus active politiquement et économiquement.

---

<sup>175</sup> Camara Camille, 1968, op. cit., p. 61.

La fin du 19<sup>ème</sup> siècle marque l'apogée de Saint-Louis. Mais ce moment sera aussi le début d'une lente décadence économique d'abord, politique ensuite. En effet, dès le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, le développement de la culture de l'arachide au Sine-Saloum avait déplacé vers le Sud le centre de gravité économique du pays. Dakar, fondée en 1857, court-circuite Saint-Louis et devient le nouveau débouché de la colonie grâce à son port en eau profonde plus facilement accessible aux navires modernes à fort tirant d'eau. La crise de la gomme et le développement, plus au Sud, de la culture arachidière entraîne pendant plusieurs années le déclin de la vallée du Fleuve et de ses escales jusque là centrées sur le commerce des esclaves. Enfin, la création du chemin de fer Dakar/Saint-Louis<sup>176</sup> puis du Dakar/Niger enlève au fleuve son rôle principal de moyen de transport et de communication<sup>177</sup>. L'activité économique se concentre dès lors autour de Dakar et de son port. Enfin, au même moment, la construction de la route du « diéri », en permettant un accès permanent à Matam, sonne le glas du trafic fluvial.

En 1902, Saint-Louis perd son titre de capitale de l'A.O.F. Encore capitale du Sénégal jusqu'à la veille de l'indépendance, elle survit dès lors grâce à la présence de fonctionnaires et accueille des foules d'immigrants ruraux originaires de la vallée du fleuve (région désormais asphyxiée sur le plan économique). Cette ville de fonctionnaires n'a plus toutefois qu'une façade d'activité commerciale parce que le secteur administratif va connaître un réel essor dans les dernières années de la colonisation, en raison du gonflement des Services Publics des deux territoires (Sénégal et Mauritanie).

Mais dès 1957, la décision est prise de transférer à Dakar la capitale du Sénégal. La Mauritanie suit cet exemple en 1960. Les services administratifs centraux sont transférés de Saint-Louis vers Dakar, ceux de la Mauritanie indépendante à Nouakchott.

---

<sup>176</sup> L'ouverture de la ligne ferrovaire Dakar/Saint-Louis, en 1885, détourne vers Rufisque ou Dakar les arachides du Cayor jusque là exportées par le port du Nord.

<sup>177</sup> En 1924, la construction du chemin de fer Dakar/Niger par Thiès détourne le trafic avec le Soudan vers Dakar et fait chuter les activités portuaires de Saint-Louis.

Avec la perte d'une grande partie de ses fonctions de commandement et la baisse démographique qui s'en est suivie, l'économie de la ville a connu une longue léthargie : « *de plus de 10% de contribution de la Commune au PIB national, sa part est tombée à moins de 5% »*<sup>178</sup>.

Aujourd'hui à Saint-Louis, cette économie est marquée par le poids du secteur informel (cf. tableau n° 7) : « *en l'absence de tout progrès économique, le problème dans la ville est insoluble. Aux jeunes qui atteignent l'âge actif (qu'ils aient ou non une formation professionnelle ou des diplômes), aux immigrants d'arrivée récente, seul s'offre pour survivre, l'auto-emploi. A Saint-Louis, plus encore que dans les autres villes d'Afrique, la petite activité prolifère avec ses incertitudes, ses revenus faibles et précaires. Elle fait régner dans l'ancienne capitale, l'ordre de la pauvreté, de la marginalité et de la débrouillardise. Elle est devenue le pilier de l'économie, la condition de la survie urbaine »*<sup>179</sup>.

L'accroissement démographique important, lié à l'exode rural, représente une contrainte à laquelle Saint-Louis ne parvient pas à résoudre en terme d'emplois. Ainsi, les ménages sont composés en moyenne de 11 personnes et la plupart du temps, un seul salaire fait vivre l'ensemble de la famille.

**Tableau n° 7 : Composante de l'économie locale en 1995**

Désignation	Population		Valeur ajoutée	
	Effectif	%	Montant en milliards CFA	%
Agriculture irriguée	7.000	4,6	0,4	0,7
Pêche	38.000	25	8,8	15,2
Economie populaire (Informel)	69.000	45,4	16,7	28,9
Secteur moderne	26.000	17,1	26,2	45,3
Administration	12.000	7,9	6,6	9,9
<b>Ensemble</b>	152.000	100	57,8	100

Source : Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 43.

<sup>178</sup> Economie locale de Saint-Louis et du delta du fleuve Sénégal, PDM/Club du Sahel, 1998.

<sup>179</sup> Bonnardel R., 1992 : *Saint-Louis du Sénégal, mort ou naissance ?*, Karthala, Paris, p. 185.

Selon l'étude « *L'économie locale de Saint-Louis et du delta du fleuve Sénégal* » de l'OCDE/Club du Sahel (étude Ecoloc) réalisée en 1997, le Produit Local Brut (PLB) de la Commune de Saint-Louis s'élevait à 58 milliards de francs CFA en 1995, représentant près de 2% du Produit Intérieur Brut national. L'agriculture irriguée y a contribué pour moins de 1% du PLB et concernait seulement 4,6% de la population communale. La pêche, mobilisant 38000 personnes, y a contribué pour près de 9 milliards, soit 15,2%, contre 28,9% pour le secteur informel attraction des jeunes et de femmes. La part du secteur moderne est estimée à moins de la moitié du PLB.

Ainsi, outre l'informel (économie populaire), l'économie de la ville se structure également autour de la pêche artisanale. En effet, de par sa situation géographique, Saint-Louis est avant tout une ville de pêche avec une forte tradition dans ce secteur. Donc l'activité économique la mieux pratiquée demeure la pêche. Les populations les plus attachées à cette activité sont les Guet Ndariens, qui la partagent avec les populations limitrophes du Gandiolais et de Diama.

Le secteur de la pêche a subi de profondes mutations au cours de son évolution tant du côté de l'armement que du côté des investissements. Cela se traduit par des résultats concrets : en 1992, les mises à terre sont évaluées à près de 30.000 tonnes pour une valeur commerciale de 3,5 milliards. Cette production qui se situait à 39.000 tonnes a été estimée à 9,7 milliards entre 1995 et 1997 d'après l'étude Ecoloc, soit une augmentation de 9.000 tonnes en deux ans. Le nombre de pêcheurs à Saint-louis en 1995-1997 est évalué à 16.000 hommes alors qu'ils n'étaient que 14.000 en 1995 ; ce qui représente 32% du total national alors que l'armement représente 25% du total national<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 44.

En outre, on dénombre dans la période 1995-1997, 2.316 pirogues presque toutes motorisées contre 110 en 1992 (cf. tableau n° 8). Ce développement de la pêche à Saint-Louis est lié à un certain nombre de facteurs. D'une part, les populations de Guet Ndar qui se sont familiarisées aux activités de pêche, d'autre part les possibilités de pêche dans le fleuve et la mer et enfin les zones de pêche situées au large de Saint-Louis, réputées abondantes en ressources halieutiques.

**Tableau n° 8 : Comptes de la pêche à Saint-Louis**

Désignation	1992	1993	1994	1995-1997
Nombre de pêcheurs	14.000	14.200	14.500	16.000
Nombre de pirogues	1.700	1.820	2.100	2.316
Nombre de sennes tournantes	110	112	130	143
Mise à terre (tonnes)	29.997	34.820	37.853	39.043
Valeur commerciale (millions CFA)	3.548	4.276	8.626	9.700

Source : Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 44.

Les activités qui gravitent autour d'elles (mareyage, transformation) renforcent son importance. En effet, le mareyage est très développé avec 90% des mises à terre et a pour fonction d'approvisionner les marchés du pays en poisson frais. Le mareyage a aussi comme rôle de satisfaire la demande locale et régionale en poisson (cf. tableau n° 9 pour la destination des produits de la pêche : poissons). Les femmes approvisionnent le marché local pendant que les hommes le font pour les autres marchés du pays (Fouta, Louga, Dakar...).

**Tableau n° 9 : Destinations des mises à terre à Saint-Louis**

Destination	Nombre de tonnes
Consommation locale	6.000
Région	6.000
Hors Région	21.920

Source : Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 44.

La transformation (cf. tableau n° 10), quant à elle, est un secteur réservé exclusivement aux femmes, même si des hommes y travaillent comme main d'œuvre payée à la tâche. Elle concerne la production halieutique. Certaines espèces de poisson sont essentiellement destinées à la transformation notamment les sardinelles très prisées au Sénégal et dans la région Ouest africaine.

**Tableau n° 10 : Quantité de poisson transformée à Saint-Louis en 1997**

Espèces de poissons	Nombre de tonnes
Tambadiang (poisson de petite taille, séché)	353
Guedj (poisson fermenté et séché)	556
Kétiakh (poisson bouilli ou fermenté, salé et séché)	678
Sally (poisson salé et séché)	759

Source : Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 47.

Les Tambadiang, Guedj et Kétiakh sont destinés aux marchés locaux, et le reste, soit 26%, est destiné aux autres localités du pays. Le Sally est destiné à l'exportation vers des pays comme la Gambie, le Ghana, le Congo et ailleurs en Afrique centrale. La pêche a un apport considérable sur l'emploi à Saint-Louis. Outre les populations de Guet Ndar, la pêche mobilise des franges importantes de la jeunesse saint-louisienne et d'ailleurs.

En sus du mareyage et de la transformation, de nombreuses autres activités y sont liées : charpentiers, briseurs de glace, vendeurs de glace, vendeurs de paniers, réparateurs de moteur hors bord, vendeurs d'articles de pêche, etc.

L'économie urbaine repose aussi sur le tourisme. Jusqu'à une période récente, le développement du tourisme à Saint-Louis n'était pas une préoccupation des plans nationaux de développement touristique. Ils concernaient Dakar, la petite côte et la Casamance qui totalisaient ensemble plus de 90% des infrastructures d'accueil du pays. Mais, depuis la décennie 1990, le secteur touristique connaît un nouveau départ. Les pouvoirs publics locaux ont pris conscience des potentialités touristiques qu'offre la ville de Saint-Louis. Cette volonté est appuyée par la coopération décentralisée avec la commune de Lille et la Région Nord-Pas-de-Calais. Ce renouveau du tourisme a eu pour résultat une multiplication des infrastructures d'accueil notamment les hôtels, les auberges, les campements (cf. tableau suivant).

**Tableau n° 11 : Offre touristique dans la ville de Saint-Louis en 1999**

Localités	Réceptifs	Chambres	Lits
Ile	10	270	370
Langue de Barbarie	10	206	468
Sor	6	60	20
<b>Ensemble</b>	26	536	1.051

Source : Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 49.

Outre le secteur informel et la pêche, l'économie urbaine repose aussi sur le tourisme. Il a supplanté d'autres destinations du pays où les conditions sont devenues défavorables, par exemple la région Sud du Sénégal, la Casamance où sévit une rébellion sécessionniste depuis 1982. Les potentialités touristiques de Saint-Louis se mesurent à l'échelle de son climat très clément, de sa position de ville côtière et fluviale, des vestiges historiques de la ville, de la présence du parc naturel des oiseaux de Dioudj (qui accueillent plusieurs espèces notamment des oiseaux migrateurs), etc. Toutes ces conditions réunies, la campagne touristique dure toute l'année ; et son impact sur l'économie urbaine demeure positif.

Selon l'étude Ecoloc, l'activité touristique a atteint une production de 2,4 milliards de francs CFA au cours de cette même année, pour une valeur ajoutée de 1,3 milliards de francs CFA. Elle occupe 421 actifs constitués essentiellement de jeunes et de femmes qui reçoivent une rémunération cumulée de 394 millions de francs CFA<sup>181</sup>.

<sup>181</sup> Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 49.

Cependant, si la pêche et le tourisme semblaient bien marcher, ils sont confrontés aujourd'hui à d'énormes problèmes. En effet, 30% des ressources halieutiques pourrissent à Saint-Louis, faute d'unités de conservation et d'une main d'œuvre qualifiée (cf. Annexe 6)<sup>182</sup>. Quant au tourisme, le taux de remplissage des auberges et des d'hôtels baisse du fait de la suppression de la desserte aérienne Paris/Saint-Louis depuis le 7 Janvier 2004 (cf. Annexe 7).

Mais malgré ses difficultés économiques, la ville de Saint-Louis poursuit sa croissance démographique. Cette forte croissance démographique se lit également à travers l'extension spatiale de Saint-Louis.

---

<sup>182</sup> Quotidien « Le Soleil », Mardi 28/0/2003.

## C/. UN DEVELOPPEMENT MAL MAITRISE

### 1/. Des évolutions différenciées

De sa fondation en 1659 jusqu'en 1817, la « ville » se limite quasiment à l'Ile de Ndar, où les Européens ont installé un Fort et leurs comptoirs. Il faudra attendre le début du 19<sup>ème</sup> siècle pour que Saint-Louis sorte véritablement de son île. La création du pont de Guet Ndar en 1856 et du pont de Bateaux entre l'Ile et Sor en 1865 va consacrer l'expansion territoriale de Saint-Louis. En 1870, la Ville comprend officiellement non seulement l'Ile, mais aussi le quartier de Ndar Toute sur la Langue de Barbarie et de Bouëtville à Sor.

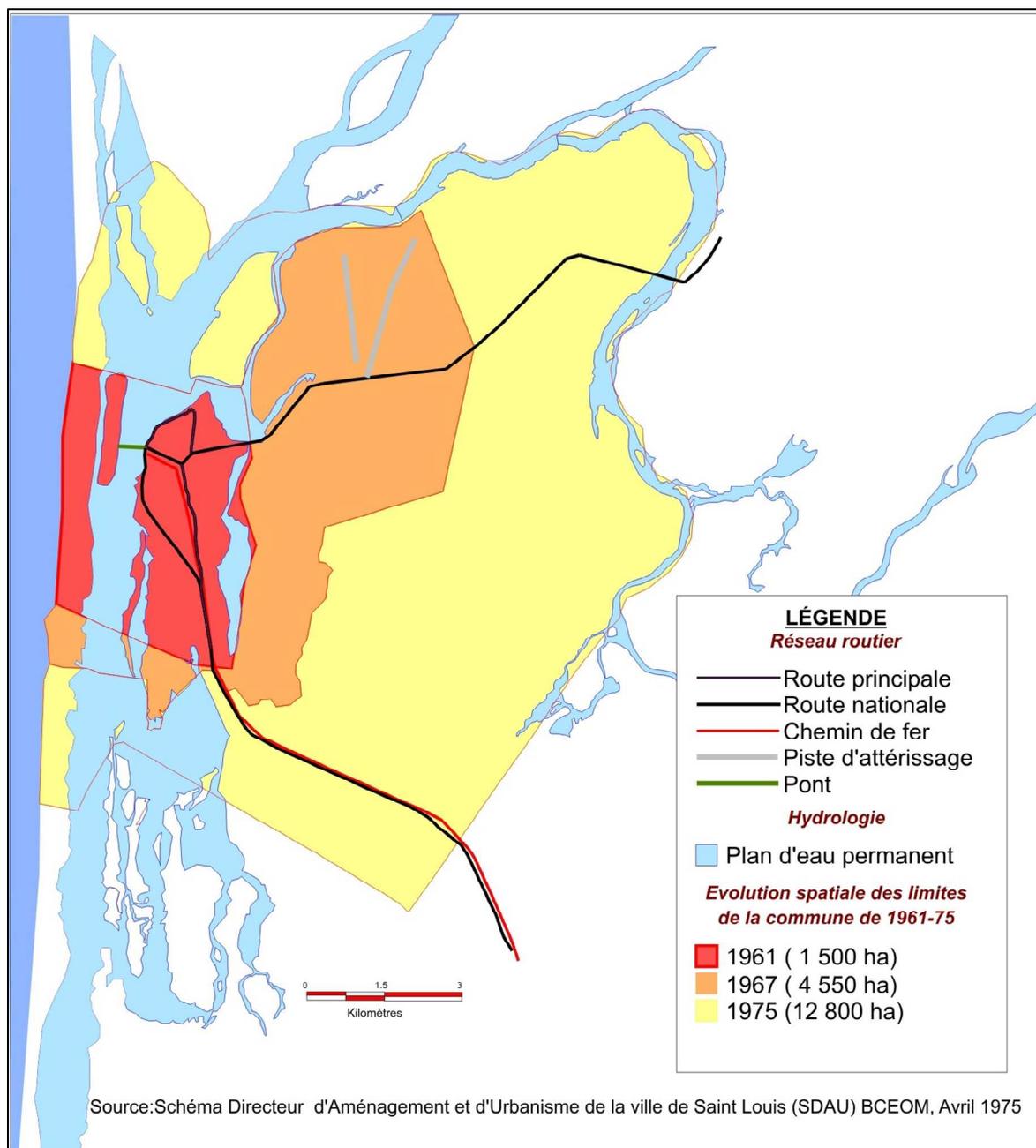
Jusqu'alors Saint-Louis est un comptoir où « *le développement de la traite se traduit par un accroissement de la population, dû à la venue des migrants de l'intérieur venant du Waalo et du Cayor ; à cette population nouvelle s'ajoute quelques émigrants plus lointains, venant d'Europe et du Brésil. Cette population exclusivement masculine et célibataire, composée d'aventuriers ou d'anciens employés des Compagnies, se métisse ; lorsqu'ils partent, leurs femmes et les enfants demeurent et reprennent leurs activités commerciales. Ces familles de négociants deviennent des acteurs économiques majeurs. Elles marquent leur pouvoir en acquérant de vastes domaines fonciers et en se faisant bâtir des habitations semblables à celles des occidentaux* »<sup>183</sup>. De 5000 habitants en 1790, Saint-Louis compte 12000 habitants en 1848 et 23000 habitants en 1914 où elle est la première ville de l'Afrique française.

D'une centaine d'hectares vers 1870, deux redéfinitions des limites de la ville en 1961 et 1967 ont porté les superficies à 1.100 ha (décret n° 61-270 du 28.06.1961) puis à 4579,16 ha en intégrant les villages traditionnels de Ngallèle et Bango (décret n° 67-252 du 18.03.1967) : cf. carte n° 8 : évolution des limites communales de la page suivante.

---

<sup>183</sup> Sinou A., 1993 : *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal. Saint-Louis, Gorée, Dakar*, Karthala-ORSTOM, Paris, p. 26.

### Carte n°8 : Evolution des limites communales



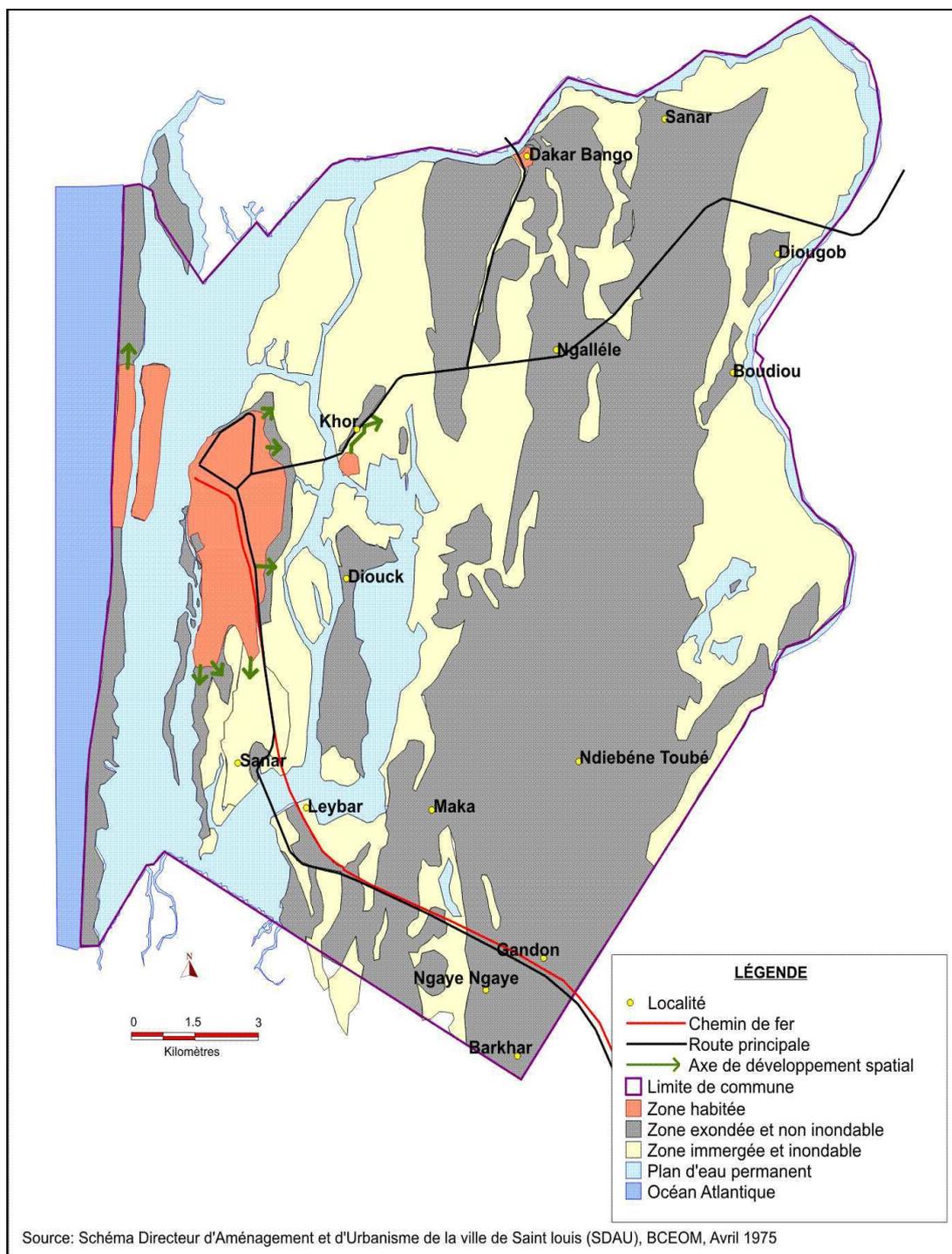
Françoise Desbordes, Mamadou Daye Sow, CIEU, 2004.

Avec l'extension urbaine, le périmètre communal a été multiplié par trois en 1967 et il est ceinturé dans sa partie continentale par les terroirs des villages de la communauté rurale de Gandon (Sanar, Gandon, Maka Toubé et Diébeu Toubé). Les possibilités d'extension sont atteintes au Sud vers Louga (quartiers de Pikine et Médina Champ de Courses ou Ndioloffène Sud). Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1975 avait proposé une extension du périmètre communal pour le porter à 12800 ha mais cette proposition n'a jamais été approuvée.

Au fur et à mesure de l'avancée du front urbain donc, les terres du continent ont été colonisées par une population toujours plus nombreuse (cf. carte infra p. 124). En effet, pendant un siècle, jusqu'en 1970, Saint-Louis va surtout se développer autour de ses noyaux existants : extension de l'habitat et naissance du quartier de Goxxumbacc sur la Langue de Barbarie, extension sur remblaiements à Sor, naissance et développement du quartier de Pikine au Sud-Est de la ville, sur le continent. Les quartiers dits « périphériques » de Khor, Ngallèle, Dakar-Bango ne regroupent qu'un petit nombre d'habitants. Depuis la seconde Guerre Mondiale, les développements des quartiers sur remblaiements ont surtout intéressé Diamaguène, Léona, Sor Ouest et dans une moindre mesure Médina, Sor Sud et Sor Est et Nord.

La situation des sites existants pose de graves problèmes d'extension de la Ville qui, sur un site fractionné, a dépassé les 100.000 habitants en 1973 (cf. carte page suivante). C'est dans ce contexte qu'est née l'idée de créer une ville nouvelle au Sud du village de Ngallèle, à 7 km du pont Faidherbe. En effet, le SDAU de 1975 avait proposé une extension urbaine vers Ngallèle mais l'urbanisation vers cette entité est pour le moment faiblement suivie.

**Carte n°9 : Urbanisation de la ville de Saint-Louis (1975) et les tendances multidirectionnelles**



**Françoise Desbordes, Mamadou Daye Sow, CIEU, 2004.**

Saint-Louis est la quatrième ville du Sénégal avec 153.372 habitants après Dakar, Thiès et Kaolack. Elle a une population inégalement répartie entre ses différentes zones d'habitation.

**Tableau n° 12 : Evolution de la répartition géographique de la population de Saint-Louis entre 1973 et 2000**

Zones d'habitation	Population en 1973		Population en 2000	
	Habitants	%	Habitants	%
Langue de Barbarie	19.976	23%	36.652	25%
Ile	14.765	17%	14.022	9%
Sor	49.505	57%	92.153	62%
Périphérie	2.605	3%	6.653	4%
<b>Total</b>	<b>86.851</b>	<b>100</b>	<b>149.480</b>	<b>100</b>

Source : Assises de Saint-Louis, 1998, p. 15 et DPS de Saint-Louis

Alors que la périphérie reste peu peuplée avec seulement 4% de la population, près des deux tiers des habitants de la ville vit dans le faubourg de Sor (62%). Cette répartition est ancienne ; elle présentait déjà à peu près la même configuration en 1973, exception faite de l'île où une baisse de population est enregistrée à partir de 1976 : cette baisse de population dans l'île s'explique par l'inoccupation des bâtiments menaçant ruines et surtout par le fait que dans cette zone de nombreux bâtiments sont à usage administratif ou commercial.

La population de la ville est aussi inégalement répartie selon les quartiers où les densités (f. tableau n° 14) peuvent être différentes.

**Tableau n° 13 : Répartition de la population dans les quartiers**

Zones urbaines	Quartiers	2001
Langue de Barbarie	Goxxumbacc	12.112
	Ndar Toute	8.400
	Guet Ndar	25.438
	<b>Total (Langue de Barbarie)</b>	<b>45.950</b>
Ile de Ndar	Centre	6.838
	Sud	3.059
	<b>Total (Ile)</b>	<b>9.897</b>
Zone continentale (Sor)	Diamaguene	9.232
	Sor Nord	7.413
	Balacoss	8.554
	Ndioloffène Nord	7.898
	Ndioloffène Sud	8.595
	Léona HLM	8.734
	Eaux Claires/Diaminar	10.329
	Pikine	32.015
	<b>Total (Sor)</b>	<b>92.770</b>
	Khor	2.744
Périphérie	Bango	4.107
	Ngallèle	1.536
	<b>Total (Périphérie)</b>	<b>8387</b>
<b>Total (Saint-Louis)</b>		<b>157.004</b>

Source : PDU Saint-Louis 2025, Enquête ménages 2001, p. 40

Les quartiers de la ville sont donc de taille démographique différente : l'histoire et l'évolution socio-démographique récente de la ville ont réduit le monopole du vieux Saint-Louis (Ile et Ndar Toute), d'autres quartiers plus neufs étant devenus le réceptacle de la vieille ville : c'est le cas de Goxxumbacc (à l'extrémité Nord de la Langue de Barbarie) et des différents quartiers de Sor. Il y a donc aujourd'hui une nette hiérarchisation des quartiers sur le plan démographique : la population est inégalement répartie dans l'espace urbain. Les densités les plus élevées (cf. tableau n° 14 : densités dans les quartiers) sont constatées dans le quartier Ile Sud (320), Guet Ndar (1179), Ndar Toute (482), Goxxumbacc (434) dans la Langue de Barbarie, Diamaguène (331).

La forte densité dans le quartier Ile Sud est due au fait que l'Ile ne peut s'étendre en raison de sa topographie. De plus, cette partie de l'Ile est occupée par de nombreux bâtiments en ruine, d'où la faiblesse de sa densité. En revanche, à Sor les disponibilités foncières ont conduit à une augmentation rapide et régulière des densités. La densité faible observée à Pikine est liée à l'existence à l'extrême Sud de ce quartier d'une zone en début d'occupation présentant beaucoup d'espaces vides. Il en est de même de Ndioloffène Sud avec la prise en compte de la zone de champ de courses et des nouveaux lotissements le long de la nouvelle digue. Enfin, les tendances observées sur la Langue de Barbarie ont pour origine un peuplement rapide de Goxxumbacc (2406 habitants en 1976, 8020 habitants en 1988 et 9680 en 1998 selon le Diagnostic urbain de Saint-Louis) mais aussi au fait que Guet Ndar et Ndar Toute ne peuvent s'étendre en raison de l'exigüité de l'espace de la Langue de Barbarie.

Pendant que de récents quartiers comme Pikine sont densément peuplés et gagnent des habitants, d'autres comme le vieux Saint-Louis se dépeuplent. Dans l'Ile, cela est dû surtout à la nature du bâti où les habitations peuvent être divisées en deux catégories. Les premières, souvent les plus anciennes, sont vétustes et ne peuvent plus abriter qu'un nombre réduit d'occupants. Les secondes sont pour la plupart de grandes demeures caractéristiques de Saint-Louis qui appartiennent à des fonctionnaires résidants le plus souvent à Dakar. Ces bâtisses servent surtout de résidences secondaires et sont inoccupées, la plus grande partie de l'année. Les propriétaires ne sont donc pas recensés comme habitant à Saint-Louis.

L'autre raison principale réside dans le fait que l'Ile regroupe de nombreux bâtiments administratifs datant tous de l'époque française tels que la Mairie, le Palais de Justice, la Chambre de Commerce, de nombreuses écoles, le lycée Faidherbe, la Gouvernance, d'anciennes casernes militaires ou encore l'hôpital. Ces édifices qui occupent des îlots entiers de la vieille ville font à leur tour chuter la densité ; mis en parallèle avec le problème de la vétusté des maisons, ils expliquent la différence de densité qui existe entre cette partie de la ville et les autres quartiers.

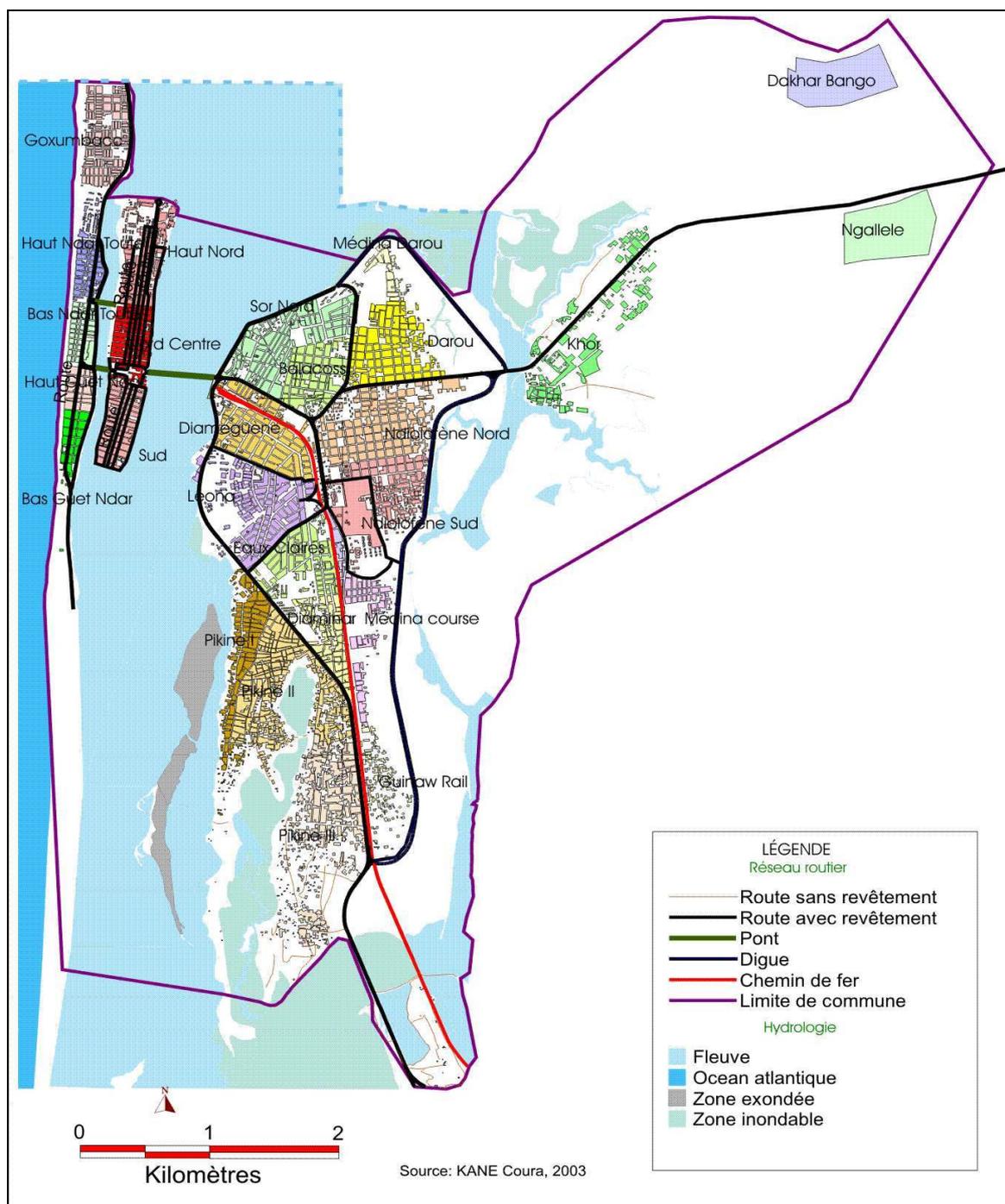
**Tableau n° 14 : Les densités dans les quartiers**

Zones urbaines	Quartiers	Population	Superficie (ha)	Densité
Langue de Barbarie	Goxxumbacc	9680	22,37	434
	Ndar Toute	7576	15,70	482
	Guet Ndar	18685	15,85	1179
	<b>Ensemble</b>	<b>35.941</b>	<b>53,92</b>	<b>667</b>
Ile de Ndar	Nord	8768	39,65	221
	Sud	4115	12,87	320
	<b>Ensemble</b>	<b>12883</b>	<b>52,52</b>	<b>245</b>
	Sor Nord (Diawling/Marméal)	9557	41,97	228
	Darou	6553	22,52	291
	Balacoss	4902	29,21	168
	Diamaguène	8976	27,13	331
	Léona-HLM	12717	60,13	211
	Eaux Claires/Diaminar	6933	39,66	174
	Ndioloffène Sud (Médina-Courses)	12176	136,12	89
	Pikine	30820	184,11	167
	<b>Ensemble</b>	<b>92634</b>	<b>540,85</b>	<b>171</b>
Périphérie	Khor	1996	24,45	82
	Bango	3473	38	91
	Ngallèle	1015	19,46	52
	<b>Ensemble</b>	<b>6484</b>	<b>81,91</b>	<b>89</b>
<b>Ensemble (Saint-Louis)</b>		<b>147942</b>	<b>729,20</b>	<b>203</b>

Source : ADM, *Diagnostic urbain Saint-Louis*, 1998, p. 20.

La croissance urbaine, combinée à la médiocrité du site (site marécageux et inondable) se traduit par un éclatement du territoire saint-louisien en plusieurs sous-ensembles. C'est donc sur cet espace constitué de l'Ile, de la Langue de Barbarie, de la zone continentale (Sor) et de la périphérie communale que se répartissent les 16 quartiers de la ville : Goxxumbacc, Ndar Toute et Guet Ndar dans la Langue de Barbarie ; les quartiers Nord et Sud dans l'Ile ; Diamaguène, Sor Nord, Balacoss, Ndioloffène Nord, Ndioloffène Sud (Médina Champ de Courses), Léona-HLM, Eaux Claires/Diaminar, Pikine dans la zone de Sor ; enfin, Khor, Bango et Ngallèle dans la zone périphérique :

Carte n°10 : Plan de situation des quartiers de la ville de Saint-Louis



Françoise Desbordes, Mamadou Daye Sow, CIEU, 2004.

## 2/. Des quartiers hétérogènes

Ville littorale, traversée par le fleuve Sénégal, Saint-Louis se divise en quatre grandes entités (l'Île, la Langue de Barbarie, la zone continentale de Sor et la périphérie), symboles des étapes de la croissance urbaine ; c'est donc sur cet espace fragmenté que se répartissent les différents quartiers de la ville :

### a/. Les quartiers de l'Île de Ndar

Historiquement, la ville s'est constituée à partir de l'Île, autour du Fort (locaux de l'actuelle Gouvernance). En effet, le premier bâtiment édifié fut un entrepôt fortifié dans le centre de l'île de Ndar, aujourd'hui le cœur historique de la ville, à quelques kilomètres de l'embouchure. Pendant longtemps, Saint-Louis fut réduit à un fort dont les murailles, flanquées de 4 tourelles, abritaient en 1705 quelques logements en dur et des cases en roseaux, des ateliers et des magasins, « *comme un four à chaux, un puits, un jardin, un cimetière* ». Une soixantaine d'Européens y vivait. La vingtaine de maisons remarquable dans l'Île dès 1755 constituent l'embryon du centre urbain de 12.000 habitants comptés en 1848. Habitations en dur, « enclos et tapades » définissant deux types d'occupants : mulâtres de la bourgeoisie mercantile et autochtone (esclaves affranchis) installés dans les pointes extrêmes de l'Île<sup>184</sup>.

C'est au cours du 18<sup>ème</sup> siècle que naîtront de très modestes quartiers résidentiels (quartier Nord et quartier Sud) situés de part et d'autre du Fort. L'on y dénombrait cependant, peu avant 1800, de 5.000 à 7.000 personnes, ainsi réparties entre 2.400 personnes libres, noires ou descendants de blancs, 660 européens militaires et administrateurs et un peu plus de 3.000 « captifs de case ». Elles y avaient été attirées par le commerce des peaux, de la gomme, des esclaves, et ses « retombées économiques ».

Stoppée durant quelques années par l'occupation anglaise, la croissance de Saint-Louis reprit sous la Restauration grâce à un intense effort de reconstruction qui en fit bientôt un véritable comptoir, doté d'un plan d'urbanisation (1828). Celui-ci circonscrit la ville dans la partie centrale de l'Île et de plusieurs bâtiments administratifs symbolisés par l'hôtel du gouvernement et les casernes coloniales Rognat Nord et Rognat Sud séparées par la place Faidherbe : place centrale de l'Île, d'où se sont développés les quartiers Nord et Sud, elle servit d'abord de place de marché sous le nom de « Savane », avant de devenir la « place des armes » de la colonie puis la place Faidherbe de la capitale régionale. Bordée à l'Ouest par le petit bras du fleuve, la place regarde à l'Est l'arrière du premier fortin de l'Île créé en 1659.

---

<sup>184</sup> Sinou A, 1993,op. cit., p. 43.

Ce plan qui vise à « concilier autant que possible avec les convenances du service public les aménagements dus aux particuliers »<sup>185</sup> est rendu exécutif l'année suivante ; il est suivi d'un arrêté baptisant les rues et les places. Ce document propose l'alignement des rues encore encombrées par les emprises privées. Ce plan constitue une tentative de rationalisation de l'espace urbain existant, selon un ordre géométrique. En outre, par de telles mesures les autorités tentent de définir un espace public et les emprises foncières des citoyens.

A cette époque, la ville occupait le centre de l'île, débordant dans la partie Sud que dans la partie Nord. En effet, le quartier Nord ne fut d'abord, au 18<sup>ème</sup> siècle, qu'un village de paillotes et de baraques. La partie septentrionale du quartier actuel n'était alors qu'une anse marécageuse envahie périodiquement par les eaux du fleuve.

L'accroissement de la population et le caractère inondable du Nord de l'île encore inhabité, amènent l'administration à envisager la création d'une « ville nouvelle », Saint-Philippe, sur la rive continentale du fleuve. Ainsi l'Etat français marquera son emprise sur le continent et cette ville pourra devenir le lieu d'habitation des futurs cultivateurs des colonies agricoles prévues à cette époque. En 1837, un plan de lotissement est dessiné définissant des lots d'habitation séparés par des rues rectilignes se coupant à angle droit. Le projet n'est pas réalisé, les habitants de Saint-Louis refusant de s'expatrier sur des terres isolées et de perdre les privilèges que leur confère leur résidence à Saint-Louis.

Quelques années plus tard, l'administration envisage de lotir le Nord de l'île. Le Génie militaire dessine un plan d'extension de la ville en 1843 et des lots sont attribués gratuitement aux demandeurs selon certaines règles. Les concessionnaires sont autorisés d'occuper le terrain moyennant une mise en valeur dans un temps limité (généralement un à trois ans), dans le respect du Cahier des Charges qui préconise le remblaiement des parties marécageuses ou inondables, d'enclorre le terrain et d'y construire une habitation. Le respect de ces clauses permet l'évolution de la concession vers un titre de propriété. Ainsi, on peut dire que la gratuité de l'espace de la concession est compensée par un travail de viabilisation. Les rues, dans cette partie Nord, ne furent tracées qu'au début du 19<sup>ème</sup> siècle, époque à laquelle on commença à construire des maisons, à l'imitation du quartier Sud, déjà plus urbanisé.

---

<sup>185</sup> Sinou A., Sternadel J., Poinot J., 1989 : *Les villes d'Afrique noire entre 1650 et 1960*, La Documentation Française, Paris, p. 25.

C'est sous Faidherbe que Saint-Louis acquit son aspect urbain. Il avait interdit la construction de paillotes et de baraques dans tout le centre, fait revêtir les rues et construire des trottoirs. Puis il ceintura l'île de quais pour la protéger des inondations et permettre aux bateaux d'accoster. Dès le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, le Gouverneur Faidherbe décide d'édifier des ponts la reliant aux rives. Et pour cause, la ville s'étend sur la Langue de Barbarie puis sur la zone continentale (Sor).

Malgré ces extensions, Saint-Louis demeure au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle une île à laquelle on accède grâce aux services des piroguiers indigènes. En outre, il commence à faire établir des réseaux (route, télégraphe) avec les autres comptoirs, Gorée, Rufisque, Dagana.

A cette volonté d'ouvrir le comptoir sur l'extérieur, s'ajoutent des mesures visant à transformer son paysage, dans un souci de modernité. Les dépressions marécageuses ou inondables sont comblées, le sol des rues est stabilisé, les rives de l'île commencent à être viabilisées... Certaines de ses mesures ont aussi un enjeu économique. En proposant de bâtir des quais, Faidherbe vise à supprimer le « *spectacle hideux et nauséabond* » des rives transformées en dépôts d'ordures mais aussi à contrôler la circulation des marchandises depuis ces rives qui font fonction de ports privés pour les commerçants. Produire un espace public est aussi un moyen pour l'administration d'affirmer son autorité.

L'accroissement de la population amène la suppression du régime de cession gratuite des lots. Un système de vente aux enchères avec un prix minimal est institué et les parcelles sont limitées à un hectare par demandeur. En outre, les propriétaires d'immeubles dans la ville sont désormais tenus d'acquitter à l'administration une taxe équivalant à 4% de la valeur locative de l'immeuble.

C'est à cette époque aussi qu'on commence à construire sur l'île de nombreux équipements qui n'ont plus seulement une fonction militaire. Aux casernes s'ajoutent une église, une mairie, une maison d'hospitalité pour les chefs indigènes en visite, un musée destiné à informer les visiteurs des productions de la colonie, une école laïque pour former les auxiliaires africains, un hospice civil pour soigner les « vénériens », un kiosque à musique, etc.

Cependant, ces efforts de modernisation sont contrecarrés par le spectacle des chaumières, c'est-à-dire des habitations des Africains qui confèrent à la ville l'aspect d'un gros village indigène. Faidherbe décide d'employer la manière forte et engage à partir de 1855 « la bataille de la paillote » ; chaque année, l'administration choisit un certain nombre de rues où ces habitations doivent disparaître. Au-delà d'un délai de trois mois, ces édifices sont impérativement détruits.

Vers 1900, la superficie calculée entre les 2300 m de long et 300 m de large, soit la totalité de l'île, avait reçu la forme finale de ses divisions spatiales. Cet espace central est limité au Nord par la rue André Bruë et au Sud par la rue Repentigny. Le style de ces bâtiments renvoie à une activité commerciale florissante à l'époque coloniale.

La couronne péri centrale est occupée par des maisons le plus souvent à étage dont les rez-de-chaussée sont occupés par des boutiques ou magasins de commerce. Les extrémités Nord et Sud de l'île sont occupées par des maisons basses et baraques. Les quais (Roume et Henri Jay) situés de part et d'autre à l'entrée du pont Faidherbe sont investis par des entrepôts de commerce bordelais et marseillais.

Par la volonté du colonisateur, l'île de Ndar était devenue un centre urbain doté des fonctions essentielles des établissements humains de l'époque. Les extensions au-delà des eaux du fleuve n'avaient pas altéré ses positions dominantes. L'île commandait la totalité des espaces, développant une centralité liée à la présence d'équipements structurants notamment des bâtiments administratifs, des équipements culturels et religieux, des équipements de santé et d'éducation, des infrastructures commerciales.

Aujourd'hui, l'île est le secteur urbain le plus développé et le plus moderne. Son plan en damier très rigoureux et son architecture rappellent son histoire coloniale. Toutes les décisions importantes concernant la ville ou même la région émanent de cet espace qui abrite la Gouvernance, la Mairie, les services déconcentrés de l'Etat (Urbanisme et Habitat, Travaux Publics et Bâtiments, Trésor, Impôts et Domaines, Inspection Régionale des Ecoles, les bureaux régionaux de sociétés nationales (SENELEC : électricité, SONEES : eau, Poste), Chambre de commerce, Banques et consulats de France et Belgique. L'île est aussi le siège de l'hôpital régional. Cette concentration excessive des équipements sur l'île est réalisée au détriment des autres quartiers qui connaissent une croissance forte démographique depuis quelques années (cf. carte n° 3).

L'île constitue le centre historique, administratif, culturel et commercial de Saint-Louis. La fonction commerciale de l'île aujourd'hui est matérialisée par l'émergence de part et d'autre des grandes avenues de l'île, notamment sur l'avenue Blaise Diagne, de succursales de grandes firmes internationales.

Il n'est pas rare non plus de trouver des bijouteries artisanales tenue par des maures. Nombreux aussi sont les télécentres (petits locaux aménagés de cabines téléphoniques), les drogueries, les détaillants de pneumatiques, les libraires et même des cybercafés, les papeteries et librairies. La nouvelle vocation touristique de Saint-Louis y a favorisé le développement du commerce des œuvres d'art. Le commerce de détail aussi est très présent dans l'île avec des boutiques d'alimentation générale gérées par des Maures (qui sont de retour à la fin du conflit sénégal-mauritanien). Le commerce libanais est aussi très représenté avec des épiceries, pâtisseries, libres services.

En revanche, les marchés symptomatiques des villes africaines ne sont guère représentés dans l'île (transféré à Ndar Toute). Le transfert des industries locales (briqueteries) dans une île (Bopp Thior) située au large de Goxxumbacc, a exclu ce secteur d'activité de l'espace. Cette mutation découle de la stratégie des administrateurs de la ville de Saint-Louis de conserver le caractère administratif et résidentiel de l'île. Cette stratégie relève de la politique urbaine visant à sauvegarder la mise en œuvre coloniale, en redorant le cachet historique de telle sorte qu'il puisse être valorisé pour un développement touristique.

Cette zone la plus riche du point de vue patrimoine architectural, présente donc un intérêt certain pour le tourisme du point de vue touristique : nombreux sont les Européens qui visitent la vieille ville afin de contempler, les anciennes demeures caractéristiques de l'époque coloniale.

Aujourd'hui, le développement du tourisme connaît une emprise de plus en plus forte sur l'Ile. Depuis 1973-1975, le plan de restauration de l'Ile et le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) ont axé leurs objectifs sur l'exploitation du patrimoine historique et culturel de l'Ile à des fins touristiques. Le SDAU, dont la mission principale cherchait à fixer le développement de la ville à l'horizon 2000, prédestinait l'Ile comme une zone à rénover avec le développement d'infrastructures valorisant son attrait et liées au développement du secteur touristique. Ainsi, dans le SDAU toute la partie touristique de l'Ile le long des quais Roume et Henry Jay, ainsi que le boulevard Mar Diop ont été classés zone touristique.

Depuis la réalisation du SDAU en 1975, l'option prise sur la mise en valeur touristique de l'Ile est entrée dans sa phase d'application. On y note aujourd'hui une présence de plus en plus importante d'établissements à vocation touristique. Les lieux de divertissement et de restauration se multiplient : restaurants, bars ou autres dancing. Le jour, l'animation est assurée par les va-et-vient des touristes qui sillonnent les rues en calèches ou à pied accompagnés de jeunes saint-louisiens qui se convertissent parfois en guide de circonstance. Sur les trottoirs des rues sont étalés sur une table ou sur les murs des objets d'art ou des tissus appelés « batik » destinés aux touristes pour d'éventuels souvenirs.

D'après le recensement pour la relance des économies locales effectué à Saint-Louis par le Service Régional de la prévision et de la Statistique en 1997, il existerait dans l'Ile 139 artisans opérant dans tous les secteurs de l'artisanat. L'Ile vit donc aujourd'hui au rythme du tourisme : partout en ville la Municipalité, en collaboration avec le syndicat d'initiative pour le développement du tourisme à Saint-Louis, a installé des panneaux et des plaques retraçant le passé historique de la cité.

L'exploitation touristique de l'Ile et l'arrivée massive de touristes (25000 en 1999 selon les chiffres officiels) ont favorisé la création dans les vieux quartiers de nouveaux types de commerce et d'activités de type tertiaire liés à la fonction touristique. Ainsi, 25 galeries et boutiques de vente d'objets d'art et de décoration y ont été ouvertes entre 1992 et 1999.

Avec le déclin de ses fonctions de commandement, Saint-Louis se voit donc obligée de valoriser ses points forts : son parc naturel et son patrimoine architectural. Pour le premier, les structures sont bien mises en place : le syndicat d'initiative propose de nombreuses excursions très attractives au départ de la capitainerie, en centre-ville.

En revanche, pour le second, les choses semblent plus complexes. En effet, la Ville vit aujourd'hui de son image de vieille cité coloniale, aux rues bien alignées et aux maisons originales et décorées. La configuration de l'Ile, le tracé des rues, l'alignement et le style architectural des immeubles retracent l'histoire du « berceau » de la civilisation urbaine coloniale au Sénégal et en Afrique de l'Ouest. C'est donc le patrimoine urbain de la Ville qui fait aujourd'hui son attrait majeur et qui permet à de nombreuses personnes de vivre des retombées économiques du tourisme. Or, aujourd'hui, ce patrimoine urbain est fortement dégradé, voire pour une trop grande partie, déjà détruit.

En effet, l'Ile offre l'image d'un espace saturé et son expression tient à deux facteurs. D'une part, l'exiguïté de l'espace et le bâti massif, à l'instar des villes méridionales des 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècle, donne un caractère compact de l'Ile. La surdensification des parcelles dont les cours intérieures sont transformées en « casernes locatives »<sup>186</sup> annonce une taudification de l'ensemble dont les effets visibles sont cachés par les immeubles coloniaux implantés en façade. D'autre part, les places publiques situées aux pointes Nord et Sud et la place centrale dite place Faidherbe sont insuffisantes et ne favorisent pas l'aération spatiale.

---

<sup>186</sup> Le taux de location est très élevé dans l'Ile de Ndar. Les immeubles dont la plupart sont parvenus aux propriétaires actuels par héritage sont introduits dans le circuit locatif et les cours intérieures construites en appentis.

De plus, l'île est confrontée aujourd'hui à un état de délabrement avancé de certains monuments ou immeubles, causant parfois des victimes (cf. Annexe 8) : 75 immeubles menaçant ruine ont été démolis par la Municipalité. Beaucoup de bâtiments présents dans cette zone sont classés en tant que monuments historiques depuis 1976, ce qui implique une protection stricte mais aussi des opérations de rénovation. Au niveau des bâtiments publics classés, il apparaît que la Gouvernance qui rassemble plusieurs bâtiments administratifs de l'île, la Maison du commandant d'armes ainsi que le palais de justice ont fait l'objet d'attention particulière. En revanche, certains bâtiments comme les casernes Rognat Nord et Rognat Sud ou l'ancien Conseil Général ont été victimes d'une certaine forme d'oubli entraînant une dégradation avancée.

Cependant l'engouement pour cet espace central chargé d'histoire existe encore et se traduit par le classement de l'île au patrimoine mondial de l'humanité par l'Unesco en 2000. Cette inscription a permis de relancer les démarches de sauvegarde et de valorisation du patrimoine urbain de l'île. La conservation et la restauration du patrimoine de la Ville n'est donc pas seulement une affaire d'ordre esthétique ou affective envers de vieilles maisons ruinées dont l'état de délabrement fait peine à voir.

La conservation et la restauration de ce patrimoine est aussi une affaire économique dont dépend une trop grande partie du secteur touristique local. Sauver le patrimoine de Saint-Louis aujourd'hui revient à sauver et même à créer des emplois, améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants et redonner ses lettres de noblesse à la culture saint-louisienne. En définitive restaurer l'île aujourd'hui est un enjeu important pour l'économie locale.

Le problème de l'exiguïté de l'île et la nécessité d'étendre le domaine bâti en dehors de cet espace aboutira à la création du quartier de Ndar Toute qui, avec le village de pêcheurs (Guet Ndar) marquent le début d'occupation de la Langue de Barbarie.

### **b/. Les quartiers de la Langue de Barbarie**

Longue de 24 Km et large par endroit de 250 mètres, la Langue de Barbarie apparaît comme une digue naturelle, séparant l'océan et le grand bras du fleuve Sénégal. Trois quartiers résidentiels se la partagent : Ndar Toute, Guet Ndar et Goxxumbacc.

**Ndar Toute** est compris entre Goxxumbacc et Guet Ndar ; il a été bâti selon la trame orthogonale de l'île avec de grandes parcelles depuis l'époque coloniale. Créé en 1846, Ndar Toute était à sa naissance un lieu de villégiatures et de détente pour les riches négociants de l'île ; il s'est développé, pendant cette période, une architecture qui permet de bénéficier de la fraîcheur de la brise marine. En 1849, il fut proclamé « village de liberté » et accueillit les esclaves émancipés. A la fin du siècle, on y transféra le marché de Saint-Louis. De 1902 à 1960, il a abrité les services gouvernementaux de la Mauritanie.

D'une superficie de 21 ha, Ndar Toute occupe toute la largeur du cordon littoral et s'étend du Nord au Sud sur près d'un km. Guet Ndar apparaît comme le prolongement des quartiers de l'île, surtout le long de l'avenue Dodds qui le traverse longitudinalement. Cette avenue est bordée de maisons à étages qui abritent, au rez-de-chaussée de nombreux commerces.

Ce quartier a, de nos jours, beaucoup changé de visage. Les rues droites deviennent des ruelles sinueuses obstruées par des tapades et les vieilles maisons basses caractéristiques de la ville sont remplacées par des cabines en bois ou de lourds immeubles en béton que la salinité de l'air et le manque d'entretien peuvent altérer rapidement.

Ndar Toute constitue le secteur commercial et par ce biais il demeure le trait d'union entre Goxxumbacc et Guet Ndar. L'activité de production des populations de ces deux quartiers de pêcheurs les font converger vers ce secteur commercial de Ndar Toute dont par ailleurs la proximité avec le fleuve constitue une source de problèmes environnementaux.

Aujourd'hui, le quartier est principalement envahi par les pêcheurs. La vocation d'en faire un site privilégié par les autorités coloniales est aujourd'hui travestie par une forte concentration humaine et un habitat vétuste et misérable dans certains secteurs.

Au niveau du marché de Ndar Toute, les commerçants ambulants squattent les espaces libres de l'avenue Dodds, ce qui provoque un embouteillage monstre pour les véhicules.

Ainsi, cette activité économique ne se développe pas aussi sans porter préjudice à l'organisation spatiale du quartier. A l'intérieur, les voies sableuses, perpendiculaires à l'avenue Dodds, se rétrécissent, et du fait de l'effet combiné des activités de pêche et la promiscuité dans les concessions, le besoin d'espace s'accroît considérablement.

Si Ndar Toute a été aménagé en lotissements de villégiatures, Guet Ndar fondé au 18<sup>ème</sup> siècle, est un quartier avec des particularismes très prononcés.

**Guet Ndar** est né d'un campement de pêcheurs. Il occupe aujourd'hui toute la partie Sud de la Langue de Barbarie. Le quartier s'allonge sur un kilomètre, entre l'océan Atlantique et le petit bras du fleuve Sénégal, depuis le pont Moustapha Malick Gaye et la place de la République (devenue place Pointe à Pitre) au Nord, jusqu'au cimetière des musulmans au Sud.

L'histoire de la politique urbaine à Saint-Louis tient principalement par la volonté des autorités de l'époque d'éradiquer ce quartier considéré comme « un abcès » dans le cœur de la ville. Ainsi, dès 1910, le plan de lotissement établi (malgré son application partielle en 1920) constitue le repère historique des relations conflictuelles entre Guet Ndariens et les autorités administratives<sup>187</sup>.

Aujourd'hui, l'entassement dans ce territoire exiguë de 26 ha (1300m/200 m) d'une population nombreuse (13.602 habitants en 1988) liée à la pêche traditionnelle est ici l'élément explicatif de la médiocrité de sa qualité de la vie urbaine.

L'espace urbain, ici confiné entre la mer à l'Ouest, le fleuve à l'Est, le cimetière au Sud et à Ndar Toute au Nord, ne peut guère s'étendre à l'horizontal. Pour cette raison, les habitations, faites parfois de bois ou de tôles, se multiplient sur les rares espaces encore inoccupés, c'est-à-dire principalement sur la voirie.

Ce quartier est le plus densément peuplé de la ville. Les familles sont parfois deux à habiter dans la même maison, dont le plan de 1920 avait défini les limites à 10 mètres sur 5. Ainsi, dans environ 50 m<sup>2</sup>, s'entassent parfois jusqu'à 50 personnes (femmes et enfants compris).

Ce quartier, peu marqué par la rigueur urbanistique coloniale, présente à nouveau aujourd'hui un agencement confus où les rues autrefois rectilignes ont de plus en plus tendance à être fermées par l'apport incessant de nouvelles constructions.

---

<sup>187</sup> Sinou A., op. cit. p. 291.

Les chaussées sont entièrement recouvertes de sable et d'immondices. Guet Ndar souffre aujourd'hui d'un fort manque d'équipement d'assainissement et de défaut de stratégie d'évacuation des ordures ménagères transformant le fleuve et la mer en dépotoir, du fait de l'activité halieutique et notamment de conservation du poisson très productrice de déchets. Ainsi, de sérieux problèmes environnementaux y mettent en péril la santé des populations...

Dernier quartier de la Langue de Barbarie, **Goxxumbacc** fut un petit hameau où résidaient principalement les Maures (du fait de la proximité avec la Mauritanie). Il a fallu attendre près d'un siècle, en 1974, pour que le quartier soit occupé, suite aux déguerpissements rendus nécessaires par la construction des boulevards fluviaux de Guet Ndar et de Ndar Toute.

Ces deux processus en font une zone d'accueil du surplus des zones centrales et péricentrales de la ville : le lotissement de 1974 à l'origine de l'occupation de Goxxumbacc fut conçu pour abriter les déguerpis des berges du petit bras du fleuve Sénégal où furent construits au début des années 1990 les boulevards fluviaux. Mais des lots furent néanmoins distribués aux habitants des autres quartiers.

Le site établi sur une bande sableuse localisée dans la partie septentrionale de la Langue de Barbarie, la met en contact avec la seule frontière terrestre du pays avec la Mauritanie voisine : le lotissement de Goxxumbacc s'étendait sur 50 ha divisés en 776 parcelles de 300 m<sup>2</sup> (15mX20m). Une digue de protection de 1,80 m fut édiflée et 18.000 m<sup>3</sup> de remblais nécessaires pour combler la cuvette inondable. Son emplacement est excentré doublé d'un climat défavorable. Balayées par les vents venant du désert, les dunes non stabilisées perdent des grains de sable déposés jusque dans les chambres. De ce fait, Goxxumbacc est régulièrement menacée par la mer.

Ce quartier est mal desservi par les moyens de communication. L'unique desserte est constituée par le prolongement qui sert en même temps de voie d'accès au pont M. M. Gaye. Ce dernier assure la jonction entre la Langue de Barbarie et l'Ile ; il est par conséquent le lien spatial par lequel la Langue de Barbarie se connecte aux autres entités géographiques de la ville.

Même si le quartier présente une trame urbaine relativement correcte, il souffre d'un manque d'infrastructures et les services urbains y sont globalement déficients. Il comporte des places publiques et quelques réserves foncières. La seule rue structurante revêtue, la Corniche, est en très mauvais état. L'ex camp militaire (Camp Cazeille) occupé en partie par les populations victimes des inondations de 1990, a tendance à devenir un centre d'équipements de quartier (écoles, santé...).

La saturation de l'Île et de la Langue de Barbarie a poussé les autorités à créer le quartier de Sor appelé à l'époque « Bouëtville » qui marquera le début de l'occupation de Sor.

### **c/. Les quartiers de la zone continentale de Sor**

Cet espace accueille aussi les deux tiers des quartiers de la ville, n'en laissant que deux sur l'Île (île Nord et île Sud) et trois sur la Langue de Barbarie (Guet Ndar, Ndar Toute et Goxxumbacc) : il s'agit de Khor, Darou, Sor Nord, Diawlingue-Marméal, Balacoss, Nidoloffène Nord, Ndioloffène Sud (Médina Course), Diamaguene, Léona/HLM, Eaux Claires/Diaminar, Pikine<sup>188</sup>.

Sor, du fait de ses disponibilités foncières, est devenu la principale zone d'extension de la ville. Si ces terres continentales (nommées Saint-Philippe) en vis à vis de l'Île, définies par une topographie humide, à des fins agricoles, avaient été découpées et distribuées au surplus de population de l'Île commerçante dès 1837, l'accroissement rapide de la population a très vite disqualifié la fonction nourricière primatale<sup>189</sup> de cet *hinterland* (Sor).

En effet, en 1837, l'idée d'y créer une « ville nouvelle » émerge chez les instances dirigeantes de Saint-Louis : elle a pour but d'agrandir la ville et de réserver l'Île à la population directement utile. Cet établissement, appelé Saint-Philippe de Sor, serait organisé, une fois de plus, selon le principe du lotissement. Faute de moyens, il ne sera pas réalisé mais l'idée de créer un nouveau lotissement sur le continent était née.

En 1844, le nouveau Gouverneur Bouët, tente une nouvelle fois d'aménager le site. A cette époque commencent à s'y installer d'anciens esclaves que l'administration voudrait utiliser afin d'y développer l'agriculture et ainsi se détacher de la tutelle des chefs locaux. Ainsi, en 1849, quelques concessions sont officiellement attribuées, et en 1852 est établi un plan du village qui porte désormais le nom de Bouëtville (à l'Ouest de Sor).

L'objectif de cette nouvelle création était de rassembler les anciens captifs pour qu'ils puissent se consacrer à des activités agricoles (Bonnardel, 1992). Ceci permettait une exploitation du sol par ses occupants et d'acquérir un certain statut contrairement au village de liberté qui maintenait ses occupants dans un état de dépendance totale.

---

<sup>188</sup> Sur un total de 115.362 habitants, Sor regroupait 71.780 habitants en 1988, Pikine et extensions en concentraient plus de la moitié.

<sup>189</sup> Des séquelles perdurent, disséminées dans les quartiers, principalement à Ndioloffène Nord. Ces jardins approvisionnent le marché en légumes frais In Sarr C., 2002 : « *Déséquilibres spatiaux et déphasage des aménagements dans l'urbanisation de la ville de Saint-Louis (Sénégal)* », AFRISOR, n°1, UGB, p. 73.

Avec la mise en service du chemin de fer en 1885, le quartier de Sor commence à se structurer ; cependant le premier lotissement n'intervient qu'en 1899 sur la route de Khor (près de la Société d'Aménagement et d'Exploitation des Eaux du Delta). Entre 1912 et 1939 des lotissements d'extension ont été réalisés et concernent Balacoss (1914 et 1918) et Sor gare maritime.

En effet, le plan d'aménagement du faubourg de Sor de 1940<sup>190</sup> avait réglé l'occupation accrue dans l'entre deux guerres mais circonscrite dans la partie Nord-Est de Sor. La Corniche au Nord, Ndioloffène à l'Est et le quartier de la gare au Sud forment un triangle péri central de l'agglomération saint-louisienne. L'espace était lié à l'île et recevait les équipements que cette dernière ne pouvait abriter compte tenu de son étroitesse : camp militaire, Jardin d'essai, léproseries, dépôt d'hydrocarbure, station d'épuration, cimetière, parc à bestiaux, étaient les grands équipements structurant toute cette couronne. L'installation concomitante des populations dans les espaces vides et secs est l'aboutissement du processus de la mise en valeur du faubourg de Sor. Les constructions collectives à la Corniche, lieu de résidence des conseillers territoriaux, et les maisons individuelles grandes et huppées, en constituent les éléments illustratifs.

La crise économique consécutive à la dernière guerre (1939-1945), a provoqué l'afflux de population principalement à Sor. Pour faire face à cette situation, de nombreux lotissements furent créés parmi lesquels on peut citer : Darou Salam (1939 et 1940 sur 247 parcelles) et Ndioloffène (1941 et 1943 sur 624 parcelles). Dans la décennie qui précède l'Indépendance, sont construits, sur remblaiements, les quartiers de Diawling (1952 et 1958), Eaux-Clares/Diaminar (1960), Léona-Diamaguène (1961 sur 1227 parcelles).

Jusqu'en 1970, l'accroissement de la population reste maîtrisé dans cette zone de la ville qui conserve son caractère résidentiel (cf. tableau n° 15).

**Tableau n° 15 : Population par quartier**

Quartiers	1960	1970
Ile	19.000	19.400
<b>Sor (quartiers résidentiels)</b>	6.060	7.400
<b>Langue de barbarie</b>	28.800	30.000
<b>Goxxumbacc</b>	6.380	22.000
<b>Pikine extension</b>	2.200	19.000

Source : Sarr Cheikh, AFRISOR n° 1, 2000, p. 70

<sup>190</sup> En 1940, fut lancé un plan général d'aménagement et d'extension de la ville de Saint-Louis et de ses faubourgs, connu sous le nom de Plan Hoyez. Il prévoyait l'aménagement du quartier de Sor Ndioloffène pour décongestionner l'île, et fut approuvé en 1942.

L'extension de ces quartiers est surtout calquée sur les grandes phases migratoires (sécheresses des années 1970). La population résidente issue de ces courants est importante, son nombre dépasse le tiers de l'effectif total dans ces quartiers<sup>191</sup>. A l'exode rural, « *il faut adjoindre les migrations intra urbaines qui ont contribué à accroître la population de la périphérie et à densifier les quartiers anciens de l'Ile et de Sor. Le taux de croissance des habitations qui en résultent entre 1970 et 1988 est élevé. Il a avoisiné les 10% par an* »<sup>192</sup>.

La grande majorité des quartiers de Sor résulte d'opérations urbaines programmées dans ces domaines fonciers soit à la Municipalité (titre 104 à 110) soit à l'Etat (titre 1168). Bien que sommaires, les aménagements réalisés ont permis de réduire les nuisances dues à l'absence totale de travaux préliminaires à l'installation. Tous les quartiers de Sor n'ont pas le même statut. Certains quartiers résultent de processus irréguliers, en marge des procédures institutionnelles. Il s'agit principalement de deux groupes de quartiers au Nord et au Sud périphérique de la ville : Pikine et Médina Darou.

En effet, ce quartier irrégulier par excellence (Pikine) est né en 1958 et grandit spectaculairement dans les années 1960 et 1970. Avant cette date, l'occupation humaine, entre le rail et la rive du fleuve, était très lâche et de type rural. Des paillotes, abritant quelques dizaines de cultivateurs qui vivaient de leurs jardins et de leurs champs, y étaient recensées. Au début des années 1960, Pikine avait encore un air villageois, avec « *un habitat misérable de paillotes et de baraques aux matériaux hétéroclites... Son marché fait d'abris de branchages et de vieilles caisses* », ce qui « *ajoute au délabrement des concessions, à la misère des habitants qui y grouillent parmi les dromadaires, les bœufs et les ânes* »<sup>193</sup>. Mais, aux ruraux, s'ajoutent des immigrants venus de la vallée, attirés par la vie citadine. Quinze ans plus tard, vers 1975, Pikine perdra ses traits ruraux pour prendre ceux d'un bidonville ; il abrite alors quelques 12.000 habitants. En cette fin de décennie 1980, il en a trois fois plus, soit près du tiers de la population de Saint-Louis<sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> Wade C. S., 1995 : *Saint-Louis, la crise de sa croissance urbaine récente*. Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle. Département de géographie (UCAD), p. 42, Dakar.

<sup>192</sup> Wade C. S., op. cit. p. 39.

<sup>193</sup> Camille Camara, op. cit., p. 12.

<sup>194</sup> Sur un total de 115.362 habitants, Sor regroupait 71.780 habitants en 1988, Pikine et extensions en concentraient plus de la moitié.

L'irrégularité déclarée de cette zone résulte moins d'une « squattérisation » que de la non-conformité de la procédure de lotissement à la réglementation (cf. Annexe 9). En effet, il semble que les multiples transactions foncières qui ont affecté ce grand domaine n'étaient pas certifiées par des actes notariés. La conséquence est que les titres de propriété délivrés par les ayant droit, héritiers du détenteur originel du titre Yérim Mbagnik 18, difficilement identifiables par l'administration, mais vendeurs patentés, n'ont fait l'objet d'aucune immatriculation au niveau du service de la conservation de la Propriété Foncière. Ce manquement rend caduque au vu de la loi foncière toutes les ventes effectuées selon des procédures non conformes.

Le processus démographique caractéristique de ce quartier correspond au schéma classique d'établissement des néo-citadins. Pikine, qui est à la périphérie des espaces centraux s'appréhendent comme point de captage des flux migratoires qui sont de deux ordres. D'une part, une migration intra et extra régionale (ruraux et habitants des petites villes) qui s'explique par le cycle de sécheresse des années 1970<sup>195</sup> ; d'autre part, une migration intra-urbaine (refoulés des quartiers centraux)<sup>196</sup>.

L'irrégularité de l'espace donne lieu à une concentration démographique<sup>197</sup> exagérée rendant plus vulnérables certaines catégories sociales déjà défavorisées par la faiblesse des revenus en lien avec le nombre moyen de personnes par famille (11 personnes). Une enquête récente menée à Pikine a donné les résultats suivants :

**Tableau n° 16 : Revenu mensuel moyen (milliers de francs) des chefs de ménage selon la zone à Pikine**

Zone	Revenu moyen en francs CFA
Bas Sénégal	86.770
Angle Tall	65.340
Zones marécageuses	59.880
Route de Dakar	90.480
<b>Ensemble</b>	<b>75.617</b>

Assises de Saint-Louis, 1998, p. 16

<sup>195</sup> Sarr C., op. 73.

<sup>196</sup> Ibid, p 73.

<sup>197</sup> Une proportion importante d'habitants y a trouvé refuge : 17,6% au dernier recensement de 1988.

Le revenu moyen annuel à Pikine qui s'établit à 75.617 francs CFA traduit la faiblesse des possibilités de ces populations d'avoir accès à de meilleures conditions de vie. La pauvreté affecte la majorité des ménages et explique non seulement le choix de Pikine comme lieu de résidence, mais aussi la nature de l'habitat. Celui-ci se distingue par la simplicité de sa structure et la disposition anarchique en marge des règles et des normes d'occupation de l'espace : 61% des parcelles ont été acquises à des prix qui se situent entre 10.000 et 100.000 francs CFA. Seuls 21% des parcelles sont achetées à des prix supérieurs à 200.000 francs CFA. En outre, 86% des maisons ont leur cour en sable contre 10% avec une cour en ciment et 3% avec une cour en carreaux. La plupart des clôtures de ces maisons sont faites en ciment (88%) hormis quelques unes constituées en zinc (5%) et en paille (6%)<sup>198</sup>.

Cette insuffisance du contrôle de l'occupation du quartier a eu des répercussions sur les formes urbaines observées. La zone ressemble à un immense taudis hétéroclite. Ce constat est d'ailleurs confirmé par son appartenance à la liste des espaces urbains devant subir un remodelage par la procédure de restructuration urbaine ou de résorption de l'habitat spontané.

Quant à Médina Darou, il coïncide par contre avec la zone de l'ancienne léproserie, « terrain inondable qui jouxte le quartier de Darou ». C'était une réserve foncière mise en attente d'aménagement (remblai et digue) par son propriétaire, l'Etat. Il est moins doté en équipement et ne bénéficie pas des infrastructures de base : eau et électricité. A Médina Darou, environ 70% des chefs de ménages appartiennent à des groupes de revenus faibles. Le tableau ci-dessous montre aussi que ces zones d'extension (Médina Darou, Pikine) constituent des lieux favorables à l'accueil de groupes sociaux affectés par la pauvreté ; 62,6 des ménages de Médina ont des revenus inférieurs au Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance qui est 47.700 francs CFA.

**Tableau n° 17 : Les revenus des ménages à Médina Darou**

Classes de revenus en francs CFA	Rapports %
Plus de 100.000	14,2
100.000-50.000	20,1
50.000-30.000	35,4
30.000	27,2
Sans revenus directs	2,7

Source : Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 17.

Le niveau d'activité apparaît faible même dans certains quartiers structurés : ainsi à Diamaguène où, sur 10 adultes en âge de travailler, seuls 4 exercent une activité rémunérée. La population inactive est composée de ménagères (33%), de chômeurs (20%) et de retraités (7%).

<sup>198</sup> Assises de Saint-Louis, Programme de Développement Communal pour Saint-Louis (1998-2008), Partie I : Analyse du profil urbain, p. 16.

S'il est la principale concentration démographique de la Ville, Sor est aussi une aire économique et sociale majeure : elle abrite le plus grand marché de Saint-Louis. Il regroupe des produits vivriers mais aussi des tissus, des vêtements, des chaussures, des produits de toilette, etc. La croissance démographique dans cette zone s'accompagne aussi d'une occupation anarchique de cet espace (cf. Annexe 10).

L'importance de la croissance urbaine et le fait que certains des quartiers de Sor soient assis sur des cuvettes ont entraîné l'intégration des villages traditionnels dans le périmètre communal.

#### **d/. Les quartiers de la périphérie communale**

Il s'agit des villages traditionnels séparés de la zone continentale par le marigot de Khor et rattachés à la commune. Ils comprennent Khor, Ngallèle et Dakhar-Bango. Tous s'appuient sur la Route Nationale Numéro 2 (RN°2), à l'exception de Dakar-Bango.

Le quartier de Khor, séparé de Sor par la digue route, est peu structuré. Il est installé dans une zone marécageuse. Il abrite cependant quelques grands équipements tels que les Travaux Publics, le service des transports terrestres, le poste de gendarmerie et l'usine de traitement des eaux.

Ngallèle a conservé son caractère villageois avec un habitat en dur et en paille. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1975, y avait prévu la création d'une nouvelle ville. Plusieurs lotissements y ont été réalisés, mais le niveau d'occupation est encore faible.

Bango, relié à la route nationale par une bretelle, est isolé de la ville par l'aéroport, le camp militaire et les zones marécageuses. Il n'est pas loti et fonctionne comme un village autonome vivant de la culture maraîchère et fruitière.

Situé à une dizaine de kilomètres du centre-ville, il est difficilement accessible et souffre d'un enclavement.

Bango connaît des problèmes d'électrification et d'eau mais aussi des problèmes de santé : l'Organisation Non Gouvernementale Plan International a construit et équipé à Bango une maternité, laquelle vient en appoint au dispensaire saturé.

Chacun de ces quatre ensembles (constitués de l'Ile, la Langue de Barbarie, la zone continentale de Sor et la périphérie), se compose de plusieurs quartiers. Ceux-ci créés à des époques différentes se caractérisent par leur hétérogénéité. Le centre ville se structure autour de la place Faidherbe et de l'hôtel du gouvernement. Avec son plan en damier et ses rues tracées au cordeau, le centre-ville présente l'archétype de l'urbanisation coloniale. Quant aux extrémités Nord et Sud de l'Ile, elles se présentent différemment. En effet, si le tracé des rues reste orthogonal à l'extrémité Nord, la chaussée, en revanche, y est sablonneuse et sans trottoir. On y observe aussi un enchevêtrement des constructions avec une proportion élevée de maisons basses et de baraques en bois. Quant à l'extrémité Sud, d'anciennes maisons démolies y ont laissé la place à un habitat de type précaire et à de petits terrains vagues.

Sur la Langue de Barbarie, Ndar Toute apparaît aujourd'hui comme un vieux quartier délabré où l'agencement des rues tend à disparaître sous le flot des nouvelles constructions. Quant à Guet Ndar, c'est un village de pêcheurs où les règles de l'urbanisme colonial n'ont été que très peu appliquées : il reste encore aujourd'hui un quartier surdensifié à l'ordonnancement anarchique. Si Goxxumbacc présente une trame urbaine relativement acceptable, il souffre d'un sous équipement en infrastructures et services urbains. Dans la zone continentale de Sor, coexistent lotissements normés et quartiers « spontanés », inondables et insalubres.

L'hétérogénéité de l'espace urbain de Saint-Louis y conduit à s'interroger sur le rôle et la portée du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de Saint-Louis. Cet outil de planification spatiale a été mis en place en 1975 dans un contexte de forte croissance urbaine dû notamment aux années de sécheresse (1968, 1973...). Ce SDAU sert de référence pour l'ensemble des grands aménagements de la Ville. C'est le seul document d'urbanisme qui existe depuis sa création en 1975.

### **3/. Le SDAU de Saint-Louis de 1975 : un bilan mitigé**

#### **a/. Les objectifs du SDAU de 1975 :**

L'adoption du Schéma Directeur et d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) résulte de la « *médiocrité de l'urbanisme* » dans la capitale du Nord sénégalais. Ce constat est du président de la République d'alors, L. S. Senghor. Il s'exprimait ainsi devant un conseil interministériel consacré à la ville de Saint-Louis en 1968. L'objectif visé à travers cet outil de planification spatiale était de concevoir une politique à moyen et long terme de développement de la ville.

Les équipements, l'urbanisme et l'habitat ainsi que les infrastructures définissent les trois grands secteurs prioritaires d'intervention, pour une enveloppe prévisionnelle de 18,914 millions de francs CFA, à l'horizon 2000, son échéance d'exécution.

Au total, les principales options du SDAU peuvent se résumer en trois axes principaux. Le secteur des équipements avec 8, 067 millions de F. CFA représente 46% de l'enveloppe prévisionnelle. Trente deux (32) projets dans le secteur des équipements, onze (11) concernent la ville nouvelle de Ngallèle (à créer), trois (3) hôtels à construire et la restauration de « l'Hôtel de la Poste ». La zone continentale de Sor est concernée par un centre psychiatrique prévu à Ndioloffène. Les autres équipements prévus se rapportent aux loisirs (stade Omnisports), à l'Administration (la réfection du Palais du Gouverneur), à la santé (réfection de l'hôpital principal), à la sécurité (groupe mobile d'intervention et d'administration pénitentiaire) au logement (HLM), etc.

Les opérations en urbanisme et d'habitat, d'un coût estimé à 2,912 millions de francs CFA, soit 17% de l'enveloppe prévisionnelle, concernent la restauration de bâtiments publics et privés, l'aménagement (terrassment) du quartier de Goxxumbacc et l'important projet d'aménagement de Ngallèle (lotissement et viabilisation). Il était prévu aussi d'élaborer le Plan Directeur de Saint-Louis et le Plan d'Occupation des Sols (POS) de Ngallèle<sup>199</sup>.

---

<sup>199</sup> Le Plan Directeur n'est pas encore réalisé. Le POS de Ngallèle existe mais ce lotissement de 2.600 parcelles n'a vu un début d'occupation qu'en 1997 (100 parcelles).

Les infrastructures (6,313 millions de francs CFA) représentent 37% de l'enveloppe prévisionnelle. La construction d'un port fluvio maritime et l'extension de l'aéroport de Saint-Louis en constituent les infrastructures essentielles. L'Université Gaston Berger, ouverte une dizaine d'années après son édification, s'étale sur 250 ha. Il constitue un pôle de croissance qui doit structurer toute la zone extra muros de Saint-Louis, notamment la ville nouvelle de Ngallèle. La mise en service du port fluvial devait en faire de même dans la partie Sud de la Langue de Barbarie. Quant à l'extension de l'aéroport de Saint-Louis, elle avait pour objectif principal d'ouvrir la ville, dans le cadre d'une politique de promotion touristique, aux flux d'estivants venant de l'Hexagone. La rénovation de l'hôpital régional et de la Gouvernance s'inscrit dans cette logique de promotion touristique fondée ici sur la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Ile. Dans les prévisions sont également intégrées la rénovation et l'extension des Voies et Réseaux Divers (eau et électricité principalement).

Ces financements traduisent un double souci. Il s'agit de mettre Saint-Louis en adéquation avec le rayonnement attendu d'elle. En effet, selon le SDAU, Saint-Louis doit polariser le développement de toute la région Nord (avec la mise en place d'équipements à rayonnement extra urbain).

Ensuite, au plan strictement local, l'objectif est de suppléer la Municipalité, incapable de faire face aux tares diagnostiquées de la ville en extension.

Cependant, ces projets qui visent à faire de Saint-Louis une métropole d'équilibre<sup>200</sup> n'ont pas atteint les objectifs visés.

---

<sup>200</sup> La ville de Saint-Louis fait des quatre pôles régionaux de développement identifiables par le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT). Saint-Louis doit donc polariser le développement de toute la région Nord selon le PNAT.

## **b/. Les limites du SDAU**

Au terme du SDAU, Ngallèle serait fille de l'université et apporter une solution à l'irrationalité constatée et affirmée de l'ancienne ville. Elle devait par conséquent la dédoubler mais la ville nouvelle demeure encore faiblement occupée<sup>201</sup>.

En effet, Ngallèle est à l'origine un petit village, à trois km à l'Est des quartiers orientaux de Saint-Louis. Depuis 1975, il est inclus dans les limites communales et a donné son nom au projet de ville nouvelle qui y est prévu. L'intention de la Municipalité était de reloger à Ngallèle les habitants des parties les plus insalubres des quartiers spontanés surgis à Sor après 1960. L'Autorité songea même, dans les années 1970, à caser dans la ville nouvelle le trop-plein de populations Guet Ndariennes. Cette idée déclencha les foudres dans le faubourg des pêcheurs. Ceux-ci considéraient comme une aberration d'installer des hommes de la mer à plus de 5 km de leur lieu de travail.

La ville nouvelle devait recevoir quelques équipements collectifs d'intérêt majeur pour Saint-Louis : une gare routière, un marché de gros, un cimetière. Des équipements d'intérêt local : un dispensaire, un collège d'enseignement général, un centre culturel, une maison des jeunes.

Mais, la seule opération qui se réalise à Ngallèle est la construction de 73 logements par la Coopérative d'Habitat des travailleurs de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis. Les commodités urbaines sont encore faiblement représentées dans le secteur. Contrairement à ce qui était systématisé dans le SDAU de 1975 (création d'équipements à vocation régionale et communale : lycées, collèges, complexes sportifs, socio-éducatifs et culturels) seuls fonctionnent des équipements primaires de proximité : boutiques, marchés, écoles élémentaires, dispensaires municipaux, etc. L'éclairage public et l'adduction d'eau (château d'eau) n'ont été réalisés que tardivement (en 1995), facilités par la proximité de l'Université Gaston Berger.

---

<sup>201</sup> Le lotissement de Ngallèle a été réalisé en 1983. La ville nouvelle qui doit naître pourra contenir jusqu'à 100.000 personnes.

Quant au port fluvio maritime, au Sud de la Langue de barbarie, il a été mis en service depuis 1978. Cependant, la non réalisation d'ouvrages connexes importants tel que le chenal qui devait l'ouvrir sur l'océan, ont entraîné sa sous utilisation et son vieillissement progressif. Le port fluvial tombe un peu plus en décrépitude faute d'utilisateur. Les emplois censés être créés, par les services connexes liés à la pêche, se font toujours attendre<sup>202</sup>.

Malgré le SDAU, il y a une dichotomie entre les lieux les plus peuplés et les mieux équipés (cf. carte n° 3 : Plan de situation de Saint-Louis du Sénégal). C'est là l'un des problèmes d'urbanisation et d'aménagement auxquels doit faire face la Municipalité.

En effet, l'Ile, noyau originel de la ville, est restée pendant trois ans le cœur de la ville, son centre administratif et commercial en même temps que le quartier résidentiel des citadins de vieille souche. Cependant ses activités ne cessent de s'amoindrir. Outre sa fonction administrative de niveau régional (Hôtel et services de la Gouvernance) et local (la Mairie est dans le quartier Nord), l'Ile est aussi le lieu de la plus forte concentration scolaire, avec ses nombreuses écoles primaires, deux grands lycées. Mais la vie commerciale débordante d'autrefois ne concerne plus qu'un territoire exigü dans le secteur proche de la Gouvernance. De la même façon, Ndar Toute sur la Langue de Barbarie qui abritait le marché principal de la Ville, n'attire plus que les clients des quartiers proches.

En réalité depuis vingt cinq ans, c'est dans la zone continentale de Sor que s'est développée le centre commercial et plus encore démographique et résidentiel de Saint-Louis. Cet espace accueille aujourd'hui le marché de Sor, principal centre d'approvisionnement vivrier de la ville continentale forte de 100.000 citadins au moins sur les 150.000 à 160.000 que compte Saint-Louis.

---

<sup>202</sup> Du grand complexe de pêche prévu, seul le port a été réalisé : le chenal qui devait relier le fleuve et l'océan n'a pas été creusé.

De ce fait, cette partie de la ville qui représente par son poids démographique et par ses activités la partie la plus importante de la ville de Saint-Louis, n'en demeure pas moins la plus démunie en équipements urbains. « Les équipements sanitaires, constitués d'un hôpital avec une capacité d'accueil de 199 lits, un centre de santé, onze (11) postes de santé n'arrivent pas à couvrir correctement les besoins des populations. En effet, les quartiers de Darou Salam, Balacoss, Ndioloffène, Eaux Claires/Diaminar, Pikine ne disposent pas de postes de santé. A cela s'ajoutent les quartiers de Guet Ndar et Pikine qui affichent un niveau de desserte médiocre, lié à l'importance de leur population (18635 et 18300 habitants par poste de santé contre une norme de 10.000 habitants) »<sup>203</sup>. Ainsi, avec une situation sanitaire défailante, les populations ont rarement accès à des services de santé de proximité et ont souvent recours à l'auto médication.

Le déficit est aussi notable dans le domaine des équipements socio-éducatifs : « dans les quartiers de Sor, par exemple à Eaux Claires, il y a seulement douze (12) classes pour 1017 élèves en moyenne soit 90 élèves par classe. Le quartier de Pikine ne dispose que de deux écoles avec dix huit classes ; il enregistre l'un des plus importants taux de scolarisation. Et pourtant, jusqu'en 1993, aucune infrastructure sanitaire n'est construite dans ce quartier irrégulier qui date de 1950.

Dans la plupart des quartiers de Sor, il n'existe que peu d'écoles : une pour 7.585 habitants dans le quartier de Darou ; et celles-ci sont souvent dégradées pour y assurer un service de qualité »<sup>204</sup>. Les échecs scolaires qui découlent de cette situation entraînent trop souvent un travail précoce des enfants.

---

<sup>203</sup> Agence de Développement Municipal, 1998 : *Diagnostic urbain de Saint-Louis*, p. 3.

<sup>204</sup> Assises de Saint-Louis, 1998 : *Programme de Développement Communal pour Saint-Louis (1998-2008), Analyse du profil urbain (partie I)*, p. 36.

La position des équipements a épousé le processus d'urbanisation. Il en est résulté une concentration excessive des équipements sur l'Ile au détriment des autres quartiers qui, pourtant, connaissent une croissance démographique assez forte (voir carte n° 3). Outre ces disparités, d'autres contraintes apparaissent, liées au fonctionnement et à l'entretien de ces équipements dont la majorité remonte à la période coloniale : c'est le cas du pont Faidherbe, qui relie l'Ile à la ville continentale, marqué aujourd'hui par la vétusté.

Le retard en matière d'équipements publics à Saint-Louis, s'est massivement accumulé depuis trente ans ; il n'est pas comblé, et ne peut l'être ; en raison du niveau faible des ressources financières municipales. « Le budget par tête diminue d'année en année : 2.200 francs CFA en 1968, 1.800 francs CFA en 1975, pas plus de 1.400 à 1.500 francs CFA en 1985 »<sup>205</sup>. De plus, la croissance urbaine, toujours forte, pousse à une extension des limites de la Ville. Aussi la tendance est-elle à l'élaboration d'un Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) en remplacement du document de 1975 (voir Annexe 11).

C'est donc dans ce contexte de dégradation des finances municipales, mais aussi des finances de l'Etat, qu'intervient toute une série de réformes censées garantir la maîtrise de la gestion urbaine.

---

<sup>205</sup> Bonnardel Régine, 1992, op. cit., p. 324.

## **II. LA GOUVERNANCE COMME NOUVEL OUTIL DE GESTION URBAINE**

La décennie 1990 a été marquée par des réformes institutionnelles au Sénégal, cela dans un souci de renforcement de la décentralisation et par conséquent des institutions municipales. Mais, Saint-Louis, comme la plupart des communes sénégalaises, a une marge de manœuvre très réduite sur son territoire. D'où, la mise en place d'un certain nombre de mesures, ayant pour principal objectif, l'amélioration de la gestion urbaine.

### **A/. LE CARACTERE INCOMPLET DE LA DE CENTRALISATION**

Saint-Louis, comme la plupart des communes au Sénégal, a une marge de manoeuvre très réduite sur son territoire. En effet, elle manque de moyens financiers, humains et techniques pour faire face à ses nouvelles responsabilités, notamment la gestion de son espace. D'une part, les ressources propres de la commune, composées des taxes locales, s'amenuisent du fait de l'appauvrissement des citoyens et du développement du secteur informel dans la ville (cf. tableau n° 7, p. 115) qui limite considérablement les produits fiscalisables.

La diminution des ressources de la Commune tient aussi à la faible mobilisation des ressources fiscales de la part de la perception municipale qui ne tire pas souvent le meilleur parti de ressources et potentialités dont dispose la ville mais aussi de la capacité réelle de génération de recettes par les équipements marchands et les activités économiques qui sont sous exploitées. En effet, les difficultés liées à la mobilisation des ressources locales, au-delà des contraintes déjà identifiées, apparaissent notamment avec l'absence d'un cadastre fiscal dont la réalisation permettrait de maîtriser le potentiel foncier soumis à la fiscalité et d'améliorer ainsi les recettes municipales. Beaucoup de taxes municipales fiscales ne sont pas toujours recouvrées : c'est le cas de la taxe sur les ordures ménagères, de la taxe d'occupation du domaine public par certaines activités notamment la pêche, certains commerces de quartiers.

Ainsi selon l'étude Ecoloc, *«faute d'une connaissance précise des ressources mobilisables, le budget de la commune représente moins de 1% des richesses produites par l'économie locale évaluée à environ 58 milliards de francs CFA »*<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> Assises de Saint-Louis, PDC 1998-2008, p. 62.

Le tableau ci-dessous montre que le budget total de la Commune est en constante augmentation. Il a presque doublé entre 1988 et 1996 passant de 288 millions de francs CFA en 1988 à 614 millions en 1996.

**Tableau n° 18 : Evolution du budget dans la commune de Saint-Louis de 1988 à 1996 (en millions de francs CFA)**

<b>Année</b>	<b>Saint-Louis</b>
1988	288
1989	317
1990	314
1991	293
1992	500
1993	494
1994	562
1995	585
1996	614

Source : Assises de Saint-Louis, 1998, p. 33.

Deuxième remarque : les indicateurs dans le tableau ci-dessous révèlent l'importance des dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses de personnel qui occupent une part importante. Depuis 1988, en moyenne 78% des dépenses totales sont consacrées aux dépenses de fonctionnement avec une nette prédominance des salaires. Considérant la période 1988-1992, les dépenses de personnel ont représenté, à elles seules, en moyenne annuelle 60% du budget municipal et 40% des recettes ordinaires.

**Tableau n° 19 : Les dépenses de fonctionnement effectuées avec les ressources communales**

<b>Saint-Louis</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	213	246	255	240	284	394	452	457	520
<b>Part des salaires dans les dépenses de fonctionnement</b>	150	151	160	147	142	158	150	185	240

Source : Assises de Saint-Louis, 1998, p. 35

Il résulte de cette situation que la Municipalité, qui utilise en moyenne annuelle 60% (ce ratio peut atteindre 70 à 80%) de ses ressources pour faire fonctionner son administration, ne peut ni financer des investissements en équipements et en infrastructures de base ni maintenir en état ceux qui existent. En effet, faute de moyens et compte tenu des frais de fonctionnement, le niveau d'investissement a considérablement baissé, spécialement dans les secteurs des infrastructures et des services urbains de base (eau, électricité, voirie, assainissement, etc.) : l'investissement n'utilise qu'entre 15 et 20% du budget global (cf. tableau n°20).

En effet, si le budget total de la Commune a presque doublé entre 1988 et 1996, dans le même temps le pourcentage de ce budget investi pour l'aménagement de la ville entre ces deux dates a baissé : de 36% en 1988, il est passé à 19% en 1996.

**Tableau n° 20 : Les dépenses d'investissement à Saint-Louis pour divers services entre 1988 et 1996 (en millions de francs CFA)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Equipements nettoyage</b>	84	68	77	72	112	91	78	68	97
<b>Equipements marchands</b>	15	20	15	0,7	39	11	7	1	3
<b>Aménagement urbain</b>	5	21	37	187	330	19	30	19	17
<b>Total des investissements</b>	104	109	129	122,7	191	121	115	88	117
<b>Budget total</b>	288	317	314	293	500	404	562	585	614
<b>% des investissements dans le budget</b>	<b>36%</b>	<b>34%</b>	<b>41%</b>	<b>41%</b>	<b>38%</b>	<b>30%</b>	<b>20%</b>	<b>15%</b>	<b>19%</b>

Source : Assises de Saint-Louis, 1998, p. 34

Ainsi, selon les Assises de Saint-Louis de 1998, les recettes totales par habitant et par an s'élevaient à 2.800 francs CFA tandis que les dépenses totales de la Commune par habitant et par an dépassaient les 3.400 francs CFA dont 1.400 francs CFA pour des dépenses d'investissement. Cet état de fait n'a fait que renforcer l'endettement de la commune pendant des années<sup>207</sup>.

Les communes manquent également de moyens humains pour assumer leurs nouvelles compétences. En effet, la répartition par catégorie professionnelle (cf. tableau n° 21) est révélatrice de l'absence de compétences techniques capables d'assurer une gestion plus efficace des différentes missions de la Commune. Sur l'effectif (compte non tenu des policiers municipaux qui sont au nombre de 36), la répartition est la suivante :

**Tableau n° 21 : Personnel de la Mairie : répartition par catégorie professionnelle**

Statut	Effectif	% par rapport à l'effectif
Commis	44	27
Manœuvres	42	27
Agents de santé et d'hygiène	23	14
Collecteurs	14	9
Gardiens	13	8
Secrétaires	9	6
Chauffeurs	7	4
Ouvriers	5	3
Cadres administratifs	3	2
<b>Total</b>	<b>160</b>	<b>100</b>

Source : Assises de Saint-Louis, 1998, p. 32

<sup>207</sup> Assises de Saint-Louis, 1998 : Tome1 (Analyse du profil urbain), p. 34.

Avec la faiblesse des capacités d'investissement de la Commune, qui constitue une des causes principales de dysfonctionnements repérables dans certains quartiers, la plupart des investissements viennent de l'Etat ou des partenaires extérieurs (cf. tableaux n°22, 23 et 24). En effet, en dépit de la crise économique et financière que traverse l'Etat, ce dernier continue d'apporter régulièrement (avant ces réformes et dans un souci de les accompagner) un appui financier. Sur la période considérée selon le tableau ci-dessus, l'appui financier de l'Etat a représenté, en moyenne, 12% du budget communal. Il est réalisé à travers certains mécanismes notamment : les fonds de concours ordinaires et extraordinaires et les ristournes émanant des impôts et taxes perçus par l'Etat sur l'espace communal.

**Tableau n° 22 : Intervention de l'Etat sous forme d'appui financier (1988-1996)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>En millions CFA</b>	33	37	40	00	114	66	66	73	94
<b>% par rapport au budget</b>	11,5	12	13	0	23	14	15	16	20

Source Assises de Saint-Louis, 1998, p. 30

Mais, une des caractéristiques de ces transferts de l'Etat, est sa fluctuation non maîtrisable par la Commune face à des besoins en investissements de plus en plus importants. C'est pourquoi, à partir de 1990 des organismes d'appui ont été créés avec pour objectif d'améliorer la capacité d'investissement des communes. C'est le cas de l'AGETIP qui, de 1989 à 1996, a apporté des financements d'un volume global de 3.690 millions de francs CFA.

**Tableau n° 23 : L'appui de l'AGETIP à la commune de Saint-Louis (millions CFA) :**

Secteurs	Saint-Louis
Equipements publics	968,35
Réhabilitation Patrimoine bâti	217,23
Voirie/Assainissement/Services Urbains	2.504,68
<b>Total</b>	<b>3.690,26</b>

Source : Assises de Saint-Louis, 1998, p. 31

En plus de l'aide apportée par l'Etat du Sénégal, la ville de Saint-Louis reçoit l'appui d'autres partenaires au développement à travers la coopération décentralisée, bilatérale et multilatérale. C'est le cas avec la ville de Lille et la Région Nord-Pas-de-Calais dans le cadre d'un Partenariat Lille/Saint-Louis. Ce dernier joue à Saint-Louis un rôle catalyseur important.

Cet appui a permis plusieurs réalisations qui ont porté sur la voirie communale, la gestion des ordures ménagères, la construction et la réhabilitation d'équipements, pour un montant de plus de 9.119 millions de francs CFA entre 1988 et 1996 à Saint-Louis (cf. tableau n° 24) ; une partie de ces investissements, soit 672 millions de francs CFA a été financée par la coopération décentralisée.

**Tableau n° 24 : L'appui apporté par les partenaires au développement à Saint-Louis entre 1988-1996 (millions CFA)**

Secteurs	Saint-Louis
<b>Equipements publics</b>	8.606
<b>Réhabilitation Patrimoine bâti</b>	88
<b>Voirie/Assainissement/Services urbains</b>	425
<b>Total</b>	<b>9.119</b>

Source : Assises de Saint-Louis, 1998, p. 31

Il convient de remarquer, que l'objectif principal des interventions (Etat et partenaires au développement) était double :

- relever le niveau de financement des infrastructures urbaines et ;
- accroître sensiblement l'emploi et la consommation urbaine par l'injection de revenus dans les ménages notamment avec la mise en place de l'AGETIP.

Cependant, en dépit de cet apport de l'Etat et des partenaires au développement, la question de la prise en charge de la demande sociale se pose avec acuité. Ainsi, la Municipalité recherche t-elle des moyens pour dynamiser la gestion municipale. Dans ce but, elle va s'inspirer de l'expérience de renforcement des capacités municipales menée dans le cadre de la coopération décentralisée avec la Région Nord-Pas-de-Calais. En effet, comme les autres collectivités locales sénégalaises, Saint-Louis, désormais institution compétente en matière d'aménagement de son espace, tend à intégrer de plus en plus le développement local dans sa politique communale. Ces deux notions semblent indissociables dans le sens où « *la décentralisation est une condition du développement local et un élément de sa mise œuvre* »<sup>208</sup>.

<sup>208</sup> Sy D., 1997 : « *Le développement local à l'heure des réformes* », Gouvernance locale, Revue trimestrielle, n°4, pp. 10-17.

## **B/. UNE APPROCHE NOUVELLE EN MATIERE DE POLITIQUE ET STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT URBAIN**

Consciente des dysfonctionnements affectant au sein de son territoire et suite aux nouvelles compétences des communes, Saint-Louis, s'est engagée, depuis les années 1990, dans un processus appliqué de développement local ; le but étant l'amélioration des conditions de vie de ses habitants. Les fondements de ce processus résident dans la capacité de gérer la vie locale à l'échelle la plus pertinente et par la totalité des acteurs concernés.

### **1/. A l'échelle ville**

Dans la perspective d'un renforcement de ses capacités d'action, la Ville s'est engagée dans l'élaboration d'un programme décennal de développement à l'occasion de laquelle, l'ensemble des acteurs, autour de l'institution municipale, se sont réunis pour dégager une vision d'avenir. Pour cela, il a d'abord été procédé à un diagnostic pour ressortir les forces et faiblesses de la ville de Saint-Louis et les solutions envisageables. Ce diagnostic a été fait sur la base d'une série d'études et dont les Assises de Saint-Louis constituent l'aboutissement.

#### **a/. Les Assises de Saint-Louis de 1998 :**

La commune de Saint-Louis s'est engagée très tôt (dans la perspective de la mise en place de la régionalisation), dans une réflexion dont la finalité est de renforcer ses capacités d'action et de permettre aux habitants d'agir utilement dans leurs quartiers. C'est dans ce cadre que la Commune, appuyée par le Partenariat Lille/Saint-Louis et sa Région, a décidé dès 1992, de réaliser l'étude dite « ENVAR ».

Cette étude avait abordé de manière exhaustive le diagnostic communal afin de définir les perspectives du développement urbain à travers des propositions de programmes d'actions prioritaires. Cette étude, qui a bénéficié de l'expertise de l'Université de Lille I, a été pilotée sur le terrain par un Comité d'Experts constitué pour l'essentiel par les services régionaux de l'Etat, des chercheurs et des structures associatives. Ce travail a été relayé par la suite par une mission d'expertise de l'Agence Cités Unies Développement en 1993, qui définissait les grands axes d'un plan d'action municipale.

Cette réflexion engagée par la Commune a abouti à la mise en place d'une Cellule de Coordination, d'Information et d'Animation pour le Développement Local (CCIADL) en 1994. Créée conjointement par la commune de Saint-Louis et le Partenariat Lille avec Saint-Louis et sa Région (PLSR), cette association a été mise en place dans le but de contribuer au renforcement institutionnel et des capacités d'intervention de la Commune.

Les principales missions de la CCIADL peuvent être résumées ainsi :

- assurer la mise en cohérence des projets en cours dans le cadre du Partenariat Lille/Saint-Louis et sa Région mais également avec l'appui d'autres partenaires ;
- identifier avec la Commune des projets d'aménagement urbain ;
- collaborer avec les services techniques dans l'étude et la réalisation des projets communaux ;
- développer une politique de communication et d'information auprès des divers partenaires de la Commune et des autorités nationales ;
- assurer une mission d'interface, d'une part, entre la Commune et ses partenaires et, d'autre part en développant des outils de gestion des quartiers de la ville.

La réflexion se poursuivra par la suite avec les Assises de Saint-Louis. Ces Assises constituent un processus de réflexions et d'actions concertées à partir duquel un Programme décennal de Développement Communal (1998-2008) devait être élaboré pour Saint-Louis.

Ce processus des Assises est soutenu dès le départ par le Programme de Gestion Urbaine-Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement, la coopération décentralisée, l'Union Européenne, ENDA Tiers Monde, le Club du Sahel et le Programme de Développement Municipal. La CCIADL, créée en 1994, avec l'appui du PLSR, a joué un rôle fondamental lors de ces Assises, dont elle a assuré la coordination et le rendu. Dans ce processus, il est important de faire observer la participation citoyenne qui était au cœur de la démarche.

Ces Assises s'étaient données comme objectif d'organiser une large concertation autour de la situation actuelle et future de Saint-Louis, en assurant une participation effective de tous les acteurs impliqués dans le développement de la ville.

Pour cela, aux termes des travaux de la session ordinaire du conseil municipal tenue en Octobre 1997, dont l'un des points à l'ordre du jour était consacré aux Assises de Saint-Louis, un Comité de pilotage réunissant tous les acteurs a été mis en place par arrêté n° 0010/CSL du 26/12/1997. Présidé par le Maire de Saint-Louis, ce Comité de pilotage a déterminé l'organisation de ces Assises (Février à Septembre 1998) en trois phases.

La première phase s'est concrétisée en Février 1998 par la tenue d'un atelier de préparation avec la mise en place des commissions de recherche qui sont au nombre de sept : aménagement urbain, développement économique, développement social, développement culturel, mobilisation des ressources, communication, logistique

Ensuite, en Septembre 1998, ont eu lieu les Assises. Celles-ci constituent un moment de validation des orientations dessinées par les Commissions et finalisées dans le Plan de Développement Communal (PDC).

Enfin, lors de la troisième phase (Novembre 1998), s'est tenue la conférence des bailleurs de fonds où les autorités locales ont du présenter à ceux-ci les projets à mener.

Les Assises de Saint-Louis constituent une action innovante. D'une part, la réalisation du diagnostic des problèmes prioritaires et des décisions envisageables ont été déterminés en concertation avec la totalité des acteurs impliqués dans le développement de la ville. En effet, l'Etat sénégalais mais également tous les échelons du découpage administratif étaient représentés dans les commissions et les rendus. Ces différents acteurs se sont donc retrouvés au sein des commissions thématiques pour apporter leur contribution et leur expertise ; Saint-Louis s'est donc mobilisée avec ses partenaires au développement.

Dans la dynamique des Assises, il était apparu nécessaire d'impliquer les populations à la réflexion en en organisant une large concertation, un débat public entre les autorités municipales, les partenaires au développement et les populations. Pour cela la méthodologie utilisée était axée sur trois points : le choix des participants à la consultation qui a mobilisé plus de 200 habitants de la ville issus de toutes les couches sociales ; la consultation publique locale à proprement parler : pour la réalisation du diagnostic des problèmes prioritaires et des solutions envisageables (voir Annexe 12). Enfin, l'harmonisation des résultats de la consultation publique avec les réflexions menées par les commissions dans le cadre d'un atelier de planification participative. Les Assises ont permis une information des populations sur l'état de la ville et les alternatives possibles pour y remédier mais également aux techniciens d'être mieux informés sur les problèmes précis de la Commune et les priorités auxquelles il faut faire face.

Il convient aussi de noter que la réalisation du diagnostic prioritaire et des actions envisageables ont été enrichies des résultats. Il s'agit de l'étude sur l'économie locale plus connue sous le nom « Ecoloc » du Club du Sahel en 1998<sup>209</sup>. Cette étude, coordonnée par la CCIADL, a permis une meilleure appréhension de l'économie urbaine de Saint-Louis et de son *hinterland* d'une part, et du rôle des différents acteurs dans la production de la richesse de la ville d'autre part.

La tenue des Assises a permis à la Commune de disposer d'un Programme de Développement Communal mais aussi d'un outil opérationnel pour l'appui à la maîtrise d'ouvrage communal.

#### **b/. Le Programme de Développement Communal (PDC) :**

Les Assises de Saint-Louis ont permis la réalisation d'un document d'orientation et de programmes d'actions dont les finalités sont de servir de cadre de référence à l'ensemble des institutions, acteurs sociaux et organismes impliqués dans le développement communal. En effet, ce document intitulé Programme de Développement Communal contient un diagnostic complet de la ville, un plan d'actions pour les dix années à venir (1998-2008) et, enfin, un programme triennal d'investissements prioritaires (1999-2001) à réaliser. Ce Programme de Développement Communal (1998-2008) va donc permettre d'avoir une vision globale des actions à mener dans un souci de cohérence.

En matière d'aménagement urbain, la ville de Saint-Louis se doit d'appliquer (le document le prévoit) deux politiques qui engagent l'avenir de la Commune : la planification de la croissance urbaine et la réorganisation des quartiers existants.

Dans le cadre de la planification urbaine, il s'agit d'insister sur la redynamisation de l'économie urbaine, moyen incontournable pour la planification de l'extension de la ville.

Ainsi, il a été prévu :

- l'ouverture de tissus économiques urbains par rapport aux richesses et productions régionales ;
- la promotion de dynamiques culturelles qui représentent à Saint-Louis de véritables leviers économiques ;
- l'intégration des quartiers périurbains à la trame urbaine ;
- l'incitation à un meilleur rapprochement de l'Université Gaston Berger avec la ville ;

---

<sup>209</sup> Assises de Saint-Louis/Commission Développement Economique, 1998 : «*Rapport diagnostic sur l'économie urbaine. Orientations générales, stratégies et programmes d'actions*, Septembre. Etude réalisée avec l'appui du PLSR, du PMR/FED et du Programme de Gestion Urbaine avec le soutien méthodologique de la CCIADL (Secrétariat permanent des Assises).

- l'extension des limites territoriales de la Commune selon les propositions énoncées dans le SDAU de Saint-Louis de 1975 ;

En somme, ces orientations générales visent à faire de Saint-Louis une métropole d'équilibre, prenant en compte son hinterland le plus proche, par son intégration parfaite à la structure urbaine en général.

Quant à la réorganisation des quartiers existants, elle implique une réorganisation de la vie sociale, la création de services sociaux à l'intérieur des quartiers, la mise en valeur des réserves foncières dans le but de redynamiser l'activité économique, sociale et culturelle.

Une troisième dimension de la politique d'aménagement urbain concerne la réhabilitation et la revalorisation du patrimoine architectural de l'Ile.

Enfin, la politique d'aménagement urbain, telle qu'elle a été définie dans le PDC, prévoit l'amélioration et l'équilibrage des infrastructures de base, dans l'optique d'une meilleure prise en compte des spécificités de chacun des trois sous-ensembles de la ville en passant par la relance et la promotion de l'économie urbaine.

En ce qui concerne les orientations générales en matière de relance et de promotion de l'économie urbaine, le PDC prévoit de faire de Saint-Louis, une ville disposant d'un Produit Brut Local tournant autour de 10% et entretenu par une économie locale qui s'appuie essentiellement sur des travaux à haute intensité de main d'œuvre et la valorisation du potentiel existant. L'économie urbaine relancée devrait participer à hauteur de 5% de sa valeur ajoutée au budget municipal, ce qui représente à l'horizon du PDC (2008) un budget de 2,9 milliards de francs CFA.

Le développement de l'économie urbaine devra passer par la promotion des PME/PMI et la valorisation du secteur informel et de l'agro-industrie. Il doit en outre s'appuyer sur quatre piliers, à savoir un aéroport de Saint-Louis modernisé, le port de pêche à réactiver, le pôle universitaire intégré à la santé avec la création d'un Centre Hospitalier Universitaire (CHU) et un cadre institutionnel reconnu et animé par l'institution municipale.

En matière de développement social urbain, il s'agit d'améliorer le cadre de vie des populations dans les quartiers, de valoriser les potentialités socio éducatives... Cela devrait se traduire par des actions de lutte contre la pauvreté urbaine et une amélioration de la participation effective des populations au développement de la ville.

En matière de développement culturel, il s'agit de faire de Saint-Louis, un pôle de développement culturel et touristique par la valorisation du patrimoine architectural, des sites et monuments historiques...

A côté du Programme d'actions pour les 10 ans à venir, il y a le programme d'orientations triennal (1999-2001) qui comprend 30 actions prioritaires ayant fait l'objet de projets communaux et 35 actions à transférer aux autres structures administratives et locales. Le choix de ces actions a été fait sur la base du diagnostic, des potentialités locales, des capacités financières de la Commune, des contributions issues de la coopération décentralisée et des appuis pouvant être apportées par des partenaires au développement.

Les actions du ressort de la Municipalité, concernent essentiellement l'hygiène, l'assainissement et les équipements marchands. Les financements proviennent de la Banque mondiale dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes (PAC). Les projets ayant trait aux équipements marchands ont pour objet d'améliorer les recettes communales par une meilleure organisation du système de collecte des taxes. Cela passe, par exemple, par la construction de la nouvelle gare routière qui se justifie du fait de l'exiguïté de l'actuelle gare routière et occasionnant l'encombrement de l'entrée principale du centre-ville ; de plus, elle apporte peu de recettes à la Commune du fait de son faible niveau d'équipement.

D'autre part, la restructuration et la réhabilitation des deux marchés se justifient par leur vétusté, leur insécurité et leur insalubrité. Ces deux marchés constituent des sources potentielles de revenus pour la Commune, mais les usagers menacent de ne plus s'acquitter de leurs redevances si les équipements ne sont pas fonctionnels. Enfin, parmi les priorités, il est prévu l'aménagement d'un foirail à Khor pour la commercialisation du bétail. L'objectif étant l'accroissement des recettes de la Commune.

Quant aux projets ayant trait à la voirie et à l'assainissement, ils trouvent leur justification par le niveau de dégradation avancé du réseau de voirie, des quais et des canaux d'assainissement. Le Plan d'orientations triennal fait remarquer que les différents projets, réalisés pendant les dix années précédant les Assises, d'un montant estimé à environ 3,695 milliards, n'ont pas été de bonne qualité et posent des problèmes de maintenance. A cela s'ajoute l'absence de services techniques performants.

Le coût global du Programme Triennal s'élève à 3.700.000.000 de francs CFA dont 370.000.000 au titre de la contribution locale et 3.330.000.000 les contributions financières et techniques sollicitées.

L'analyse de l'outil de gestion urbaine de la Commune fait ressortir une évolution à plusieurs égards. En effet, le SDAU de 1975 est devenu rapidement obsolète, l'administration n'ayant pas eu les moyens de réaliser ses options majeures. Elle tient donc au manque de réalisme dans la prévision de développement et dans l'identification des investissements à réaliser à court, moyen et long terme.

Le PDC semble avoir pris en compte ces contraintes en intégrant des données jusque là fortement négligées. En effet, le PDC a été réalisé suivant une méthodologie spécifique à la suite d'un diagnostic du profil urbain de Saint-Louis. De plus, les différentes commissions, auteurs de ce plan, ont travaillé sur la base d'une série d'études menées sur Saint-Louis : l'Etude ENVAR, celle de l'Agence des Cités Unies Développement, celle des Assises de Saint-Louis et celle de l'étude Ecoloc. Ensuite, la réalisation du document s'est faite sur la base d'une réflexion participative avec l'implication, dans la conception, de plusieurs acteurs pour le développement urbain (autorités politiques, acteurs économiques, structures associatives, personnes de la société civile..). A cela, s'ajoute la consultation publique locale qui a permis aux populations de participer à l'élaboration du document.

Ainsi, par ce document, une approche nouvelle en matière de politique et stratégie de développement urbain est enclenchée à Saint-Louis ; une politique caractérisée par la confrontation entre autorités publiques, élus, populations. Ce document qui cadre avec l'idée de gouvernance urbaine, a permis à la Commune de prendre quelques initiatives. Les stratégies de développement s'articulent autour de deux axes. Le premier axe porte sur la mise en place de l'ADC (Agence de Développement Communal) qui se veut d'être un outil de promotion et de développement local. Le deuxième axe vise à promouvoir la citoyenneté et la démocratie locale (politique d'appui aux quartiers).

### **c/. L'Agence de Développement Communal (ADC) :**

L'ADC remplace en 2000 la CCIADL qui a joué un rôle fondamental notamment lors des Assises de Saint-Louis dont elle a assuré la coordination et le rendu. Association de droit privé, l'ADC est une structure d'appui à la Commune dans la conception, la réalisation d'études et la programmation de sa politique de développement.

La mise en place d'une agence de développement et non d'exécution marque la volonté des initiateurs de confier à une structure locale la responsabilité du développement de l'agglomération saint-louisienne. C'est un outil d'aide à la décision pour les élus avec comme fonction principale l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale. Sa mise en place par la Mairie a bénéficié de l'appui du PSLR qui l'a officialisée sur la base d'une délibération municipale avec approbation du représentant de l'Etat. La commune de Saint-Louis trouve auprès de cette structure les ressources et les compétences humaines nécessaires à la mise en place d'actions de développement. Plus précisément, le rôle de l'ADC consiste en la mise en place de programmes d'envergure communale, le suivi/évaluation des projets et la mise en cohérence des différentes actions de développement à l'échelle communale.

Dans le cadre de cet appui à la maîtrise d'ouvrage, une des fonctions essentielles de l'ADC réside dans la mise en place d'un cadre de concertation des différents acteurs du développement dans le but de faciliter la mise en œuvre des actions pertinentes et cohérentes. *« Aujourd'hui, l'ADC se pose, à travers son rôle de coordination, comme la structure fédératrice entre les acteurs du Nord et du Sud et par conséquent la plus neutre et la plus compétente pour coordonner des dossiers comme celui du « patrimoine » aux multiples enjeux. Dans ce programme, l'ADC joue un rôle majeur dans lequel elle est à la fois coordinatrice et opératrice car elle gère, par l'intermédiaire d'un conseiller culturel mis à sa disposition par le Ministère sénégalais de la Culture, l'axe « sensibilisation » du programme. Ce choix est révélateur de la volonté des acteurs de donner à Saint-Louis les outils et l'opportunité de gérer son propre développement »<sup>210</sup>.*

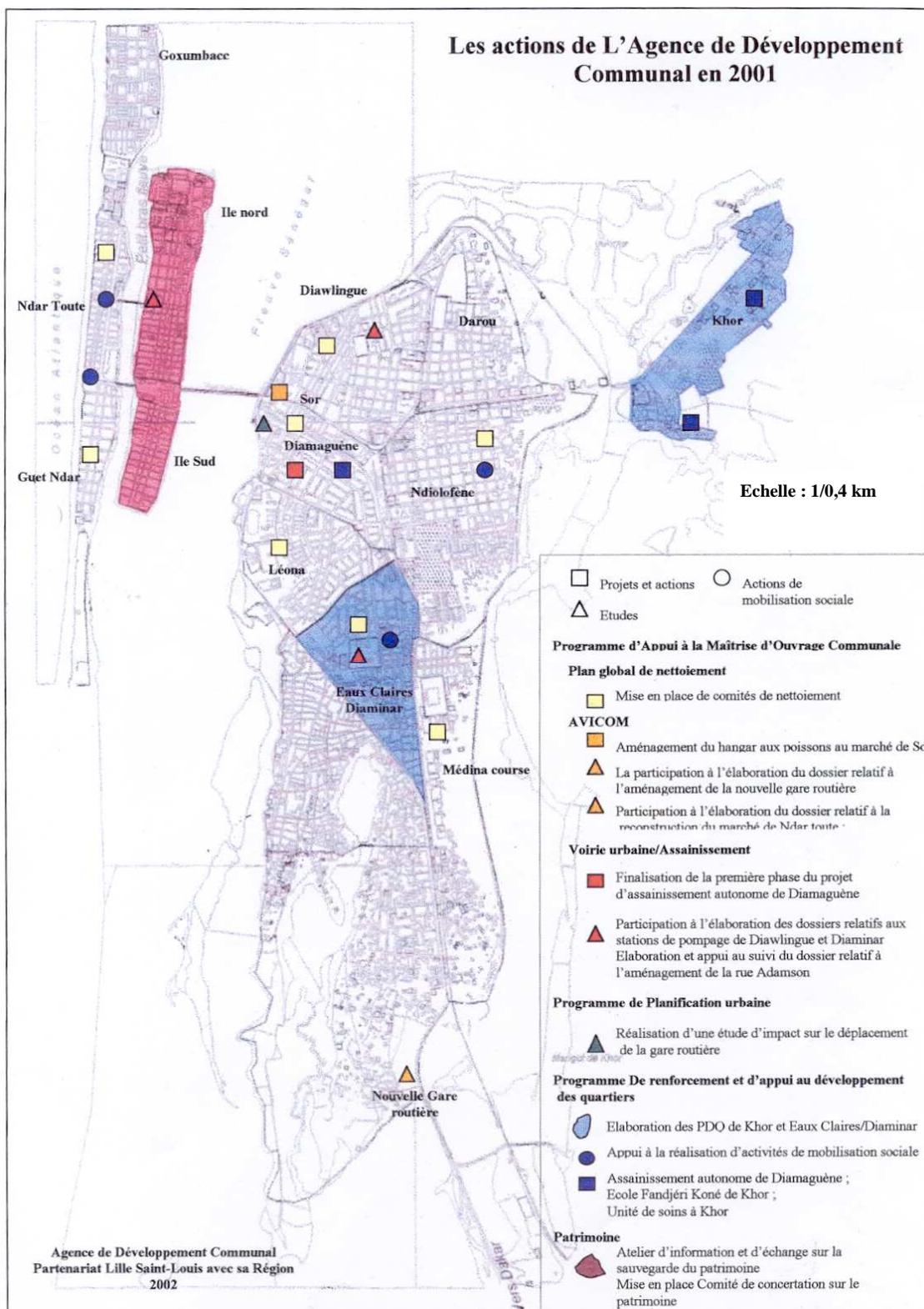
---

<sup>210</sup> Duguine A., 2002 : *La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine architectural colonial à Saint-Louis du Sénégal : marketing territorial ou développement local ?*, Mémoire Maîtrise d'IUP, UTM II, p. 59.

Ainsi, dans un contexte de décentralisation qui la rend désormais compétente en matière d'aménagement et de développement territorial, la commune de Saint-Louis s'est dotée d'un document précis concernant les actions prioritaires à réaliser mais également d'un outil opérationnel pour porter ses actions et lui permettre de se positionner en tant que coordinatrice des actions de développement sur le territoire communal.

La carte ci-dessous permet de visualiser les actions réalisées dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage. On remarque que, pour l'instant, les actions de l'ADC sont, pour la plupart, réalisées dans le faubourg de Sor, zone en proie à de nombreux dysfonctionnements relatés plus haut (cf. carte page suivante).

### Carte n° 11 : Actions réalisées dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage



Source : Agence de Développement Communal

La création de l'ADC répond donc au souci de doter la municipalité de Saint-Louis d'un instrument au service de la ville. L'agence est un moyen efficace de renforcer les capacités managériales de la Municipalité. Ce qui se traduit dans les faits :

- par un travail de prospective ;
- l'actualisation et l'observation de l'évolution des données économiques urbaines ;
- une politique de promotion de la ville ;
- le soutien aux initiatives locales et aux dynamiques de développement engagées par les différents acteurs ;
- le suivi des programmes réalisés avec l'appui des partenaires au développement.

Une avancée significative en matière de renforcement de la gouvernance à Saint-Louis, c'est le fait qu'en 2002, la part de la Commune dans le budget de l'ADC était supérieure à celle du PLSR avec respectivement 31,43% contre 31,57% sur un budget total de 49.410.000 francs CFA<sup>211</sup>.

Afin de disposer des moyens nécessaires à la mise en place d'une réelle stratégie de développement dans les quartiers, par la mobilisation de leurs populations, la Municipalité a repris le même cheminement et la même stratégie que pour le renforcement de ses capacités d'action à l'échelle de la ville. Dans ce cadre, a été mis en place un Programme de Renforcement et d'Appui au Développement des Quartiers (PRADEQ). Ce programme vise à mettre en place des Conseils de Quartier portant le développement des quartiers selon un cadre d'intervention précis (Plan de Développement de Quartier ou PDQ).

---

<sup>211</sup> ADC/Enda TM/RUP, 2002 : *Actes de l'atelier sur la restitution de l'étude sur l'état des lieux des GIE CETOM*, 25-26 Juillet, p. 42.

## 2/. A l'échelle du quartier

Les actions de développement dans les quartiers ont souvent pris l'allure d'une logique de projet : il s'agit souvent d'interventions sectorielles, ponctuelles, conçues et mises en œuvre par l'État, la Commune et/ou par un partenaire au développement. Les résultats mitigés de telles pratiques ont impulsé l'approche de développement local qui, au-delà de l'action en jeu, promet « *une dynamique de structuration du milieu ainsi qu'un processus concerté et négocié avec tous les acteurs concernés* »<sup>212</sup>.

La reconnaissance du quartier, en tant qu'entité spécifique mais tout aussi intégrée à la ville, facilite justement l'ancrage de la décentralisation qui ne s'arrêterait plus à la ville mais irait jusqu'à l'échelle micro, c'est-à-dire des habitants des quartiers. Dans cette perspective, au sein de la commune de Saint-Louis, a été mis en place de dispositifs permettant justement la prise en compte de cette échelle micro à travers le PRADEQ, le Conseil de Quartier et le PDQ. Ces structures s'inscrivent dans une stratégie municipale de reconnaissance de l'importance et de l'évolution du mouvement associatif.

### a/. L'évolution du mouvement associatif

Jusqu'aux années 1970-1980, le mouvement associatif au Sénégal c'était essentiellement d'une part des regroupements d'originaires (« associations des ressortissants de ... »), d'autre part des Associations Sportives et Culturelles (ASC). Le mouvement associatif durant cette période est ralenti dans son expansion, mis sous tutelle ou récupéré par le pouvoir politique. C'est le cas à l'occasion du mouvement « *set settal* » où les ASC, regroupant des jeunes pour la plupart, se sont lancées dans des opérations d'investissement humain dans les quartiers populaires marqué par une salubrité publique notoire. Cette opération a donné une réalité aux initiatives communautaires de masse en milieu urbain et aux quartiers, comme nouveau cadre d'intervention et de regroupement social et comme nouvelle échelle opératoire d'intervention de la population et des institutions de développement.

---

<sup>212</sup> Extrait de l'intervention de l'ancien maire de Saint-Louis, A. C. Diaw, lors de la 20<sup>ème</sup> Assemblée générale de l'Association Internationale des Maires Francophones, Paris, Juin 2000.

A partir des années 1990, la multiplication des formes de regroupement populaire traduit le besoin de nouveaux cadres d'actions de développement. Au niveau de la ville de Saint-Louis, le fait associatif en dehors des Associations Sportives et Culturelles, concerne les Groupements de Promotion Féminine (GPF), les Groupements d'Intérêt Economique, les Comités d'handicapés, les Cellules Ecole/Milieu... et de plus en plus les associations de développement de quartier. : en 2000, la ville comptait 669 Organisations Communautaires de Base (OCB) dont 70% ont émergé suite à la dégradation des conditions de vie et l'accentuation de la pauvreté, deux résultantes des Programmes d'Ajustement Structurel. Ces situations exigent des réponses novatrices et opérantes. Ces associations offrent un cadre sécuritaire à leurs membres et permettent de mobiliser diverses ressources (humaines, matérielles et financières) pour la réalisation d'objectifs communs.

Le cadre organisationnel tend à l'émergence d'associations destinées à l'amélioration du cadre de vie comme le quartier ou encore le niveau de vie à l'image des associations à finalité économique. Ces deux tendances demeurent expressives de l'état d'esprit qui anime acteurs saint-louisiens, soucieux de contribuer au développement de leur quartier et d'améliorer leur cadre de vie. Les initiatives de développement sont souvent nées d'un mouvement spontané, lui-même provoqué par un fait naturel ou social, une situation préjudiciable à la communauté. C'est soit l'inondation, l'insécurité croissante, le manque d'infrastructures ou encore l'amélioration des conditions de vie ... qui ont conduit à une mobilisation spécifique.

Ces associations à vocation multiple (solidarité entre membres, finalités économique, commerciale, socio-professionnelle) se caractérisent par leur impulsion endogène ainsi que leur dynamique autonome. Leur floraison semble liée à la conjonction de facteurs multiples parmi lesquels l'on peut noter un contexte politico institutionnel limitant les prérogatives et les interventions de l'Etat. Compte tenu du contexte de décentralisation et de la crise économique qui engendre une dégradation des conditions de vie des habitants, on remarque à Saint-Louis un élargissement des domaines d'intervention des associations.

Les tableaux ci-dessous montrent l'orientation des structures associatives dans les quartiers de Diamaguène et de Léona selon les groupes cibles qui permettent de faire une typologie à deux entrées : les associations qui visent à assurer la promotion socio-économique de leurs membres et celles qui se proposent de prendre en charge des groupes socialement défavorisés (talibés, jeunes de la rue, enfants mal nourris) ou des problèmes communautaires liés au cadre de vie.

**Tableau n° 25 : Tableau synoptique des associations ou regroupements à Léona**

Nature de la structure	Nombre	Cibles	Domaines d'intervention et types d'activités
Associations Sportives et Culturelles	6	Jeunes garçons Jeunes filles	Activités sportives et culturelles (théâtre) Activités socio éducatives
Groupement de Promotion Féminine	9	Femmes Jeunes filles	Micro-crédit Encadrement socio-éducatif
Jeunesse Action Développement	1	Quartier	Activités socio-éducatives et d'utilité publique
GIE pour la sécurité dans Léona	1	quartier	Lutte contre l'insécurité dans le quartier
GIE CETOM de Léona	1	quartier	Collecte et traitement des ordures, activités économiques
« And Taxxawu Talibé »	1	talibés	Encadrement socio-éducatif et d'utilité sociale
Cellule Ecole Milieu	2	Association de soutien aux écoles	Activités d'utilité publique

Source : enquête personnelle, Janvier, Février, Mars 2000.

**Tableau n° 26 : Tableau synoptique des associations ou regroupements à Diamaguène**

Nature de la structure	Nombre	Cibles	Domaines d'intervention et types d'activités
Associations Sportives et Culturelles	4	Jeunes garçons et filles	Activités sportives et culturelles Activités socio éducatives
Groupement de Promotion Féminine	6	Femmes Jeunes filles	Micro-crédit Encadrement socio-éducatif
Associations de développement de Diamaguène	1	quartier	Activités socio-éducatives Activités d'utilité publique
GIE centre de nutrition communautaire	2	Enfant mal nourris et femmes enceintes	Activités socio-éducatives et de mobilisation sociale
GIE CETOM de Diamaguène	1	Population du quartier	Collecte et traitement des ordures, activités économiques
« And Taxxawu Talibé »	1	Talibé	Encadrement socio-éducatif et d'utilité sociale
Cellule Ecole Milieu	2	Soutien aux écoles	Activités d'utilité publique

Source : enquête personnelle, Janvier, Février, Mars 2000.

### **Les Associations Sportives et Culturelles :**

L'ASC apparaît comme un groupement de jeunes, à l'échelle du quartier et ayant des relations affinitaires basées sur le sport et le théâtre. On en compte 10 dans les deux quartiers Reconnues par le Ministère de la Jeunesse et des Sports, ces ASC présentent toutes un même organigramme (Assemblée générale, Comité Directeur et Bureau) et sont structurées jusqu'à l'échelon national. Elles se regroupent en zones attachées soit à l'Organisme Départemental des Coordination des Activités de Vacances (ODCAV) à un niveau départemental, soit à l'ORCAV au niveau régional ou à l'ONCAV au niveau national.

Ces ASC ne fonctionnent que pendant les trois mois de vacances scolaires correspondant à la saison des pluies. Appelées « navétane », elles arrivent à mobiliser l'ensemble de la population du quartier du fait du réflexe identitaire qui sous tend son dynamisme. Même si les activités dominantes sont d'ordre sportif (football, basket ball) et culturel (théâtre), ces ASC interviennent aussi dans le cadre d'activités socio-éducatives et/ou d'utilité publique. C'est le cas des cours de vacances ou encore des actions de soutien aux jeunes élèves, des centres aérés, des actions de sensibilisation sur les maladies sexuellement transmissibles, la drogue, la préservation de l'environnement, bref sur les problèmes de société.

De même, les ASC ont pu réaffirmer leur présence au niveau du quartier à travers des actions d'utilité publique comme les opérations de « *set settal* » ou encore de reboisement, de remblaiement à l'approche de l'hivernage.

C'est ainsi que 4 ASC ont eu à participer, en Octobre 2001, à l'« opération d'investissement humain » destinée à assainir les quartiers de Sor sérieusement affectés par les effets de l'hivernage. Cette opération initiée par l'Association pour le Reboisement, la Biodiversité et la Restauration des Ecosystèmes du Sénégal (ARBRES) en collaboration avec l'ensemble des ASC de la zone 3 de l'ODCAV de Saint-Louis, avait pour objectif de débarrasser ces quartiers de déchets qui sont drainés par les pluies. Le remblaiement des zones basses souvent inondées (ces quartiers étaient occupés par des flaques d'eau susceptibles d'abriter des niches larvaires favorisant la prolifération de moustiques et la pandémie du paludisme) ainsi qu'un reboisement des voies publiques avec des espèces ombragères étaient également inscrits au programme de cette journée d'investissement.

Outre les autorités administratives et municipales, plusieurs autres structures publiques et régionales ont été mises à contribution pour assurer les besoins en matière logistique. Parmi ces structures, on peut citer le Service des Eaux et Forêts mais aussi la Division régionale de l'Environnement : elles ont mis à la disposition des participants 1000 plants de même que du petit matériel (râteaux, brouettes, pelles...), des chargements de sable et gravats, etc. pour effectuer l'opération.

### **Les Groupements de Promotion Féminine (GPF)**

Les quartiers de Léona et de Diamaguène n'échappent pas au phénomène de floraison des GPF qui surgissent un peu partout dans la ville de Saint-Louis ; on compte 15 GPF. Dans ces deux quartiers, la plupart des femmes, sont soit des domestiques, soit elles s'activent dans le petit commerce. Mais de telles occupations prennent surtout l'allure d'activités de survie ou de subsistance, en considération de la modicité des revenus, et qui sont immédiatement fondues dans la satisfaction des besoins familiaux. Au-delà de cette situation, le faible accès des femmes au crédit les pousse à intégrer les GPF dans l'espoir de faciliter un plus grand accès aux ressources stratégiques : accès au micro-crédit, forte solidarité lors des cérémonies familiales, tontine...

Ainsi, les groupements de femmes permettent à leurs membres de réaliser de petites épargnes pouvoir mieux épargner et bénéficier de la solidarité pour s'équiper (achat de matériels domestiques, comme ustensiles de cuisine, biens immobiliers ou encore des tissus). ou investir.

En outre, ils apparaissent comme des acteurs de mobilisation sociale par la promotion d'activités socio-éducatives en direction de leurs membres. C'est le cas notamment des cours d'alphabétisation en langue nationale en relation avec des projets, la formation aux activités de teinture, de couture, de transformation des produits locaux. Cependant, les groupements réalisent peu d'activités d'utilité publique au profit du quartier.

En réalité, les GPF constituent entre autres des lieux d'innovation comportementale, de changement social, de solidarité entre femmes vivant dans un même cadre de vie, de capitalisation des capacités collectives d'action et enfin de mobilisation de l'épargne locale.

Toutefois, la plupart de ces associations souffrent d'un vide institutionnel et fonctionnent au ralenti du fait des faibles moyens dont disposent leurs membres. Ces contraintes financières sont aggravées par le défaut d'appui surtout financier au niveau de la Commune de Saint-Louis. En effet, les rares organismes de financement ont des exigences difficilement soutenables par les populations démunies que constituent les femmes.

Faute d'appuis externes aux groupements, la presque totalité des GPF se cantonnent à de petites activités comme les tontines, la location de petits matériels de cuisine, les tours de micro-crédit rotatif. De même, le mode d'utilisation des fonds va dans le sens d'une rationalisation des ressources tirées de cette activité.

D'une manière générale, les groupements développent des systèmes semblables : à partir des cotisations des membres, ils instaurent un système de crédit rotatif permettant aux membres de disposer d'une petite somme pour lancer une activité économique. La somme est ensuite remboursée avec les intérêts. Du fait du faible niveau des cotisations, les sommes prêtées sont peu importantes, généralement 25000 à 100000 francs CFA pour une durée de 3 à 4 mois, en fonction de l'ancienneté et de la taille du groupement.

#### **Les Groupements d'Intérêt Economique (GIE) :**

Ils sont 5 au total dans les deux quartiers. La crise de l'emploi, qui sévit dans le pays depuis le début des années 1980, frappe durement la jeunesse : il y a trois fois plus de jeunes chômeurs que d'adultes chômeurs. Aussi, dans le but d'atténuer la pression du chômage dans les quartiers, l'Etat sénégalais encourage les jeunes à s'organiser en GIE.

Ainsi, dans le secteur des HLM, face aux nombreux cas de vols et d'agressions du fait du défaut d'éclairage public, l'ASC des HLM a organisé des jeunes du quartier en GIE. Ce GIE est chargé d'assurer la sécurité et le gardiennage moyennant une contribution mensuelle de chaque concession à hauteur de 1000 francs CFA. Les produits tirés de cette activité sont partagés entre le GIE et l'ASC. Par cette initiative, cette dernière a pu renforcer son poids socio politique dans le quartier.

Avec le développement aussi de la malnutrition dans les quartiers, Diamaguène dispose de deux centres de nutrition communautaire dirigés par deux GIE. Ce projet est conduit par l'AGETIP et concerne 5 quartiers de Saint-Louis dont celui de Diamaguène.

Chaque centre est géré par un GIE composé de deux hommes et de deux femmes, et a recensé 600 femmes bénéficiaires avec leurs enfants âgés de 0 à 3 ans. Lors de la première visite, les enfants sont pesés et leur état vaccinal est vérifié. Ceux qui ont un poids normal par rapport à leur âge doivent venir en consultation au centre chaque mois pour y être pesé. Les enfants malnutris font eux l'objet d'un suivi rapproché : leurs mères doivent suivre des séances d'Information, Education Communication (IEC) sur la nutrition et l'ensemble des questions qui concernent la santé du bébé. Des cours de cuisine leur sont également dispensés pour la préparation de repas nutritifs. Quant aux enfants souffrant d'une malnutrition sévère, ils sont orientés vers le dispensaire du quartier.

Le personnel des centres est composé de jeunes du quartier n'ayant pas *a priori* de connaissances médicales. Ils bénéficient en revanche d'une formation de trois semaines sur les questions de nutrition de manière générale, et sur les fonctions spécifiques qu'elles auront à exercer. Sur les quatre personnes, l'une assure l'accueil des femmes, une autre la pesée, la troisième mène les séances d'IEC et la dernière a la responsabilité de la gestion des stocks de vivres.

Le projet assure l'ensemble du coût des centres (fonctionnement, fourniture des aliments, rémunération des agents, etc.) pour une durée de 5 ans. La question se pose de savoir si à l'issue de cette période les centres seront à même de fonctionner de façon autonome avec les seules participations des bénéficiaires.

D'une manière générale, les habitants de Diamaguène et de Léona souhaitent une amélioration de leur cadre de vie, caractérisé par la saleté, ... ; en effet, du fait de la stagnation des eaux usées et des dépôts d'ordures ménagères sauvages, le quartier est sale. L'encombrement des rues avec la prolifération des ateliers et des étals qui y mènent leurs activités accentue encore ce sentiment. Aussi, deux GIE intervenant dans le domaine de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères ont vu le jour dans ces deux quartiers (nous y reviendrons plus en détail dans notre troisième partie).

### **Les Associations de Développement :**

Dans les quartiers de Diamaguène et de Léona, on compte deux associations de développement (« Jeunesse Action Développement » pour Léona et « Association de Développement de Diamaguène »). Elles jouent toutes les deux un rôle de mobilisation des populations du quartier autour d'urgences liées soit à l'inondation, au refoulement des réseaux d'évacuation des eaux usées, ou encore du défaut de l'éclairage public. Elles agissent surtout comme structures porteuses des contraintes des deux quartiers auprès des autorités de la Ville.

Ces associations de développement ont pu mener des activités d'utilité publique de grande envergure comme la réfection de murs ou de salles de classes dans les deux quartiers. Elles mènent également des activités socio-éducatives en direction des enfants (patronage, centre aéré...).

### **Les Cellules Ecoles-Milieu**

Les deux écoles R. NGom et B. Diaw ne sont pas situées sur le territoire de Diamaguène mais dans le quartier de Léona. Ces deux écoles sont caractérisées par leur effectif pléthorique, d'où la création de salles de classes en double flux, à tous les niveaux. Les deux écoles souffrent de façon aigüe du manque de tables bancs et de matériel didactique, tant pour les élèves que pour les enseignants. Les effectifs pléthoriques rendent pratiquement impossibles le suivi rapproché des élèves, ce qui a mené les associations à développer des cours de soutien et des cours de vacances. Malgré cela, le taux d'échec à l'entrée en sixième reste élevé et les élèves sont nombreux à abandonner sans aucun diplôme : 60% des élèves de CM2 quittent chaque année l'école sans aucun diplôme

Les CEM (une dans chacune des deux écoles) entrent dans la logique de réforme de l'école sénégalaise et visent à rapprocher celle-ci de son environnement immédiat à travers les élèves, les parents d'élèves, les associations, autorités et populations du quartier. Soutenues par la Fondation Paul Gérin Lajoie et le Partenariat Lille/Saint-Louis, les activités des CEM tournent autour de la réhabilitation de l'école ou du mobilier, de la mise en place de cantines scolaires, de fermes avicoles. L'ensemble sert de support pédagogique. Cependant, les CEM sont surtout confrontées aux problèmes de l'insuffisance de l'appui et de confusion de rôles avec les autres structures de promotion de l'école, à savoir l'association des parents d'élèves et la coopérative scolaire.

### **L'association « *And Taxxawu Talibé* »**

A Léona, on note la présence de figures religieuses liées aux confréries existantes au Sénégal ainsi de que nombreuses mosquées et « daaras » (écoles coraniques). Plusieurs écoles coraniques existent aussi à Diamaguène qui accueillent les enfants du quartier, ainsi que pour certaines des enfants venant de villages autour de Saint-Louis. Ces derniers sont à temps plein au « Daara » où ils logent. Les conditions de vie dans les « daaras » sont généralement très difficiles du fait de l'exiguïté de l'espace, de l'effectif pléthorique ainsi que des conditions d'hygiène souvent précaires. Les conditions de vie des talibés sont très difficiles et ont été décriées maintes fois.

L'association « and taxxawu talibé » essaye en relation avec l'ONG ENDA Tiers Monde du Relais Urbain Participation (ENDA TM RUP) et l'Association Culturelle des Affaires Islamiques (ASCAI) de venir en aide à ces jeunes pour améliorer leur cadre de vie : c'est dans ce cadre qu'en Juillet 2003, la cellule communale ENDA Tiers Monde du Relais Urbain Participation a remis un lot de matériel (brouettes, pelles, râteliers, produits de désinfection...) aux « Daaras » de la commune de Saint-Louis pour la sauvegarde de l'environnement dans les écoles coraniques, afin de préserver la santé des jeunes talibés. Ce programme de distribution de matériel de nettoyage a démarré depuis 2000 pour appuyer les organisations communautaires de base, les GIE de nettoyage des quartiers, puis des « Daaras ». L'objectif poursuivi par ENDA Tiers Monde-RUP en partenariat avec la commune de Saint-Louis et avec l'appui de la coopération autrichienne rentre dans un vaste programme de gestion urbaine des ordures dans l'environnement.

Les relations de ces associations locales avec des acteurs institutionnels comme la Municipalité se limitaient à des actions ponctuelles, comme des subventions dans le cadre d'activités. Ces subventions se traduisent en appui financier ou matériel ou à travers la prise en charge de la location d'un siège de l'association. Ce qui pose le problème de reproductibilité de telles actions.

Aujourd'hui, le souci de cohérence et de durabilité des actions de la commune de Saint-Louis, lié à l'émergence de la CCIADL, a permis à celle-ci de s'approcher davantage du mouvement associatif pour orienter la participation populaire vers des objectifs de développement. C'est dans ce cadre que la Commune, en relation avec la CCIADL d'abord, et l'ADC par la suite, a mis en place le Programme Renforcement et d'Appui au Développement des Quartiers (PRADEQ).

## **b/. La promotion de la participation des populations au développement de leurs quartiers : la mise en place du PRADEQ**

Le PRADEQ, né en 1995, fait suite au « Programme d'Animation Sociale Urbaine (PASU) » démarré en 1989 dans le quartier de Pikine. Ce changement d'appellation traduit la volonté de dépasser des projets ponctuels pour adopter une démarche plus globale dans un but communautaire.

Dans le cadre du Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté (PELCP), l'ADC a bénéficié d'un appui institutionnel en vue de renforcer son intervention dans les quartiers. Dans le souci d'impliquer l'ensemble des partenaires compétents à la gestion des quartiers et du mouvement associatif, ce programme est soutenu dans sa mission par une commission pluridisciplinaire composée de services déconcentrés de l'Etat : le Centre Départemental d'Education Populaire et Sportive (CDEPS) et le Service de Développement Communautaire (SDC), ainsi que les structures fédératives d'association : le Conseil Communal de la Jeunesse (CCJ) et l'Organisme Départemental de Coordination des Activités de vacances (ODCAV).

Le PRADEQ se propose d'appuyer les initiatives d'auto promotion à l'œuvre dans les quartiers de la Ville, notamment à travers la mise en place d'un cadre d'intervention adéquat (Conseil de Quartier ou CQ) d'une part, et d'autre part à travers la définition et la mise en œuvre de Plan de Développement de Quartier (PDQ). Son intervention couvre trois domaines. D'abord, un appui institutionnel pour mobiliser les structures et les personnes ressources<sup>213</sup> autour d'un Comité de Pilotage et plus tard autour d'un Conseil de Quartier. Celui-ci joue à la fois le rôle de coordination des différentes actions se déroulant dans le quartier, de consultant et enfin d'intermédiaire en tant qu'interlocuteur privilégié des partenaires extérieurs.

Ensuite, il apporte un appui méthodologique au Comité de Pilotage. A ce niveau, le PRADEQ initie des études du quartier débouchant sur l'élaboration de Plan de Développement du Quartier (PDQ). Enfin, sur le plan des ressources, le programme fait le montage des projets prioritaires issu du PDQ, accompagne le Conseil de Quartier dans sa quête de financement après l'accord de la Municipalité.

---

<sup>213</sup> Trois critères permettent d'identifier une personne ressource : elle dispose d'une expertise avérée dans un domaine précis, elle dispose d'une forte capacité de mobilisation sociale, elle dispose d'un capital relationnel et/ou financier important.

Ce programme de mise en place de Conseils de Quartier a débuté avec celui de Diamaguène en 1995. Il a abouti à la mise en place de 5 CQ :

- Diamaguène, démarré en 1995 et officialisé en 1996
- Léona, démarré en 1996 et officialisé en 1999
- Darou démarré en 1996 et officialisé en 2002
- Eaux Claires/Diaminar, démarré en 2000 et officialisé en 2002
- Khor démarré en 2000 et officialisé en 2002.

Le nombre de Conseils de Quartiers s'est accru ; il est passé de 5 à 8 avec les trois nouvelles créations installées respectivement à Guet Ndar, Ndar Toute, et Goxxumbacc dans la Langue de Barbarie. Cette extension est rendue possible par un arrêté municipal datant de 1997, par lequel la Municipalité a demandé à l'ADC d'étendre le PRADEQ à l'ensemble des quartiers de la ville. L'objectif était de couvrir plus de 75% des quartiers en 2004. Mais aujourd'hui, la Commune ne compte que 8 Conseils de Quartier.

Comme les autres Conseils de Quartier, les objectifs du Conseil de Quartier de Diamaguène s'articulent autour de la structuration des acteurs de quartier (essentiellement populations, associations, regroupements) et de la contribution à la réalisation des projets et actions identifiées dans le cadre de la réalisation du PDQ. Ainsi, il doit constituer l'interlocuteur privilégié pour toute intervention liée à des actions de développement dans le quartier.

C'est dans ce contexte que rentre le projet de réhabilitation et d'extension de la Maison De Quartier (MDQ) de Diamaguène. Lancé en 2000, le projet répond à trois objectifs : d'abord, doter le CQ d'un local lui permettant d'assurer sa mission de coordination, d'animation et de promotion du développement local du quartier ; ensuite, offrir aux populations des formations diverses comme parchemin pour leur insertion dans la vie active ; enfin, créer un lieu d'échanges, de rencontres et de divertissement pour les populations.

De ce fait, les bénéficiaires du projet sont les populations du quartier qui sont assurées de disposer d'un lieu de rencontre, d'échanges culturels et de divertissements, les habitants du quartier souhaitant acquérir des formations professionnelles et les associations et regroupements qui disposeront ainsi d'un lieu de rencontre et d'expression.

Dans ce cadre, la commune de Saint-Louis est le maître d'ouvrage du projet et le CQ de Diamaguène le maître d'ouvrage délégué. Ce projet s'intègre donc dans un processus plus global de structuration des acteurs locaux et de renforcement de la gouvernance locale au sein des quartiers en donnant aux CQ les moyens d'agir pour le développement de leur quartier.

Les partenaires des projets de MDQ se déclinent comme suit :

- la commune de Saint-Louis, qui affecte les terrains ou locaux à des fins exclusivement communautaires dans le but d'y installer des MDQ. Elle apporte, de plus, un appui financier et un suivi par le biais de l'ADC.
- l'ADC qui a en charge l'élaboration des dossiers avec les CQ, l'intermédiation avec les partenaires, le suivi de la mise en œuvre des activités et l'évaluation.
- le Partenariat Lille Saint-Louis soutient les maisons de quartier par une assistance technique et financière qui s'est traduit par la mise en place de formations en hôtellerie, tourisme et restauration au sein de la maison de quartier. Les personnes ciblées sont les jeunes et les femmes ayant des difficultés à s'insérer dans la vie active, souvent faute de formation. Le tourisme étant un secteur en pleine extension à Saint-Louis, il apparaît intéressant de former des personnes à ce type de métier. Ces formations ont nécessité la construction et l'équipement d'une cuisine, de salles de cours théoriques et de salles de cours pratiques.
- la fondation Léo Lagrange International.

Le projet de maison de quartier de Diamaguène consiste à réhabiliter et à étendre les anciens locaux du service d'hygiène dans le but de créer un lieu communautaire et central pour les activités du quartier.

Les activités propres à la maison de quartier devraient permettre le développement du quartier à travers différentes approches :

- atelier de formation professionnelle en teinture, couture sérigraphie, etc. Certains GPF du quartier disposent déjà de projets de formation qui ne demandaient qu'à pouvoir profiter du local et de petits matériels leur permettant de démarrer des activités.
- centre d'appui conseil aux porteurs de projets : les membres du CQ ayant reçu des formations en technique de montage de projets, ils sont à même d'appuyer les porteurs pour le montage de leurs projets. Ainsi, une salle est réservée à cet effet permettra au CQ d'assurer pleinement sa mission.
- lieu de spectacles et de loisirs : une scène aménagée permettra de développer des spectacles mais également de disposer d'un espace de loisirs pour les écoles du quartier.
- espace multimédia : à travers l'accès à Internet, cet espace permettra à tous de réaliser des recherches (notamment pour les étudiants, les porteurs de projets ou les personnes désirant créer une entreprise).
- bibliothèque et espace audiovisuel
- siège du Conseil de Quartier et des associations et regroupements qui permettra à chacun de jouer pleinement son rôle de coordination et de mise en œuvre du développement du quartier.

- espace lucratif et de convivialité (buvette, télécentre).

Les activités répertoriées ci-dessus sont spécifiques aux activités d'une maison de quartier ; cependant, cet institut a tenu à la mise en place de formation en hôtellerie restauration.

La commune de Saint-Louis a pour projet de développer dans chaque quartier une Maison (de quartier). Or, à ce jour seulement deux quartiers sont concernés : il s'agit de Diamaguène et Eaux Claires/Diaminar.

Cette approche quartier vient compléter l'approche ville, toutes deux développées par la Commune et le PLSR au sein de l'ADC. L'objectif principal de l'action du PRADEQ est l'amélioration des conditions de vie des populations des quartiers. En particulier, ce programme vise à mobiliser les acteurs de la base dans la prise en charge du développement de leur quartier et à promouvoir la citoyenneté et la démocratie locale en favorisant un dialogue entre populations, Commune et partenaires au développement.

Plus précisément, au sein des quartiers, les acteurs mobilisés sont les membres des OCB mais également le délégué de quartiers (représentant de la Mairie), les élus municipaux résidant dans le quartier et les personnes ressources du quartier (trois critères permettent d'identifier une personne ressource : elle dispose d'une expertise avérée dans un domaine précis ; elle dispose d'une forte capacité de mobilisation sociale ; elle dispose d'un capital relationnel et/ou financier important).

Le PRADEQ veut que les Conseils de Quartier soient des structures réellement représentatives de l'ensemble la population du quartier.

#### **- Les Conseils de Quartier (CQ) :**

Ils constituent des outils de gestion de proximité permettant au quartier de se structurer et de promouvoir son développement communautaire. Constitué par les diverses entités associatives ainsi que les autorités du quartier, le Conseil de Quartier, reconnu par arrêté municipal est un espace de concertation et de mise en cohérence des actions et des acteurs autour des problèmes de développement du quartier. De ce fait, il rend compte d'un cadre de promotion de la citoyenneté et de la démocratie locale. La démarche se voulant donc avant tout participative, plusieurs étapes sont à noter avant la mise en place officielle du Conseil de Quartier.

Pour faire face à leurs missions, les Conseils de quartier élaborent un outil de planification stratégique, à savoir le Plan de Développement de Quartier (PDQ). Le processus d'élaboration du PDQ constitue le socle à partir duquel les actions de développement sont identifiées et réalisées. C'est cela qui permet d'assurer la cohérence des actions du quartier avec celles de la ville et de contribuer à la formulation d'une vision stratégique du développement ainsi qu'à la définition de plans d'actions qui ne manqueront pas d'aider à asseoir les bases d'un développement local.

**- Une démarche participative de développement local : le processus d'identification des projets de développement à travers le PDQ**

L'élaboration des outils de planification stratégique, que sont les Plans de Développement de Quartier, est le résultat d'une démarche participative de développement local initiée par la commune de Saint-Louis avec l'appui du PLSR en tant que relais de la coopération décentralisée. Ce travail est réalisé par le Programme de Renforcement et d'Appui au Développement de Quartiers (PRADEQ)<sup>214</sup> qui, au sein de l'Agence de Développement Communal (ADC) de Saint-Louis, agit à l'échelle des quartiers de la ville, en complément de l'approche ville développée par les Assises.

Après la validation du Programme de Développement Communal (1998-2008), une des tâches de l'Agence de Développement Communal (ex CCIADL) consiste à assurer l'articulation et la cohérence entre les Plans de Développement de Quartier et le Programme de Développement Communal.

L'élaboration des Plans de Développement de Quartier ne constitue pas une action isolée mais s'intègre à un processus d'appui à la structuration et à l'auto promotion des quartiers de la ville de Saint-Louis autour de Conseils de Quartier. Ce double appui de renforcement des capacités organisationnelles et techniques vise à structurer le quartier et à le doter d'un outil de planification stratégique de son développement, à savoir le PDQ.

---

<sup>214</sup> En effet, une démarche de la Commune appuyée par le Partenariat Lille Saint-Louis et sa Région (PLSR) consiste à organiser les structures associatives et autres groupements au sein des quartiers en vue d'impliquer les populations dans le devenir de leur territoire (Programme de Renforcement et d'Appui au Développement des quartiers : PRADEQ).

L'élaboration des outils de planification stratégique, que sont les Plans de Développement de Quartier, est le résultat d'une démarche participative de développement local initiée par la commune de Saint-Louis avec l'appui du Partenariat Iille/Saint-Louis et sa Région (PLSR) en tant que relais de la coopération décentralisée.

**- Les différentes étapes et la méthodologie de l'élaboration : l'exemple du PDQ de Diamaguène :**

L'élaboration du PDQ de Diamaguène est basée sur un processus participatif articulé en plusieurs étapes circulaires où l'appropriation de la méthodologie ainsi que la validation consensuelle sont érigées en principes. Le but d'une telle démarche n'est pas seulement d'aboutir à des résultats fiables et pertinents, mais c'est surtout de faciliter une meilleure maîtrise des problèmes du quartier par les populations ainsi qu'une appropriation de quelques outils méthodologiques utiles pour appréhender ces problèmes.

En outre, ce processus d'élaboration du PDQ n'est pas isolé et s'intègre au renforcement des capacités d'action des Conseils de Quartier. Cet appui complémentaire de renforcement des capacités organisationnelles et techniques vise à structurer le quartier en un CQ et à le doter d'un outil de planification de son développement.

Plusieurs étapes peuvent être retenues dans ce processus :

**Le Comité de pilotage :**

Il a reçu mandat pour la définition du plan de développement du quartier en collaboration avec le PRADEQ. Il est formé de 32 personnes dont 25 représentent des organisations du quartier<sup>215</sup>. Les 7 autres sont le délégué de quartier, un représentant des notables, un représentant des autorités religieuses et les 4 conseillers municipaux du quartier.

A l'issue du Comité de Pilotage (CP), trois commissions thématiques ont été créées pour réaliser un état des lieux du quartier. Il s'agissait des Commissions Action sociale, Aménagement et Environnement et enfin Education, Emploi et Formation dont les membres étaient des mandataires de structures composant le CP.

---

<sup>215</sup> A savoir 4 associations sportives et culturelles (ASC), deux associations thématiques, 14 groupements féminins, les deux associations de parents d'élèves et les deux cellules écoles milieu des écoles Boly Diaw et Rawane Ngom, ainsi que le Comité de Santé du dispensaire de Diamaguène.

**L'état des lieux :**

Un état des lieux, visant à recenser de façon exhaustive les infrastructures, les équipements, les activités économiques, les structures éducatives, la typologie de l'habitat, ainsi que tout autre point remarquable, a été mené dans le quartier. L'état des lieux consiste à déterminer les axes fondamentaux du développement du quartier et à fournir une base de données générale sur laquelle devraient s'appuyer des enquêtes statistiques complémentaires.

**Les enquêtes :**

Des enquêtes statistiques sont menées auprès des ménages et des opérateurs économiques du quartier par des personnes habitant le quartier. Il s'agit de dresser les conditions de vie des ménages et d'indiquer les secteurs économiques investis par les populations du quartier. La corrélation des informations fournies par l'état des lieux et celles obtenues grâce aux enquêtes au niveau des ménages et des opérateurs économiques du quartier, constitue la base du diagnostic.

**Les restitutions/validations :**

Un pré rapport de ce diagnostic a été soumis à l'appréciation de la population du quartier ainsi qu'à ses différentes composantes lors de séances de restitution/validation. Ces groupes *focus* ont permis à la fois de valider les résultats des études, de les amender si nécessaire, mais aussi de déterminer les trois problèmes prioritaires du quartier ainsi que ceux de chacun des groupes cibles. Le diagnostic validé a constitué le document de base de la première partie du PDQ.

**Les ateliers de planification participative :**

A partir des problèmes recensés dans le diagnostic et lors des restitutions, des ateliers de planification stratégique participative sont venus compléter l'ensemble de la démarche. La méthode de planification des projets par objectifs, dite « ZOPP », a été utilisée afin d'assurer une analyse consensuelle des problèmes et priorités, la définition d'objectifs clairs et opérationnels.

La première étape a consisté à travailler autour des problèmes du quartier. Ainsi, la validation/harmonisation des problèmes identifiés au cours des restitutions de l'étude diagnostic a été suivie de séances d'analyse qui ont permis de déterminer pour chaque problème, les principales causes et conséquences. Ensuite, les problèmes ont été classés en composantes puis hiérarchisés selon l'ordre de priorité au niveau du quartier.

La seconde étape de l'atelier a permis de traduire les problèmes en objectifs opérationnels de développement et définir un plan d'opération des actions à mener pour promouvoir le développement communautaire du quartier.

Le Plan de Développement du Quartier est l'aboutissement de ce processus de développement local participatif. Il constitue un document de planification stratégique opérationnel et consensuel mais qui demande toujours à être actualisé en fonction de l'évolution de l'environnement interne et externe.

Le PDQ est articulé autour de deux grandes parties. La première dresse un diagnostic global du quartier de Diamaguène tandis que la seconde partie détermine ses orientations stratégiques. Ce processus constitue le terreau à partir duquel sont identifiées les actions de développement du quartier. Ainsi, grâce à cette démarche, les populations ont une maîtrise de leurs problèmes de développement et ont renforcé leur capacité en planification du développement communautaire. Elles cessent ainsi d'être des bénéficiaires en se positionnant comme de véritables acteurs qui, grâce à leur PDQ, orientent les actions des partenaires au profit du développement du quartier. Enfin, différentes micro-activités sont réalisées par les Conseils de Quartier en vue de conforter la mobilisation sociale dans les quartiers, et même des projets structurants commencent à être mis en œuvre.

Nous citerons, à titre d'illustration, le Projet d'assainissement de Diamaguène, l'un des quartiers difficiles de Saint-Louis où la démarche d'appui aux quartiers a été testée pour la première fois.

### **c/. L'articulation entre l'échelle ville et l'échelle quartier : le Projet d'Assainissement de Diamaguène**

L'élaboration du Plan de Développement de Quartier (PDQ) a permis d'identifier l'assainissement comme problème prioritaire, à travers deux composantes, à savoir la gestion des ordures ménagères et l'appui des ménages démunis (pour qu'ils accèdent à un système d'assainissement individuel adéquat).

#### **Gestion des ordures ménagères :**

Devant l'absence d'une collecte régulière des ordures par la Régie Municipale, le « *Kurel Suxali Jamaguene (KSJ)* » (traduction en wolof de Association pour le Développement de Diamaguène) a sollicité l'intervention du Projet CETOM (Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères) au sein de Diamaguène. Aujourd'hui, un GIE composé de jeunes chômeurs du quartier a été mis en place. Utilisant un système de traction animale (chevaux), le GIE collecte quotidiennement les ordures des ménages, moyennant une contribution mensuelle de 750 francs CFA. Le « KSJ », à travers sa Commission Santé/Environnement, assure un suivi rapproché de sa prestation.

#### **Projet d'assainissement :**

Toutefois, la plus grande action du « *Kurel Suxali Jamaguene* » est en cours de réalisation avec le projet d'assainissement de Diamaguène. Situé dans le faubourg de Sor près du Fleuve, le quartier de Diamaguène se caractérise par une insalubrité et une absence d'hygiène collective. Cette situation semble être liée au mauvais fonctionnement du réseau d'égout, ainsi qu'à l'imperméabilité des fosses. Ainsi, l'assainissement est-il le problème prioritaire dont souffrent la plupart des ménages.

L'assainissement, identifié comme problème prioritaire du quartier, à travers le PDQ, a fait l'objet d'enquêtes complémentaires afin de mieux préciser sa nature et ses composantes. Des études techniques menées, par les Services de l'Hygiène, et appuyées par le PRADEQ ont révélé la nécessité de réaliser le projet en deux phases :

- la première phase concerne les ménages les plus démunis du quartier qui ne disposent en matière d'assainissement, d'aucun système, d'un système dégradé, d'un système hors d'usage ou d'un système situé dans la rue (ce qui est interdit par la législation en vigueur) ;
- la seconde phase est surtout une phase de consolidation devant consister en une généralisation des fosses étanches, compte tenu du niveau de la nappe phréatique sous le quartier.

D'un coût de plus de 40 millions de francs CFA, le projet est financé par le Fonds Européen de Développement (FED) à travers le PPGE (Programme Prioritaire de Génération d'Emplois) à hauteur de 75% contre 25% pour la Commune, le Partenariat Lille/Saint-Louis et sa Région ainsi que les populations<sup>216</sup>. Des cotisations ont été instituées au niveau des associations du quartier, des cartes de soutien déposées au niveau des personnes ressources de la ville et des manifestations lucratives organisées afin de venir en appont à la contribution financière des bénéficiaires. Le projet prévoit la construction de :

- 112 fosses étanches ;
- 104 sanitaires ;
- le raccordement à l'égout de 26 ménages.

Il a permis d'améliorer l'hygiène et la santé publique dans le quartier. Il concerne d'abord les familles les plus démunies dans le quartier et n'ayant pas un système d'assainissement adéquat. En outre, il a permis de lutter contre le chômage, en privilégiant les manœuvres et maçons du quartier. Ainsi, des chômeurs ont pu accéder à des emplois rémunérés. Les ressources distribuées sont estimées à hauteur de 25,93% du coût total des opérations, soit quelques 11.903.140 francs CFA.

L'élaboration et la mise en œuvre du projet ont fait intervenir plusieurs acteurs afin de garantir une démarche consensuelle mais efficace. Cependant chaque acteur est responsabilisé en fonction de son niveau d'organisation et de compétence. Le « *KSJ* », en tant que Conseil de Quartier représente les ménages bénéficiaires et se charge de leur mobilisation sociale et financière. Il participe à l'élaboration du dossier ainsi qu'au dispositif de suivi. Des tâcherons résidant au sein du quartier sont choisis pour réaliser les ouvrages. Les services techniques municipaux et régionaux se chargent du suivi technique des réalisations. L'Agence de Développement Communal assure le montage technique du dossier ainsi que la coordination du projet. La Commune et le Partenariat Lille/Saint-Louis et sa Région (PLSR) participent au cofinancement avec les bénéficiaires.

---

<sup>216</sup> Selon Magol Guèye, président du Conseil de Quartier de Diamaguène, les populations y ont participé à hauteur de 3.500.000 francs CFA.

La démarche de développement local a permis à la population de Diamaguène de déterminer elle-même ses priorités et de mettre en œuvre des actions de développement en relation négociée avec des partenaires à la fois institutionnels, techniques et financiers. En outre, elle va dans le sens d'une optimisation de la capacité collective d'action orientée vers des objectifs de développement communautaire, une appropriation d'un nouveau cadre organisationnel, un plus grand rapprochement avec l'institution municipale ainsi qu'une pratique de démocratie locale et de gouvernance locale à l'échelle du quartier.

## CONCLUSION DE LA PARTIE

Saint-Louis est une vieille ville marchande qui s'est développée à partir d'un important pôle de communication avant d'être confrontée aujourd'hui à un déclin économique et administratif ; ce qui ne la place désormais qu'au rang de ville secondaire du pays derrière Dakar, Thiès et Kaolack. En effet, le fleuve Sénégal qui faisait de la ville un centre portuaire important pour le commerce Atlantique et une porte d'entrée du Sahel joue actuellement un rôle faible dans les échanges. Le port de Saint-Louis reconstruit en 1980 est non fonctionnel car le chenal d'accès n'a pas vu le jour et on note l'existence de la « barre » au niveau de l'embouchure : *« il s'agit de bancs de sable qui se déplacent constamment, sous les effets conjugués de la marée, des vents dominants et du courant fluvial. Cette barre borde également la côte Ouest de Langue de Barbarie où elle est une préoccupation majeure pour les pêcheurs locaux, qui sont obligés de faire preuve d'adresse et de savoir-faire afin de la franchir sans encombre »*<sup>217</sup>. Les navires modernes ne peuvent plus naviguer sur le fleuve ni même accoster sur la langue de Barbarie pour une deuxième raison : *« le fleuve Sénégal, long de 1790 Km, qui prend sa source en Guinée et couvre un bassin versant de 355000 Km<sup>2</sup>, n'est que médiocrement navigable. Il est barré par des seuils rocheux et des bancs de sable et sauf pendant la crue d'hivernage, les bateaux ne peuvent pas le remonter au-delà de Podor, à 270 Km en amont de Saint-Louis »*<sup>218</sup>.

Le chemin de fer qui dessert la Région sur 33 km et reliant la Ville à la capitale Dakar a joué un grand rôle dans les relations entre Saint-Louis et le reste du pays jusqu'à la suppression récente du trafic.

Le réseau routier revêtu, long de 633 km longe la vallée du fleuve et relie Saint-Louis aux principaux centres urbains et supporte l'essentiel du trafic de biens et de personnes du Walo (Delta du fleuve Sénégal) et de la Vallée. Cette activité a créé un certain dynamisme dans la Ville comme point de passage obligé de l'essentiel du trafic régional ; cependant, compte tenu de la configuration trop allongée de la Région qui augmente les distances à parcourir, l'absence de liaison de qualité entre le Walo et le Diéri influence négativement le pouvoir de polarisation de Saint-Louis par rapport à l'ensemble de la Région. En effet, le vaste Diéri est encore enclavé et sous-exploité.

---

<sup>217</sup> Dufour Céline, 2002 : *Etude géographique d'un patrimoine urbain en Afrique de l'Ouest. Le cas de Saint-Louis du Sénégal*, Collection mémoires et documents de l'UMR PRODIG, Paris, p. 21.

<sup>218</sup> Dufour Céline, op. cit., p. 21.

Aujourd'hui tout trafic maritime a cessé à Saint-Louis, où les quais sont désormais à l'abandon. L'aire d'influence de la Ville est en fait très limitée et excentrée par rapport au reste du pays. Tournant le dos à la mer et dépourvu d'un arrière-pays industrialisé, Saint-Louis, semble à l'écart des grands courants économiques modernes ; elle a donc intérêt à se focaliser sur la mise en valeur du Delta à travers l'OMVS, afin de relancer une économie aujourd'hui vacillante.

La Ville donc n'a plus les moyens de gérer sa croissance démographique régulière alimentée par des flux de son *hinterland* rural et des pays frontaliers. Face à cette croissance démographique extrêmement rapide (la population saint-louisienne a triplé en l'espace de 30 ans : 1960-1990), le SDAU de Saint-Louis élaboré en 1975, instrument classique de planification montre alors ses limites, restant trop rigide et lourd ; il connaît en conséquence un très faible degré de mise en œuvre.

L'approche développement local adoptée par la Municipalité, à une double échelle complémentaire ville et quartier, par le biais de l'ADC, se veut globale et transversale, et vise un développement intégré sur l'ensemble de l'espace urbain.

L'articulation entre l'échelle ville et l'échelle quartier devrait permettre à terme de conforter la gouvernance locale par le renforcement des capacités d'action des acteurs locaux. Parmi les dossiers et programmes pilotés par la CCIADL et passés aujourd'hui à l'ADC, figure le projet Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères et l'élaboration d'un Plan Global de Nettoyement de la Ville (PGN) ; ce qui abouti à la mise en place d'un système de gestion partagée des ordures ménagères à Saint-Louis.

## **TROISIEME PARTIE**

# **L'APPROCHE PARTICIPATIVE, FONDEMENT DE L'ELABORATION DES POLITIQUES COMMUNALES : EXEMPLE DES ORDURES MENAGERES**

Malgré les contraintes de son site (site marécageux et inondable pendant les périodes de crue favorisé par une faible altitude et une absence de pente), Saint-Louis connaît aujourd'hui une forte croissance démographique mais aussi une extension spatiale avec quelquefois des lotissements sans aménagements préalables et spécifiques. La Ville connaît des difficultés énormes non seulement pour l'évacuation des eaux usées et pluviales mais aussi pour l'évacuation des ordures ménagères (nettoyement et balayage des rues ; enlèvement et destruction des ordures ménagères). En effet, la ville ne disposant que de très peu de dépôts aménagés, les ordures sont régulièrement jetées dans la nature entraînant des situations d'insalubrité chronique.

De plus, les fonctions urbaines actuelles de Saint-Louis sont aujourd'hui très réduites et peu diversifiées. La pêche, qui concerne essentiellement le quartier de Guet Ndar sur la Langue de barbarie, est une activité économique qui semble bien se porter. Le secteur touristique se développe aussi. En effet, avec le déclin de ses anciennes fonctions de commandement (fonction administrative, fonction politique), Saint-Louis se voit donc aujourd'hui de valoriser ses points forts : son parc naturel et son patrimoine. C'est ainsi que la Ville s'est reconvertie dans le tourisme en s'appuyant d'une part sur son image de vieille cité coloniale et d'autre part sur sa situation (embouchure du fleuve Sénégal) et son environnement (parc de Djoudj et Langue de Barbarie) qui en font une ville à fort potentiel touristique. Pour ce faire, ce secteur aura néanmoins besoin de l'aide de la Municipalité qui devra se charger de rendre la Ville plus propre c'est-à-dire trouver une solution efficace et pérenne aux problèmes posés par la collecte et l'évacuation des ordures ménagères. Celles-ci, en plus de véhiculer une image négative, sont vectrices de maladies et de pollution. Ces aspects sont renforcés par leur utilisation brute comme matériaux de remblaiement dans les zones inondables.

Cependant, l'analyse des communes et des municipalités qui les dirigent, notamment Saint-Louis, met en exergue, entre autres, la faiblesse des ressources impliquées dans la gestion urbaine, parmi d'autres facteurs bloquant le développement local. Comment en sortir ? L'érection des communes en collectivités locales dotées d'autonomie de gestion des affaires locales, est une tentative de sortie qui, en tant que tel est aussi une ouverture qui permet un appel vers l'extérieur. Une telle vision a été prise en compte dans l'élaboration des politiques communales qui se fondent, désormais, sur une approche participative pour venir à bout des problèmes posés par la croissance urbaine. Ceci est intervenu dans une période qui marque la rareté des ressources budgétaires de l'Etat et des communes et la fin de l'Etat providence. Une situation qui a, du coup, brisé la frontière public/privé, laissant la place aux initiatives ascendantes, relayées et renforcées par les acteurs institutionnels privés, organismes internationaux, ONG et bailleurs de fonds. Sur le plan de la salubrité, ces nouvelles procédures ont donné naissance à de nombreuses actions en partenariat bilatéral et multilatéral

## **I/. DES PROBLEMES DE COLLECTE ET D'EVACUATION DES ORDURES MENAGERES**

### **A/. UNE QUANTITE D'ORDURES COLLECTEE INSUFFISANTE PAR RAPPORT A CELLE PRODUITE**

#### **1/. A l'échelle nationale :**

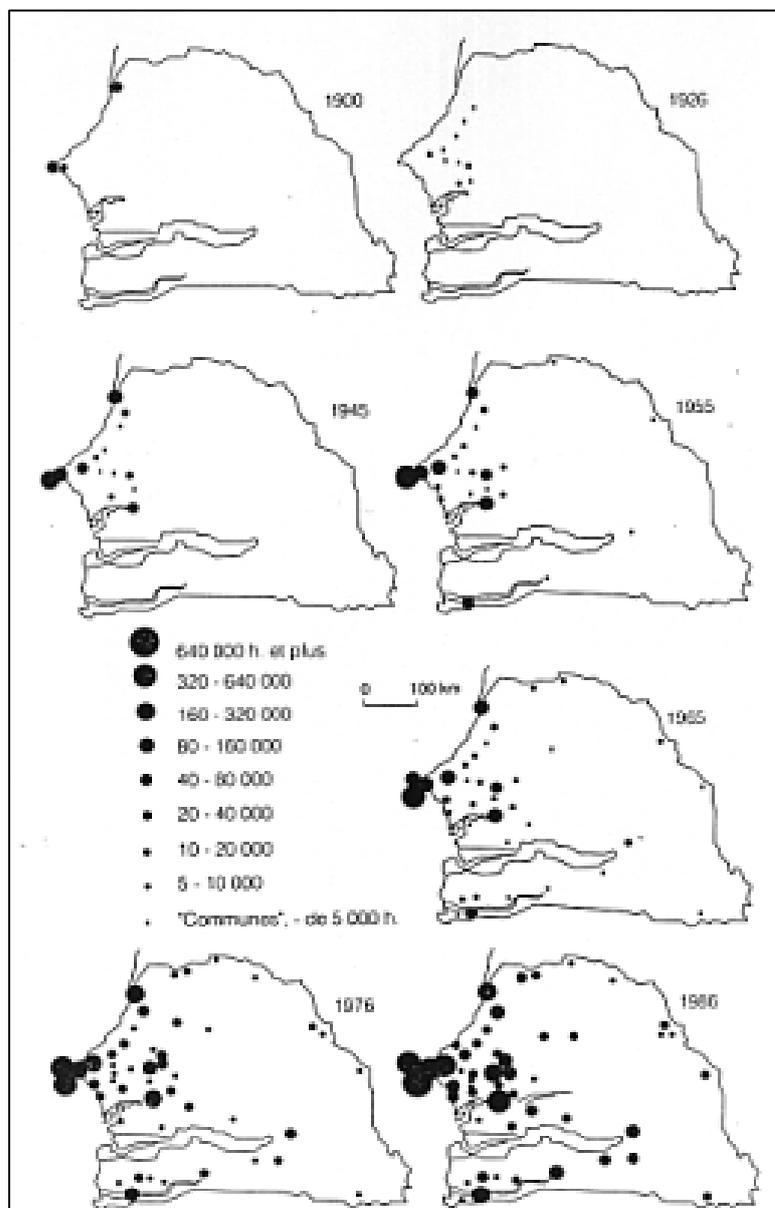
De 540.000 tonnes en 1990, le volume des ordures produites par les villes sénégalaises est passé à 810.000 tonnes en 2002, soit une augmentation de 50% en 12 ans. Cette importante production d'ordures est liée à la rapidité de l'urbanisation et au lien entre niveau de développement et ordures ménagères<sup>219</sup>.

D'une part, si l'évolution des villes et du nombre de citoyens est fulgurante, l'armature urbaine demeure déséquilibrée avec une trop grande disparité dans la distribution des villes sur le territoire national ; le littoral Atlantique jusqu'à une profondeur de 100 km à l'intérieur des terres regroupant la majorité d'entre elles (voir carte n° 12).

---

<sup>219</sup> Sarr Cheikh, 2004 : « *Les ordures ménagères dans les villes sénégalaises : des déchets à la ressource, l'étirement d'une longue crise* », 15 pages, UER-Géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis.

Carte n°12 : La conquête urbaine au Sénégal :



Source : Mainet Guy : « la conquête urbaine au Sénégal », p. 19  
 In Urbanisation dans les espaces tropicaux, CEGET, 1991.

Cette partie « utilisée » du pays concentre les trois quarts des activités, elle produit aussi l'essentiel de la richesse du pays. S'y est développé naturellement un grand marché de consommation, producteur de déchets de toutes sortes liés aux activités économiques et domestiques.

D'autre part, les villes se définissent en général à partir de la démographie qui est connexe à l'émergence d'un grand marché de consommation. D'aucuns disent que la production de déchets est liée à la consommation, qui est elle-même déterminée par le niveau de vie. Bien que le Sénégal reste un pays pauvre<sup>220</sup>, le taux d'accroissement de la population est cependant largement inférieur à celui du Produit Intérieur Brut (PIB) sur la décennie 1988-1998. De 1551,5 milliards en 1991, le PIB est passé à 2761 milliards en 1998, soit une augmentation annuelle de plus de 7%<sup>221</sup>. Ce rythme relativement élevé d'accroissement de la création de richesses nationales s'est traduit par une augmentation du PIB par tête qui est passé de 212.534 f. CFA en début de décennie, à 306.778 en 1998. L'accroissement des richesses par habitant s'est établi à 5% pendant la période considérée (1990-1998).

Mais, pour la majorité de la population, l'essentiel des revenus disponibles est consacré à la consommation alimentaire (A. Wane, 2004). Ce type de consommation est une très grande pourvoyeuse de déchets et constitue la plus grande part des déchets domestiques. Les déchets sont aussi constitués des résidus des activités informelles principalement les commerces et les services de ventes<sup>222</sup> qui se sont installés sur les trottoirs des villes. A la faiblesse des résidus industriels due au manque d'industries, se sont substituées des activités commerciales et de prestation de services elles mêmes multi utilisatrices de ces rebuts qu'elles recyclent. Elles en rejettent dans la nature les parties les moins biodégradables, tels les objets en plastiques.

---

<sup>220</sup> « La proportion de ménages pauvres, qui s'établissait à 33% (Résultats de l'Enquête sur les Priorités, 1991-1992) en 1992, est passée à 58% (Résultats de l'Enquête Auprès des Ménages, 1994-1995) », op. cit. p. 155.

<sup>221</sup> Le secteur informel est le principal secteur d'activité des villes et y résume la fonction économique. Ce secteur occupe jusqu'à 80% des activités d'une ville comme Dakar, qui est pourtant la plus industrialisée du pays In Sarr c., op. cit. p. 3.

D'où l'idée que la production de déchets solides est proportionnelle à la taille de la population<sup>223</sup> : plus elle augmente en quantité et en qualité (niveau de vie), plus la production d'ordures est élevée. La composition des ordures ménagères est très variable. Elle est fonction de l'urbanisation, des saisons, des modes de vie et du niveau de vie. Par conséquent, les déchets urbains sont constitués d'une variété infinie de matières produites par les populations. A ceux de la nourriture, s'ajoutent ceux issus des emballages/conditionnement : cartons, bouteilles, plastiques, appareils usagés ou démodés...

Dans un pays comme le Sénégal, un citoyen génère environ 500g de déchets par jour soit 180 kg par an. Cela représente pour une population de 9.000.000 d'habitants environ 4500 tonnes d'ordures à conditionner, enlever, transporter, traiter ou recycler quotidiennement. Le volume de ces rebuts souvent encore utilisables devient un véritable problème d'autant plus redoutable que certains de ces produits ne sont pas naturellement dégradables.

Selon une étude réalisée par le Service National d'Hygiène citée par Thiombiano (2000), seulement « 43% des ménages au Sénégal évacuent de manière adéquate les ordures »<sup>224</sup>. Pour la grande majorité des consommateurs donc, les efforts pour tenir propre les espaces privatifs qui englobent les maisons ne sont pas relayés dans la rue et dans les espaces publics et collectifs attenants à l'habitat. Ces derniers sont très vite transformés en dépotoirs sauvages où s'amoncellent les ordures produites par les ménages riverains, devant l'insatisfaction du système institutionnel de ramassage.

Cette trop grande disproportion entre la quantité d'ordures produites et celle collectée se retrouve aussi dans la ville de Saint-Louis.

---

<sup>223</sup> Dans les rapports ville/campagne il est établi que le niveau de vie, d'équipement, de consommation est inférieur dans la campagne, ce qui influence le rapport population rurale/production de déchets.

<sup>224</sup> Thiombiano M. G., 2000 : *Assainissement, évacuation des ordures ménagère dans la ville de Thiès*, mémoire de maîtrise de géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis, p. 24.

## 2/. A l'échelle de la ville de Saint-Louis

La production d'ordures est estimée à Saint-Louis à 53.000 tonnes par an de déchets ménagers ainsi que 12.000 tonnes de déchets non ménagers, soit au total de 65.000 tonnes et 175.000 m<sup>3</sup> par an.

**Tableau n° 27 : Composition moyenne des déchets**

	Sable	M. O*.	Plastiques	Ferrailles	Autres
<b>Déchets ménagers</b>	47%	42%	3%	2%	6%
Teneur moyenne des déchets ménagers					
Tonnage annuel produit 2003 (estimé)	25000 t	22000 t	1600 t	1200 t	3200 t
<b>Déchets non ménagers</b>	65%	27%	3%	2%	3%
Teneur moyenne des déchets non ménagers					
Tonnage annuel produit 2003 (estimé)	7850 t	3150 t	380 t	270 t	350 t
Total annuel produit estimé	33000 t	25000 t	2000 t	1500 t	3500
Composition relative de la globalité des déchets	51%	38%	3%	2%	5%

M. O. : Matière Organique

Source : Coopération technique belge, Rapport de formulation « Appui au nettoyage de la ville de Saint-Louis, 2003, p. 39

La production d'ordures ménagères a augmenté substantiellement passant de 34.852 tonnes en 1996, à 53000 tonnes en 2003<sup>225</sup>, soit une augmentation de 52% au cours de la période. Cette augmentation de la production d'ordures est liée à la croissance démographique de la Ville et au dynamisme de certains secteurs de l'économie urbaine saint-louisienne (tels que la pêche ou l'informel).

Rappelons qu'à l'image des villes de l'Afrique de l'Ouest francophone, Saint-Louis connaît une forte croissance démographique (environ 160.000 habitants) et cet élan démographique saint-louisien est lié au croît interne, aux forces propres de la ville mais aussi à l'afflux de milliers de ruraux de la vallée, chassés de leurs villages par la pauvreté, le manque de ressources monétaires et à partir de 1968, plus encore de 1973, par les années de sécheresse. « Plus que d'autres villes du Sénégal, Saint-Louis abrite une importante population flottante, instable, aux allées et venues incessantes entre la ville et la brousse, insaisissable statistiquement. Un certain nombre de migrants parviennent quand même à s'installer, marginaux, dans un premier temps, de la pratique urbaine puis, avec un peu de chances, résidents des quartiers continentaux spontanés. Ils survivent grâce à l'auto-emploi, à l'artisanat et au commerce improvisés »<sup>226</sup>.

<sup>225</sup> ADC, 2002 : Actes de l'atelier sur la restitution de l'étude sur l'état des lieux des GIE CETOM, p. 14.

<sup>226</sup> Bonnardel Régine, op. cit., p.

A ce premier facteur, s'ajoute un autre facteur. Le commerce surtout à caractère informel et la pêche, deux secteurs sur lesquels sont basés aussi l'économie de la ville sont deux secteurs grands pourvoyeurs de déchets de toutes sortes.

Le secteur informel, dans l'économie urbaine, a une position importante en ce sens qu'elle participe, de façon conséquente, à la formation du produit intérieur brut local, pour environ 16%, soit 9 milliards de francs CFA, avec une valeur ajoutée de 1,5 milliards de francs CFA (OCDE, 1997). En considérant les activités commerciales, on s'aperçoit que : l'alimentation générale, notamment les boutiques, participe à la valeur ajoutée du secteur à hauteur de 47% :

- la vente de fruits et légumes à hauteur de 10% ;
- la restauration à hauteur de 9%.

La pêche se développe aussi, or, elle aussi grande pourvoyeuse de déchets. A Saint-Louis, environ 30 % des produits halieutiques post-capture pourrissent sur les quais de pêche, faute d'unités de conservation et d'une main-d'œuvre qualifiée (cf. Annexe 6). Pour les quelques infrastructures de stockage qui existent déjà sur place, des systèmes techniques de frigorification font défaut<sup>227</sup>.

Le développement des secteurs d'activités tels que le commerce informel et la pêche, conjugué à une forte croissance démographique, entraîne une augmentation de la production des déchets.

La production d'ordures varie selon les quartiers et les différentes zones d'habitation. Les disparités au double plan urbanistique et économique de ces derniers expliquent cette différence entre la périphérie communale, la zone de Sor, la Langue de Barbarie et l'Ile :

- La périphérie communale : est constituée des quartiers de Ngallèle, Bango et Khor. Leur rattachement à la Commune est récent. Le taux de productivité de déchets y varie d'un quartier à un autre. Cela s'explique par le fait que la population y est inégalement répartie.

---

<sup>227</sup> Quotidien « Le Soleil », Mardi 28/01/ 2003.

**Tableau n° 28 : Quantité d'ordures journalière produite  
en 1998 et 2003 (estimation) dans la couronne périphérique**

Quartiers	Quantité d'ordures produites en tonne		Volume d'ordures produites en m <sup>3</sup>	
	1998	2003	1998	2003
Bango	2,31	2,57	9,24	10,28
Ngallèle	0,63	0,73	2,52	2,92
Khor	1,42	1,55	5,68	6,20
<b>Total périphérie communale</b>	<b>4,36</b>	<b>4,85</b>	<b>17,41</b>	<b>19,4</b>

Source : Agence de Développement Communal : PGN de la ville de Saint-Louis, 1999

Ce tableau montre que le quartier le plus peuplé a le plus fort taux de production. Il s'agit de Bango. Dans ce quartier, se développe une importante activité de maraîchage. Cette zone est caractéristique des Niayes et d'importantes productions agricoles y sont annuellement enregistrées. Ngallèle a le plus faible taux mais la production de déchets y a plus que doublé.

- **Sor** : Sor est le plus grand foyer humain de la ville de Saint-Louis. Cette agglomération concentre plus de la moitié de la population saint-louisienne. Les problèmes liés au site y sont plus que perceptibles. La production de déchets y est aussi considérable.

**Tableau n° 29 : Quantité d'ordures journalière produite  
en 1998 et 2003 à Sor (estimation)**

Quartiers	Quantité d'ordures produites en tonne		Volume d'ordures produites en m <sup>3</sup>	
	1998	2003	1998	2003
Darou	4,44	4,92	12,68	14,06
Balacoss/Diawling	3,24	3,48	9,26	9,94
Diamaguène	6,07	6,57	17,34	18,77
Corniche	6,46	6,80	18,46	19,43
Ndioloffène	6,05	6,60	17,29	18,86
Léona/HLM	4,95	5,38	14,14	15,37
Eaux Claires/Diaminar	7,24	8,22	20,69	23,49
Médina Course	3,20	3,81	9,14	10,89
Pikine	22,64	27,18	64,69	77,66
<b>Total Sor</b>	<b>64,29</b>	<b>72,96</b>	<b>183,69</b>	<b>208,47</b>

Source : Agence de Développement Communal : PGN de la ville de Saint-Louis, 1999

Les données du tableau n° 29 (ci-dessus) renseignent beaucoup sur le rapport population et quantité d'ordures produite. En effet, les fortes densités coïncident avec des taux de production de déchets très élevés. Plus la population est élevée, plus la production devient importante. Pour exemple, le quartier de Pikine, caractérisé par une concentration humaine très élevée est le quartier qui produit le plus de déchets. Cette tendance résulte en grande partie du poids démographique de l'entité et des activités économiques.

- **La Langue de Barbarie** : cette unité est composée des quartiers traditionnels de Guet Ndar, de Ndar Toute et de Goxxumbacc. La Langue de Barbarie abrite pour l'essentiel les populations qui travaillent dans la pêche et le tourisme (Hydrobase). Ils produisent d'importantes quantités d'ordures en raison de l'activité halieutique très génératrice de déchets, avec une domination de Guet Ndar.

**Tableau n° 30 : Quantité d'ordures journalière produite dans la Langue de Barbarie en 1998 et 2003 (estimation)**

Quartiers	Quantité d'ordures produites en tonne		Volume d'ordures produites en m <sup>3</sup>	
	1998	2003	1998	2003
Guet Ndar	13,21	16,80	33,02	42
Ndar Toute	5,57	5,94	13,92	14,85
Goxxumbacc	7,36	8,34	18,40	20,85
<b>Total Langue de Barbarie</b>	<b>26,14</b>	<b>31,08</b>	<b>65,34</b>	<b>77,7</b>

Source : Agence de Développement Communal : PGN de la ville de Saint-Louis, 1999

Cette production très élevée de déchets s'explique par les fortes densités humaines enregistrées dans la Langue de Barbarie notamment à Guet Ndar qui regroupe 54,05% de la population de cette entité et qui produit le plus de déchets. La prédominance des activités de la pêche et des activités hôtelières explique aussi cette forte production.

- **L'Ile** : l'Ile par rapport aux autres entités de la ville présente des caractéristiques urbaines particulières. Les densités humaines n'y sont pas élevées, l'urbanisation est assez régulière et la population n'augmente que sensiblement. Tous ces facteurs font que la production d'ordures y reste relativement faible, comparée aux autres entités de la Ville.

**Tableau n° 31 : Quantité d'ordures journalière produite dans l' Ile en 1998 et 2003 (estimation)**

Quartiers	Quantité d'ordures produites en tonne		Volume d'ordures produites en m <sup>3</sup>	
	1998	2003	1998	2003
Nord	4,69	5,39	22,56	24,50
Sud	2,32	2,51	10,55	11,41
<b>Total Ile</b>	<b>7,01</b>	<b>7,9</b>	<b>33,11</b>	<b>35,91</b>

Source : Plan Global de Nettoyement de la ville de Saint-Louis, 1999

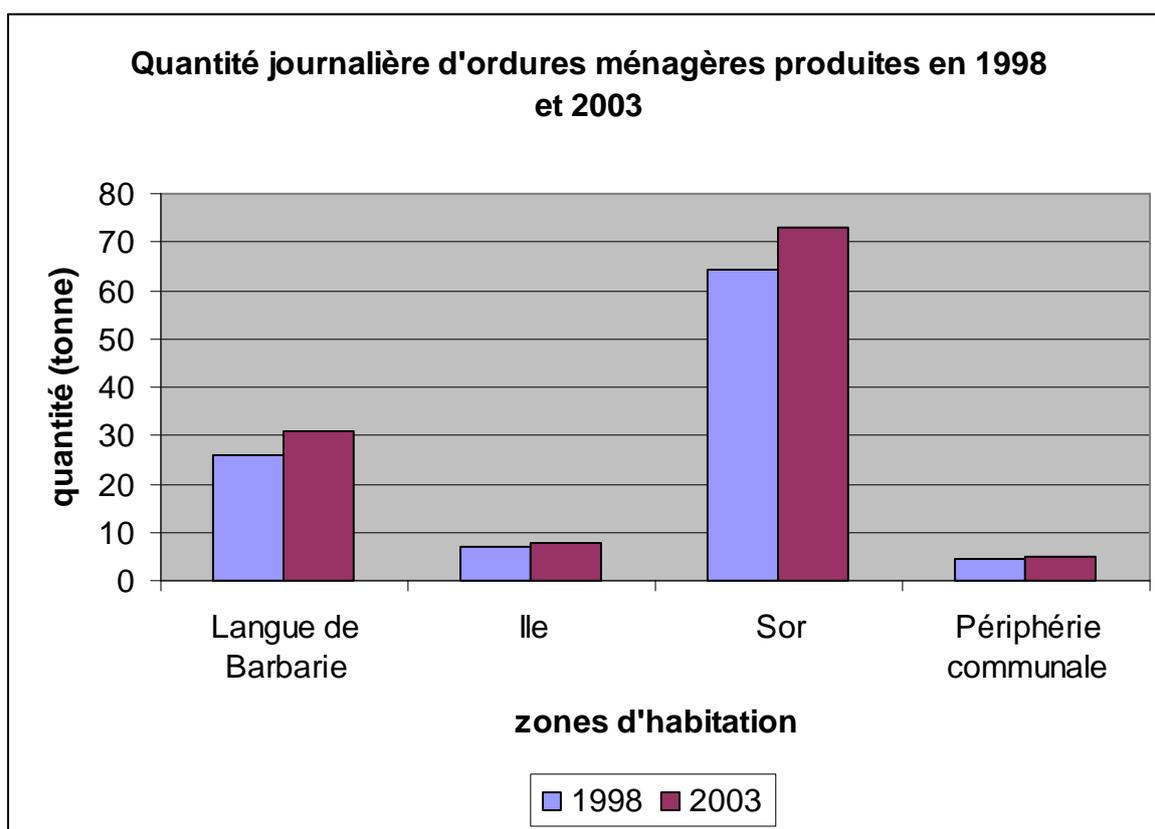
Pour résumer, on peut dire que la production de déchets varie en importance d'un secteur à l'autre. Elle est très importante à Sor et dans la Langue de Barbarie, elle est faible dans la couronne périphérique et sur l'Ile.

**Tableau n° 32 : Production journalière d'ordures ménagères dans les différentes zones d'habitation en 1998 et en 2003 (en tonne)**

Différentes zones d'habitation	1998	2002
Langue de Barbarie	26,14	31,08
Ile	7,01	7,9
Sor	64,29	72,96
Périphérie communale	4,36	4,85

Source : Plan Global de Nettoyement de la ville de Saint-Louis, 1999

**Graphique n°2: Quantité d'ordures produites dans les différentes zones d'habitation en 1998 et 2003**



Or les quantités d'ordures collectées sont très en deçà des quantités d'ordures produites : 49029,76 m<sup>3</sup> d'ordures ont été collectées sur les 175000 m<sup>3</sup> d'ordures produites par la Ville en 2003, soit 28% des ordures produites. L'épilogue est l'abandon systématique des ordures sur les voies et lieux publics et la prolifération des dépôts sauvages<sup>228</sup>.

En effet, les ordures de la ville de Saint-Louis sont composées de :

- 47% de sables,
- 42% de matières organiques,
- 3% de plastiques,
- 2% de ferrailles,
- 6% autres<sup>229</sup>.

Il est à noter que les ordures ménagères de la Langue de Barbarie sont plus humides et plus riches en matières fermentescibles ; tandis que celles du faubourg de Sor sont très riches en matières fibreuses (pailles, feuillages, ...) (services techniques communaux, 1997).

Au regard de ces caractéristiques, la mauvaise gestion des déchets entraîne une dégradation de l'environnement dont l'impact se manifeste par la pollution<sup>230</sup>, la contamination de la nappe phréatique et des effets néfastes sur la santé des populations.

Aujourd'hui, les seuls quartiers bénéficiant d'un enlèvement régulier sont ceux à géométrie régulière. Le système de collecte est donc hiérarchisé suivant l'intégration des quartiers dans la Ville et il se structure à partir de trois formes.

---

<sup>228</sup> Le quotidien « le Soleil » titrait, dans son édition du Lundi 26 Avril 2004 : « *Des tas d'ordures tout le long de la voie ferrée : le train sifflera t'il de nouveau à Saint-Louis ?* ».

<sup>229</sup> Coopération Technique Belge, 2003 : *Rapport de formulation « Appui au nettoyage de la ville de Saint-Louis »*, p. 39.

<sup>230</sup> Camara Louis, 2003 : « *Saint-Louis* », « le Soleil » du Jeudi 6 Février, article écrit par un citoyen Saint-Louisien.

Celle plus courante est la collecte porte à porte. Les ordures ménagères sont stockées dans divers récipients faisant office de poubelles<sup>231</sup> très disparates le plus souvent de fortune : vieux seaux, bassines usagées, cartons d'emballage, fûts, sachets en plastique, etc. La collecte se fait sur les trottoirs et devant les maisons. Le ramassage par quartier se fait selon un emploi du temps préétabli.

**Photos 1 et 2 : Les ordures ménagères sont stockées dans divers récipients telle que la bassine installée devant la porte de la maison. Elles sont emballées et amenées à la décharge par un habitant ; sinon ces ordures peuvent être éparpillées par les animaux domestiques qui viennent y chercher de la nourriture.**



**Clichés Sow M. Daye, Novembre 2004**

---

<sup>231</sup> C'est dans ce contexte que Le Ministre de la Jeunesse, de l'Environnement et de l'hygiène publique a remis, le 16/09/2002, à la commune de Saint-Louis 470 poubelles individuelles dans le cadre de l'opération « Saint-Louis, ville propre ».

La collecte sur point se fait à partir des dépôts fixes, localisés dans les différents quartiers, qui sont des lieux de pré collecte.

**Photos 3 et 4 : collecte des ordures ménagères, dans le centre-ville, par les camions-bennes de la commune de Saint-Louis. Cette zone dotée d'une voirie praticable permet l'accessibilité aux moyens lourds. Cependant, le problème de la protection des collecteurs d'ordures se pose dans la mesure où ils peuvent être exposés à des risques de contamination.**



Clichés Sow M. Daye, Novembre 2004

**Photos 5 et 6 : Bennes enfouies sous des tas d'ordures à la merci d'animaux domestiques (Darou). Le débordement des bennes s'explique par l'irrégularité du passage des camions. Parmi les composantes de ces ordures, on peut distinguer les objets en plastique. La présence d'animaux domestiques fouillant dans les ordures à noter aussi.**



**Clichés Sow M. Daye, Novembre 2004**

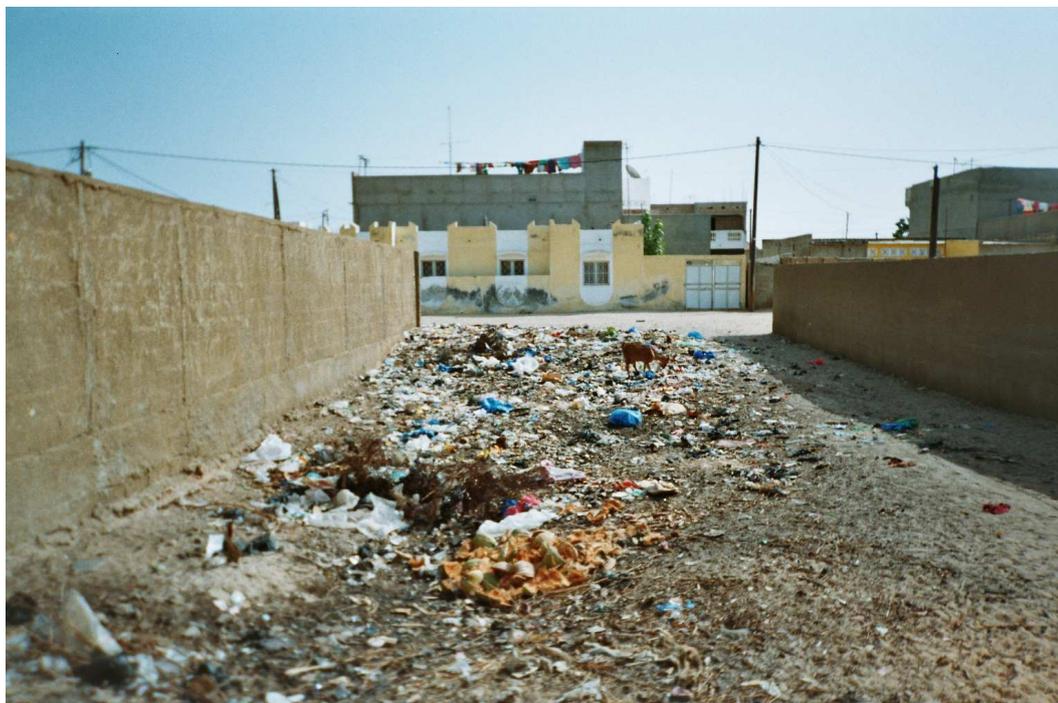
La troisième forme est la collecte sur site. Il s'agit des ordures déposées dans des endroits non autorisés. Cette pratique est généralisée là où le système est irrégulier ce qui autorise l'utilisation des terrains vagues privés ou publics comme dépotoirs.

**Photos 7 et 8 : Les espaces libres entre ou à proximité des habitations sont envahis par les ordures comme ici à dans la zone comprise entre Médina Courses et Khor (Sor).**



**Clichés Sow M. Daye, Novembre 2004**

**Photos 9 et 10 : Les murs d'enceinte, les maisons, les poteaux électriques montrent que, dans un quartier loti comme Darou (photo 9), les rues sont érigées en dépotoirs d'ordures. Par ailleurs, un quartier comme Khor (photo 10), marqué par la ruralité (huttes de pailles) est également touché par ce problème d'ordures. On y note aussi la présence d'animaux domestiques à la recherche de pitance.**



**Clichés Sow M. Daye, Novembre 2004**

**Photos 11 et 12 : L'absence de dépôts aménagés fait que les ordures sont déposées à même le sol et sont facteurs de dégradation de l'environnement.**



**Clichés Sow M. Daye, Novembre 2004**

**Photos 13 et 14 : Berges du fleuve (Langue de Barbarie) servant de dépotoirs d'ordures jouxtant une zone de pêche (photo 13). Les filets et autres objets destinés à contenir les ordures sont débordés, aussi, les ordures tendent-ils à gagner le fleuve (photo 14).**



**Clichés Sow M. Daye Novembre 2004**

**Photos 15 et 16 : La présence de pirogues montre que ce lieu sur la Langue de Barbarie, habituellement fréquenté par les pêcheurs, est envahi par les ordures. Ces dernières peuvent être source de nuisance pour la santé de l'enfant s'amusant au milieu de ces déchets.**



Il n'existe pas, dans de nombreux quartiers, de ramassage systématique des ordures ménagères ; on assiste donc à un déversement de la majorité des ordures au sein de dépôts sauvages, souvent à proximité ou dans le fleuve.

**Photo 17 : Le fleuve, juste en descendant du pont Faidherbe qui mène au centre-ville, sert aussi de réceptacle d'ordures mais aussi d'objets hors usage tel que le pneu qui risque d'être emporté par l'eau.**



**Clichés Sow M. Daye, Novembre 2004**

De plus, les dépôts aménagés ne semblent pas être ni assez nombreux ni assez entretenus, la dégradation de l'environnement est quotidienne.

Les insuffisances dans la gestion des déchets ont abouti à une situation déplorable d'un environnement fortement dégradé et portant atteinte à la salubrité de la Commune. Une situation qui provoque, naturellement, une nuisance à court terme (mauvaise odeur) mais aussi une agression visuelle, le tout constituant à moyen terme un danger pour les populations. En effet, les déchets abandonnés constituent le siège d'une fermentation d'autant plus rapide que le climat est chaud et humide. Si aujourd'hui, il y a un casse tête pour l'ensemble des collectivités locales du Sénégal, notamment Saint-Louis, c'est bien la lutte contre l'insalubrité.

**Photos 18, 19 : Le quartier de Darou (Sor) vu à partir de la route qui sépare le quartier du fleuve. L'espace libre entre la route et le quartier est utilisé comme décharge brute par la Mairie : les ordures ont tendance à gagner les habitations. C'est une zone où cohabitent ordures et habitants ; ordures qui constituent une menace pour l'environnement et la santé non seulement des habitants de ce quartier mais aussi des jeunes marchant sur les tas d'ordures.**



**Clichés Sow M. Daye, Novembre 2004**

Les défaillances dans la gestion publique du cadre de vie sont en grande partie dues à des carences notées dans la collecte et l'évacuation des ordures ménagères.

## **B/. LES FACTEURS A L'ORIGINE DE L'INSALUBRITÉ DE LA VILLE DE SAINT-LOUIS**

### **1/. Une défaillance dans la gestion publique du cadre de vie**

Tous les espaces des villes, y compris les plus valorisés, demeurent envahis par les déchets, dus en grande partie aux défaillances dans la gestion publique du cadre de vie. Des carences dans la gestion publique du cadre de vie qui seront à l'origine, dans la décennie 1980, de l'avènement d'un mouvement d'opposition à la dégradation de l'environnement urbain dénommé « *set settal* ».

Avant l'arrivée de Faidherbe (1854-1865) au commandement, Saint-Louis ne possédait ni quais, ni égouts, ni rigoles pour l'écoulement des eaux. D'immenses monceaux d'immondices s'accumulaient et empêchaient toute circulation le long des bords du fleuve. Ce qui favorisait la prolifération de maladies et le départ d'épidémies : « *les épidémies de fièvre jaune sont particulièrement meurtrières pendant la saison des pluies, période où les moustiques abondent. Le paludisme, endémique dans la région, apporte aussi sa contribution à l'insalubrité (il est également diffusé par les moustiques). Les Européens sont encore particulièrement touchés par la « fièvre pernicieuse » qui engendre des gastro-entérites et des encéphalites ; et l'on pourrait citer également les hépatites, les typhus, la syphilis, le scorbut...* »<sup>232</sup>. Dans le « *Roman d'un Spahi* » (1925) Pierre Loti qui a fait un séjour dans la ville en 1873 et 1874, décrit Saint-Louis comme une « *nécropole* ».

Dès 1795, le gouverneur Blanchot ordonne au maire d'imposer, à tous, le nettoyage des habitations. En 1807, un arrêté visant à réglementer la propreté des rues est promulgué : « *... Le commandant en chef par intérim considérant qu'il importe essentiellement à la salubrité de l'île de prendre les moyens les plus efficaces pour maintenir la propreté des rues et particulièrement de celles de l'Est et de l'Ouest qui jusqu'à ce moment ont toujours été obstruées par des amas d'ordures de tous les genres dont les exhalations fétides peuvent bien être une des principales causes de maladies...*

*Article 1 : il est expressément défendu à tout individu de jeter dans les rues des ordures qui proviennent des maisons et des tapades.*

*Article 2 : elles devront être portées à la rivière et jetées le plus loin qu'il sera possible afin que le ressac ne les repousse pas à terre.*

---

<sup>232</sup> Sinou Alain., 1993 : *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal. Saint-Louis, Gorée, Dakar, Khartala*, Paris, p. 91.

*Article 3 : les nègres et les négresses qui sont dans l'habitude d'aller pour leurs besoins au bord de la rivière, auront soin de s'avancer dans l'eau, de manière à ne point salir le bout des rues... »<sup>233</sup>.*

En 1822, un nouvel arrêté renforce ces mesures, arrêté complété en 1824 par un texte interdisant la divagation des bêtes à cornes dans les rues ; les animaux doivent être enfermés dans des enclos au Nord de l'île. Reprenant à la lettre des recommandations métropolitaines, les textes se réfèrent à une voirie dont les limites ne sont pas toujours définies dans la réalité. Le champ d'intervention des arrêtés est le domaine public, qui n'est pas encore clairement différencié du domaine privé, hormis sur les cartes. Cette restriction du champ d'application, conformément au droit français, limite évidemment l'efficacité sanitaire des mesures envisagées.

Afin d'améliorer la situation, une commission est créée en 1826 pour établir un plan définitif du comptoir et pour préciser l'assiette foncière des habitants (Camara, 1968). Le plan orthogonal de Saint-Louis, adopté en 1828, a donc pour finalité d'organiser clairement et précisément l'espace urbain de façon à « casser » avec les modes d'occupation de la population locale qui s'articulaient autour de ruelles sablonneuses et sinueuses bordées de paillotes. *« Ce souci d'ordre urbain, basé sur la ligne droite et les perspectives, trouvera aussi plus tard son écho dans les théories haussmanniennes en vigueur dans la seconde partie du 19<sup>ème</sup> siècle qui prônaient hygiénisme, fonctionnalité et ordre public, ce en quoi elles se rapprochaient de la Cité romaine, bien que cette dernière fut une ville sacrée au service des dieux tandis que la ville hausmannienne était une ville profane au seul service de la République »<sup>234</sup>.*

Cependant, en 1838, sur près de 3237 constructions, on compte 2917 cases<sup>235</sup>. L'habitat des africains est particulièrement critiqué : étroit, insalubre, peu ventilé, il est considéré comme un foyer idéal de propagation des maladies. La lutte contre la maladie va donc passer par différentes opérations, dont les mesures urbanistiques sont les plus importantes. Elles visent à protéger les habitants contre l'infection : elles sont donc en priorité engagées là où sont concentrées les populations à risque, les hôpitaux, ou bien les populations particulièrement utiles, comme les casernes. Elles seront ensuite étendues à d'autres lieux, pour finalement recouvrir tout le milieu urbain.

---

<sup>233</sup> op. cit., p. 94.

<sup>234</sup> Dufour Céline, 2002 : *Etude géographique d'u patrimoine urbain en Afrique de l'Ouest. Le cas de Saint-Louis du Sénégal*, Collection mémoires et documents de l'UMR PRODIG, Grafigéo, n° 17, p. 68.

<sup>235</sup> Camara Camille, op. cit., p. 49.

Dès les années 1860, les administrateurs emploient donc la force pour rayer définitivement de la carte tout lotissement de paillotes et s'emploient à éradiquer toute zone susceptible d'être un foyer d'infection : « *chaque année, le service sanitaire en liaison avec la commune et le gouvernement, établit un plan de campagne qui fixe les interventions à réaliser (suppression de l'habitat insalubre, remblaiement des zones inondables, nettoyage de la voie publique, etc.* »<sup>236</sup>.

La situation sanitaire désastreuse du Sénégal ne s'améliore toujours pas au cours de la deuxième moitié du 19<sup>ème</sup> siècle : en 1881, une épidémie de fièvre jaune tue plusieurs centaines d'Européens et paralyse pendant plusieurs mois l'activité de la Ville<sup>237</sup>. En 1889, l'application aux communes du Sénégal de la loi relative à l'assainissement des logements insalubres, édictée en France en 1850, entérine cette pratique. Sont répertoriés les logements se trouvant dans des conditions de « *nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants* »<sup>238</sup> et leur destruction peut être exigée si la cause d'insalubrité est permanente.

En 1904, ce dispositif est complété par un texte général, relatif à la salubrité publique en Afrique Occidentale Française (AOF). Il reprend l'essentiel de la loi métropolitaine de 1902 sur la santé publique en l'adaptant quelque peu au contexte local. Un Comité d'hygiène et de salubrité publique est créé dans chaque Colonie ; il est dirigé par des médecins militaires et propose au gouverneur toute les mesures sanitaires relatives aux immeubles. Ainsi, dans chaque centre urbain, un service d'hygiène coordonne l'action des différentes instances concernées et oblige les citoyens à nettoyer les cours et les rues, à combler les mares, à recouvrir les récipients. Des brigades sanitaires sont chargées de faire respecter ces prescriptions : elles inspectent régulièrement les maisons et établissent, pour chacune d'entre elles, un casier sanitaire, que les autorités doivent consulter en cas de demande de permis de construire.

Toutes ces mesures ne sont pas facilement applicables : elles nécessitent un personnel de surveillance que la colonie n'a pas mais surtout, elles sont rejetées par les habitants « indigènes » qui ne se sentent pas concernés par un tel projet.

---

<sup>236</sup> Sinou Alain, 1993, op. cit., p. 189

<sup>237</sup> Dufour Céline, 2002, op. cit., p. 71.

<sup>238</sup> Sinou Alain, op. cit., p. 189.

Dès 1910, va ainsi se mettre en place une politique urbaine à double vitesse, qui vise à se concentrer prioritairement sur les quartiers occupés par les Français et les « évolués ». Hors de ce périmètre, dans les quartiers « *indigènes* », les prescriptions sont moins contraignantes. Les habitations en matériaux précaires y sont par exemple autorisées, ce qui n'est évidemment pas le cas dans la ville occupée par les Européens.

La question sanitaire a donc de sérieuses implications sur l'orientation du développement urbain. Toute l'organisation interne de la ville va dès lors être pensée de façon à limiter au maximum les contacts entre zones potentiellement infectées et zones à protéger prioritairement. Aussi, afin d'éviter que les « *effluves pestilentiels des noirs* » ne viennent survoler les quartiers blancs, les autorités administratives coloniales proposent de créer dans la ville une barrière sanitaire et l'on décide de localiser les quartiers indigènes de façon à ce que les émanations soient rejetées hors de la ville : c'est le cas de Guet Ndar sur la Langue de Barbarie et de Sor sur le continent.

Ce projet rappelle les lois édictées à la même époque en France relatives au danger que représentent certains établissements tels que usines ou entrepôts : la population africaine est donc dès lors considérée comme un facteur dangereux aux yeux des autorités.

La lutte contre l'insalubrité, durant la période coloniale, se traduira concrètement non seulement par la mise en place d'un cadre législatif pour gérer les déchets mais aussi par la création d'ouvrages d'assainissement des eaux de crue, d'un service de ramassage des ordures ménagères, de la mise en place d'une brigade de surveillance des quais. Cependant, de la police des quais qui interdisait le dépôt d'immondices sur les berges du fleuve Sénégal à Saint-Louis aux lois portant interdiction de déposer les ordures dans la cour des maisons, l'administration publique n'est toutefois pas parvenue à éradiquer l'insalubrité. En effet, toutes ces mesures ne couvraient pas la totalité de la Ville qui vont entraîner des incohérences spatiales nées du dualisme urbain, du développement séparé des espaces à la faveur duquel seule l'Ile de Ndar était dotée d'un réseau d'égout et d'un service de ramassage des ordures<sup>239</sup>.

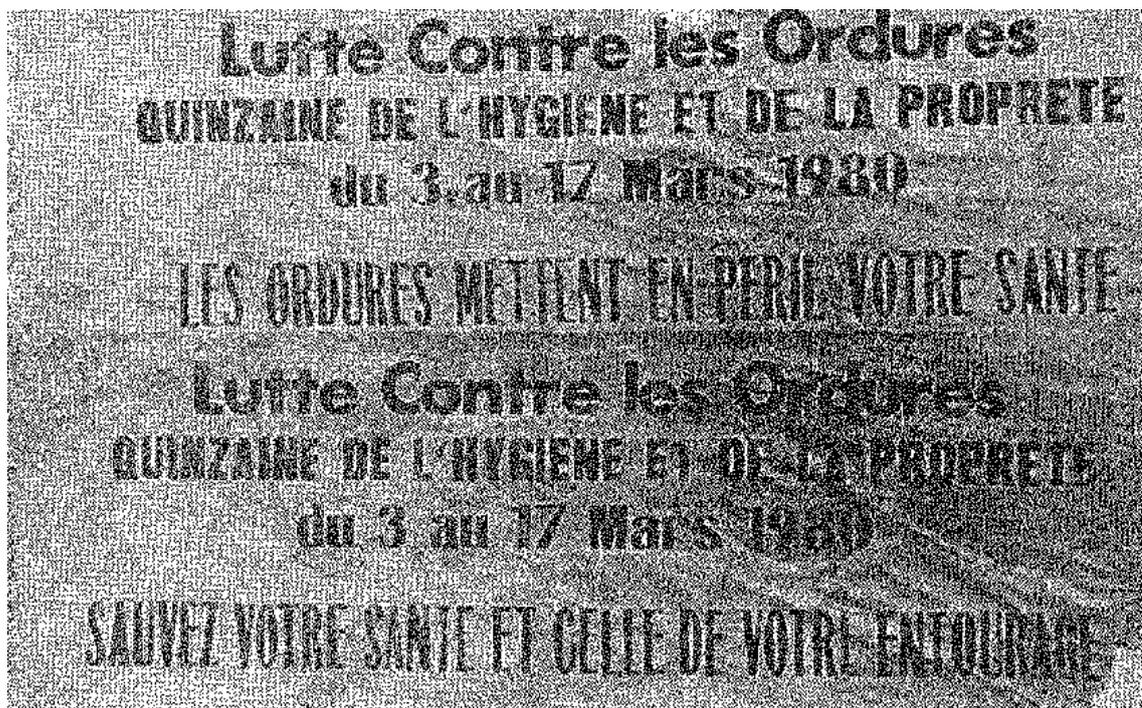
---

<sup>239</sup> L'urbanisme colonial a prôné le développement séparé des espaces. En effet, l'Ile de Ndar, habité par les Européens, a été doté d'infrastructures telles qu'un réseau d'évacuation des eaux vannes et eaux de ruissellement, contrairement aux autres espaces de la ville.

A Saint-Louis, jusqu'à la fin des années 1980, la collecte et l'évacuation des ordures ménagères assurée par les services municipaux demeurent marquée par des contraintes telles que :

- l'insuffisance et de l'inadaptation du matériel de nettoyage ;
- la couverture incomplète du territoire communal ;
- l'absence de rigueur dans la gestion du personnel municipal et du matériel ;
- les pesanteurs sociales liées au clientélisme politique manifeste par le recrutement pléthorique de travailleurs ;
- le défaut d'un mécanisme de suivi et d'évaluation des activités ;
- la non implication des populations des quartiers...

L'échec du monopole public à travers la régie municipale est une caractéristique principale des trois premières décennies de l'Indépendance. Comme dans d'autres villes, à Saint-Louis, elle va donner lieu à des opérations « d'investissement humain », comme le montre l'affiche ci-dessous :



Source : Sinou Alain, 1993, p. 189.

Les défaillances dans la gestion du cadre de vie, notamment dans la lutte contre l'insalubrité s'expliquent d'une part par le mode d'organisation et de fonctionnement des communes au Sénégal qui est caractérisé par le clientélisme (comme montré dans la première partie) ; ainsi, les maigres ressources des municipalités vont servir non pas à satisfaire les besoins des populations mais à entretenir une clientèle électorale.

Ceci n'est pas une nouveauté car remontant du temps de la période coloniale. En effet, Régine Bonnardel montre que dans « *Saint-Louis du Sénégal, mort ou naissance ?* » jusqu'en 1936 qui voit naître, à l'initiative de Lamine Guèye, le Parti socialiste sénégalais, section de la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO) au Sénégal, il n'y a pas, dans la Colonie, de partis politiques constitués à l'image de ceux de la métropole. On se contente, à l'africaine, de clientèles électorales rassemblées occasionnellement autour des candidats à la députation ou au poste de maire. Ces clientèles font allégeance à un homme ou à une famille qui dispose de moyens financiers, *condition sine qua none* du dévouement, de la fidélité, que lui porte le clan.

Ces clans naissent à Saint-Louis dans les trente dernières années du 19<sup>ème</sup> siècle. Ils tiennent lieu de partis politiques ; ils n'ont de programme que conjoncturel et local, en fonction d'intérêts immédiats. Ils disparaissent hors les élections, circonstances qui les font naître ou ressurgir. Ils ne fondent pas leurs antagonismes sur les oppositions raciales mais sur les seules « *divergences d'intérêts matériels* »<sup>240</sup>.

C'est ce système clientéliste, né durant la période coloniale, qui s'est enraciné durant ces trente premières années de l'Indépendance, système dont l'existence est reconnu par l'ancien Maire de Saint-Louis, A. Chimère Diaw. Pour ce dernier, « *la gestion des centres urbains apparaît de plus en plus problématique tant les difficultés auxquelles font face les autorités municipales se complexifient progressivement. Parmi ces contraintes, nous pouvons retenir la gestion délicate des ressources humaines étant donné l'histoire même de la politique communale mais aussi de la conception qu'on a toujours eu des communes qui apparaissent, aux yeux des usagers, non pas comme des entreprises ou organismes à manager, mais comme des « officines » politiques qui assurent le relais d'un pouvoir politique central* »<sup>241</sup>.

<sup>240</sup> Biondi J. P., 1987 : *Saint-Louis du Sénégal. Mémoires d'un métissage*, Paris, Destins croisés, Denoël, p. 142 In Bonnardel R., op. cit. p. 147.

<sup>241</sup> Communication faite à l'occasion de la réunion de l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) portant sur l'analyse des pratiques municipales, Casablanca, Octobre 2001.

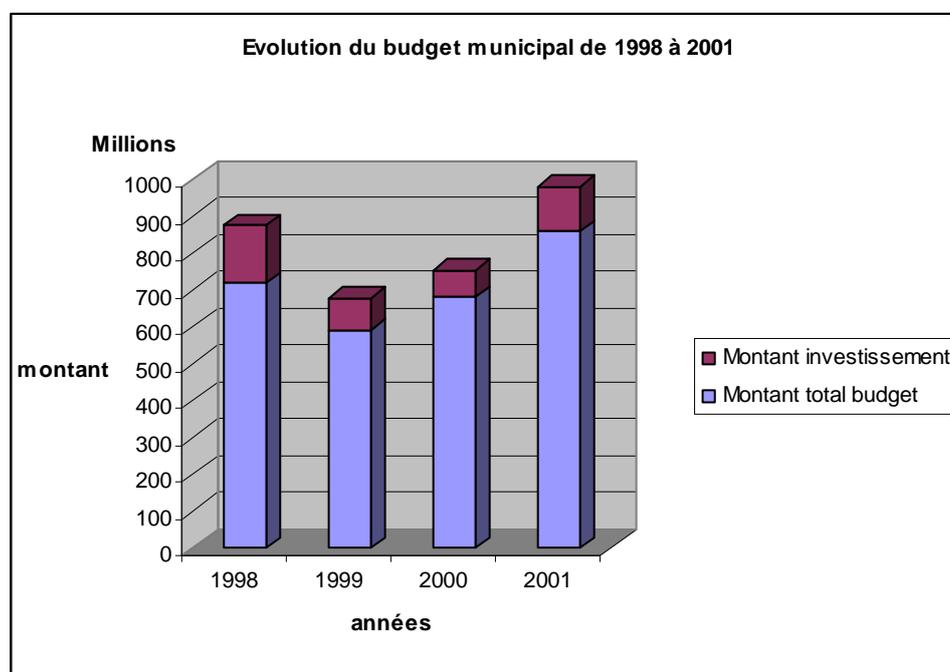
De plus, la part de l'investissement dans le budget communal est faible, comme le montrent le tableau et le graphique suivant :

**Tableau n° 33 : part de l'investissement dans le budget de 1998 à 2001**

Année	Montant total budget	Montant investissement	Pourcentage
1998	718612400	158094728	22,57%
1999	592804128	85446126	14,41%
2000	682218826	71314517	10,45%
2001	860482186	118869725	13,81%

Source : Municipalité, 2004

**Graphique n°3 : part de l'investissement dans le budget de 1998 à 2001**



Source : cf. <http://www.communedesaint-louisdu-senegal.com>

Ainsi, les conséquences d'une telle situation sont un déficit en matière d'équipements publics et la non satisfaction des populations dans le domaine par exemple des services urbains de base qui leur sont rendus. La collecte et l'enlèvement des ordures ménagères dans les années 1990 s'installent davantage dans la crise due notamment à la faiblesse des moyens et à la carence de gestion. Le niveau d'équipement de la population en moyen de collecte et de stockage donne les rapports suivants :

- 1 container mobile pour 2539 personnes
- 1 bac en ciment pour 3158 personnes
- 1 agent nettoyeur pour 4465 personnes<sup>242</sup>.

Les moyens utilisés pour endiguer ce fléau environnemental sont donc très insuffisants. Un tel système de nettoyage se caractérisait non seulement par son approche centralisée mais aussi par son manque d'efficacité. Les gros matériels utilisés, souvent en panne et dont l'entretien et le renouvellement devenaient insupportables pour un budget communal en déficit constant, n'avaient pas accès à la plupart des quartiers, du fait de leur mode d'occupation « anarchique ou spontané ». C'est pourquoi, ils ne permettaient pas d'assurer la collecte systématique des ordures ménagères, sans parler du problème récurrent de l'évacuation (absence de décharge contrôlée).

Régine Bonnardel décrivait ainsi, le déficit dans la collecte et l'évacuation des ordures ménagères : « à Saint-Louis, autant que celle des eaux pluviales ou usées, l'évacuation des ordures ménagères ainsi que le nettoyage des marchés et des rues font gravement problème. Ils sont assurés en principe par un personnel municipal de 30 manœuvres, aidés par quelques hôtes de la prison.

*L'enlèvement des ordures est effectué chaque soir, sauf le Samedi, entre 19 et 21 heures, par 15 ouvriers qui travaillent avec 7 tracteurs et autant de bennes. Leur tâche n'est pas facile : les citoyens sont peu disciplinés et les dépôts d'ordures se font anarchiquement n'importe où, de préférence dans les espaces un peu vastes et dégagés, places, abords de la gare, du Jardin d'Essai, des marchés, plus encore sur les rives du Fleuve, « grand » et « petit bras » et sur les plages, principalement devant Ndar Toute, où la pollution défie toute description.*

---

<sup>242</sup> Wade C. S., 1995 : *Saint-Louis : La crise de sa croissance urbaine récente*, Thèse de doctorat de 3<sup>ème</sup> cycle, Université C. A. Diop, Dakar, 1995, p. 158.

*L'accumulation des détritiques, très divers et nauséabonds, sur les berges du petit bras du Fleuve, au droit de l'Île et de la Langue de Barbarie, où la faiblesse du courant fluvial empêche tout nettoyage naturel des rives, offre un spectacle ragoûtant. Dans quelques quartiers, à Guet Ndar et à Sor, où les rues tapissées de sable interdisent l'accès des tracteurs, des bennes sont disposées à la bordure des secteurs habités et les résidents doivent déposer eux-mêmes leurs déchets dans les bennes. Ce sont les enfants, en général, qui sont chargés de cette tâche. Comme ils ne peuvent atteindre le haut de la benne, c'est à son pied qu'ils déposent les paquets d'ordures, aussitôt éventrés par les chiens, les chèvres, les poules.... A Sor, les ordures enlevées par les services municipaux servent à remblayer les terrains marécageux de l'Est et du Nord de la ville, ou bien sont déchargées au-delà de Khor, dans un dépôt situé juste au Sud de la route.*

*Il faut évoquer enfin, ce n'est pas le moindre des problèmes, l'absence de W-C publics dans la ville, et, dans les concessions, la rareté de fosses d'aisance correctement aménagées. Les plages, les berges du Fleuve, le Jardin d'Essais, sont encombrés d'excréments humains et, à Saint-Louis comme en bien d'autres villes d'Afrique, le péril fécal est on ne peut plus réel.*

*Les effets de l'insuffisance de l'enlèvement des ordures et du nettoyage des lieux publics, à quoi s'ajoute le mauvais état des rues, trouées de fondrières, des trottoirs et des quais, éventrés les uns et les autres, font que Saint-Louis a de moins en moins allure urbaine, sans qu'il y ait de perspective d'une amélioration... »<sup>243</sup>.*

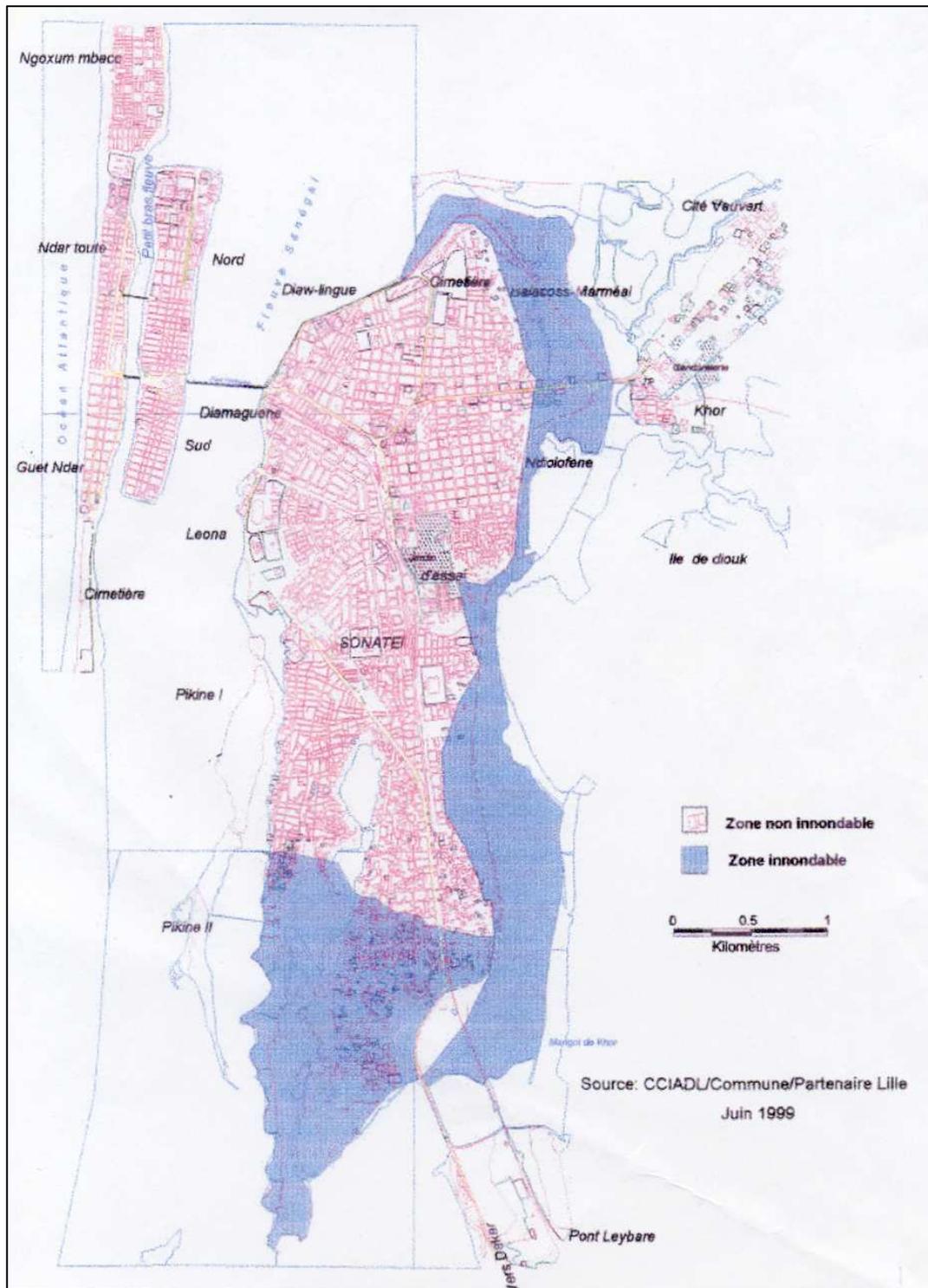
Les déficiences du système de nettoyage étaient surtout visibles lors de l'hivernage, lorsque les pluies non drainées se mêlaient aux entassements des ordures au niveau des dépôts sauvages.

En effet, la plupart des quartiers de la Ville construits dans les légères dépressions en bordure du fleuve sont inondables. Les quartiers les plus menacés sont constitués par Diawling, Balacoss, Léona, Diamaguène, Eaux-Clares/Diaminar, Pikine dans la zone de Sor, Goxxumbacc, Ndar Toute sur la Langue de Barbarie. Dans les quartiers de Diawling et de Balacoss, les eaux stagnent longtemps dans les points bas après de fortes pluies posant un sérieux problème d'évacuation à cause de la topographie du terrain, quant à Pikine, il est situé sur d'anciens marigots entre la Route Nationale 2 et l'embouchure du fleuve Sénégal.

---

<sup>243</sup> Bonnardel R., op. cit. p. 329 et 330.

Carte n°13 : Saint-Louis : quartiers et zones inondables

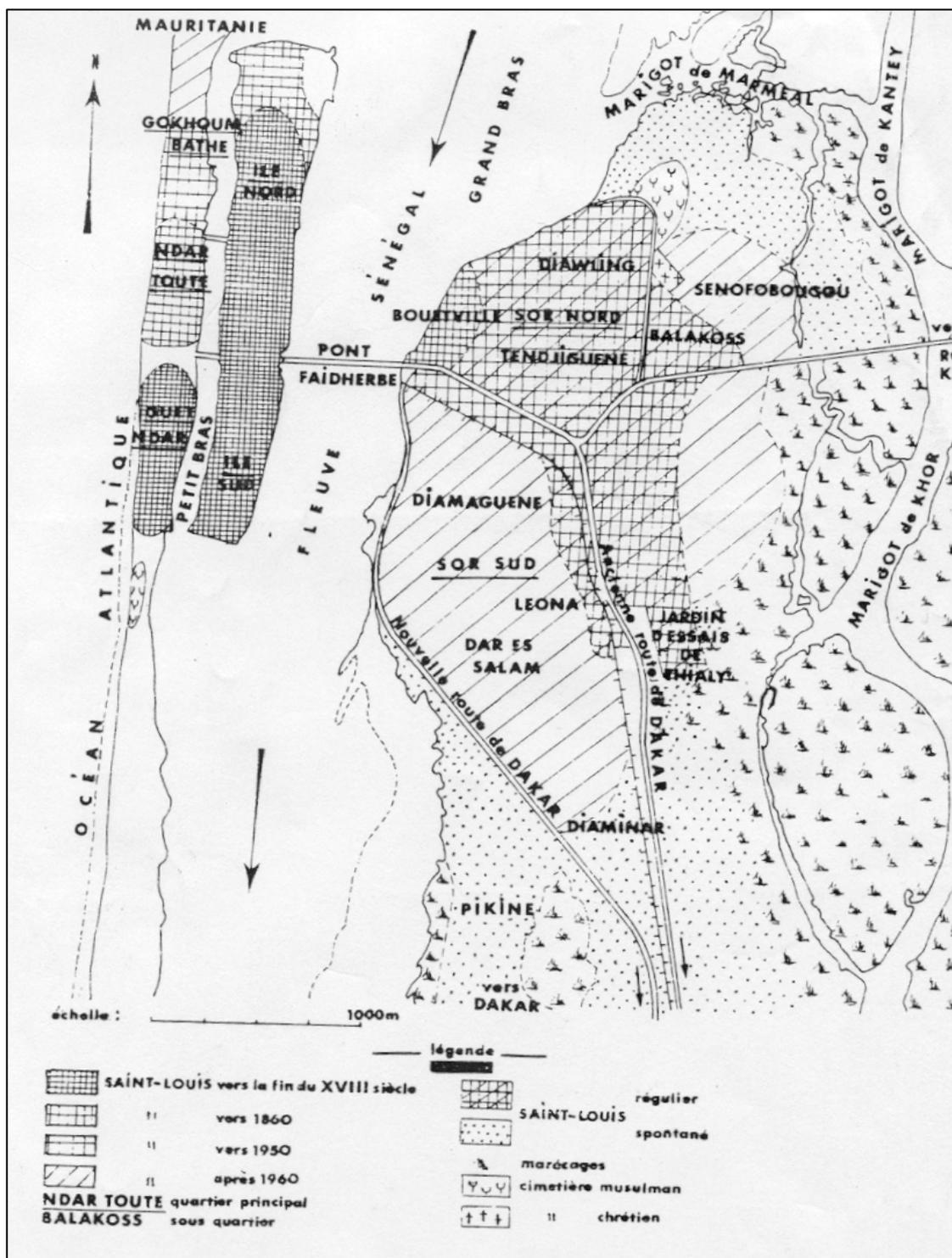


Source : Agence de Développement Communal

En outre, Sor est en grande partie d'une constitution vaseuse avec des affleurements argileux, une grande zone de crue inondée en permanence par les eaux du fleuve. Les dépôts

vaseux en avaient faits des terrains marécageux qui étaient considérés pendant longtemps comme inaptes à l'installation urbaine.

**Carte n° 14 : Saint-Louis : Extensions successives de la Ville et zones marécageuses**



Source : Bonnardel R., 1992, p.

La plupart des quartiers défavorisés étaient alors transformés en « bombes bactériologiques » posant ainsi de réels problèmes de salubrité, de pollution, de santé publique et de qualité de vie, mais également de justice sociale : le défaut de prise en charge publique, le traitement en « parent pauvre » des quartiers périphériques par le service de collecte des déchets, d'une part, et la méconnaissance des dangers sanitaires, des décharges et dépotoirs sauvages d'autre part, alimentent le laisser-aller et la déresponsabilisation des habitants quant à l'espace collectif urbain » (Waas,1990, p. 12). C'est un tel système qu'on trouvait dans la plupart des villes sénégalaises avec comme acteur stratégique, les régies municipales.

A Saint-Louis, l'échec du monopole public dans la gestion des déchets à travers la régie municipale aura comme premier effet l'intervention de l'AGETIP ; elle vient en aide à la régie municipale en engageant de jeunes chômeurs pour le ramassage quotidien des ordures ménagères sur les grandes artères de la Ville avec l'aide d'un petit matériel (pelles, brouettes, ...). Ce sont 904 volontaires qui ont été engagés par l'AGETIP à travers le Projet Prioritaire de Génération d'Emploi (PPGE) du Fonds Européen de Développement et le Programme Alimentaire Mondial (PAM/SEN II : 1991-1995) dans le cadre du programme « *Food for Work* ». Des volontaires qui ont reçu 10.000 francs CFA par mois ou comme gratification parfois des denrées de première nécessité. Mais ce projet, qui n'a pu assurer une articulation avec la régie municipale, a privilégié un traitement social de la gestion des ordures ménagères tout en laissant intacte la question de l'évacuation. Ces interventions avaient ainsi un impact très limité sur le nettoyage de la ville.

D'où l'avènement d'un mouvement de réaction contre la dégradation de l'environnement urbain dénommé « set settal ».

## **2/. Le «set settal,» mouvement de réaction contre la dégradation de l'environnement urbain**

Parti de Dakar, le « settal settal » va s'étendre dans d'autres villes dont Saint-Louis. Ce mouvement s'inscrit « ... dans un dessein plus large, celui de l'évolution du Sénégal post colonial et singulièrement celle de Dakar, la plus grande ville du Sénégal, siège du pouvoir et pôle attractif pour les jeunes migrants chassés par la crise agricole et la sécheresse. Le contexte est aussi celui de la succession de Senghor par A. Diouf (1981), de la bien difficile transition démocratique et des élections contestées de 1983, dans une conjoncture économique très défavorable. Le Sénégal, en redressement économique et financier, passe à la même période sous ajustement structurel. Le désengagement de l'Etat s'effectue dans de très nombreux cas dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'assainissement. La fonction publique, les institutions publiques et parapubliques « dégraissent » et la paupérisation s'installe ». C'est aussi le moment choisi par l'Etat pour accélérer la mise en application de la réforme de l'administration locale et territoriale lancée en 1972. Le statut municipal de Dakar est restauré. Le désengagement financier de l'Etat des structures locales, se traduit de manière juridique, et remet entre les mains des populations, par l'intermédiaire de leurs mandants, un espace public à gérer »<sup>244</sup>.

Dès lors ce sera une société italienne dénommée « Italiana Investimenti » qui sera chargée de la gestion des ordures ménagères à Saint-Louis. Ici, la gestion des déchets est un service public qui relève de la compétence de la collectivité locale, laquelle perçoit des impôts et se charge ensuite de régler la société privée. C'est donc une *pseudo* privatisation qui se fait sous la forme, non pas d'une concession, mais d'un contrat de prestation de services avec l'entreprise. Cette société trouvait la ville de Saint-Louis très sale. Elle a senti la nécessité de se « reconvertir » dans le nettoyage de la Ville. C'est ainsi qu'elle a signé, en 1995, un contrat avec la Municipalité dans le cadre de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères pour un montant de 11 millions de francs CFA par mois.

---

<sup>244</sup> Diouf M., 1992 : « Fresques murales et écriture de l'histoire. Le set settal à Dakar », Politique africaine, n°46, Juin, trimestriel, p. 43.

Les 70 agents recrutés par la Société étaient répartis dans deux modes de ramassage et d'enlèvement des ordures : il s'agit d'un ramassage traditionnel et d'un ramassage mécanique. Dans le cadre du ramassage traditionnel, l'intervention se fait de porte à porte c'est-à-dire les véhicules se déplacent dans les quartiers pour collecter les ordures. « *Italiana Investimenti* » intervenait donc dans les quartiers structurés dotés d'une voirie praticable en toute saison et donc permettant l'accès des moyens modernes de collecte de la Société : Ile, Langue de Barbarie, Sor Nord et Ndioloffène (à Sor). Le ramassage mécanique se fait au niveau des dépôts publics situés sur les grands axes. Les agents de la Société récupéraient les ordures au niveau des points de collecte (dépôts publics) où les bacs étaient disposés afin de recevoir les déchets. Cette société intégrait aussi dans son calendrier de ramassage les places publiques, les marchés et les berges.

Au bout d'un an, il est apparu que la privatisation du nettoyage n'avait pas fait l'objet d'une étude suffisamment approfondie ; cette option ayant montré très tôt ses limites. D'une part, les conditions physiques et les caractéristiques de l'urbanisation de la Ville imposent des moyens techniques dont la société ne disposait pas. S'y ajoute l'inadaptation de la logistique mise en place. D'autre part, l'absence de ressources humaines qualifiées au sein de l'entreprise a causé des difficultés dans la *managment* de l'opération de terrain (défaut de programmation et de suivi correcte de l'action quotidienne du nettoyage). En plus, il s'en suit le problème de la redevance mensuelle fixée à 11.000.000f CFA et trop élevée par rapport aux capacités de mobilisation des recettes communales.

Le caractère éphémère de l'intervention est le signe de l'échec de la privatisation. Cet échec s'explique par des problèmes techniques liés à la qualité du matériel mis en service et le caractère amphibie du site qui ne pouvait permettre une évolution normale des camions (notamment les bennes-tasseuses), entraînant donc une faible couverture géographique.

Mais l'échec de la société dans le nettoyage de la Ville s'explique également par des interférences politiques. C'est ce qu'on peut lire dans les propos de l'ancien directeur de l'Agence de Développement Communal de Saint-Louis : *« les tendances politiques, au sein du Parti qui dirigeait le Conseil municipal, ont eu des répercussions sur la gestion du nettoyage. La société privée, prenant fait et cause pour l'une des tendances (dont on entrevoyait l'accès à la Mairie), a distendu ses relations avec ses anciens alliés (l'autre tendance). Par ailleurs, force est de reconnaître que le pouvoir municipal a accepté, sans trop de recul et d'analyse, les éclairages de ses collaborateurs de l'époque qui, visiblement, tiraient certains avantages matériels de la redevance que la Mairie payait mensuellement à la société privée.*

*Les oppositions tacites de responsables de l'administration communale à l'égard de l'ADC et de la coopération décentralisée (entre Lille et Saint-Louis), ont été aussi déterminantes dans l'option de la privatisation.*

*L'irruption de cette société sénégallo-italienne, dans la gestion du nettoyage, a faussé les rapports entre la Commune et les partenaires, d'autant que l'administration communale de l'époque avait des intérêts dans la société et un lobbying très fort a été exercé autour du pouvoir municipal pour faire accepter la privatisation.*

*Il faut également noter que durant cette période, Saint-Louis a disposé de la présence simultanée de plusieurs partenaires et acteurs impliqués dans le nettoyage. Une situation, qui apparaissait comme un atout, a fini par constituer un handicap pour une gestion efficace du nettoyage. A la place d'une cohérence et d'une synergie entre acteurs, on assistait plutôt à un blocage du système »<sup>245</sup>.*

---

<sup>245</sup> Université de Toulouse le Miral-CIRUS/CIEU, ENEA/ATEGU/Dakar, Ecole Nationale d'Architecture/LabHaut/Rabat : *Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc-Sénégal*, Projet n°82, Rapport final, pp. 225 et 226.

S'ajoutent à ces contraintes, les difficultés de la Commune à évaluer le service rendu et à payer régulièrement les redevances à la société « *Italiana Investimenti* », du fait d'un budget en déficit constant. L'échec de la « privatisation » du nettoyage a donc abouti à un contentieux entre la Commune de Saint-Louis et la société italienne. Ce contentieux n'est pas encore aujourd'hui réglé par les tribunaux. Actuellement les locaux des Services Techniques Municipaux demeurent occupés par l'entreprise « *Italiana Investimenti* » qui ne souhaite pas les libérer tant que le contentieux n'a pas été réglé. De sorte que le Service du Nettoyement de la Mairie dispose de locaux assez peu fonctionnels situés à Sor Corniche. Le problème est essentiellement lié au garage des engins qui est limité et peu commode, et à l'absence de sanitaires permettant aux travailleurs de respecter l'hygiène requise par la nature de leur travail.

Le système de gestion des ordures ménagères, qu'il soit mis en œuvre par les pouvoirs publics ou en lien avec une société privée ou des agences de développement, n'a pu combler les attentes en terme d'efficacité et d'efficience dans un contexte de crise des finances publiques. En outre son orientation techniciste demeure porteuse d'une ségrégation spatiale dans l'accès aux services urbains. C'est dans ce contexte que va émerger une nouvelle approche dans la gestion des ordures ménagères à Saint-Louis. En effet, réorienter son action est devenue une option impérieuse pour la municipalité de Saint-Louis, qui a de plus en plus besoin de partenaires pour mieux s'armer face aux exigences des citoyens afin d'obtenir des services urbains de qualité.

## II. INITIATIVES LOCALES ET PARTENARIAT DANS LA GESTION DES ORDURES MÉNAGÈRES

Trois éléments peuvent expliquer ces pratiques nouvelles d'initiatives locales et de partenariat dans la gestion des ordures ménagères. L'émergence d'une nouvelle approche de la gestion des ordures ménagères (système de gestion partagée des ordures ménagères) peut être située à la fois dans la prise de conscience du caractère structurel et global de la crise environnementale a conduit à la tenue d'assises internationales, dont la Conférence de Rio (1992). Elle a consacré la reconnaissance par la communauté internationale de l'interdépendance étroite entre l'environnement et le développement économique. La plupart des études et réflexions menées jusque là indiquent que les pays du Sud sont ceux qui se trouvent confrontés à la crise environnementale la plus aiguë. Ce sont ces pays aussi qui disposent du niveau de développement le plus étroitement dépendant des ressources naturelles et de l'environnement. Le Sénégal, comme d'autres pays du Sud et, surtout du Sahel, est pleinement concerné par ce problème.

Les défaillances de la gestion publique du cadre de vie et la montée d'un mouvement de contestation urbaine ont abouti, d'autre part, à l'incursion et l'affirmation des jeunes comme acteurs déterminants du jeu politique sénégalais. Cette incursion et cette affirmation sont articulées à une réaction contre la dégradation des infrastructures publiques et la quasi absence de la collecte des ordures ménagères dans les quartiers populaires ; cette situation a donné naissance au mouvement « *Set settal* ». Ce fait a d'ailleurs été souligné par Mamadou Diouf<sup>246</sup> qui analyse ce mouvement comme la réponse locale des jeunes au délaissement de leur lieu de vie par l'Etat. Ce qui explique que ce type d'actions est exclusivement centré sur le quartier. Par la suite, la question des ordures ménagères et son rapport aux mouvements des jeunes est sortie de son cadre informel micro local pour intégrer un autre type plus formalisé à une échelle plus vaste. Cette logique a prévalu et est devenue essentielle dans la structuration des cadres d'intervention institutionnelle et des acteurs non institutionnels, formalisation rendue nécessaire par la pratique obligatoire de la gouvernance urbaine dans la gestion des villes.

---

<sup>246</sup> Diouf M., 2002 : « *Les jeunes dakarois dans le champ politique* », p. 157 In O'Brien Donal Cruise, Diop M. C. et Diouf M. (sous la direction de) : *La construction de l'Etat au Sénégal*, Karthala, Paris, 228 pages.

En effet, dans la plupart des villes, la pièce maîtresse de la structure des Comités et Conseils de Quartiers créés par les Municipalités, tient des associations de jeunes, principalement les Associations Sportives et Culturelles (ASC). Le statut des ASC est régi par la loi de 1966 laquelle sera remplacée par celle de 1968 (n° 68-08 du 26 Mars 1968) portant Code des Obligations Civiles et Commerciales. Leurs axes d'intervention sont spécifiés par le décret 76/040 qui fixe leurs obligations particulières : le sport, les activités socioculturelles et socio-éducatives sont leurs domaines d'intervention ; les bénéfices qui résultent de l'exercice d'activités génératrices de revenus ne doivent pas être partagés entre les membres.

De ces associations sportives et culturelles, sont issus les Groupements d'Intérêt Economique (GIE) directement impliqués dans la gestion des ordures des habitants des quartiers exclus du système. La loi n° 81-04 du 11/10/1984 définit le statut des GIE qui peuvent fonctionner comme une société commerciale. Cependant, contrairement aux sociétés commerciales, l'intervention d'un notaire n'est pas nécessaire au moment de leur création et le capital social souscrit demeure très faible. En effet, les longues procédures rebutantes d'enregistrement ainsi que l'obligation de constitution d'un capital pour la société à créer (500.000 francs CFA ou 762 euros pour les Sociétés Anonymes à Responsabilité Limitée et 2.000.000 de francs CFA pour les Sociétés Anonymes) et de faire face à des frais onéreux de notariat (environ 300 000 FCFA ou 457 euros) incitent les personnes désireuses de se lancer dans l'entrepreneuriat économique de choisir comme cadre juridique de leurs entreprises les GIE dont les frais de création peuvent ne pas excéder 100.000 francs CFA, soit 152 euros<sup>247</sup>.

Les opérations « set settal » ont contribué à conforter l'idée selon laquelle le transfert d'une partie de la gestion des ordures ménagères à des groupes sociaux structurés GIE pourrait constituer une solution efficace à la problématique des ordures ménagères en milieu urbain.

Enfin, l'émergence d'une approche nouvelle dans la gestion des ordures ménagères trouve une explication dans la décentralisation administrative en vigueur depuis 1996 ; décentralisation, à la faveur de laquelle, les collectivités locales sont compétentes en matière d'environnement.

---

<sup>247</sup> Niang A. op. cit., p. 103.

**A/. LE PROJET COLLECTE, EVACUATION ET TRAITEMENT DES ORDURES MENAGERES (CETOM): l'intégration de dynamiques associatives par la Municipalité sous l'impulsion de la coopération décentralisée**

L'ensemble de ce système, décrit plus haut et qui s'est adapté au contexte, n'a pas, réussi à juguler la crise des ordures dans la ville de Saint-Louis. L'action ségrégative imposée à la Municipalité à la fois par la morphologie de la Ville (quartiers irréguliers) et par les moyens budgétaires limités est le signe que la réussite de ces actions est partielle et demande donc à être complétée.

C'est ainsi que dès 1992-1993, l'ancien maire (Abdoulaye Chimère Diaw) sollicitait l'appui de la région Nord-Pas-de-Calais pour apporter une solution aux problèmes des ordures ménagères à Saint-Louis. Cette demande découle de l'étude dite « étude ENVAR » réalisée en 1992 avec l'appui du Partenariat Lille Saint-Louis et sa Région (PLSR), soutenue financièrement par la région Nord-Pas-de-Calais et le Ministère français de la Coopération. Dans les conclusions de « l'étude ENVAR », la gestion des ordures ménagères a été considérée comme la première des priorités dans le cadre des domaines de compétences transférées par le processus de décentralisation en cours.

En 1994, le projet CETOM est adopté. Il s'agit de mettre en place une nouvelle technique de ramassage des ordures ménagères, prise en charge par les quartiers par des moyens plus légers et plus communautaires (charrettes à traction équine) mais aussi de valoriser les ordures pour éviter un simple déplacement de la pollution.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais par l'intermédiaire de l'ARE et le PLSR apportent un appui technique à la commune, au terme d'une convention signée en Novembre 1994.

Ainsi, à partir de 1996, le projet CETOM reçoit le financement de la région Nord-Pas-de-Calais et du Ministère de la Coopération dans le cadre du contrat de plan Etat-Région. Le projet Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères (CETOM) a été mis en place dans la ville de Saint-Louis, pour exécuter le ramassage des ordures ménagères dans les quartiers populaires de la Ville. Il sera mis en partenariat avec la Mairie, 9 GIE CETOM.

La Cellule de Coordination, d'Information et d'Animation pour le Développement Local (devenue ADC en 2000), travaille aux côtés de la Mairie à la réorganisation des Services Techniques Municipaux qui ont la charge de la maîtrise d'œuvre des projets municipaux sur la Ville.

### **1/. L'échelle du quartier**

L'échelle où se reconnaissent plus les habitants est supposée être le quartier qui est le lieu où l'identification est la plus forte. Aussi, pour mettre en oeuvre ce projet, une démarche d'implication de ceux qui doivent être les acteurs du projet a été définie. La démarche, dans sa phase opérationnelle, était la suivante. D'abord, il s'agissait de choisir des quartiers, notamment ceux qui ne bénéficiaient pas ou peu du système de collecte public du fait de la non accessibilité du parc roulant de la Municipalité. Ensuite, l'information et la sensibilisation ont suivi en disant à la population voici un type de projet qui pourrait répondre à une préoccupation : l'emploi des jeunes mais un emploi non salarié.

Ainsi, plusieurs réunions d'information ont été tenues avec les acteurs institutionnels dans les quartiers, les acteurs sociaux c'est-à-dire les ASC, les Groupements de Femmes, les GIE, pour discuter avec eux sur un projet de « Collecte, Évacuation et Traitement des Ordures Ménagères ». Ils pouvaient ainsi garantir la pérennité des systèmes mis en place même lors des phases transitoires (absence de salaires notamment). Le projet a démarré sur trois (3) quartiers : Eaux-Clares/Diaminar, Médina Champ de Courses, Bango.

## **2/. La constitution d'une entité juridique par quartier**

Dans la phase test du projet, les GIE étaient au nombre de trois créés au niveau des trois quartiers retenus pour démarrer l'opération nettoyage. Ces GIE sont des associations, mais qui peuvent fonctionner comme des sociétés commerciales. Les facilités qu'offre leur cadre juridique en matière de création (non-obligation de libération d'un capital, pas d'actes notariés) en ont fait, pour bon nombre de jeunes en milieu urbain, des lieux d'expérimentation de l'esprit d'entreprise, d'apprentissage du travail en équipe et des règles élémentaires de gestion.

Ces GIE regroupent des membres issus en grande majorité des mouvements associatifs existants. Les membres sont, de ce fait, responsabilisés dans l'accomplissement d'une tâche bénéfique à l'ensemble de leur communauté. La taille initiale de ces trois GIE était d'une centaine de personnes. L'objectif à terme de chaque GIE est de devenir une structure d'insertion pour les jeunes sans travail. Le projet permet la création de nombreux emplois au sein de chaque quartier. Mais il est basé au départ sur le volontariat afin de tester le véritable engagement des membres des GIE qui devront obtenir dans l'avenir une rémunération régulière.

L'action des GIE CETOM va de la collecte des déchets à leur utilisation comme ressources. En effet, dans les sites de relais les ordures sont tamisées et triées : le sable sert de remblai, les plastiques mis à part pour un pré traitement, etc. Le compost qui résulte des déchets est revendu aux maraîchers et autres utilisateurs. Un autre aspect non moins important des GIE CETOM est la sensibilisation des habitants sur les enjeux d'ordre sanitaire et l'amélioration de la qualité de vie à travers une campagne d'information. L'objectif de la sensibilisation est, en effet, de faire prendre conscience à la population du rôle majeur qu'elle doit jouer dans la résolution du problème d'élimination des déchets domestiques (implication humaine, civique et financière : abonnement auprès des GIE ou/ et paiement de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères ou TEOM).

Fort de ce constat, un Comité de Nettoyement, chargé de la sensibilisation et de l'information des populations sur l'organisation générale de la filière des ordures ménagères est constitué. Ce Comité de Nettoyement est représentatif de l'ensemble d'un quartier car beaucoup de résidents de différents niveaux ont été consultés et intégrés en tant que partie prenante du programme. Il s'agit des responsables élus, des membres de la société civile, des guides religieux, de certaines catégories socioprofessionnelles comme les commerçants. Leurs avis sont recueillis et pris en compte pour une meilleure salubrité des quartiers de la ville. Le rôle de ce Comité est de promouvoir l'action du GIE CETOM en sensibilisant les populations au paiement d'un abonnement mensuel, permettant l'autofinancement du GIE. Le Comité de Nettoyement a un droit de regard sur le bon fonctionnement du GIE CETOM.

### **3/. Un projet à dominante socio-économique :**

Il s'agit d'utiliser le potentiel humain et technique disponible pour fabriquer le matériel de collecte et de traitement à mettre en place : fabrication de charrettes, d'écuries et de plates-formes de tri compostage.

Les moyens logistiques qui répondent aux besoins des GIE CETOM se composent : d'écuries, de charrettes, d'attelage, de sites ou plates-formes de compostage, plus un petit matériel, brouettes, pelles etc. Le projet associe donc l'artisanat local. Le personnel technique de fonctionnement se recrute en fonction des moyens utilisés. Il s'agit des conducteurs de charrette, des collecteurs et des composteurs. Ce mode d'exploitation rudimentaire est une mise en adéquation entre un système local de gestion des déchets et la morphologie des quartiers à structures irrégulières. Le programme CETOM permet aussi un développement économique de secteurs tels que la location-entretien de chevaux, la construction-entretien des charrettes, la construction et l'aménagement de bâtiments divers.

Cette action fut élargie à un réseau de partenaires privilégiés pour mieux asseoir la politique menée. Au niveau régional et communal, une collaboration a été établie avec les centres qui pouvaient directement agir dans la logistique. Le Centre Régional de Formation Professionnelle pour la construction et la maintenance des charrettes, l'Ecole de l'élevage pour le suivi des chevaux et la formation des palefreniers et le Centre horticole pour la transformation de certains déchets en compost (compostage) ont joué un rôle de premier plan dans la réussite du programme. Ce type de partenariat a été relayé par un réseau national qui a mis à disposition les ressources nécessaires au développement du programme grâce à la recherche scientifique initiée par les concours de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) et de l'Ecole Nationale d'Agriculture du Sénégal (ENAS).

#### **4/. L'autofinancement du système :**

Le projet initial prévoyait deux (2) sources de revenus pour les GIE. D'une part, les recettes issues de la fabrication de compost. En effet, en lieu et place de salaires à verser aux membres des GIE, des projets économiques leur ont été proposés, sur la base d'activités génératrices de revenus. Les GIE étaient chargés de la collecte au porte à porte dans les quartiers ciblés. Les ordures collectées sont ainsi acheminées vers des sites relais où elles sont triées par d'autres membres des GIE mobilisés uniquement pour ces tâches. Les déchets fermentescibles orientés vers des sites de traitement pour fabriquer du compost vendu aux maraîchers de la zone de Saint-Louis, à raison de 10.000 francs CFA la tonne. D'autre part, les mesures d'accompagnement (commerce de gros et de détail, transport interurbain de personnes) constituaient une autre source de revenus pour les GIE.

Par la suite, une possibilité est offerte aux collecteurs membres des GIE, en plus de la vendre de certains déchets, ils peuvent récupérer les cotisations mensuelles versées par les populations pour payer le service (la collecte s'effectuant de porte à porte). Cette somme varie en fonction d'une hiérarchie des quartiers qu'ils ont eux-mêmes codifiée, et dont le critère le plus objectif est la distance par rapport au centre de Saint-Louis : 250 f. CFA à Bango, (un village périphérique rattrapé par la ville), 500 f. CFA à Diamaguène (Quartier péricentral, et 1.000F à Ndioloffène (quartier résidentiel proche du centre). Une partie des recettes est investie en moyens et en dépenses de personnels. Une bonne participation des populations à l'abonnement du GIE CETOM assurera son fonctionnement et ainsi sa pérennisation.

En plus des cotisations mensuelles qu'ils récupèrent, les GIE reçoivent une subvention financière de la Commune (cf. tableau page suivante). Dans tous les cas, l'efficacité de la pratique (près de 2.420 m<sup>3</sup> soit 880 tonnes par mois) avait fini de convaincre le Conseil Municipal qu'une solution était en voie d'être trouvée pour les ordures produites dans les quartiers non concernés par le ramassage par camion.

**Tableau n° 34 : Evolution des budgets des GIE CETOM de 1996 à 1999(en euros) :**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	45735	45735	47259	48784
Conseil Régional Nord Pas de Calais	54882	57931	47259	48784
Mairie de Saint-Louis (soutien aux GIE)	4573	10412	15092	19818
Populations des quartiers (fonctionnement des GIE)	8385	9595	18446	20733
Autres partenaires		9147		
<b>Total</b>	<b>113575</b>	<b>132819</b>	<b>128057</b>	<b>138119</b>
<b>Mairie (fonctionnement de la Régie, hors, GIE)</b>	<b>20501</b>	<b>52442</b>	<b>89986</b>	<b>118900</b>

Source : Plan Global de Nettoyement de la ville de Saint-Louis, p. 10, 1999.

Financièrement, le programme est appuyé par la coopération décentralisée et la coopération bilatérale française par le biais du Partenariat Lille/Saint-Louis et sa Région (PLSR).

La ville a eu le privilège de regrouper de nombreux acteurs autour de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagère. Ils apportaient des appuis techniques, financiers et logistiques à la Municipalité. La coopération décentralisée et les partenaires au développement en ont été les principaux. Le Partenariat Lille/Saint-Louis et sa Région (PLSR) apportait l'appui technique en collaboration avec l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP). En plus, l'Agence Française de Développement, la Mission Française de Coopération, la région Nord Pas de Calais, le Ministère de la Coopération étaient les principaux pourvoyeurs de fonds.

La maîtrise d'oeuvre a été, pendant longtemps, assurée par le Service Régional d'Hygiène en collaboration avec les services techniques municipaux. En effet, en 1994, la Commune, en collaboration avec ses partenaires de la coopération décentralisée a mis à contribution l'expertise locale pour imaginer et tester une filière cohérente de gestion des ordures ménagères avec les moyens limités disponibles. C'est dans ce cadre que s'est inscrit la participation du Service Régional d'Hygiène au sein du Comité d'experts dans un premier temps et par la suite dans la mise en place, la formation et l'encadrement des GIE CETOM.

Il est important de souligner à ce niveau que la filière des ordures ménagères proposée à l'origine comprenait le conditionnement à domicile par les ménages, la collecte par charrettes, l'entreposage dans des sites relais vers une décharge, le traitement au niveau de la décharge.

Pour assurer un encadrement au démarrage et offrir à l'initiative toutes les chances de succès, le Service a détaché à plein temps un des sous-officiers qui a même joué en un moment le rôle de chef de Service du Nettoyement. Parallèlement, les GIE avaient la possibilité de bénéficier de l'appui des agents de l'inspection domiciliaire qui ont un pouvoir dissuasif (par exemple les piquets de surveillance au niveau des berges que ce soit dans l'Ile, la Langue de Barbarie ou dans la zone de Sor). Enfin, le Service d'Hygiène a participé aux côtés de la Mairie aux séances de sensibilisation pour le montage des structures de quartiers. Quant au PLSR, il apporte un appui technique à cette mise en œuvre ; il en est de même pour l'Agence Régionale de l'Energie (ARE) régulièrement sur le projet mais de manière générale sur l'aspect « nettoyage global » à l'échelle de la Ville.

Avec l'appui du projet CETOM, la commune de Saint-Louis crée, en 1997, un service municipal du nettoyage fonctionnel avec l'attribution d'un budget relativement important : 47.126 euros en 1997, soit 15% du budget global de la Commune ; 95.890 euros en 1998, soit 30,12% du budget global<sup>248</sup>. Les quatre tracteurs de la Régie municipale (donc du service de nettoyage) étant hors service, la location de matériels coûtait à la Mairie 4 millions de francs CFA par mois ; c'est ainsi qu'avec une aide exceptionnelle de 8 millions de francs CFA (12.195 euros) consentie par la région Nord-Pas-de-Calais *via* le PLSR, la Commune remet en service les 4 tracteurs (ils sont réparés en 1997) et abandonne la location entamée en Janvier<sup>249</sup>.

Dès lors le nettoyage de la Ville repose sur un principe de gestion partagée entre la Régie municipale et les GIE CETOM : les zones urbanisées sont desservies par le Service de Nettoyement municipal. L'idée ici, est de mettre en place dans les quartiers urbanisés, un système de ramassage constitué par des tracteurs et camions (système en Régie). Une équipe de 13 employés municipaux et une cinquantaine de temporaires sont prises en charge financièrement par le budget de la Commune. Ils ramassent les ordures acheminées par les populations dans des bacs ou font une collecte au porte à porte.

---

<sup>248</sup> PLSR, 1999 : *Plan Global de Nettoyement de la ville de Saint-Louis. Rôles et engagements des partenaires de la coopération décentralisée. Note de synthèse destinée à l'Agence Française de Développement*, p. 4.

<sup>249</sup> UTM/CIRUS/CIEU, ENEA, ENA/Labhaut, 2004, op. cit. p. 226.

Quant aux quartiers difficilement accessibles par les tracteurs du Service de Nettoiement (ensablement des rues), ils sont desservis par les Groupements d'Intérêt Economique (GIE) CETOM. L'objectif de cette action est à la fois, d'améliorer la collecte, l'évacuation et le traitement des ordures ménagères dans la Commune et de procurer des revenus aux jeunes (chômeurs) des quartiers. Les populations payent tous les mois une cotisation mensuelle pour pouvoir bénéficier du ramassage des ordures par charrettes (entre 250 et 1000 francs CFA ou entre 0,038 et 1,52 euros selon les quartiers). A partir de 2000, le fonctionnement des GIE est soutenu par les subventions allouées par la Commune. La participation au financement des GIE qui est passée de 71.000 à 150.000 FCFA par GIE et par mois, entre 1997 et 2003 (de 108 euros /GIE/mois à 229 euros)<sup>250</sup>.

A terme, le paiement de la prestation sera pris en charge en grande partie par la Mairie (meilleur recouvrement, entre autres, de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères ou TEOM). De manière générale, la Municipalité a lancé une réflexion pour l'amélioration de la politique de mobilisation des recettes, notamment avec l'appui de l'Agence de Développement Communal (Programme d'Appui aux Communes).

Avec l'appui du projet CETOM, la commune de Saint-Louis crée ainsi en 1997 un service municipal du nettoiement mais commande à la CCIADL (actuelle Agence de développement Communal) une étude globale du nettoiement de la Ville c'est-à-dire un Plan Global de Nettoiement (PGN).

---

<sup>250</sup> UTM/CIRUS/CIEU, ENEA, ENA/Labhaut, 2004, op. cit. p. 227.

## **B/. L'EMERGENCE D'UN «LEADERSHIP» MUNICIPAL DANS LA GESTION DES ORDURES MENAGERES A SAINT-LOUIS**

Aujourd'hui la vision d'ensemble du nettoyage a fait l'objet d'une étude intitulée PGN. Adopté par le Conseil municipal sortant, ce PGN est actuellement le seul document de référence en matière de nettoyage de la Ville.

### **1/. La définition d'une étude globale du nettoyage sur la Ville : le Plan Global de Nettoyement (PGN)**

#### **a/. Prérrogatives et engagements de la Commune**

La Commune, appuyée par le PLSR, a sollicité en 1997 la CCIADL pour définir un projet cohérent de nettoyage sur la Ville : le Plan Global de Nettoyement ou PGN (Octobre 1998-Octobre 2007) pour Saint-Louis<sup>251</sup>.

La session du Conseil municipal du 28 Février 1998 adopte le Plan Global de Nettoyement de la ville de Saint-Louis. Dans ses prérogatives et engagements, la Commune s'est définie comme objectifs de promouvoir la démarche participative en assurant la contractualisation avec les structures des quartiers que sont principalement les GIE et les Comités de Nettoyement, d'assurer l'opérationnalité du Service de Nettoyement premièrement en s'entourant d'un personnel qualifié, deuxièmement dégager un budget au nettoyage et troisièmement acquérir des moyens techniques et une logistique adaptée ; enfin, l'objectif est aussi de favoriser l'amélioration du recouvrement de la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) ; s'y ajoute, la volonté de la Commune d'assurer le respect de la législation par l'implication des Services d'Hygiène et de la Police municipale.

L'étude du PGN, pour des raisons de cohérence et de stratégie, a identifié 7 zones d'intervention qui, à terme du PGN (2007) seront toutes équipées de GIE et prises réellement en compte dans le système global du nettoyage de la Ville.

---

<sup>251</sup> En procédant au lancement du projet d'appui du nettoyage de Saint-Louis par la Belgique (devant l'ambassadeur de Belgique au Sénégal, des autorités administratives et locales), le maire Ousmane Masseck Ndiaye rappelait les objectifs de l'élaboration du PGN : « *la collecte, et le traitement des ordures exigent des équipements et un savoir faire avéré. C'est conscient de cela que le conseil municipal avait commandité une étude par son Agence de Développement (ADC), sur tout ce qui concerne le nettoyage de la localité. L'aboutissement a été ce projet dont le coût est évalué à un peu près de deux milliards de F. Cfa. Sa mise en œuvre permettra d'assurer un nettoyage correct de la ville. Pendant ce temps a-t-il révélé 100 millions du budget étaient consacrés au secteur du nettoyage. C'est pourquoi on a, en un moment, pensé augmenter cette enveloppe ou privatiser la collecte des ordures* ».

### **b/. Le zonage du PGN**

Pour regrouper les quartiers dans l'organisation du dispositif et dans un souci de cohérence, la Commune a procédé à un découpage de la Ville en sept zones d'intervention (cf. tableau 35, page 243). Ce découpage s'opère selon plusieurs critères, fondés sur l'interaction entre l'urbanisation, la densité de la population et la composition pondérale des déchets. Ainsi les principaux critères qui ont été retenus pour procéder au regroupement des quartiers en différentes zones sont les suivants : l'urbanisation, l'importance et le taux d'accroissement de la population, l'accessibilité du quartier à des moyens lourds, la nature des ordures et les activités professionnelles. Les quartiers qui répondent aux critères urbanistiques seront desservis par la Régie Municipale et dans les autres, seront créés des GIE pour la collecte.

Conformément à ces critères, les zones suivantes ont été identifiées :

- **Zone 1** : elle comprend les quartiers de la Langue de Barbarie : Guet Ndar, Ndar Toute et Goxxumbacc. Elle est caractérisée par une urbanisation anarchique et une population très dense (39815 habitants estimés en 1998). Les déficiences de l'urbanisation y réduisent l'accès des camions de la Régie limité à la berge et au « petit bras » du Fleuve. Les déchets sont, à dominante, de matières organiques, conséquence logique des activités de la pêche d'une part et de la présence du marché de Ndar Toute. Ces quartiers bénéficient de GIE.
- **Zone 2** : elle est composée des quartiers de l'Ile (Nord, Sud). L'urbanisation y est régulière et structurée. La population y est faible par rapport au reste de la Ville (avec 14284 habitants estimés en 1998). Ces quartiers sont aussi accessibles à des moyens lourds. Les déchets collectés sont peu sableux avec beaucoup de papiers et de la ferraille, la composante matière organique est modérée. Cette zone compte également beaucoup de déchets spéciaux notamment biomédicaux. Le commerce, le tourisme y figurent comme les principales activités. Ces caractéristiques expliquent l'intervention des moyens lourds de la Régie Municipale.
- **Zone 3** : elle regroupe les quartiers de Corniche, Balacoss, Darou Salam. Ces quartiers présentent des caractéristiques semblables à celles de l'Ile. L'urbanisation obéit à une structuration acceptable. En plus, la population est évaluée à environ 23170 habitants en 1998 (estimation). Les emballages, la ferraille et les matières organiques composent l'essentiel des déchets qui y sont collectés. Les petits commerces sont les activités dominantes dans ces quartiers. La Régie municipale intervient dans certaines parties de cette zone souvent le long des grandes artères.

- **Zone 4** : elle concerne Ndioloffène Nord et Ndioloffène Sud. Avec une population estimée à 9920 habitants en 1998, ces deux quartiers obéissent à une structuration acceptable mais ils sont difficiles d'accès par les moyens lourds de la Municipalité du fait de la dégradation de la voirie qui les traversent. C'est ce qui explique d'ailleurs l'existence d'un GIE de collecte à traction équine. De plus, leur proximité avec la voie ferrée envahie par les ordures depuis l'arrêt du trafic ferroviaire Dakar/Saint-Louis leur confère une situation particulière par rapport à la zone 3.

- **Zone 5** : dans cette zone, sont regroupés les quartiers de Diamaguène, Léona/HLM, Eaux-Clares/Diaminar, Médina Champ de Courses. Les caractéristiques communes de ces quartiers sont, principalement, la forte densité humaine avec une population de 35174 habitants en 1998 (estimation), l'influence des petits commerces, des PME et du marché central. Les possibilités d'accès des camions y restent très faibles. Le sable, les matières organiques et la matière plastique composent généralement les déchets collectés dans ces quartiers. En principe, des GIE devraient y être créés mais actuellement seuls les quartiers de Diamaguène, Léona, Eaux-Clares Diaminar et Médina Course en bénéficient.

- **Zone 6** : elle intègre les différentes composantes du quartier de Pikine (1, 2, 3) ; quartier non loti, en évolution anarchique. Il regroupe une bonne partie de la population de la zone de Sor avec 37123 habitants en 1998 (estimation). L'accès au quartier avec des moyens lourds est impossible. Les déchets qui y sont collectés sont constitués par les éléments sable, matière organique et plastiques. Y sont généralement pratiqués les petits commerces et le petit marché. A ce jour, cette zone n'a toujours pas de GIE.

- **Zone 7** : elle regroupe les quartiers de la périphérie communale : Bango, Khor et Ngallèle. Ces quartiers présentent une population peu dense (6818 habitants estimés en 1998) et une urbanisation marquée par la ruralité. La structure urbaine ne permet pas un accès facile des moyens lourds de la Régie municipale. Les déchets y sont constitués de sable, de plastique et d'une importante quantité de pailles.

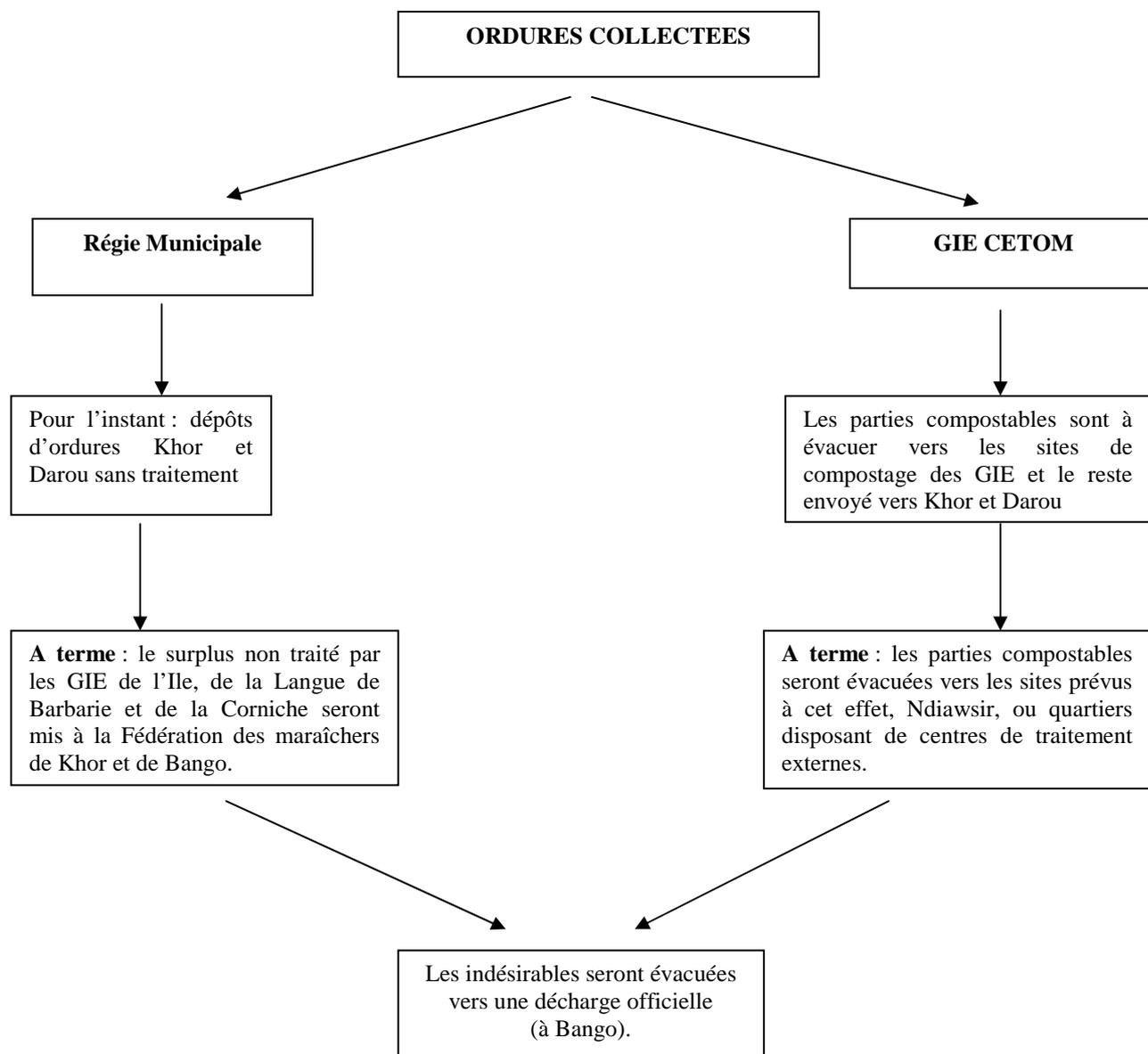
Tableau n°35 : zoning, modélisation et moyens

Zoning		Population (milliers d'habitants)		Volume d'ordures (m <sup>3</sup> /mois)		Moyens à terme (2007)
		1998	2003	1998	2003	
<b>Zone 1</b>	Guet Ndar,	39815	46397	784	1982	- 1 tracteur lève-containeur 70 ch., - 26 containers - 3 GIE (déjà opérationnels)
	Goxxumbacc, Ndar Toute Marché			136	414	
<b>Zone 2</b>	L'Ile (Nord et Sud)	14284	15501	696	1023	- 1 tracteur 70 ch., - 1 camion benne - 13 bacs cimentés 2 GIE
<b>Zone 3</b>	Comiche, Balacoss, Diawling, Darou	23170	25212	929	1415	- 1 tracteur 70 ch., - 14 containers 3 GIE
<b>Zone 4</b>	Ndiologène Nord et Sud	9920	10823	181	509	- 1 camion benne - 1 pelle mécanique - 1 GIE (déjà opérationnel)
<b>Zone 5</b>	Diamaguène, Léona HLM, Eaux Claires/Diaminar, Médina Courses	35174	39300	967	1859	- 1 camion benne - 4 GIE (déjà opérationnels)
<b>Zone 6</b>	Pikine 1, 2 et 3	37123	44558	96	1214	- 1 camion benne - 1 pelle mécanique - 3 GIE
<b>Zone 7</b>	Khor, Bango, Ngallèle	6818	9569	310	663	- 3 GIE dont 1 opérationnel (Bango)
<b>Total</b>				<b>4232</b>	<b>9395</b>	

Source : ADC, état des lieux des GIE CETOM, 25-26 Juillet 2002, p. 20.

Le tableau suivant montre le circuit, à l'avenir, des ordures collectées

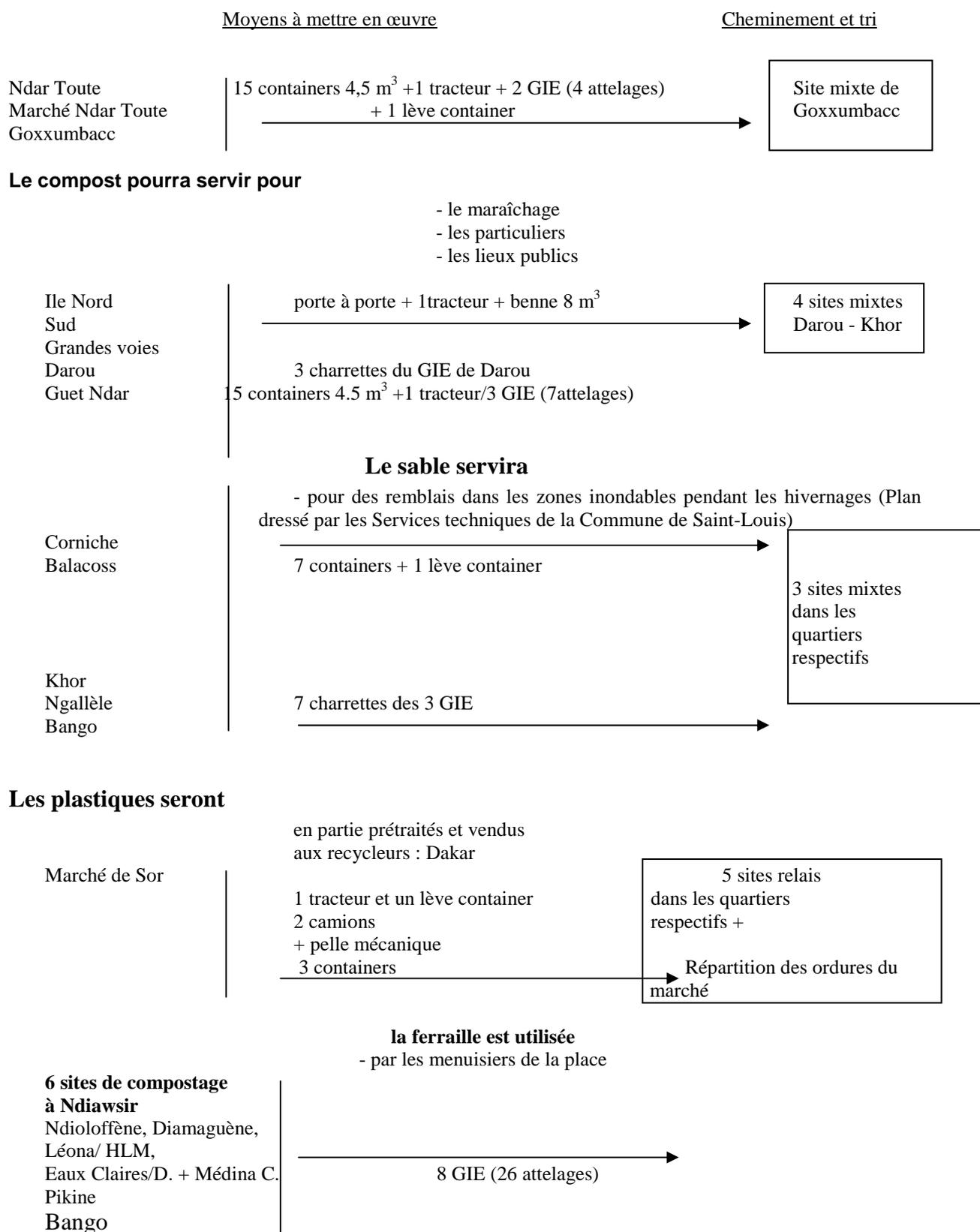
**Tableau n° 36 : circuit à l'avenir des ordures collectées**



**Source : Source : ADC, état des lieux des GIE CETOM, 25-26 Juillet 2002, p. 21.**

La filière « ordures ménagères » sera organisée depuis la collecte jusqu'au traitement :

**Tableau n° 37 : Filière des ordures ménagères (Saint-Louis)**



Source : Source : ADC, état des lieux des GIE CETOM, 25-26 Juillet 2002, p. 22.

**c/. Les résultats attendus :****- nettoyage de la Ville :**

En 2007, 85 à 90% des ordures devraient être collectées et évacuées.

**- changement de comportement des populations par rapport aux ordures**

A travers la démarche de proximité réalisée par les comités de nettoyage et les GIE CETOM, les populations volontaires auront un comportement plus citoyen vis-à-vis des ordures ménagères. Elles devront disposer de poubelles et respecter les heures de passage des équipes de collecte.

**- création d'emplois :**

Au niveau des GIE, ce sont 207 personnes qui seront mobilisées et au niveau de la régie municipale 8 conducteurs et 45 manœuvres.

Des effets induits à l'investissement consolideront les emplois dans l'artisanat local, la menuiserie, la maçonnerie....

**- amélioration de la santé publique :**

La santé publique sera améliorée grâce à l'éradication des dépôts sauvages et de la réduction du temps de présence des ordures qui constitue un éloignement des facteurs de risque.

**- amélioration du cadre de vie**

L'implication des populations dans la gestion de leur environnement contribuera à l'embellissement du cadre de vie (espace vert).

## **2/. L'état d'exécution du PGN :**

Le PGN, après son élaboration est soumis pour financement à l'Agence Française de Développement (AFD), partenaire financier de la Municipalité ; mais celle-ci conditionnera son appui par une contre expertise qui se traduira par une évaluation du système proposé par la CCIADL. Ce travail est confié à un bureau d'études privé français (BURGEAP) qui confirme, de manière générale, certaines réserves de fond déjà formulées par l'AFD à savoir :

- la non viabilité du système du fait des subventions accordées aux GIE par la Commune (subventions qui peuvent conduire la Commune dans une impasse financière), dans un contexte marqué par un ajustement municipal que Saint-Louis venait de se voir appliquer par l'ADM dans le cadre du PAC ;
- une estimation financière du produit de la vente du compost jugée excessive et irréaliste (le PGN privilégie la valorisation par rapport à l'évacuation alors que les perspectives de quantité valorisée et de revenus paraissent difficilement réalisables) ;
- la non durabilité du système de Régie municipale contre laquelle l'Agence Française de Développement (AFD) recommande la privatisation de la filière de l'évacuation (le coût de la filière des ordures, même réduit à la part de fonctionnement, ne paraît pas compatible avec les perspectives du budget communal).

Lors d'une mission effectuée à Saint-Louis en Janvier 2000, l'AFD invite la Commune à réorienter sa politique sur 3 points :

- la suppression des subventions aux GIE et l'autonomisation de ces derniers dans un cadre contractuel ;
- la priorité de l'évacuation sur la valorisation ;
- l'adoption de solutions techniques (centre de transfert, transport à la décharge et construction d'une décharge contrôlée qui limite au mieux les charges financières de la Commune).

Face à ces remarques ci-dessus posées, la Commune de Saint-Louis a réagi en s'inscrivant dans la logique du contrat de ville qui la lie à l'ADM à travers la mise en œuvre du programme d'ajustement municipal et à la politique d'amélioration du recouvrement des taxes municipales.

C'est dans ce contexte que l'AFD se retire. La Municipalité va alors tenter de trouver d'autres partenaires pour financer le PGN. C'est ainsi qu'en Juillet 2001, un protocole d'accord est signé entre la commune de Saint-Louis et ENDA Tiers Monde à travers son Programme d'Amélioration Durable de l'Environnement (PADE).

C'est dans le cadre de la mise en œuvre par les collectivités locales de schémas de développement qui impliquent fortement les acteurs à la base, à travers une démarche participative, qu'il faut inscrire le PADE (Processus d'amélioration Durable de l'Environnement) initié par ENDA Tiers Monde à travers le Relais pour le Développement Participatif (RUP) dans la commune de Saint-Louis.

Le PADE est un outil de « co-opération » qui vise, entre autres, l'amélioration des conditions de vie, au plan environnemental, social et économique. Ce faisant, le PADE contribue à la production de biens et services de base, tendant à renforcer l'économie urbaine populaire.

Programme d'appui à la commune de Saint-Louis, le PADE se décline en un système global et intégré d'assainissement productif qui actionne plusieurs leviers à la fois socioéconomique et environnemental, en vue d'une amélioration des conditions de vie des populations. Initié par ENDA Tiers Monde grâce à l'appui de la Coopération Autrichienne pour le Développement, le PADE tente d'apporter des éléments de réponse face une demande sociale en services de base de plus en plus pressante et multiforme.

Le PADE vise à démontrer la possibilité pour les populations de participer activement à leur propre développement en contribuant à la prise en charge de certains services publics tels que la gestion des ordures ménagères. Ainsi, le PADE s'est fixé entre autres objectifs :

- l'assainissement des quartiers urbains,
- le développement intégré de l'agriculture urbaine et périurbaine, peu coûteux,
- la prise en charge par les populations de la gestion de leur environnement,
- la création d'emplois et la génération de revenus,
- etc.

Et, parmi les réalisations, sont envisagées :

- 4 systèmes de traitement et de valorisation agricole des ordures ménagères
- 800 concessions bénéficiant de la pré collecte d'ordures quotidiennes
- une production de 2 tonnes par mois de compost.

Le protocole signé vise donc à mettre en œuvre un système d'assainissement productif des ordures ménagères en s'appuyant sur l'expertise et les expériences locales. Les actions à mener sont :

- la mise en œuvre des réseaux de pré collecte des ordures ménagères par charrette,
- la création des centres de traitement des ordures ménagères et de valorisation,
- la production du compost, produits horticoles, produits artisanaux et autres à base des ordures ménagères,

- l'organisation des sessions de formation aux techniques de compostage et à la gestion de comptabilité simplifiée,
- l'animation et la sensibilisation des communautés de base,
- le renforcement des initiatives et des capacités des services municipaux, des GIE, des Groupements de Promotion Féminine, des associations engagées dans la gestion de l'environnement en général et des ordures ménagères en particulier,
- la capitalisation et la publication de l'expérience du Programme d'Amélioration Durable de l'Environnement à Saint-Louis.

Parmi donc les réalisations envisagées par ENDA Tiers Monde dans sa participation à la lutte contre l'insalubrité à Saint-Louis, figure la production de compost (cf. page 247) destiné à être écoulé auprès des maraîchers. L'objectif visé est non seulement la collecte des ordures mais aussi leur valorisation à travers l'utilisation de celles-ci comme intrant pour le développement de l'agriculture périurbaine à Saint-Louis.

En effet, l'agriculture est un secteur d'activité souvent perçu comme une spécificité du monde rural. Elle est souvent caractérisée comme la marque de distinction entre le milieu rural et le milieu urbain. Pourtant, dans la plupart des villes africaines, à l'intérieur même des aires urbaines se développent d'importantes activités agricoles avec une capacité de mobilisation importante de main d'œuvre. Les populations urbaines gardent souvent une tradition agricole. En plus de cela, les ruraux venus de la campagne développent souvent cette forme d'agriculture pour faire face à la crise sociale en ville.

A Saint-Louis, l'agriculture périurbaine est une activité relativement ancienne. Depuis l'époque coloniale, le faubourg de Sor a abrité des cultures maraîchères qui fournissaient à la population expatriée, aux familles des cadres administratifs, certains produits (carottes, choux, aubergines, etc.).

L'activité s'est maintenue après l'Indépendance en raison de l'accroissement de la demande en produits maraîchers que la zone du Gandiolais seule ne parvient à satisfaire. Dans la réserve maraîchère de Khor, les cultures produites diffèrent selon les années et sont fonction de la disponibilité de l'eau. Généralement, les produits cultivés sont des légumes (carottes, choux, aubergines, etc.). La menthe est aussi fréquemment produite tout comme le piment et la salade. A Bango, les cultures fruitières sont très prisées notamment la mangue. Pas moins de 274 exploitants horticoles sont recensés dans la Ville. S'y ajoutent 48 exploitants de micro jardins hors sol<sup>252</sup>.

---

<sup>252</sup> PDU, Livre Blanc, Saint-Louis, 2003, p. 188.

Khor est la plus importante zone maraîchère de la ville de Saint-Louis (Bonnardel, 1992). Elle renferme une trentaine d'hectares de cultures. Des activités de jardinage y sont entretenues par les familles locales. Les produits cultivés sont à caractère vivrier marchand c'est-à-dire qu'ils sont aussi bien destinés à la consommation locale qu'à la commercialisation.

Après la zone de Khor, à une dizaine de kilomètres à l'Est de la Ville, se trouvent les jardins et les vergers de Bango. Faisant partie intégrante des Niayes, cette zone produit d'importantes cultures maraîchères et fruitières. L'arboriculture fruitière y est très développée. Les grandes exploitations urbaines ne se retrouvent qu'au niveau Bango où l'espace est disponible.

Au Sud de la Ville, se trouvent les exploitations maraîchères et légumières dans la zone du Gandiolais. Dans cette zone, la proximité de la nappe phréatique permet le système d'arrosage.

L'urbanisation progressive à Saint-Louis a des impacts directs sur l'agriculture périurbaine notamment sur le plan foncier. L'urbanisation se fait principalement au détriment de l'agriculture périurbaine. En effet, l'exiguïté des terres habitables et la croissance démographique poussent les populations à grignoter progressivement sur les surfaces cultivables. Les superficies utiles sont disproportionnées par rapport à la pression humaine. Ainsi, Khor, Bango, Ngallèle, réserves agricoles, sont en proie à la poussée démographique qui en font de véritables réceptacles humains. Les terres maraîchères de Khor sont de plus en plus réduites au profit d'habitats pour la plupart irréguliers. Les espaces verts et plantés occupent seulement 23 ha du périmètre communal soit 2% du total<sup>253</sup>

Il faut préciser que certaines maisons des quartiers résidentiels entretiennent des jardins qui ont entre 0,5 et 5 ha à cause du manque d'espace. Celles dépassant les 5 ha ne se retrouvent qu'après Bango où on note plus d'espace. Bonnardel (1992) montre aussi que « les parcelles cultivées dans Saint-Louis représentent, au total, une étendue faible, sans commune mesure avec les espaces agricoles que possèdent d'autres villes moyennes comme Diourbel, Thiès, Ziguinchor »<sup>254</sup>.

<sup>253</sup> PDU, Livre Blanc, Saint-Louis, 2003, p. 117.

<sup>254</sup> Bonnardel R., 1992, op. cit. p. 193.

L'extension spatiale de la Ville se fait au détriment de l'agriculture avec comme conséquence la réduction des terres cultivables et concomitamment des rendements agricoles. D'ailleurs, le secteur agricole présente une faible valeur ajoutée avec environ 0,4 milliard de francs CFA, du fait en partie, à la réduction des espaces cultivables.

L'agriculture urbaine et périurbaine est confrontée non seulement à des difficultés liées à la disponibilité de l'espace (l'urbanisation croissante entraîne un rétrécissement progressif des surfaces cultivables) mais aussi à la salinisation progressive qui contribue à la dégradation des terres ; en effet, plus l'hivernage s'éloigne, plus les nappes phréatiques se salinisent. Egalement, les exploitants agricoles utilisent des intrants chimiques pour augmenter la productivité. L'utilisation abusive des pesticides entraîne des risques certains sur la santé des populations. Tout cela a des incidences négatives sur la productivité agricole.

Ainsi, pour promouvoir le développement de l'agriculture périurbaine par une intensification de la production et concomitamment assurer la salubrité de la Ville, l'utilisation des ordures comme intrants semble être une alternative à la fois pour relancer le secteur agricole et pour contribuer à l'assainissement de la Ville. La productivité de cette activité se basera non plus sur le nombre d'ha cultivés mais sur la fertilité des sols. Cette procédure permet non seulement de mieux approvisionner la Ville en produits maraîchers et fruitiers mais aussi d'éliminer une bonne partie des ordures. Pour faire face donc à l'insalubrité et à la crise de l'agriculture urbaine ou périurbaine, l'utilisation des déchets dans l'agriculture périurbaine peut se présenter comme une aubaine.

A ce jour, ENDA RUP à travers le PADE est le seul partenaire de la municipalité de Saint-Louis dans la mise en œuvre du PGN. Cette Organisation Non Gouvernementale a mis en œuvre son programme par la réalisation des activités ci-dessous :

- exposition itinérante sur les ordures ménagères en collaboration avec les Comités de Nettoyement et les services concernés (Agence de Développement Communal, Service de Nettoyement, Service d'Hygiène)
- étude de l'état des lieux des GIE CETOM<sup>255</sup> ;
- opération « coup de poing » sur les berges du fleuve<sup>256</sup> ;
- appui logistique à la Commune par l'acquisition d'un tracteur couplé de deux remorques, réceptionnés en Février 2002.

<sup>255</sup> Enda TM/RUP, *Commune de Saint-Louis, 2002 : Actes de l'atelier sur la restitution de l'étude sur l'état des lieux des GIE CETOM*, 25 et 26 Juillet, 44 pages. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre du PGN avec l'appui d'Enda TM/RUP à travers le PADE et conformément aux recommandations du comité de concertation du projet, une étude est réalisée par l'ADC sur l'état des lieux des GIE CETOM.

<sup>256</sup> Elle aura permis, en 16 journées d'évacuer 506 m<sup>3</sup> d'ordures.

Après deux années de collaboration entre ENDA et la Commune, une évaluation du PADE a été confié à un consultant privé. L'étude sur l'impact du PADE, objet de son rapport<sup>257</sup>, comptait évaluer les changements perçus par les populations sur leurs conditions de vie. A cet effet, les interventions du programme sont circonscrites dans un certain nombre de domaines et de quartiers :

- l'appui en matériel de collecte destiné à renforcer les capacités de la Régie municipale
- l'appui aux GIE CETOM chargés de la pré collecte des ordures
- la sensibilisation sur les problèmes de l'environnement
- la mise en place d'une ligne de crédit pour faciliter la création de richesses

L'étude tente de mesurer les effets prévus par le PADE sur les groupes cibles. Il s'agit avant tout du jugement porté par les différents acteurs sur les actions visibles du PADE. Pour ce faire, deux moyens de collecte d'information ont été proposés, il s'agit d'entretiens individuels par le biais d'un questionnaire ménage, des entretiens approfondis et des *focus* groupe. Les résultats issus de ces différents entretiens sur une population de 298 individus répartis au sein des acteurs ménages riverains (82,6 %), GIE (7,5%), Association (1%) et GPF (4,8%), les résultats peuvent être résumés ainsi :

- l'appui en matériel roulant (tracteur) à la Régie municipale est jugé très utile pour 41,8% des répondants et 35,7% souhaitent un renforcement du parc pour une amélioration significative de l'évacuation des ordures ménagères dans la commune de Saint-Louis ;
- l'appui en matériel aux GIE CETOM, est jugé utile par près 51% des acteurs mais demeure insuffisant pour permettre des actions durables dans le domaine de la pré collecte et de la sensibilisation ;
- l'amélioration de la propreté des berges a été constatée par 72% des répondants qui estiment que des changements sont perceptibles depuis 2002 ;
- l'appui aux « daaras » (écoles coraniques)<sup>258</sup> est apprécié par une majorité des personnes soit 51,3% alors des améliorations ont été proposées dans le sens d'une prise en charge des conditions sociales et sanitaires ;
- les actions d'éducation, d'information et de communication, sont semble-t-il, insuffisants au regard des réponses, 67,4% les jugent incomplets et des améliorations sont proposées ;

---

<sup>257</sup> Niasse A., 2004 : *Etude de l'impact du PADE et la satisfaction des bénéficiaires*, Coopération Autrichienne pour le Développement, ENDA TM/Equipe RUP, PADE 2001-2003, Saint-Louis, 39 pages.

<sup>258</sup> Le Soleil du Jeudi 03/07/03: SAINT-LOUIS : « *Du matériel de nettoyage pour les " daaras " de la Commune* ».

- la valorisation des ordures ménagères qui figure parmi les objectifs prioritaires du PADE est méconnue pour la grande majorité des personnes interrogées (77,8%) ;
- le Fonds Communautaire pour l'Assainissement des Quartiers Urbains Pauvres (FOCAUP) est jugé très utile par 65,5% des acteurs même si les conditions d'accès doivent être améliorées alors que 28,1% n'ont pas d'opinion faute d'information. Le FOCAUP a été mis en place pour appuyer les ménages et les groupements dans la gestion de l'environnement. Ce fonds a alloué pour la période 2002-2003 10.150.000 de francs CFA de crédits aux groupements actifs dans la gestion et la préservation de l'environnement ; 158 femmes ou structures ont pu bénéficier de prêts dans le cadre du FOCAUP<sup>259</sup>.

Globalement, l'étude révèle que le PADE que la valorisation des ordures, pourtant point de l'intervention d'ENDA Tiers Monde, est loin d'être atteint.

En plus de l'ONG ENDA, la commune de Saint-Louis a obtenu récemment l'appui de la Belgique<sup>260</sup> pour le financement de son « Plan Global de Nettoyement » (PGN). Le montant de 1,4 milliards de francs CFA servira, selon le maire de la ville de Saint-Louis notamment, à la réalisation *d'infrastructures (aménagement de site de relais et décharges dans la communauté rurale de Gandon)*. Pour l'ambassadeur de Belgique au Sénégal, « *Saint-Louis la ville mythique, mérite un meilleur sort pour son cadre de vie, pour le visiteur en quête de son passé prestigieux, et autres atouts. Mais l'image qui s'offre est bien contrastée à côté des anciennes maisons* ». C'est dans ce contexte difficile, dit-il, « *que la double requête soumise par le gouvernement du Sénégal à la Belgique pour un appui à la commune de Saint-Louis en matière nettoyage des déchets urbains et d'assainissement des eaux usées et pluviales a été acceptée* ».

Le représentant de la coopération belge, avait abondé dans le même sens, « *dans la mesure où en réalité, qu'il s'agit d'un appui au renforcement des capacités à la fois humaines, techniques et financières de la Commune, en vue de lui permettre de faire face au défi de la gestion des déchets solides* ». L'objectif, précise-t-il, « *est d'améliorer de façon significative et durable les conditions sanitaires et environnementales des populations* ».

<sup>259</sup> Niasse A., 2004, op. cit., p. 22.

<sup>260</sup> Cf « Le Soleil » du 17 Mars 2005 : « *Saint-Louis-Gestion des ordures ménagères : 1,4 milliard de F. CFA de la Belgique à la Commune* ».

### **C/. UN SYSTEME DE GESTION PARTAGEE DES ORDURES MENAGERES**

La ville de Saint Louis, avec l'appui du Partenariat Lille/Saint Louis et sa Région (PLSR) et de l'Agence de Développement Communal (ADC), dispose d'un Plan Global de Nettoyement (PGN) qui a été adopté en 1999 par le Conseil Municipal sortant comme document de référence et de programmation en matière de gestion du nettoyage.

A la suite du désistement de l'AFD et du PLSR, la Commune reste seule à devoir supporter l'ensemble des dépenses liées au nettoyage, qu'il s'agisse du fonctionnement de la Régie Municipale ou des subventions aux GIE CETOM. En 2001, 89.786.723 Fcfa ont été alloués à la Régie municipale, tandis que la subvention mensuelle de 150.000Fcfa aux GIE CETOM donnait le chiffre de 16.000.000 de francs CFA. Les populations aussi participent à l'effort à travers le versement d'une cotisation mensuelle aux GIE allant de 250 à 1000 francs CFA selon les quartiers.

La prise en charge financière du nettoyage, malgré les déficiences du système, représente donc une part importante du budget. Mais récemment ENDA/RUP et la délégation spéciale (qui assurait l'intérim après les élections municipales) a signé en Février 2002 une convention avec la Municipalité, pour une durée de 3 ans, elle devait permettre :

- le renforcement de la logistique de la Régie et des GIE CETOM ;
- la création de sites relais et de plates-formes de compostage ;
- l'organisation de séries de formation, l'animation et la sensibilisation à la base.

Dans ce partenariat avec Enda, pour l'instant seul un tracteur a été acheté par celui-ci dans le cadre du PADE (Processus d'Amélioration du Développement Durable) avec une participation de la Commune à hauteur de 5 millions FCfa (tracteur qui a été réceptionné le 13 février dernier par la Délégation Spéciale). ENDA s'est impliquée aussi dans l'étude sur l'état des lieux des GIE CETOM qui visait à approfondir la réflexion et proposer des actions alternatives d'amélioration du système de collecte, d'évacuation mais aussi de traitement des ordures ménagères (compostage, etc.).

La nouvelle équipe municipale (depuis 2002) s'inscrit dans la continuité de la précédente dans le domaine de la lutte pour la salubrité et l'hygiène publique. Dans ce cadre, elle est à la recherche de partenaires en vue du financement du PGN. Outre ENDA, la Commune peut compter aujourd'hui sur la Belgique.

De plus, la Commune s'engage à collaborer avec la Direction Régionale de l'Environnement, collaboration. Cette collaboration s'est manifestée à travers les réunions de préparation des journées « *Saint Louis, ville propre* » initiées par le Ministère de l'Environnement<sup>261</sup>.

Des fonctions bien définies sont imparties à chaque acteur, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'oeuvre ainsi que des opérations menées sur le territoire de la Commune.

### **1/. Le cadre institutionnel régissant la gestion des ordures à Saint-Louis**

A Saint-Louis, la gestion des ordures est sous-tendue par un dispositif institutionnel pour une meilleure mise en oeuvre.

#### **a/. La maîtrise d'ouvrage :**

Au plan juridique, le principal maître d'ouvrage du nettoyage de la Ville est la commune de Saint-Louis. Dans ce cadre, les autorités communales garantissent la validation du Plan Global de Nettoyement et l'opérationnalité du Service de Nettoyement. Ainsi elles doivent disposer de moyens logistiques et techniques suffisants et adaptés au contexte physique et humain de la Ville, et d'un personnel suffisant et compétent. Par ailleurs, elles ont aussi en charge la définition d'orientations claires sur la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) visant l'amélioration de la collecte. La contractualisation avec les GIE est aussi de leur ressort. Elles doivent enfin assurer l'implication des Services d'Hygiène et de Police municipale.

---

<sup>261</sup> ADC, Commune de Saint-Louis/Enda TM/RUP, 2004 : *Actes de l'atelier sur la restitution de l'étude sur l'état des lieux des GIE CETOM*, 25 et 26 Juillet, Rapport général, 44 pages.

Cependant, si légalement la Commune peut gérer seule le nettoyage et par ses propres moyens, elle peut aussi contractualiser avec des partenaires privés. Le Partenariat Lille/Saint-Louis et sa Région a été un acteur central de la maîtrise d'ouvrage. Il a soutenu la Commune au triple plan technique, matériel et financier. La région Nord Pas de Calais a joué un rôle de démarcheur auprès des bailleurs de fonds et apporté aussi un appui technique à la Commune dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage. Après le retrait du PLSR, ENDA RUP, à travers le PADE, intervient dans le volet traitement par la mise en place d'un centre de compostage à Bango. Il a également octroyé à la Mairie une remorque destinée à la collecte des ordures.

**b/. La maîtrise d'œuvre :**

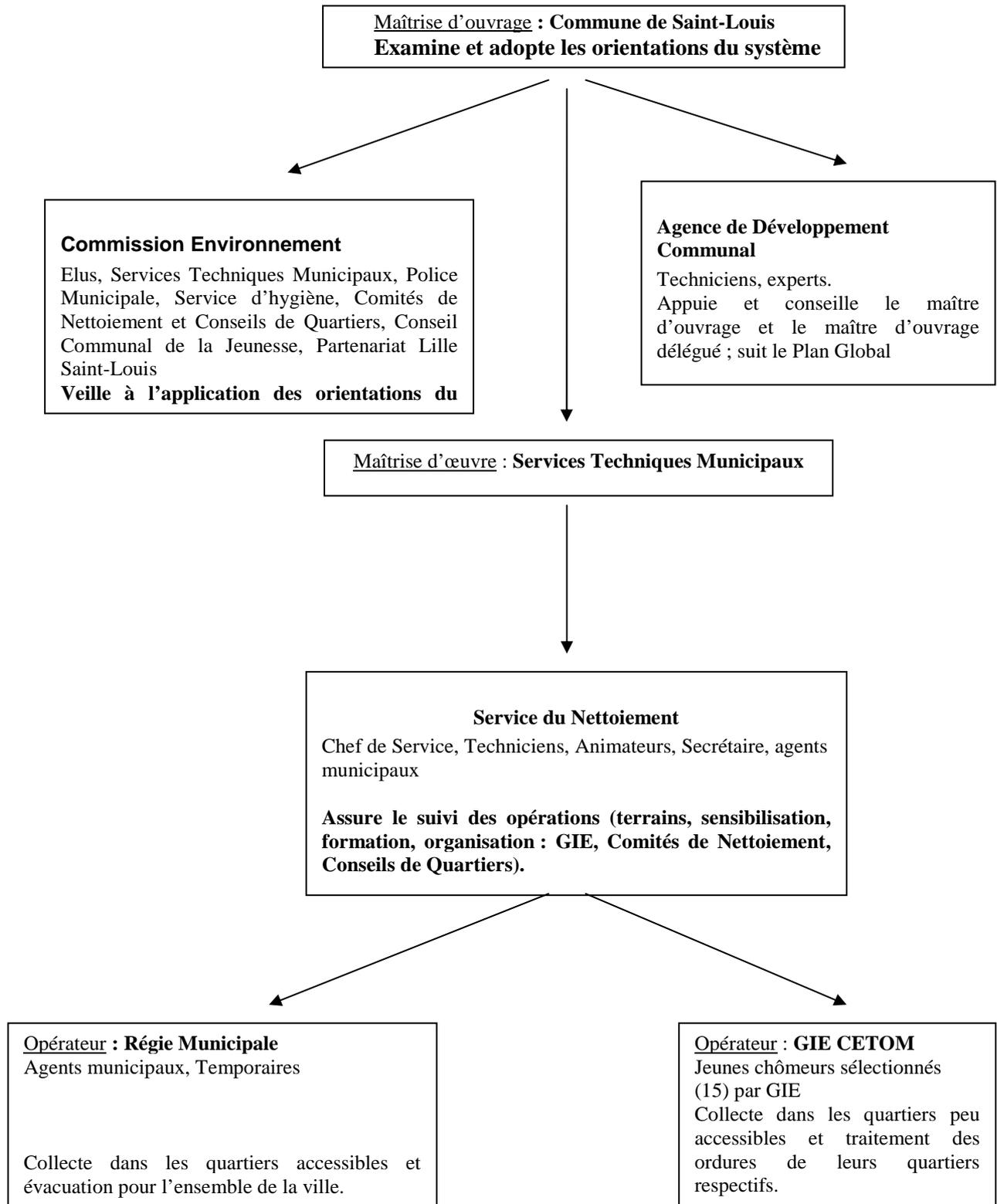
Au niveau de la maîtrise d'œuvre, plusieurs acteurs sont impliqués mais le Service de Nettoyement (démembrement des Services Techniques Municipaux) reste le maître d'œuvre principal. Des Comités de Nettoyement sont installés à l'échelle des quartiers pour servir de relais au Service de Nettoyement. Ces Comités de Nettoyement interviennent également dans la sensibilisation et l'information des populations sur la fonctionnalité du système municipal. Ils assurent également le fonctionnement des GIE CETOM par la collecte des cotisations mensuelles ainsi que le suivi des opérations de terrain.

**c/. Les opérateurs de terrain :**

Les opérations de terrain sont assurées par la Régie Municipale et les acteurs communautaires que sont les GIE CETOM. Ce qui nous amène à voir le dispositif organisationnel (cf. tableau n°38, page 257) de gestion des ordures ménagères.

**Tableau n° 38 : Dispositif institutionnel du système de gestion des ordures ménagères**

(Source : PLSR, Note de synthèse destinée à l'AFD, Décembre 1999, p. 7)



## 2/. Le dispositif organisationnel

Le système de nettoyage de la Ville compte deux opérateurs sur le terrain à savoir la Régie municipale et les GIE CETOM.

**a/. La Régie Municipale :** est l'opérateur placé sous la responsabilité du Service de Nettoyement. Elle collecte tous les jours les déchets ménagers dans les quartiers accessibles et assure leur évacuation pour l'ensemble de la Ville.

- la collecte au porte-à-porte dans l'île et dans une partie de la Langue de Barbarie (centre de Ndar Toute) ;
- le balayage de la plupart des voies principales de circulation (voies de l'Ile, berges de Sor et autres routes goudronnées de Sor dont la Route Nationale 2 (RN 2) ;
- l'enlèvement des bacs containers de 4m<sup>3</sup> sur le reste de la Langue de Barbarie, les berges de Sor (longeant les quartiers de Sor Nord, Darou, Balacoss, Khor) ; mais aussi le long de l'itinéraire des sites relais des GIE CETOM (lieux de rassemblement temporaires des ordures ramassées par les charrettes des GIE) ou les camions des services communaux les chargeront à l'aide de pelles mécaniques.
- les ordures ainsi enlevées ou/et collectées seront acheminées vers les sites de compostage pour la partie fermentescible. Le sable issu du tamisage des ordures dans les sites relais servira aux remblais des zones basses de la Commune dans le but de minimiser voir d'annuler les effets indésirables de la montée des eaux pendant la période de l'hivernage (saison des pluies de Juillet à Octobre). Les plastiques et ferrailles recyclés seront acheminés par les entreprises intéressées ; les rebuts seront acheminés par les moyens de la Commune vers la ou les décharges (dépressions de Khor et Darou).

Les moyens matériels de la Régie municipale se composent :

- d'un tracteur,
- de 3 remorques de 4 m<sup>3</sup>
- de 25 conteneurs de 4,5 m<sup>3</sup>
- et d'une camionnette de liaison.

Hormis le tracteur nouvellement offert par ENDA, ce matériel est en très mauvais état.

Les ressources humaines se répartissent en une cinquantaine de manœuvres dont 5 permanents.

La Régie Municipale procède par la collecte au porte à porte sur l'Ile 7jours/7, à raison de 6,84m<sup>3</sup>/jour. L'évacuation se fait par bacs conteneurs sur la Langue de Barbarie pour 18,24 m<sup>3</sup> par jour. Dans le quartier de Sor, on évacue par point de dépôts un volume de 10,26 m<sup>3</sup> par jour. La Régie municipale dessert aussi les places publiques, marchés, berges et grandes artères de la Ville (les axes Nord/Sud de l'Ile et quelques unes des rues transversales Est/Ouest).

**Tableau n° 39 : Quantité d'ordures collectée par la Régie municipale dans les trois entités de la Ville :**

	<b>Jour</b>	<b>Mois</b>	<b>Année</b>
<b>Ile</b>	6,84m <sup>3</sup>	205,20m <sup>3</sup>	2462,4m <sup>3</sup>
<b>Langue de Barbarie</b>	18,24m <sup>3</sup>	547,2m <sup>3</sup>	6566,4m <sup>3</sup>
<b>Sor</b>	10,26m <sup>3</sup>	307,8m <sup>3</sup>	3693,6m <sup>3</sup>
<b>Total</b>	<b>35,34m<sup>3</sup></b>	<b>1060,2m<sup>3</sup></b>	<b>12722,4m<sup>3</sup></b>

Source : ADC, état des lieux des GIE CETOM, 25-26 Juillet 2002, p. 25.

Les déchets sont évacués à la décharge brute de Darou. La Régie municipale est secondée par les GIE CETOM.

**b/. Les GIE CETOM :**

Ils constituent les prestataires communautaires (cf. photos page 262) composés de jeunes chômeurs ; le nombre de collecteurs varie entre 6 et 15 personnes. La collecte a lieu dans les quartiers peu accessibles par la régie municipale, ce qui explique le choix des charrettes hippomobiles. Les GIE CETOM sont reconnus de manière officielle par avis municipal. Les missions attendues d'eux sont :

- la collecte, l'évacuation quotidienne des ordures ménagères du quartier,
- l'élimination des dépôts sauvages,
- le désensablement de la voirie contiguë au quartier,
- la participation aux programmes communaux dans le cadre de la mise en œuvre du PGN,
- toute action de salubrité visant à améliorer le cadre de vie des populations du quartier.

Pendant les deux premières années, les ménages déversaient leurs déchets dans des bacs immobiles en ciment, vidés ensuite par le GIE CETOM à l'aide de fourches et brouettes. Ces bacs installés par le PLSR ont été progressivement abandonnés du fait que ce travail était pénible.

Des mesures d'accompagnement ont suivi la création du GIE CETOM, telle que la création d'une boutique dont la moitié des revenus revient au GIE CETOM. Cependant, le manque de savoir faire dans la gestion n'a pas permis de réaliser l'apport escompté.

**Photos 20 et 21 : ramassage des ordures par traction équine dans un lieu difficile d'accès par les moyens lourds. Le collecteur porte un masque pour se protéger des risques de contamination.**



**Cliché Sow M. Daye, Novembre 2004**

A ce jour, les 9 GIE existants font régulièrement la collecte au porte à porte dans leurs quartiers respectifs, tous les jours sauf le Dimanche. Les quartiers concernés sont : Bango, Eaux Claires Diaminar, Médina Courses, Ndioloffène, Diamaguène, Léona, Goxxumbacc, Guet Ndar, Ndar Toute. Les 9 GIE ont une capacité potentielle de collecte journalière de 115,5 m<sup>3</sup> soit 692 m<sup>3</sup> par semaine de collecte.

**Tableau n° 40 : Quantité d'ordures collectées par les GIE CETOM**

<b>Quartiers</b>	<b>Cubage par charrettes (m<sup>3</sup>)</b>	<b>Cubage m<sup>3</sup>/GIE/semaine</b>
Ndioloffène	3	150
Eaux Claires/Diaminar	3	108
Médina Champ de Courses	1,5	42
Diamaguène	3	114
Léona	1,5	90
Goxxumbacc	1,5	52,5
Ndar Toute	1,5	43,5
Guet Ndar	1,5	60
Bango	2	32
<b>Total par jour</b>		<b>115,5 m<sup>3</sup></b>
<b>Total par semaine</b>		<b>692 m<sup>3</sup></b>

Source : ADC, Actes de l'Atelier, 2002, p. 27.

Les 3 GIE de la Langue de Barbarie : 156 m<sup>3</sup>

Les 5 GIE de Sor : 504 m<sup>3</sup>

Le GIE de Bango (Périphérie communale) : 32 m<sup>3</sup>.

Autant pour la Régie municipale, la collecte des ordures ménagères par les GIE CETOM est insuffisante du fait des difficultés et contraintes vécues.

**Le GIE CETOM de BANGO :** le GIE CETOM du quartier de Bango est confronté à de nombreuses contraintes qui entravent la collecte quotidienne et régulière des ordures. Seuls deux secteurs (Barrage et Bop Bara) sont couverts par le GIE sur les six que compte le quartier (Barrage, Bop Bara, Santhiane, Alwar, Aéroport et khourou Nar). Cette situation s'explique par ses moyens limités : le GIE ne dispose que d'une seule charrette pour tout le quartier. Aussi, au lieu d'une collecte quotidienne, les rotations ont-elles cours tous les 3 jours par semaine et en fonction de la disponibilité du cheval. La dimension sanitaire des opérateurs n'est pas suffisamment prise en compte faute d'équipements sanitaires adéquats (matériel de protection, gants,....).

Ce GIE est aussi affecté par le déficit de représentativité et d'adhésion des populations locales. Tous les postes sont généralement gérés par une seule personne, le président du GIE.

A cela, s'ajoute le nombre réduit de personnes s'acquittant de leurs cotisations mensuelles. Sur 47 ménages enquêtés, ce sont seulement 8 ménages qui sont abonnés au système soit un pourcentage de 17%.

Toutes ces contraintes influent sur les performances du GIE qui ne couvre que 30% de la zone par son unique charette.

Cependant malgré ces difficultés, le GIE de Bango a la particularité d'abriter un centre de traitement des ordures.

**Le GIE CETOM de Ndioloffène :** ce GIE couvre les quartiers de Ndioloffène et Cité Niakh. Cependant, contrairement à celui de Bango, il est très dynamique malgré certaines difficultés. Il compte 31 ménages abonnés sur 89 soit 39% des ménages de l'échantillon. Ces derniers cotisent à hauteur de 1000F.CFA par mois chacun. Il opère 6 jours sur 7 et ses services sont assez réguliers.

Sept principaux opérateurs composent le bureau et perçoivent comme rémunération ce que leur rapporte la cotisation mensuelle des ménages et comme tous les GIE de la Ville, il bénéficie de la subvention municipale qui s'élève à 150.000 francs CFA.

Le GIE CETOM de Ndioloffène est confronté à un certain nombre de contraintes qui limitent sa marge de manœuvre : sa logistique est composée de trois vieux chevaux et de deux charrettes en mauvais état, et l'insuffisance de petits matériels et de poubelles masque parfois ses efforts.

**Le GIE CETOM de Diamaguene** : il opère aussi bien dans qu'en dehors du quartier. Il assure la collecte des ordures le long de la voie principale, de la rue de Paris et de Balacoss. Du point de vue fonctionnel, huit membres composent le bureau et détiennent le pouvoir décisionnel. Le nombre de personnes cotisant mensuellement est estimé à 29 ménages sur 109, soit 27% des ménages. Le GIE intervient 6 jours sur 7.

Le bon fonctionnement du système est entravé par un certain nombre de difficultés. Durant l'hivernage, le quartier est souvent inondé entravant sérieusement la collecte. Il s'y ajoute le déficit et la vétusté du matériel. Deux chevaux et deux charrettes en mauvais état composent la logistique du GIE, qui ne dispose pas d'une écurie ni de sites relais.

**Le GIE CETOM du quartier de Eaux Claires/ Diaminar** : il comprend 12 membres associés. Son intervention suit trois circuits différents. Le premier circuit adopte le tracé Diaminar- Léona II- Cité Police- Camp des gardes- Eaux Claires ; le second de Diaminar à Eaux claires en passant par Léona ; et le troisième intervient de manière partielle au niveau de Pikine.

Le nombre de ménages abonnés tourne autour de 50 ménages pour 124, soit 40% de l'échantillon. Les prestations du GIE couvrent environ 47% du territoire du quartier Il intervient 6 jours sur 7. Des difficultés subsistent, identiques à celles des autres GIE : insuffisance et vétusté des moyens matériels. Le GIE dispose de trois chevaux et du même nombre de charrettes complètement détériorées. Le petit matériel (bottes, gants, fourches, râtaux, pelles, brouettes, masques, combinaisons, etc.) fait également défaut.

**Le GIE CETOM de Léona** : il travaille selon un dispositif administratif bien défini. Il est composé de sept membres et ses activités sont pilotées par un président et un vice-président. Ces derniers se réunissent tous les jours à partir de 17 heures pour établir les bilans et les rapports d'activités.

Il intervient uniquement dans le quartier de Léona. Sa zone d'intervention est délimitée par les avenues Rawane Ngom et Macodou Ndiaye. Il dispose de deux chevaux tirant deux charrettes. La collecte se fait 6 jours sur 7. Le nombre de cotisations mensuelles s'élève à 42 ménages pour un total de 87, soit 48%.

Comme la plupart des GIE, celui-ci est confronté à de nombreuses difficultés. L'inexistence de sites relais pose un réel problème d'évacuation. De plus, pendant l'hivernage, le GIE ne pouvant assurer correctement la collecte, les cotisations tendent à diminuer considérablement. La principale conséquence est le déficit financier, le paiement du personnel pose problème. En plus, le personnel employé est très insuffisant et manque de qualification.

**Le GIE CETOM de Médina Course** : il couvre les zones de Médina Course, Péthialy, ISRA et Médina. Il se subdivise en deux équipes de quatre qui se relayent un mois sur deux. Il opère 6 jours sur sept. Cependant, les performances du GIE ne sont pas à la hauteur des attentes des populations en raison de plusieurs difficultés organisationnelles, financières et logistiques.

Le quartier n'est pas suffisamment couvert, le nombre de ménages qui s'acquittent de leur cotisation mensuelle s'élève à 28 ménages pour 115 enquêtés, soit 24% du total. Il s'y ajoute l'irrégularité des cotisations mensuelles surtout en période hivernale. Médina Course demeure aussi un quartier inondable posant ainsi de réelles difficultés d'assainissement. La collecte et l'évacuation des ordures ne sont pas souvent une priorité dans la mesure où les populations les utilisent en remblai sans traitement préalable.

Des dysfonctionnements sont aussi notés dans le dispositif administratif. Les différents acteurs que sont le comité de nettoyage et le GIE manquent de concertation ce qui explique les irrégularités concernant la collecte des cotisations. Au niveau interne, l'irrégularité des réunions et la non implication des populations limitent véritablement la marge de manoeuvre du GIE.

Du point de vue de la logistique, le GIE dispose de trois charrettes dont une seule fonctionne. Il disposait également de trois chevaux; deux sont morts et un seul est présentement en activité. Le petit matériel fait défaut, de même que la couverture sanitaire.

- **Le GIE CETOM de Guet Ndar** : il est très particulier en raison de plusieurs paramètres. Il est marqué par la faible adhésion des populations locales. Le nombre de ménages qui s'acquittent de leurs cotisations mensuelles reste très faible, 63 ménages sur 243, soit environ 26%. Les jeunes préfèrent les activités de pêche plutôt que de s'investir dans la collecte des ordures. En plus, lorsque la campagne est mauvaise, les cotisations ne sont pas respectées. Le GIE a aussi la particularité d'avoir des opérateurs qui n'habitent pas le quartier. La mobilisation communautaire à Guet Ndar est loin d'être effective.

Le circuit de la collecte passe de la Chaumière à la rue Gambetta et de la rue Poteau au quai de pêche.

Le GIE dispose actuellement de deux chevaux malades qui sont la plupart du temps indisponibles. Cela a des répercussions sur la régularité des opérations. Un charretier privé est actuellement loué pour assurer la collecte.

Il est ainsi confronté à de nombreuses difficultés pour assurer une bonne gestion des ordures à Guet Ndar, zone dans laquelle la Régie Municipale n'intervient plus.

- **Le GIE CETOM de Ndar Toute** : il couvre la zone allant de la Chaumière au camp Cazeilles. Il collecte les ordures de la rue Capitaine Amadou Racine et du Boulevard Fluvial. Le nombre de ménages qui cotisent pour le ramassage de leurs ordures au moyen d'une traction équine tourne autour de 24 ménages sur 90 soit 27%. Il n'existe pas de sites relais dans le quartier. Les berges du fleuve servent souvent de dépotoirs.

Au plan de la structuration, le GIE est composé de six membres et des réunions de concertation sont régulièrement organisées. Cependant, comme c'est le cas dans d'autres GIE de la Ville, un déficit de concertation et de coordination existe entre le GIE et le comité de nettoyage.

Au plan logistique, il dispose de trois attelages, de deux chevaux fonctionnels, de deux brouettes et de deux pelles. Le service régional de l'élevage apporte parfois un suivi médical des chevaux.

- **Le GIE CETOM de Goxxumbacc** : il est composé de deux équipes, l'une de 4 personnes et l'autre de 3 personnes. Leur intervention se limite aux trois « bayal » (places publiques) excluant de fait les berges du fleuve qui constituent ainsi des dépotoirs potentiels. Sept opérateurs de collecte existent dans le quartier.

Le GIE compte actuellement un nombre de ménages abonnés très insuffisant de l'ordre de 11 ménages sur 135, soit 8%. Il est confronté à un certain nombre de difficultés liées principalement à l'absence de sites relais. La coordination avec la régie fait aussi défaut. La régie, en charge du nettoyage des berges, peut rester six mois sans procéder à l'évacuation des déchets dans ces dits lieux. La réduction progressive du nombre d'abonnés, la vétusté et l'insuffisance du matériel, l'impraticabilité du quartier durant l'hivernage et la désarticulation entre les services de nettoyage sont autant de facteurs qui limitent la marge de manoeuvre du GIE.

A Saint-Louis, c'est l'impulsion donnée par la coopération décentralisée qui a conduit à définir une stratégie et des dispositifs destinés à la gestion des ordures ménagères. Ainsi, avec la mise en place de GIE CETOM appuyant la Régie municipale, on assiste aujourd'hui à une nouvelle approche de gestion partagée des ordures ménagères dans la Ville. Quels enseignements tirer de cette expérience locale de gestion des ordures ménagères ?

### **3/. Les enseignements liés à ce nouveau système institutionnel de gestion des ordures ménagères :**

La gestion des ordures ménagères sur la commune de Saint-Louis repose sur les acquis suivants :

- la volonté politique affirmée de la Municipalité de mettre en œuvre un Plan Global de Nettoiement.
- la complémentarité actuelle entre la Régie municipale et les GIE CETOM. La Régie municipale a collecté, en 2003, 250,88 m<sup>3</sup> par semaine, soit 13045,76 m<sup>3</sup> (11% des déchets produits). D'autre part, les GIE CETOM ont collecté 692 m<sup>3</sup> par semaine soit ou 35984 m<sup>3</sup> par an (21% des déchets).
- l'adhésion de la population à la prise en charge financière des GIE CETOM même si le contexte socio économique constitue un handicap d'une cotisation dérisoire dans les quartiers.
- l'adaptation des services techniques municipaux à travers la mise en place en leur sein d'un service de nettoiement qui assure un meilleur suivi de la gestion des ordures ;
- la coopération décentralisée s'est retirée aujourd'hui du nettoiement et le système de gestion partagée des ordures ménagères autour de l'objectif propreté de la ville se poursuit par la création, depuis 2004, du Collectif des GIE CETOM qui prend le relais du PLSR en matière de coordination et de dynamisation des actions des GIE CETOM. Chaque GIE CETOM est représenté par ses opérateurs et verse une cotisation mensuelle de 2500 francs CFA, prélevée sur les subventions communales. Ce budget veut répondre aux frais induits par les actes administratifs mais aussi les déplacements lors des opérations de sensibilisation chez les ménages non abonnés et les opérations de nettoiement organisées les dimanches par les GIE CETOM. En effet, les actions de ce Collectif se limitent pour l'instant à des « opérations coup de poing » d'éradication de dépôts sauvages comme à Ndioloffène, de nettoiement des berges, des actions de sensibilisation à domicile.

Cependant, dès 1999, le bureau d'études français BURGEAP faisait ressortir, dans son rapport, une volonté politique forte et visible d'assurer le nettoiement de la Ville mais limitée par des ressources financières qui ne suivent pas.

Le système de ramassage des ordures ménagères par les GIE montre que ces derniers sont confrontés à de réelles difficultés. Ces dernières sont liées à la faiblesse :

- du nombre d'adhérents partout inférieur à 50% ;
- du niveau de recouvrement des cotisations mensuelles dont les montants sont dérisoires ;
- de la rétribution des collecteurs jouissant de traitements aléatoires.

L'efficacité de la Régie municipale et des GIE CETOM est atténuée par un matériel insuffisant ou obsolète au niveau des services municipaux. Le circuit d'élimination des déchets collectés reste insatisfaisant et non organisé. La ville de Saint-Louis ne dispose pas d'une décharge contrôlée et il y a une prolifération de dépôts sauvages des ordures dans la Ville. Parmi les facteurs limitatifs les plus importants, figure aussi l'inexistence de sites relais et de sites de recyclage des ordures ménagères. Si l'articulation collecte/valorisation/élimination est lésée par les moyens insuffisants et inadaptés, la valorisation des déchets demeure, quant à elle, embryonnaire.

En effet, dès la mise en place du projet CETOM, la volonté de prendre en charge la collecte, l'évacuation et le traitement était manifeste. En 1994, un premier essai a vu le jour à Bango sous couvert de l'Agence Régionale de l'Energie, mais les résultats escomptés n'ont pas été obtenus en raison d'un manque de manière minérale et d'une trop grande quantité de sable.

En 1996, un volontaire spécialisé dans le traitement des déchets a été coopté auprès de l'Association française des Volontaires du Progrès en tant qu'assistant technique pour le projet CETOM. Une formation plus pratique que celle reçue précédemment en provenance du Centre d'Initiation Horticole de Saint-Louis auprès des GIE de Bango, Eaux Claires/Diaminar, Médina Courses, Diamaguène et Ndioloffène a été dispensée.

De Juin à Octobre 1996, de nouveaux essais se sont déroulés au niveau de Bango et Eaux Claires/Diaminar. On constate encore qu'il y a trop de sable et que le compost de Ndiawsir est salé ; de plus, il se trouve à 4 km de la sortie de la Ville en direction de Gandiol dans le périmètre de la communauté rurale de Gandon (bail de 15 ans concédé à la commune de Saint-Louis). Enfin, les GIE trouvent l'acheminement en charrette vers ce site trop dangereux.

Actuellement, toutes les tentatives de compost ont périéclité et l'autofinancement des GIE reste assuré par l'adhésion de la population au système de collecte de porte à porte et la subvention municipale. Si le centre de compostage de Bango fonctionne tant bien que mal, celui de Khor n'a pas encore vu le jour.

## CONCLUSION

L'étude a montré que les handicaps dont souffrait Saint-Louis sont de deux types. D'une part, Saint-Louis comme la plupart des villes d'Afrique noire francophone, est particulièrement affectée par la crise des complexes politico-économiques dont procède un accroissement de la pauvreté : on estime à 17,3%, la proportion de la population saint-louisienne vivant en dessous du seuil de pauvreté qui est de 2400 calories par équivalent adulte ; 17,3% de la population sont constitués de pauvres c'est-à-dire ceux qui vivent avec moins de 392 francs CFA par jour (ou 11.710 francs CFA par mois ou encore pour une famille moyenne de 10 personnes avec un revenu total de 117.000 francs CFA)<sup>262</sup>.

L'accroissement démographique très important (la Ville a vu sa population tripler entre 1960 et 1990 et sa population s'élèverait à 160.000 habitants aujourd'hui) lié à un exode rural motivé par l'espoir de trouver un emploi en ville, représente une contrainte à laquelle Saint-Louis ne parvient pas à faire face en terme d'offre emplois. Le secteur informel, comme palliatif à cette situation, est donc particulièrement présent à Saint-Louis. L'informel désigne un ensemble d'activités non officiellement déclarées, difficilement répertoriées, ce qui fait dire à certaines critiques qu'il détourne une partie des recettes fiscales de l'Etat ou des collectivités locales ; au contraire d'autres y voient un régulateur économique et social majeur face à la crise de l'emploi.

---

<sup>262</sup> Deux indices de pauvreté sont calculés au Sénégal par la Direction nationale de la prévision et de la Statistique : l'un se fonde sur le décompte du nombre de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté pendant que l'autre s'intéresse au nombre d'individus pauvres. Il découle directement de cette différence que les ménages pauvres sont de taille plus importante que les ménages non pauvres ou que les ménages de grande taille ont une plus grande probabilité d'être pauvres que les ménages de petite taille. La taille des ménages apparaît ainsi comme un déterminant ou comme une manifestation de la pauvreté au Sénégal In Wane A. A., 2004, op. cit. p. 158.

La réalité est que l'économie informelle à Saint-Louis (où ce secteur concerne surtout l'artisanat d'art, à but touristique) fait vivre ou survivre un grand nombre d'actifs ; elle repose sur une foule d'activités diversifiées ne nécessitant pas un capital important et s'adaptant aux besoins de la clientèle ; on notera l'importance des métiers tels que tailleurs, ébénistes, garagistes, l'économie de la débrouille en étant guide de circonstance pour touristes ou en faisant du petit commerce ou encore en étant employés de maison ; mais nombre de services que l'autorité publique ne peut assumer relèvent aussi de ce mode de production : exemple dans le secteur du transport assuré par des minibus privés reliant par exemple l'Université Gaston Berger et le centre-ville de Saint-Louis ou encore la gare routière et le centre.

D'autre part, au *faciès* urbain de la crise des économies rentières, dont témoignent la montée du chômage et l'informalisation généralisée, se conjuguent les dysfonctionnements du modèle urbanistique appliqué depuis l'Indépendance. Saint-Louis tout d'abord, a été construite sur un site amphibie, partout encerclé d'eau et la ville en subit aujourd'hui les contraintes. Les inondations dues à la crue pèsent lourdement sur la Ville et ses habitants. En plus des difficultés de communication que ces inondations peuvent entraîner, de gros problèmes de salubrité et de destruction des bâtiments sont à noter. Le climat de Saint-Louis avec son apport important de précipitations en été, vient renforcer le problème lié à l'eau (déjà omniprésente) que connaît la Ville. Les barrages de l'OMVS sont parvenus plus ou moins à limiter la crue du fleuve et ses effets dévastateurs sur la Ville. En revanche, ils ne peuvent rien faire contre les pluies violentes qui, chaque année, s'abattent sur la Ville et stagnent dans les rues du fait de l'absence de réseaux d'évacuation souterrains et de la très faible déclivité du sol. De plus, ces barrages sont obligés en fin d'hivernage de faire des lâchés d'eau qui inondent à leur tour une grande partie de la Ville, les berges du fleuve n'étant plus entretenues depuis plusieurs années.

Ainsi, du fait du site ou du climat, la servitude du contrôle de l'eau pèse toujours lourdement sur le site de Saint-Louis et ne fait que mettre en avant les insuffisances qui existent dans le réseau d'évacuation des eaux usées et pluviales et, d'un point de vue général, dans le manque d'équipements dont souffre actuellement la Ville.

Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), dernier document de planification urbaine de Saint-Louis remonte à l'année 1975. Ce document de planification, du fait de la géographie particulière de Saint-Louis (omniprésence de l'eau et site presque entièrement plat), avait prévu les terrains d'exploitation loin du centre d'origine vers le village de Ngallèle mais il n'a jamais été approuvé. Les investissements publics et l'aménagement de terrains n'ont pas suivi la croissance de la population. L'afflux de migrants au cours des années 1970 où le taux de croissance avait atteint 4,1 % fait que les extensions de la ville ont été plus spontanées que volontaires.

La conséquence de ces deux handicaps pour Saint-Louis est l'émergence de nouveaux quartiers dans les portions de terre non *aedificandi*, jadis espaces tampon entre les zones exondées occupées par les habitants originels. Plusieurs de ces espaces sont nés ou se sont renforcés à la faveur de mouvements internes de populations ; notamment ceux qui sont à l'origine du transfert d'une partie des résidents de Guet Ndar et de Ndar Toute, à Diamaguène dans la zone continentale de Sor qui a servi entre autres de réceptacle aux sinistrés des inondations de 1926. Toutefois, la densification des espaces interstitiels ne s'est pas réalisée après un préalable d'aménagement.

Plusieurs quartiers situés plus au Sud et à l'Est tels Darou, Léona, Diamaguène, Pikine, Ndioloffène Ouest, Khor qui correspondent aux zones d'extension récentes de la Ville, se sont établis sur des cuvettes à fond vaseux, plus ou moins aménagés avec des emprunts prélevés des sablières de Gandon. De ce fait, ces implantations humaines dues à l'urbanisation récente n'ont pas tenu compte des effets négatifs dus à l'hydromorphie du site (les eaux de submersion, pluies principalement ne trouvent plus d'exutoires naturels et de surcroît ne peuvent s'infiltrer du fait de la nature du sol). L'histoire des inondations de l'époque actuelle à Saint-Louis est expliquée en grande partie par ces recasements réalisés dans l'urgence dans les espaces inoccupés de Sor.

« *La déchéance de Saint-Louis témoigne aussi de la crise urbaine contemporaine. Pour le touriste, la grande ville du Nord apparaît souvent comme un vestige du passé, une cité au charme désuet qui rappelle la Louisiane ou les Antilles de par l'architecture de ses maisons ou l'agencement de ses rues. Mais au-delà des vieilles bâtisses à loggias dont les balcons ciselés ornent encore les façades trop souvent délabrées, on découvre aussi les immenses entrepôts en ruines ou les anciens bâtiments administratifs semi-déserts ; au-delà du pittoresque des piroguiers de Guet Ndar, l'entassement des habitants et la misère qui règnent dans les quartier de la Langue de Barbarie n'en sont que plus criants* »<sup>263</sup>.

Depuis la fin des années 1980, la Ville semble se refaire un nouveau visage, en se transformant en un laboratoire de développement local à la fois pour le Sénégal et pour l'Afrique de l'Ouest. En effet, la reconnaissance en l'an 2000 de son expérience par le Sommet d'Africacités de Windhoek (Afrique du Sud), comme étant la meilleure pratique en matière de développement local en Afrique, est le fruit d'efforts conjugués de la Commune, de la coopération décentralisée *via* le PLSR ainsi que de dynamiques communautaires de développement mobilisées à la fois autour d'une tendance proactive de production socio-économique et de participation à la vie publique locale.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette expérience :

- mise en place d'un dispositif à la fois de renforcement institutionnel de la Commune et du mouvement associatif, d'appui technique au dialogue social, à l'animation et la coordination des initiatives et acteurs de développement autour de l'Agence de Développement Communal (ADC) ;
- mise en œuvre de projets et programmes de développement articulant l'échelle ville et l'échelle quartier à travers divers domaines comme les services publics (ordures), le personnel municipal, le développement communautaire des quartiers, le renforcement de la structuration des populations....
- une volonté politique de l'équipe municipale de s'inscrire dans une gouvernance locale et de s'appuyer sur les initiatives populaires pour relocaliser le développement ;
- l'existence de traditions associatives et de dynamiques communautaires multiples et diversifiées (notamment chez les jeunes et les femmes) s'investissant dans des domaines variés et articulant revendication et force de proposition ;

---

<sup>263</sup> Dufour C., 2002, op. cit., p. 30.

- une prise en charge associative par le Partenariat Lille Saint-Louis et sa Région (PLSR) qui a inscrit le jumelage Saint-Louis et Lille dans le cadre de la coopération au développement et en même temps autour de la mobilisation durable de la coopération décentralisée de la région Nord-Pas-de-Calais ;
- un processus de recherche/action associant l'expertise locale, le milieu universitaire, les services techniques ainsi que les groupes socio-économiques.

Quelques éléments de matérialisation de la dynamique :

- élaboration d'un Programme de Développement Communal (1998-2008) à travers une consultation publique locale, la tenue des Assises de la Ville, des travaux thématiques ;
- appui à la mise en place de Conseils de Quartiers et à l'élaboration de Plans de Développement de Quartier (PDQ) ;
- atelier sous régional de relance des Economies Locales en Afrique de l'Ouest (études Ecoloc) ;
- contractualisation avec le mouvement associatif pour gérer des travaux d'utilité publique ;
- mise en place d'un Fonds de Développement Local en vue d'appuyer les initiatives de développement communautaire portées par les associations...

Malgré de tels résultats, les problèmes à résoudre sont encore nombreux. Parmi eux, l'enjeu central apparaît être la conservation et la restauration du patrimoine de la Ville qui est non seulement une affaire esthétique mais aussi une affaire économique dont dépend une grande partie du secteur touristique local. Car, avec le déclin de ses anciennes fonctions de commandement, « *la Ville vit aujourd'hui de son image de vieille cité coloniale où la configuration de l'Ile, le tracé des rues, l'alignement et le style architectural des immeubles retracent l'histoire du berceau de la civilisation urbaine au Sénégal et en Afrique de l'Ouest* »<sup>264</sup>. Or ce patrimoine urbain est actuellement très fortement dégradé. Le capital touristique bien exploité sera certainement une des forces premières de l'économie saint-louisienne.

---

<sup>264</sup> Dufour C., 2002, op. cit., p. 32.

Pour ce faire, ce secteur aura néanmoins besoin de l'aide de la Municipalité qui devra pour sa part se charger de rendre la Ville propre. En effet, la collecte et l'évacuation des ordures ménagères, non maîtrisée depuis l'époque coloniale, deviennent aujourd'hui préoccupantes. La question des décharges atteste du niveau de maîtrise des risques environnementaux par les collectivités locales. Or, à Saint-Louis, l'absence d'une décharge contrôlée entraîne une prolifération de dépôts sauvages dans la Ville. Cette prolifération de dépôts sauvages peut avoir de graves conséquences sur la santé des populations et entraîner la dangerosité du site urbain de Saint-Louis caractérisé par la proximité de la nappe phréatique qui peut être contaminée.

Aussi, la dégradation de l'environnement urbain due en partie à ce déficit, tel que posée avec acuité et les réponses qui lui sont apportées préfigurent les données sur les enjeux gestionnaires de la ville de Saint-Louis. La faillite des tentatives étatiques et municipales de gérer par le haut les problèmes quotidiens, montre l'inopérationalité des modèles importés. De même, l'augmentation du niveau de vie observable et quantifiable à partir de la consommation des ménages n'a pas fondamentalement modifié le rapport des habitants à leur cadre de vie ou vers une prise de conscience de la dégradation de celui-ci.

Ce point de vue doit toutefois être nuancé par le constat de l'association dans le processus de la décision politique locale des acteurs concernés (c'est-à-dire les populations à travers les associations dont sont issus les GIE). Cette dynamique est porteuse d'avantages. En effet, le financement du service de collecte et d'évacuation des ordures ménagères par la coopération internationale a progressivement favorisé le développement d'une maîtrise d'ouvrage communale qui a débouché sur une stratégie de coordination du système de nettoyage de la ville de Saint-Louis par l'institution municipale. Bien que lente et très progressive, cette mise en cohérence municipale sous intervention extérieure a permis, d'une part d'écarter une « privatisation » du service impulsée par des acteurs étrangers sous motif de développement touristique, et d'autre part de rapprocher la Municipalité des populations en mettant en place des Groupements d'Intérêt Economique (GIE) qui assurent la collecte dans les quartiers difficiles d'accès, alors que la gestion conventionnelle des déchets continue à être assurée par la Régie municipale.

L'observation de l'évolution de la ville de Saint-Louis nous conduit donc aux conclusions suivantes :

- avec la perte de ses anciennes fonctions de commandement (perte de son statut de capitale de l'AOF, en 1901, puis du Sénégal en 1956), une démarche visant à revaloriser son centre ancien est mise en place à Saint-Louis et place le patrimoine architectural de l'île au sein d'une dynamique de projet et d'un enjeu de développement de la ville. La Commune et ses partenaires (Etat du Sénégal et la ville de Lille) portent une attention particulière à la diffusion d'une image attractive de la Ville à travers la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine.
- la promotion de l'image de la Ville passe non seulement par la mise en valeur et l'intérêt du patrimoine et de l'histoire de l'île mais aussi par la lutte contre l'insalubrité notamment le déficit dans la collecte et l'évacuation des ordures ménagères. En effet, d'une part, remédier à ce déficit constitue une priorité sanitaire dans toutes les zones défavorisées et celles qui ne le sont pas ; ensuite, pour développer le tourisme à Saint-Louis, il faut rendre la Ville plus attractive, cela en la débarrassant des ordures.
- c'est la présence de bailleurs étrangers qui constitue un facteur déclenchant de la mobilisation locale. Dans le cas des ordures ménagères, l'intervention extérieure avec comme acteur principal (mais pas exclusif) la coopération décentralisée, a abouti au renforcement de la maîtrise d'ouvrage municipale. Cela a eu pour conséquence, d'une part la construction d'un système cohérent d'enlèvement des déchets au niveau municipal, d'autre part la mobilisation des bailleurs de fonds étrangers qui acceptent, au travers d'un Programme de Développement Municipal de se coordonner pour définir les modalités d'intervention.
- la municipalité de Saint-Louis, en intégrant des dynamiques associatives sous l'impulsion de la coopération décentralisée portée par le PLSR, a progressivement, et parfois avec des incertitudes, donné naissance à une stratégie de développement local qui, à son tour, a permis, à partir de 1996, l'émergence d'un pouvoir municipal. La Municipalité, à travers la gestion du service de collecte et d'évacuation des ordures ménagères, offre ainsi, l'exemple ponctuel d'un acteur charnière entre logiques descendantes (Commune et aides extérieures) et ascendantes (populations et associations) qui se sont rencontrées pour agir ensemble.

- la réalité de la capacité de mobilisation locale apparaît, dans ces conditions, fortement conditionnée par les stratégies qu'elle permet de construire pour accéder à l'aide extérieure. En effet, l'Agence de Développement Communal, acteur majeur de par son rôle de coordination locale a été mis en place avec l'appui de la coopération décentralisée. Une analyse de son budget (49.410.000 francs CFA) révèle que le financement de l'ADC est assuré par la Commune pour un montant de 18.000.000 de francs CFA (soit 36,43%) et par la coopération décentralisée pour un montant de 15.600.000 francs CFA (soit 31,57%)<sup>265</sup>. De plus, l'ADC a trouvé une partie de ses financements en s'engageant dans une démarche de recherche de nouveaux partenaires tels qu'ENDA RUP qui a participé pour l'année 2002 au budget de l'ADC pour un montant de 4.500.000 francs CFAC (9,11%). Aussi, l'implication de la Commune dans le budget de l'ADC est devenue, depuis 2002, légèrement majoritaire et implique une volonté d'autonomisation. Cependant, la forte présence de Lille dans la subvention du principal organe de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale révèle, malgré tout, une réelle dépendance de la Municipalité vis-à-vis des financements extérieurs.
- la stratégie d'image mise en place à Saint-Louis consiste à mettre la Ville en phase avec le discours des bailleurs de fonds notamment la Banque mondiale qui promeut la « bonne gouvernance » ou encore la « communautarisation » (transfert d'une fonction ou d'une responsabilité assurée par le service public à des acteurs non gouvernementaux ou de type associatif).

A l'issue de cette étude, les questions suivantes nous paraissent centrales :

- comment, conforter un pouvoir municipal dans sa capacité (de négociation et d'expertise) à être le représentant des intérêts locaux par rapport aux bailleurs de fonds ?
- on sent au travers de l'exemple de Saint-Louis qu'une complémentarité se met en place dans les relations entre démocratie représentative et démocratie participative. Comment enrichir cette articulation ? Quelles dynamiques peut-on en attendre ? Ce qui pose la question de savoir comment passer de l'expérimentation à l'échelle des quartiers à l'émergence de pouvoirs urbains dépassant le discrédit de la démocratie représentative et les carences et faiblesses de la démocratie participative ?

---

<sup>265</sup> ADC/Enda TM/RUP, 2002 : *Actes de l'atelier sur la restitution de l'étude sur l'état des lieux des GIE CETOM*, 25-26 Juillet, p. 42.

## BIBLIOGRAPHIE

### LA DIMENSION POLITIQUE

#### MONDE

**Enguéléguélé M., 1996** : « *Les usages politiques du concept de gouvernance dans le discours des organisations économiques internationales. L'exemple de la BERD* », pp. : 375-394 In Collectif : *La gouvernabilité*, CURAPP, PUF, 400 p.

**Holec Nathalie et Brunet-Jolivald G., 1999** : « *Gouvernance* », dossier réalisé par le Centre de Documentation sur l'Urbanisme (CDU)-DGHC, Arche de la Défense, 92055, Paris, La Défense, 24 p.

**Lorrain D., 1998** : « *Administrer, Gouverner, Réguler* », Les Annales de la Recherche Urbaine, Décembre, pp. : 85-92.

**Marcou G., 1996** : « *Gouverner les villes par le droit ?* » IN Collectif : *La gouvernabilité*, CURAPP, p. 181.

**Osmont A., 1998** : « *La « governance » : concept mou, politique ferme* », Annales de la Recherche Urbaine n°80-81, Paris, pp. : 19-25.

#### AFRIQUE

**Dubresson A., 1998** : « *L'encadrement par le haut : des complexes économiques en question* », pp. 11-37 In Dubresson A. et Raison (sous la direction de) : *L'Afrique Subsaharienne. Une géographie du changement*, A. Colin, 248 p.

**Diouf M., 1999** : "*L'idée municipale. Une idée neuve en Afrique.*", Politique Africaine n°73, Juin, pp. : 13-23.

**Dubresson A. et Jaglin S., 2002** : « *La gouvernance urbaine en Afrique subsaharienne. Pour une géographie de la régulation* », Historiens et Géographes, n°379, Paris, p. 67-75.

**Elong Mbassi J-P., 1995** : « *La décentralisation en Afrique au Sud du Sahara* », Le Courrier UE/ACP, pp. 83-86.

**Elong Mbassi, J-P., 1994** : « *Attentes et risques de la décentralisation en Afrique* », Villes en développement, Paris, ISTD, n°26, pp. 2-3.

**Le Bris E., 1999** : "*La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public*"; Politique Africaine, n°74, pp. : 6-12.

**Mbaye Sanou, 2002** : « *L'Afrique noire face aux pièges du libéralisme* », Le Monde Diplomatique, Juillet, pp. 22-23.

**Médard J-F., Du Bois De Gaudusson J., 2001** : « *La crise permanente de l'Etat et la recherche difficile de nouveaux modes de régulation* » ; pp. 3-7 IN Médard J-F. et Du Bois De Gaudusson J. (sous la direction de) : *L'Etat en Afrique, entre le global et le local, Afrique Contemporaine*, n°199, 222 p.

**Nach Mback C., 2001** « *La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives* », pp. 95-127 IN Médard J-F. et Du Bois De Gaudusson J. (sous la direction de) : *L'Etat en Afrique, entre le global et le local, Afrique Contemporaine*, n°199, 222 p.

**Niandou Souley A., 1998** : « *L'Afrique subsaharienne sous les « injonctions occidentales* », Le Courrier Union Européenne/ ACP, n°171, Septembre, pp. 48-49.

**Sindzingre A., 2001** : « *Les Etats d'Afrique subsaharienne et leur intégration internationale : l'exemple de la fiscalité* », pp. 63-77 IN Médard J-F. et Du Bois De Gaudusson J. (sous la direction de) : *L'Etat en Afrique, entre le global et le local, Afrique Contemporaine*, n°199, 222 p.

**Totté M., Dahou T., Billaz R. (dir.), 2003** : *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Karthala, Paris, 403 pages.

**Uwiezyiman L., 2003** : « *L'Etat : territoire, identité, acteur de développement ?* », pp. 109-128 IN Bart F. (sous la direction de) : *L'Afrique, continent pluriel*; Ed. SEDES/VUEF/CNED, 255 p.

**Vénard J. L., 1993** : « *Bailleurs de fonds et développement local* », p. 19-33 IN Jaglin S., Dubresson A. et Jaglin S. (sous la direction de), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Karthala, Paris, 308 p.

**SENEGAL :**

**Bocquel A.**, 1978 : *Droit administratif*, Nouvelles Editions Africaines, Dakar-Abidjan.

**Blundo G.**, 2001 : « *La corruption comme mode gouvernance locale : trois décennies de décentralisation au Sénégal* », pp. 115-127 IN Médard J-F. et Du Bois De Gaudusson J. (sous la direction de) : *L'Etat en Afrique, entre le global et le local*, Afrique Contemporaine, n°199, 222 p.

**Collectif**, 1994 : « *La décentralisation au Sénégal : l'étape de la régionalisation* », Actes du séminaire sur la mise en place de la régionalisation au Sénégal, 2-4 Mai, ENEA, Dakar, 249 p.

**Dia A. H.**, 2003 : « *Les péripéties du modèle communautaire de gestion de l'eau à Kanel : la « professionnalisation » de la gestion comme mode de régulation socio-technique* », pp. 93-94 IN Bonnassieux A. : *Regards croisés Nord-Sud sur la décentralisation* (sous la direction de), Les cahiers de Médiations, UTMII, Décembre.

**Diouf M.**, 1992 : « *La crise de l'ajustement au Sénégal* », Politique Africaine, n° 45, pp. : 62-85.

**Diouf M.**, 2002 : « *Les jeunes dakarois dans le champ politique* », pp. 157-166 In O'Brien Donal Cruise, Diop M. C. et Diouf M. (sous la direction de) : *La construction de l'Etat au Sénégal*, Karthala, Paris, 231 pages.

**Diouf M. et Diop M. C.**, 1990 : « *Les enjeux et les contraintes politiques de la gestion municipale au Sénégal* », Travaux et Documents de l'IEP Bordeaux, CEAN, n°28, pp. : 1-31.

**Diop M. C. et Diouf M.**, 1993 : « *Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal* », pp. : 101-125 In Jaglin S. et Dubresson A. (sous la direction de) : *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Karthala, Paris, 311 pages.

**Diop M. C.**, 2004 : *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, Paris, 299 pages.

**Diop M. C. (sous la direction de)**, 2004 : *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Khartala, Paris, 299 p.

**Durufflé G.**, 1988 : « *Le Sénégal* », pp. 18-85 (chapitre 1) IN *L'ajustement structurel en Afrique. Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Les Afriques, Karthala, Paris.

**Ecole Nationale d'Economie Appliquée**, 1994 : *La décentralisation au Sénégal : l'étape de la régionalisation*, Actes du séminaire du 2 au 4 Mai 1994, Juin, 249 pages.

**Gauthier de Villers, 2003** : « *L'Etat en Afrique et les lignes de force de l'évolution des politiques de coopération internationale. Dans quel contexte institutionnel ont émergé les politiques publiques de coopération ?* », pp. : 37-53 In Totté M, Dahou T. et Billaz R. (sous la direction de) : *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Karthala, 400 p.

**Ministère de l'Intérieur (Sénégal), 1996** : *Textes de lois sur la décentralisation*, Dakar, 186 p.

**Mayer M., Diba G., 1997** : « *Les collectivités locales à la lumière de la réforme de la régionalisation* » (Rapports du projet), Gtz/ME, PSPI Moyenne Casamance, 68 p.

**NALAD, USAID, Consortium Cabex et M. R. Béal, Sénégal et Banque mondiale, Octobre 1999** : « *Le Sénégal : décentralisation fiscale et finances des collectivités locales en relation avec la fourniture d'infrastructures et de services* ».

**Ndaw M., 2002** : « *Ces politiques qui appauvrissent* », « Sud Quotidien », Mardi 29 Octobre, p. 4

**Robert A., 2002** : « *Le Sénégal attend le grand changement* », Le Monde Diplomatique, Février, pp. 18-19.

**Seck T. A., 1998** : « *Résistances de la société civile. Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel* », Le Monde Diplomatique, Octobre, pp. : 4-5.

**Sy A., 1997** : *Le développement local à l'heure des réformes*, Dakar, Gouvernance locale (Revue trimestrielle), n°4, pp. : 10-17.

**Sow M., 2000** : « *M. J. Diop accusé de népotisme*, « le Populaire », n°152, p. 3.

**Wane A. A., 2004** : « *Le financement des secteurs sociaux* », pp. : 155-198 In Diop M. C. : *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala, Paris, 299 p.

## APPROCHE REGIONALE

**Decraene P., 1985** : *Le Sénégal*, Que-sais-Je ?, n°597, 128 pages.

**Dimitri G. L., 1996** : « *Le Sénégal* », Encyclopédie Universalis, pp. : 894-897.

**Mylène Rémy, 2003** : *Le Sénégal aujourd'hui*, Les Editions du Jaguar, Paris, 262 pages.

**Pélissier P.(sous la direction de), 1983** : *Atlas du Sénégal*, 3<sup>ème</sup> édition, Les éditions Jeune Afrique, Paris, 72 pages.

**Toupet C., 1992** : *Le Sahel*, Nathan Université, Collection Géographie, Paris, 192 p.

## QUESTIONS URBAINES

### MONDE

**Cour J., 1995** : « *Les enjeux de l'urbanisation dans les pays en voie de développement* », OCDE/Club du Sahel, 47 p.

**Grafmeyer Y., 1994**, *Sociologie urbaine*, Nathan, Paris, 127 pages.

**Oberai A. S., 1992** : "*Démographie, emploi et pauvreté dans les grandes villes du Tiers Monde*", Le Courrier ACP-Union Européenne, n°131, Janvier-Février.

**Pérouse J. F., 1993** : *Les Villes du Tiers-Monde*, Optiques Géographie, Paris, 79 pages.

**Osmont A., 1997** : « *L'Etat efficace selon la Banque mondiale. Les villes et l'ajustement structurel* », pp. 95-114 IN Collectif : *Les Avatars de l'Etat en Afrique*, GEMDEV (éditions), Karthala, Paris, 338 p.

**Osmont A., 1995** : *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Kartahla, 309 p.

**Vaucelle S., 1999** : « *Bordeaux, de la lutte contre les inondations à la dépollution des eaux pluviales* », Sud-Ouest Européen, n°4, Toulouse, pp. 61-76.

## **AFRIQUE**

**Coll J-L, 2004** : *Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc-Sénégal*, PRUD, Projet n° 82, CIRUS/CIEU, UTM II, pp. 364-375.

**Dubresson A., Jaglin S., 1993** : « *Conclusion : gérer la ville : décentralisation, participation, démocratie ?* », pp. 295-305 IN Dubresson A., Jaglin S. (sous la direction de) : *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, Karthala, Paris, 308 p.

**Dubresson A., Raison J. P., 2003** : « *Villes et citadins : quelle Afrique urbaine ?* » pp. 101-129 IN *L'Afrique subsaharienne. Une géographie du changement*, A. Colin, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, 248 pages

**Frérot A. M., 1999** : « *Villes d'Afrique entre développement durable et gouvernance urbaine* », pp. : 45-52, IN Frérot A. M. (sous la direction de) : *Les grandes villes d'Afrique*, Ellipses, Paris, 223 pages.

**Frachon A., 1996** : « *L'urbanisation, chance de l'Afrique* », « Le Monde » 10-11 Novembre, p. 3.

**Frérot A. M., 1999** : « *Se loger* », pp. : 53-60, IN Frérot A. M. (sous la direction de) : *Les grandes villes d'Afrique*, Ellipses, Paris, 223 pages.

**Onibokun A. G (dir.), 2001** : *La gestion des déchets urbains. Des solutions pour l'Afrique*, CRDI-Karthala, Paris, 250 p.

**Osmont A., 1985** : « *La Banque mondiale et les politiques urbaines nationales* », Politique Africaine, n°17, pp. 58-73.

**Pourtier R., 1991** : "*Crise de l'Etat et crise urbaine en Afrique noire*", in Urbanisation et développement, Espaces Tropicaux, CEGET, p. 3-16.

**Pourtier R., 1992** : « *L'explosion urbaine* », Afrique Contemporaine, n° 164, pp. : 156-167.

**Pourtier R., 1993** : « *Petites villes et villes moyennes : développement local et encadrement étatique* », Afrique Contemporaine, n° spécial, 4<sup>ème</sup> trimestre, pp. : 82-97.

**Sinou A., Poinot J. et Sternadhel J, 1989** : *Les villes d'Afrique noire entre 1850 et 1960*, La documentation française/ORSTOM ACA, 346 pages.

**Sotinel T., 1998** : « *Les élus des grandes villes débattent à Abidjan des problèmes de décentralisation. La disproportion entre l'ampleur des besoins et l'étroitesse des ressources est grande* », Le Monde Quotidien, Jeudi 29 Janvier, p. 5.

**Soumaré M., 1999** : « *Initiatives locales, développement communautaire et lutte contre la pauvreté en milieu urbain : l'exemple de Yeumbeul au Sénégal* » In Martinot et all. (dir.) : *Quels partenariats pour la ville ?*, Approches Internationales, pp. 125-132.

**Stren R., Whrite R. (sous la direction de), 1993** : *Villes africaines en crise, gérer la croissance urbaine au Sud du Sahara*, Harmattan, Collection Villes et Entreprises, Paris, 341 pages.

**Tribillon J-F, 2003** : « *Afrique atlantique. De l'urbanisme colonial au développement urbain*, », Revue Urbanisme, Septembre-Octobre, n°332, pp. 27-31.

**Yapi-Diahou A., 2000** : *Baraques et Pouvoirs dans l'agglomération abidjanaise*, Villes et Entreprises, l'Harmattan, 456 p.

**Yatta F. P., 1998** : « *La coopération internationale et les municipalités Ouest africaines* », Club du SahelOCDE, 103 p.

## **SENEGAL**

**Benga A. N., 1989** : *L'évolution politique de la ville de Dakar de 1924 à 1960*, UCAD, FLSH, Mémoire de maîtrise de géographie, 205 p.

**Cabinet Cabex, 1998** : « *Le Sénégal : décentralisation fiscale et finances des collectivités locales en relation avec la fourniture d'infrastructures et de services* », Dakar, Etude faite pour le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Octobre.

**Diop A., 1990** : *Population et villes du Sénégal : la croissance démographique*, « *Africa Development* », XV, n°2, pp. 33-43.

**Diouf M., 2002** : « *Les jeunes dakarois dans le champ politique* », pp. : 157-167 In O'Brien Donal Cruise, Diop M. C. et Diouf M. (sous la direction de) : *La construction de l'Etat au Sénégal*, Karthala, Paris, 231 pages.

**Diouf M., 1992** : « *Fresques murales et écriture de l'histoire. Le « set settal » à Dakar* », Politique africaine, n°46, Juin, trimestriel, pp. 41-54.

**Mainet G., 1991** : « *La conquête urbaine au Sénégal* » In *Urbanisation et développement dans les pays tropicaux*, Espaces Tropicaux, n°4, CEGET, pp. 17-26.

**Mainet G., 1991** : "*Création et volonté urbaines à la base : le cas du Sénégal*" in *Petites et moyennes villes d'Afrique noire* de Bertrand M. et Dubresson A., Karthala, pp. 113-123.

- Mbow L. S., 1985** : « *Une lecture des villes sénégalaises* », Annales de la faculté des lettres et sciences humaines, UCAD, Dakar, n°1 5, pp. : 265-288.
- Mbow L. S., 1992** : « *Les politiques urbaines : gestion et aménagement* », pp. : 205-231 IN **Diop M. C.** (sous la direction de) : *Sénégal. Trajectoires d'un Etat*, CODESRIA, Dakar, 501 p.
- Diop M. et al., 1995** : « *La lutte contre la pauvreté à Dakar* » ; Programme de Gestion Urbaine, Dakar.
- Niang A., 2000** : *Les associations en milieu urbain dakarois : classification et capacités développantes*, « *Africa Development* », Volume XXV, n° 1 et 2, 159 pages.
- Salem G, 1998** : *La santé dans la ville. Géographie d'un petit espace dense, Pikine (Sénégal)*, Kartahla, Paris, 350 p.
- Sy M., Ba A., Nd. N., 1993** : « *Les implications démographiques des politiques de développement au Sahel : le cas du Sénégal* », pp. : 122-162, in *Migrations et Urbanisation au Sud du Sahara*, sous la direction de Touré M., F. T. T., Codesria, Dakar/Sénégal, CODESRIA, 334 p.
- Thiombiano M. G., 2000** : *Assainissement, évacuation des ordures ménagère dans la ville de Thiès*, mémoire de maîtrise de géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis, 94 pages.
- Université de Toulouse le Miral-CIRUS/CIEU, ENEA/ATEGU/Dakar, Ecole Nationale d'Architecture/LabHaut/Rabat, 2004** : *Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc-Sénégal*, Projet n°82, Rapport final, pp. 220-245.
- Wane A. A., 2004** : « *Le financement des secteurs sociaux* » In Diop M. C. (sous la direction de) : *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Karthala.

## **SAINT-LOUIS**

**Agence de Développement Municipal, 1998** : *Audit urbain et audit organisationnel et financier de la ville de Saint-Louis*, Rapport Définitif, Septembre (Groupement AFID-Consultance/CEA S.A. EX PANAUDIT, 76 pages.

**Assises de Saint-Louis, Commission Développement économique, 1998** : *Rapport diagnostic sur l'économie urbaine. Orientations générales. Stratégies et programmes d'action*, Club du Sahel/OCDE, 40 p.

**ADC/ENDA-RUP, 2002** : *Actes de l'atelier sur la restitution de l'étude sur l'état des lieux des GIE CETOM*, 25 et 26 Juillet, Rapport général, 44 pages.

**ADC/PRADEQ, 1996** : *Plan de Développement de Quartier de Diamaguène*, Saint-Louis du Sénégal, 45 pages.

**ADC/PRADEQ/CCIADL, 1998** : *Plan de Développement du Quartier de Léona*, Saint-Louis du Sénégal, 70 pages.

**Bonnardel R., 1992** : *Saint-Louis du Sénégal, mort ou naissance*, l'Harmattan, Paris, 415 pages.

**Camara C., 1968** : *Saint-Louis du Sénégal. Evolution d'une ville en milieu africain*, IFAN, Dakar, coll. Initiations et Etudes Africaines, n° XXIV, Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle de géographie, 292 p.

**Commune de Saint-Louis/CCIADL, 1998** : « *Assises de Saint-Louis* », *Programme de développement Communal pour Saint-Louis (1998-2008)*, 137 p.

**Commune de Saint-Louis/CCIADL, 1999** : *Plan Global pour le nettoyage de la ville de Saint-Louis*, 141 p.

**Commune de Saint-Louis, Mai 2002** : *PDU Saint-Louis à l'horizon 2025, Rapport d'Analyse et de Synthèse des Données régionales*, Livre Blanc, document n° 3, Saint-Louis, 158 pages.

**Coopération technique Belge, 2003** : *Rapport de formulation « Appui au nettoyage de la ville de Saint-Louis »*, 70 pages.

**Club du Sahel-OCDE, Bureau d'Appui de la Coopération Canadienne (Dakar), Partenariat Lille-Saint-Louis/CCIADL, 1998** : *L'économie locale de Saint-Louis et du delta du fleuve Sénégal. Etude de cas do programme « Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest »*, Janvier, 87 p.

**Duguine A., 2002** : *La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine architectural colonial à Saint-Louis du Sénégal : marketing territorial ou développement local ?* Mémoire de maîtrise d'IUP, UTM, 119 pages.

**Dufour C., 2002** : *Etude géographique d'un patrimoine urbain en Afrique de l'Ouest. Le cas de Saint-Louis du Sénégal*, Collection mémoires et documents de l'UMR PRODIG, Paris, 137 pages.

**Danfakha P. W., 1990** : « *Habitat et aménagement urbain à Dakar et Saint-Louis* » pp. : 117-129 IN Dulucq S. et Goerg O. (sous la direction de) : *Les investissements publics dans les villes africaines 1930-1985. Habitat et transports*, Villes et Entreprises, l'Harmattan, Paris, 222 p.

**Huetz de Lempis, 2002** : « *Préface* », pp. 9-10 In Dufour Céline : *Etude géographique d'un patrimoine urbain en Afrique de l'Ouest. Le cas de Saint-Louis du Sénégal*, Collection mémoires et documents de l'UMR Prodig, Paris, 137 pages.

« **Le Soleil** » du 17 Mars 2005 : « *Saint-Louis-Gestion des ordures ménagères : 1,4 milliard de F. CFA de la Belgique à la Commune* ».

**Niang D., 1997** : « *Relance des économies locales en Afrique occidentale : Gestion des communes urbaines du delta* », Club du Sahel, Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne, Partenariat Lille/Saint-Louis-CCIADL, 77 p.

**Niasse A., 2004** : *Etude de l'impact du PADE et la satisfaction des bénéficiaires*, Coopération Autrichienne pour le Développement, ENDA TM/Equipe RUP, PADE 2001-2003, Saint-Louis, 39 pages.

**PLSR, 1999** : *Plan Global de Nettoyement de la ville de Saint-Louis. Rôles et engagements des partenaires de la coopération décentralisée. Note de synthèse destinée à l'Agence Française de Développement*, 10 pages.

**Sarr C., 2004** : « *Les ordures ménagères dans les villes sénégalaises : des déchets à la ressource, l'étirement d'une longue crise* », 15 pages, UER-Géographie, Université Gaston Berger, Saint-Louis.

**Sarr C., 2000** : « *Déséquilibres spatiaux et déphasage des aménagements dans l'urbanisation de la ville de Saint-Louis* », AFRISOR, n°1, UGB, pp. : 59-92.

**Sarr C., 1997** : « *Relance des économies locales en Afrique occidentale : Le peuplement, l'occupation de l'espace et l'aménagement du territoire du delta* », Club du Sahel-Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne-Partenariat Lille/Saint-Louis, 90 p.

**Sinou A., 1993** : *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal. Saint-Louis, Gorée, Dakar*, Karthala/ORSTOM, Collection « Hommes et sociétés », Paris, 364 p.

**Wade C. S., 1995** : *Saint-Louis, la crise de sa croissance urbaine récente*, Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle de géographie, Université C. A. Diop, 282 p.

**Wade C. S. et Diop O, 2000.** : *La croissance urbaine de Saint-Louis et ses incidences géographiques sur l'espace rural : le cas de la communauté rurale de Gandon*, AFRISOR, n°1, UGB, pp. : 13-57.

**War Bouna et al., 1997** : *Relance des économies locales en Afrique occidentale : contribution du secteur informel à l'économie du Département de Dagana*, Club du Sahel, 20 p.

## **SITES INTERNET**

[www.lesoleil.sn](http://www.lesoleil.sn)

[www.lequotidien.sn](http://www.lequotidien.sn)

[www.walf.sn](http://www.walf.sn)

[www.au-senegal.com/decouvrir/cartes.htm](http://www.au-senegal.com/decouvrir/cartes.htm)

<http://www.uncdf.org>

<http://afm.cirad.fr/themes/territoires/devlocal.htm>

[WWW.Cfarvacque@worldbank.org](mailto:WWW.Cfarvacque@worldbank.org).

<http://www.iaqu.org/>

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ACDI</b>	Agence de Coopération pour le Développement International
<b>ADC</b>	Agence de Développement Communal (Municipal)
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AFVP</b>	Association Française des Volontaires du Progrès
<b>AGETIP</b>	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
<b>AOF</b>	Afrique Occidentale Française
<b>ARBRES</b>	Association pour le Reboisement, la Biodiversité et la Restauration des Ecosystèmes du Sénégal
<b>ARD</b>	Agences Régionales de Développement
<b>ARE</b>	Agence Régionale de l'Energie
<b>ASC</b>	Associations Sportives et Culturelles
<b>ASCAI</b>	Association Culturelle des Affaires Islamiques
<b>BHS</b>	Banque de l'Habitat du Sénégal
<b>BNE</b>	Budget National d'Equipement
<b>BTP</b>	Bâtiment et Travaux Publics
<b>CAMCUD</b>	Coordination des Associations et de Mouvements de jeunes de la Communauté Urbaine de Dakar
<b>CCCE</b>	Caisse Centrale de Coopération Économique
<b>CCIADL</b>	Cellule de Coordination, d'Information et d'Animation pour le Développement local
<b>CCJ</b>	Conseil Communal de la Jeunesse
<b>CDB</b>	Cour de Discipline Budgétaire
<b>CDEPS</b>	Centre Départemental d'Education Populaire et Sportive
<b>CEM</b>	Collèges d'Enseignement Moyen
<b>CETOM</b>	Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères
<b>CHU</b>	Centre Hospitalier Universitaire
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
<b>CQ</b>	Conseil de Quartier
<b>CUD</b>	Communauté Urbaine de Dakar
<b>ECOLOC</b>	Economie locale
<b>ENAS</b>	Ecole Nationale d'Agriculture du Sénégal

<b>ENDA TM RUP</b>	ENDA Tiers Monde du Relais Urbain Participation
<b>FASR</b>	Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé
<b>FBCF</b>	Formation Brute de Capital Fixe
<b>FECL</b>	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement
<b>FIDES</b>	Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FOCAUP</b>	Fonds Communautaire pour l'Assainissement des Quartiers Urbains Pauvres
<b>GIE</b>	Groupements d'Intérêt Economiques
<b>GPF</b>	Groupements de Promotion Féminine
<b>IEC</b>	Information, Education Communication
<b>IRD</b>	Institut de Recherche pour le Développement
<b>HLM</b>	Habitat à Loyer Modéré
<b>MCD</b>	Ministère de la Coopération et du Développement
<b>MDQ</b>	Maison De Quartier
<b>OCB</b>	Organisations Communautaires de Base
<b>OCDE</b>	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
<b>ODCAV</b>	Organisme Départemental des Coordination des Activités de Vacance
<b>ONCAV</b>	Organisme National des Coordination des Activités de Vacance
<b>ORCAV</b>	Organisme Régional des Coordination des Activités de Vacance
<b>OHLM</b>	Office des Habitations à Loyer Modéré
<b>OMVS</b>	Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal
<b>ONG</b>	Organisations Non Gouvernementales
<b>PAC</b>	Programme d'Appui aux Communes
<b>PADE</b>	Programme d'Amélioration Durable de l'Environnement
<b>PADDUS</b>	Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain du Sénégal
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>PAS</b>	Programmes d'Ajustement Structurel
<b>PASU</b>	Programme d'Animation Sociale Urbaine
<b>PDC</b>	Programme de Développement Communal
<b>PDES</b>	Plans de Développement Economique et Social
<b>PDM</b>	Programme de Développement Municipal

<b>PDQ</b>	Plan de Développement de Quartier
<b>PDU</b>	Plan Directeur d'Urbanisme
<b>PELCP</b>	Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté
<b>PGN</b>	Plan Global de Nettoyement
<b>PGU</b>	Programme de Gestion Urbaine
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PIP</b>	Programme d'Investissements Prioritaires
<b>PLB</b>	Produit Local Brut
<b>PLSR</b>	Partenariat Lille avec Saint-Louis et sa Région
<b>PMA</b>	Pays les Moins Avancés
<b>PME</b>	Petites et Moyennes Entreprises
<b>PMI</b>	Petites et Moyennes Industries
<b>PNB</b>	Produit National Brut
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>POS</b>	Plan d'Occupation des Sols
<b>PPGE</b>	Programme Prioritaire de Génération d'Emplois
<b>PPTE</b>	Pays Pauvres Très Endettés
<b>PRADEQ</b>	Programme de Renforcement et d'Appui au Développement des Quartiers
<b>SDAU</b>	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
<b>SDC</b>	Service de Développement Communautaire
<b>SDE</b>	Sénégalaise Des Eaux
<b>SETU</b>	Société d'Équipement des Terrains Urbains
<b>SFIO</b>	Section Française de l'Internationale Ouvrière
<b>SIAS</b>	Société Industrielle d'Aménagement Urbain du Sénégal)
<b>SICAP</b>	Société Immobilière du Cap-Vert
<b>SICOGI</b>	Société Ivoirienne de Construction et de Gestion Immobilière
<b>SOADIP</b>	Société Africaine de Développement Industriel et de Promotion
<b>SOGEFIHA</b>	Société de Gestion Financière de l'Habitat
<b>SONAFOR</b>	Société Nationale des Forages
<b>SONATEL</b>	Société Nationale des Télécommunications
<b>TEOM</b>	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
<b>UEMOA</b>	Union Economique Monétaire Ouest Africaine
<b>UGB</b>	Université Gaston Berger

## LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

<b>Etienne Turpin</b>	Secrétaire Général de la mairie de Saint-Louis
<b>Demba Niang</b>	Ancien Directeur de l'Agence de Développement Municipal (ADM)
<b>Mamadou Dia</b>	Chargé de l'Environnement à l'ADM
<b>Sambou Ndiaye</b>	PRADEQ
<b>Bara Diop</b>	Directeur des Services Techniques Municipaux
<b>Idrissa Tiaw</b>	ENDA Tiers Monde RUP
<b>Cheikh Saadibou Aïdara</b>	GIE CETOM de Bango
<b>Ibrahima Ndiaye</b>	GIE CETOM de Goxxumbacc
<b>Maïmouna Diagne</b>	GIE CETOM de Guet Ndar
<b>Ass Sow</b>	GIE CETOM de Ndar Toute
<b>Amadou Ndiaye</b>	GIE CETOM de Diamaguène
<b>Insa Diakhaté</b>	GIE CETOM de Ndioloffène
<b>Yacine Sèye Ndiaye</b>	GIE CETOM de Léona
<b>Maguette Guèye</b>	GIE CETOM de Eaux Claires/Diaminar
<b>Aby Ba</b>	GIE CETOM de Médina Courses

## **ANNEXES**

### **Annexe n°1**

#### **Les compétences transférées à la commune**

##### **1. Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national**

##### **2. De l'environnement et de la gestion des ressources naturelles**

- La délivrance et l'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre communal;
- Les opérations de reboisement et la création de bois communaux ;
- La perception de la quote-part d'amendes prévues par le Code forestier ;
- La gestion des déchets, la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ;
- La protection des ressources en eau souterraines et superficielles ;
- L'élaboration de plans communaux d'action pour l'environnement.

##### **3. De la santé, de la population et de l'action sociale**

###### **a) Santé et population :**

- La gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé urbains ;
- La construction, la gestion, l'entretien et l'équipement des postes de santé urbains.

###### **b) Action sociale :**

- La participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion sociale;
- L'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux ;
- L'appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées.

##### **4. De la jeunesse, des sports et des loisirs**

- La promotion et l'animation du sport et des activités de jeunesse ;
- L'impulsion, l'implantation, l'organisation et l'encouragement de la pratique des sociétés éducatives ;
- L'appui aux associations sportives et culturelles ;
- La gestion des stades municipaux, centres et parcours sportifs, piscine, aires de jeux, arènes ;
- Le recensement, l'organisation et la participation à l'équipement des associations sportives et culturelles ;
- La participation à l'organisation des compétitions.

## **5. De la culture**

- La surveillance et le suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques ;
- L'organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques ;
- La création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre ;
- La création et la gestion de centres socioculturels et bibliothèques de lecture publique.

## **6. De l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et de la formation professionnelle.**

### **a) Education**

- La construction, l'équipement, l'entretien et la maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ;
- Le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ;
- L'allocation de bourses et d'aides scolaires ;
- La participation à l'acquisition des manuels et aux fournitures scolaires
- La participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation.

### **b) Alphabétisation :**

- L'exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme ;
- Le recrutement d'alphabétisateurs
- La formation des formateurs et alphabétiseurs ;
- La mise en place d'infrastructure et d'équipements éducatifs ;
- L'entretien d'infrastructures et d'équipements éducatifs ;
- La mobilisation des ressources ;

### **c) Promotion des langues nationales**

- La maîtrise de la distribution fonctionnelle des langues du pays et la mise au point de la carte linguistique ;
- La collecte et la traduction des éléments de la tradition orale (contes, mythes, légendes...) en vue d'en faciliter la publication ;
- L'introduction des langues nationales à l'école ;
- La promotion d'un environnement lettré par le développement de l'édition en langues nationales ;
- La promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales ;

- L'organisation de concours en langues nationales dans le cadre de la semaine nationale de l'alphabétisation ;
- La mise en place d'infrastructures et d'équipements ;
- La mobilisation des ressources.
- Formation professionnelle
- L'élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque commune ;
- L'entretien préventif, la maintenance des centres et instituts de formation ;
- Le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint ;
- La participation à l'acquisition de matériel didactique (fourniture et matières d'œuvre) ;
- La participation à la gestion et à l'administration des centres de formation par le biais des structures de dialogue et de concertation ;
- L'appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers itinérants en mécanique–auto–soudure–électricité– etc.
- L'élaboration d'un plan communal d'insertion professionnelle des jeunes ;
- L'aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école/entreprise pour une réelle formation en alternance.

### **7. De la planification**

- L'élaboration et l'exécution des plans d'investissements communaux ( PIC) ;
- La passation, en association avec l'Etat, de contrats-plans pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique.

### **8. De l'aménagement du territoire**

Chaque conseil municipal donne son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation par l'Etat.

### **9. De l'urbanisme et de l'habitat**

- L'élaboration des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des SDAU, des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement ;
- Les lotissements, leur extension ou restructuration, la délivrance de permis de construire, d'accords préalables, des certificats d'urbanisme et de permis de démolir ;
- La délivrance de permis de clôturer, de permis de couper et d'abattage d'arbres ;
- L'autorisation d'installation et des travaux divers.

**Source : Diba G., Mayer M., 1997 : Rapports du projet, GTZ, MEPN, Octobre, p. 30-35**

## **Annexe n° 2**

### **Les recettes de fonctionnement de la commune**

#### **1. Les recettes fiscales qui comprennent :**

##### **A – Les produits des impôts directs ci-après perçus sur le territoire de la commune :**

- L'impôt du minimum fiscal ainsi que la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
- La contribution des patentes et la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
- La contribution foncière sur les propriétés bâties ;
- La contribution foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ;
- La contribution des licences.

Les modalités d'assiette et de perception de ces impôts ainsi que leurs taux sont déterminés par la loi.

##### **B – Les produits des centimes additionnels :**

- A l'impôt du minimum fiscal et à la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
- A la contribution des patentes ;
- Aux droits de licences perçus sur le territoire de la commune suivant le nombre de centimes créés par délibération du conseil municipal dans la limite du maximum déterminé par la loi.

L'absence de toute nouvelle proposition vaut reconduction du maximum fixé l'année précédente.

Les centimes visés au paragraphe (B) ci-dessus du présent article sont perçus sur les mêmes rôles que ceux de la contribution à laquelle ils s'appliquent.

Pour assurer la trésorerie des communes, l'Etat leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs énumérés au paragraphe 1<sup>er</sup> du présent article.

##### **C – Les produits des taxes communales directes suivantes :**

- Taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession ;
- Taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- Taxe de balayage ;
- Taxe de déversement à l'égout ;
- Licences à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence ;
- Taxe sur les machines à coudre servant à usage professionnel.

**D – Les produits des taxes communales indirectes suivantes :**

- Taxe sur l'électricité consommée ;
- Taxe sur l'eau ;
- Taxe sur la publicité à l'aide soit de panneaux – réclames, d'affiches, soit d'enseignes lumineuses ;
- Taxe d'abattage ;
- Taxe de visite et poinçonnage des viandes ;
- Taxe de visite sanitaire des huîtres et moules ;
- Taxe sur les entrées payantes ;
- Taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ;
- Taxe sur les locaux en garnis ;
- Taxe sur les distributions d'essence, de gasoil ou de tous autres carburants.

Ces taxes directes et indirectes dont les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima sont déterminés par la loi, sont créés par délibération du Conseil Municipal dans les conditions prévues au Titre VI du présent code.

**2. Les revenus du patrimoine communal**

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

**A – Les revenus du domaine privé immobilier :**

- Location de bâtiments ou terrains communaux ;
- Retenues de logement et d'ameublement ;
- Location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants, gargotes et cantines...

**B – Les revenus du domaine public**

- Produits des droits perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux d'après les tarifs dûment établis ;
- Produits des terrains affectés aux inhumations ;
- Produits des concessions dans les cimetières ;
- Droits de fourrière ;
- Taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie.

**C – Les revenus divers, notamment :**

- 60 % du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la commune ;
- produits des services communaux ;
- remboursement des frais d'hospitalisation du personnel ;
- produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état-civil.
- Droit de légalisation ;
- Droit de séjour de cercueil au dépositaire ;
- Produit des pompes funèbres et tarifs pour l'élaboration de monument au cimetière ;
- Taxe de désinfection et de désinsectisation.

**3. Les ristournes accordées par l'Etat qui comprennent :**

- La part allouée aux communes sur le produit de la taxe sur les véhicules recouvrée par l'Etat,
- La quote-part revenant aux communes sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat.

**4. Les contributions du fonds visé à l'article 248 du présent code.**

**5. D'une façon générale, toutes les ressources actuellement perçues par les communes ainsi que celles dont la perception est autorisée par les lois et règlements.**

### **Annexe n° 3**

#### **AGETIP ET THIMO : Travaux d'urgence et d'emplois dans les villes africaines**

Pour faire face aux urgences, la Banque mondiale a financé au Sénégal, en 1989, un projet urbain original, basé sur un nouveau type d'institution privée et indépendante dénommée AGETIP (Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi). Le succès de ce projet a conduit la Banque mondiale à étendre l'expérience à plusieurs pays {Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad, Guinée, Bénin, Togo, Madagascar}. La Caisse Française de Développement (CFD) fait appel à ces Agences pour réaliser des opérations de réhabilitation et d'entretien des infrastructures.

Les AGETIP, associations sans but lucratif, ont trois objectifs: créer des emplois grâce à des travaux à haute intensité de main-d'œuvre (TUHIMO), développer la compétitivité des PME locales et mettre en œuvre des procédures transparentes. Elles exercent, pour le compte de l'État ou des collectivités locales, un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux publics d'infrastructure et de bâtiment et d'entretien des réseaux de voirie et de drainage. La convention de mandat fixe la rémunération de l'Agence (5% maximum du montant des travaux). Le financement provenant des bailleurs de fonds est directement mis à la disposition de l'Agence, qui choisit les opérations à réaliser, lance les appels d'offre, sélectionne des entreprises locales inscrites sur une liste d'agrément et doit veiller au bon déroulement des travaux. A Cotonou et Porto Novo (Bénin), l'Agence d'Exécution de Travaux Urbains (AGETUR, statut d'ONG) a ainsi concentré ses interventions sur de petits chantiers utilisant beaucoup de travailleurs non qualifiés {pavage et assainissement de voies de circulation dans les centres villes avec une participation financière des riverains et des circonscriptions urbaines à hauteur de 32 % et 8% du coût total selon les programmes).

Ayant favorisé l'émergence de compétences locales (ingénierie, maîtrise d'œuvre) qui résultent d'une mobilisation rapide de jeunes diplômés, les AGETIP ont aussi stimulé de petites entreprises du BTP, des artisans modestes pouvant accéder à des marchés de travaux publics. Mais les collectivités locales sont parfois marginalisées, l'articulation entre les priorités des élus et celles des Agences n'est toujours bonne et la multiplication de petits chantiers, fort utiles mais souvent dispersés, ne résout pas les grands problèmes d'urbanisme et ne dispense pas les pouvoirs publics d'une action de grande envergure.

**D'après J.-L. Venard, Caisse française de développement IN Dubresson A., Raison J-P.,**

**98, op. cit. p. 127.**

## **Annexe n° 4**

### **Les dépenses obligatoires des collectivités locales**

- 1/. l'entretien du siège de la collectivité locale (hôtel de région, mairie, maison communautaire) à l'exclusion des aménagements somptuaires, la location d'immeuble pour en tenir lieu, l'entretien des bâtiments et des propriétés de la collectivité locale
- 2/. les frais de bureau, de bibliothèque et d'impression pour le service de la collectivité locale, les frais de conservation des archives, les frais d'abonnement et de conservation des journaux officiels
- 3/. les frais de registres et d'imprimés de l'état-civil, les frais d'établissement de la table décennale des actes de l'état civil, les frais de fourniture de livrets de famille et les indemnités versées aux officiers de l'état civil des centres secondaires
- 4/. les frais de perception des taxes locales et des revenus de la collectivité locale
- 5/. les traitements et salaires du personnel titulaire, à l'exclusion de tout personnel contractuel et journalier, les indemnités dont l'attribution est autorisée par les textes en vigueur en faveur des fonctionnaires rétribués sur un autre budget et chargés de service local
- 6/. les pensions et rentes à la charge de la collectivité locale, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées
- 7/. la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par arrêté de l'autorité compétente
- 8/. les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement
- 9/. les prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus de la collectivité locale
- 10/. l'acquittement des dettes exigibles notamment les dépenses engagées et non mandatées arrêtées conjointement à la clôture de la gestion par l'ordonnateur et le comptable de la collectivité locale ainsi que les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital
- 11/. les dépenses d'entretien et nettoyage des rues, chemins de voirie et places publiques situés sur le territoire de la collectivité locale et n'ayant pas fait l'objet d'un arrêté de classement les mettant à la charge des budgets autres que celui de la collectivité locale
- 12/. les dépenses des services locaux légalement établis et celles à la charge des collectivités locales résultant d'un acte réglementaire
- 13/. les dépenses occasionnées par l'application des articles 134 et 135 du présent code prévoyant l'exécution d'office, en cas de refus ou de négligence, de la part de l'autorité locale, des actes qui lui sont prescrits

- 14/. les dépenses des services locaux de désinfection et d'hygiène dans les conditions déterminées par la réglementation en vigueur
- 15/. la redevance au titre de participation au fonctionnement du service national de protection contre l'incendie, dont le taux et le mode de répartition sont fixés par décret
- 16/. les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissements ou des actions de développement délibérées par le conseil et inscrites au plan de développement
- 17/. la participation au financement des projets locaux proposés par la collectivité locale et adoptés par le comité permanent de coordination des petites aides et des projets régionaux et locaux
- 18/. les remises accordées aux chefs de villages, délégués de quartiers et préposés des marchés locaux.

**Source : Diba G., Mayer M., 1997 : Rapports du projet, GTZ, MEPN, Octobre, p. 30-35**

**Annexe n° 5**

« Walfdjiri », Jeudi 20/10/2003

**INONDATION. L'Île sous la menace des eaux à Saint-Louis**

Les premiers quartiers à être toujours inondés à Saint-Louis sont Darou, Gokhou Mbacc, Léona, Eaux Claires et Diaminar, et ils sont sous les eaux depuis les précipitations d'avant-hier nuit. Mais, comme lors des graves inondations de 1993 et de 1995, l'Île elle-même est, depuis hier, menacée par la montée du niveau du fleuve. Et le pire est à venir avec les lâchers d'eau des barrages attendus à Saint-Louis dans quinze jours.

Les 22,9 mm d'eau enregistrés avant-hier nuit dans la "Vieille ville" ont presque plongé tous les quartiers de Saint-Louis sous les eaux. Cette quantité d'eau est venue aggraver la situation déjà inquiétante depuis plusieurs jours. Une quantité d'eau de trop, pourrait-on dire. En fait, c'est un spectacle désolant qui s'offre dans des quartiers comme Darou, Gokhou Mbacc, Léona et Eaux Claires. Mais la situation est plus grave à Diaminar. Ce quartier situé dans un site inondable est entièrement envahi par les eaux, faute de système d'évacuation. En effet, la station de pompage du quartier est bloquée depuis quelques jours et les motopompes font face à l'important volume d'eau.

Sur l'île même de Saint Louis, l'eau du fleuve a gagné plusieurs dizaines de mètres depuis hier. Ainsi, beaucoup de domiciles sont menacés. Des services publics, comme la Direction régionale de l'hydraulique et l'Agence autonome des travaux routiers, sont devenus inaccessibles, inondés qu'ils sont devenus.

**Mama M. NIANG**

**Annexe n° 6****« Le Soleil », Mardi 28/01/ 2003****Faute de moyens de conservation : 30% des produits halieutiques pourrissent à Saint-Louis**

Environ 30 % des produits halieutiques post-capture pourrissent sur les quais de pêche, faute d'unités de conservation et d'une main-d'œuvre qualifiée à Saint-Louis, a révélé le président de l'Association des Professionnels de la Pêche à Saint-Louis (APPS), M. Mamadou Diallo.

Pour les quelques infrastructures de stockage qui existent déjà sur place, des systèmes techniques de frigorification font défaut, a précisé M. Diallo qui intervenait lors d'un forum organisé par le Centre Régional de Formation Professionnelle (CRFP), en collaboration avec l'Agence Régionale de Développement (ARD) de Saint-Louis sur le thème «l'enjeu de la filière froid-climatisation dans la promotion de l'espace économique régional de Saint-Louis». Pour M. Diallo, la création, par le CRFP d'une nouvelle filière de formation dans ce domaine devrait permettre aux producteurs de la pêche, de l'agriculture et de l'élevage à Saint-Louis de réduire leurs difficultés, liées principalement à la conservation de leurs produits.

Cette unité de formation, démarrée depuis août 2002 par des sessions de formation continue à l'intention des ouvriers et artisans évoluant dans le secteur du froid a été créée, rappelle-t-on, grâce à la coopération décentralisée entre les régions de Rhône-Alpes (France) et de Saint-Louis (Sénégal). Une première vague d'une quinzaine de jeunes électromécaniciens suit, depuis le début de l'année scolaire 2002-2003, une formation préparant aux fonctions d'agents techniques des installations de froid-climatisation et de techniciens de maintenance.

Autres catégories ciblées par cette filière de formation, les chômeurs sans qualifications ainsi que ceux en difficulté. A ce propos, le coordonnateur national des Centres régionaux et départementaux de formation professionnelle, M. Limamou Seck, a plaidé pour une prise en charge par les ONG de la formation des jeunes, en finançant leurs études auprès du Centre.

## Annexe n° 7

« Le Soleil », Vendredi 2/07/ 2004

### Saint-Louis : Le tourisme dans ses pires moments

Les conséquences de la suppression de la desserte aérienne Paris/Saint-Louis, survenue depuis le 7 janvier 2004, continue de faire des dégâts dans le secteur du tourisme. Des conséquences aussi néfastes depuis l'interdiction d'entrée de véhicules de plus de cinq ans en sont pour quelque chose. En 2003, plus de deux mille touristes ont débarqué à l'aéroport de Saint-Louis, les établissements hôteliers faisaient leurs affaires avec ces escales de Saint-Louis. Le temps passe, la route n'alimente plus les réceptifs, les airs boycottés par les flottes, voilà un secteur privé et générateur d'emploi qui vit au bord d'un gouffre.

Le tourisme ne marche plus dans la destination Nord du pays. A Saint-Louis, les professionnels du tourisme ne sont pas contents. Ils l'ont fait savoir à l'occasion cc d'une rencontre avec la presse dans un hôtel sis sur la route de l'Hydrobase. Ils envisagent de marcher le 8 juillet prochain pour se faire entendre, à défaut d'avoir M des réponses de plusieurs courriers qu'ils ont adressés au ministre de tutelle Ousmane Masseck Ndiaye, par ailleurs maire de la ville.

La situation du secteur touristique est loin d'être rose, les employeurs veulent dépasser, voire oublier « *les situations affreuses dans lesquelles ils sont plongés depuis le 5 août 2003* ». Rappelons qu'une loi avait été votée pour interdire la vente des véhicules de plus de cinq ans, moyens de ralliement des touristes qui venaient de l'Europe, traversant le désert pour venir passer des vacances à Saint-Louis. Depuis, les choses vont de mal en pis. Huit administrateurs d'hôtel dans la Langue de Barbarie traversent les mêmes difficultés. A la Pointe Nord, deux employés nous confirment les mêmes difficultés d'avoir au moins trois clients par jour. Une crise générale dans le secteur, que certains n'hésitent pas de qualifier de « rétrogradé », par un ministre « *plus préoccupé par une affaire de promotion politique que de l'impasse, ou d'une promotion touristique à Saint-Louis* ». En tout cas, l'heure est grave pour ces investisseurs qui font tout, pour éviter de ruineux préjudices.

Une lettre adressée à son excellence le chef de l'Etat en date du 2 Décembre 2003, signée par une promotrice du secteur, portant l'objet d'informations sur la situation d'entreprises n'a jusque là produit les effets escomptés. Selon Mme Dior Diagne, directrice d'hôtel : *« mon hôtel est une vache qui boit son lait ; nous vivons une catastrophe, on ne voit personne, les charges se multiplient, nous ne voyons plus de clients et si ça continue comme ça, un acquéreur serait le bienvenu pour se débarrasser de nos sites »*, ainsi la mort dans l'âme, clamait cette patronne de l'industrie hôtelière. La chose la plus déplorable est le fait d'investir beaucoup de sous et constater la faillite, des licenciements, exigence douloureuse à laquelle ils demeurent impuissants. *« On ne voit ni le ministre du Tourisme et des Transports aériens, ni ses services, personne, on dirait qu'il n'est au courant de rien, plus d'avions sur Saint-Louis, pas de touristes mais comment va-t-on sortir de cette impasse ... »* s'indigne un responsable d'un établissement hôtelier de la place.

Les professionnels du tourisme ont déposé une autorisation de marche à la préfecture, si le problème ne trouve pas des ébauches de solutions, ils vont battre le macadam, une façon de crier leur ras-le-bol leur mécontentement pour une mauvaise politique touristique en leur faveur. selon les termes d'Abdou Fall, employé dans un camping. Signalons que le dernier vol de Saint-Louis s'est arrêté depuis le 7 Janvier 2004, selon Jean Jacques Bancal, qui avait adressé une lettre à Ousmane Masseck Ndiaye depuis le 23 Janvier 2004, courrier qui hélas, n'a pas encore trouvé de réponse ; de même, poursuit M. Bancal, plusieurs autres lettres ont connu le même sort. Trop c'est trop...

Attendant la reprise de la desserte aérienne Paris/Saint-Louis, par la compagnie Air-Sénégal le 3 novembre prochain, les inquiétudes et questions sur le devenir du tourisme à Saint-Louis demeurent une préoccupation pour les employés, étudiants et bénéficiaires du secteur qui ne savent plus à quel saint se vouer dans une métropole au passé prestigieux.

**Mamadou Aïcha Ndiaye**

## **Annexe n° 8**

« Le Soleil », Lundi 22/03/ 2004

### **Saint-Louis : l'effondrement d'un immeuble fait un mort**

Un bâtiment en ruine, menaçant de tomber, s'est finalement effondré dans la nuit de samedi à dimanche dernier sur une famille de trois personnes « Sans domicile fixe(SDF) » qui le squattait, occasionnant la mort du jeune Amadou Moctar Mbacké âgé de 20 ans. Des décombres, on a sorti deux blessés : la vieille Alima Diallo et son neveu Abdou Diallo qui sont actuellement à l'hôpital régional de Saint-Louis. Le drame s'est produit vers 23 heures alors que les victimes se trouvaient à l'intérieur de cette vieille bâtisse de l'époque coloniale. Le bâtiment est situé en face du fleuve à l'entrée du quartier Sindonné (Sud) de l'île de Saint-Louis.

Les sapeurs-pompiers arrivés sur les lieux aussitôt après l'effondrement ont abattu un effort énorme pour extirper les victimes des décombres. Et c'est tard qu'ils apprendront que le jeune Amadou Moctar Mbacké était encore sous les tas de pierres et de bois. Les recherches ont permis de retrouver son corps sans vie. Un incident regrettable qui se passe de commentaires. L'effondrement a plongé le quartier paisible dans la consternation.

Le bâtiment fait partie du Legs d'Henry Jay et était dans un état de délabrement très avancé comme du reste plusieurs autres bâtiments de cette île de Ndar classée patrimoine de l'humanité par l'UNESCO. Il suffit souvent d'un coup de vent pour voir l'irréparable se produire. C'est ce qu'avait compris le dernier locataire de ce logement administratif, l'adjoint au gouverneur Mouhamadou Moustapha Ndao (actuel Gouverneur à Matam) pour quitter les locaux.

Selon le Gouverneur Amadou Sy, qui s'est rendu sur les lieux et au chevet des blessés, « ce bâtiment avait été affecté récemment à un centre pour enfants déshérités. Un entrepreneur devait même démarrer les travaux de réhabilitation. Et c'est par à l'insu des autorités que cette famille le squattait les nuits pour y dormir ». Il semblerait que la vieille dame Alima Diallo avait des problèmes pour loger sa famille et ainsi elle a connu ce triste sort qui a ému tout Saint-Louis. Le Gouverneur Amadou Sy a saisi l'occasion pour lancer un appel à tous les occupants des vieilles bâtisses publiques comme privées, présentant un risque d'effondrement, de les évacuer dans les plus brefs délais pour éviter pareille situation. La commune est même prête à apporter son concours pour la démolition de tout bâtiment qui présenterait des risques de ce genre, souligne le gouverneur. Le ministre de l'Elevage, Yéro Ahmeth Diallo, présent à Saint-Louis, s'est aussi rendu sur les lieux pour mesurer l'ampleur des dégâts. (B. M. Ndiaye)

## Annexe n° 9

« Le Soleil », Mardi 20/11/2001

### **Saint-Louis : beaucoup de litiges fonciers sur la table**

A Saint-Louis, la plupart des quartiers périphériques se situent dans des cuvettes. Ce qui fait qu'en période hivernale, la ville entourée d'eau est inondable. Mais malgré les efforts consentis par les populations dans la construction pour l'occupation de l'espace, des problèmes fonciers ne manquent pas dans l'ancienne capitale du Sénégal et de l'AOF. Les spéculations sont courantes et les terres sont occupées d'une manière irrégulière. Des litiges existent un peu partout comme dans le quartier populaire de Pikine.

Le sous-secteur de Sor Daga (qui existe depuis 1968) par exemple où nous sommes rendus, les populations ont déjà construit et habité sans que la zone soit lotie nous révèle le vieux Mamadou Sy, inspecteur retraité que nous avons trouvé assis devant sa maison entouré de quelques notables. Il figure parmi les premiers habitants de Sor Daga dont les cimetières actuels datent de 1635 du temps des « Bracks ».

Aujourd'hui, le quartier est subdivisé en trois sous-secteurs qui disposent chacun un délégué de quartier alors qu'une seule partie a été lotie jusqu'ici. Ce qui n'est pas sans poser des problèmes aux habitants qui souhaitent selon le vieux Mamadou Sy « *que la restructuration du quartier soit effective* ». Ils ont même eu l'idée de mettre sur pied un groupement des propriétaires de parcelles dont le droit d'adhésion s'élève à 1000 francs par membre avec photocopie de la carte d'identité nationale.

Ceci pour la défense de leurs intérêts. « *En fait, il s'agit, en cas de redressement par les services techniques, de faire en sorte qu'il y n'ait pas beaucoup de dégâts. Nous savons qu'il y en aura et en plus il y va de notre intérêt dans la détermination des grands axes de modernisation du quartier. Notamment le marquage, pour la matérialisation des rues* », nous fait remarquer le vieux Sy. Après quoi, poursuit-il, « *la procédure normale doit être suivie pour permettre à tout le monde de disposer de papiers légaux consacrant définitivement les droits de propriété. Cela peut nous permettre d'avoir une garantie pour pouvoir par exemple demander auprès des banques un prêt et investir d'autres créneaux porteurs* » souligne-t-il.

## IMMEUBLES DITS DU CODE CIVIL

Cependant au bureau de l'enregistrement des Domaines et du Timbre, Amadou Diop, contrôleur des Impôts et Domaines, Adjoint à l'Inspecteur régional nous fait comprendre que le problème le plus récurrent à Saint-Louis est celui des immeubles dits du code civil. C'est à dire qu'avant l'entrée en vigueur de la loi 64-46 consacrant le domaine national, il y avait des immeubles qui étaient déjà occupés par des sénégalais et même des étrangers. Alors que l'Etat avait harmonisé la législation foncière, les populations qui occupaient les immeubles en question étaient invitées à régulariser les situations mais certaines n'avaient pas senti le besoin de les immatriculer au niveau de la conservation foncière. Du coup, ils ont vu leurs immeubles tomber dans le domaine national. L'Etat considérant que ces immeubles lui appartiennent. Ils sont nombreux à Saint-Louis ces immeubles qui sont dans cette situation qui est léguée par le colon. Alioune Sow, alias « Battling Siki » ancien combattant de son état qui dit beaucoup connaître sur l'histoire de la ville les appelle des « maisons curatelles ». Selon lui, *« dans l'île particulièrement, les mulâtres y avaient des immeubles. Et après l'indépendance beaucoup d'entre eux sont rentrés en France. D'aucuns sont revenus, mais par contre d'autres ont préféré rester dans leurs pays. Ce qui fait que leurs maisons n'appartiennent pas à ceux qui les occupent actuellement »*. Des exemples, M. Sow estime être en mesure d'en citer beaucoup. Ce sont à son avis certains aspects auxquels les gens ne prêtent pas attention à Saint-Louis. Alioune Sow pense que la Municipalité doit avoir un œil regardant dans toutes ces situations.

Devant une telle situation, les agents (les services fiscaux) essayent d'apporter des solutions en demandant aux populations de régulariser. Mais comment ? Amadou Diop répond que : *« si l'immeuble n'a pas fait auparavant l'objet d'une transaction de la part des héritiers ou du propriétaire, l'Etat enclenche en général la procédure de régularisation en donnant un bail à ces personnes au franc symbolique. Ceci pour arriver à régulariser de fait l'occupation. Et après les populations peuvent demander la cession définitive et être propriétaire »*. Mais Amadou Diop de préciser que *« tant que cette procédure n'est pas effectuée, l'Etat considère qu'il est propriétaire définitivement des immeubles même s'ils sont occupés par les populations. Donc c'est le principal problème »*.

## TRANSACTIONS

Il y a aussi les transactions foncières pour lesquelles l'Etat considère que l'on ne peut pas transférer plus de droit qu'on en a. Et Amadou Diop d'expliquer que si quelqu'un occupe un immeuble du code civil et que par exemple il ne prend pas le soin de régulariser cette occupation, il n'a pas le droit de vendre cet immeuble. « Ceci est impossible » s'empresse t-il de dire. « *Mais que si cette personne le veut bien, ce sont les constructions qu'elle prétend vendre car en fait l'Etat considère qu'il est propriétaire du sol sur lequel sont bâties ces constructions jusqu'à preuve du contraire* », souligne t-il. Sur cet état de fait, l'acquéreur est autorisé à régulariser, mais que là, les conditions de l'octroi du bail changent. Ce bail ne sera plus donné au franc symbolique, mais en application du barème déterminé en 1988 et qui fixe le prix au m<sup>2</sup> pour l'octroi du bail en fonction du secteur pour ne pas dire de la zone.

Un autre aspect de la question liée au foncier c'est le problème de succession, en cas de décès. On se rend compte de plus en plus, que les héritiers ne jugent pas nécessaire de procéder à la régularisation. Et parfois même certains parmi eux décèdent, ce qui souvent pose des problèmes d'identification de ces héritiers. Le contrôleur des Impôts et Domaines note qu'ils enregistrent beaucoup d'affaires de ce genre à Saint-Louis. Des cas qui sont en instance et ne trouvent pas encore de solutions du fait des gens qui sont assez compliqués. Toutefois selon lui, « *des précautions sont prises pour éviter certaines complications car sur de tels cas, il faut être très prudent* ».

Les immeubles qui font l'objet d'un bail posent moins de problèmes. En général tous sont inscrits au niveau de la conservation foncière et un dossier est ouvert par les services domaniaux concernant cet immeuble et son évolution. Et quand il y a une transaction (vente d'un terrain ou immeuble faisant l'objet d'un bail), le concerné adresse une autorisation au receveur des Domaines qui va vérifier si les conditions sont réunies. C'est à dire s'il est à jour par rapport à ses redevances. C'est que dans un bail, comme l'explique l'agent des Domaines, « *le bénéficiaire n'est pas propriétaire du sol. C'est comme dans le cas des immeubles du code civil qui n'ont pas fait l'objet d'une régularisation. L'Etat est toujours propriétaire du sol et en général c'est un titre foncier (TF) de l'Etat qui peut en faire des morcellements pour donner des baux. Et ainsi celui qui veut vendre, dépose une autorisation en respectant les conditions, c'est à dire le règlement des redevances annuelles à verser à l'Etat qui loue son patrimoine. Ce montant est en général assez modique, il tourne autour de 19.500 francs CFA par are. Il s'y ajoute également la mise en valeur du terrain dans un délai de 2 ans pour respecter le contrat de bail. Toutes ces conditions réunies, la transaction est alors autorisée. La mutation*

*du bail par le nouveau propriétaire suivra ensuite. Ce qu'on appelle le transfert de bail qui pose moins de problèmes ».*

Sur le cas des quartiers non lotis comme celui de Sor Daga où les populations ont déjà occupé les lieux, l'adjoint à l'Inspecteur des domaines de Saint-Louis indique que les pouvoirs publics ne peuvent pas empêcher aux gens de faire des transactions. Ce qui leur importe est que, quand la zone n'a pas fait l'objet d'un lotissement et est prévue pour usage d'habitation de zone industrielle déterminée par l'Urbanisme, les plans leur parviennent. Et facilement, ils peuvent identifier celui qui est attributaire d'une parcelle quelconque et qui ne l'est pas. La transaction ne pose pas de problème particulier. Ainsi, un bail est demandé à celui qui achète. En cas de vente d'un même terrain à plusieurs personnes, comme c'est souvent le cas, Amadou Diop estime que cela est considéré comme une négligence des acquéreurs.

A Saint-Louis, on enregistre souvent des cas de ce genre comme nous l'explique Alioune Badiane, un vieux bibliothécaire du Centre de recherche à la retraite. De telles situations selon lui, sont le fait de personnes mal intentionnées dans la transaction foncière (vente d'immeuble, de terrain de parcelles, recherche de maisons en location, etc.) On les appelle des courtiers ou intermédiaires. Mais sans les accuser de malhonnêteté, Alioune Badiane pense que : *« toute personne s'activant dans ces transactions foncières doit avoir les mains propres. D'autant plus qu'en général, les immeubles ou terrain de parcelles en question n'appartiennent pas à ces courtiers ou intermédiaires mais à d'autres qui leur demandent un service parce qu'ayant confiance en eux ».*

### **REFLEXE FISCAL**

Dans tous les cas, les personnes qui ont affaire à ces courtiers dans les transactions foncières doivent de l'avis d'Amadou Diop *« s'informer auprès des services des Domaines qui sont en mesure de donner toutes les informations utiles sur les parcelles de terrain avant d'acheter ».* Il leur suffit d'exiger un acte de vente et ensuite demander la régularisation.

Car ce qui préoccupe les services domaniaux, c'est les droits d'enregistrement dont le taux est de 15%, applicable sur le prix de cession. En général, ces litiges se terminent devant le juge qui tranche. Toutefois, Amadou Diop fait remarquer que leur service veut amener les populations à avoir un réflexe fiscal en mettant l'accent sur la sensibilisation comme du reste le fait la Douane. La particularité du Bureau des Domaines est que le Receveur porte plusieurs casquettes. En même temps qu'il est receveur de l'enregistrement, il est aussi receveur des Domaines. Donc tout ce qui concerne les problèmes fonciers et même les autres impôts, les informations utiles sont disponibles.

## **Annexe 10**

« Le Soleil », Lundi 23 Août 2004

### **O. M. NDIAYE conte l'anarchie à Saint-Louis :**

#### **« l'heure du sentimentalisme est révolue »**

L'édile de Saint-Louis, Ousmane Masseck Ndiaye, mène une guerre ouverte contre l'occupation anarchique de la voie publique. Les ordures ménagères, les remblaiements, les garages mécaniques à la sauvette, l'occupation de la voie ferrée, les inondations sont autant de problèmes que l'équipe municipale compte définitivement résoudre.

Accompagné de ses proches collaborateurs, comprenant, entre autres, le Préfet du département, le Commandant du Corps urbain, de quelques techniciens de la Mairie et des éléments de la Police, le ministre du Tourisme, maire de Saint-louis, à pied, a fait le tour de plusieurs quartiers, artères, ruelles et site du nouveau marché sis sur l'ancienne gare routière de Saint-Louis.

Selon Ousmane Masseck Ndiaye, ceux qui cherchent à saboter le travail titanesque entrepris depuis deux ans qu'il est à la tête de la commune de Saint-Louis seront sanctionnés, car, l'heure du sentimentalisme ou du laxisme est révolue. Des chantiers et réalisations menées à Saint-Louis, les populations apprécient, en attendant l'inauguration qui sera fêtée, selon le fils de l'ancien maire Masseck Ndiaye, qui veut laisser ses empreintes au cours de son mandat. Un parcours dans les bas-fonds de Pikine, Diaminar, Léona-Eaux Claires, Diamaguène ont permis au ministre des Transports aériens, maire de Saint-Louis, que le transport routier connaît des moments parfois difficiles liés à la mobilité urbaine confuse, l'occupation abusive de certains transporteurs de camions de sable, de foirails sur la Route Nationale.

*« Plus de 70 millions ont été investis pour faire face aux inondations. La zone de Sor est une zone marécageuse, vouloir trouver des solutions définitives dans cette zone relève de la prétention. Je pense que les populations sont satisfaites du travail de terrain que nous sommes en train de faire depuis deux ans. Il reste encore beaucoup de chose à faire. Et nous mesurons à sa juste valeur tout le travail qui est devant nous. Nous avons déroulé un programme de 5 ans et sur ce programme, je peux dire que les 30 % sont presque réalisés. Nous avons investi entre 2002 et 2004 presque 700 millions sur fonds propres ».*

Abordant la problématique des ordures ménagères, le maire a opéré un « *brainstorming* », laissant les habitants constater le malaise environnemental, avant de préconiser avec eux des solutions à court, moyen et long termes. Le maire : « *nous avons mis en place des GIE de quartier qui s'engagent à collecter ces ordures. Maintenant, il y a des problèmes d'accessibilité que la commune a dans certaines zones, à cause des constructions anarchiques. C'est la raison pour laquelle, nous avons mis en place des GIE CETOM, qui ont la possibilité d'accéder dans ces quartiers, à l'aide de véhicules hippomobiles. Nous avons signé une convention de partenariat avec la Belgique sur un projet d'environnement. Nous pensons que ce projet, qui va bientôt démarrer, va nous permettre d'avoir des sites-relais pour faciliter le travail des GIE CETOM. Ce que nous avons vu à Pikine, comparé à ce qu'il y avait il y a de cela 2 ans ou 3 ans, est assez encourageant. Il y a des améliorations notables en termes surtout de remblaiement qui ont été saluées par les populations. Nous sommes en train d'identifier ces zones à problèmes pour qu'après la saison des pluies, nous puissions régler une grande partie de ces difficultés* ».

## DES FOIRAILS PARTOUT

Foirails à plusieurs endroits, ventes de foin, stationnements de véhicules sur la route, des constructions sur la voie ferrée, des baraques, bref autant de maux qui influent sur la mobilité urbaine et rendent morose le cadre de vie de la cité. Des mesures draconiennes sont prises à l'encontre de ces fauteurs, les Services Techniques Municipaux et la Police sont sur le qui-vive. Le Maire n'y est pas allé par quatre chemins ; catégorique et ferme, sous les yeux de quelques jeunes venus à sa rescousse, il martèle : *« j'ai mené une opération « coup de poing », qui a eu lieu en présence des éléments de la Police, du Préfet et des techniciens de la mairie. Ensemble, nous avons fait le tour de la ville. Il n'est pas question, un seul instant, de laisser les gens installer dans cette commune l'anarchie. C'est inacceptable. Les gens, qui ne respecteront pas les décisions qui ont été prises, seront arrêtées. Il n'est pas question, au moment où une partie de la population est en train de faire du bon travail pour le bonheur de tout le monde, que d'autres cherchent à saboter ce que nous faisons. Nous ne l'accepterons de personne. Nous avons investi de l'argent pour satisfaire les problèmes des populations, il n'est pas question qu'une partie de la population cherche à saboter notre travail. Nous sommes à la tête de cette commune depuis 24 mois. Cela fait 24 mois qu'il y a eu des sommations. Nous avons été trop sentimentaux vis à vis de certains qui ont reçu des lettres de sommation, de mise en demeure qu'on a jamais voulu exécuter, parce qu'on a voulu tout simplement faire des arrangements à l'amiable. Nous sommes dans une famille, mais il y a des moments où il faut savoir quand même arrêter. Le nouveau marché, vous savez combien nous avons investi pour faire partir d'autres et les installer dans les cantines, en exonérant certains commerçants de taxes pendant trois mois. Il n'est pas question qu'ils ne respectent pas ce que nous sommes en train de faire. Nous, l'argent que nous investissons, ce n'est pas de pas de l'argent ramassé. Il n'est pas question que l'argent du contribuable ne soit pas utilisé pour que tout le monde se rende compte de ce que nous sommes en train de faire. Certains, qui ne paient même pas de taxes, veulent installer l'anarchie dans cette ville. Que personne ne pense qu'il fera sa propre loi dans cette ville. Cela ne passera pas avec moi ».*

Interpellé sur les places réhabilitées et toujours fermées, le Maire se veut clair. *« Les travaux sont en phase d'être bouclés, laissons le temps aux entrepreneurs le soin de livrer les chantiers et nous inaugurerons en trompe les ouvrages de la Commune ».*

MAMADOU AÏCHA NDIAYE

## **Annexe n° 11**

« Le Soleil », Vendredi 31/10/octobre 2003

### **Saint-Louis : la Commune finalise son Plan Directeur d'Urbanisme**

Saint-Louis : La ville de Saint-Louis va bientôt disposer de son Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) grâce à l'appui du ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire, nous révèle le directeur de l'Agence de développement communal (ADC). Une enveloppe de 300 millions de CFA a été dégagée pour sa réalisation et l'élaboration confiée à un groupe de consultants associés.

L'exécution du Plan directeur d'urbanisme de Saint-Louis prendra en compte l'horizon 2025. Le décret n° 2001-723 du 13 septembre 2001 pris en conséquence, ordonnant son élaboration, prescrit en même temps des mesures de sauvegarde.

Ainsi, devrait t-on alors dire enfin que cette ancienne capitale du Sénégal et de l'AOF dispose d'un document de planification urbaine. Le dernier en date, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) à l'époque remonte selon Mamadou Diop directeur de l'Agence de Développement Communal à l'année 1975. Il n'a jamais été approuvé, ni suivi alors qu'il s'était fixé comme horizon l'année 2000. Aujourd'hui, on observe de nombreux problèmes dans l'organisation et la gestion urbaine. Alors que la ville fait partie des quatre pôles régionaux de développement identifiables par le Plan national d'aménagement du territoire (PNAT).

La cité tricentenaire connaît des extensions urbaines non contrôlées alors le SDAU du fait de la géographie particulière de Saint-Louis (omniprésence de l'eau et site presque entièrement plat) avait prévu les terrains d'exploitation loin du centre d'origine vers le village de Ngallèle. Les investissements publics et l'aménagement de terrains n'ont pas suivi la croissance de la population. L'afflux de migrants au cours des années 1970 où le taux de croissance avait atteint 4, 1 % fait que les extensions de la ville ont été plus spontanées que volontaires, marquées par des occupations irrégulières qui se sont opérées sur de vastes dépressions inondables.

Conséquences: la plupart des quartiers de Saint-Louis sont inondables entre Août et Septembre. En effet, les eaux de submersion, pluies principalement ne trouvent plus d'exutoires naturels et de surcroît ne peuvent s'infiltrer du fait de la nature du sol. La Langue de Barbarie qui offre de fortes potentialités touristiques est occupée de manière anarchique et le quartier de Guet-Ndar s'est surdensifié. On note également une insuffisance et la disparité dans la distribution des équipements et infrastructures dont l'essentiel des services urbains se trouve localisé dans l'île et près du pont de Sor. Certains quartiers demeurent sous-équipés. En effet, les équipements et infrastructures n'ont suivi les extensions urbaines.

### **BUDGET COMMUNAL FAIBLE**

L'île de Ndar constitue un patrimoine historique et culturel. Mais aujourd'hui, force est de constater qu'elle est en train de se dégrader alors que le fonds culturel particulier de l'île doit être protégé par des opérations de rénovation et de restauration. Pour le Directeur de l'ADC, *« le transport public urbain pose un problème en ce sens qu'il doit être organisé et structuré surtout sur l'avenue du Général De Gaulle. L'entrée du Pont Faidherbe est source de perte de temps énorme »*. Mais aussi c'est surtout les zones d'habitation qui demeurent de plus en plus éloignées du centre ville qui abrite l'essentiel des équipements et activités. Les déplacements alternatifs entre la banlieue et le centre ville se sont développés et constituent un véritable problème de transport pour les populations à prendre en compte.

Autres préoccupations majeures: le niveau de l'emploi urbain pour lequel Saint-Louis ne compte aucune activité économique d'envergure, permettant à la majorité des actifs d'exercer un travail régulier. La pêche, le petit commerce demeurent les principales activités. Les retombées de la mise en valeur des terres du delta et de la moyenne vallée se font attendre. La ville profite encore faiblement des résultats de l'exploitation des potentialités de son arrière-pays. Les ressources financières de la Commune sont encore insuffisantes pour faire face aux importants besoins de développement urbain : le budget communal est pour une très large part consacrée aux dépenses de fonctionnement et ne peut pas financer des infrastructures et superstructures.

Pourtant, en dépit des problèmes soulevés ci-dessus, la ville possède d'importants atouts liés : à l'importance des ressources et potentialités de son hinterland, insuffisamment exploité, à la richesse culturelle et éducative de la ville qui peut faire de Saint-Louis un grand pôle touristique et universitaire. Le projet de l'OMVS qui consiste à rendre le fleuve navigable et, à installer un port fluvio-maritime peut à coup sûr peser favorablement sur l'avenir de la ville. *« Ainsi la résolution de ces problèmes et la réalisation des objectifs de développement urbain, nécessite la mise en place d'un instrument efficace de planification urbaine. Et cet instrument permettra de créer une structure urbaine équilibrée, d'améliorer le cadre et les conditions de vie des populations, d'aider à la prise de décision et de la gestion urbaine »* estime Mamadou Diop.

C'est dans cette perspective que le Conseil municipal de Saint-Louis par délibération n° 013 du 13/08/1999 a adopté l'idée d'élaborer un Plan directeur d'Urbanisme (PDU) en remplacement du document de 1975. Pour l'heure, le document de planification urbaine est dans sa dernière phase de finalisation. Le comité de pilotage mis sur pied à cet effet et qui s'est réuni il y a une huitaine a validé le *« Livre blanc »* qui constitue en fait les derniers avis et suggestions des différentes composantes. Ceci avant la dernière mouture que le Ministère de l'Urbanisme devra faire parvenir pour la validation définitive.

## Annexe n° 12

**Identification, par la consultation publique locale, des problèmes auxquels  
est confrontée la ville de Saint-Louis**

<b>DOMAINES</b>	<b>PROBLEMES</b>
<b>Hygiène Assainissement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Défaut du système d'évacuation des eaux usées et eaux de pluies</li> <li>- Défaut d'entretien de la station de pompage de Diawling</li> <li>- Insuffisance d'édicules publics</li> <li>- Inondations fréquentes de certains quartiers pendant l'hivernage</li> <li>- Insuffisance du système d'évacuation des ordures</li> </ul>
<b>Vie associative Participation au développement local</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de suivi dans les décisions administratives</li> <li>- Communication insuffisante entre les autorités et populations</li> <li>- Faiblesse du budget d'investissement communal</li> </ul>
<b>Ressources naturelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sur exploitation des ressources halieutiques</li> </ul>
<b>Education/Formation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance dans l'appui aux « Daaras » (écoles coraniques)</li> <li>- Insuffisance des infrastructures d'éducation et de formation professionnelle</li> <li>- Absence de bourses et d'aides scolaires</li> <li>- Défaut d'électrification des écoles</li> <li>- Défaut d'alimentation en eau aux écoles</li> </ul>
<b>Equipements socio économiques et marchands</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'infrastructures de transformation des produits de la pêche</li> <li>- Dégradation avancée du village artisanal</li> <li>- Engorgement des marchés.</li> </ul>
<b>Economie urbaine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'informations sur les secteurs d'activités économiques</li> </ul>
<b>Culture, loisirs et sports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'infrastructures de loisirs</li> <li>- Détérioration du patrimoine culturel</li> <li>- Dégradation du patrimoine architectural</li> </ul>
<b>Infrastructures de base</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque d'infrastructures portuaires , maritimes et fluviales</li> <li>- Eclairage public insuffisant</li> <li>- Faible capacité d'intervention des sapeurs pompiers</li> <li>- Non protection des quais et digues</li> <li>- Le fleuve n'est pas navigable</li> <li>- Manque d'entretien des ponts</li> <li>- Détérioration du réseau routier</li> <li>- Suppression du trafic ferroviaire</li> </ul>
<b>Gestion de l'espace urbain</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Occupation anarchique de la voie publique par l'informel</li> <li>- Insécurité liée aux réseaux électriques</li> <li>- Quartiers non lotis et non viabilisés</li> <li>- Non respect du plan d'urbanisme</li> <li>- Exiguïté du territoire communal</li> <li>- Occupations irrégulières des espaces et jeux et de loisirs</li> </ul>
<b>Développement social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chômage et précarité de l'emploi des jeunes</li> <li>- Augmentation de la débauche et de la prostitution des mineurs</li> <li>- Difficile accès aux services publics</li> <li>- Délinquance juvénile grandissante</li> <li>- Paupérisation croissante de la population</li> <li>- Insuffisance des équipements sociaux</li> </ul>
<b>Santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multiplication des maladies liées à l'eau</li> <li>- Insuffisance d'infrastructures sanitaires</li> </ul>
<b>Transport</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuffisance de la desserte de certains quartiers</li> <li>- Absence d'un plan de circulation cohérent</li> </ul>
<b>Sécurité urbaine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sous équipement de la Police Municipale</li> <li>- Insécurité dans la ville</li> </ul>

Source : Assises de Saint-Louis, Novembre 1998, p. 77

## TABLE DES CARTES

<b>Carte n° 1</b> : Situation de Saint-Louis dans la sous-région .....	6
<b>Carte n° 2</b> : Situation de Saint-Louis à l'échelle nationale .....	7
<b>Carte n° 3</b> : Plan de Saint-Louis du Sénégal .....	8
<b>Carte n° 4</b> : Situation de Saint-Louis dans le delta du fleuve Sénégal .....	103
<b>Carte n° 5</b> : Les plans d'eau de la ville de Saint-Louis .....	104
<b>Carte n° 6</b> : Zones inondables et immergées de la ville de Saint-Louis .....	106
<b>Carte n° 7</b> : Composition pédologique du sol .....	107
<b>Carte n° 8</b> : Evolution des limites communales .....	122
<b>Carte n° 9</b> : Urbanisation de la ville de Saint-Louis (1975) et les tendances multidirectionnelles .....	124
<b>Carte n° 10</b> : Plan de situation des quartiers de la ville de Saint-Louis .....	128
<b>Carte n° 11</b> : Actions réalisées dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage .....	167
<b>Carte n° 12</b> : La conquête urbaine au Sénégal .....	195
<b>Carte n° 13</b> : Saint-Louis : quartiers et zones inondables .....	223
<b>Carte n° 14</b> : Saint-Louis : extensions successives et zones marécageuses .....	224

## TABLE DES FIGURES

<b>Figure n°1</b> : Organisation territoriale du Sénégal .....	80
--	----

## TABLE DES GRAPHIQUES

<b>Graphique n° 1</b> : Pyramide des âges (commune de Saint-Louis).....	112
<b>Graphique n° 2</b> : Quantité d'ordures produites dans les différentes zones d'habitation en 1998 et 2003 .....	202
<b>Graphique n° 3</b> : Part de l'investissement dans le budget de Saint-Louis (1998 à 2001).....	220

## TABLE DES TABLEAUX

<b>Tableau n° 1</b> : Poids des dépenses en personnel dans les budgets communaux (1964) .....	31
<b>Tableau n° 2</b> : Part des dépenses d'investissements dans les budgets communaux (1964).....	32
<b>Tableau n° 3</b> : Taux de recouvrement de la TEOM de 1991 à 1995 (en francs CFA) .....	52
<b>Tableau n° 4</b> : Les structures de gestion des déchets jusqu'au milieu des années 1990.....	54
<b>Tableau n° 5</b> : Evolution des principaux indicateurs de croissance de 1961 à 1990 .....	59
<b>Tableau n° 6</b> : Evolution de la population de Saint-Louis de 1960 à 1989 .....	110
<b>Tableau n° 7</b> : Composante de l'économie locale en 1995 .....	115
<b>Tableau n° 8</b> : Comptes de la pêche à Saint-Louis .....	117
<b>Tableau n° 9</b> : Destination des mises à terre .....	117
<b>Tableau n° 10</b> : Quantité de poisson transformée à Saint-Louis en 1997.....	118
<b>Tableau n° 11</b> : Offre touristique dans la ville de Saint-Louis en 1999.....	119
<b>Tableau n° 12</b> : Evolution de la répartition géographique de la population (1973-2000) .....	125
<b>Tableau n° 13</b> : Répartition de la population dans les quartiers .....	125
<b>Tableau n° 14</b> : Les densités dans les quartiers .....	127
<b>Tableau n° 15</b> : Population par quartier .....	141
<b>Tableau n° 16</b> : Revenu moyen mensuel (milliers de francs) des chefs de ménage selon la zone à Pikine .....	143
<b>Tableau n° 17</b> : Les revenus des ménages à Médina Darou .....	144
<b>Tableau n° 18</b> : Evolution du budget de Saint-Louis de 1988 à 1996 .....	154
<b>Tableau n° 19</b> : Les dépenses de fonctionnement effectuées avec les ressources communales ...	154
<b>Tableau n° 20</b> : Les dépenses d'investissement à Saint-Louis pour divers services entre 1988 et 1996 .....	155
<b>Tableau n° 21</b> : Personnel de la Mairie : répartition par catégorie socio professionnelle .....	155
<b>Tableau n° 22</b> : Intervention de l'Etat sous forme d'appui financier (1988-1996) .....	156
<b>Tableau n° 23</b> : L'appui de l'AGETIP à la commune de Saint-Louis .....	156
<b>Tableau n° 24</b> : L'appui apporté par les partenaires au développement à Saint-Louis entre 1988-1996.....	157
<b>Tableau n° 25</b> : Tableau synoptique des associations ou regroupements à Léona .....	171

<b>Tableau n°26</b> : Tableau synoptique des associations ou regroupements à Diamaguène .....	171
<b>Tableau n°27</b> : Composition moyenne des déchets .....	198
<b>Tableau n°28</b> : Quantité d'ordures journalières produites en 1998 et 2003 (estimation) dans la couronne périphérique.....	200
<b>Tableau n°29</b> : Sor : quantité d'ordures produites en 1998 et 2003 (estimation).....	200
<b>Tableau n°30</b> : Langue de Barbarie : quantité d'ordures produites en 1998 et 2003 (estimation).....	201
<b>Tableau n°31</b> : Ile : quantité d'ordures produites en 1998 et 2003 (estimation) .....	201
<b>Tableau n°32</b> : Production journalière d'ordures ménagères dans les différentes zones d'habitation en 1998 et 2003 (en tonne) .....	202
<b>Tableau n° 33</b> : Part de l'investissement dans le budget de 1998 à 2001 .....	220
<b>Tableau n°34</b> : Evolution des budgets des GIE CETOM (en euros) .....	237
<b>Tableau n°35</b> : Zoning, modélisation et moyens .....	243
<b>Tableau n°36</b> : Circuit, à l'avenir, des ordures collectées .....	244
<b>Tableau n°37</b> : Filière des ordures ménagères (Saint-Louis).....	245
<b>Tableau n°38</b> : Dispositif institutionnel du système de gestion des ordures ménagères .....	257
<b>Tableau n°39</b> : Quantité d'ordures collectée par la Régie municipale .....	259
<b>Tableau n° 40</b> : Quantité d'ordures collectées par les GIE CETOM.....	262

## TABLE DES ANNEXES

<b>Annexe n°1</b> : Les compétences transférées à la commune .....	82
<b>Annexe n° 2</b> : Les recettes de fonctionnement de la commune.....	83
<b>Annexe n°3</b> : AGETIP ET THIMO : Travaux d’urgence et d’emplois dans les villes africaines .....	83
<b>Annexe n° 4</b> : Les dépenses obligatoires des collectivités locales .....	86
<b>Annexe n°5</b> : Inondation. L’Ile sous la menace des eaux à Saint-Louis .....	105
<b>Annexe n°6</b> : Faute de moyens de conservation : 30% des produits halieutiques pourrissent à Saint-Louis .....	120
<b>Annexe n°7</b> : Saint-Louis : Le tourisme dans ses pires moments .....	120
<b>Annexe n° 8</b> : Saint-Louis : l’effondrement d’un immeuble fait un mort .....	136
<b>Annexe n°9</b> : Saint-Louis : beaucoup de litiges fonciers sur la table.....	143
<b>Annexe n° 10</b> : O. M. NDIAYE conte l’anarchie à Saint-Louis : « <i>l’heure du sentimentalisme est révolue</i> » .....	145
<b>Annexe n°11</b> : Saint-Louis : la Commune finalise son Plan Directeur d’Urbanisme .....	152
<b>Annexe n° 12</b> : Identification, par la consultation publique locale, des problèmes auxquels est confrontée la ville de Saint-Louis. ....	160

## INDEX DES AUTEURS

### B

Benga, 29  
 Bockel, 23  
 Bonnardel, 100, 109, 110, 115, 152, 198,  
 219, 222, 250

### C

Camara, 108, 110, 113, 203, 215  
 Camille, 142  
 Coll, 97

### D

Dia, 38  
 Dimitri, 36  
 Diop, 24, 25, 32, 52  
 Diouf, 28, 29, 30, 31, 49, 50, 226, 230  
 Dubresson, 35, 36, 49, 55, 57, 61, 63, 68,  
 93, 98  
 Dufour, 105, 189, 215, 216, 273, 274

Duguine, 165

Durufflé, 34, 36

### E

Elong M'Bassi, 23  
 Enguéléguélé, 73

### F

Frachon, 91  
 Frérot, 50, 51, 62

### G

Gauthier de Villers, 64  
 Giorgio, 88  
 Grafmeyer, 19

### H

Holec, 70  
 Huetz De Lemps, 12

### J

Jaglin, 30, 53

### L

Le Bris, 92  
 Lorrain, 65

### M

Mainet, 35  
 Marcou, 65, 67, 91  
 Mayer, 82  
 Mbaye, 39  
 Mbow, 23, 24, 25, 26, 27, 30  
 MBow, 49  
 Médard, 60, 61, 63

### N

Ndaw, 10, 41  
 Niandou Souley, 69, 74  
 Niang, 10  
 Niasse, 252

### O

Osmont, 21, 27, 62, 67, 68, 69

### P

Pourtier, 49, 50, 55, 56, 57

### R

Raison, 58, 59, 60  
 Robert, 40

### S

Sarr, 111, 140, 143, 194, 196  
 Seck, 39, 40, 49, 51, 92  
 Sindzingre, 61  
 Sinou, 109, 121, 129, 130, 138, 214, 216  
 Sow, 89  
 Sy, 157

### T

Thiombiano, 197

### V

Vénard, 93, 94

### W

Wade, 142, 221  
 Wane, 9, 45, 270

### Y

Yapi-Diahou, 56, 92  
 Yatta, 86, 90

## TABLE DES MATIERES

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
 <b>PREMIERE PARTIE: DE LA GESTION URBAINE CENTRALISEE AUX REFORMES INSTITUTIONNELLES.....</b>	 <b>20</b>
 <b>I/. TROIS DECENNIES DE GESTION URBAINE CENTRALISEE .....</b>	 <b>22</b>
<b>A/. De la centralisation politique à la mise sous tutelle des communes .....</b>	<b>22</b>
1/. La centralisation politique .....	22
2/. La mise sous tutelle des communes .....	28
<b>B/. La rupture des régulations antérieures .....</b>	<b>34</b>
1/. La rupture du cycle d'accumulation de la rente .....	34
2/. Le Sénégal sous « ajustement structurel » .....	38
3/. La crise urbaine .....	49
a). Quelques signes de la crise urbaine .....	49
b). Les éléments à l'origine de la crise urbaine .....	55
 <b>II/. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES.....</b>	 <b>64</b>
<b>A/. De la notion de gouvernement à celle de gouvernance.....</b>	<b>65</b>
1/. Les origines de la notion de gouvernance .....	65
2/. La réapparition récente de la notion de gouvernance.....	67
<b>B/. La décentralisation et ses limites .....</b>	<b>74</b>
1/. Aperçu et objectifs de la décentralisation au Sénégal .....	75
2/. Les limites de la décentralisation .....	86
<b>C/. La transposition de la notion de gouvernance aux villes .....</b>	<b>91</b>

**DEUXIEME PARTIE : LE REAJUSTEMENT DE LA GESTION URBAINE A SAINT-LOUIS ..... 99**

<b>I/. CARACTERISATION DE L'URBANISATION SAINT-LOUISIENNE .....</b>	<b>101</b>
<b>A/. Un site fragmenté et amphibie.....</b>	<b>102</b>
<b>B/. Un espace partagé entre... ..</b>	<b>109</b>
1/. ...une forte mais récente croissance démographique... ..	109
2/. ...et une faiblesse de l'activité économique.....	113
<b>C/. Un développement mal maîtrisé .....</b>	<b>121</b>
1/. Des évolutions différenciées .....	121
2/. Des quartiers hétérogènes.....	129
a). Les quartiers de l'Ile .....	129
b). Les quartiers de la Langue de Barbarie .....	137
c). Les quartiers de Sor .....	140
d). Les quartiers de la périphérie communale.....	145
3/. Le SDAU de Saint-Louis de 1975 : un bilan mitigé .....	147
a). Les objectifs du SDAU.....	147
b). Les limites du SDAU .....	149
<b>II/. LA GOUVERNANCE COMME NOUVEL OUTIL DE GESTION DE LA VILLE.....</b>	<b>153</b>
<b>A/. Le caractère incomplet de la décentralisation .....</b>	<b>153</b>
<b>B/. Une approche nouvelle en matière de politique et stratégie de développement urbain.....</b>	<b>158</b>
1/. A l'échelle ville .....	158
a). Les Assises de Saint-Louis .....	158
b). Le Programme de Développement Communal .....	161
c). L'Agence de Développement Communal .....	165
2/. A l'échelle quartier.....	169
a). L'évolution du mouvement associatif .....	169
b). La promotion de la participation des populations au développement de leurs quartiers : le PRADEQ .....	178
c). L'articulation entre l'échelle ville et l'échelle quartier : le projet d'assainissement de Diamaguène .....	186

**TROISIEME PARTIE : L'APPROCHE PARTICIPATIVE, FONDEMENT DE L'ELABORATION  
DES POLITIQUES COMMUNALES : L'EXEMPLE DES ORDURES MENAGERES..... 191**

**I/. DES PROBLEMES DE COLLECTE ET D'EVACUATION DES ORDURES MENAGERES... 194**

**A/. Une quantité d'ordures collectée insuffisante par rapport à celle produite ..... 194**

1/. A l'échelle nationale..... 194

2/. A l'échelle de la ville de Saint-Louis ..... 198

**B/. Les facteurs à l'origine de l'insalubrité de la Ville ..... 214**

1/. Une défaillance dans la gestion publique du cadre de vie..... 214

2/. Le « *set/settal* » : mouvement de réaction contre la dégradation de l'environnement  
urbain ..... 226

**II/. INITIATIVES LOCALES ET PARTENARIAT DANS LA GESTION DES ORDURES  
MENAGERES A SAINT-LOUIS..... 230**

**A/. Le projet CETOM : l'intégration de dynamiques associatives par la Municipalité  
sous l'impulsion de la coopération décentralisée..... 232**

1/. L'échelle du quartier ..... 233

2/. La constitution d'une entité juridique par quartier ..... 234

3/. Un projet à dominante socio-économique..... 235

4/. L'autofinancement du système..... 236

**B/. L'émergence d'un *leadership* municipal dans la gestion des déchets..... 240**

1/. La définition d'un Plan Global de Nettoyement de la Ville (PGN)..... 240

a). Prérogatives et engagements de la Commune ..... 240

b). Le zonage du PGN ..... 241

c). Les résultats attendus..... 246

2/. L'état d'exécution du PGN ..... 246

<b>C/. Un système institutionnel de gestion partagée des ordures ménagères .....</b>	<b>254</b>
1/. Le cadre institutionnel régissant la gestion des ordures à Saint-Louis .....	255
a). La maîtrise d'ouvrage .....	255
b). La maîtrise d'oeuvre.....	256
c). Les opérateurs de terrain.....	256
2/. Le dispositif organisationnel .....	258
a). La Régie municipale .....	258
b). Les GIE CETOM.....	260
3/. Les enseignements liés à ce nouveau système de gestion des ordures ménagères.....	268
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>270</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>278</b>
<b>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....</b>	<b>289</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....</b>	<b>292</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>293</b>
<b>TABLE DES CARTES .....</b>	<b>318</b>
<b>TABLE DES FIGURES.....</b>	<b>319</b>
<b>TABLE DES GRAPHIQUES.....</b>	<b>319</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX .....</b>	<b>320</b>
<b>TABLE DES ANNEXES .....</b>	<b>322</b>
<b>INDEX DES AUTEURS .....</b>	<b>323</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>324</b>

