

Les politiques urbaines : gestion et aménagement

Lat Soucabé Mbow

Au moment de l'accession à l'indépendance, l'urbanisation était largement engagée au Sénégal. Plus du cinquième de la population résidait en milieu urbain. Ce processus s'est intensifié en laissant sur l'organisation de l'espace national les mêmes traces que durant la période coloniale :

- * une concentration des villes à l'ouest et au centre ;
- * une armature urbaine caractérisée par une métropole démesurée par rapport aux autres agglomérations.

L'objet du présent chapitre consiste à évaluer l'efficacité des interventions publiques, à l'épreuve des problèmes complexes d'aménagement du cadre de vie des citoyens et d'encadrement des campagnes par les villes.

Il ressort des pratiques des trois dernières décennies une rupture dans la relation de l'État à l'urbain, consécutive aux changements politiques et économiques survenus à partir de 1981. Après avoir dominé la sphère urbaine grâce à un arsenal juridique étouffant et à l'utilisation massive de capitaux publics dans des programmes d'aménagement conçus et réalisés par ses instruments d'action, le pouvoir central confronté à de multiples défis prend du champ. Ce faisant, il restitue aux collectivités locales et à la population leurs parts de responsabilité dans la gestion urbaine, afin de mieux assurer ses fonctions d'orientation, de coordination et de contrôle.

L'urbanisation récente et ses servitudes

Sous l'influence de divers facteurs, une importante redistribution des effectifs humains s'opère depuis l'indépendance sur l'ensemble du territoire national. Ce mouvement profite en particulier aux villes qui cependant ne disposent pas des ressources nécessaires pour lever les contraintes imposées par leur rapide croissance. Il en résulte dès lors une crise de fonctionnement interne préjudiciable tant à l'épanouissement des populations qu'à la promotion des activités économiques modernes.

Les glissements de population vers les villes

La population urbaine du Sénégal représentait 697 058 individus en 1961, soit 22 % de la population totale répartis entre une dizaine d'agglomérations. Une quinzaine d'années plus tard, le taux d'urbanisation atteignit 32 % et le nombre des villes 22 unités. Au recensement de 1988, la proportion des citoyens s'est élevée à 39 %.

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 %.

Toutes les régions du pays ont participé à l'essor urbain, mais celles de l'ouest se sont plus particulièrement distinguées par l'intensité de leur urbanisation. Au cours des deux dernières décennies, la part de la population urbaine a évolué comme suit à travers le Sénégal :

Tableau 1. Évolution du taux d'urbanisation des régions du Sénégal entre 1976 et 1988

Régions	1976	1988	variations 1976-1988
Cap-Vert	96 %	96,4 %	+0,4
Casamance	17 %	21,0 %	+4,0
Diourbel	26 %	38,0 %	+12
Fleuve	25 %	27,5 %	+2,6
Louga	08 %	10,8 %	+2,8
Sénégal Oriental	8,9 %	13,8 %	+4,9
Sine Saloum	12,5 %	16,3 %	+3,8
Thiès	25 %	32,0 %	+7,0

La région de Dakar devance nettement les autres par son taux d'urbanisation très élevé. Entre ruraux et citadins, le rapport tend à s'y stabiliser. À l'intérieur, la population est encore majoritairement rurale, mais les glissements au profit des villes se confirment d'un recensement démographique à l'autre. Leur importance particulière à Diourbel procède de la tendance de la population à se cristalliser autour des points forts de l'espace parallèlement à l'émigration des actifs de la région. Les gains de population réalisés par les villes des régions périphériques sont loin d'être négligeables : + 4,9 points au Sénégal Oriental, + 4 en Casamance et + 2,5 au Fleuve.

Si rien n'est fait pour renverser la tendance en cours, plus de la moitié de la population sénégalaise s'établira en milieu urbain dans une génération, Par ailleurs, l'inégale répartition de ses effectifs en faveur des régions occidentales se maintiendra ¹.

Ce renversement de situation doit son ampleur au rôle actif joué par les migrations et le dynamisme interne de la population urbaine. On ne dispose pas d'études précises pour mesurer l'apport migratoire dans la /p. 207/ croissance urbaine autrement que par la comparaison des lieux de naissance et de résidence des individus. D'après ce critère, on observait en 1976 un équilibre entre populations nées à l'intérieur et à l'extérieur dans la plupart des centres urbains du Sénégal. Les cas extrêmes étaient représentés par Dakar, Kaffrine et Tambacounda où l'on relevait un net surnombre des allogènes. En outre, l'on constatait qu'en dehors des chefs-lieux régionaux dont le peuplement par voie migratoire embrasse un large horizon, l'aire de recrutement des localités de moindre importance est plus restreinte, et se circonscrit en général aux limites du département ou de l'arrondissement environnant ². L'exode rural reste la composante essentielle des migrations vers les villes. En raison de la crise qui affecte l'agriculture, il mobilise des effectifs sans cesse croissants. Mais l'économie urbaine, elle aussi soumise à l'ajustement structurel, offre des possibilités d'insertion de plus en plus faibles. Il est évident que sans l'effet régulateur des activités dites informelles et des réseaux de solidarité familiale, ethnique ou religieuse, les tensions sociales engendrées par l'important déséquilibre existant entre la demande et l'offre d'emploi seraient plus fortes.

Au regard des résultats de l'ESF (1978) la fécondité garde un caractère encore élevé en milieu urbain, malgré les contraintes socio-économiques qui y prévalent. Il se révèle même que la fécondité des citadines est supérieure à celle des femmes rurales, sauf pour les personnes contractant leur premier mariage sur le tard ³. Un tel paradoxe s'explique sans doute par :

- * l'effet des migrations qui drainent de jeunes adultes des deux sexes vers les villes ;
- * un renoncement aux méthodes traditionnelles de régulation des naissances, sans une compensation par les procédés modernes ;
- * une meilleure couverture des services de protection maternelle et infantile.

¹ /p. 228/ Selon les projections démographiques de la DAT, si le scénario tendanciel se réalise, le taux d'urbanisation atteindra 56 % au Sénégal en 2021. À l'échelle régionale, les pourcentages les plus élevés seront enregistrés à Dakar (97 %), Ziguinchor (79 %) et Diourbel (60 %), autrement dit à l'ouest.

² Deux exemples peuvent servir d'illustration : a) Ziguinchor (69 646 hab.) comptait 51 % d'allogènes en 1976, contre 41,5 % à Oussouye (2 482 hab.) ; b) Saint-Louis (88 665 hab.) en comptait 31,2 % contre 29,5 % à Podor (6 760 hab.).

³ L'ESF 1978 révèle que les femmes rurales n'ont une fécondité plus élevée qu'à partir de 25 ans.

Ce dernier avantage se ressent également au niveau de la mortalité infantile. Celle-ci est estimée à 130 % dans les villes, contre une moyenne nationale de 156 % et un taux rural de 240 %.

L'impact des paramètres précités sur la composition de la population urbaine se traduit notamment par le poids des jeunes dont les problèmes les plus sensibles sont liés à la formation et à l'emploi.

Les catégories d'âge majoritaires parmi les populations urbaines sont celles formant le bas de la pyramide. Au RGP 1976, les personnes de moins de 15 ans représentaient à elles seules entre 40 et 50 % de l'effectif des grandes villes, et les jeunes adultes de 15 à 44 ans environ 30 à 35 %⁴. La limitation par la crise économique des possibilités de satisfaire /p. 208/ les aspirations de cette jeunesse tend à transformer nombre de ses éléments en parias réceptifs aux idées contestant l'ordre social établi.

Les macrocéphalies de l'armature urbaine

L'évolution du fait urbain au Sénégal peut également s'analyser en fonction de la répartition de la population selon les agglomérations. Sous ce rapport, depuis la dernière 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 %. Dans le même intervalle chronologique, le rapport de taille entre la première et la deuxième ville du pays se traduit par un écart qui se creuse davantage. En effet à l'Indépendance, l'effectif de Dakar représentait cinq fois celui de Kaolack, et, au RGP 1976 sept fois la population de Thiès qui s'était alors substituée à Kaolack au deuxième rang.

La macrocéphalie urbaine notée au niveau national s'observe à l'échelle des régions comme on peut le constater à la lecture du tableau qui suit :

Tableau 2 : Rapport de taille entre chefs-lieux et deuxième villes dans les régions de l'intérieur du Sénégal

Année	Casamance	Diourbel	Fleuve	Sénégal Oriental	Sine Saloum	Thiès	Louga
1961	5,5	3,9	8,1	3,5	9,7	4,3	4,6
1976	4,8	2,1	6,7	3,3	9,1	3,1	4,9
1988	5,6	2,0	3,9	3,7	8,9	2,3	5,3

Mais en comparaison avec l'écart de taille entre les premières villes sénégalaises, le déséquilibre affectant le sommet de la hiérarchie urbaine régionale tend à s'atténuer. Cela démontre que la croissance actuelle des populations urbaines est un processus élargi qui englobe également des petites et moyennes villes, des centres ruraux de l'intérieur particulièrement dynamiques⁵.

Le profil de la courbe de distribution rang — taille reflète cette densification de l'armature urbaine par les strates intermédiaire et inférieure. Son aspect très pentu en 1961 est dû à l'absence quasi totale de villes moyennes en dessous de Dakar (374 700 hab.). Seules Kaolack et Thiès formaient la classe des agglomérations de 50 000 à 100 000 hab. avec des effectifs respectifs de 69 560 et 69 140 hab. Trois autres centres (Saint-Louis, Ziguinchor, Diourbel) s'y sont ajoutés en 1976. De deux, le nombre des villes de 25 000 à 50 000 hab est passé à cinq parmi lesquelles le centre religieux de Touba remarqué pour sa croissance phénoménale⁶. D'autres villages et bourgs ruraux de 1961 ont gonflé la strate /p. 209/ des localités de 10 000 à 25 000 hab qui se composait de 14 unités au RGP 1976 contre

⁴ Le pourcentage des personnes de moins de 15 ans dans les capitales régionales était le suivant en 1976 : Dakar (44,9 %), Ziguinchor (45,2 %), Diourbel (43,4 %), Saint-Louis (53 %), Tambacounda (43,7 %) Kaolack (44 %), Thiès (47,2 %), Louga (47,3 %).

⁵ De 8 villes en 1961, l'armature urbaine est passée à 22 en 1976 dont les 14 sont constituées de localités à caractère rural ou semi-urbain (population comprise entre 1000 et 10 000 hab.).

⁶ La population de la métropole du mouridisme qui se montait à 2666 hab. en 1961, atteint 29 734 hab. en 1976. D'après les résultats provisoires du RGPH 1988, l'effectif a dépassé 100 000 personnes.

10 quinze ans auparavant. Ainsi avec l'évolution, la courbe de la hiérarchie urbaine a fini par épouser l'aspect d'une parabole qui signifie une tendance à la saturation des échelons manquants.

Les contraintes de l'urbanisation galopante

Contrairement à la situation du siècle dernier en Occident où l'exode vers les villes répondait à l'appel de main-d'œuvre de l'industrie naissante, le mouvement qui se déroule de nos jours au Sénégal s'inscrit dans un contexte différent il suit les mutations d'un pays qui subit plusieurs contraintes imposées par un environnement peu favorable (sécheresse, pression démographique, détérioration des termes de l'échange, inflation, dette extérieure). Les moyens limités de l'État et des collectivités locales ne permettent pas dans ces conditions de procéder à des investissements en adéquation avec l'importance de la demande d'emplois, de logements et de services urbains.

Durant les vingt dernières années, la croissance de l'économie sénégalaise a été faible contrairement au croît démographique qui est resté constant⁷. L'industrie manufacturière dont devait dépendre l'augmentation de la capacité économique des villes a stagné par suite de la crise de l'agriculture dont elle est solidaire, et de la concurrence extérieure. Les investissements réalisés dans ce sous-secteur n'ont pas engendré des emplois en grand nombre, malgré leur caractère capitaliste⁸. Pour maints actifs, l'accès au monde du travail s'est effectué par la voie de l'économie traditionnelle.

Ce sont les petites villes (moins de 50 000 hab.) qui détiennent les pourcentages les plus élevés de personnes travaillant dans le secteur primaire⁹. Il ne peut en être autrement compte tenu de la place modeste qu'y tiennent les activités modernes. Ces dernières se limitent à des services administratifs décentralisés assurant l'encadrement de l'arrière-pays rural, à l'artisanat et au commerce banal destinés à une clientèle locale. Ce marché du travail étroit ne retient pas le migrant issu de la campagne qui, dès lors, poursuit son parcours migratoire vers une plus grande agglomération.

La concentration démographique au sommet de la hiérarchie urbaine tient au fait que les possibilités d'accès à un emploi y sont plus conséquentes. Aux activités courantes des petits centres de l'intérieur s'ajoutent des fonctions de niveau supérieur (grande industrie, commerce rare...) qui exigent, en plus d'un minimum de population, des conditions d'accueil favorables à leur implantation. Il s'agit notamment d'une infrastructure et d'équipements urbains facilitant les liaisons avec l'espace /p. 210: polarisé. De ce point de vue, l'avantage joue en faveur des chefs-lieux régionaux et de la capitale.

Le secteur dit informel trouve dans ces grands centres un terrain d'expansion privilégié du fait de l'existence d'un marché potentiellement important formé par les ménages à faibles revenus. Son dynamisme réside également dans la souplesse de ses mécanismes de fonctionnement. Certaines filières de l'économie populaire urbaine se situent d'ailleurs dans le prolongement des anciens métiers de caste (travail du fer, du bois, du cuir...). Donc, elles n'exigent pas de la part des migrants issus des campagnes l'acquisition d'une compétence professionnelle poussée. Victimes des préjugés défavorables de l'analyse économique classique qui les a longtemps considérés comme les résidus parasites du secteur structuré, les petits métiers urbains traversent actuellement une période de réhabilitation. D'aucuns y perçoivent, avec la mauvaise conjoncture, l'alternative susceptible d'améliorer la situation de l'emploi urbain. Ils mettent en avant deux caractéristiques du secteur informel = le faible taux d'investissement et la capacité plus grande de générer des emplois¹⁰

⁷ Durant la période 1977-1983, le PIB a progressé de 1,6 % par an en termes constants et la population de 3 %.

⁸ Lors du V^{ème} Plan, la création d'un emploi industriel a nécessité un investissement de 27 millions CFA voire 55 millions CFA en incluant les grosses entreprises.

⁹ Le taux atteint 31,7 % à Kaffrine (11 430 hab.), 15,8 % à Kaolack (104 154 hab.) et 3,7 % à Dakar, (813 317 hab.) en 1976.

¹⁰ Alors qu'il fallait 27 à 55 millions CFA pour créer un emploi industriel, les données du MPC concernant le V^{ème} Plan montrent un taux d'investissement de 5 millions CFA/1 emploi dans l'artisanat.

Il n'empêche qu'une fraction non négligeable de la population active des villes reste sans occupation. Dans les chefs-lieux régionaux, les hommes en âge de travailler privés d'emploi représentaient entre le quart et le tiers des actifs en 1976¹¹.

Sans accroissement de l'offre d'emploi, autrement dit à défaut d'une élévation du niveau de vie, les villes seront de façon durable confrontées à des problèmes d'équipement et de fonctionnement. Les services de première nécessité : assainissement, eau, éclairage sont assurés tant bien que mal. Le problème de la maintenance des installations existantes peut se présenter avec une acuité telle que les perspectives de leur reproduction deviennent illusoire.

Le chapitre consacré à l'environnement et à l'équilibre écologique souligne assez la crise de la qualité de la vie dans les grandes agglomérations pour qu'il soit nécessaire de revenir sur le fonctionnement défectueux de leurs systèmes d'assainissement. L'alimentation en eau potable est l'un des rares services publics où la situation de l'offre et de la demande n'a pas encore dépassé le seuil critique. Les problèmes constatés dans ce domaine sont d'ordre technique. Ils tiennent soit à l'éloignement des centres de consommation par rapport aux zones de production¹², soit à la vétusté d'une partie du réseau d'alimentation. La charge que constituent l'eau et l'éclairage pour les municipalités fait que la couverture des besoins reste imparfaite notamment dans les secteurs où résident les catégories sociales défavorisées¹³.

/p. 211/

De l'ensemble des problèmes d'équipement, celui du logement figure parmi les plus persistants, en raison de la vigueur des mouvements démographiques et des contraintes économiques qui œuvrent en amont.

Chaque année, de jeunes ménages se forment et cherchent à se loger pour rompre la cohabitation avec leurs parents. De même, les villes accueillent des immigrants qui, faute de pouvoir s'établir à titre de propriétaire ou locataire, sont hébergés dans les familles aux effectifs plus ou moins pléthoriques. Or la construction immobilière souffre de lourdes pesanteurs. Les terrains coûtent relativement cher malgré l'existence d'un barème de prix officiels. Lorsque l'Administration n'intervient pas dans l'offre par la distribution gratuite de parcelles, les menées spéculatives s'accroissent. Très souvent, elles se déroulent sur fond d'illégalité. Les quartiers irréguliers ainsi constitués posent d'inextricables problèmes de restructuration pour leur intégration à la ville légale. Par ailleurs, au cours des deux dernières décennies, les matériaux de construction ont enregistré d'importantes hausses de prix¹⁴. Aussi, le rythme de production des sociétés immobilières du secteur parapublic (SICAP, OHLM) s'est-il considérablement amoindri, en passant d'un parc de 15 000 logements à la fin du III^{ème} Plan de développement économique et social (1973) à 5 000 logements construits entre 1973 et 1981. Le renchérissement du tarif du loyer a eu pour effet de renforcer la ségrégation sociale qui caractérisait l'accès à l'habitat planifié. L'expérience des "parcelles assainies" initiée à Dakar et à Thiès avec l'aide de la Banque Mondiale a certes contribué au logement des catégories économiquement faibles. Mais son impact régional limité n'a pas permis, au début, de satisfaire une demande dont la pression était sensible à l'échelle de l'ensemble des villes.

C'est à partir de 1981 que la construction sociale a connu un regain de faveur, grâce à la réorganisation du système de financement. L'instauration d'un crédit - relais fourni par la BHS a élargi la promotion immobilière à un nombre accru d'intervenants privés, et créé au profit des organismes logeurs publics des conditions de financement plus favorables à la relance de leurs programmes de construction¹⁵.

¹¹ /p. 229/ 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 par exemple.

¹² Pour couvrir les besoins de la capitale dont la production est déficitaire, une conduite de 270 km a été installée afin d'acheminer l'eau à partir du lac de Guiers sur le fleuve Sénégal.

¹³ Les consommations d'eau par bornes-fontaines représentent 94 % des factures payées par les municipalités qui accumulent des arriérés.

¹⁴ De la base 100 en 1972, l'indice du coût de la construction a évolué pour atteindre 331,6 en 1981 d'après le Ministère de l'Équipement.

¹⁵ Les interventions de la BHS entre 1981 et 1987 ont permis la construction de 5 542 logements et la mise à disposition de 1 847 parcelles.

Eu égard à la complexité de ces problèmes, qui au demeurant n'épuisent pas l'ensemble des contraintes liées au processus urbain, il apparaît que le Sénégal subit le développement de ses villes. Les investissements réalisés pour maîtriser ce phénomène servent en réalité à des opérations de rattrapage ou de réhabilitation. La résorption des déficits accumulés dans les divers domaines exige des moyens qui sont difficiles à mobiliser.

/p. 212/

Le fait urbain sous l'ère de l'État - Providence

Les années 1980 ont marqué un tournant dans l'évolution du Sénégal. À la suite des changements survenus à la tête de l'État, une impulsion nouvelle a été donnée aux réformes d'ordre économique et social initiées antérieurement¹⁶. Celles-ci ont abouti à la définition de politiques nouvelles : NPA, NPI, École nouvelle...

Dans ce contexte, la politique d'aménagement de l'espace national et d'urbanisation a donné lieu à une mise à jour rendue nécessaire par l'élaboration d'un nouveau système de planification destiné à assurer une plus grande cohérence aux actions de développement à longue échéance¹⁷. L'enjeu territorial consiste à renverser les tendances héritées du passé colonial en promouvant un système urbain apte à remplir sa double fonction de point d'appui d'un développement équilibré et de cadre de vie favorable à l'épanouissement de l'homme.

Pour atteindre ces objectifs, l'État guidé par une logique tirée des schémas socialistes, s'était attribué au lendemain de l'Indépendance des prérogatives étendues qui laissaient peu de place à l'initiative privée dans la production et la gestion des espaces urbains. Il faut reconnaître que cette politique eut d'indéniables retombées positives au plan social. Mais sa poursuite dépendait étroitement du rôle allocatif des collectivités publiques. La dégradation de la situation financière durant les années 1970 eut pour effet un réajustement des rapports de l'État à l'urbain.

Le contrôle étatique des instruments de la gestion urbaine

À l'indépendance, le Sénégal a hérité d'une armature urbaine modeste certes, mais suffisante pour susciter d'intenses courants migratoires alimentés notamment par les zones rurales. Les villes étaient d'autant moins à même d'offrir aux immigrants des conditions d'accueil satisfaisantes que l'aide de l'ancienne métropole visait davantage à soutenir les activités productives que les programmes sociaux¹⁸. Aussi les infrastructures et les équipements mis en place sous la colonisation commençaient-ils à se détériorer sous la pression de la demande. C'est dans le domaine de l'habitat que les altérations du cadre de vie urbain étaient le plus perceptibles, du fait de l'inexistence quasi-complète de plans indiquant les conditions de la croissance future¹⁹. De surcroît, la lenteur mise dans l'exécution des lotissements à usage résidentiel devait donner libre cours à la création de quartiers spontanés dépourvus des services les plus élémentaires. Ces mauvaises conditions de logement, dont Dakar offrait certainement l'image la plus saisissante avec ses nombreux bidonvilles surpeuplés²⁰, étaient grosses de risques pour la santé des populations concernées.

/p. 213/

¹⁶ La dégradation des finances publiques au cours des années 1970 amena le gouvernement à adopter un plan de stabilisation à court terme (1979-1981).

¹⁷ Les occasions de cette mise à jour furent données par l'"Étude prospective : Sénégal 2015" et les travaux préparatoires du PNAT.

¹⁸ C'est le premier 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.

¹⁹ Les rares centres urbains dotés de plans d'urbanisme avant 1960 étaient Dakar, Saint-Louis et Rufisque. Les autres localités devaient leur aménagement, si tant est qu'il existait, à des administrateurs avisés.

²⁰ Pour une population estimée à 415 000 hab. en 1963, Dakar comptait 78 000 hab. vivant dans des bidonvilles et 63 000 autres dans des quartiers insalubres.

À elles seules les interventions de la SICAP, créée en 1952, ne pouvaient résorber le déficit du parc immobilier de la capitale, ni a fortiori celui des autres villes. L'initiative privée était handicapée par le niveau de vie généralement bas. En 1960, le revenu moyen mensuel des 100 000 salariés que comptait le Sénégal, sur une population d'environ 2 500 000 habitants, était estimé à 15 000 F. CFA (Sidibé 1961 : 33). Les collectivités locales auraient pu compléter l'action de l'État. Mais les modestes ressources dont disposaient les communes étaient dilapidées dans des opérations sans lendemain au lieu d'être employées pour des investissements d'intérêt collectif avéré.

À ce legs difficile à assumer, il convient d'ajouter les déséquilibres de l'armature urbaine et leurs incidences sur les conditions de la polarisation de l'espace national pour apprécier l'importance et l'urgence des défis lancés aux nouvelles autorités nationales. À la faveur de la période de transition vers l'Indépendance, l'ordre urbain a été profondément mis à mal par les pratiques individuelles inconsidérées. La restauration du respect des règles d'intérêt général ne pouvait être imposée que par une volonté extérieure à la population, en d'autres termes par la puissance publique.

L'intérêt porté par les nouvelles autorités au fait urbain s'est traduit, au plan institutionnel, par la création d'organismes appelés à pallier le dépérissement des structures mises en place sous la colonisation, et, à formuler les principes directeurs de la nouvelle politique. Déjà durant la période de l'autonomie interne, a été institué le Commissariat à l'urbanisme et à l'Habitat. À partir de 1960, les questions afférentes à ces sujets sont confiées à un département ministériel.

La législation héritée de la période française permet de jeter les bases d'une politique urbaine. Mais contrairement à l'approche décentralisée adoptée en France, 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'urbanisme²¹. Il est assisté en cela par :

- * le conseil national de l'urbanisme où sont représentés les ministères et les grands services nationaux intervenant en milieu urbain, ainsi que l'urbaniste ou l'architecte - conseil du gouvernement²² ;
- * les commissions régionales de l'urbanisme consultées pour avis sur les questions de l'aménagement régional ayant trait à l'urbanisme et à l'habitat.

La finalité visée par la politique a été également énoncée. Il s'agit /p. 214:

... 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 social²³.

Malgré sa prétention à l'exhaustivité, le principe ainsi posé réduit la réalité urbaine au périmètre des villes qu'il convient dès lors d'aménager pour promouvoir le bien-être des populations. L'impasse est faite sur la fonction d'encadrement des villes au sein de leur arrière-pays rural. La prise en charge de cet aspect des problèmes d'urbanisation est intervenue avec la création de la DAT (1967). 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 urbaine²⁴.

L'instrument privilégié utilisé par les pouvoirs publics pour parvenir à l'aménagement rationnel des aires urbanisées a été la planification. Le vocable est polysémique. Il signifie à la fois la

²¹ Article premier du titre premier du décret n° 66-1076 du 31-12-1966 portant code de l'urbanisme (partie réglementaire).

²² 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.

²³ Article premier de la loi n° 66-49 du 27 mai 1966 abrogeant et remplaçant le code de l'urbanisme (*JORS* du 25-6-1966 p. 705).

²⁴ Les métropoles d'équilibre étaient au nombre de cinq (Kaolack, Ziguinchor, Saint-Louis, Tambacounda, plus une autre ville à définir). Elles devraient représenter des centres de décision et de conception dotés de l'infrastructure appropriée à ces fonctions.

programmation des investissements dans le cadre des PDES, comme l'enseignait la doctrine étatiste du gouvernement en matière de développement, et, le contrôle de l'affectation des sols. De ce fait, la croissance spatiale des communes, agglomérations et groupements urbains 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 le plus souvent au niveau central.

Les blocages d'ordre financier ont été préjudiciables à l'exécution dans des délais raisonnables de ces cadres de référence. Il n'était pas rare qu'au moment de leur promulgation les documents d'urbanisme, fussent dépassés par une réalité urbaine très mouvante qu'ils étaient censés contrôler.

Pour vaincre l'impéritie des élus municipaux et mettre les modestes ressources des communes au service des collectivités urbaines qui s'y rassemblent, le pouvoir central mit en place de nouvelles structures de gestion administrative. C'est ainsi que les villes chefs-lieux régionaux ont été régies par une organisation dérogatoire du droit commun. Autrement dit, les grandes villes ont été placées sous la tutelle stricte de l'État représenté par le gouverneur de région ou l'administrateur municipal²⁵. En outre, pour tracer la conduite à tenir en ce qui concerne l'utilisation des finances locales, un code de l'administration communale a été promulgué²⁶.

/p. 215/

Ces mesures ont permis, il faut en convenir, un assainissement de la situation des collectivités urbaines auparavant paralysées à la fois par la pauvreté et les effets d'une politisation excessive. Mais leur portée a rencontré les limites imposées par :

- * l'inadéquation des ressources financières : en dépit des transferts opérés sur le budget de l'État, la trésorerie des communes était affaiblie par l'importance des dettes à rembourser ;
- * l'insuffisante participation populaire : les élus locaux dont les attributions ont été amoindries par la réforme ne trouvaient plus beaucoup d'intérêt à engager des opérations de mobilisation sociale.

Les mécanismes d'allocation de fonds publics au secteur urbain

De loin l'appareil d'État a été, au cours des deux premières décennies de l'Indépendance, le plus grand pourvoyeur de fonds du secteur urbain. Cette prépondérance répondait au rôle que la puissance publique s'était attribué par rapport au processus d'urbanisation. Celui-ci consistait à l'orienter dans le sens d'un rééquilibrage territorial, et à créer au sein des agglomérations urbaines un environnement générateur de bien-être physique et moral.

Les financements d'origine publique comprennent non seulement les inscriptions figurant aux budgets de l'État et des collectivités locales, mais aussi les investissements réalisés par les organismes parapublics œuvrant à l'équipement du territoire national. De l'ensemble des actions publiques, celles engagées par les communes ont été et demeurent encore les plus modestes.

Jusqu'en 1976, les ressources prévues au budget national d'équipement étaient réparties entre les différents ministères intervenant en milieu urbain. À partir de cette date, une innovation a été introduite dans le mécanisme d'allocation par suite de l'institution d'une dotation spécifique : le FAHU. Ce fonds d'un montant annuel de 1 à 2 milliards CFA est alimenté par un impôt de solidarité prélevé sur les salariés et les entreprises privées, ainsi que par une portion des redevances perçues sur les transactions immobilières²⁷. Les recettes collectées ont été, jusqu'au moment de la création de la BHS, utilisées intégralement pour verser des subventions à l'OHLM et la SICAP afin de financer

²⁵ 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.

²⁶ Le Code de l'administration communale a été adopté le 30 juin 1966. Depuis cette date, il a subi plusieurs modifications.

²⁷ Ces recettes fiscales comprennent des prélèvements de 2 % sur les salaires versés dans les secteurs public et privé, sur le montant des salaires payés par les employeurs du secteur privé, ainsi que 1 % de la surtaxe sur les plus-values immobilières.

d'une part les VRD des lotissements créés par les organismes logeurs publics et, d'autre part, les recherches et travaux d'urbanisme menés par l'Administration. L'aide apportée par ce biais au logement planifié a eu pour conséquence d'en réduire le coût et de le rendre plus accessible à la clientèle.

En comparant la valeur relative des investissements urbains du BNE et le taux d'urbanisation du Sénégal, on constate une sur-représentation /p. 216/ du secteur urbain. Par exemple, durant le V^e PDES (1977-1980), celui-ci a absorbé 49,2 % des ressources financières investies, alors que la population urbaine a été de l'ordre 30 % de l'effectif national²⁸. Mais la pression démographique a eu tendance à faire baisser les investissements *per capita*²⁹. Dans les dépenses, la priorité a été accordée de façon régulière aux fonctions relatives à l'aménagement urbain et à la circulation (transport, hydraulique, assainissement, habitat). Celles concernant les réseaux d'alimentation en ressources (énergie, télécommunications) ou les ressources humaines (éducation, santé, sport) ont, selon les contextes, représenté entre 1/5 et 1/4 des investissements du BNE.

Il faut signaler que la dépendance des projets programmés à l'égard des sources de financement extérieures fait peser sur leur réalisation des incertitudes³⁰. Du fait de l'absorption de leurs recettes par des dépenses de fonctionnement grevées par les charges de personnel, la capacité d'investissement des communes a été pratiquement nulle dans la première décennie de l'Indépendance³¹. L'amélioration de la situation constatée dans les années suivantes a été permise par le train de mesures prises par l'État pour réconcilier ces collectivités avec leurs missions essentielles. Parmi ces mesures, il faut mentionner :

- * le transfert de certains impôts au profit des budgets communaux : minimum fiscal, patente, licences³² ;
- * l'attribution de fonds de concours pour l'équipement des communes³³.

Malgré tout, ces investissements n'ont représenté que très rarement plus de 5 % des dépenses opérées sur BNE. Leur composition révèle des nuances dans les priorités retenues par les communes. À Dakar, la quasi-totalité des fonds ont été investis dans l'aménagement urbain, la circulation et les réseaux d'alimentation en ressources. Dans les régions, l'orientation allocative s'est orientée beaucoup plus vers le secteur primaire en raison de la ruralité de ces collectivités locales.

Plusieurs entreprises du secteur parapublic œuvrent en direction du monde urbain. Les plus connues ont été dans les années 1960-1970, les organismes de promotion immobilière (SICAP, OHLM) et les sociétés concessionnaires (SENELEC, SONEES, SOTRAC, OPT). Exception faite de l'OPT, aucune autre entité ne dégageait d'excédents d'exploitation. Sans les emprunts et les subventions accordées par l'État, leurs programmes de réalisations n'auraient pu être mis en œuvre. Cette politique de financement ne pouvait être conduite que dans un contexte de croissance économique soutenue où le capital dévalorisé par l'appareil d'État et celui rendu disponible par le système bancaire et financier privé étaient aisément mobilisables. Or à partir de 1968, le Sénégal a été confronté à une profonde crise due à de multiples facteurs exogènes (sécheresse /p. 217/, détérioration des termes de l'échange, inflation...) qui ont provoqué d'importants déséquilibres macro-économiques et compliqué ses engagements financiers à l'extérieur. Les mesures de redressement appliquées depuis 1979 comportent, entre autres conséquences, la réduction des dépenses publiques, donc la diminution des subventions aux entreprises déficitaires.

²⁸ MPC-CEGIR. "L'intervention allocative publique dans le secteur urbain sénégalais et sa gestion, analyse rétrospective", mai 1986.

²⁹ Au cours du V^{ème} Plan, les investissements *per capita* se chiffraient à 22 539 F CFA en valeurs courantes et 18.672 F. CFA en termes constants. Au VI^{ème} Plan, les taux se montaient à 19 269 F et 10 121 F.

³⁰ Le taux de dépendance du BNE par rapport aux financements externes a varié au cours des V^e, VI^e et VII^e plans entre 60 et 70 %.

³¹ Durant les exercices 1963-1964 et 1964-1965, par exemple, les pourcentages des investissements ont représenté respectivement 2 et 3 % à Kaolack, 4 et 0 % à Ziguinchor, /p. 230/ 0,09 % à Saint-Louis, 1 et 12 % à Tambacounda, 1 et 1,19 % à Diourbel, 5,6 et 1,05 % à Dakar.

³² Cette réforme fiscale est intervenue le 1^{er} janvier 1917.

³³ Ce fonds d'un montant de 4 milliards CFA en 1977-1978 est alimenté par les centimes additionnels à l'impôt sur les HIC.

L'intervention étatique dans la création urbaine

Il se dégage des formes d'intervention adoptées par l'État dans la création urbaine une continuité de l'après-guerre à la période ayant suivi immédiatement l'Indépendance. L'expérience avait montré que pour exécuter les programmes de travaux d'aménagement, deux obstacles restaient à surmonter :

- * la question foncière : l'appropriation privée des sols encouragée par la législation coloniale³⁴ était source de spéculation et d'entraves à une production et un accès élargis aux valeurs d'usage urbaines ;
- * l'inadaptation de l'appareil étatique de production : pour agir avec efficacité, les structures d'intervention créées par l'administration devaient être pourvues d'une autonomie de gestion les soustrayant aux lenteurs des procédures de la comptabilité publique.

Pour s'assurer l'assise foncière indispensable à la réalisation de ses projets spatiaux, l'État colonial s'était constitué, là où il ne pouvait contrôler toutes les terres, un domaine étendu comprenant : le domaine public et le domaine privé.

Le domaine public comprend de plein droit :

- * la mer adjacente au territoire sénégalais³⁵, les cours d'eau navigables ainsi que leurs bordures ;
- * les emprises des infrastructures de communications, les ouvrages militaires, les collections des musées, les marchés et halles.

L'État a la faculté d'affecter des portions du domaine public à des personnes morales publiques ou privées, et à des particuliers³⁶.

Font partie du domaine privé les terrains acquis à la suite d'une procédure d'immatriculation, d'un achat, d'un échange, d'une préemption, d'une confiscation, d'une expropriation, d'un don ou d'un legs. Très répandues jusqu'en 1964, les réquisitions, d'immatriculation ont considérablement diminué avec la loi instituant le domaine national. À l'inverse, les cas d'expropriation pour cause d'utilité publique se sont multipliés à la suite des nombreux chantiers ouverts dans les villes depuis 1945 pour la construction de la voirie, la réalisation de l'infrastructure d'assainissement ou l'édification de logements³⁷. Les parties du domaine privé qui /p. 218/ n'ont pas fait l'objet d'une affectation à des services publics peuvent être attribuées à des personnes privées sous la forme de permis d'habiter ou d'occuper, de bail, de concession ou de vente³⁸.

La loi sur le domaine national vise au premier chef les zones rurales où prévalaient des structures foncières bloquantes pour l'exécution des programmes de développement élaborés à l'Indépendance. Mais pour lever toute ambiguïté, les articles 4 et 5 précisent qu'elle couvre également les zones urbaines. Constituent le domaine national, tant dans les villes que dans les campagnes, les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des hypothèques.

En principe, après la promulgation de cette loi, tous les terrains qui étaient auparavant placés sous détention coutumière devaient désormais relever de la responsabilité de l'État reconnu comme l'unique gérant de ce patrimoine foncier. Il n'empêche que des particuliers, évoquant des droits réels ou mythiques conférés par la tradition, ont continué à aliéner ces terrains. Ces pratiques illégales se sont traduites par des occupations anarchiques des espaces urbains contraignant les pouvoirs publics à procéder par déguerpissements avant la mise en place de nouvelles trames conformes aux normes d'urbanisme.

³⁴ Le texte fondamental est, à cet égard, le décret foncier de 1906, modifié en 1932, qui institua l'immatriculation et rendit les livres fonciers accessibles autant aux Français qu'aux indigènes.

³⁵ Le domaine maritime est une bande littorale de près de 100 m de large à partir de la limite atteinte par les plus hautes mers. C'était la zone des 50 pas géométriques de la législation proto-coloniale.

³⁶ Cette affectation donne droit soit à une permission de voirie, soit à une concession d'exploitation de mines ou de carrières, ou bien à une autorisation d'occuper à des fins économiques, sociales, selon la loi du 2 juillet 1916.

³⁷ Les motifs pour lesquels l'acte d'expropriation peut être énoncé à l'article 2 de la loi n° 76-67 du 2 juillet 1916.

³⁸ Les personnes attributaires d'une partie du domaine public doivent en retour acquitter une redevance annuelle.

Les difficultés éprouvées pour imposer les principes devant présider à la création urbaine sont également perceptibles au niveau de la circulation des biens fonciers. Un barème des prix officiels périodiquement mis à jour a été établi afin de limiter les hausses spéculatives qui caractérisent couramment les transactions immobilières. Mais dans la pratique, il ne sert de cadre de référence que pour le calcul des indemnités d'expropriation pour cause d'utilité publique ou pour la fixation du montant des redevances exigibles au titre des baux et des autorisations d'occuper accordés par l'Administration.

La dissimulation qui affecte les transactions trouve sa source dans la fiscalité élevée qui leur est appliquée³⁹. Pour réprimer ce genre de délit, la législation donne certes un droit de préemption à la puissance publique. Mais pour l'exercer, il lui faudrait disposer des ressources nécessaires à l'acquisition des objets en cause, dans les délais fixés par la loi⁴⁰.

C'est dans la capitale que les effets de la propriété foncière privée sur le processus de création urbaine s'appréhendent le mieux. Par suite du prélèvement de la rente foncière, il s'y est produit :

- * une hausse de la valeur d'échange des sols qui a gagné en importance au fur et à mesure de l'équipement des zones d'extension ;
- * un accès au sol urbain déterminé par la capacité à supporter la rente, autrement dit une ségrégation sociale de l'espace urbain ;

/p. 219/

- * une intensification des migrations alternantes qui a rendu plus complexe l'organisation des transports au sein de l'agglomération.

L'urgence des problèmes de fonctionnement et d'équipement urbains ne laissait en 1960 à l'État d'autre choix que la création d'instruments d'action échappant aux rigidités des procédures administratives tout en restant placés sous son contrôle. Ce faisant, il n'innovait pas car l'Administration coloniale avait défini les statuts des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte. C'est ainsi que la SICAP a pu être créée en 1952, avec des objectifs plus ambitieux : améliorer l'habitat urbain et rural à l'échelle du Sénégal.

Dans la deuxième décennie de l'Indépendance, les Structures d'intervention étatiques se sont renforcées, en s'étendant à d'autres domaines de la création urbaine que l'immobilier. Les plus-values dégagées par le renchérissement généralisé du coût des facteurs de production survenu au cours des années 1970, après le choc pétrolier, ont incité l'État à accroître sa participation au capital des sociétés concessionnaires où sa présence était faible (eau, électricité, télécommunications).

Cette extension du secteur parapublic n'a pas pour autant abouti à l'étouffement de l'initiative privée. Même dans des domaines faisant l'objet d'un monopole, tels le transport urbain à Dakar ou la production d'énergie électrique⁴¹, une offre privée s'est affirmée à cause de l'incapacité du secteur d'État à satisfaire intégralement la demande.

Entre les deux sphères de production de l'urbain se sont établies d'autres complémentarités à l'initiative de la puissance publique. Ainsi, bien qu'il ait créé dans le domaine de l'habitat des organismes chargés de la réalisation de sa politique, l'État a rejeté toute démarche intégrée comprenant la régie des travaux de construction. Dans son souci de développer l'emploi et de promouvoir les PME, il a préféré la procédure de l'appel d'offres grâce à laquelle certains entrepreneurs sénégalais ont pu émerger à un niveau d'activité supérieur.

Hormis le problème du financement de leurs programmes d'aménagement, l'efficacité des divers acteurs institutionnels a très souvent subi l'entrave d'un manque de coordination. Seul le Plan de développement offrait des possibilités d'articulation de leurs démarches sectorielles. Et, il ne s'agissait dans l'ancien système de planification que d'une harmonisation en vue de réaliser des économies dans la mise en œuvre des projets. Mais, chaque institution avait ses priorités. Concrètement, cette dispersion des actions pouvait aboutir à des formes d'aménagement inachevées : tel un lotissement

³⁹ Les frais de mutations d'un immeuble se montent à environ 20 % de la valeur déclarée.

⁴⁰ L'article 22 du code du domaine de l'État dispose que : "dans un délai de trois mois à compter de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration, l'État peut exercer un droit de préemption sur les immeubles et droits immobiliers faisant l'objet d'une vente".

⁴¹ Certaines entreprises privées comme la SEIB de Diourbel, la SEIC de Ziguinchor avant leur nationalisation — et la CSS de Richard Toll vendent de l'énergie électrique au réseau de la SENELEC.

résidentiel sans équipement commercial, sanitaire ou scolaire, parce que la Municipalité et les ministères concernés /p. 220/ ont trouvé plus impératif d'intervenir ailleurs. Des exemples de ce genre ont fait et font encore légion dans les villes sénégalaises.

C'est dans la recomposition de l'armature urbaine pour parvenir à un équilibre dans la polarisation de l'espace national que les succès de la politique urbaine des années 1960-1970 auront été les moins évidents. Il ne serait pas excessif de dire même que les choses sont restées en l'état.

Comme par le passé, la partie occidentale du pays qui a abrité l'essentiel de l'infrastructure économique pendant la période coloniale a conservé son avance. Certains l'ont dénommée *le Sénégal utile*. Dakar est demeurée la métropole nationale dominant de très haut la hiérarchie urbaine. L'extraversion de l'économie sénégalaise a continué de lui profiter en renforçant ses capacités productives, et par conséquent l'offre d'emplois et de revenus à la porte du pays sur le monde extérieur.

Les chefs-lieux régionaux qui ont été choisis pour servir de contrepoids à la prépondérance dakaroise n'ont pu, en l'absence de moyens appropriés, jouer pleinement ce rôle. Les taux de croissance démographique les plus spectaculaires ont été paradoxalement enregistrés par des localités d'importance beaucoup moindre⁴². Mais ces dernières n'ont pas été suffisamment nombreuses pour constituer un réseau dense de villes intermédiaires assurant l'ouverture du monde rural au progrès économique et social, sans le déracinement de sa population.

Les mesures prises au plan institutionnel en vue de décentraliser les moyens de production accumulés par Dakar ont eu des effets limités⁴³. Car en quittant la région de la capitale, l'industrie s'est fixée dans celles qui lui sont proches (Thiès, Diourbel, Kaolack). De même, les projets touristiques de grande envergure lancés dans les années 1970 ont privilégié l'espace littoral. Globalement, ces réalisations ont plutôt contribué au maintien des disparités entre l'ouest et le reste du territoire.

Le desserrement des activités économiques modernes au profit du *Sénégal inutilisé* aurait pu réussir à deux conditions. La première est la maîtrise de l'investissement grâce à laquelle l'aménagement volontaire de l'espace national peut être entrepris. Mais en dépit de l'idéologie officielle, les pouvoirs publics ont encouragé la libre entreprise dans les secteurs d'activité autres que l'agriculture. Dans le 1^{er} PDES, cette orientation a été nettement affirmée :

*Dans le domaine industriel, le Plan escompte l'intervention de capitaux privés importants. Cependant, l'État n'entend pas demeurer passif, mais jouer un rôle moteur en définissant un programme d'industrialisation, en faisant entreprendre les études et les recherches indispensables à l'implantation de nouvelles industries et une participation s'il y a lieu*⁴⁴.

/p. 221/

Cependant, même en assumant cette fonction de facilitateur dans laquelle il s'est confiné, l'État a agi avec lenteur dans la création des conditions préalables à l'expansion du tissu industriel en province. C'est à la suite de la création de la SONEPI seulement que des trames d'accueil pour les PME industrielles ont commencé à être aménagées dans les chefs-lieux régionaux⁴⁵.

La seconde condition consiste à créer dans les centres urbains de l'intérieur un environnement socio-culturel incitatif pour permettre l'installation des personnels qualifiés qui y font souvent défaut. Ceux-ci ont en effet des exigences en matière d'habitat, de loisir, de culture, qu'il faut satisfaire pour les encourager à se fixer loin des centres d'impulsion de la vie moderne⁴⁶

⁴² Dans l'intervalle 1961-1976, seuls Touba et Richard-Toll ont enregistré des taux de croissance supérieurs à 10 % par an.

⁴³ Il s'agit notamment du décret n° 76-036 du 16 janvier 1976 insistant le visa de localisation. Son objectif consistait à contrôler la localisation sur l'espace national de tout projet.

⁴⁴ Premier plan quadriennal de développement économique et social (1960-1963).

⁴⁵ Avec l'appui des sources de financement extérieures, la SONEPI créée en 1969 a réalisé dans la plupart des chefs-lieux régionaux des domaines industriels destinés à accueillir des PME industrielles et artisanales.

⁴⁶ En s'implantant à Richard-Toll, la CSS, l'une des plus grosses entreprises sénégalaises, a été contrainte de construire pour ses cadres une cité dotée d'un grand nombre de commodités et d'agréments.

Le bilan de l'intervention de l'État dans le champ urbain est ambigu. Certes les investissements consentis ont amélioré les conditions de vie des populations sous plusieurs rapports : assainissement, adduction d'eau potable, logement, etc. Mais à en juger par la persistance des distorsions de l'armature urbaine et certains aspects pathologiques du fonctionnement des villes, on est tenté de conclure à l'échec. Toutefois la crise urbaine doit être interprétée comme un épiphénomène que partagent l'ensemble des pays placés dans une situation de dépendance économique. En s'investissant dans ces régions périphériques, les capitaux externes en quête d'emploi se concentrent sur des activités favorables à une reproduction à profits élevés, par conséquent sur les espaces économiquement rentables, occasionnant les moindres coûts de production.

Pour vaincre l'inertie des structures territoriales léguées par le passé colonial, l'alternative qui s'offre au Sénégal est la suivante :

- * soit la poursuite de l'ouverture vers les centres de décision étrangers en créant les conditions d'un développement moins inégalitaire au profit des régions intérieures ;
- * soit la stratégie de rupture fondée sur un développement autocentré et l'intégration régionale à l'échelle de l'Afrique de l'ouest.

C'est vraisemblablement la synthèse de ces deux démarches qui déterminera, dans les prochaines décennies, la politique d'urbanisation et d'aménagement du territoire.

Les jalons de l'organisation future de l'espace

À la faveur de la crise économique internationale, un débat d'une importance majeure pour le devenir des pays du Tiers Monde s'est instauré au cours des années 1980 sur le rôle de l'État dans le processus de développement économique et social⁴⁷. Son écho a porté au Sénégal d'autant plus facilement que la démocratisation de la vie publique avait /p. 222/ ouvert la critique sur les rapports de l'État avec l'économie, la politique et la société⁴⁸.

Telle qu'on l'apprehende dans les discours officiels, la nouvelle stratégie de développement assigne à l'État des fonctions plus modestes que celles assumées auparavant dans le jeu économique et social. Il lui incombe dorénavant de stimuler et, le cas échéant, d'arbitrer les acteurs privés, d'orienter leurs initiatives dans le sens de l'intérêt général sans porter atteinte à leur créativité et à leur liberté d'action. Cette rupture rend inévitable la reformulation des procédures de prévision, de réalisation et de gestion des figures urbaines et spatiales en général.

En matière de prévision, les instances de concertation et de réflexion du secteur public sont maintenues dans leurs attributions. Mais un souci plus marqué de rigueur et de cohérence apparaît dans leurs schémas prospectifs pour les rendre compatibles entre eux, ainsi qu'avec les choix stratégiques du pays fixés à long terme.

Dans la logique de son désengagement, l'État accroît les possibilités de participation des collectivités locales et de la société civile à la production, à l'utilisation et à l'entretien des services urbains.

Les images possibles du territoire au début du troisième millénaire

Rompant avec les paradigmes du passé, le Sénégal a entamé à la fin de la dernière décennie une refonte de son système de planification. L'innovation capitale apportée par la nouvelle démarche est la projection, à partir de l'étude rétrospective de trente années d'évolution et de l'analyse structurelle du fonctionnement sociétal, des images possibles du pays dans tous ses aspects à échéance d'une génération. Ces scénarios d'évolution sont destinés à éclairer les autorités politiques dans le choix des

⁴⁷ Voir *Tiers-Monde*, XXIV, 93, janvier-mars 1983.

⁴⁸ L'année 1974 a marqué au Sénégal le retour à la démocratie pluraliste d'abord limitée puis fondée sur le multipartisme. L'instauration de ce climat politique a permis à l'opposition libérale et même marxiste d'instruire régulièrement le procès de l'action gouvernementale et du "Parti-État".

stratégies à mettre en œuvre en vue d'atteindre le futur voulu, et, dans la définition des actions d'accompagnement devant y conduire ⁴⁹.

Si les tendances qui se sont dégagées de l'évolution de ces trente dernières années se poursuivaient, il en découlerait fort probablement la concentration des activités et des hommes dans les espaces les plus dynamiques du Sénégal, autrement dit une accentuation des processus cumulatifs à Dakar et dans les régions situées à proximité de la capitale.

Le maintien des aléas climatiques se traduirait à long terme par une dégradation du capital naturel d'autant plus grave qu'au jeu des variables écologiques s'ajouterait la pression exercée par les facteurs anthropiques sur les ressources des milieux. Une baisse des précipitations annuelles affecterait, comme dans le passé, les eaux de surface et les nappes superficielles en premier lieu. Privés d'une grande alimentation correcte, les peuplements végétaux montreraient une plus grande vulnérabilité à l'égard des agents qui concourent à leur destruction. Plus qu'auparavant /p. 223/ s'imposerait la nécessité d'aménager des ouvrages hydrauliques pour tirer parti des disponibilités contenues dans le sous-sol, et pour mieux gérer les débits écoulés par les cours d'eau. Ces aménagements pourraient pallier la tendance de la productivité des systèmes de production naturels à évoluer vers la baisse.

Dans ce contexte où l'adversité des éléments de la nature rendrait plus précaire la vie dans les campagnes, l'exode vers les villes risquerait de devenir la seule stratégie de survie offerte à la population active rurale. Il ne serait alors pas étonnant, à échéance d'une génération, que :

- * plus des 3/5 de la population sénégalaise se concentre à Dakar et dans le cœur du bassin arachidier, c'est-à-dire les régions de Thiès, Diourbel, Fatick et Kaolack ⁵⁰ ;
- * plus de la moitié de l'effectif national réside dans les villes dont les différences de taille iraient en s'accroissant.

En effet si les mécanismes actuellement à l'œuvre aux plans démographique et économique suivent leur cours naturel, le taux d'urbanisation du Sénégal atteindrait 56,4 % car 10 235 800 personnes sur les 18 136 630 qui vivraient sur le territoire national seraient installées dans les agglomérations urbaines. À elle seule, la métropole nationale composée de Dakar, Thiès et même Mbour réunirait 6 493 400 habitants soit 35,8 % de l'effectif national et 63,4 % de la population urbaine. Loin derrière Dakar, la hiérarchie des villes comprendrait entre autres :

- deux agglomérations de plus de 500 000 habitants : Kaolack et la conurbation Touba-Mbacké ;
- trois agglomérations de plus de 300 000 habitants : Ziguinchor, Saint-Louis, et Diourbel ;
- quatre agglomérations de 100 000 à 300 000 habitants : Tambacounda, Kolda, Louga et Tivaouane.

Pour maintenir le taux d'activité à son niveau de 1978 (48,5 %), il faudrait créer quelques 156 000 emplois nouveaux par an, dont les 84 000 en milieu urbain. Or le VII^{ème} Plan qui vient d'arriver à terme prévoyait, pour la période quadriennale visée, entre 7 000 et 8 000 emplois par an. Dans de telles conditions, les risques de voir le chômage s'aggraver et les tensions sociales s'accumuler deviennent évidents. Ces dernières seraient alimentées non seulement par l'accès difficile à un emploi et à un revenu, mais aussi par l'insatisfaction des besoins en services publics divers.

⁴⁹ L'étude prospective menée entre février 1988 et juillet 1989 a comporté :

- une étude rétrospective de la société sénégalaise et de son environnement naturel qui a permis de dégager les tendances de l'évolution et ses germes de changement ;
- une analyse structurelle qui a abouti au classement et à la hiérarchisation des variables régissant le fonctionnement du système socio-économique sénégalais ;
- une étude prospective présentant les images possibles des différentes composantes du système à long terme.

⁵⁰ D'après les projections contenues dans l'esquisse finalisée du PNAT, si les taux d'accroissement démographique enregistrés au cours des dernières décennies se maintiennent, la répartition régionale de la population en 2021 sera marquée par la concentration /p. 231/ suivante :

- Dakar : 30,9 % contre 21 % en 1988 ;
- Dakar et Thiès : 45 % contre 35,4 % en 1988 ;
- Dakar, Thiès et Diourbel : 54,3 % contre 45,4 % en 1988 ;
- Dakar, Thiès, Diourbel, Fatick et Kaolack : 69,2 % contre 63,4 % en 1988. Exception faite de Tambacounda, le pourcentage de la population nationale détenu par les autres régions en 2021 serait en baisse par rapport à 1988.

Les déséconomies engendrées par la désorganisation de ces services pourraient entraîner à leur tour un recul de l'investissement dans les activités productives, même si le marché du travail engorgé par la pléthore d'actifs sans emploi contribuait à réduire davantage le coût de la main-d'œuvre.

/p. 224/

Le cercle vicieux ne se fermerait sans doute pas si promptement. Car toute délocalisation de capitaux qui ne serait pas compensée par une relocalisation ailleurs sur le territoire sénégalais se traduirait au plan macro-économique en termes de baisse de la production nationale, d'aggravation du déséquilibre financier et de propension à l'endettement extérieur. Au total, la réalisation du scénario tendanciel risque d'entraîner le Sénégal vers plusieurs impasses. C'est en cela qu'elle représente un cheminement auquel il est impératif de trouver une alternative.

Mais en raison de la force d'inertie de certaines variables jouant un rôle moteur dans le fonctionnement du système sénégalais (démographie, exode rural, extraversion économique) les résultats d'une stratégie de sortie du scénario tendanciel mettront forcément du temps pour se manifester. C'est la raison pour laquelle, le futur PNAT prévoit d'échelonner la politique devant aboutir à l'équilibre des structures territoriales sur deux phases. La première couvrira l'intervalle chronologique allant de 1989 à 2006. Il s'agira d'améliorer le scénario tendanciel en soumettant les figures spatiales héritées du passé à une série d'ajustements qui seraient la réplique des mesures préconisées aux plans économique et social. C'est au cours de la seconde phase s'étalant au-delà de l'an 2006 que devraient être réunies les conditions assurant une occupation équilibrée du territoire.

À terme, la rééquilibrage du peuplement serait obtenu en permettant aux régions dont la part dans la population totale tendrait à baisser d'après le scénario tendanciel de retenir non seulement leur accroissement démographique futur, mais également d'attirer une partie des effectifs additionnels des régions de grande concentration. Ainsi près de 1 400 000 personnes qui devraient résider dans celles de Dakar, Thiès et Diourbel seraient redistribuées au profit de Saint-Louis, Ziguinchor, Kolda, Kaolack, Fatick, Louga et Tambacounda⁵¹.

Dans le même ordre d'idées, le rythme d'urbanisation subirait un léger ralentissement en passant de 56,4 % en 2021 dans le premier scénario d'évaluation à 50,4 % dans le schéma de développement équilibré. Pour y parvenir, des ressources plus substantielles seraient mises à la disposition du monde rural afin d'y pouvoir fixer davantage d'actifs. La réallocation des investissements dans les secteurs d'activité modernes au profit des villes secondaires aurait pour effet de freiner la croissance de Dakar où les courants migratoires ne devraient plus toutes converger. Logiquement, ce nouvel essor urbain articulé à une hiérarchie des fonctions assumées par les centres de différents niveaux engendrerait une armature urbaine moins déséquilibrée et plus apte à encadrer l'arrière-pays rural⁵².

/p. 225/

Les mesures d'accompagnement pour sortir du scénario tendanciel

La désarticulation de l'armature urbaine et les problèmes de fonctionnement interne des villes sont la résultante des conditions de mise en valeur des ressources du territoire héritées du passé colonial et perpétuées après l'Indépendance. Leur disparition est donc liée à la capacité du Sénégal d'infléchir les mécanismes dont dépend la poursuite des tendances lourdes du sous-système urbain.

L'analyse structurelle consécutive au bilan de trente années d'évolution de la société sénégalaise a abouti à l'identification de trois variables qui jouent un rôle clé dans ces mécanismes. Il s'agit de la politique d'investissement, de la croissance démographique et de la gestion des collectivités urbaines.

⁵¹ Le freinage provoqué volontairement ou issu de processus naturels dans les régions de Dakar, Thiès et Diourbel ainsi que la décentralisation économique devraient permettre un redéploiement de 1 378 300 personnes vers le reste du pays qui dans le scénario tendanciel perdrait plutôt sa population additionnelle.

⁵² L'armature urbaine proposée par l'esquisse finalisée du PNAT comprend : un complexe métropolitain national (Dakar, Pikine, Rufisque, Thiès) appelé par son haut niveau d'équipement à exercer une action polarisante sur l'ensemble du pays ; 4 centres d'équilibre au niveau national (Kaolack, Saint-Louis, Tambacounda, Ziguinchor) ; 10 centres d'équilibre au niveau régional (Richard-Toll-Dagana, Matam, Bakel, Kédougou, Kolda, Louga, Diourbel, Touba-Mbacké, Fatick, Mbour) ; 50 pôles locaux de développement.

La politique d'investissement produit des effets différents selon l'ordre de priorité établi entre les secteurs d'activité économique, et, la stratégie spatiale des centres de décision publics ou privés.

Au cours des prochaines décennies, les mesures de redressement économique et financier prises par les pouvoirs publics devraient relever le niveau de l'épargne intérieure chroniquement bas et accroître l'investissement. Dans une perspective de moyen terme, les ressources mobilisées pour la mise en œuvre des projets de développement s'orienteront, selon les grands objectifs visés par la Loi-Plan (1989-1995), vers la recherche d'une meilleure productivité. Selon cette logique, il est probable que la configuration allocative des futurs PDES ne subisse pas de modification par rapport aux quatre derniers plans. Cela signifie que le secteur secondaire, un des principaux supports de la croissance économique nationale durant la crise, continuera de conserver sa part prépondérante dans les investissements. La situation de l'emploi urbain aura d'autant plus de possibilités de s'améliorer que les investissements privilégieront les entreprises à petite échelle. Celles-ci présentent le triple avantage de ne pas exiger une forte intensité de capital, d'offrir beaucoup d'emplois, et, de réagir plus facilement que les grosses entités aux situations de crise.

Mais qu'il s'agisse de petite ou de grande entreprise, la logique capitaliste consiste invariablement à investir aux endroits où l'exploitation peut s'effectuer au moindre coût. Si elle n'est pas infléchie, ce seront les villes dotées d'un potentiel économique important qui l'emporteront sur celles offrant moins d'externalités pour permettre de faibles coûts marginaux d'investissement. Pour juguler ce risque d'accentuation des inégalités régionales, l'État doit intervenir en créant dans les espaces qu'il préconise de promouvoir les conditions d'une extension du tissu industriel national. La panacée est universelle. Il s'agit d'aménager des trames d'accueil où s'installeront les entreprises décentralisées d'une part, d'autre /p. 226/ part d'accorder à ces dernières des avantages de nature à compenser les diverses opportunités auxquelles elles renonceront en quittant les grands centres urbains⁵³.

Par ailleurs, l'État et les collectivités locales devront contribuer à la création autour de telles unités de production d'un environnement propice à la stabilisation des techniciens et cadres qu'elles emploient. En même temps que les installations techniques destinées aux entreprises, des actions devront être engagées dans les domaines du logement, de la culture, des loisirs de manière à rendre l'existence quotidienne dans les villes de l'intérieur moins frustrante.

Le succès de la décentralisation industrielle peut induire d'importantes synergies sur les autres activités économiques, notamment le secteur tertiaire. Les cas de Taïba-Mboro et de Richard-Toll l'illustrent bien. Mais le tertiaire est capable d'entraîner le développement d'autres activités tertiaires. Il est certain que la création d'une université à Saint-Louis aura un grand impact local sur le commerce, les transports et autres services. Le desserrement raisonné de certaines fonctions d'encadrement ou de commandement concentrées à Dakar pourrait produire des effets comparables, sans pour autant remettre en question le rôle métropolitain qu'exerce la capitale.

Les initiatives qui précèdent ne seraient d'aucun effet sur la rééquilibrage de l'occupation du territoire si la crise du monde rural, confronté aux incertitudes du climat, devait se prolonger. Il en résulterait alors la persistance des migrations vers les villes, sinon leur recrudescence. Pour parer à cette éventualité, pouvoirs publics et acteurs privés œuvreront en vue de créer des sources de revenus additionnelles dans les campagnes. Il sera possible d'atteindre cet objectif en développant de façon optimale les potentialités économiques offertes par ces milieux.

La maîtrise de l'eau par l'irrigation permettra non seulement de sécuriser les productions agricoles, mais également de les diversifier davantage que sous un régime pluvial. La mise en service des barrages sur le Sénégal, la Casamance et la Gambie offrira la possibilité d'accroître les ressources hydrauliques et d'intensifier les productions céréalières et maraîchères pour lesquelles le pays est en grande partie dépendant de l'extérieur. Mais le désengagement de l'État dans le secteur primaire risque de constituer un facteur de blocage si les institutions chargées de prendre le relais des structures d'intervention en déperissement ne remplissent pas leur rôle. Après la suppression du programme agricole grâce auquel les facteurs de production étaient mis à la disposition des exploitants agricoles

⁵³ Toutes les entreprises industrielles installées à Dakar ne présentent pas une aptitude égale à la décentralisation. Celles ayant d'importantes relations avec l'étranger pour leurs fournitures et leurs ventes présentent de faibles potentialités pour la décentralisation (produits chimiques et plastiques). À l'opposé, les branches qui ont les plus forts pourcentages de main-d'œuvre dans le processus de production offrent de meilleures chances de décentralisation (conserverie et congélation de poissons, industries agro-alimentaires, mécanique).

par les organismes d'État, il y a lieu d'instaurer les conditions d'un accès facile au crédit, mais en dehors du patrimoine foncier, rares sont les objets qui en milieu rural peuvent se prêter au nantissement. Une /p. 227/ réforme du régime des terres allant dans le sens de leur appropriation par ceux qui en assurent l'exploitation serait un élément d'évolution décisif dans les mentalités et les modes de mise en valeur⁵⁴.

Parallèlement à ces actions qui devraient contribuer à stabiliser les ruraux dans les zones de terroir, d'autres mesures à caractère démographique plus marqué sont envisagées afin de maintenir la croissance des populations urbaines à un niveau compatible avec les possibilités économiques du pays. Convaincu de l'inefficacité des méthodes autoritaires, le Sénégal espère réduire à terme son taux de fécondité grâce à la planification familiale. Un accent particulier est, à cet effet, mis sur l'éducation des groupes - cibles et l'extension des services contribuant à la baisse du quotient de natalité. Les changements d'attitude des jeunes générations à l'égard du mariage et de la procréation continueront de s'affirmer du fait des progrès de la scolarisation, de l'urbanisation et de l'information en matière médico-sanitaire⁵⁵. Les hypothèses les plus optimistes prévoient la réduction de moitié du taux national de fécondité à l'horizon 2016⁵⁶.

S'agissant de l'aménagement urbain, il est probable qu'une partie de l'épargne publique dégagée par le programme de redressement économique et financier sera investie en milieu urbain dans le cadre général de l'entretien et de l'extension des équipements de base du territoire. Le rôle allocatif des communes devra s'accroître grâce à l'amélioration de rendement des taxes et impôts locaux, et, à l'ouverture prochaine du crédit communal. La nécessité d'amortir les emprunts souscrits aura sans doute des conséquences sur les conditions d'accès aux services publics. Au principe de la mise à disposition gratuite peut être substitué, dans certains cas, celui de la récupération des coûts qui est un moyen efficace pour garantir la qualité des prestations fournies à la collectivité.

Dans la logique du désengagement de l'État et de la responsabilisation des acteurs du développement, la gestion urbaine tendra de plus en plus à se structurer en deux niveaux :

- * un niveau inférieur : celui du quartier auquel incombera l'accomplissement de certaines tâches quotidiennes d'intérêt général (gestion de bornes-fontaines, assainissement et embellissement des espaces communautaires...);
- * un niveau supérieur : celui de la ville qui requiert une vision globale et des moyens d'intervention que l'État et l'administration communale seuls sont en mesure d'apporter.

L'analyse qui précède montre que loin de constituer des figures spatiales neutres, les villes évoluent en fonction de l'organisation politique économique et sociale qui préside à la mise en valeur des ressources du territoire. Leur rapide croissance de ces dernières décennies reflète le dynamisme relatif du secteur moderne de l'économie par rapport aux /p. 228/ activités rurales. Mais le maintien des déséquilibres de l'armature urbaine est la preuve que ce dynamisme a profité à certaines agglomérations plus qu'à d'autres.

L'impuissance des interventions publiques à promouvoir un développement urbain équilibré a procédé de situations dont la contrôlabilité est variable. Il s'agit :

- * de la dispersion des moyens de l'État qui s'est attribué de larges compétences dans le processus de développement ;
- * de la dépendance à l'égard de l'extérieur pour la mobilisation des investissements.

Toutes les projections concordent pour prévoir, à une échéance très proche, la place majoritaire du fait urbain au Sénégal. Les enjeux qui découlent de cette situation sont identifiés, et les solutions esquissées. Il reste, pour leur donner corps, à redéfinir les rôles en fonction des capacités et des compétences de chacun des acteurs intervenant dans l'aménagement ou l'utilisation des aires urbanisées et de l'espace national englobant.

⁵⁴ La loi sur le domaine national ici visée transfère la propriété éminente des terrains non immatriculés en 1964 à la Nation et leur gérance à l'État.

⁵⁵ L'indice synthétique de fécondité a baissé de 7,2 enfants en 1978 à 6,6 en 1988. Entre les deux dates, l'âge d'entrée dans la vie féconde a reculé de 18,3 à 19,7 chez les Sénégalaises.

⁵⁶ Les projections faites pour l'horizon 2016 retiennent pour l'indice synthétique de fécondité une hypothèse haute de 4,5 enfants par femme et une hypothèse basse de 3,5 enfants.

/p. 229/

/p. 230/

/p. 231/

Bibliographie

Programme des Nations Unies pour le Développement 1987 “Définition d’une politique urbaine ; mission d’analyse stratégique”, Dakar, 101 p.

Sénégal (République du) Direction de l’Aménagement du Territoire 1989 — “Esquisse finalisée du Plan d’aménagement du territoire”, Dakar, 200 p.

Sénégal (République du) Ministère du Plan et de la Coopération — 1989 “*Étude prospective : Sénégal 2015*” Dakar, 150 p.

Sidibé, Yoro 1961 — “L’urbanisme et l’habitat au Sénégal”, *Africa*, 13-14.

Tiers-Monde 1983 — “Le rôle de l’État dans le Tiers-Monde”, XXIV, 93.

USAID 1984 “Évaluation du développement urbain au Sénégal”, Dakar.