Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

NUMÉRO DU RAPPORT ACS14161
GSURR | AFRICA

Revue de l'Urbanisation

Villes Émergentes pour un Sénégal Émergent

LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

LA RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Revue de l'Urbanisation

Villes Émergentes pour un Sénégal Émergent

LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque Mondiale avec la contribution de collaborateurs extérieurs. Les observations, interprétations et opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de la Banque Mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des pays que ceux-ci représentent. La Banque Mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque Mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Rien de ce qui figure dans le présent ouvrage ne constitue ni ne peut être considéré comme une limitation des privilèges et immunités de la Banque Mondiale, ni comme une renonciation à ces privilèges et immunités, qui sont expressément réservés.

Droits et licences

L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo. Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution (paternité), il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, notamment à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

Mention de la source—L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : "Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2015"—Abrégé : Pensée, société et comportement, Washington, Banque Mondiale, 2015. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Traductions—Si une traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source de l'ouvrage le déni de responsabilité suivant : Cette traduction n'a pas été réalisée par la Banque Mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de cette dernière. La Banque Mondiale ne saurait être tenue responsable du contenu de la traduction ni des erreurs qu'elle pourrait contenir.

Adaptations—Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source le déni de responsabilité suivant : Cet ouvrage est une adaptation d'une œuvre originale de la Banque Mondiale. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validées par la Banque Mondiale.

Contenu tiers—La Banque Mondiale n'est pas nécessairement propriétaire de chaque composante du contenu de cet ouvrage. Elle ne garantit donc pas que l'utilisation d'une composante ou d'une partie quelconque du contenu de l'ouvrage ne porte pas atteinte aux droits des tierces parties concernées. L'utilisateur du contenu assume seul le risque de réclamations ou de plaintes pour violation desdits droits. Pour réutiliser une composante de cet ouvrage, il vous appartient de juger si une autorisation est requise et de l'obtenir le cas échéant auprès du détenteur des droits d'auteur. Parmi les composantes, on citera, à titre d'exemple, les tableaux, les graphiques et les images.

Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser au service des publications et de la diffusion des connaissances de la Banque Mondiale : Publishing and Knowledge Division, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; télécopie : 202-522-2625 ; courriel : pubrights@worldbank.org.

Contenu

Préface I ix
Préface II x
Préface III xi
Abréviations xii
Remerciements xiv
Introduction xv

RÉSUMÉ EXÉCUTIF 1
- Contexte et enjeux 1
- Messages-clés 2
- Recommandations 5
- Prochaines étapes 8

LE SÉNÉGAL DES VILLES 11
- Synthèse du Chapitre 11
- Principales recommandations du Chapitre 11
- Les tendances de l'urbanisation 1950–2013 et prospectives 13
- Une armature urbaine recomposée 17
- Le rôle des transports inter-urbains 20
- Perception et maîtrise de l'urbanisation 24

L'ÉCONOMIE URBAINE, MOTEUR DE L'ÉCONOMIE SÉNÉGALAISE 31
- Synthèse du Chapitre 31
- Recommandations du Chapitre 32
- Des performances économiques contrastées et une part croissante de l'informel 35
- Des activités économiques concentrées à Dakar 37
- Dynamiques et incidences de la pauvreté urbaine 41
- Dynamiques migratoires et contribution des envois de fonds (remises) à l'économie sénégalaise 43

PLANIFICATION URBAINE ET ACCÈS AUX SERVICES 49
- Synthèse du Chapitre 49
- Principales recommandations du Chapitre 50
- Les insuffisances de la planification urbaine 50

Le développement de l'habitat précaire, conséquence directe d'une planification inefficiente et d'une crise du logement . . . 53
Prendre en compte les risques du changement climatique dans les aménagements urbains . . . 55
Des performances contrastées en matière de politique de l'habitat et du logement . . . 58
Un taux d'accès encore limité aux services urbains de base . . . 62
Les implications sur la mobilité urbaine dans le Grand Dakar . . . 67

GOUVERNANCE ET FINANCEMENT DES VILLES . . . 73
Synthèse du Chapitre . . . 73
Principales recommandations du Chapitre . . . 74
La gouvernance urbaine : des enjeux importants a l'aune de l'Acte III de la Décentralisation . . . 75
Des collectivités locales face aux défis de la décentralisation . . . 79
La gouvernance métropolitaine : opportunités et défis . . . 83
Le financement du secteur urbain . . . 86
La situation des finances locales . . . 94

ANNEXE : BIBLIOGRAPHIE . . . 105

Liste des illustrations (figures, tableaux et encadrés)

Liste des tableaux

Tab. 1 Taux de croissance de la population totale du Sénégal 13
Tab. 2 Evolution de la population totale et urbaine 15
Tab. 3 Evolution des indices de macrocéphalie et de primatie (1950–2030) 16
Tab. 4 Réseau routier selon la classification de la voie et le type du revêtement 20
Réseau routier selon la qualité et le type du revêtement 20
Tab. 5 Evolution du PIB par tête 1980–2014 35
Tab. 6 Principaux indicateurs macroéconomiques 2010–2014 37
Tab. 7 Structure de l'économie du Sénégal (2013) 38
Tab. 8 Nombre d'unités locales par région 2012 38
Tab. 9 Répartition de la patente recouvrée entre les principales communes (2010) 39
Tab. 10 Evolution des taux de pauvreté au cours de la dernière décennie 42
Tab. 11 Structure de la consommation des ménages en fonction du lieu de résidence et du niveau de revenu 42
Tab. 12 Distribution des régions qui alimentent Dakar (% 2002) 44
Tab. 13 Echanges migratoires entre les régions 44
Tab. 14 Ratios d'utilisation des transferts de fonds des émigrés (en % du nombre des familles concernées) 47
Tab. 15 Répartition des transferts de fonds en % de la population sénégalaise par région administrative 47
Tab. 16 Proportion de l'espace occupé par les quartiers irréguliers et non lotis, à Dakar et dans les capitales régionales—2004 53
Tab. 17 Besoins quantitatifs en logements à Dakar 2001–2025 54
Tab. 18 Phénomène de l'habitat spontané dans les principales villes du Sénégal 54
Tab. 19 Réalisation de la SICAP 2003–2011 59
Tab. 20 Réalisations de la SNHLM entre 2003 et 2011 59
Tab. 21 Exemples de niveaux de services des Communes 63
Tab. 22 Disponibilité des services de base par région, par type de structure et par autorité de gestion 65
Tab. 23 Qualité des infrastructures de santé par région, par type de structure et par type d'autorité de gestion 66
Tab. 24 Demande de transport pour la période de pointe du matin 69
Tab. 25 Acteurs et domaines d'intervention 76
Tab. 26 Agences répertoriées par secteur et propositions de restructuration (DGREAT) 78
Tab. 27 Les principaux changements apportés par l'Acte III de la Décentralisation 81
Tab. 28 Budget de l'Etat (2013–2014) 87
Tab. 29 Dépenses des Ministères agissant sur le secteur urbain 87

Tab. 30 BCI—Opérations concernant l'équipement des villes ou des opérations urbaines 88
Tab. 31 Transferts de l'Etat 89
Tab. 32 Répartition des Fonds FECL 2011–2015 90
Tab. 33 Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) 91
Tab. 34 Projets municipaux (avec financement Banque Mondiale) 92
Tab. 35 Poids des collectivités dans l'économie 94
Tab. 36 Finances des communes 95
Tab. 37 Evolution des impôts et taxes 96
Tab. 38 Evolution des dépenses de fonctionnement 96
Tab. 39 Finances locales de l'ensemble des Communes 98
Tab. 40 Indicateurs par habitant 99
Tab. 41 Finances de la Ville de Dakar 99
Tab. 42 Impôts et taxes 2011–2012 101
Tab. 43 Recouvrement des impôts de la Ville de Dakar—2011–2012 102

Liste des illustrations

Fig. 1 Agglomérations sénégalaises de plus de 10 000 habitants en 2013 12
Fig. 2 Tendances de l'urbanisation en Afrique de l'Ouest 1950–2010 14
Fig. 3 Croissance des villes 1998–2010 15
Fig. 4 Evolution du nombre de villes et de la population urbaine du Sénégal 17
Fig. 5 Réseau routier du Sénégal 21
Fig. 6 Etats des principaux axes routiers et projets réalisés, en cours ou programmés 2013 21
Fig. 7 Distance des villes de l'intérieur au réseau routier principal (2002) 22
Fig. 8 Hiérarchisation des voies selon l'importance du trafic et origine—destination 22
Fig. 9 Accessibilité des zones rurales—comparaison régionale 23
Fig. 10 Trois axes Est-Ouest en devenir 24
Fig. 11 Plan National d'Aménagement du Territoire (horizon 2021) 25
Fig. 12 Vision stratégique du Cap Vert (Anat) 26
Fig. 13 Pôles territoires : trois scénarios en discussion 26
Fig. 14 La place de l'urbain dans la stratégie de croissance 28
Fig. 15 Localisation des Pôles de Développement Urbain—DUA, 2014 29
Fig. 16 Trafic du Port de Dakar 33
Fig. 17 Localisation des grands projets DISEZ, Off-Shoring, Business Park 34
Fig. 18 Evolution du PIB et du PIB par tête du Sénégal 1960–2013 ($2005 constants)—WDI2015 36
Fig. 19 Composition du PIB et répartition de la population active (Sénégal, Ghana, Afrique du Sud) 36
Fig. 20 Part du formel et de l'informel dans la composition du PIB 37

Fig. 21 Spatialisation du PIB 2013. . . . 38
Fig. 22 Répartition des unités locales par région 2012 39
Fig. 23 Distribution régionale de la création d'entreprises en 2007 et création d'emplois par région en 2007 40
Fig. 24 Emplois créés par région en 2012 40
Fig. 25 Evolution de la population urbaine vivant en dessous du seuil de pauvreté 2002–2012 dans différents pays d'Afrique de l'Ouest 41
Fig. 26 Les inégalités de richesse dans l'agglomératoin dakaroise (RGPHE 2002) 43
Fig. 27 Pays et circuits d'émigration 45
Fig. 28 Evolution comparée des transferts, de l'APD et des IDE (2000–2004) 46
Fig. 29 Les transferts de fonds des migrants sénégalais—2005 46
Fig. 30 Dakar : vulnérabilité aux risques d'inondation et au changement climatique 56
Fig. 31 Pluviométrie et température moyenne du Sénégal (1950–2000) 57
Fig. 32 Niveau du risque d'érosion côtière au Sénégal—Projections de l'élévation de la mer en cm. 57
Fig. 33 Répartition des ménages par strates de revenus. 61
Fig. 34 Rapport entre quantités de déchets produites et quantités réellement collectées dans les quatre départements de l'agglomération dakaroise 64
Fig. 35 Composition des déchets au Sénégal 64
Fig. 36 Flux quotidiens des déplacements motorisés Dakar 2000 (EMTSU) 69
Fig. 37 PDUD: Volumes des flux—Schéma multimodal proposé 70
Fig. 38 Superposition des propositions : Tramway / Bus Rapide en Site Propre 71
Fig. 39 Acte III—Intercommunalités 84
Fig. 40 Evolution du FECL et du FDD 89
Fig. 41 Principales données financières des Communes 95
Fig. 42 Financement des investissements. 96
Fig. 43 Correlation entre impôts et recettes de fonctionnement 96
Fig. 44 Le poids de la Ville de Dakar. 97
Fig. 45 Ressources des collectivités 97
Fig. 46 Croissance annuelle des recettes de fonctionnement et des impôts des capitales régionales 98
Fig. 47 Dakar : évolution du produit des patentes 99

Liste des encadrés

Encadré 1 Définition de l'urbain au Sénégal 13
Encadré 2 Primatie et macrocéphalie. 16
Encadré 3 Vers l'Acte V de la conquête urbaine 18
Encadré 4 L'évolution du statut de la ville de Touba. 19
Encadré 5 Pôles territoires 27

Encadré 6 Le port autonome de Dakar (PAD) est devenu un port secondaire dans l'ensemble régional et continental 33
Encadré 7 La croissance économique du Sénégal : défi démographique et vulnérabilité aux chocs extérieurs 35
Encadré 8 Législation foncière, décentralisation et planification urbaine 52
Encadré 9 Les Projets de Cadastre du Sénégal 53
Encadré 10 Les 10 objectifs du Plan Climat Territorial de la Région de Dakar (PTCI), 2013 57
Encadré 11 L'expérience des parcelles assainies 58
Encadré 12 La SCAT-URBAM : retour sur une expérience 60
Encadré 13 Les projets de transport 68
Encadré 14 Le nouveau code des collectivités du 28 décembre 2013 80
Encadré 15 Impact de l'Acte III sur la Ville de Dakar 85
Encadré 16 Le mixage Prêts-Subventions 92

Préface

Le Sénégal a enclenché un processus de réforme tendant à renforcer sa politique de décentralisation. Cette volonté d'approfondissement de la décentralisation, qui amorce une rupture dans la prise en charge de la problématique du développement, intègre, désormais, une approche territoriale du développement économique, environnemental et social, à travers une amélioration de la gouvernance locale et un renouveau de l'aménagement du territoire.

Aussi, la troisième réforme majeure de la politique de décentralisation dénommée « Acte III » consacre-t-elle d'importantes innovations :

- l'érection du département en collectivité locale. Contrairement à l'ancienne région, le département est une collectivité locale intermédiaire, qui devra disposer d'une fiscalité propre, donc plus de moyens d'investissement. Ses compétences en planification économique et en aménagement du territoire favorisent les ententes interterritoriales, une répartition plus équitable des infrastructures et équipements de base ainsi que la réalisation des économies d'échelle dans la fourniture de certains services d'envergure;
- l'institutionnalisation du pôle-territoire comme échelon de coordination, qui représente le cadre global au sein duquel devrait se dessiner une vision stratégique pour mener à bien des politiques de développement territorial, permettant une amélioration continue des conditions et du cadre de vie des populations ;
- la communalisation intégrale, qui se traduit par l'érection de toutes anciennes communautés rurales et communes d'arrondissement en communes de droit commun. L'augmentation des fonds de transfert de l'Etat envers ces nouvelles entités et le renforcement des opportunités de financement vont accroître forcément les investissements de ces dernières.

Cette ambitieuse réforme, fondée sur la valorisation optimale des atouts et potentialités de chaque localité en vue d'asseoir des territoires viables, compétitifs et porteurs de progrès, privilégie le développement d'un réseau hiérarchisé de pôles urbains attractifs capables de polariser leurs hinterlands, en accordant un grand intérêt au phénomène métropolitain.

Au regard de ce qui précède, la fonction de moteur de croissance de la ville n'est plus à démontrer. Ainsi, la présente « Revue de l'urbanisation du Sénégal », initiée par la Banque Mondiale, sera d'une grande utilité pour favoriser l'apport des villes dans l'émergence économique.

Ladite revue sera un outil de travail pour le renforcement des villes, afin de favoriser l'effet d'entraînement qu'elles pourront exercer sur le reste du territoire sénégalais.

Cette revue est d'autant plus opportune qu'elle permet un partage consensuel de certains concepts contribuant à définir contextuellement la « ville », à partir de la démographie, de l'armature urbaine, du transport interurbain, des migrations, de l'habitat, du niveau d'équipement, de la gouvernance urbaine, entre autres.

A la lecture de ses brillants résultats, la revue appelle aussi, de ma part, une attention particulière puisque contribuant à parfaire la politique de gouvernance locale, de développement et d'aménagement du territoire dans le sens de rendre viables, attractifs et compétitifs nos territoires.

C'est d'ailleurs l'occasion de réitérer mes remerciements à la Banque Mondiale et aux différents acteurs qui ont facilité l'élaboration de la revue qui, sans doute, sera utile à tous les secteurs socioprofessionnels.

Maître El Hadji Omar YOUM
Ministre de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire

Préface

Le Sénégal, à l'instar de nombreux pays en développement, a connu une urbanisation galopante, qui n'a toutefois pas été accompagnée d'une gestion cohérente de l'aménagement des espaces et des potentialités économiques des territoires.

Au-delà des inégalités entre les centres urbains et les zones rurales, il existe encore de fortes disparités économiques et sociales entre l'agglomération Dakaroise et les régions de l'intérieur du pays.

Le défaut d'une planification intégrée a conduit à une occupation spatiale marquée par de très fortes disparités comme l'illustrent les statistiques : la région de Dakar, dont la superficie représente moins de 2% de celle du Sénégal (196.722 Km^2), concentre plus de 25% de la population, contribue à 55% du PIB et près de 87% de la fiscalité nationale.

Le déclin de la culture de l'arachide, couplé à la disparition de certaines installations industrielles de transformation de cette matière première, est venu aggraver la situation, en conduisant à un déplacement massif des populations des anciens centres urbains du bassin arachidier vers la métropole dakaroise.

Le constat actuel révèle donc une macrocéphalie de la région de Dakar, capitale politique et économique, et le déclin de la base économique des autres régions.

Partant de ce constat et convaincu du fait qu'un développement harmonieux et durable devrait s'appuyer sur les ressources de l'ensemble du territoire national, le Président de la République, son Excellence Monsieur Macky SALL a axé l'ambitieux plan de développement économique et social du pays, le Plan Sénégal Emergent (PSE), sur l'atteinte d'une croissance développante fondée sur la résorption des inégalités sociales économiques et territoriales.

Le Plan Sénégal Emergent porte notamment sur trois ambitions principales qui, combinées, devraient apporter des mesures correctives à l'état actuel d'occupation et de valorisation des différentes zones du territoire à travers une croissance forte, inclusive et génératrice d'emplois, une baisse des inégalités sociales et régionales, et une décentralisation des activités économiques.

Trois des six (6) batailles sectorielles clés du volet économique du PSE prennent en charge directement la problématique du développement régional du Sénégal en capitalisant sur les potentialités des différentes régions. La mise en œuvre des projets phares inscrits dans ces secteurs clés que sont, la promotion de l'agriculture commerciale, la modernisation de l'agriculture familiale, le développement de l'habitat social, et la pleine exploitation des ressources minières devrait créer des pôles urbains capables de générer des emplois et des revenus aux populations résidentes mais également leur fournir un cadre de vie moderne avec des services décents.

L'avènement de ces nouveaux pôles urbains dont la structuration et le développement seront planifiés et mis en cohérence à l'échelle nationale constitue une condition nécessaire à la consolidation et la durabilité de la croissance forte et inclusive impulsée par le PSE.

Dès lors, la transformation structurelle visée par le PSE s'adossera sur le nouveau redécoupage administratif opéré dans le cadre de l'Acte III de la Décentralisation et lui servira de fondement économique, financier et social.

L'objectif, in fine, est de faire du Sénégal un pays émergent qui capitalise efficacement sur ses potentialités régionales et où aucune partie du territoire ne se sentira exclue, mais au contraire, participera pleinement à l'émergence du pays selon ses capacités contributives.

Abdoul Aziz TALL
Ministre auprès du Président de la République en chargedu Suivi du Plan Sénégal Emergent

Préface

C'est un honneur pour moi de préfacer, au nom de la Banque Mondiale, cette Revue de l'urbanisation du Sénégal.

Je souhaiterais ici remercier particulièrement SEM Hadji Omar Youm, Ministre de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, et S.E.M. Abdoul Aziz Tall, Ministre en charge du PSE, pour leur leadership et la mobilisation de leurs équipes respectives pour aider à la préparation de cette revue.

L'une des motivations de cette revue a été de réfléchir, dans le contexte du Plan Sénégal Emergent (PSE) et de la mise en oeuvre de l'Acte III de la Décentralisation, à la contribution des villes et des territoires au développement économique et social du Sénégal, et à ses objectifs d'émergence à l'horizon 2030.

Cette revue s'inscrit dans la série des revues de l'urbanisation que la Banque Mondiale a mené, en collaboration avec les gouvernements dans différentes régions du monde, et plus récemment en Afrique (Nigéria, Afrique du Sud, Côte d'Ivoire). Cet exercice est motivé notamment par la nécessité de plus en plus impérieuse de repenser la géographie urbaine : aujourd'hui, un milliard d'habitants, qui vivent dans les pays les plus défavorisés et les plus isolés du monde, essentiellement en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud et en Asie centrale, subsistent avec moins de 2 % de la richesse du monde. Les pays qui ont une économie prospère encouragent la concentration, mais ils adoptent aussi des politiques qui uniformisent les niveaux de vie de leurs habitants, où qu'ils se trouvent — en termes de nutrition, d'éducation, de santé et de réseaux d'assainissement. Pour bénéficier des avantages de la concentration économique et de la convergence sociale, il faut des choix d'orientation axés sur l'intégration économique. Et l'intégration doit commencer avec des institutions qui garantissent l'accès à des services de base, tels que l'enseignement primaire, les soins de santé primaires, des réseaux d'assainissement appropriés et de l'eau salubre pour chacun.

Pour revenir au Sénégal, dans le contexte de l'Acte III de la Décentralisation et du PSE, il s'avère nécessaire de réfléchir à la manière dont les villes et les territoires devront s'organiser institutionnellement et financièrement, et aux voies et moyens pour promouvoir un développement territorial harmonieux qui valorise les potentialités de ses espaces. Les villes sénégalaises doivent également être inclusives et résoudre les problèmes persistants d'accès aux services et au logement. Cela doit passer par une réflexion plus appronfondie sur le foncier urbain et péri-urbain. L'utilisation et la valorisation des espaces constituent en effet des enjeux clés pour un développement territorial harmonieux et inclusif.

Pour conclure, les questions de la métropole dakaroise, et de sa gouvernance, demeurent un enjeu majeur. La recherche constante d'équilibre entre la capitale et les villes de l'intérieur ne doit pas occulter l'opportunité que constitue Dakar, non seulement comme moteur économique du pays, mais également pour la région. Comme dans la plupart des pays, le défi pour le Sénégal est semblable à celui décrit dans la théorie des jeux : il s'agit de determiner une stratégie pour l'ensemble du territoire, et de s'assurer d'aboutir à une situation optimale qui n'oppose pas Dakar et le reste du territoire, mais qui mette en valeur leurs complémentarités.

Louise J. Cord
Directrice des Opérations
Sénégal, Cap Vert, Gambie, Mauritanie et Guinée Bissau,
Banque Mondiale

Abréviations

ADL	Agence de Développement Local
ADM	Agence de Développement Municipal
AFD	Agence Française de Développement
AGEROUTE	Agence de Travaux et de Gestion des Routes
AGETIPE	Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public contre le Sous-Emploi
AIBD	Aéroport International Blaise Diagne
AMO	Assistance à Maîtrise d'ouvrage
ANAT	Agence Nationale d'Aménagement du Territoire
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
APIX	Agence de promotion des Investissements et des Grands Travaux
APD	Aide Publique au Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BHS	Banque de l'Habitat du Sénégal
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BOM	Bureau Organisation et Méthode
BOS	Bureau Opérationnel de Suivi du Plan Sénégal Emergent
BRSP	Bus Rapide en Site Propre
CADAK	Communauté d'Agglomération de Dakar
CAR	Communauté d'Agglomération de Rufisque
CCC	Compte de Crédit Communal
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEPOD	Centre d'Etude des Politiques pour le Développement
CETUD	Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar
CR	Communauté Rurale
CUD	Communauté Urbaine de Dakar
DDD	Dakar Dem Dikk
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGPU	Délégation Générale à la Promotion des Pôles Urbains
DGREAT	Délégation Générale à la Réforme de l'Etat à l'Assistance Technique
DISEZ	*Dakar Integrated Special Economic Zone*
DMC	Direction de la Monnaie et du Crédit
DPEE	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (MEF)
DSCOS	Direction de la Surveillance et du contrôle de l'Occupation des Sols
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
DUA	Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat
EMUS	Enquête sur les Migrations et l'Urbanisation au Sénégal
EPA	Etablissement Public d'Aménagement
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
ESAM	Enquête Sénégalaise auprès des Ménages
FAHU	Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat Urbain
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FCFA	Franc CFA

FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FDL	Fondation Droit à la Ville
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
FERA	Fonds d'Entretien Routier Autonome
IDA	*International Development Association*
IDE	Investissement Direct Etranger
JICA	Agence Internationale de la Coopération Japonaise
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MIN	Marché d'Intérêt National
OHLM	Office des Habitations à Loyer Modéré
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMVS	Organisation de Mise en Valeur du Fleuve Sénégal
ONAS	Office National d'Assainissement du Sénégal
PAC	Programme d'Appui aux Communes
PAD	Port Autonome de Dakar
PAMU	Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine
PAS	Plan d'Ajustement Structurel
PDU	Plan Directeur d'Urbanisme
PDUD	Plan de Déplacements Urbains de Dakar
PED	Pays En Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Pays les Moins Avancés
PMR	Personne à Mobilité Réduite
PPTE	Pays Pauvre Très Endetté
PRDI	Plan Régional de Développement Intégré
PRECOL	Projet d'Equipement des Collectivités Locales
PROGEP	Projet de Gestion des Eaux Pluviales
PRSQ	Politique de Restructuration et de régularisation Foncière des Quartiers
PSE	Plan Sénégal Emergent
PTB	Petit Train de Banlieue
PUH	Permis Urbain d'Habiter
RGPH	Recensement Général de la population et de l'Habitat
RNEA	Répertoire National des Entreprises et Associations
SCA	Stratégie de Croissance Accélérée
SCAT-URBAM	Société Centrale d'Aménagement des Terrains Urbains
SDE	Sénégalaise des Eaux
SEM	Société d'Economie Mixte
SENELEC	Société Nationale d'Electricité au Sénégal
SFI	Société Financière Internationale
SICAP	Société Immobilière du Cap Vert
SNDES	Stratégie Nationale de Développement Economique et Social
SONES	Société Nationale des Eaux du Sénégal
TC	Transport en commun
TF	Titre Foncier
TOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou Taxe d'ordures Ménagères
TRIMF	Taxe représentative sur le minimum fiscal
UEMOA	Union Economique Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
VDN	Voie de Dégagement Nord
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZUN	Zone d'Urbanisation Nouvelle

Remerciements

Cette Revue de l'Urbanisation du Sénégal a été préparée par une équipe conduite par Salim Rouhana (Spécialiste en Développement Urbain et Résilience) et comprenant Dina Nirina Ranarifidy (Spécialiste en Développement Urbain), Anne Sinet (Experte en Institutions et Finance), Victor Chomentowski (Expert en Finances Locales), Lucien Godin (Architecte Urbaniste), et Paolo Avner (Economiste Urbain).

L'équipe souhaite ici exprimer ses plus vifs remerciements à tous les partenaires sénégalais pour contribution et leur soutien continu durant toute la préparation de ce travail. Nous pensons notamment à S.E.M. El Hadji Omar Youm, Ministre de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, S.E.M. Abdoul Aziz Tall, Ministre en charge de la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergent (PSE), M. Khalifa Sall, Maire de la Ville de Dakar, M. Oumar Sow, Directeur de l'Urbanisme et l'Habitat, M. Alioune Thiam, Directeur du Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD), et M. Kabir Sow, Directeur de l'Agence de Développement Municipal au moment de la préparation de l'étude. Nous remercions également les partenaires au développement, notamment l'Agence Française de Développement, la Coopération Allemande (GIZ) et l'Agence Internationale de la Coopération Japonaise (JICA) pour avoir pris activement part au dialogue dès les débuts du projet.

Nos remerciements vont également à l'endroit de tous les participants aux deux tables rondes organisées à Dakar, respectivement en mai 2014 sur les défis et opportunités de l'urbanisation au Sénégal, et en décembre 2014 pour présenter et discuter des résultats préliminaires de la Revue. Le présent document s'est considérablement enrichi des idées et recommandations partagés par l'ensemble des participants à ces deux sessions techniques.

La préparation de ce document a bénéficié du soutien stratégique de Sameh Naguib Wahba (Responsable secteurs Développement Urbain et Gestion des Risques et Catastrophes), d'Alexander Bakalian (Responsable secteur Eau) de Somik Lall (Economiste urbain en chef) de Roland White (Spécialiste en Chef, Finances et Décentralisation), et Javier Sanchez-Reaza (Spécialiste Principal en Développement Urbain). L'équipe tient également à exprimer sa gratitude envers le Bureau de la Banque Mondiale à Dakar, notamment Vera Songwe (Directrice des Opérations), Louise Cord (Directrice des Opérations), et Demetrios Papathanasiou (Coordonnateur Principal du Secteur Développement Durable) pour leur soutien continu à Dakar, ainsi qu'à l'égard des collègues qui ont apporté leur éclairage technique et critique sur la revue, notamment Sylvie Debomy (Spécialiste en Chef en Développement Urbain), Josef Leitmann (Spécialiste en Chef en Gestion des Risques et Catastrophes), Serdar Yilmaz (Economiste Principal, spécialisé en Gouvernance) Mohammed Dalil (Economiste Principal en Infrastructures), Alexandra Ortiz (Chef de programmes urbains), Tojo Ramanankirahina (Spécialiste Transports), et Djibril Ndoye (Economiste Pauvreté).

Introduction

Cette *Revue de l'Urbanisation du Sénégal* a été menée entre mai 2014 et mai 2015, à l'initiative de la Banque Mondiale, dans l'objectif d'alimenter le dialogue engagé avec les autorités sénégalaises sur le secteur urbain et municipal.

Ce dialogue s'inscrit dans le cadre fixé par **la Stratégie de Partenariat pays 2013–2017,** adoptée en janvier 2013. Cette stratégie s'appuie sur un principe général : « *Améliorer la Gouvernance et renforcer la résilience* ». Elle retient pour ce faire deux piliers : (i) Pilier 1 : Accélérer la croissance et créer des emplois, (i) Pilier 2 : Améliorer les Prestations de Services.

Le développement urbain est au cœur de la mise en œuvre de cette stratégie. Le Sénégal est en effet un pays où 50 % de la population est urbanisée, son économie repose largement sur le secteur tertiaire (63 % du PIB) principalement localisé en ville, et notamment à Dakar, dont la transformation rapide en fait l'une des principales capitales d'Afrique de l'Ouest.

La Banque a initié son premier projet de développement urbain, au Sénégal, en 1972 (Projet des Parcelles Assainies à Dakar et à Thiès). La portée de ce projet sur ceux initiés pendant les vingt ans qui ont suivi a été déterminante. Elle a ensuite réalisé plusieurs projets de référence dans ce secteur, dont le Projet de soutien aux travaux d'intérêt public et à l'emploi qui a permis la création de **l'AGETIP en 1989,** et la réalisation de nombreux sous projets à haute intensité de main d'œuvre principalement localisés dans les zones urbaines du pays ; **le Programme d'Appui aux Communes** (PAC, 1997–2002) qui a accompagné une étape importante du processus de décentralisation mis en œuvre avec les lois de 1996. Ce programme a notamment contribué à stimuler la contribution des communes à l'effort d'investissement national, en relançant le crédit communal, et en initiant une formule contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales destinée à améliorer durablement l'équipement des principales villes du pays.

Cette **Revue de l'Urbanisation** a vocation à susciter la réflexion sur l'émergence d'une nouvelle génération de projets urbains en s'adaptant au plus près aux nouveaux enjeux et orientations du Sénégal, contenus notamment dans le Plan Sénégal Emergent (PSE) adopté en 2012.

Elle s'inspire, dans sa présentation, du cadre logique développé par la Banque Mondiale dans la série des *Etudes d'Urbanisation* publiées ces dernières années (Aménagement du Territoire, Planification, Transports et financement des Villes[1]), sans toutefois s'apparenter formellement à une Revue de l'Urbanisation.

Il s'agissait en effet, à travers cet exercice, de produire un document de travail opérationnel, à destination des autorités nationales et municipales du Sénégal, et à compléter, en deuxième étape, par une note de politique sectorielle (*Policy Note*) dont il est attendu qu'elle permette d'engager de nouveaux projets sur le secteur.

La Revue de l'Urbanisation s'organise en quatre chapitres :

- **Chapitre 1** : Le Sénégal des villes
- **Chapitre 2** : L'economie urbaine
- **Chapitre 3** : La planification urbaine et l'accès aux services
- **Chapitre 4** : La gouvernance et le financement des villes

1 World Bank, *Planning, Connecting and Financing Cities. Now : Priorities for City Leaders. 2013.*

Chaque chapitre commence par un résumé des principaux constats et recommandations développés dans le chapitre, afin d'en faciliter la lecture.

Résumé exécutif

Contexte et enjeux

La Revue de l'Urbanisation a pour objectif de contribuer aux efforts consentis par le Sénégal pour élaborer et mettre en œuvre sa nouvelle stratégie de croissance à l'horizon 2035. Cette stratégie est explicitée dans **le Plan Sénégal Emergent** (PSE), adopté en février 2014[2]. Elle se décline selon trois axes principaux: (i) Transformation structurelle de l'économie basée sur le développement des potentialités sur l'ensemble du territoire ; (ii) Amélioration significative des conditions de vie et réduction des inégalités sociales ; (iii) Renforcement de la sécurité, de la stabilité et de la gouvernance.

La revue de l'urbanisation ambitionne d'évaluer la contribution des villes à la croissance et à la modernisation de la société sénégalaise, et à souligner les principaux enjeux auxquels le Sénégal est confronté en termes de développement urbain et de gouvernance locale.

Historiquement, au Sénégal, **l'urbanisation** constitue une réalité importante de l'économie et des politiques publiques :

- Au moment de son Indépendance, le Sénégal était l'un des pays les plus urbanisés d'Afrique sub-saharienne, devant le Ghana et la Côte d'Ivoire. Il devait cette situation privilégiée au lien étroit entre développement agricole et urbanisation qui avait conduit à faire émerger une armature urbaine relativement structurée et équilibrée ;
- En 1972, la Banque Mondiale décidait d'y réaliser son premier Projet de Développement Urbain (Projet des Parcelles Assainies—1972–1981) dont l'objectif était, au travers de deux opérations d'aménagement de parcelles à Dakar et à Thiès, de définir les contours d'une politique volontariste d'équipement de terrains pour l'habitat du plus grand nombre, en zone urbaine ;
- En 1989, le Sénégal créait, avec l'appui de la Banque Mondiale, la première AGETIP du continent, dont l'objectif était de combattre le chômage des jeunes en ville, en développant des travaux à haute intensité de main d'œuvre ; cette agence allait notamment installer durablement les mécanismes de maîtrise d'ouvrage déléguée permettant aux villes de l'intérieur d'accéder plus facilement aux financements internationaux ;
- En 1996, l'Etat du Sénégal adoptait de nouvelles lois sur la décentralisation et s'engageait dans un programme innovant et pragmatique de partenariat entre l'Etat et les villes existantes, concrétisé par les Contrats de Ville et la relance du crédit municipal, le tout orchestré par l'Agence de Développement Municipal ; le Programme d'Appui aux Communes (PAC) allait permettre d'accompagner les communes, dans leur politique d'investissement et de renforcement des capacités, jusqu'en 2013, année de clôture du Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités Locales (PRECOL).

Ces politiques ont contribué à asseoir la stabilité et la bonne gouvernance, qui caractérisent aujourd'hui le Sénégal. Elles ont toutefois peu agi sur les vecteurs d'un développement économique local durable : (i) les investissements municipaux réactivés par l'AGETIPE et l'ADM sont restés modestes en volume, faute de réformes suffisantes en matière de décentralisation effective des compétences et des moyens ; (ii) l'utilisation du levier foncier comme moteur du financement de l'urbanisation, n'a pas connu d'application sur la durée, en raison des obstacles de la législation foncière et de l'insuffisance des efforts de planification urbaine ; (iii) enfin, la multiplication des agences de maîtrise d'ouvrage déléguée (AGETIPE, ADM, AGEROUTE, APIX, ADL, etc.) a contribué à entretenir une certaine confusion institutionnelle, dans un secteur, qui souffrait par ailleurs d'un manque de planification à moyen et long termes, et d'une faible capacité d'action des acteurs municipaux.

En 2014, l'adoption de **l'Acte III de la Décentralisation** inaugure une nouvelle étape et de nouveaux défis pour le secteur urbain au Sénégal :

[2] Préparé sous l'autorité directe du Chef de l'Etat et d'un Comité de Pilotage présidé par le Premier Ministre. Un Bureau Opérationnel de suivi du PSE (BOS) a été mis en place pour faciliter sa mise en œuvre.

- La communalisation intégrale du territoire bouscule la définition du secteur urbain jusque-là défini comme l'ensemble des Communes, les territoires ruraux étant administrés par des Communautés Rurales ; cette évolution oblige à proposer une nouvelle définition du secteur urbain prenant davantage en compte les spécificités démographiques et économiques de ce secteur (par différence avec la définition administrative retenue jusqu'à maintenant au Sénégal) ;
- Les financements disponibles dans le cadre des transferts de l'Etat aux Communes, qui allaient jusqu'à maintenant principalement aux villes, vont devoir désormais être partagés avec l'ensemble des nouvelles Communes; de même, les ressources propres des villes composant l'agglomération de Dakar et de Thiès vont devoir être partagées avec les communes d'arrondissement désormais considérées comme des communes de plein exercice ; ces évolutions constituent un risque réel de saupoudrage et de diminution des capacités d'investissement des villes, si elles ne s'accompagnent de mesures consistant à augmenter sensiblement les ressources mises à disposition du secteur urbain;
- Les thèmes de l'intercommunalité et de la solidarité mis en avant par l'Acte III de la Décentralisation nécessitent la mise en place de nouveaux mécanismes de gouvernance et de financement territorial, dont il faudra s'assurer de la pertinence par rapport aux exigences faites aux villes de devenir plus compétitives et de contribuer aux objectifs de croissance du pays dans son ensemble ; plus spécifiquement, la multiplication du nombre de Communes, notamment au sein de l'agglomération de Dakar, pose la question de la mise en place d'une gouvernance métropolitaine effective ; de même , à l'intérieur du pays, les incitations aux regroupements intercommunaux nécessitent de disposer de mécanismes d'incitation efficaces.

En conséquence, il est attendu que la Revue de l'Urbanisation alimente les réflexions engagées à la fois dans le cadre de PSE et de l'Acte III de la Décentralisation, dans le sens d'une amélioration de la contribution des villes aux objectifs de développement.

Les villes, et plus particulièrement **Dakar,** sont amenées à jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la stratégie de croissance accélérée : les caractéristiques de l'économie sénégalaise font, depuis longtemps, de Dakar le principal centre de productivité du pays. Son poids dans l'ensemble sous—régional (CEDEAO, UEMOA) et international a toutefois besoin d'être confirmé et très probablement repensé.

L'émergence de territoires urbains compétitifs à l'intérieur du pays, connectés à leurs régions, constitue par ailleurs un enjeu crucial dans la recherche d'un développement territorial qualifié par les Autorités d'inclusif, de solidaire, et d'équilibré.

Messages-clés

Les principaux éléments de diagnostic qui émergent de la Revue de l'Urbanisation sont les suivants :

- **Au Sénégal, la question urbaine est dominée par Dakar :** le Sénégal est un pays d'urbanisation ancienne, mais Dakar concentre aujourd'hui 25 % de la population du pays, 55 % du PIB national, 80 % des entreprises et des emplois modernes, ou encore 87 % de la fiscalité locale. La ville accumule les bénéfices d'une économie nationale largement extravertie, marquée par la concentration des investissements dans la ville capitale à des conditions optimales, en termes de coûts de production et d'environnement. Le taux de pauvreté y est de 10 points inférieur à la moyenne nationale, en dépit des différences de situations qui prévalent entre la Ville de Dakar proprement dite et le reste de l'agglomération, constitué notamment de Pikine et Guédiawaye qui concentrent les quartiers précaires les plus étendus du pays, peuplés par les dernières vagues de l'exode rural en provenance des régions de l'intérieur (y compris des villes les plus proches comme Thiès ou Kaolack).
- **Les grands projets structurants[3] ont modifié le périmètre du Grand Dakar, qui s'étend désormais jusqu'aux limites de la région de Thiès, et contribuent à confirmer le rôle international de la capitale.** Cette transformation rapide s'accompagne de l'actualisation du SDAU de Dakar par la DUA[4] dont les limites sont élargies de manière à couvrir l'ensemble de ces nouveaux enjeux. Par ailleurs, l'ANAT a engagé une réflexion sur un schéma régional structuré autour du triangle Dakar-

[3] Nouvel aéroport, modernisation du Port de Bargny et Zone Economique Spéciale Intégrée de Dakar, autoroute Dakar-Thiès, Pôle de Diamniadio, etc.

[4] Appuyée par la JICA.

Thiès-Mbour qui ouvre de nouvelles perspectives autour des synergies et potentialités à développer à l'échelle de ce territoire. Ces documents pourraient être utilement complétés par une réflexion sur la mise en place d'une gouvernance adaptée et capable de répondre aux enjeux métropolitains : notamment en matière de transport, d'urbanisme, d'habitat, d'environnement (érosion côtière, inondations, protection des zones maraîchères, etc.), de développement économique et de développement des grands projets structurants. La situation actuelle est caractérisée par un saupoudrage des centres de décision (on dénombre notamment 53 collectivités de plein exercice dans le Grand Dakar) et par une multiplication des initiatives d'aménagement au gré des opportunités de financement. Cette situation comporte un certain nombre de risques, qui pourraient mettre en péril la réussite du projet de transformation de la Presqu'île du Cap Vert dans son ensemble, et avoir des impacts irréversibles sur les performances économiques du pays: le développement d'un Grand Dakar économiquement compétitif doit encore s'imposer, par ses avantages comparatifs, face aux grands projets urbains développés par les autres capitales portuaires d'Afrique de l'Ouest (Lagos, Abidjan, Cotonou, ou même Conakry). L'amélioration de la mobilité urbaine, l'aménagement de zones d'activités et de services permettant de répondre aux attentes des investisseurs, mais également la mise à disposition d'une main d'œuvre formée et une amélioration du climat des affaires en constituent les points forts.

- **L'émigration internationale (3 millions de Sénégalais vivent en dehors du Sénégal) touche aujourd'hui majoritairement Dakar** (la moitié des émigrés sont nés à Dakar), révélant l'impact des difficultés économiques auxquelles fait face la population, y compris dans la capitale. Cette situation n'empêche pas Dakar de rester la destination principale des migrations internes, notamment en provenance des villes situées à moins de deux heures de la capitale (Thiès, Diourbel et Kaolack). Ces migrations ainsi que la croissance démographique contribuent à accroître les problèmes liés à la gestion et au développement urbain de Dakar. En conséquence, les efforts d'investissement en direction de Dakar doivent être poursuivis ; le souci de rééquilibrage et de réduction des inégalités territoriales ne doit pas se faire contre le développement d'une capitale compétitive ;
- **Les efforts se prolongent en direction de l'intérieur autour de trois axes principaux de développement (corridors): Dakar-Thiès-Touba, Dakar-Mbour-Kaolack et Dakar-Louga-Saint Louis.** On estime qu'en 2050, les trois quarts des 16 millions d'urbains vivront à l'ouest d'une ligne Richard Toll—Touba—Kaolack, qui sera donc soumise à une demande très forte en termes d'habitat et de services. Les efforts engagés en termes d'équipements structurants vont dans la bonne direction et confirment les tendances de l'urbanisation. En revanche, dans ces conditions, le soutien aux villes et territoires défavorisés, situés à l'Est de cette ligne nécessiterait des efforts considérables : aménagement du Fleuve Sénégal, désenclavement de la Casamance, développement de la région minière de Kédougou, etc. La vision, élaborée dans les années 80 et 90, consistant à faire jouer à toutes les Capitales Régionales un rôle de métropoles d'équilibre capables de contrebalancer la prépondérance de Dakar (cf. PGAT de 1994) nécessitera sans doute d'être réexaminée. L'amélioration du taux de couverture de ces villes par les services urbains de base restera toutefois prioritaire dans l'ensemble de ces villes. La poursuite des efforts de spatialisation des politiques publiques (programmation régionale des investissements de la SNDES 2013–2017) et la mise en place de dispositifs permettant de disposer d'une vision objective des potentialités à développer par ville et par territoire s'avèrent en ce sens indispensables.
- **Le réseau de transport interurbain désenclave aujourd'hui la plupart des villes du pays, à l'exception notoire de la Casamance**[5] **:** La programmation des interventions sur le réseau est fonction de l'intensité du trafic, encore une fois principalement concentré sur Dakar et sur sa zone d'influence immédiate. Ce réseau a été considérablement amélioré par les investissements réalisés dans le cadre des projets transports ; le principal défi est depuis quelques années son maintien en état à travers notamment la gestion du FERA (Fonds d'Entretien Routier Autonome). Il est en revanche confirmé que l'absence d'interconnexion route-rail-maritime-air constitue un frein au développement économique de l'ensemble du pays et donc des villes de l'intérieur : désenclavement des zones de production agricole et minière, mais surtout connexion avec le reste de la sous-région qui semble s'être réorganisée en faveur d'Abidjan, de Lomé ou de Cotonou. La remise en fonctionnement de la ligne de chemin de fer entre Dakar et Bamako, de même que la réhabilitation de sept aéroports régionaux programmés par le PSE devraient avoir des effets importants.

5 La Casamance est isolée du reste du pays pour plusieurs raisons et notamment en raison de l'absence de pont sur le fleuve Gambie.

- **L'amélioration de l'habitat constitue le principal enjeu de gestion urbaine à Dakar et dans les principales villes du pays.** Le secteur urbain est dominé par la question de l'amélioration de l'habitat, notamment à Dakar. Le déficit en logements (y compris parcelles aménagées) est estimé entre 150 et 200 000 à Dakar, et à plus de 300 000 à l'échelle du territoire. Les difficultés rencontrées par l'Administration pour répondre à cette demande ont entraîné une aggravation du phénomène de l'habitat spontané au cours des dernières années : 40 % de la superficie de l'agglomération dakaroise et 25 % dans les villes de l'intérieur[6] (soit 7.000 ha au total pour les principales villes, dont plus de 4.000 dans l'agglomération dakaroise)[7]. Le MUH estime ainsi à 30 % le taux de couverture des villes par des plans d'urbanisme, notamment en raison des difficultés touchant l'efficacité des procédures : (i) lenteur dans l'élaboration des documents de programmation[8], (ii) résistance des élus et autorités traditionnelles aux contraintes, qui résulteraient d'un urbanisme planifié, (iii) priorités accordées aux opérations d'aménagement ponctuelles. Les terrains aménagés par l'Etat ainsi que l'ensemble des dispositifs d'aide au logement ne ciblent qu'un segment étroit de la demande : les salariés, notamment du secteur public. Or, plus de 80 % de la production de logement urbain sont assurés en auto-construction, c'est-à-dire par les habitants eux-mêmes, sur des terrains généralement peu ou pas aménagés.
- **Cette réalité est contrebalancée par la recherche constante d'équilibre et d'égalité entre les territoires :** le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) de 1994 fait de ces principes des axes clés, mais n'a pas permis d'identifier de solutions permettant d'en assurer la mise en œuvre. En effet, plus de 50 % de la population sénégalaise reste rurale pour une productivité agricole inférieure à 15 % du PIB ; les deux tiers de la valeur ajoutée continuent de reposer sur le secteur tertiaire, principalement urbain et dakarois ; la hiérarchie des villes (pôles régionaux, centres industriels régionaux, centres tertiaires, etc.) définie par le PNAT n'a pas eu d'effet notoire. Ceci milite pour une révision des principes directeurs du PNAT dans le cadre de sa mise à jour, actuellement en cours. De même, les rapports économiques traduisent une certaine réticence à faire de Dakar et de la Ville en général un moteur de croissance et de bien-être. La ville est souvent considérée comme lieu d'émergence d'une nouvelle pauvreté, faute d'industrialisation et de capacité des pouvoirs publics à encadrer la flambée des coûts des services de base,, ou de contribuer à générer suffisamment d'emplois modernes. Le rôle économique des villes, leur effet d'entraînement sur les zones rurales est rarement souligné.
- **Toutefois, les contraintes imposées à l'utilisation du foncier comme levier de financement de l'urbanisation limitent considérablement les interventions en matière d'amélioration de l'habitat.** La loi de 1964 sur le domaine national est perçue comme la principale contrainte à l'ouverture à l'urbanisation des zones périphériques de Dakar et des principales villes du pays. Toutefois, la récupération des charges foncières par la vente des terrains constitue également un élément stratégique du financement de l'urbanisation à faire évoluer au Sénégal[9]. Le principal frein à la production de logements est l'absence de structure en charge de l'aménagement foncier en dehors du MUH et des collectivités locales (depuis la dissolution de la SCAT-URBAM en 2000). Le MUH annonce la création de 25 Pôles Urbains d'ici 2035, dont 5 dans la zone qualifiée de prioritaire de Dakar-Thiès-Mbour. Compte tenu de l'importance des sites, de la complexité des programmes envisagés (programmes intégrés de type villes nouvelles, impliquant d'importantes infrastructures hors-site), le recours à un aménageur public devrait s'imposer. Ce dernier point pose toutefois question, l'administration semblant souhaiter coordonner directement ces vastes opérations d'aménagement à partir de ses services (principalement la DUA au MUH), et de plusieurs comités de pilotage interministériels. Pour pallier les difficultés de coordination, l'Etat a mis en place, *la Délégation Générale à la Promotion des Pôles Urbains* (mai 2014).
- **La volonté de donner une dimension économique à l'action des collectivités locales par le rapprochement du développement local, de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, en un seul ministère est à souligner.** En dépit d'une augmentation remarquable

6 Données 2004. Ces pourcentages peuvent paraître faibles ou sous-estimés lorsqu'on les compare aux 62 % d'Africains urbains vivant dans des quartiers précaires à l'échelle du continent. La différence provient probablement de la définition plus ou moins restrictive donnée à l'habitat informel (régime foncier, mode d'occupation du sol, niveau d'équipement, niveau de revenu de la population résidente).

7 Source : Fondation Droit à la Ville.

8 Moyens insuffisants du MUH

9 A l'occasion des partenariats établis récemment avec le Maroc, dans le secteur de l'habitat et du développement urbain, voir l'expérience de ce pays tant en termes de valorisation du foncier public que de régulation de son affectation entre les différentes demandes exprimées (du très social au haut standing).

au cours des dix dernières années, les finances locales (y compris communautés rurales, communes d'arrondissement et régions) ne représentaient en 2011, que 1,8 % du PIB, 6 % des dépenses de l'Etat (dont 1,5 % financés par des transferts financiers de l'Etat aux communes) ou encore qu'1,1 % de la FBCF. Les ressources humaines des collectivités locales restaient également étonnamment limitées, avec très peu de services techniques et de prérogatives en termes de développement local. Ainsi, l'Etat et les concessionnaires nationaux restent, sans conteste, les principaux investisseurs publics dans les territoires urbains, militant en faveur d'une approche concertée et partenariale des actions de développement. Les expériences de contractualisation menées par le Sénégal depuis le milieu des années 90 (Contrats de ville financés dans le cadre du PAC et du PRECOL) devraient faciliter l'émergence de ces nouveaux partenariats à établir autour du développement local. Ceci nécessite toutefois de revoir les mécanismes de financement (prêts et subventions), et de développer l'intercommunalité notamment à Dakar (et sur d'autres bases que celles retenues au début des années 2000 pour la CADAK et la CAR).

Recommandations

Les recommandations et pistes d'actions résultant des principaux éléments de diagnostics présentés plus haut sont les suivants :

Planification territoriale

- **La révision des documents de planification de Dakar et de son agglomération** est une priorité qui devrait contribuer à confirmer la prééminence de la ville et son rôle international. L'actualisation du SDAU du Grand Dakar engagée avec l'appui de la JICA, ainsi que le Schéma Régional de Dakar-Thiès-Mbour conçu par l'ANAT constitue les deux documents principaux de planification. Ils seront complétés par des plans d'aménagement sur certaines zones spécifiques de nature stratégique, permettant notamment de clarifier le sort réservé aux zones urbanisées inondables de Pikine et de Guédiawaye, aux Niayes et réserves naturelles à préserver, à la consistance des Pôles urbains en limite Est de la région de Dakar. Il s'agira d'en coordonner les résultats avec le Plan de Déplacements Urbains du Grand Dakar et d'en tirer les enseignements qui s'imposent. Il s'agira également d'évaluer les implications de ces développements en termes de gouvernance métropolitaine.
- **Le rééquilibrage des territoires au profit des villes de l'intérieur** nécessite de pouvoir s'appuyer sur une vision réaliste des potentialités et de leurs retombées. La révision du Plan National d'Aménagement du Territoire engagée en décembre 2014 devrait permettre de disposer bientôt d'une base de réflexion spatialisée et actualisée sur la hiérarchie des villes et de leurs régions économiques. Il est attendu que ce nouveau Plan permette également de clarifier la définition des Pôles Territoires et des Pôles Urbains, les actions à mener pour développer la zone littoral et l'activité portuaire, pour optimiser les corridors stratégiques au départ de Dakar, pour désenclaver la Casamance et améliorer les connections route et rail avec les pays limitrophes. Ces éléments devraient permettre de reconsidérer l'armature urbaine qui ressortait du PNAT précédent et de hiérarchiser les interventions sur le secteur urbain.
- **Les deux grands programmes que sont PSE et l'Acte III de la Décentralisation** devraient être complétés par des actions concrètes au niveau territorial. Ceci pourrait être facilité par un prolongement de l'exercice PSE au niveau des principales villes et régions permettant notamment d'évaluer le poids économique de ces espaces, les potentialités à développer créatrices d'emplois et de valeur ajoutée, et leurs contributions au programme national de croissance. La méthodologie reste à établir, en articulation avec les « audits urbains » et les documents d'urbanisme développés au niveau des villes.
- **La couverture des villes principales par des documents d'urbanisme à jour.** Ce travail pourrait s'accompagner d'une réflexion sur la définition du contenu et de la portée des documents à préparer ; les périmètres de planification pourraient également être revus de manière à permettre, le cas échéant, de s'adapter aux intercommunalités développés autour de certaines villes. Ces différents éléments supposeraient une révision des dispositions du Code de l'Urbanisme.

Economie urbaine

- **L'intérêt porté aux développement économique des villes,** en complément de la priorité que continue de représenter l'amélioration des conditions de vie des habitants dans l'ensemble des villes du pays, devrait induire une nouvelle générations de projets basés sur des montages en partenariat.
- **La pertinence et la faisabilité des projets d'implantation de services de haute qualité envisagés notamment à Dakar doivent être confirmées, et s'accompagner de mesures à l'échelle des ambitions présentées.** Des outils appropriés doivent être proposés à leurs promoteurs (solutions immobilières, infrastructures d'accompagnement, financement *ad hoc*). Des réserves foncières dédiées doivent également être préservées afin de permettre l'implantation de ces nouvelles activités.
- **L'amélioration de l'environnement des affaires de même que l'intégration du secteur informel dans l'économie moderne constituent des conditions déterminantes du développement des villes au Sénégal.** Il faut prévoir des mesures permettant de lever les barrières à l'entreprenariat, d'améliorer la transparence (objectif passer au 100ème rang du *Doing business* en 2018), et mettre en place des instruments capables d'intégrer progressivement le secteur informel à l'économie moderne (micro-crédit, fiscalité, protection sociale).
- **Les programmes de développement économique spécialement tournés vers les jeunes, à Dakar, mais également dans les villes de l'intérieur,** pourraient être identifiés et soutenus dans le cadre des compétences développées au sein des Pôles-territoires en matière de formation professionnelle et de soutien aux initiatives de développement économique, et plus largement dans le nouveau cadre institutionnel et opérationnel la décentralisation ;
- **La mise au service du développement local, des circuits financiers générés par les transferts des migrants et les prêts accordés par les organismes de micro-finance (Villes ou territoires)** devrait être stimulée, pour aller vers une optimisation de la valeur ajoutée, mais aussi vers une limitation des impacts spéculatifs.

Amélioration des services urbains

- **Des solutions plus à l'échelle des besoins des municipalités en termes de documents de planification spatiale et d'investissement** sont à développer de manière à accélérer le taux de couverture des villes, et à rendre plus opérationnelle l'action publique. Il est important que le Ministère en charge de l'urbanisme engage une réflexion sur la révision de la définition de ces documents de manière à rattraper le retard accumulé.
- **La réalisation d'infrastructures structurantes** devraient être encouragée, et mobiliser conjointement les échelons locaux et centraux, par exemple dans de futurs **contrats de Ville.** Dans ce cadre, **la gestion des déchets, l'assainissement et le drainage** sont des secteurs prioritaires.
- **Améliorer l'accès au foncier en proposant plus de terrains aménagés, adaptés à la demande, s'avère prioritaire.** Ceci suppose que plusieurs conditions soient mises en place, à la fois juridiques (révision de la loi de 1964), urbanistiques (adaptation des standards), financières (récupération de la charge foncière) et opérationnelles (présence d'aménageurs, développement de partenariat avec les autorités traditionnelles, etc.). Une commission de révision de la loi de 1964 sur le domaine national travaille depuis plusieurs mois ; les résultats de ses travaux devraient être intégrés dans la réflexion sur la décentralisation et le développement urbain.
- **Les pôles urbains représentent une opportunité pour améliorer l'habitat et proposer une offre de logement.** Encore faut-il que les programmes et les normes d'aménagement et de construction sur lesquels ils reposent, correspondent à des besoins réalistes et adaptés aux populations cibles tant en termes quantitatifs que d'accessibilité financière. La difficulté à répondre à une demande sociale à très sociale par une offre de logements neufs, nécessite de mixer les produits proposés et d'y inclure probablement une part significative de parcellaire à valoriser en auto-construction. Un pilotage professionnel des pôles urbains, accompagné par une bonne coordination interministérielle à même d'accompagner les projets des services et infrastructures hors site nécessaires à leur fonctionnement, est à la fois indispensable et exigent.
- **La résorption des quartiers précaires et sous-équipés constitue une priorité pour l'agglomération de Dakar et la plupart des capitales régionales.** Plusieurs solutions, de la restructuration in site à la relocalisation (en cas notamment d'installation dans les zones inondables), en passant par le simple équipement des sites en services de base seraient à envisager ; ces actions reposent pour l'essentiel sur l'initiative des collectivités locales qui manquent de ressources et de moyens opérationnels

d'intervention. Au même titre que les infrastructures et équipements structurants mentionnés plus haut, il reste à confirmer la priorité de ce type d'opération et à mettre en place des outils et procédures adaptés à ce type de projets.

- **La question de la mobilité urbaine** dans l'agglomération de Dakar nécessite d'articuler plan de développement urbain et plan de transport. Le déplacement progressif de grands équipements à l'Est de l'agglomération fait évoluer les solutions d'amélioration de la mobilité urbaine jusque là appliquées. Il est donc particulièrement important que les efforts de planification urbaine à l'échelle de l'agglomération prennent en compte les implications en termes de transport collectif.

Gouvernance territoriale

- **La clarification du partage des compétences entre les différents échelons d'intervention, y compris l'Etat.** L'Acte III reste encore flou sur cette répartition des compétences, à Dakar et à l'intérieur du pays. Ce point nécessitera d'être clarifié de manière à préciser notamment l'effort de financement à apporter au secteur et sa répartition entre les différents acteurs. Quelque l'effort de décentralisation retenu, un renforcement des moyens techniques et humains sera nécessaire au niveau local, départemental et central.
- **Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage municipale.** La faiblesse de la maîtrise d'ouvrage municipale est l'une des contraintes majeures à l'évolution du secteur urbain (faiblesse des services techniques municipaux, faible niveau d'encadrement, etc.). Des efforts importants de formation doivent encore être engagés pour rendre les communes viables et pour en faire de véritables acteurs du développement urbain. Ceci ne doit pas forcément s'accompagner d'une disparition des dispositifs de maîtrise d'ouvrage déléguée, mais devrait en modifier les modalités.
- **Le développement de mécanismes d'intercommunalité.** Ce développement est inscrit dans l'Acte III, mais il nécessite d'être clarifié dans son contenu et sa portée : définition des différents montages de coopération inter-CL en fonction des objectifs poursuivis et des contraintes de mise en œuvre. L'exercice pourra prendre une signification différente à Dakar, où l'intercommunalité est déjà plus ou moins en place, à travers l'échelon ville ainsi qu'à travers la CADAK et la CAR, et à l'intérieur du pays, où elle n'a pas encore été expérimentée.
- **La mise en place d'une gouvernance appropriée pour le Grand Dakar constitue une priorité pour les prochaines années.** Les différentes options doivent être étudiées (intercommunales, supra-communales ou par simple entente entre collectivités existantes), ce qui a commencé à être fait avec l'appui de la Banque. L'option qui sera retenue sera nécessairement progressive ; elle devra s'accompagner d'un renforcement des moyens de programmation des investissements dans la zone métropolitaine, garantissant la coordination entre les opérations, les grands projets, les transports, les interventions des collectivités locales, de l'Etat et des autres acteurs du développement local. Cette option nécessitera également d'identifier rapidement des solutions à la question de la répartition des ressources entre les différents échelons intervenant sur le territoire métropolitain afin d'en optimiser l'usage.
- **La révision de la loi de 1964 sur le domaine national.** L'objectif serait de faciliter l'ouverture à l'urbanisation des extensions urbaines, de rendre plus transparentes les procédures d'attribution des parcelles et de limiter la spéculation foncière. La révision de la loi de 1964 s'impose par ailleurs dans le cadre de la mise en œuvre de l'Acte III de la Décentralisation qui, par la communalisation intégrale du territoire, fait naturellement évoluer le statut des terres (de rural à urbain) et donc, les procédures qui leur sont applicables.
- **La mise en place d'un aménageur public** doté des prérogatives et moyens suffisants pour acquérir et aménager les terrains nécessaires aux grandes opérations d'habitat programmées à Dakar et à l'intérieur du pays et les commercialiser au profit de promoteurs et de particuliers, en assurant l'équilibre financier des opérations ; l'APIX assurant ce rôle pour le développement de zones d'activités.

Financement de l'urbanisation

- **La préparation d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme du Secteur Urbain (CDMT).** L'objectif serait d'évaluer les ressources publiques (directes et indirectes ou incitatives) affectées au secteur urbain au cours des cinq à dix dernières années (Etat, Collectivités Locales, Concessionnaires, Agences) et les perspectives d'évolution sur les dix prochaines années. Cet exercice aurait notamment pour intérêt d'argumenter sur les principaux sous-secteurs de concentration de la dépense publique. Il n'intègrerait pas les financements privés (pourtant majoritaires) mobilisés pour financer l'urbanisation ;

leur évaluation peut être menée en complément ou en parallèle, avec d'autres méthodes.

- **La territorialisation des politiques publiques. Cet objectif des Autorités pourrait être d'autant mieux atteint,** qu'il serait précédé de la réalisation d'un CDMT sectoriel. La territorialisation se matérialiserait par une nouvelle nomenclature des interventions programmées au Budget d'Investissement de l'Etat et des Agences et Structures parapubliques et par la mise en place de mécanismes de suivi et de monitoring. Avec la disparition des régions, la Commune redevient, avec les nouveaux départements, un acteur clé de la territorialisation des dépenses publiques.
- **La montée en puissance des finances locales est une priorité et cela quelque soit le nouveau partage des compétences qui ressortira de l'Acte III de la Décentralisation.** Elle doit concerner les quatre piliers du financement : les dotations et transferts de l'Etat, les bailleurs, les emprunts, et l'autofinancement, c'est-à-dire la fiscalité. Les fonds aux communes (FECL, FDD) doivent être redéfinis, utilisant mieux des critères objectifs de répartition. Des ressources fiscales stables et une solution de véhicule financier pour accorder des prêts aux collectivités doivent être trouvées.
- **Identifier la ou les solutions opérationnelles à une relance du crédit aux communes, en prolongement de l'expérience ADM 1997–2009.** Ces solutions devront prendre en compte les leçons tirées des expériences antérieures au Sénégal (CCC et ADM) et dans d'autres pays en développement et pays développés. Les récents débats autour de l'émission obligataire de la ville de Dakar montre la nécessité de l'organisation d'une ingénierie financière efficace pour le financement des investissements locaux, donc urbains.

Prochaines étapes

La Banque Mondiale a mis à disposition du Ministère en charge de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, une assitance technique ponctuelle qui a démarré ses activités début 2015. Les thèmes de réflexion portent en priorité sur les aspects institutionnels et financiers de la mise en œuvre de l'Acte III de la Décentralisation : le système de financement des collectivités locales, la gouvernance métropolitaine du Grand Dakar, l'intercommunalité, etc. Il est attendu que le dialogue aisni engagé avec les Autorités alimente la préparation d'un nouveau projet d'appui au secteur urbain et municipal, prenant la suite du PAC et du PRECOL.

- **Système de financement des collectivités locales :** La question du financement se pose à plusieurs échelles : à la fois celle du financement global du nouveau paysage institutionnel instauré par l'Acte III et du partage de ressources entre l'Etat et les collectivités locales, celle plus locale ou spécifique de l'amélioration de la mobilisation des ressources et notamment de la fiscalité locale, celle du financement des investissements locaux, ou encore de l'intercommunalité. Le poids des budgets locaux reste très faible au Sénégal (moins de 2 % des dépenses de l'Etat), cela en dépit des efforts déployés depuis 1996 pour soutenir la décentralisation. Ce pourcentage n'intègre pas les nombreux investissements municipaux réalisés en maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des communes, et généralement financé majoritairement par des fonds extérieurs ou de l'Etat. Les recommandations relatives au système de financement des collectivités locales portent donc sur l'augmentation des capacités financières des communes, à travers une évolution de la politique des transferts financiers, la réduction de la dépense fiscale (exonérations, notamment sur le foncier bâti), une péréquation équitable des ressources disponibles, la stimulation de solutions intercommunales, etc. D'importants efforts peuvent encore être fait en matière de recouvrement des recettes par une meilleure couverture du territoire par les services fiscaux et l'utilisation des outils et procédures développés ces dernières années permettant de mieux localiser et évaluer la matière imposable, d'informatiser la chaîne fiscale, de mieux impliquer les communes, etc. L'augmentation des ressources au niveau local, par une plus grande implication du secteur privé dans la mise en place et l'exploitation d'équipements et de services publics locaux reste encore embryonnaire.
- **Gouvernance métropolitaine :** La question de la gouvernance métropolitaine concerne le Grand Dakar tel qu'il se dessine avec ses 2,7 millions à 3 millions d'habitants et sa concentration des potentialités économiques du pays. Les enjeux sont ceux du renforcement de la compétitivité de ce territoire dans l'ensemble Ouest-Africain et au-delà, et de l'amélioration des conditions

de vie de l'ensemble de ses habitants. La nouvelle configuration de la presqu'ile avec le développement du Pôle de Diamniadio a conduit l'ANAT à développer un scénario de développement articulé autour d'un triangle constitué de trois pôles : Dakar, Thiès et Mbour. Cette orientation a été en partie reprise par la DUA dans le cadre de la préparation du SDAU de Dakar dont le périmètre est élargi à une partie de la région de Thiès. En parallèle, la nouvelle étape franchie en matière de décentralisation renvoie un paysage institutionnel morcelé, caractérisé par l'émiettement des responsabilités et des moyens, tant au niveau local[10] que central[11], qui répond de manière insatisfaisante aux enjeux soulevés dans le PSE. La superposition de deux échelons intercommunaux, avec l'échelon ville (Dakar, Pikine, Guediawaye, Rufisque) et la CADAK-CAR (plus l'Entente entre les deux), introduit dans ce paysage complexe une nouvelle problématique qui pourrait prendre de l'ampleur avec la perspective d'émergence de nouvelles intercommunalités sur les territoires nouvellement développés de l'agglomération. Il s'agit donc, à travers le thème de la gouvernance métropolitaine, de réfléchir sur la question de l'adéquation entre (i) territoire fonctionnel et (ii) territoire institutionnel : comment faire valoir que la métropole est l'échelle pertinente pour résoudre les problèmes de transport, de logement, d'environnement, ou de développement économique ? Quelles seraient les modalités adaptées de gouvernance à l'échelle du Grand Dakar, sachant que les choix effectués dans ce domaine sont rarement basés sur des considérations théoriques ou techniques, et relèvent généralement d'alliances et de compromis politiques. Comment dépasser la méfiance généralement suscitée par les structures métropolitaines généralement perçues comme des contre-pouvoirs potentiels, tant par l'Etat que par les Communes membres ? La réflexion engagée porte sur : (i) Les hypothèses relatives au périmètre métropolitain (une partie des aménagements structurants déborde sur la région de Thiès comme le nouvel aéroport) ; (ii) Les secteurs stratégiques et prérogatives principalement ciblés comme devant impliquer une mise en cohérence métropolitaine : aménagement foncier, habitat, transports, déchets, environnement, zones d'activités, etc. ; (iii) Les outils d'intervention : documents permettant de définir la vision sur le développement métropolitain (SDAU et autres documents de planification sectorielle) ; agences techniques (CETUD, APIX, AGETIP, ADM, Entente, etc.), ministères associés et partenaires privés (concessionnaires de services publics, promoteurs immobiliers, autorités portuaires, etc.) ; procédures d'intervention ; (iv) Les financements mobilisés (financements locaux, nationaux, extérieurs, publics-privés), et enfin ; (v) Sur la gouvernance à mettre éventuellement en place pour coordonner les interventions par projet : divers scénarios ont été présentés, illustrés par des exemples étrangers (boite à outils) qui soulignent la diversité des montages adoptés :

- Deux expériences de **supra-communalité** (structures métropolitaines élues au SU direct) : Londres (GLA : *Greater London Authority*) et Madrid (CAM : Communauté Autonome de Madrid) ;
- Deux exemples **d'intercommunalité métropolitaine** (grandes intercommunalités issus des communes membres) : l'exemple français et l'exemple italien ;
- **La gouvernance métropolitaine par les processus (ententes):** c'est-à-dire sans structure métropolitaine à proprement parlé (cas de Turin et de Barcelone).

- **Intercommunalité :** la question concerne encore Dakar, mais également les villes de l'intérieur. Les expériences d'intercommunalité sont encore embryonnaires au Sénégal, et surtout n'ont pas été probantes (cf. la Communauté Urbaine de Dakar et depuis 2004, la CADAK et la CAR mises en place au début des années 2000, également dans le Grand Dakar) ; en dehors de ces structures, l'intercommunalité se limite à la mise en place d'ententes entre communes autour d'un projet commune, sans création de structures à part entière ; aucune disposition en termes de gouvernance, de compétences ou de finances n'a été adoptée pour stimuler l'intercommunalité. Le sujet revêt une nouvelle importance avec l'adoption de l'Acte III et la communalisation intégrale du territoire, cela à deux niveaux : le grand nombre de petites communes incite à la mise en commun de moyens permettant d'obtenir des économies d'échelle et de favoriser le développement de projets plus consistants, (ii) les zones d'extension des villes débordent de plus en plus sur les territoires des communes limitrophes et nécessitent la gestion commune et partagée de ces nouveaux quartiers, (iii) plus précisément à Dakar, la superposition de deux

10 48 communes de plein exercice, 4 villes dont les compétences doivent être revisitées sur la base des moyens qui leur sont dorénavant accordés, 4 départements, 2 structures intercommunales—CADAK et CAR—tentant d'intervenir de manière combinée sur l'ensemble du territoire à travers l'Entente CADAK-CAR

11 Multiplicité des agences sectorielles, absence de document de planification partagée, etc.

échelons intercommunaux au travers des villes et de la CADAK et de la CAR incite également à revoir l'organisation. Ces différents sujets ont fait l'objet de premières recommandations et suscité des débats intéressants.

Le Sénégal des villes

Synthèse du Chapitre

Les principaux constats développés dans ce premier chapitre consacré aux **tendances de l'urbanisation** sont les suivants :

- Le Sénégal est **un pays d'urbanisation ancienne.** Son armature urbaine est une construction historique, dont l'évolution s'est faite, d'abord au gré de l'exploitation des potentialités principalement agricoles de certains territoires (région du Fleuve, région arachidière, etc.), puis a été guidée par la tertiarisation de l'économie nationale et les migrations vers les zones littorales, à l'ouest d'une ligne Richard-Toll—Kaolack ; le développement des villes mourides, dont Touba, deuxième ville du Sénégal après l'ensemble constitué par l'agglomération dakaroise, a contribué à ce mouvement sans en constituer un élément déterminant ;
- Cette évolution a conduit à l'affirmation **d'un système urbain macrocéphale dominé par Dakar,** et à l'émergence progressive **d'une région métropolitaine** intégrant les villes de la banlieue de Dakar, mais également, à moyen ou long terme, des villes plus éloignées comme M'Bour, Thiès ou même Touba ; Dakar ne représente déjà plus que le tiers de la population agglomérée et ce pourcentage devrait continuer à décroître sous l'effet des migrations internes à l'agglomération, et de l'ouverture à l'urbanisation de grandes zones à l'Est et au Sud de cette région métropolitaine (**Pôles urbains** de Diamniadio, du Lac Rose, entre autres) ;
- L'une des préoccupations des Autorités est le **rééquilibrage des territoires** au profit des villes de l'intérieur, tout en confortant **la place de Dakar dans le groupe des 15 plus grandes villes du continent.** C'est dans cet esprit, que l'Etat a engagé en 2014, une révision du Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) et du SDAU du Grand Dakar, ainsi qu'une réflexion sur la création de **Pôles Territoires** destinés à porter les initiatives de redynamisation des territoires à l'intérieur du pays ;
- **Le réseau de desserte des villes de l'intérieur** est relativement satisfaisant, bien que dégradé, et n'est pas considéré comme une contrainte au développement, excepté pour les villes de Casamance encore enclavées (en raison de l'absence de corridor trans-gambien) ; en revanche, la desserte des **zones** de production agricole au départ des principales villes reste insuffisant ;
- **La modernisation du corridor** stratégique de liaison entre Dakar et Bamako constitue également une priorité pour l'économie nationale et aura des retombées sur le développement des villes situées à proximité de son tracé.

En somme, **le Sénégal des Villes est caractérisé par le développement accéléré d'une ville capitale et par la difficulté des anciennes capitales régionales à continuer à jouer leur rôle d'entraînement sur leur hinterland et plus largement sur l'économie nationale.**

Principales recommandations du Chapitre

- **Le rôle prééminent de Dakar et de son agglomération, issu de l'histoire et de la géographie, est une chance pour le Sénégal** qui s'appuie ainsi sur l'une des principales villes d'Afrique. Les actions futures devront permettre d'améliorer la modernisation et l'efficacité de la ville et de sa région, en termes de services, d'habitat et de développement économique. **La révision**

rapide du SDAU du Grand Dakar, englobant la zone du nouvel aéroport, s'impose.

- Le **rééquilibrage des territoires** au profit des villes de l'intérieur doit s'appuyer sur une évaluation réaliste des effets des actions envisagées : favoriser l'habitat où il existe une demande et initier des opérations de développement économique là où il existe des potentialités. La définition des **Pôles Territoires** devrait être précisée dans le sens d'un ensemble d'outils institutionnels et financiers destinés à accompagner le développement de l'agglomération dakaroise et des autres villes susceptibles d'avoir un effet d'entraînement sur le reste du territoire.
- Des programmes particuliers devraient aider à conforter La zone littorale, accompagner une politique portuaire (Dakar et Saint-Louis), et désenclaver la Casamance à travers la liaison Dakar-Ziguinchor qui s'avère prioritaire.
- **Les deux grands axes de développement et de réforme que sont le PSE et l'Acte III de la Décentralisation devraient être complétés par des actions territoriales concrètes.** Cela se traduirait en priorité par une plus grande implication des collectivités locales dans les prises de décision économique au niveau des territoires, et une contribution complémentaire plus affirmée aux efforts de l'Etat.

Avec un accroissement annuel moyen de +2,5 %[12], **la population du Sénégal devrait doubler d'ici 2050** pour atteindre 25 millions d'habitants. 65 % de ces habitants (soit plus de 16 millions d'habitants) vivront dans des zones urbaines (contre 6 millions aujourd'hui). L'essentiel de cette population urbaine se concentrera à l'Ouest d'une ligne Richard Toll-Touba, contribuant à accentuer les disparités régionales, mais également les pressions exercées en termes d'accès au foncier notamment dans l'espace métropolitain du Grand Dakar.

12 Résultats provisoires du RGPHE 2013

FIG. 1 Agglomérations sénégalaises de plus de 10 000 habitants en 2013

Source : Africapolis (tableau de données). Carte « Equipe Revue » à partir des données provisoires 2013. ANSD

ENCADRÉ 1 Définition de l'urbain au Sénégal

Jusqu'au dernier recensement en 2013, les données officielles (ANSD) assimilaient la population urbaine à la population communalisée. Ainsi la population considérée comme urbaine en 2013 est la population vivant dans les 167 communes existantes au moment du recensement, soit *6 102 800,* représentant *45 %* de la population nationale (*12 851 561)* [1]. Cette définition intègre des communes de très petite taille (on comptait au moment du recensement, 55 communes de moins de 10 000 habitants qui regroupaient moins de 5 % de la population communale), et exclut des unités n'ayant pas de statut communal mais regroupant bien plus que 10 000 habitants (ex. Touba, deuxième ville du pays regroupant 700 000 habitants, mais disposant d'un statut de communauté rurale).

L'adoption de l'Acte III de la Décentralisation communalise l'ensemble du territoire Sénégalais et offre l'opportunité de préciser la définition de l'urbain. Il semblerait donc judicieux de redéfinir l'urbain, à partir de critères tels que : taille minimum de population, pourcentage de population ou de ménages « non agricoles », présence d'équipements ou de services à définir. Dans l'attente de pouvoir disposer des chiffres de population par commune tels qu'ils ressortent du RGPHAE 2013, on rappellera que *l'index d'agglomération* du Sénégal oscillait en 2008 entre 47,9 % et 44,1 % selon que l'on retient un seuil d'agglomération de 50 000 ou de 100 000 habitants[2], ce qui est très proche du taux d'urbanisation officiel (45 %). Toutefois, la consistance et la répartition de cette population urbaine sur le territoire sénégalais diffèrent en profondeur entre les deux définitions.

Comparatif international. Chaque pays a sa propre définition statistique de la population urbaine : 2000 habitants agglomérés (France), 10 000 (Espagne et Suisse), 250 habitants (Danemark), 2 500 (Etats-Unis), 300 (Islande), 1 000 (Canada), 30 000 et 50 000 (Japon). Sur le continent africain, les définitions varient tout autant : 5000 au Nigéria et au Ghana, 2 500 en Sierra Léone et au Liberia. Elles font rarement l'unanimité. Il est finalement plus facile de définir la ville par ce qu'elle n'est pas, c'est-à-dire la campagne.

La Conférence de Prague (1966) propose qu'un groupement, respectant au moins un des critères suivants, constitue une ville :

- Groupement d'habitations compact (dans lequel aucune habitation n'est distante de plus de 200m) ;
- Groupement comptant au moins 10 000 habitants ;
- Groupement comptant entre 2000 et 10 000 à la condition que l'effectif vivant de l'agriculture ne dépasse pas 25 %.

1 Source : Rapport définitif du RGPHAE 2013—septembre 2014—ANSD

2 Banque Mondiale—Rapport sur le Développement 2008 : Repenser la Géographie Economique. 2008. L'index d'agglomération s'appuie sur trois indicateurs : la taille, la densité et la distance entre les agglomérations.

Les tendances de l'urbanisation 1950–2013 et prospectives

La population totale du Sénégal a été multipliée par 4.7 entre 1950 et 2000, ce qui est l'un des taux multiplicateurs les plus élevés en Afrique de l'Ouest, après la Gambie (5,2), la Mauritanie (5,4) et la Côte d'Ivoire (6,2), qui se caractérisent tous par leur spécificité démographique.

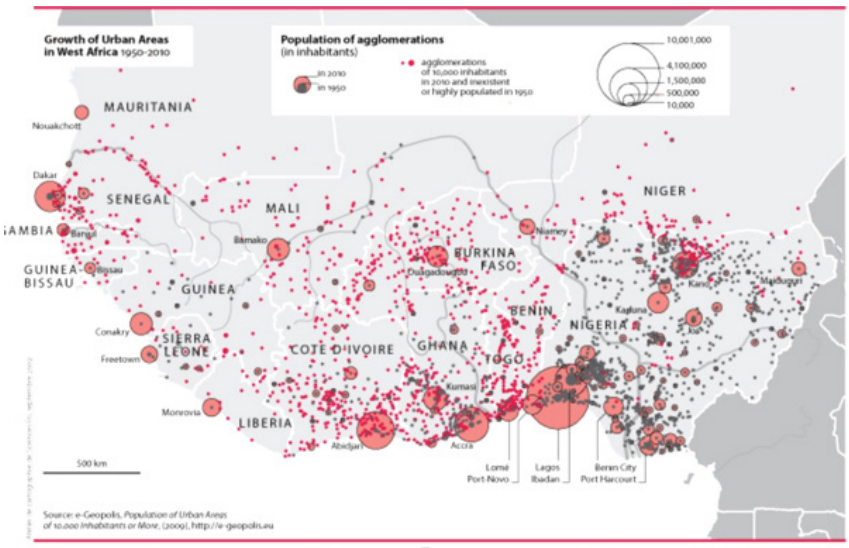
TAB. 1 Taux de croissance de la population totale du Sénégal

Période	1925–50	1960–70	1976–88	1988–02	2002–13
Taux	1,70%	2,36%	2,70%	2,60%	2,50%

Source : ANSD—IRD

Les coefficients multiplicateurs de la population urbaine du Sénégal (12,0) et de son taux d'urbanisation (2,5) sont les plus faibles de la sous-région. Ceci est principalement dû à l'ancienneté de l'urbanisation du Sénégal : les premières villes existaient dès le début du XX^{ème} siècle. Une situation comparable était celle du Nigeria. Dix ans avant l'Indépendance, le taux d'urbanisation était déjà de 16,9 %. En conséquence, la progression de l'urbanisation n'a pas connu le même rythme d'accroissement que dans d'autres pays, comme par exemple la Côte d'Ivoire ou le Ghana,

FIG. 2 Tendances de l'urbanisation en Afrique de l'Ouest 1950–2010



dont l'urbanisation a été beaucoup plus rapide. En 2010, sur les 16 pays que compte l'ensemble de l'Afrique de l'ouest, le Sénégal arrive en 7ème position en matière d'urbanisation, mais en 3ème position en terme de population urbaine (hors Nigéria).

La part de population urbaine résidant dans les villes de l'intérieur a dépassé celle de Dakar en 2000 et devrait continuer à progresser pour atteindre 57 % de la population urbaine en 2030 (près de 5 millions d'habitants pour une population du Grand Dakar estimée à 3,7 millions). Les prévisions de Géopolis tablent sur un ralentissement de la progression démographique du Grand Dakar (+2,1 % entre 2010 et 2020, puis +1,7 % entre 2020 et 2030 pour une progression moyenne annuelle de la population urbaine respectivement de +2,6 % puis +1,9 %). Au-delà de l'effet mécanique de l'augmentation du nombre de communes à l'intérieur du pays et du ralentissement relatif du croît démographique avec l'augmentation de la taille des villes, ces tendances résulteraient de la phase de transition démographique dans laquelle serait entrée Dakar, contrastant ainsi avec le reste du pays, encore caractérisé par un fort taux de fécondité. La croissance démographique à venir de Dakar reposerait donc davantage sur les migrations internes (exode rural et migrations en provenance des villes de l'intérieur) que sur le croît naturel de la population résidente. L'apport annuel de population se situerait autour de 60 000 habitants, à comparer aux 100 000 à 125 000 habitants nouveaux habitants par an comptabilisés au recensement de 2002 ; avec un impact proportionnellement plus bas sur le nombre de ménages et de nouveaux logements à construire (autour de 6 000 logements neufs par an, au lieu des 10 à 15 000 logements estimés à l'époque). Ces prévisions sont toutefois à considérer avec précaution. D'abord, elles résultent des tendances intercensitaires constatées au cours des deux dernières décennies, sachant que les résultats du RGPH de 2002 ont pu être déformés en raison des difficultés rencontrées dans le traitement d'une partie des données. Par ailleurs, ces prévisions ne prennent pas en compte l'impact que pourraient avoir les projets volontaristes de développement dans le périmètre du Grand Dakar.

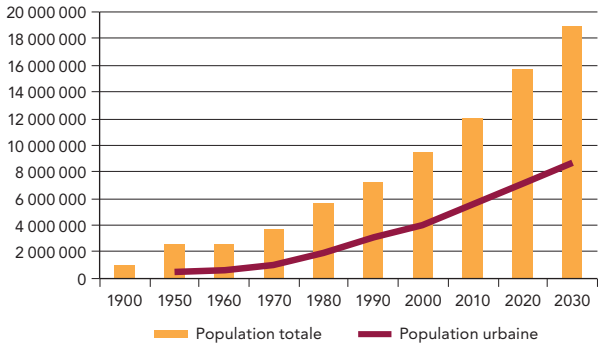
L'équilibre entre Dakar et l'urbanisation du reste du pays constitue un enjeu de politique nationale. Au recensement général de 1976, Dakar représentait déjà 56 % de la population urbaine du pays. L'écart de revenus avec la moyenne nationale était estimé à 2.5 en 1983[13]. Les autorités n'ont eu de cesse de rechercher un équilibre entre Dakar et le reste du pays par des programmes successifs de développement régional destinés à assurer un niveau de vie équivalent dans la capitale et à l'intérieur du pays, mais également par des réformes territoriales consistant à transformer les communautés rurales en communes, à modifier les limites administratives des entités, et à créer de nouveaux échelons, tels que la région en 1996, en vue de faciliter le développement local des territoires. Toutefois, ces programmes, mis à mal par les contraintes économiques ou climatiques, n'ont fait au mieux que retarder l'exode rural en direction de la capitale.

13 Source Banque Mondiale. 1983

TAB. 2 Evolution de la population totale et urbaine

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
Population totale (1000)	2 588	2 528	3 776	5 648	7 250	9 479	12 655	15 655	18 938
Population urbaine (10000)	438	596	1 063	1 976	3 039	4 000	5 583	7 129	8 773
Population agglo Dakar (1000)		424	557	967	1 586	1 964	2 562	3 154	3 746
Nb. de villes de plus de 10000 hab. (hors agglo de Dakar)	7	8	13	26	34	43	56	68	82

Evolution de la population totale et de la population urbaine 1900–2030



Répartition de la population urbaine entre l'agglomération de Dakar et l'intérieur

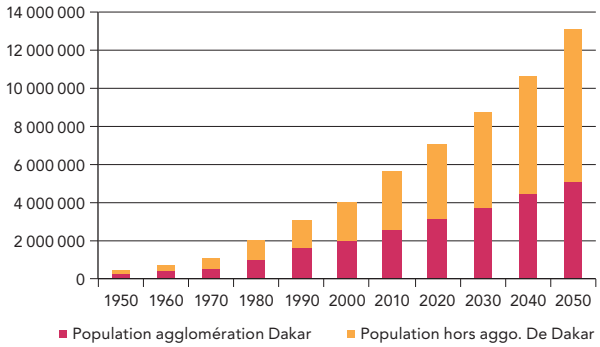
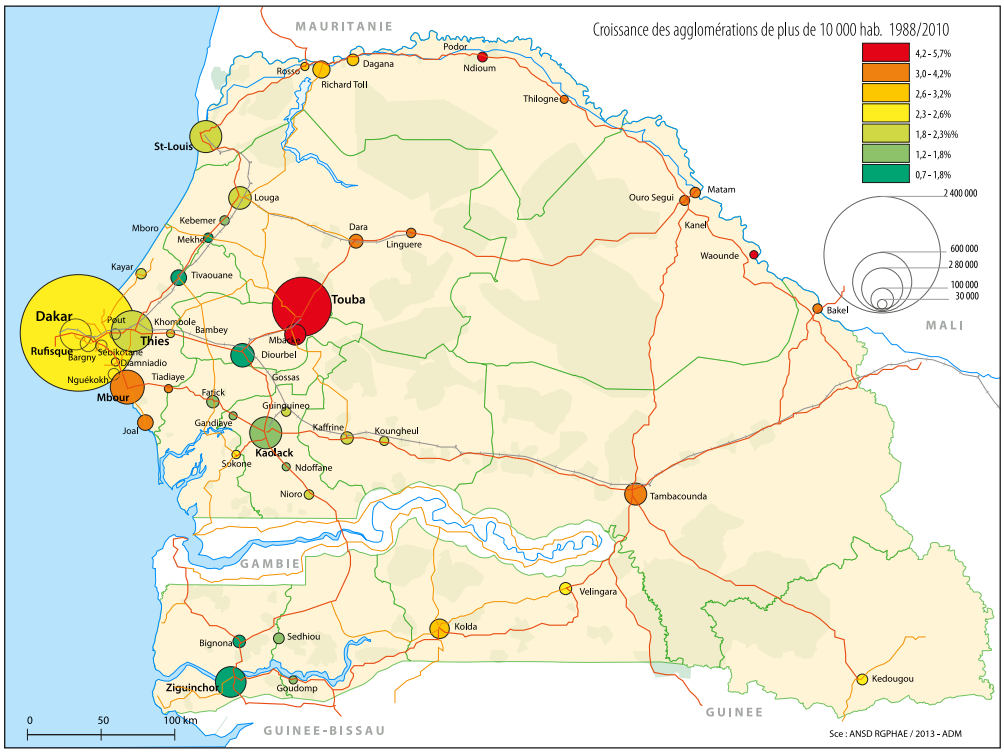


FIG. 3 Croissance des villes 1998–2010



Source : données ADM—ANSD—Carte Equipe Revue

ENCADRÉ 2 Primatie et macrocéphalie

La notion de « mégapole » n'est pas nécessairement liée à un seuil de taille absolu, mais peut être exprimée relativement à un ensemble de villes d'un même pays. Si Dakar apparaît comme une agglomération de taille modeste à l'échelle de l'Afrique, à l'échelle du Sénégal, la capitale concentre une partie importante de la population. Pour saisir ce phénomène, on utilise deux indicateurs simples et indépendants du taux d'urbanisation d'un territoire et de la taille de sa plus grande agglomération : indices de primatie et de macrocéphalie.

L'indice de primatie se calcule en divisant la population de l'agglomération de rang 1 par celle de l'agglomération de rang 2. Il présente cependant l'inconvénient d'être très dépendant de la taille de la deuxième ville, qui peut être relativement importante. C'est le cas du Sénégal, où Touba apparaît, depuis peu, comme une véritable « deuxième métropole » après Dakar, de sorte que la discontinuité majeure de la distribution hiérarchique des villes apparaît, non pas entre les deux premières agglomérations, mais entre la deuxième et la troisième.

L'indice de macrocéphalie. Cet indicateur plus synthétique exprime le rapport de la population de l'agglomération la plus peuplée sur celle de l'agglomération de rang « Rm », tel que la somme des populations des agglomérations de rang 2 à « m » est équivalent à la population de la ville de rang 1. Ainsi, au Sénégal en 2010, il faut comptabiliser la population des 25 agglomérations secondaires les plus peuplées du pays pour atteindre celle de Dakar, ce qui correspond à la somme de toutes les agglomérations de plus En divisant la population de Dakar par celle de cette agglomération de rang 25 comptant 22 107 habitants on obtient un indice de macrocéphalie de 115,9.

L'évolution des deux indices montre que, de 1950 à 1990, l'importance de Dakar ne fait que s'accentuer par rapport à l'ensemble des autres agglomérations, mais qu'à partir de 1990, elle s'atténue en raison notamment de l'émergence rapide et importante de Touba.

Source : Geopolis

TAB. 3 Evolution des indices de macrocéphalie et de primatie (1950–2030)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010*	2020	2030
Macrocéphalie	31,4	51,5	72,5	245,9	316,4	167,3	131,4	105,4	98,1
Primatie	3,79	5,42	6,18	7,16	8,68	5,93	3,70	3,16	2,87

Source : Géopolis

Le répartition démographique entre Dakar et villes de l'intérieur s'accompagne d'une densification des zones rurales, le long du littoral, à l'ouest d'une ligne Richard Toll-Touba-Kaolack ; les deux autres régions de concentration urbaine, la région du Fleuve et la Casamance, sont également concernées par ce phénomène, mais dans des proportions moins importantes.

Le même phénomène est observé dans l'ensemble des pays de la région illustrant l'attraction des zones côtières et des régions urbanisées pour une population rurale, qui ne vit plus uniquement de l'agriculture (cf. étude WALPS—CSAO), mais ne réside pas pour autant dans les périmètres des villes. Certains pays, comme le Cameroun, ou le Burkina Faso, ont décidé d'élargir le périmètre des communes et d'y intégrer des zones villageoises dont la population continue d'être qualifiée de rurale tout en étant administrée par la Commune.

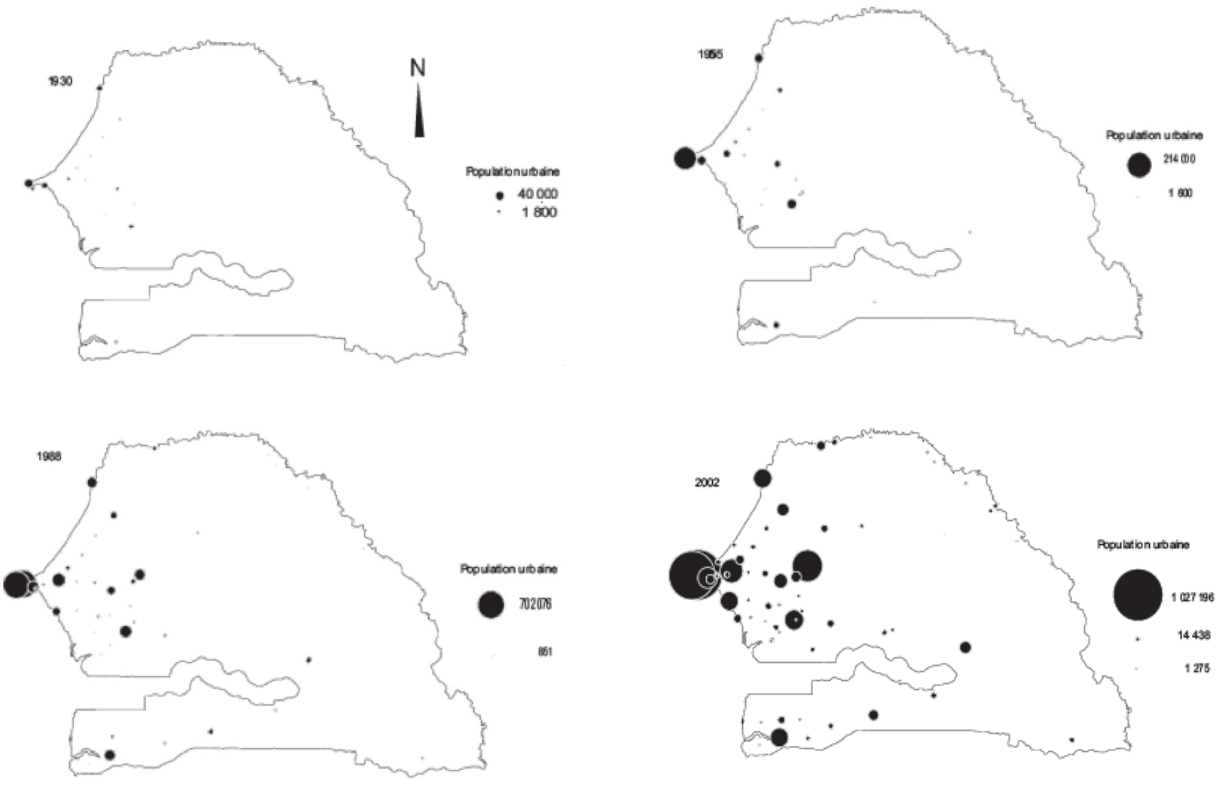
Une armature urbaine recomposée

L'évolution de l'armature urbaine du Sénégal[14] montre comment certaines villes à l'intérieur du pays ont pris leur autonomie vis-à-vis de la capitale et ont su la garder au profit d'un développement régional ; elle montre aussi pourquoi certaines villes importantes perdent de leur influence au profit de nouveaux centres urbains.

La croissance de Dakar s'accompagne de grands projets structurants destinés à renforcer le positionnement de la Presqu'île du Cap Vert dans le groupe des 15 plus grandes villes du continent (cf. classement des 15 villes les plus peuplées en 2030). Le développement de l'urbanisation le long de trois axes de Dakar vers l'intérieur du pays constitue un des éléments clé de la future armature urbaine du pays. Les deux enjeux principaux pour les prochaines années sont : (i) la conduite de l'urbanisation de la presqu'île du Cap Vert à même de faire de Dakar une ville compétitive à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest et au-delà, et (ii) le développement de pôles régionaux capables de relayer ou de se substituer à l'effet d'entraînement attendu de Dakar sur le développement du pays. La compétitivité de Dakar sur la scène sous régionale et même mondiale est réellement devenue un enjeu d'aménagement du territoire et de développement économique de l'ensemble du pays, dans les années 2000. L'émergence d'une stratégie d'intégration régionale pour l'Afrique de l'Ouest développée au sein de l'UEMOA, ou du NEPAD ont été des déclencheurs significatifs dans la prise de conscience de l'importance de Dakar comme moteur de croissance pour l'ensemble du pays. Toutefois, le développement de Dakar reste perçu encore comme une tendance néfaste,

[14] La notion d'armature urbaine désigne l'organisation d'un ensemble de villes dans un espace déterminé. Elle est souvent perçue comme l'expression géographique de décisions volontaristes prises par l'Etat pour développer et organiser le territoire. Confrontée à la multiplication des acteurs et à la globalisation de l'économie, la notion d'armature urbaine a été souvent remplacée par d'autres notions comme celle de réseau urbain ou de semis urbain.

FIG. 4 Evolution du nombre de villes et de la population urbaine du Sénégal



Cartes d'évolution du semis urbain 1904—2002—Guy Mainet—La conquête urbaine au Sénégal in Urbanisation et développement—Espaces Tropicaux n°4 Talence—CEGET CNRS et Ousmane Thiam—2009

ENCADRÉ 3 Vers l'Acte V de la conquête urbaine

L'évolution de l'armature urbaine du pays a connu trois phases successives, liées à l'exploitation des potentialités économiques du Sénégal. Elle aborde depuis une dizaine d'années une quatrième étape, celle du développement d'une grande région métropolitaine autour de Dakar, ses relations avec le reste du pays restant à optimiser. Les étapes historiques peuvent être résumées ainsi :

- **L'ère des villes du Fleuve :** l'histoire urbaine du Sénégal commence sur le fleuve, première voie de pénétration régionale de la colonisation à la fin du XIX^{ème} siècle. Saint Louis fut longtemps la seule et unique ville du pays en même temps que la capitale des établissements français, qui s'étendaient sur toute la Haute Vallée du Niger. Les petites villes créées le long du fleuve («escales ») avaient une double fonction, stratégique ou militaire et économique : Dagana, Podor, Matam, Bakel. Les produits locaux d'exportation étaient dominés par la gomme arabique dont le déclin, au profit de l'arachide cultivée dans une zone plus méridionale, marquera le déclin des escales, (y compris de Saint Louis, dont le port va s'ensabler et être abandonné au profit de celui de Dakar).
- **L'ère de l'arachide :** le remplacement de la gomme par l'arachide comme culture de rente déplace l'activité économique et l'urbanisation plus au Sud dans la région de Diourbel-Kaolack ainsi qu'en Casamance. Parallèlement, le réseau ferré progresse facilitant l'accès à ces nouveaux lieux de production et de consommation : Saint Louis est relié à Dakar en 1885, Diourbel en 1908 et le Dakar-Niger (via Tambacounda) est inauguré en 1924. Des « escales » de l'arachide s'organisent, comme précédemment les escales de la gomme, autour des maisons de commerce situées près des gares. Elles étaient organisées hiérarchiquement, de plus petites villes assurant le relais avec les zones de production. La communauté libanaise a joué un rôle important dans l'organisation et le développement de ce réseau de villes, en s'installant dans les plus petits bourgs.
- **La fin du système urbain issu de la traite :** avec l'Indépendance, la collecte de l'arachide a été confiée à des organismes étatiques (OCA et ONCAD[1]) et le lien entre collecte de l'arachide et approvisionnement en denrées importées a été rompu. L'approvisionnement en denrées et produits manufacturés a été dissocié de l'apport des intrants à l'agriculture (semences, engrais). Les maisons de commerces se sont repliées sur Dakar, ce qui a durablement et profondément affecté l'organisation urbaine mise en place jusque-là, et a largement contribué au développement du petit commerce privé et des marchés informels. La transformation industrielle de l'arachide au travers des huileries a contribué à concentrer les installations sur trois villes, Diourbel, Kaolack, et Ziguinchor. Ce mouvement a eu un impact sur le développement portuaire : le port de Rufisque a été abandonné, puis celui de Kaolack, au profit du port de Dakar. Le quartier du port à Kaolack a perdu rapidement son activité avec la disparition des entrepôts. En parallèle, les routes se sont substituées progressivement au rail permettant notamment de rejoindre Kédougou au Sud-Est et les villes de Haute Casamance (Kolda et Vélingara), puis Ziguinchor et le Cap Skirring. La traversée de la Gambie est restée toutefois aléatoire. Le développement du réseau routier a rapidement rendu l'ensemble des villes du Sénégal accessible dans la journée et a nui aux villes de l'intérieur, qui servaient autrefois de relais à l'influence dakaroise et qui se sont vues court-circuitées.
- **L'apparition d'un système urbain macrocéphale :** Les éléments décrits ci-dessus ajoutés à la sècheresse et à la baisse du cours de l'arachide ont conduit à réduire l'attractivité des villes du bassin arachidier, après Saint Louis et les petites villes du Fleuve. L'amélioration du réseau routier a profité à Dakar et à son agglomération et a facilité l'approvisionnement direct des petites villes, sans s'appuyer sur les relais, que constituaient auparavant des villes comme Diourbel ou Kaolack. La construction de la route du Dieri, à quelques kilomètres du fleuve Sénégal a contribué à enclaver des villes comme Podor et Matam et, au contraire, à développer des petits centres urbains situés

1 Office de Commercialisation Agricole et Office National de Commercialisation Agricole

directement sur la route. Enfin, la politique d'implantation des grandes sociétés privées et publiques s'est faite en dehors des capitales régionales issues de la colonisation: voir l'exemple de Richard Toll avec l'implantation à la fin des années 70 de la Compagnie Sucrière Sénégalaise, de la SODEFITEX en Haute Casamance, ou encore de la Compagnie des Phosphates et des industries chimiques à Mboro. Les avantages comparatifs, notamment en termes de services, que pouvaient offrir les capitales régionales étaient visiblement trop faibles. La hiérarchisation des villes secondaires en fonction de leur taille représentative d'un certain niveau d'activité a en grande partie disparu, conduisant à une armature urbaine plus diluée opposant l'ensemble de ces villes à Dakar. Le principal élément de distinction qui subsiste est celui de leur statut leur conférant une fonction administrative plus ou moins importante. Cela a permis à certaines d'accueillir plus de fonctionnaires, ce qui a eu des retombées sur l'économie locale.

s'imposant au détriment du développement du reste du territoire national

L'évolution des 20 premières unités urbaines préfigure l'armature urbaine du pays dans vingt ans: Les 20 premières unités urbaines du Sénégal recensées en 2010 représentent 89 % de la population urbaine du pays. Elles devraient continuer de concentrer 86 % de la population urbaine dans 15 à 20 ans ; des unités urbaines plus modestes connaissant une croissance urbaine globalement supérieure :

- Trois unités urbaines, Bargny (Port de Dakar), Touba et Mbour devraient voir leur population doubler dans les vingt ans, avec un croît moyen annuel de +3,5 % ;
- Six agglomérations, Dakar, Joal-Fadiouth, Tambacounda, Saint Louis, Kolda et Vélingara, devraient continuer à voir leur population croître annuellement de plus de 2 % ;
- Onze unités urbaines devraient voir leur population progresser de moins de 2 % par an : parmi elles, se trouvent Thiès, Ziguinchor, Kaolack, Fatick, Diourbel, Louga qui sont les pôles historiques de développement du pays.

Les capitales régionales issues de la colonisation devraient continuer d'assurer une fonction administrative et partiellement commerciale (principalement informelle), mais elles seront concurrencées dans ces fonctions par d'autres villes. Dakar apparaîtra comme la seule ville multifonctionnelle du Sénégal ; sachant que l'agglomération dakaroise est un ensemble complexe sur le territoire duquel les services sont inégalement répartis.

ENCADRÉ 4 L'évolution du statut de la ville de Touba

En 1887, le territoire de Touba devient la propriété issue du « droit de hache » de la famille de Cheikh Ahmadou Bamba.

Sous Abdou Diouf, la collaboration Etat-Khalifat permettra la réalisation des grandes infrastructures (rocade, électrification, forages, hôpital, etc.) et la restructuration et la réalisation des lotissements (35 000 parcelles) permettant l'extension de la ville (mise à disposition des agents du cadastre et de l'urbanisme). Les opérations sont très majoritairement financées par le Khalifat ; l'Etat apporte quelques ressources du Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat Urbain).

En 2005, le titre foncier de Touba est élargi à 30 000 ha.

Depuis, les autorités religieuses de la confrérie mouride réclament l'officialisation du statut particulier pour Touba qui lui permettrait de recevoir d'avantage de subsides de l'Etat dans le cadre de la politique de décentralisation, tout en maintenant ses spécificités culturelles, socioéconomiques et de gouvernance locale.

Avec l'adoption de l'Acte III de la Décentralisation, Touba est érigée en commune de plein exercice. Les contours de son statut particulier restent toutefois encore à clarifier.

Source : Cheikh Gueye « Touba, la capitale des Mourides » IRD Editions et Karthala, 2002 ; Cheick Gueye « le paradoxe de Touba : une ville produite par des ruraux », IRD—Bulletin de l'APAD, 19, 2000

Touba, ville religieuse mouride est devenue la deuxième ville la plus peuplée du Sénégal devant Thiès, Kaolack, Saint Louis et Ziguinchor. La croissance de la ville a démarré dès les années 70. Toutefois, elle s'est considérablement accrue à partir de la fin des années 80, puis, de nouveau, au début de la décennie 2000, avec le changement de majorité présidentielle. D'autres villes, comme Richard Toll ou M'bour se sont imposées comme pôles émergents, directement associés au développement d'activités dans le secteur agro-industriel (sucre) à Richard Toll, ou dans celui de la pêche artisanale ou du tourisme, à Mbour. L'apparition de ces nouvelles centralités contribue, avec la croissance de Dakar, à la reconfiguration de l'armature urbaine du pays.

Le rôle des transports inter-urbains

Le réseau actuel parvient à desservir la plupart des villes mais son état est dégradé. Le Sénégal se caractérise par un réseau routier[15] assurant le désenclavement de la plupart des villes et régions à l'intérieur du pays. 38 des 60 agglomérations de plus de 10 000 habitants que comptait le pays en 2010 étaient localisées à moins de 5 km du réseau routier principal[16], soit 63 % de la catégorie des plus de 10 000 habitants. Ces agglomérations constituaient 100 % de la population urbaine totale en 1950 et 91 % en 2000. Ces voies sont pour la plupart dégradées, les villes les plus pénalisées par le mauvais état des routes d'accès ou même parfois par l'absence de routes étant : (i) au Nord de la Casamance, le long de la frontière avec la Gambie (Bignona, Marsassoum) en raison des contraintes de la

[15] Le réseau est en effet principalement routier : l'aménagement du fleuve Sénégal est toujours d'actualité et permettrait de désenclaver économiquement la région en connectant les villes de quatre pays (Sénégal, Mauritanie, Mali, Guinée) et en facilitant la sortie des minerais de la région du Sud-Est. Le fleuve est toutefois longé par une route nationale de Saint Louis à Bakel qui répond en partie aux besoins. Il en est de même pour la Casamance reliée à Dakar principalement par la route. La liaison ferrée entre Dakar et Bamako est interrompue depuis 2010, mais maintenue jusqu'à Thiès pour acheminer le phosphate de Taïba (près de Thiès). La remise en état du couloir ferroviaire entre Dakar et Bamako a été inscrite dans la SAP 2013–2017 de la Banque Mondiale (exercice 2014). La ligne de chemin de fer entre Dakar et Saint Louis a été abandonnée en 1932. Les liaisons aériennes nationales sont inexistantes excepté sur Ziguinchor. Toutefois, le PSE a programmé la réhabilitation de sept aéroports régionaux, dont l'apport à l'économie nationale restera toutefois dépendant de la présence de compagnies (publique ou privée) décidées à investir sur le transport intérieur aérien.

[16] Le choix des axes routiers obéit ici à deux critères : la catégorie de la route (RN) et son importance en termes de trafic. C'est ce dernier critère qui explique le fait que certaines portions du réseau principal ne sont pas présentées sur la carte qui suit, car le trafic y est réduit et ne génère donc pas de dynamiques d'urbanisation notoires. Il s'agit des axes suivants : Diourbel-Kaolack, Louga-Darou Mousty-Touba, Kaolack-Karang-Bignona, Touba-Linguère et Tambacounda-Kidira.

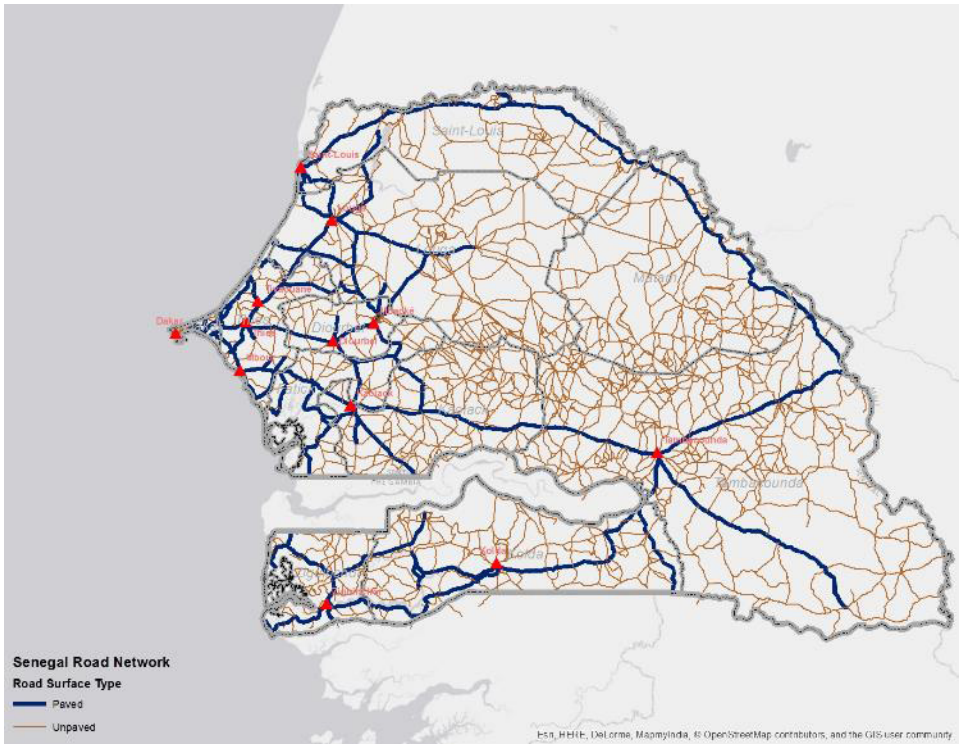
TAB. 4 Réseau routier selon la classification de la voie et le type du revêtement

	Primaire	Secondaire	Tertiaire	Total
Revêtu (en km)	3 374.8	321.7	589.0	4 285.6
(%)	11%	1%	2%	15%
Non revêtu (en km)	594.5	448.1	24175.1	23 275.7
(%)	2%	2%	82%	85%
Total (en km)	3 969.3	769.8	24 764.1	29 503.2
(%)	13%	3%	84%	100%

Réseau routier selon la qualité et le type du revêtement

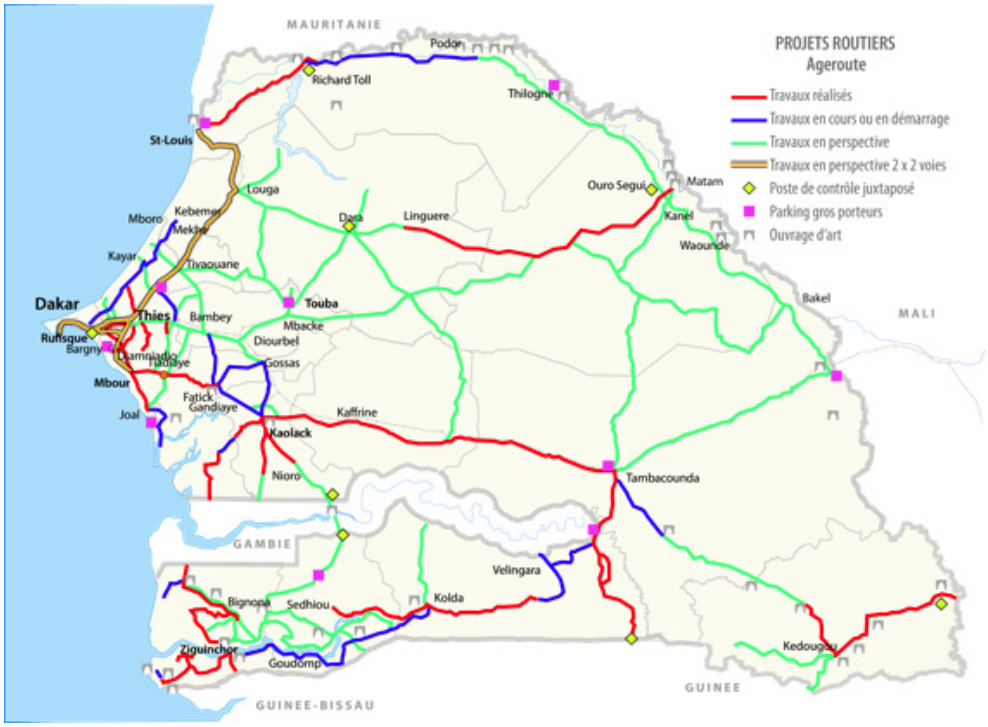
	Bon	Moyen	Faible	Total
Revêtu (en km)	1485.1	708.7	2 091.7	4 285.6
(%)	5%	2%	7%	15%
Non revêtu (en km)	903.6	1 038.3	2091.7	23 275.7
(%)	3%	4%	79%	85%
Total (en km)	2 388.7	1 747.0	25 367.5	29 503.2
(%)	8%	6%	86%	100%

FIG. 5 Réseau routier du Sénégal



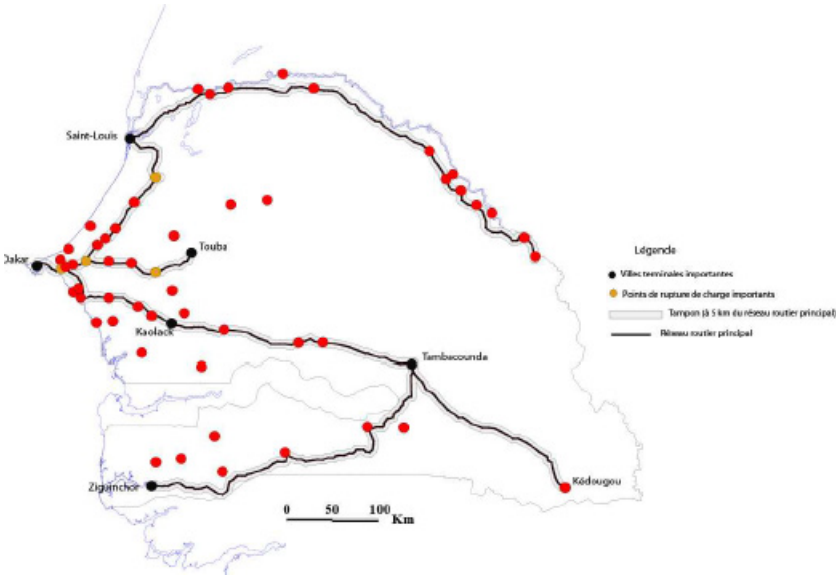
Source : Sénégal : Etude Spatiale—Banque Mondiale

FIG. 6 Etats des principaux axes routiers et projets réalisés, en cours ou programmés 2013



Source : Ageroute

FIG. 7 Distance des villes de l'intérieur au réseau routier principal (2002)



Source : O. Thiam

route traversant la Gambie, (ii) au Nord-Est de Touba dans la région de Louga (Linguere, Dara), (iii) le long de la côte au Nord de Dakar, dans la région de Tivaouane (Kayar, etc.).

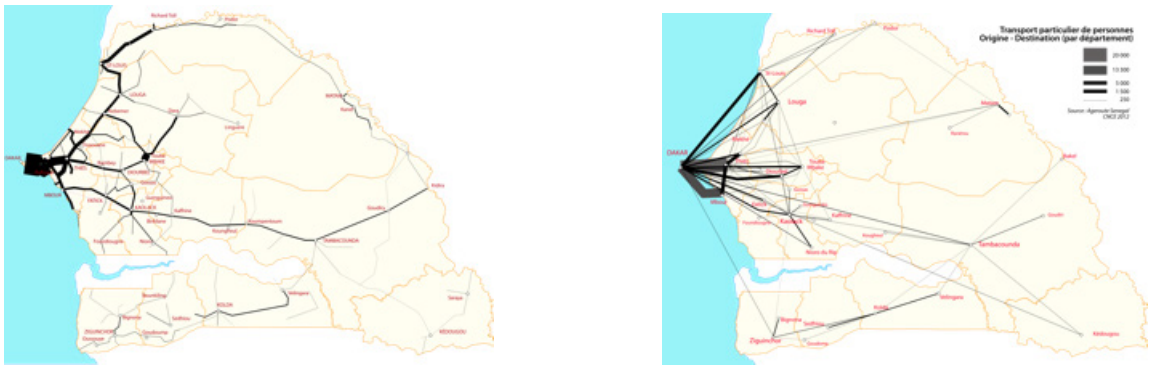
Les priorités d'intervention sur le réseau routier national sont fonction de la répartition du trafic. Comme le montre l'exploitation des enquêtes sur le trafic journalier et origine-destination fournies par l'Ageroute, le trafic national est très concentré sur la région de Dakar jusqu'à Touba et, dans une moindre mesure entre Dakar et Saint Louis.

La région de Dakar concentre 80 % du parc automobile du Sénégal, soit environ 24 000 véhicules sur les 30 000 véhicules immatriculés en 2007[17] ; le nombre de véhicules pour 1.000 habitants est donc estimé à 10 dans la région de Dakar et à moins de 1 dans le reste du pays. Les deux tiers des véhicules sont détenus par des particuliers. Le nombre de véhicules de transport collectif assurant les liaisons interurbaines (hors agglomération de Dakar) est estimé à 64 pour les taxis interurbains et à 356 pour les cars interurbains.

Les relations entre Dakar et les régions de l'intérieur sont relativement limitées. C'est symptomatique d'une baisse des activités économiques dans les régions de l'intérieur et d'une relative autarcie des régions. La remise en état des routes nationales et notamment de la RN1 qui relie Dakar à Bamako et constitue donc un corridor stratégique pour la montée en puissance des activités du Port de Dakar

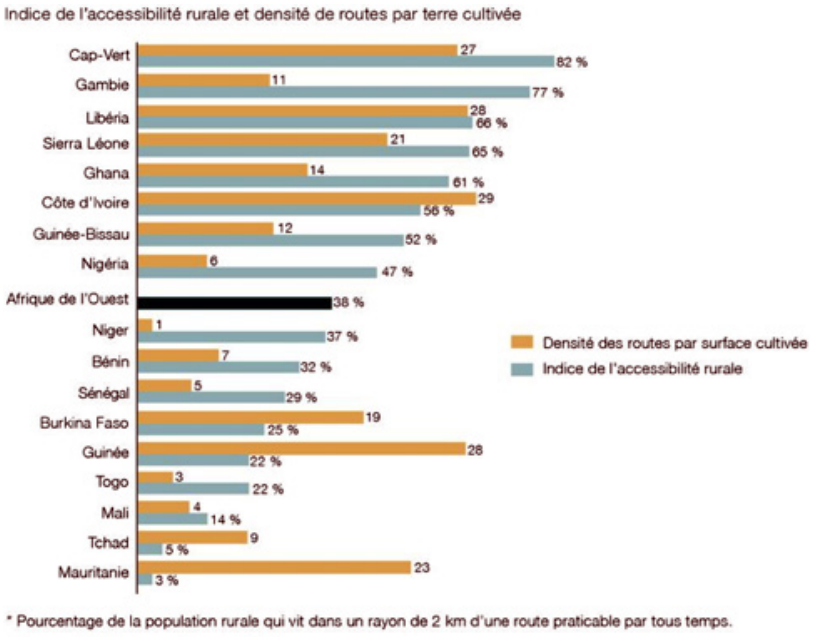
[17] Source : ANSD—Situation économique et sociale de la région de Dakar en 2007—Service régional de l'ANSD.

FIG. 8 Hiérarchisation des voies selon l'importance du trafic et origine—destination



Source : « Equipe Revue » à partir des données de l'AGEROUTE

FIG. 9 Accessibilité des zones rurales—comparaison régionale



Source : Banque Mondiale

nécessite des financements internationaux et un entretien continu. Il en est de même du corridor transgambien qui permettrait de désenclaver la Casamance, mais également de compléter l'axe Dakar-Lagos. L'aménagement de ce corridor repose en grande partie sur la construction d'un pont sur le fleuve Gambie dont le financement serait assuré par la BAD (75 millions USD) et dont la livraison pourrait intervenir d'ici 2017.

La stratégie d'intervention du Gouvernement, telle que présentée par l'Ageroute pour la période 2010–2015[18], illustre les enjeux économiques attachés à la construction et à la maintenance du réseau principal. Les quatre objectifs spécifiques sont les suivants : (i) le désenclavement des zones de production, (ii) l'accès des entreprises et des populations aux opportunités économiques, (iii) la complémentarité avec les Grands Projets (AIBD, Cargo village, DISEZ, Port minéralier de Sendou, terminal à hydrocarbures, etc.), et, (iv) l'intégration sous régionale à travers l'aménagement des corridors.

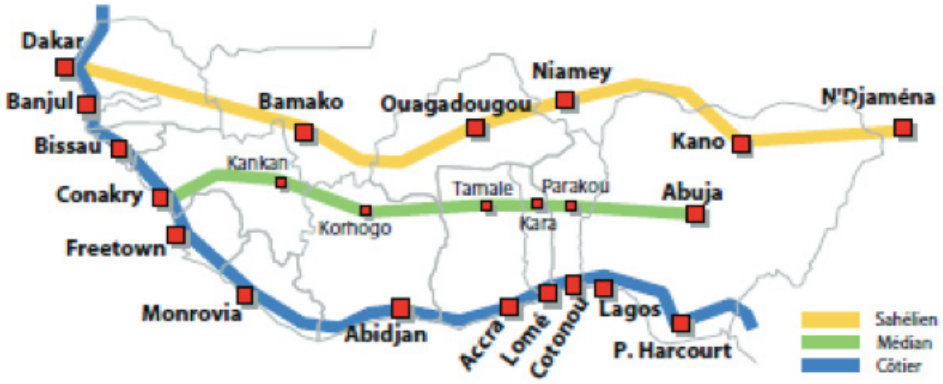
Le désenclavement des zones de production à l'échelle nationale se focalise sur la liaison entre Dakar et Ziguinchor. Pour le moment, la liaison entre les deux villes nécessite douze heures par la route, les camions pouvant mettre trois ou quatre jours, ce qui est particulièrement dommageable à la distribution de la production agricole casamançaise (principalement les fruits). La construction du pont sur la Gambie et la simplification des formalités transfrontalières permettraient d'augmenter sensiblement les relations entre la Casamance et le reste du pays.

La stratégie d'intervention doit être d'avantage sélective. Concernant les opérations à impact régional ou national, les besoins restent toutefois très importants par rapport aux moyens financiers et d'intervention dont dispose l'Ageroute : le FERA est insuffisamment alimenté et connaît des problèmes de trésorerie, et les appuis extérieurs se font plus rares et/ou moins concessionnels qu'auparavant. Cette stratégie risque en conséquence de s'attacher en priorité aux axes concernés par l'intégration sous régionale et par les Grands Projets sur la région de Dakar qui bénéficient par ailleurs de financements importants.

L'implication des collectivités locales semble incontournable pour répondre aux contraintes de financement des réseaux plus modestes. L'Ageroute doit aussi s'appuyer sur une implication plus grande des collectivités locales dans l'entretien courant des routes et des pistes, de manière à réduire les coûts fixes supportés par l'Etat et par l'Agence (main d'œuvre notamment). Ceci supposerait que ces mêmes collectivités disposent de moyens suffisants pour répondre à cette demande et que des systèmes de mutualisation des ressources et d'intercommunalités soient établies (cf. Chapitre 4).

18 MITD—Lettre de politique sectorielle des transports 2010–2015.

FIG. 10 Trois axes Est-Ouest en devenir



Source : CEDEAO / CSAO. Atlas régional des transports et télécommunications dans la CEDEAO.

Les deux enjeux principaux auxquels sont confrontées les autorités, en dehors de l'amélioration des pistes rurales et de certains tronçons régionaux sont donc : (i) l'amélioration du réseau routier intérieur y compris les corridors au départ de Dakar alimentant la grande région dakaroise jusqu'à Touba, Kaolack et Thiès, et (ii) l'aménagement d'un système de transport au sein du Grand Dakar articulé avec les grands projets et plus globalement le développement urbain de la Presqu'île.

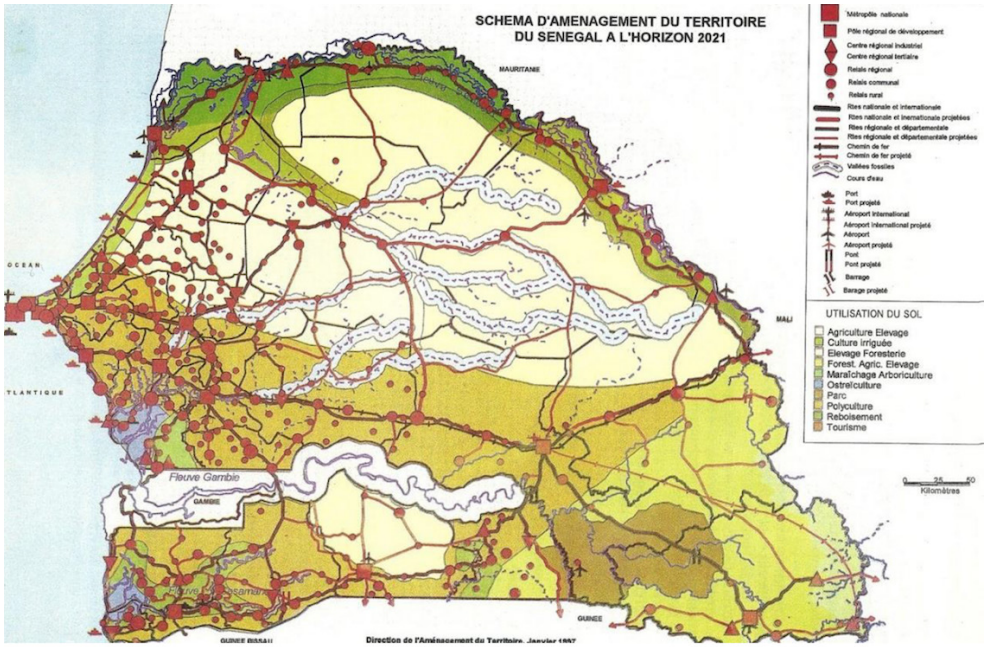
L'impact de l'amélioration de la connectivité entre les villes et à l'intérieur du Grand Dakar dépendra de la future performance économique de Dakar au niveau du pays et de la sous-région. La stratégie d'intégration régionale pour l'Afrique de l'Ouest programme trois grands corridors stratégiques dont deux concernent Dakar : (i) l'axe côtier de Port Harcourt à Nouadhibou et, (ii) l'axe soudano-sahélien (Dakar N'Djamena). Ces projets sont toutefois confrontés à des contraintes de mise en œuvre importantes (pont sur le fleuve Gambie, traversée du Libéria et de la Sierra Leone, etc.) et sont supplantés par les priorités que constituent l'aménagement des axes Nord-Sud au départ d'Abidjan et de Lomé et de la liaison express Abidjan-Lagos. La réhabilitation du chemin de fer entre Dakar et Bamako est en revanche priorisée.

Dans le domaine des NTIC, les disparités entre Dakar et le reste du pays sont encore très visibles. Ce secteur est en pleine croissance au Sénégal. Le chiffre d'affaires des télécommunications représente près de 6 % de l'économie sénégalaise, avec une croissance annuelle moyenne de 18 % sur les 5 dernières années. Cependant, même s'il reste une priorité des autorités sénégalaises, le déploiement des infrastructures de télécommunication est inégalement réparti sur le territoire avec une forte concentration dans les départements à dominante urbaine. Le parc de lignes téléphoniques en zone rurale ne représente que 5,6 % du parc national de lignes fixes en 2005 (voir UCSPE, 2010).

Perception et maîtrise de l'urbanisation

Les autorités sénégalaises ont développé des outils d'aménagement du territoire dans l'objectif de mieux contrôler et d'accompagner l'urbanisation. Le rééquilibrage des territoires, y compris au sein de l'agglomération dakaroise, constitue l'épine dorsale de ces documents d'orientation. Il est toutefois, probable que cette volonté de rééquilibrage ne parviendra que très modérément à empêcher la concentration des investissements publics et privés dans les zones les plus spéculatives de la Presqu'île de Dakar. Face à cette tendance, la mise en cohérence des visions et approches du développement territorial, proposées par les différentes administrations, et notamment par l'ANAT et la DUA, auxquelles s'est ajoutée, plus récemment, le Bureau Opérationnel de Suivi du PSE (BOS) prend une importance particulière. Les premiers efforts engagés sont visibles : le périmètre retenu par la DUA pour l'actualisation du SDAU de Dakar intègre désormais une partie de la région de Thiès, conformément aux orientations fournies par l'ANAT pour le nouveau schéma régional de Dakar. De même, la DUA et l'ANAT, chacune dans leur domaine d'intervention, tentent d'apporter une vision territorialisée

FIG. 11 Plan National d'Aménagement du Territoire (horizon 2021)



des orientations de développement économique retenues par PSE, notamment pour l'intérieur du pays.

Réduire les disparités et équilibrer. Les efforts de planification urbaine à l'échelle nationale sont résumés dans un PNAT réalisé il y a vingt ans (1994 et approuvé en 1999), dont le but principal, marqué par le volontarisme planificateur de l'époque, était de réduire la macrocéphalie de Dakar, en favorisant l'émergence de métropoles d'équilibre. L'équilibre des territoires et l'atténuation des disparités constituent les deux axes stratégiques de ce PNAT. Le document s'appuie sur une typologie des communes et communautés rurales basée sur la fonction administrative et économique (agriculture, mines, etc.) supposée de ces espaces. Cette hiérarchie est destinée à orienter une politique volontariste de répartition des investissements publics et d'incitation en direction des investissements privés. Le développement des métropoles d'équilibre, des centres intermédiaires et secondaires à l'intérieur du pays est présenté comme le moyen de réduire l'influence néfaste de Dakar et d'avoir un effet d'entraînement d'abord sur les régions, puis sur l'ensemble du territoire national. La carte du PNAT présente en conséquence une armature urbaine dense et foisonnante, mettant à contribution l'ensemble des unités jusqu'aux communautés rurales. Cette vision a été confortée par l'adoption, à la même époque, des lois sur la décentralisation (1996) permettant de miser sur la contribution des collectivités locales (Régions, Communes et Communautés Rurales) à la mise en œuvre de ce Plan National d'Aménagement du Territoire.

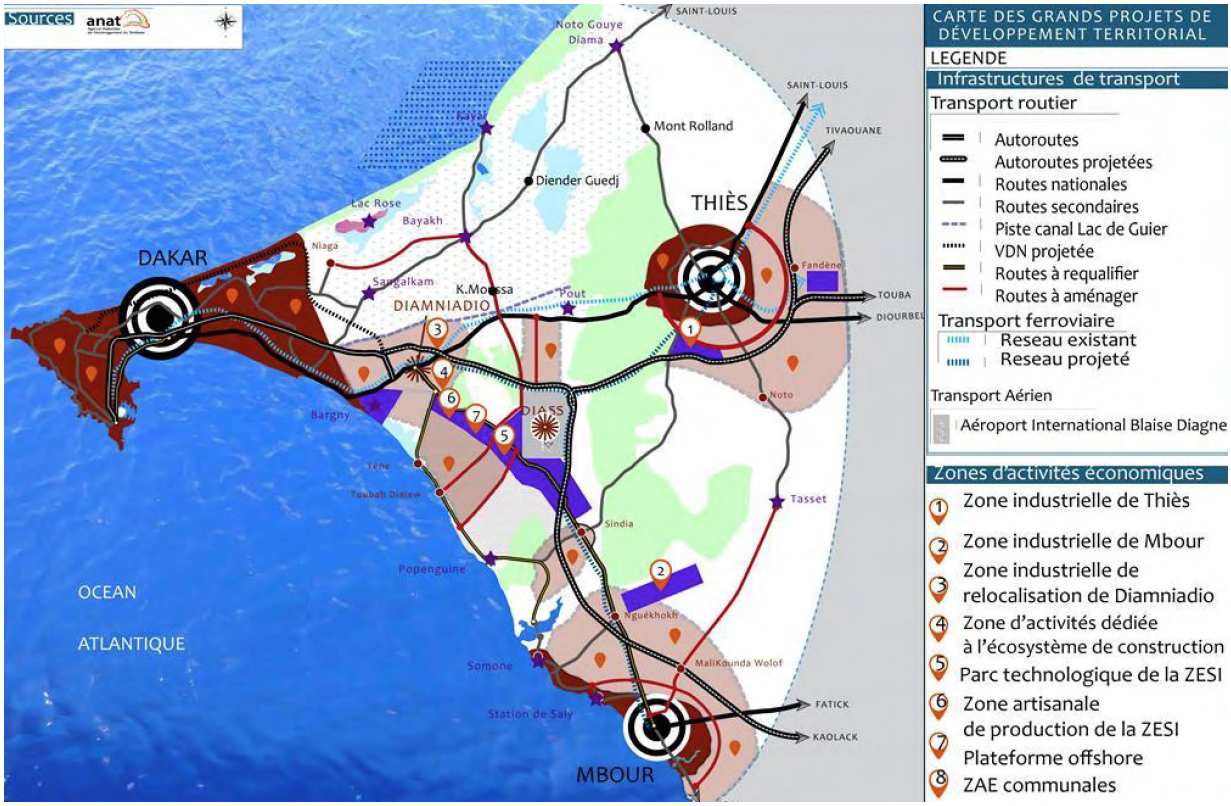
Cet objectif central est confirmé par la révision du PNAT engagée fin 2014. La révision du PNAT est confiée à l'ANAT qui intervient désormais sous la tutelle technique du Ministère en charge des collectivités locales et de l'aménagement du territoire. Les objectifs restent proches de ceux qui avaient guidé le précédant PNAT: un aménagement volontariste basé sur les potentialités des territoires, et sur la contribution de l'ensemble des collectivités de base mises en place avec l'Acte III de la Décentralisation.[19] La cohérence territoriale du Plan est assurée par un découpage du territoire national en « Pôles territoires », dont le nombre est estimé entre six et huit, selon la dimension accordée au pôle de la région de Dakar,[20] ainsi qu'au pôle de la région du Fleuve.[21] La question de l'armature urbaine et de l'intégration dans le PNAT des 25 « pôles urbains » développée par le Ministère en charge de

19 Le nouveau maillage territorial s'appuie sur la communalisation intégrale du territoire et sur le découpage en départements ; l'échelon régional étant supprimé en tant que collectivité décentralisée. La révision du PNAT continue de tabler sur une hiérarchi-sation fine des villes (7 paliers envisagés).

20 Deux scénarios sont discutés : limiter le pôle territoire de Dakar aux limites actuelles de la région de Dakar ou y intégrer la région de Thiès (pôle Centre-Ouest).

21 Deux scénarios sont discutés : travailler sur un pôle Fleuve intégrant la région de Saint Louis et la région de Matam ou accorder aux deux régions un statut de pôle territoire distinct.

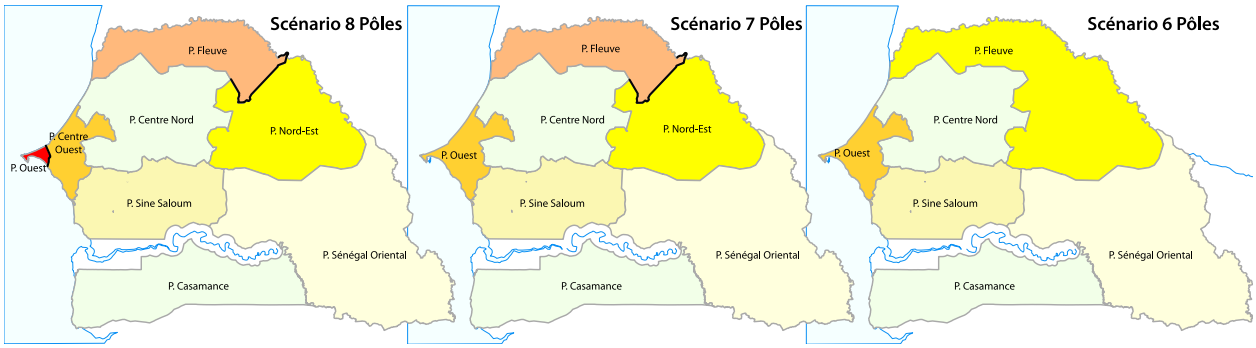
FIG. 12 Vision stratégique du Cap Vert (Anat)



l'urbanisme reste à approfondir. A propos de la révision du PNAT, on doit souligner la vision stratégique de l'Anat pour l'ensemble du Cap Vert, articulant les régions de Dakar, Thiès et M'Bour et proposant en conséquence de cadrer l'avenir de la Capitale à une échelle territoriale pertinente.

La géographie de la croissance, et notamment la prise en compte des villes, n'est encore qu'esquissée par PSE. L'objectif de réduction des déséquilibres entre les territoires est présent dans les différents rapports et documents de planification. Il est réaffirmé depuis 2013 par le PSE, qui base la stratégie de croissance du Sénégal sur la dynamisation des potentialités offertes sur l'ensemble du territoire. L'approche est complétée par l'importance accordée, en termes de politiques publiques, à la répartition équilibrée les fruits de la croissance, gage de stabilité et de paix sociale.

FIG. 13 Pôles territoires : trois scénarios en discussion



Sources : ANAT—Décembre 2014. Retraitement « Equipe Revue »

ENCADRÉ 5 Pôles territoires

Le « *Pôle Territoire* » ou « *Région Territoire* » devrait constituer la nouvelle assise du développement durable et du rayonnement des territoires. Il s'agit de *regrouper les 14 régions en 6 à 8 pôles*, pour asseoir des territoires viables et compétitifs porteurs de développement durable. La « Région Territoire» constituerait l'échelon de mise en cohérence des outils de planification des actions de développement dans un espace socio-économique et culturel d'ampleur régionale, et homogène au plan éco-géographique. Les «Pôles Territoires » sont censés constituer un levier favorisant cohérence et synergie des interventions. Il est attendu que la promotion de tels territoires contribue à l'émergence d'un maillage et d'un développement poly-centré de l'espace communautaire.

La Commission sur la Cohérence territoriale a proposé un regroupement des régions du Sénégal en **6 pôles territoires.**

1. *Pôle-territoire Casamance*. Fusion des régions de Ziguinchor, Sédhiou et Kolda. (28 350 km², pour 1551600 habitants en 2012). Activités : potentialités pour l'économie rurale, industrielle et touristique. Position géostratégique favorable pour élevage, tourisme balnéaire, écotourisme, production et transformation agricole.
2. *Pôle-Territoire Diourbel-Louga*. Fusion des territoires de Diourbel et Louga. (29 616 km² pour 2 378 000 habitants). Activités : ressources agro-pastorales. Pôle religieux et économique de Touba, atout majeur pour le développement territorial et national.
3. *Pôle-Territorial Fleuve :* Fusion des anciennes régions de Saint-Louis et Matam. (48 503 km² pour 1 562 500 habitants). Atouts : Potentiel hydrologique, hydro-agricoles et hydro-électriques. Spécialisation dans riziculture, maraichage, industrie agro-alimentaire, écotourisme, pêche artisanale et exploitation minière.
4. *Pôle-Territoire Sine Saloum :* Fusion des anciennes régions de Kaolack, Fatick et Kaffrine. (23 545 km² pour 2 005 600 habitants). Atouts : potentialités agricoles, touristiques et halieutiques. Zone de prédilection du bassin arachidier, position géostratégique frontalière avec la Gambie et assurant l'interface avec la Casamance et le Sénégal oriental.
5. *Pôle Territoire Sénégal Oriental :* Fusion des anciennes régions de Tambacounda et de Kédougou, (59 602 km² pour 817 500 habitants). Atouts : Potentialités naturelles autorisant une agriculture diversifiée et le développement d'un tourisme paysager (Parc de Niokolo Koba). Potentialités minières (or, uranium), Ecotourisme, polyculture.
6. *Pôle-Territoire Dakar-Thiès :* Plateforme technique et industrielle de Diamniadio, nouvel aéroport de Ndiass, autoroute à péage devraient renforcer les régions et faire de Dakar un véritable hub urbain.

Thiès : potentiels industriels, tourisme urbain, industries artisanales (cuir, textile). Atouts : Port Autonome de Dakar-AIBD. Entreprises de services, Maraîchage dans les Niayes, Pêche industrielle et artisanale, Industries chimiques et Tourisme d'affaires

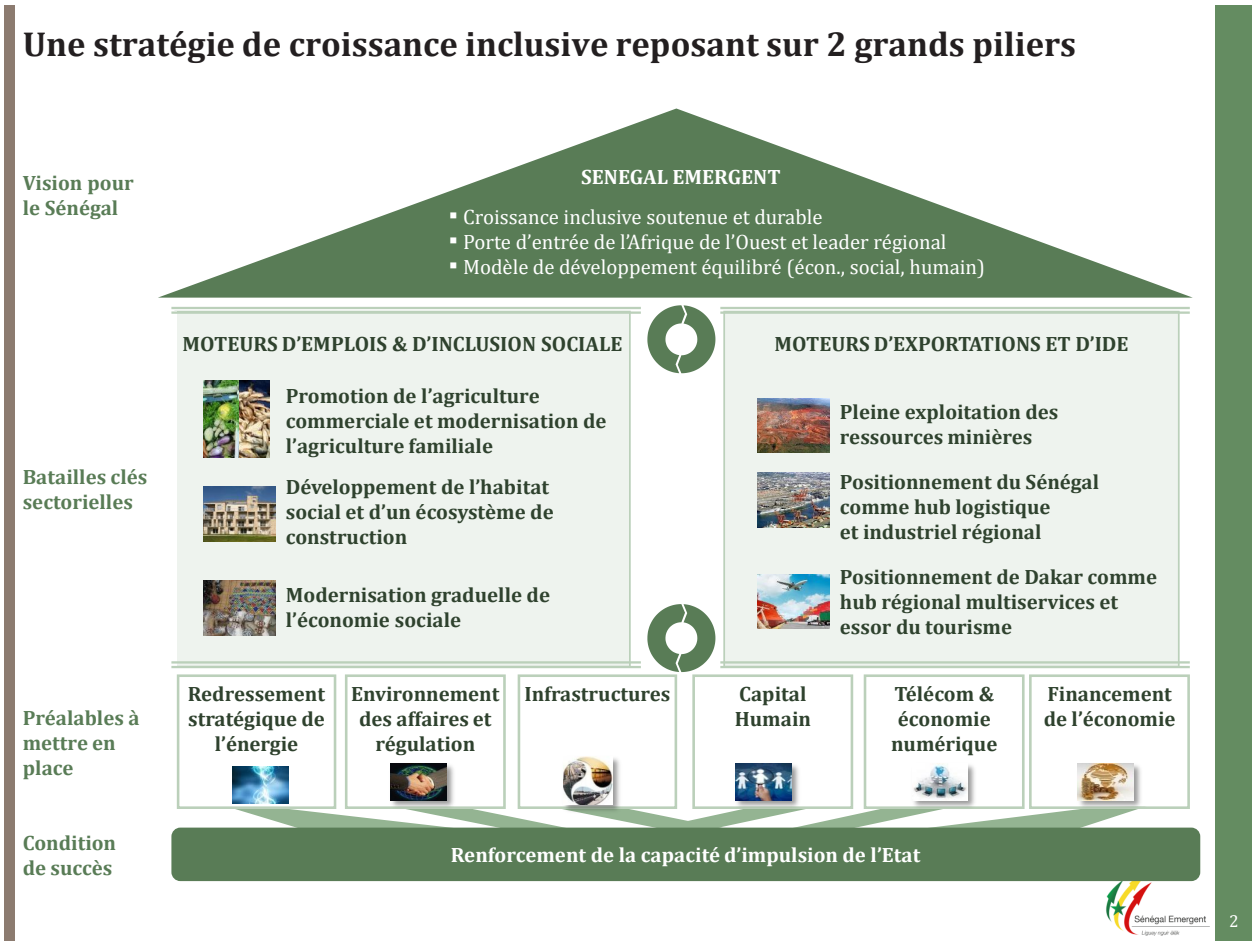
Source : ANAT

Toutefois, ces documents stratégiques sont peu spatialisés, et donc la description des infrastructures et autres investissements attendus pour faire émerger ce développement territorial est encore à peine esquissée : la notion de territoire, urbain comme rural, comme moteur de croissance, n'est pas particulièrement mise en avant. Les villes, même lorsqu'elles sont au cœur des territoires dont les potentialités sont ci blées, ne sont pas particulièrement considérées comme devant assumer des fonctions particulières. Dakar est la seule ville dont l'économie est considérée comme susceptible d'avoir **un effet d'entraînement** sur le reste du territoire national.

Le Bureau d'Opérationnel de Suivi du PSE (BOS) s'est toutefois désormais engagé dans une phase de mise en œuvre, et développerait dans ce cadre de nouvelles analyses plus spatialisées, mettant en avant le rôle fonctionnel des villes[22] et leur possible contribution à la réduction des inégalités territoriales. L'approche reste cependant marquée

[22] Notamment au travers d'une tentative de classement des villes en quatre catégories : (i) Pôles urbains, (ii) Pôles industriels, (iii) Agro-pôles, (iv) Pôles touristiques.

FIG. 14 La place de l'urbain dans la stratégie de croissance



Source : PSE—Présentation des projets et réformes phares—2013

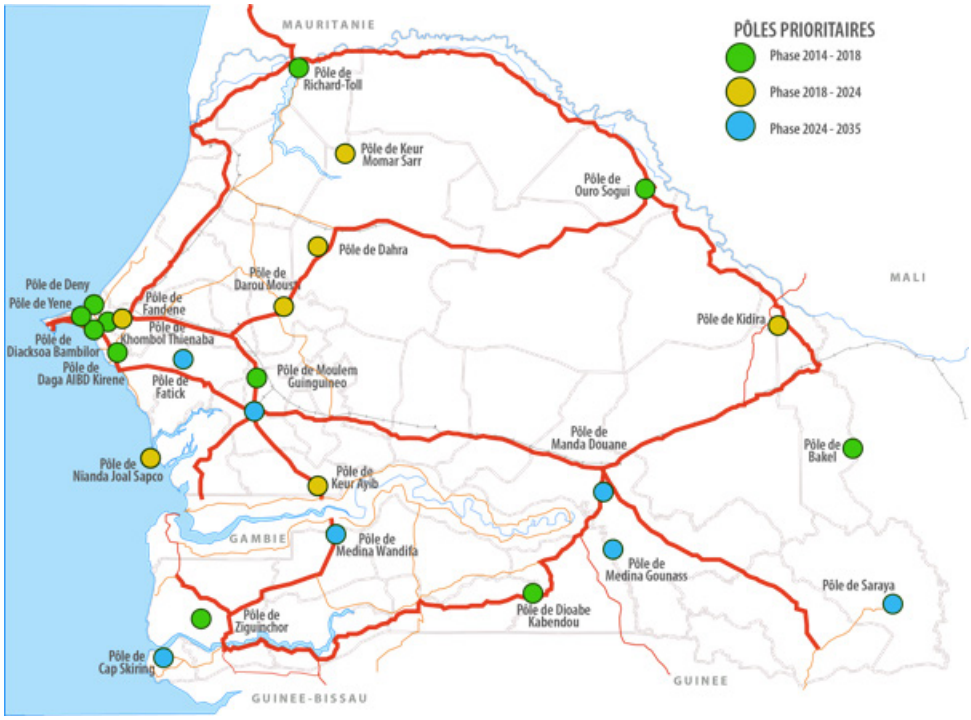
par le présupposé de départ appréhendant le secteur urbain essentiellement au travers du Projet Phare n°6 (PP6) de la stratégie intitulé « habitat social et écosystème de la construction » ce qui peut paraître quelque peu réducteur (fig. ci-après). Ce projet phare mise principalement sur la mise sur le marché d'une offre massive de logement grâce à l'aménagement de nouveaux Pôles Urbains, situés en périphérie de Dakar et des principales villes de l'intérieur, ou plus isolés et destinés à accompagner des développements industriels ou agricoles spécifiques.

Le Ministère de l'Urbanisme reprend l'orientation de PSE et mise sur la création de nouveaux pôles urbains. La stratégie des nouveaux Pôles Urbains, présentée par la DUA, consiste à compléter la stratégie du Plan Sénégal Emergent par la localisation de nouveaux pôles urbains dans la région de Dakar et à l'intérieur du pays. Selon la DUA, ces pôles sont destinés à anticiper sur une urbanisation informelle et spéculative en périphérie des villes existantes ou à proximité de grands projets industriels ou agricoles (Keur Momar Sarr dans la région de Louga,[23] ou Moulem Guiguinéo au Nord de Kaolack). Ils peuvent être assimilés à des Zones d'Urbanisation Nouvelle (ZUN) ou à des villes nouvelles. Ils seront chargés d'accompagner la croissance et de créer des effets d'entrainement sur l'économie régionale et nationale.

Toutefois, pour le moment, ces pôles risquent de se limiter à de vastes opérations immobilières, localisées en fonction des opportunités foncières. Leur réalisation devrait aller de pair avec le développement d'outils institutionnels de deux types : (i) des mécanismes intercommunaux entre communes périphériques et villes centres, destinés à faciliter la mise en commun de services et de ressources,

[23] Keur Momar Sarr : situé au bord du lac de Guiers, ce pôle est principalement orienté vers les activités maraîchères et les créations d'emplois générées par cette activité ; c'est également sur son territoire qu'est localisée la principale usine de traitement d'eau qui alimente Dakar.

FIG. 15 Localisation des Pôles de Développement Urbain—DUA, 2014



ou encore (ii) la création d'établissements publics (délégation du pôle urbain) chargés de l'aménagement et de la promotion des zones ainsi ouvertes à l'urbanisation. Ces dispositifs sont encore exploratoires et seront régis par une législation-réglementation adéquate.

Le développement de ces pôles conduit à proposer une hiérarchisation plus contrastée des villes à l'intérieur du pays. Il pourrait en ressortir une armature urbaine revisitée, moins dense et plus hiérarchisée permettant notamment d'illustrer la nouvelle définition donnée à l'urbain au Sénégal, après la communalisation intégrale du territoire. D'avantage, ces opérations doivent s'orienter vers une plurifonctionnalité spatiale et mixité urbaine afin d'en tirer les meilleures retombées socio-économiques attendues de tels investissements majeurs.

L'économie urbaine, moteur de l'économie sénégalaise

Synthèse du Chapitre

- Le Sénégal est classé parmi les pays à revenus intermédiaires inférieurs depuis 2010 et vise le statut de pays émergent en 2035 avec un taux de croissance annuel de +7%. C'est en partie pour atteindre cet objectif que le Sénégal a adopté une Stratégie de Croissance Accélérée.
- Cette stratégie s'appuie sur le **Plan Sénégal Emergent** (PSE) qui guide les efforts d'investissement et de développement notamment avec des partenaires privés ; dans le PSE, les actions sont rarement territorialisées et les villes comme moteurs de croissance ne sont abordées que sous l'angle de l'amélioration de **l'habitat** et du développement du secteur du logement, porteur de valeur ajoutée ;
- **Le PIB national est pour les deux tiers généré par un secteur tertiaire principalement urbain, alors que plus de la moitié de la population reste rurale.** L'économie sénégalaise, historiquement basée sur l'arachide, le phosphate et le tourisme est engagée dans un processus de transformation structurelle au profit d'un secteur tertiaire formel qui mise sur une haute qualité des services, (formation, santé, services aux entreprises, informatique), destinée à une clientèle nationale, mais également régionale et internationale ; ces objectifs s'intègrent dans les perspectives plus larges de **l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest ;**
- **La région métropolitaine de Dakar concentre 55 % du PIB national,** et 80 % des entreprises enregistrées et des emplois du secteur moderne ; ces pourcentages pourraient croître dans les prochaines années sous l'effet des dernières orientations économiques retenues; toutefois, le dynamisme économique de la capitale est freiné par un climat des affaires qui place le Sénégal encore à la 161ème place du « Doing Business 2015 »
- **La pauvreté** a connu une réduction significative entre 2001 et 2011, mais reste élevé dans les zones urbaines, y compris à Dakar marqué par **l'apparition de nouvelles formes d'exclusion** résultant du coût des services (notamment du logement) et de l'insuffisance d'emplois formels, notamment pour **les jeunes.** Les villes de l'intérieur sont également fortement touchées et ne constituent souvent qu'un point de passage en direction de l'agglomération dakaroise ;
- **L'économie informelle reste importante ;** elle permet d'absorber une partie de la population active, apportant des compléments de revenu, mais participe peu à la dynamique de l'urbanisation.
- Dans ce contexte, **les transferts des migrants** jouent un rôle crucial ; Le Sénégal est le troisième pays d'Afrique à recevoir le plus de transferts d'argent de migrants en valeur absolue (après le Nigéria et le Kenya) ; leur montant dépasse celui des Investissements Directs Etranger (IDE) et de l'Aide Publique au Développement (APD) réunis, sans toutefois permettre un rééquilibrage de la balance des paiements structurellement déficitaire.
- Au-delà de l'adversité des facteurs naturels (sécheresse et faible pluviométrie), les contraintes à surmonter pour assurer la croissance demeurent nombreux. Parmi eux : (i) l'essoufflement du modèle de croissance agricole des années 1970 fondé sur la filière arachidière, (ii) une balance commerciale structurellement déséquilibrée par sa dépendance vis-à-vis des importations y compris sur les produits de base (riz, hydrocarbures) et le rétrécissement des exportations (pêche, arachide, phosphates) iii) une épargne intérieure trop faible pour apporter une réponse suffisamment significative au besoin de financement des investissements, (iv) un coût des facteurs de production trop élevé (travail, transport,

énergie), (v) un climat des investissements (fiscalité, transparence des marchés, etc.) insuffisamment incitatif.

En bref, le Sénégal est engagé dans une transformation structurelle de son économie, où les villes et notamment Dakar ont un rôle important à jouer. Le principal défi portera sur le succès du modèle de développement défini par PSE qui mise sur l'exploitation de toutes les potentialités des territoires.

Recommandations du Chapitre

- Le **Plan Sénégal Emergent** (PSE) doit être complété par un plan de développement territorialisé qui fasse sa part aux villes et aux Pôles-région. **Les projets concernant les villes doivent être précisés** quant à leur contenu et quant à leur mode de fonctionnement et de financement.
- **Les projets de** haute qualité des services doivent être expertisés quant à leur vraisemblance et des outils appropriés doivent être proposés à leurs promoteurs (solutions immobilières, infrastructures techniques, financement *ad hoc*). Les éléments spatiaux qui intéressent les villes, les espaces urbains devraient être réservés.
- **Il faut prévoir un programme de suppression des barrières à entreprendre et d'amélioration de la transparence** (objectif passer à la place 100e du Doing business 2018).
- **Les programmes de développement économique spécialement tournés vers les jeunes des** villes de l'intérieur pourraient être établis dans le cadre des Pôles-territoires ;
- **Des solutions d'intégration du secteur informel dans l'économie moderne doivent être mises en place (micro-crédit, fiscalité, protection sociale).**
- **Une meilleure canalisation des circuits financiers** (transferts des migrants, microfinance) **sur une base territoriale** (Villes ou Pôle territoires) devrait être envisagée, pour aller vers une meilleure optimisation et création de valeur ajoutée, mais aussi réduire les impacts spéculatifs.

L'économie sénégalaise est largement portée par le **dynamisme économique de Dakar:** la région métropolitaine de Dakar concentre en effet 55 % du PIB national, et 80 % des entreprises enregistrées et des emplois du secteur moderne[24]. Déjà en 1980, le PIB par habitant était six fois supérieur en ville par rapport à la campagne. En 1990, les villes de l'intérieur n'offraient que 25.500 emplois dans le secteur moderne, contre 170.400 dans la région de Dakar[25].

Ce déséquilibre entre urbanisation et performances économiques s'est accompagné par le développement de l'économie informelle. En effet, la croissance des activités du secteur informel, plus rapide que celles du secteur formel, a entraîné une dégradation de l'emploi à Dakar et une accélération de l'émigration en dehors du pays. La montée des coûts des loyers et l'importance du phénomène de l'habitat spontané à Pikine et à Guédiawaye ont également découragé la population et mis à mal l'idée selon laquelle Dakar, par sa modernisation, pouvait avoir un réel effet d'entraînement sur l'économie nationale, et permettre la transformation de la société sénégalaise.

En conséquence, les stratégies de croissance misent à la fois sur le renforcement de la compétitivité de Dakar et sur un rééquilibrage au profit des régions de l'intérieur qui continuent d'accueillir plus de 50 % de la population nationale, pour une productivité limitée. Ces stratégies sont exposées dans le Plan Sénégal Emergent (PSE) ainsi que dans la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA), finalisés tous les deux en 2013. Elles tablent donc sur (i) une augmentation de la productivité du secteur tertiaire et donc du PIB urbain, dominant dans l'économie sénégalaise et principalement localisé à Dakar, et sur (ii) la stimulation des secteurs primaire et secondaire, par la valorisation des potentialités existantes dans l'ensemble des régions (filières agricoles et de pêche, mines, éco-tourisme, etc.).

Cela dit, l'apport des villes en tant que lieux de production, de distribution et de consommation de biens et de services est peu développé dans cette stratégie.

24 90 % des entreprises industrielles sont domiciliées à Dakar : elles drainent 70 % de la valeur ajoutée du secteur et 75 % des emplois.

25 CCCE, 1991 « Evaluation des politiques et programmes urbains au Sénégal ».

ENCADRÉ 6 Le port autonome de Dakar (PAD) est devenu un port secondaire dans l'ensemble régional et continental

Le port de Dakar a longtemps été considéré comme l'épine dorsale de l'économie du Sénégal : il concentre encore 90 % des échanges commerciaux entre le Sénégal et le reste du monde, 85 % des recettes douanières, et alimente 40 % du budget de l'Etat. Le panier de la ménagère sénégalaise reste fortement dépendant des produits importés, et donc du coût de passage des marchandises.

Toutefois, sa montée en puissance est aujourd'hui essentiellement fonction de la progression du marché intérieur. Les pays enclavés (Mali, Burkina, Niger) sont maintenant principalement connectés aux ports d'Abidjan, de Lomé et de Cotonou ; et la position stratégique favorable détenue par Dakar (premier port en eau profonde sur les lignes maritimes en provenance de l'Europe et des Etats Unis) n'a pas pu résister à d'autres arguments plus porteurs : insuffisance des infrastructures (transbordement, containeurs), faiblesse de l'intégration des services terrestres et maritimes, tarifs douaniers et management.

Le port de Dakar apparaît dorénavant comme un port secondaire, l'éclatement des marchandises en provenance d'Europe et des continents américain et asiatique étant assuré, pour l'Afrique de l'Ouest, par le port d'Abidjan. Il est classé 110ème sur 155 ports en 2012 (source : Banque Mondiale).

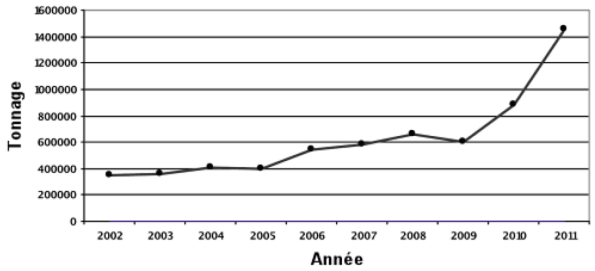
Parmi les perspectives positives : (i) Une concession de 25 ans vient d'être attribuée au groupe français Necotrans (mai 2014), et le montant des investissements programmés pour moderniser le système d'exploitation portuaire est de 40 Md FCFA, (ii) L'exploitation des minerais à l'Est du Sénégal et le long de la Côte entre Dakar et Saint Louis (y compris du zircon dont le Sénégal détiendrait 7 % des réserves mondiales) donne la perspective d'un renforcement des infrastructures sur le port en eaux profondes de Bargny au sud de la Région de Dakar.

Comme évoqué dans le chapitre I, le Ministère en charge de l'urbanisme a tenté de développer la notion de Pôles Urbains autours des sites identifiés comme porteurs de croissance à l'intérieur du pays. Ces Pôles sont toutefois présentés essentiellement sous l'angle habitat ou offre de logements. Leur connexion avec la ville centre, lorsqu'elle existe, reste à préciser. Seul Dakar bénéficie d'un traitement spécifique en tant que principale porte d'entrée et de sortie des hommes et des marchandises et seule ville capable de rivaliser les autres capitales de la sous-région.

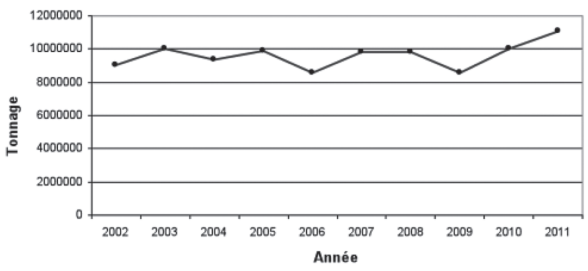
Les supports économiques de la vision du développement de Dakar consistent à :

- **Renforcer son rôle en amélioration sa connexion au reste du pays** et des pays enclavés (Mali, Burkina, etc.) grâce à des infrastructures modernisées, notamment routières, portuaires et aéroportuaires, permettant de stimuler l'exportation de la production nationale (notamment minière et agricole) ;
- **Développer sa compétitivité par rapport aux autres villes de la sous-région** dans le domaine de l'implantation

FIG. 16 Trafic du Port de Dakar



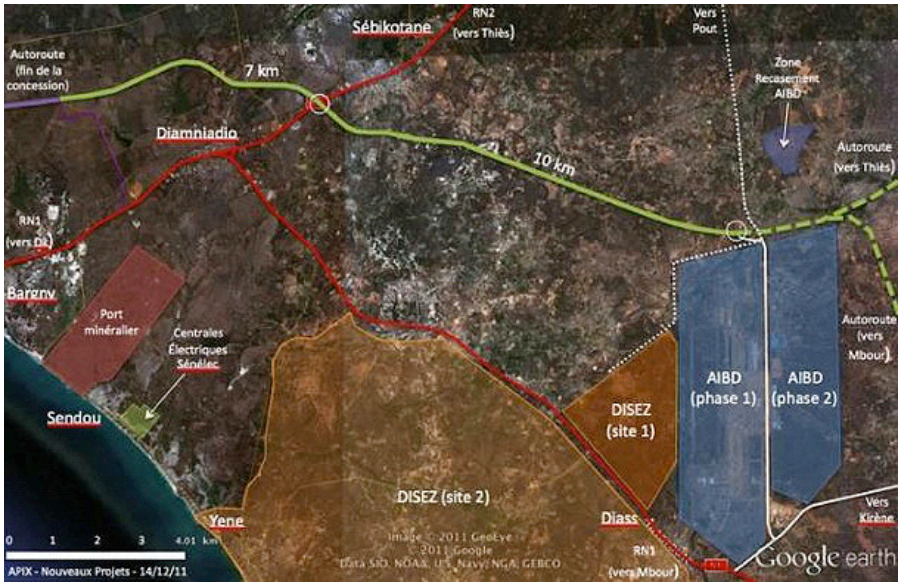
Evolution du trafic en provenance et vers le Mali—2002–2011



Evolution du trafic total du port de Dakar 2002–2011

Source : Port Autonome de Dakar 2012

FIG. 17 Localisation des grands projets DISEZ, Off-Shoring, Business Park



Source : APIX, 2011

d'entreprises, grâce à une offre inclusive de services : Zone Economique Spéciale de Dakar (DISEZ), Business Park, Centres d'off-shoring, Incubateurs rassemblant sur le même territoire chercheurs, étudiants et entreprises dans les domaines de l'innovation et du numérique, Centre de soins médicaux de référence (*Dakar Medical City*), Campus universitaire, Zone aéroportuaire (cargo village), etc. Dakar dispose d'atouts par rapport aux autres pays de la région qu'il s'agit de valoriser à travers notamment l'offre de terrains et de services adaptés[26].

Il est attendu que la reconnaissance du Sénégal comme pays émergent ait un impact sur le développement et une répartition équilibrée de ce développement pour tous les sénégalais et donc sur l'ensemble du territoire[27]. En février 2014, la présentation du Plan Sénégal Emergent[28] au Groupe Consultatif a estimé à environ 6 Md USD le montant nécessaire pour assurer la relance de l'économie sénégalaise[29]. Le PSE a été conçu sur la base de la Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale (SNDES) lancée par le Chef de l'Etat pour la période 2013–2017. Il vise une croissance de 7 % à l'horizon 2018, contre 4,6 % aujourd'hui (donnée 2013), et le statut de pays émergent en 2035[30].

26 Fin 2011, 140 établissements supérieurs privés étaient recensés à Dakar, principalement dans le domaine du management d'entreprises et de la communication. Dakar tient la première place en Afrique Sub-Saharienne pour la qualité de ses écoles supérieures de commerce (BEM, ISM, CESAG, IAM), grâce notamment aux partenariats développés avec des écoles françaises. Ces écoles sont en partie nées de la crise de l'enseignement public. Elles attirent une part significative d'étudiants issus des autres pays de la sous-région.

27 La croissance recherchée est harmonieuse et donc inclusive : elle repose sur un marché intérieur dynamique, des salaires plus élevés et donc une classe moyenne élargie. Le pari et la stratégie de communication qui l'accompagne sont cruciaux, la croissance du Sénégal comme de l'ensemble des pays de la sous-région, étant fortement extravertie, et reposant naturellement moins sur un marché intérieur que sur la compétitivité-coût et les performances à l'exportation. La stabilité politique et institutionnelle du pays constitue un de ses atouts majeurs, notamment par rapport aux autres pays de la sous-région et même du continent.

28 Document préparé par le cabinet international McKinsey.

29 Environ la moitié de ce montant (1900 Md FCFA) est attendu des bailleurs de fonds, et 25 % (1100 Md) d'investisseurs internationaux, les derniers 25 % étant apportés par l'Etat lui-même sur ses ressources propres.

30 La notion de pays émergent : la paternité de la notion revient à A Van Agtmael, économiste à la SFI dans les années 80, qui voulait, faire la distinction à l'intérieur de la catégorie des PED entre ceux qui présentaient des risques importants pour les investisseurs internationaux et ceux qui, au contraire, pouvaient être des « terres d'opportunités ». Aujourd'hui, la définition de « pays émergent » est difficile à établir : les listes de ces pays ne cessent de se multiplier (Banque Mondiale—méthode Atlas, FMI, mais également les organismes financiers type Goldman et Sachs ou les groupes d'experts comme McKinsey ou encore le Boston Consulting Group qui le premier a conçu le Plan Emergence du Maroc dans les années 80. Les critères communs utilisés par les différentes définitions sont : il s'agit de PED dont les performances macroéconomiques en font les nouvelles locomotives de la croissance mondiale, cela indépendamment de leurs indicateurs de développement humain. Le concept vise à distinguer les pays où les investisseurs peuvent bénéficier d'un climat des affaires favorable, où la rentabilité des projets d'investissement est bonne, où la protection de l'investisseur est assurée, les risques d'expropriation limités, avec une bonne exécution des contrats et de bonnes infrastructures. Le classement du Sénégal en 2010 dans la catégorie des pays à revenus intermédiaires inférieur facilite son admission future au label des pays émergents.

Des performances économiques contrastées et une part croissante de l'informel

En 2010, le Sénégal a été promu au rang des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure. Malgré cette avancée, le revenu par habitant reste plus faible que la moyenne de l'Afrique sub-saharienne PIB par habitant : 1198 USD). Il évolue également moins vite que la moyenne des pays membres de la CEDEAO et des pays d'Afrique Sub-Saharienne classés dans la même catégorie : +1,7 % en 2011, + 3,4 % en 2012, + 3,5 % en 2013.

La composition du PIB repose principalement sur le secteur tertiaire, et donc sur les villes, mais l'agriculture continue d'employer la moitié de la population active du pays. Le FMI prévoit une croissance du PIB de +4,6 % en 2014 apportée, à raison de 60 %, par le secteur informel. La structure du PIB révèle :

- Un secteur primaire qui continue d'employer 50,8 % de la population active mais qui ne représente plus que 14,6 % de la richesse produite. Il repose principalement sur la pêche, l'arachide, le niébé, le manioc, le mil, le riz et le maïs. L'agriculture sénégalaise se caractérise

TAB. 5 Evolution du PIB par tête 1980–2014

	1980	1990	2000	2010	2014 (P)
PIB/capita (Fcfa constants)	335.264	323.327	337.849	384.630	393.595
PIB/capita ($ courants)	616	751	478	1.000	1.154

Source : FMI

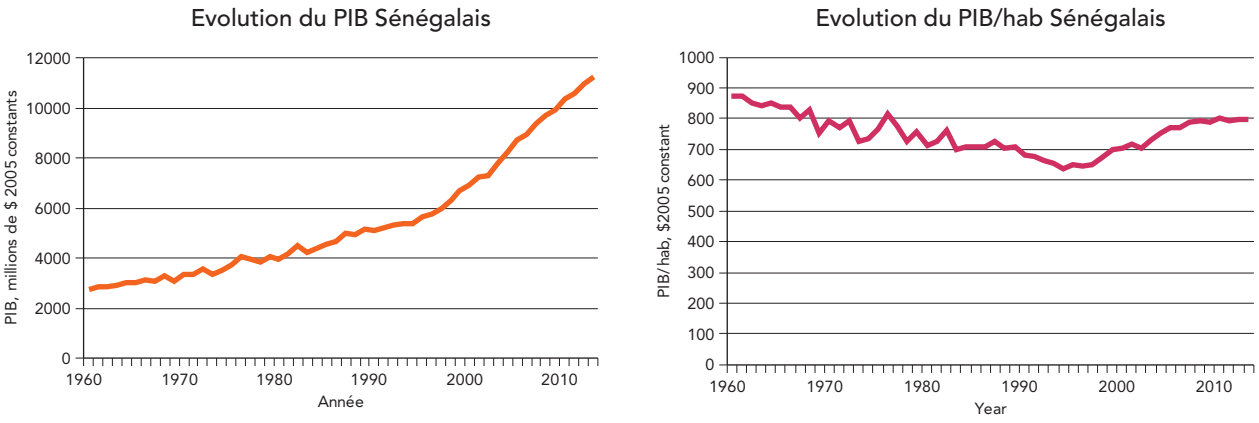
ENCADRÉ 7 La croissance économique du Sénégal : défi démographique et vulnérabilité aux chocs extérieurs

Bien que le PIB du Sénégal ait crû sur la période 1960–2013 à un rythme annuel moyen de 2.7%, le PIB/habitant a en revanche connu une évolution beaucoup plus heurtée avec une décroissance marquée sur la période 1960–1994 avant une reprise depuis 1994. Le PIB/habitant du Sénégal vient tout juste en 2013 de retrouver son niveau de 1970 et reste en deçà de celui de 1960. D'autres pays de la région tels que le Ghana ou la Côte d'Ivoire ont également connu des trajectoires de PIB/habitant erratiques alternant des périodes de croissance et de décroissance mais le Sénégal semble avoir à la fois la décroissance la plus prolongée et une reprise depuis 1994 assez rapide qui s'est ralentie depuis 2006.

Entre 1970 et 1985, le Sénégal a largement souffert des deux chocs pétroliers et de la dévaluation du dollar dans les années 70, suite à sa désindexation de l'or. Ces évènements mondiaux ont été plus localement aggravés par les « Grandes sécheresses » (1970–73, 1976–77 et 1983–84) , qui ont mis à bas les deux piliers agricoles de l'économie sénégalaise (l'arachide et l'élevage) et ont enclenché l'exode rurale et une vague d 'émigration vers l'étranger. Ces évènements ont suscité des initiatives de rapprochement sous-régional comme l'atteste la création de l'OMVS (coopération entre le Sénégal, le Mali et la Mauritanie) pour une meilleure exploitation du Fleuve Sénégal.

Le Sénégal a ensuite traversé une crise financière intense entre 1985 et 1994. A partir de 1994 et de la dévaluation du Franc CFA, la situation macroéconomique s'est améliorée sensiblement et le PIB/habitant a recommencé à croître rapidement. La période récente de 2006 à 2011 a quant à elle été marquée par quatre évènements extérieurs défavorables : un épisode de sécheresse important, 2 crises des prix alimentaires notamment en 2008 et la crise financière globale qui a tari les envois d'argent des migrants Sénégalais depuis l'étranger. Depuis 2011 la situation s'est nettement améliorée.

FIG. 18 Evolution du PIB et du PIB par tête du Sénégal 1960–2013 ($2005 constants)—WDI2015



par une grande vulnérabilité face aux aléas climatiques et à la menace acridienne.[31]

- Le secteur secondaire représente 22,6 % du PIB. Il est fondé essentiellement sur la production d'acide phosphorique à destination de l'Inde, et sur la transformation de l'arachide (huile et tourteaux pour le bétail) et des produits de la mer (malgré une raréfaction croissante de la ressource). Le secteur est globalement en crise, excepté pour la branche BTP qui représentait 5,4 % du PIB en 2007 et dont la croissance était deux fois supérieure à celle de l'industrie. La valeur ajoutée du secteur immobilier (illustratif du dynamisme de l'urbanisation) dans l'ensemble BTP s'élevait à environ 50 Md. FCFA en 2007, soit le tiers du secteur. Le secteur secondaire emploie 14,6 % de la population active.

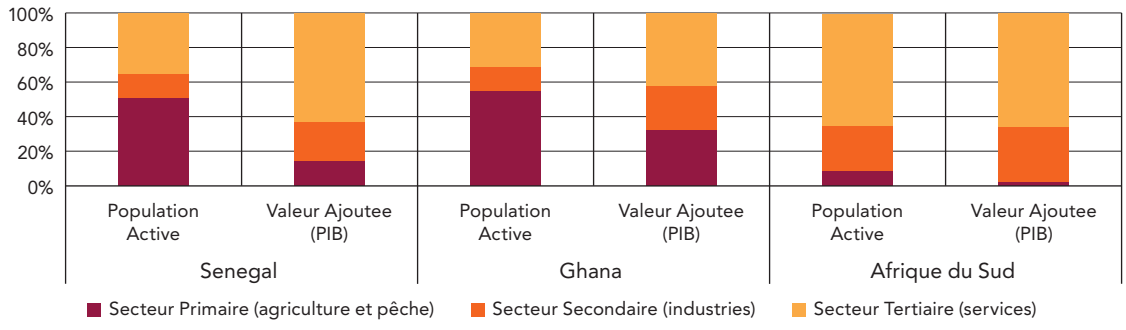
- Le secteur tertiaire représente 62,8 % du PIB et emploie officiellement 34,5 % de la population active.[32] Il bénéficie de l'excellence des infrastructures de communication, qui favorise des investissements dans les télé-services et l'internet.

Le graphique ci-après montre le déséquilibre existant entre composition du PIB et répartition de la population active : le secteur tertiaire, principalement généré par l'économie urbaine, pèse pour plus de 60 % dans la valeur ajoutée mais occupe seulement un tiers de la population active. Les plus gros effectifs de la population active sont employés dans l'agriculture qui génère moins de 15 % du PIB. La pression exercée sur les villes pour soutenir l'ensemble de l'économie nationale est donc particulièrement forte. La comparaison avec le Ghana et l'Afrique du Sud montre comment des économies plus avancées tendent vers l'équilibre entre valeur ajoutée produite et répartition des emplois.

31 La culture de l'arachide fut le moteur du développement de l'économie sénégalaise et a assuré jusqu'à 80 % des exportations et fourni la majeure partie des revenus monétaires en milieu rural. Mais à partir de 1970 et notamment depuis les années 1990, on assisté à une véritable crise de la filière arachidière et les différentes politiques agricoles n'ont pas toujours permis la relance de la filière.

32 En réalité bien plus, si l'on comptabilise intégralement le rôle du secteur informel.

FIG. 19 Composition du PIB et répartition de la population active (Sénégal, Ghana, Afrique du Sud)



Source : Banque Mondiale—World Development Indicators 2009. Sénégal : ANSD, Comptes Nationaux. Retraitement CEPOD.

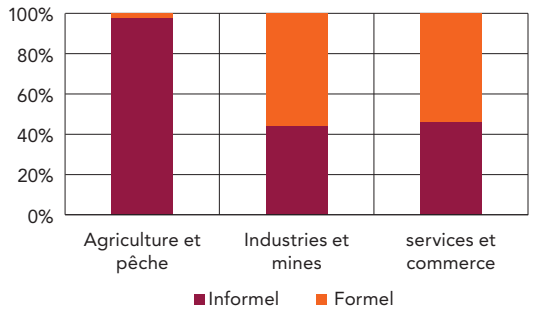
TAB. 6 Principaux indicateurs macroéconomiques 2010–2014

Indicateurs de croissance	2010	2011	2012	2013	2014 (e)
PIB *(milliards USD)*	12,88	14,46	14,08	15,36e	16,56
PIB *(croissance annuelle en %, prix constant)*	4,3	2,6	3,5e	4,0	4,6
PIB par habitant *(USD)*	1.036	1.133	1.074	1.141	1.198
Endettement de l'Etat *(en % du PIB)*	35,7	40,0	41,7e	45,5e	47,3
Taux d'inflation *(%)*	1,2	3,4e	1,4e	1,2e	1,6
Balance des transactions courantes *(milliards USD)*	–0,57	–1,14e	–1,45e	–1,45e	–1,41
Balance des transactions courantes *(en % du PIB)*	–4,4	–7,9e	–10,3	–9,5e	–8,5

Le secteur informel génère plus de 60 % du PIB sénégalais et emploie plus de 80 % de la population active. Sur une population active estimée à 3,5 millions de personnes, on compte moins de 10 % de salariés (350 000), dont 80 000 fonctionnaires. 90 % des travailleurs recensés au plan national sont des agriculteurs et des travailleurs de l'informel, principalement localisés dans les villes. Les ouvriers ou employés non qualifiés représentent 40 % de la population active. Près de 25 % des diplômés du supérieur émigrent à l'extérieur du Sénégal.

Le phénomène du chômage est mal appréhendé au Sénégal : l'enquête ESAM 2 situe le taux de chômage à 3,1 % à Dakar, et à 2,4 % dans les autres villes ; il serait de 0,7 % seulement dans les zones rurales. Ces pourcentages sont très en deçà de la réalité, même si l'on considère que le poids du secteur informel a tendance à en limiter l'importance.

FIG. 20 Part du formel et de l'informel dans la composition du PIB



Source : CEPOD

Des activités économiques concentrées à Dakar

Les études démo-économiques menées dans les années 90[33] estimaient que le PIB urbain représentait 75 % du PIB national. Le PIB urbain n'a depuis cessé d'augmenter et à un rythme plus rapide que le PIB rural. L'économie sénégalaise est donc définitivement portée par les villes où se concentrent les activités des secteurs secondaire et tertiaire. Le PIB urbain se répartit à hauteur des deux tiers sur la région de Dakar et d'un tiers sur les autres villes du pays. Les contraintes à la productivité des secteurs secondaire et tertiaire, et la place que tient le secteur informel dans l'économie urbaine ont toutefois tendance à ralentir le différentiel entre PIB urbain et rural et à réduire l'attractivité du milieu urbain.

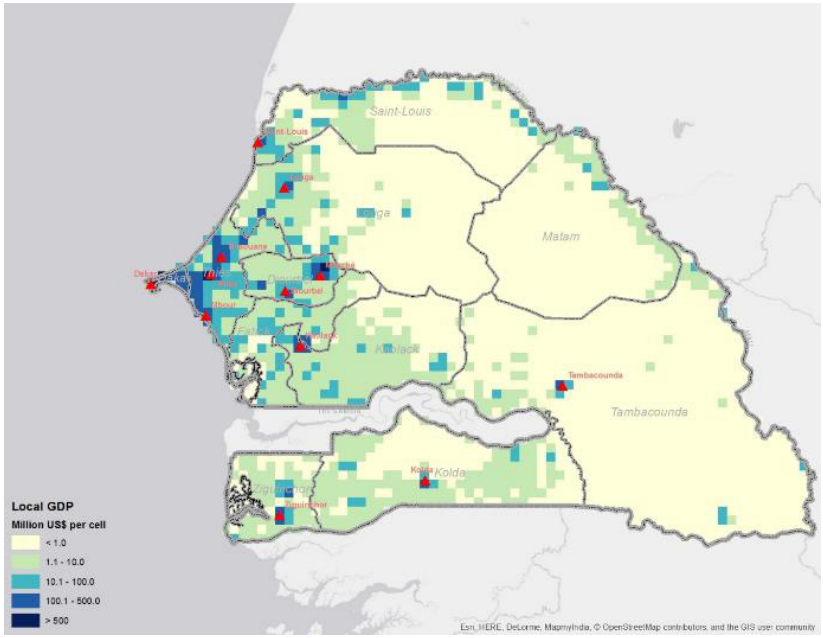
Les entreprises sont concentrées à 65 % à Dakar et à hauteur de 13 % à Thiès. La dernière mise à jour du répertoire national des entreprises et associations effectuée par l'ANSD[34] recense 342 550 unités locales[35] dont 64,9 % basées à Dakar. La région de Thiès vient en seconde position, avec 12,9 % des unités. Elle est suivie par le groupe

33 Etude Ecoloc menées par l'OCDE / Club du Sahel sur le Sénégal et dans plusieurs autres pays de la région. Ces études consistaient à évaluer la valeur ajoutée générée par les zones de production, rurales et urbaines. Voir bibliographie.

34 Enquête de mise à jour du Répertoire National des Entreprises et Associations (RNEA) d'août 2013.

35 Unités locales : activités formelles dont le statut juridique intègre les personnes physiques (commerçants, artisans), les personnes morales et les GIE.

FIG. 21 Spatialisation du PIB 2013



TAB. 7 Structure de l'économie du Sénégal (2013)

Secteur	% du PIB (2013)	% de la population active (2006)
Agriculture	17.5%	33.7%
Industrie	24.0%	14.8%
Services	58.5%	36.1%

Source : Senegal Spatial Analysis—Banque Mondiale

TAB. 8 Nombre d'unités locales par région 2012

	Nombre d'unités*	!
Dakar	222 486	65%
Thiès	44 355	13%
Diourbel	15 518	5%
Saint Louis	15 039	4%
Kaolack	14 899	4%
Louga	9 648	3%
Ziguinchor	6 698	2%
Tambacounda	4 335	1%
Fatick	4 496	1%
Kolda	3 883	1%
Matam	1 193	0%
Total	342 550	100%

*Entreprises (y compris personnes physiques)
Source : ANSD–RNEA mise à jour 2012

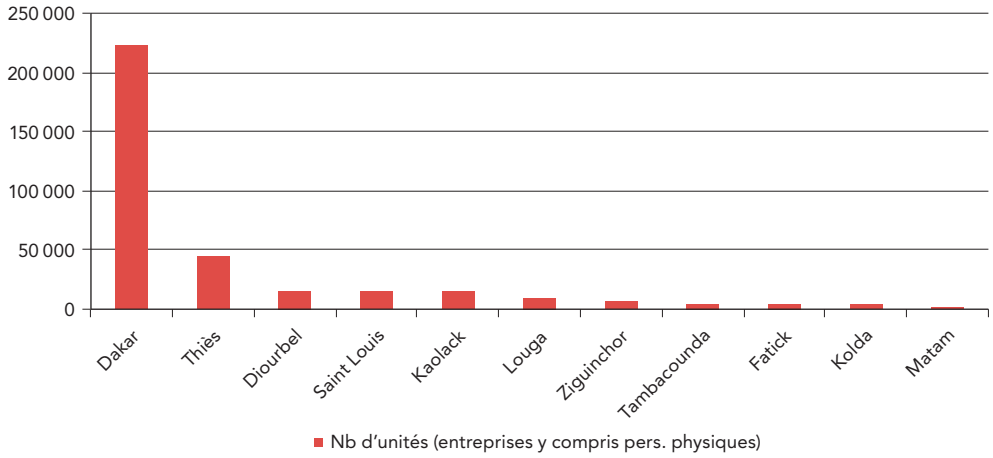
constitué des régions de Saint Louis, Diourbel et Kaolack qui compte chacune à peine 5 % du nombre total des unités implantées au Sénégal. Les régions de Louga et de Ziguinchor concentrent respectivement 2,8 % et 2 % des unités. Les autres régions, Tambacounda, Fatick, Kolda et Matam concentrent ensemble moins de 2 % de l'ensemble des unités existantes.

Dakar concentre 62 % des ouvertures d'entreprises et plus de 52 % des emplois générés. En 2012, la région de Fatick arrivait en deuxième position en raison des grands travaux employés de nombreux travailleurs temporaires.

La répartition inégale des activités entre les villes est également illustrée par les données sur la patente[36] dont le produit revient en totalité aux communes—87 % des produits de la patente sont recouvrés dans les 7 unités constitutives de la région de Dakar pour un rapport de population de 50 % ; les principales villes de l'intérieur qui représentent 33 % de la population communale concentrent 10 % seulement du produit de la patente ; les autres communes qui concentrent 17 % de la population communale

[36] La patente est l'impôt payé par l'ensemble des activités aux Communes. Il est calculé sur un barème établi en fonction de la nature de l'activité et du chiffre d'affaires estimé. Il a l'avantage d'être dû à la collectivité sur le territoire de laquelle l'activité est exercée, même si l'intervention, depuis quelques années, de la Division des Grands Entreprises, a pu perturber ce principe et ramener au lieu d'implantation des sièges sociaux (souvent à Dakar), l'intégralité de la patente recouvrée notamment au niveau des branches ou succursales exerçants à l'intérieur du pays.

FIG. 22 Répartition des unités locales par région 2012



Source : ANSD

TAB. 9 Répartition de la patente recouvrée entre les principales communes (2010)

	Population 2010 (ADM/ ANSD)	Patente/hab. (Fcfa)	Patente totale	% répartition	% patente / sous-groupe	% population / sous-groupe
Total	5 041 132	3 972	20 024 792 732	100%		
Dakar	1 040 152	12 410	12 908 286 320	64%		
Pikine	927 112	616	571 100 992	3%		
Guédiawaye	312 697	3 075	961 543 275	5%		
Rufisque	175 530	16 715	2 933 983 950	15%		
Bargny	43 509	201	8 745 309	0%		
Diamniadio	14 741	488	7 193 608	0%		
Sébikotane	21 666	1 486	32 195 676	0%	87%	50%
Thiès	291 088	895	260 523 760	1%		
Kaolack	215 937	1 440	310 949 280	2%		
Ziguinchor	265 366	860	228 214 760	1%		
Saint Louis	196 584	1 359	267 157 656	1%		
Diourbel	120 373	528	63 556 944	0%		
Louga	89 660	1 122	100 598 520	1%		
Tambacounda	84 520	2 846	240 543 920	1%		
Kolda	69 639	595	41 435 205	0%		
Fatick	30 157	1 444	43 546 708	0%		
Matam	19 570	611	11 957 270	0%		
Mbour	211 155	469	99 031 695	0%		
Richard Toll	53 318	7 943	423 504 874	2%	10%	33%
Autres communes	858 358	595	510 723 010	3%	3%	17%

FIG. 23 Distribution régionale de la création d'entreprises en 2007 et création d'emplois par région en 2007

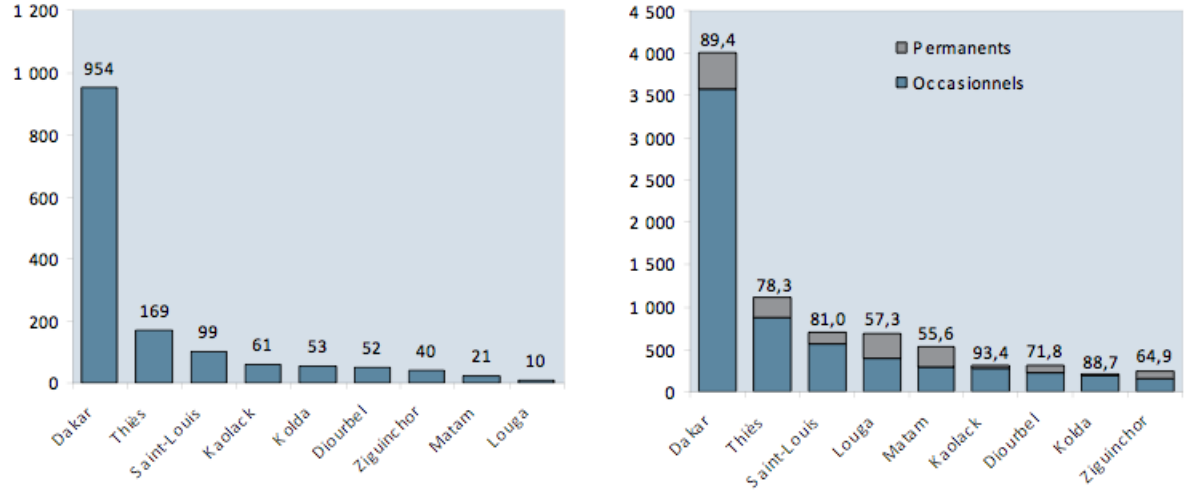
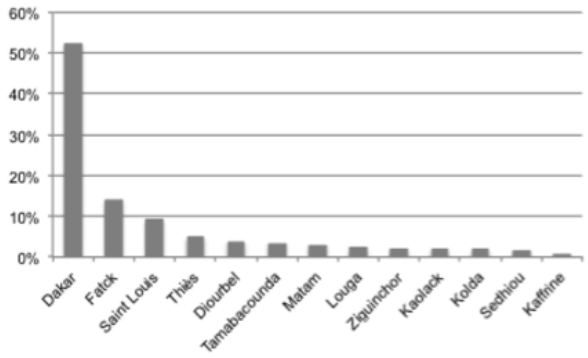


FIG. 24 Emplois créés par région en 2012



Source : DSTE 2012

recouvrent 3 % du produit de la patente recouvrée au niveau national.[37] Le tableau ci-dessous illustre la concentration des activités formelles dans quatre villes : Dakar, Rufisque, Richard Toll et Kaolack. Les autres villes tablent sur les recettes générées par le petit secteur informel principalement commerçant.

Le répertoire des entreprises est composé de 84,5 % de personnes physiques exerçant dans les villes. Les entreprises sont principalement des prestataires de services (45,5 % des unités locales[38]) et des commerçants (43,6 %). Les unités industrielles représentent 6,8 % du total, et celles du BTP et annexes, 4 %. Ces chiffres sont représentatifs des résultats obtenus par région, à l'exception de l'équilibre services—commerces, plus favorable au commerce dans les régions de Diourbel, Thiès, Louga et Matam. Cette forme juridique domine dans toutes les régions avec plus ou moins le même niveau. Les personnes morales sont composées pour 45,7 % de GIE et de Sarl (40 %). Dans la région de Dakar, la Sarl est la forme la plus présente avec 47, 8 % des entreprises personnes morales ; tandis que dans les régions de l'intérieur, les GIE dominent. Les Sociétés Anonymes sont rares, voire inexistantes ; même au niveau de Dakar où elles ne représentent que 1,5 % des unités locales (environ 3 300). La raison est à rechercher dans les difficultés de mise en place (cf. Doing Business 2014—IFC). Toutefois, l'amélioration du classement du Sénégal dans le Doing Business de 2015 montre que des efforts significatifs sont consentis : notamment en matière de simplification des procédures et des délais pour l'implantation d'entreprises, et le transfert de propriété. D'autres progrès ont été constatés, en matière de protection des investisseurs minoritaires et l'allègement de la fiscalité sur les entreprises.[39]

Les créations d'entreprises illustrent la même hiérarchie des villes et des régions. La région de Fatick affiche des créations d'emplois exceptionnelles en 2012, en raison des chantiers de travaux publics (ponctuels) lancés dans cette ville.

37 Cette distribution inégale est accentuée par les dysfonctionnements de la chaîne de recouvrement qui ont pour résultat d'affecter à Dakar l'ensemble de la patente des grandes entreprises disposant de filiales ou de succursales à l'intérieur du pays.

38 Les services sont constitués principalement des secteurs suivants : restauration, hôtellerie, transport, entreposage, communica-tion, banques et assurances, immobilier, organisations internationales.

39 Cf. Doing Business 2015—IFC : le Sénégal est passé de la 171ème place à la 161ème.

Dynamiques et incidences de la pauvreté urbaine

Le Sénégal a connu une réduction significative du taux de pauvreté entre 2001 et 2011. La part de la population en situation de pauvreté est passée de 57, 1 % à 50, 8 % sur la période 2001–2007 (ESAMII). Il est estimé à 46,7 % en 2011.[40] Ce pourcentage descend à 33 % dans l'agglomération de Dakar[41] et à 43,3 % dans les autres villes du pays ; il est estimé à 57,5 % dans les zones rurales.[42] La diminution du taux de pauvreté sur les dix dernières années s'opère toutefois très lentement.

La pauvreté urbaine est par ailleurs plus difficile à appréhender que la pauvreté en zone rurale, en raison du poids du secteur informel, de la disparition des solidarités familiales et villageoises, et des contraintes de consommation imposées par le mode de vie urbain (notamment le coût des loyers, deuxième dépense des ménages urbains). Une étude Ifan-Orstom réalisée en 2000 révèle qu'à Dakar, les femmes d'âge actif non alphabétisées représentent encore plus de 41 % de la population féminine, illustrant le poids des traditions, pour une population dakaroise en partie issue de l'exode rural des dernières décennies.

40 Dernières données disponibles. Source : World Development Indicators.

41 Source : World Development Indicators: Poverty rates at national poverty lines, World Bank 2014.

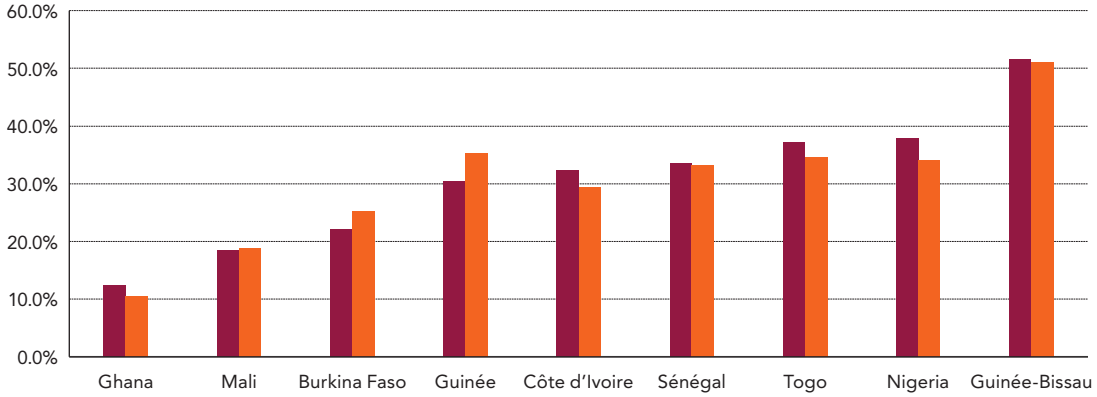
42 Résultats des enquêtes ESAM II menées en 2001–2002.

La crise de la Casamance et le déclin des activités agricoles ont freiné la réduction de la pauvreté au niveau National. Les départements les plus pauvres sont ceux de la Casamance (Ziguinchor et Kolda) et ceux du centre (Louga, Tambacounda et Fatick). En Casamance, les principaux facteurs sont les 25 ans de crise, les difficultés de passage de la Gambie, l'irrégularité des liaisons maritimes et aériennes, mais également le fort taux de natalité. Les départements du centre sont touchés par le déclin des activités agricoles (arachide, mil, maïs) qui a suivi les réformes de la fin des années 80 marquant la diminution des appuis de l'Etat au niveau de l'acquisition des intrants.

Les départements moyennement pauvres sont localisés dans les régions de Thiès, Saint Louis, Diourbel et Matam. Ils disposent de plus de revenus du fait des activités dans les secteurs touristiques, les cultures irriguées, la pêche, la présence d'industries agroalimentaires en particulier pour Saint Louis, et d'industries extractives pour les départements de la région de Thiès. L'industrie agro-alimentaire est le deuxième secteur industriel au Sénégal, derrière l'industrie chimique.

Toutefois, l'urbanisation croissante a permis d'absorber les chocs, et significativement contribué à la réduction de la pauvreté. Certes les revenus des ménages affichent un écart de 1 à 2 entre Dakar et les zones rurales, et la

FIG. 25 Evolution de la population urbaine vivant en dessous du seuil de pauvreté 2002–2012 dans différents pays d'Afrique de l'Ouest

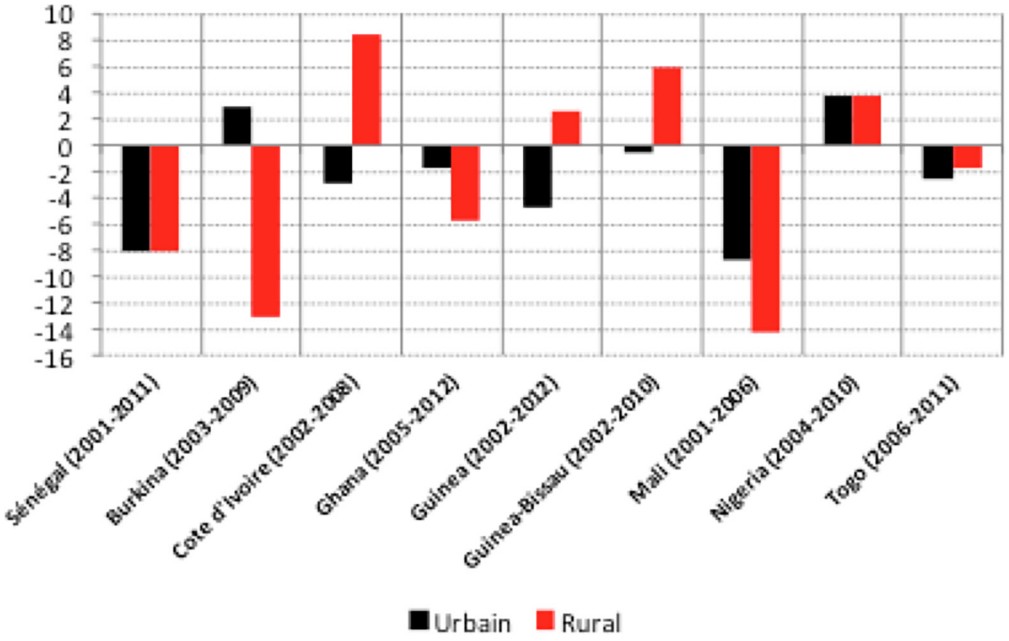


	Ghana	Mali	Burkina Faso	Guinée	Côte d'Ivoire	Sénégal	Togo	Nigeria	Guinée-Bissau
2002–2005	12.4%	18.5%	22.2%	30.5%	32.3%	33.6%	37.2%	37.9%	51.6%
2008–2012	10.5%	18.8%	25.2%	35.4%	29.4%	33.1%	34.6%	34.1%	51.0%

Le graphique sert à comparer l'évolution du taux de pauvreté urbaine entre les deux périodes spécifiées (2002–2005 et 2008–2012) et non pour comparer les taux de pauvreté entre pays. Les critères de pauvreté nationaux diffèrent d'un pays à l'autre.

Source : Banque Mondiale: World Development Indicators : Poverty Rates at National Poverty Lines (2015). Les données publiées par la Banque sont fournies par les instituts statistiques des pays (l'ANSD dans le cas du Sénégal)

TAB. 10 Evolution des taux de pauvreté au cours de la dernière décennie



concentration des activités et des emplois dans l'agglomération de la ville capitale contribue à réduire le taux de pauvreté urbaine.

La comparaison avec les pays d'Afrique de l'Ouest est délicate car les critères d'évaluation de la pauvreté peuvent varier de pays à pays, de même que la définition

TAB. 11 Structure de la consommation des ménages en fonction du lieu de résidence et du niveau de revenu

Senegal - Population 2010 by Area and Consumption Segment (Number)

Area	All	Lowest	Low	Middle	Higher
	Consumption Segment				
National	12 433 728	9 648 963	2 582 819	201 946	0
Rural	7 180 229	6 783 617	396 451	161	0
Urban	5 253 499	2 865 345	2 186 369	201 785	0

Senegal - Population 2010 by Area and Consumption Segment (Percentage in Area)

Area	All	Lowest	Low	Middle	Higher
	Consumption Segment				
National	100,0%	77,6%	20,8%	1,6%	0,0%
Rural	100,0%	94,5%	5,5%	0,0%	0,0%
Urban	100,0%	54,5%	41,6%	3,8%	0,0%

Senegal - Share of Each Sector in Household Total Consumption, by Consumption Segment (%)

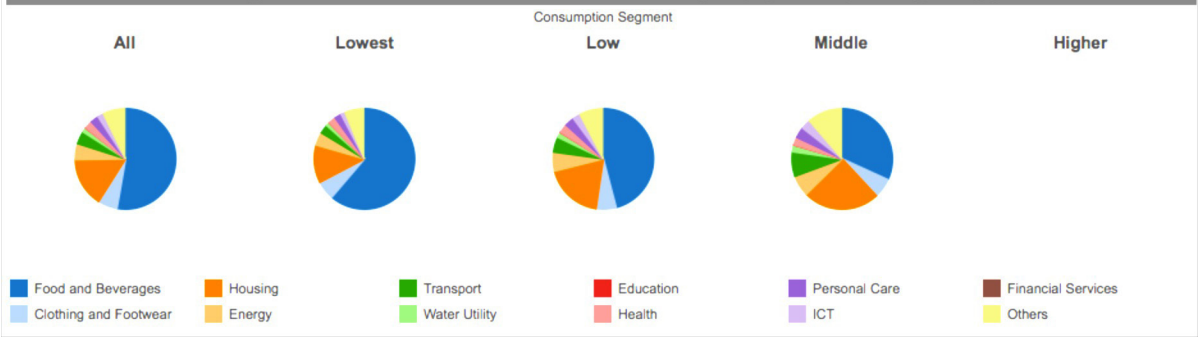
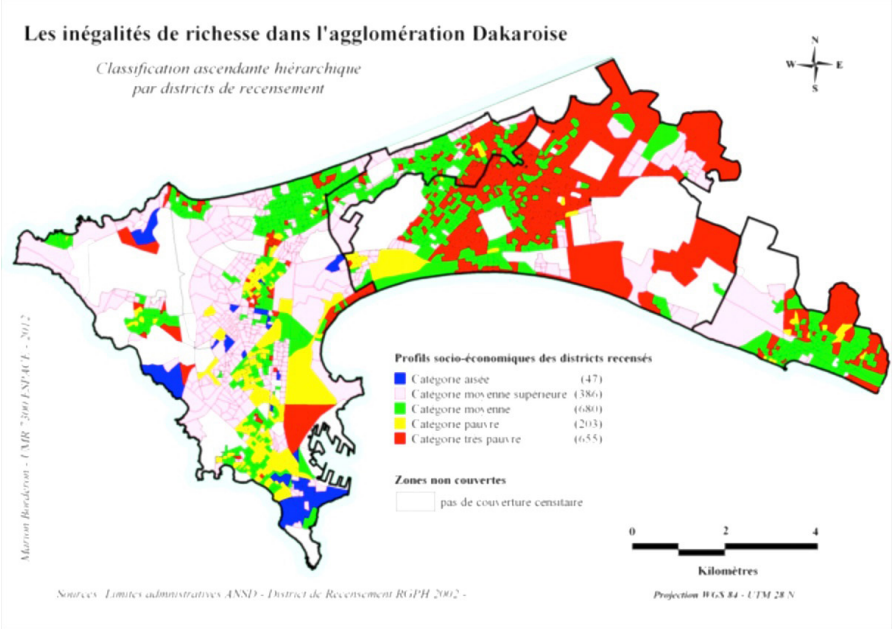


FIG. 26 Les inégalités de richesse dans l'agglomératoin dakaroise (RGPHE 2002)



de la population urbaine. Sous réserve de cette précaution méthodologique, les données montrent que le Sénégal déploie des efforts importants en matière de réduction de la pauvreté urbaine, et obtient des résultats visibles (cf. graphique relatif à l'évolution des taux de pauvreté). Elles montrent également que les pays où l'urbanisation est forte (comme le Sénégal, mais également la Côte d'Ivoire ou le Nigeria) sont confrontés à des enjeux décuplés en matière de réduction de la pauvreté, avec un poids de la population urbaine vivant en dessous du seuil de pauvreté qui gravite autour du tiers de la population urbaine totale.

Les disparités spatiales s'accentuent, surtout au niveau de la Capitale. L'exode rural, notamment en direction de Dakar, ne s'est pas accompagné d'une stratégie de développement économique qui garantisse plus d'emplois et plus de productivité du secteur urbain. L'accès aux services de base et notamment au logement est plus exigeant dans les villes et crée de nouvelles discriminations entre les catégories sociales—cf. figure ci-dessous. Dakar apparaît comme une ville ségrégée où les différences de revenus, mais également de services offerts aux habitants, varient considérablement selon les zones d'habitat.

Dynamiques migratoires et contribution des envois de fonds (remises) à l'économie sénégalaise

Les migrations internes s'opèrent principalement au profit de Dakar et de sa région. Les migrations internes ont toujours existé mais ont connu des changements importants depuis les années 70 : auparavant, les migrations internes étaient caractérisées par le système de déplacements saisonniers au moment de l'hivernage vers le pôle économique que représentait le bassin arachidier. A partir des années de sècheresse et de la crise de la production arachidière (années 70 et 80), le système de production agricole a été considérablement affecté et a conduit à une réorientation des migrations internes vers les villes et principalement vers Dakar. L'Enquête Migration et Urbanisation au Sénégal (EMUS) de 1993 identifiait trois grands espaces à l'origine des mouvements migratoires vers Dakar : (i) l'hinterland rural de Dakar, la région du fleuve et la Casamance. Des tendances similaires sont constatées en 2002 (RGPH) mais avec un net accroissement des migrants vers Dakar en provenance des régions proches : Thiès, Diourbel et Kaolack.

Les villes situées à moins de 2 heures de Dakar voient leur population migrer vers la capitale. L'une des tendances de l'urbanisation est que les villes proches de Dakar, comme Thiès ou Kaolack, ont été plus particulièrement

TAB. 12 Distribution des régions qui alimentent Dakar (% 2002)

RGPH 2002	Migration durée de vie	Migration récente	Moyenne
Thiès	21%	22%	22%
Diourbel	14%	13%	13%
Ziguinchor	13%	13%	13%
Kaolack	12%	13%	13%
Saint Louis	10%	9%	10%
Fatick	9%	9%	9%
Louga	9%	6%	7%
Kolda	5%	6%	5%
Matam	5%	5%	5%
Tambacounda	3%	4%	4%
Total	100%	100%	100%

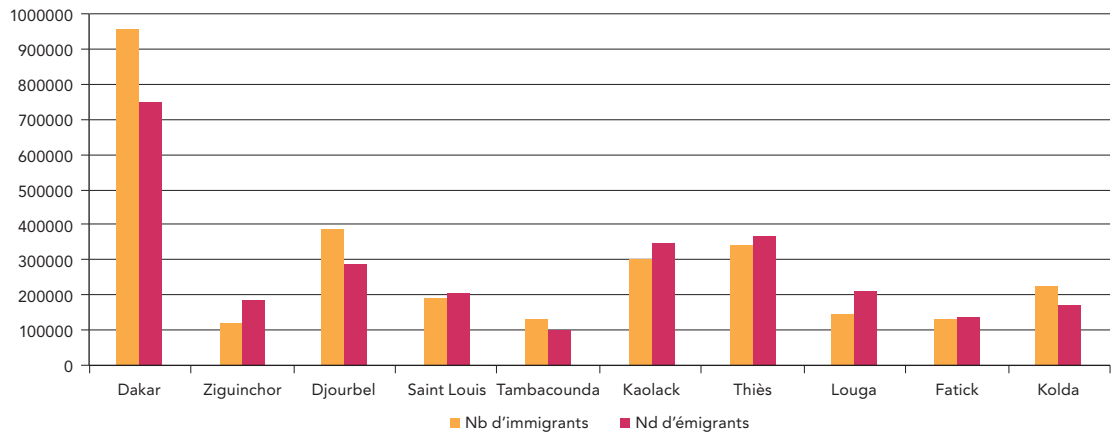
Source : ANSD (RGPH)

touchées par les migrations, comme si la proximité de la capitale, complétant la crise arachidière subie depuis plus de 20 ans, ne leur permettait plus de faire valoir leurs avantages comparatifs ; soit, comme pour Fatick ou Diourbel, parce que leur population migrait vers Touba, deuxième centre urbain du pays et ville religieuse. La situation pourrait toutefois évoluer et redonner de l'importance aux villes situées à moins de deux heures de Dakar: le déplacement de l'aéroport dans la zone de Diamniadio, la poursuite de l'autoroute jusqu'à Thiès, l'aménagement des corridors, etc. devraient redonner à ces villes des perspectives de développement. Ceci suppose toutefois une réflexion d'ensemble sur l'aménagement de la future zone métropolitaine et sur ses effets d'entraînement sur les franges.

L'émigration vers l'international, y compris au départ de Dakar, phénomène révélateur de la crise des territoires. Le nombre de Sénégalais vivant en dehors des frontières du Sénégal est estimé à 3 millions, soit le quart de la population totale actuelle. Le nombre de migrants est estimé à environ 200.000 personnes, dont 16 % de femmes. Le phénomène resterait donc assez marginal ramené à la population du pays. En revanche, l'impact de l'émigration sur l'économie sénégalaise et les conditions de vie de la population est spectaculaire (cf. Chapitre 2—l'économie urbaine). L'origine régionale de ces migrants a évolué : en 2002, près de la moitié des migrants internationaux étaient nés à Dakar (48,4 %), supplantant la région du fleuve, qui avait nourri l'émigration sénégalaise au moment de la grande sécheresse des années 70. Là aussi, les données doivent être maniées avec précaution.

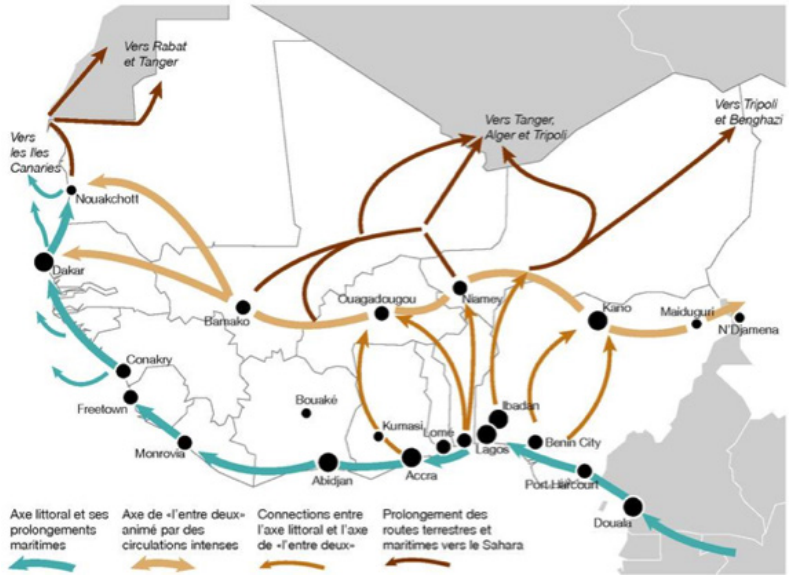
Les villes, et notamment Dakar, n'arrivent pas à retenir leur population faute d'emplois. C'est l'un des principaux défis de la stratégie de croissance que s'est fixée le Gouvernement. Les moyens mobilisés consistent à attirer les investisseurs, sachant que les secteurs d'attractivité sont principalement ceux des services *(off-shoring)* et du tourisme, qui exigent une main d'œuvre formée. Retenir les diplômés et renforcer la compétitivité de Dakar en termes de formation professionnelle constitue donc un enjeu majeur : aujourd'hui 25 % des diplômés s'expatrient en raison du manque d'opportunité. Ces marchés restent toutefois volatiles, très sensibles aux chocs externes et à la rapide évolution de la concurrence internationale (notamment avantages comparatifs sur le coût de la main d'œuvre). Ils nécessitent donc une vision à long terme capable de contrecarrer les projets d'expatriation de nombreux jeunes sénégalais.

TAB. 13 Echanges migratoires entre les régions



Source : Données ESAM 2004, DP

FIG. 27 Pays et circuits d'émigration



Source : Schéma de synthèse réalisé par Nelly Robin, CEPED (IRD) 2009

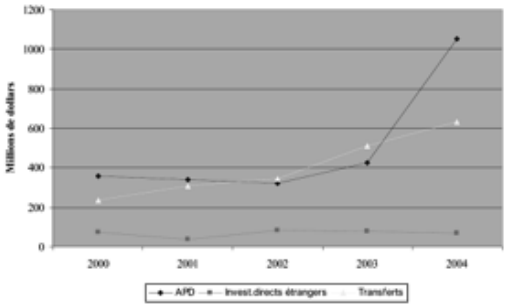
Le Sénégal est le troisième pays d'Afrique Subsaharienne à recevoir le plus de transferts d'argent en valeur absolue (après le Nigéria et le Kenya) et le quatrième en termes de pourcentage du PIB (après le Lesotho, le Cap Vert et la Guinée Bissau). Ces transferts sont estimés à plus d'un milliard de dollars en 2010 soit dix fois plus qu'en 2000. La BAD considère que la prise en compte des transferts informels conduirait à doubler ces montants et à estimer à plus de 20 % leur contribution au PIB. La facilitation des transferts d'argent a contribué à multiplier les vocations à l'émigration des jeunes sénégalais (la diaspora sénégalaise est estimée à plus de 3 millions de personnes, soit près du quart de la population nationale), en dépit de conditions d'entrées dans les pays de destination de plus en plus sévères. L'autre facteur fondamental de l'accélération du phénomène de l'émigration au Sénégal réside dans la faiblesse des perspectives de trouver un emploi formel à Dakar. L'émigration touche toutes les couches de la population : 25 % des diplômés sénégalais émigrent à l'étranger pour trouver du travail. Plus de 30 % des migrants sont originaires de la région de Dakar, supplantant la région du fleuve qui avait nourri l'émigration sénégalaise au moment de la grande sécheresse des années 70[43].

La forte dépendance de l'économie sénégalaise la contraint à des transferts des migrants. L'importance du phénomène a conduit certains à parler de « dépendance migratoire » de l'économie sénégalaise dont la stratégie de croissance ne peut plus faire l'impasse sur ce phénomène, mais qui, en même temps, doit développer les sources de financement nationales ne serait-ce que pour ne pas se rendre prisonnière d'une source de financement qui est moins dictée par la rationalité économique que par des considérations sociales et morales. De surcroît, ces transferts représentent plus que l'APD et les IDE réunis mais ne parviennent pas à rééquilibrer la balance des paiements structurellement déficitaire. L'un des éléments déclenchant de cette croissance exponentielle a été la dévaluation du FCFA de 50 % en 1994 : mécaniquement, la valeur des transferts effectués en devises a doublé en FCFA. Les services de transferts d'argent rapides (Western Union, Money Gram et Money Express) sont apparus au même moment et ont accentué le mouvement tout en contribuant à sa formalisation. Ces transferts contribuent positivement à la balance commerciale du pays en atténuant son déficit chronique. Leur montant est très nettement supérieur à celui des IDE et rejoint les montants de l'aide publique au développement dont le Sénégal bénéficie de manière conséquente[44].

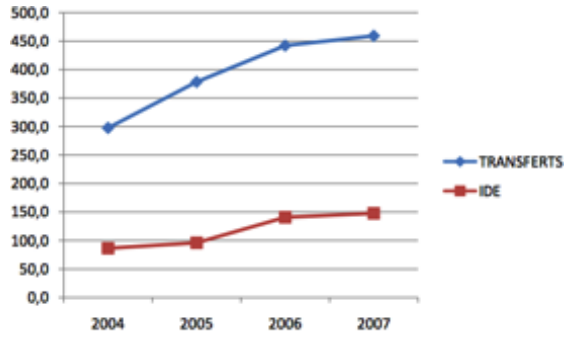
43 Le phénomène a fait l'objet de nombreuses études depuis une vingtaine d'années. Mais ces analyses ont surtout porté sur les pays d'Amérique Latine et d'Asie du Sud, où le volume des transferts dépasse de très loin celui que reçoit l'Afrique Sub-Saharienne.

44 Le Sénégal est considéré comme l'un des pays les plus aidés d'Afrique subsaharienne. Entre 1994 et 2003, le montant de l'APD par habitant et par an s'élève à 37 000 FCFA en moyenne, alors que la moyenne de la région est de 19 000 FCFA. Ce montant augmente très sensiblement à partir de 2004 avec la mise en place de l'Initiative PPTE.

FIG. 28 Evolution comparée des transferts, de l'APD et des IDE (2000–2004)



Source : CNUCED, DPS, Système des Nations-Unies au Sénégal—in : le Sénégal des migrations : mobilités , identités et sociétés—Khartala



Source : Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, « Impact des transferts des migrants sur la pauvreté au Sénégal », Mai 2008

Les transferts d'argent contribuent à la réduction de la pauvreté. Ces transferts sont déterminants dans l'économie sénégalaise. Ils contribuent à assurer la survie de milliers de familles et à réduire l'impact de la pauvreté[45]. Le principal secteur d'investissement de ces transferts reste le logement et plus largement le budget familial (dépenses de consommation courante, santé, éducation).

La part destinée à des investissements productifs reste marginale. Ceci semble être dû à la faible capacité des bénéficiaires à gérer des activités productives et par le manque de confiance des migrants dans les structures intermédiaires. Toutefois, les jeunes migrants investissent davantage dans les secteurs « productifs » ou générateurs de revenus.

Le secteur bancaire des pays d'accueil manifeste un intérêt croissant pour le marché des transferts de fonds. Le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS) a mis au point des

45 Direction de la Prévision et des Etudes Economiques, Dakar Mai 2008 « Enquête des transferts des migrants sur la pauvreté au Sénégal ». A partir de l'enquête ESAM II

FIG. 29 Les transferts de fonds des migrants sénégalais—2005

Source : Banque Africaine de Développement.

TAB. 14 Ratios d'utilisation des transferts de fonds des émigrés (en % du nombre des familles concernées)

en % du nombre de familles	Sénégal	Mali
Budget familial	98	94
Santé	81	87
Education/formation	55	59
Immobilier familial	19	47
Immobilier individuel	14	29
Investissement productif	11	46
Projet social	5	25

Source : BAD 2007

produits bancaires et d'épargne spécialement destinés aux migrants pour canaliser ces flux. Il a également ouvert des agences dans les principales villes destinataires de ces flux et notamment Bakel. Le Gouvernement à travers le Ministère en charge des Sénégalais de l'Extérieur et les collectivités locales (communes et communautés rurales) ont mené des campagnes d'information en France et dans les autres pays pour inciter les migrants dans des activités productrices.

La répartition des transferts des migrants entre les différentes villes et régions du Sénégal évolue au profit des zones d'investissements les plus rentables. Les seuls éléments statistiques disponibles concernant la répartition de ces transferts entre les lieux de résidence au Sénégal sont ceux fournis par la DPEE en 2008 : 11 % des ménages reçoivent un transfert de l'extérieur. La répartition de ces ménages bénéficiaires est de 36 % pour Dakar, 23 % pour les autres villes et 41 % pour les zones rurales. Des enquêtes complémentaires menées dans le cadre de l'étude de la BAD en 2007 répartissent les ménages bénéficiaires à

TAB. 15 Répartition des transferts de fonds en % de la population sénégalaise par région administrative

Régions	Volume des transferts totaux (en millions Fcfa, 2009)	%
Dakar	101 000	21%
Diourbel (Touba)	160 435	33%
Fatick	8 118	2%
kaolack	23 469	5%
Kolda	4 334	1%
Louga	57 099	12%
Matam	19 625	4%
Saint Louis	24 126	5%
Tambacounda	8 962	2%
Thiès	70 865	15%
Ziguinchor	2 543	1%
Ensemble	480 576	100%

Source : Banque Mondiale—CRES (Consortium pour la recherche économique et sociale)—Enquête Migrations et Transferts de fonds au Sénégal—2009

raison d'un tiers sur Dakar, un tiers sur le Touba[46] et Louga et un tiers sur la vallée du fleuve (Bakel et Tambacounda). L'étude menée en 2009 par la Banque Mondiale confirme ces tendances : la région de Diourbel (Touba) reçoit 33 % du total des transferts des migrants. Vient en deuxième position la région de Dakar (21 %). Les transferts reçus par les ménages des régions de Thiès et de Louga sont respectivement de 15 % et de 12 %. Les autres reçoivent le reste : 5 % à Saint Louis, 0,53 % à Ziguinchor.

Enfin, l'augmentation moyenne annuelle des dépenses du fait de ces transferts est très sensible à Dakar (de l'ordre de 95 %) ainsi que dans les autres villes (63 %), mais elle est seulement de 6 % dans les zones rurales.

[46] Cette situation est en particulier due à l'encadrement des transferts opéré par la communauté mouride : l'expérience migratoire et la structuration des Dahira mourides contrôlent et canalisent ces transferts vers le Sénégal. Elle également due, plus prosaïquement, à l'insuffisance de couverture réseau des services de transfert (cette couverture est très importante à Dakar et à Touba), en particulier dans les zones rurales, ainsi que le coût des transferts (taxes et frais).

Planification urbaine et accès aux services

Synthèse du Chapitre

Les principaux constats développés dans ce troisième chapitre consacré à **la planification urbaine et à l'accès aux services** sont les suivants :

- **Le taux de couverture des villes par des plans d'urbanisme** est inférieur à 30 % ; et le secteur est dominé par la question de **l'habitat spontané** dont l'importance est estimée à 40 % à Dakar et à 25 % dans les villes de l'intérieur; **L'occupation de zones inondables** qui touche 50 % des ménages dakarois est l'une des retombées les plus visibles de ce manque de planification urbaine;
- Cette situation résulte à la fois de **la faiblesse des services de l'urbanisme,** du **caractère inopérant des textes sur la décentralisation** dans le domaine de l'urbanisme, des pratiques de **spéculation foncière** nées de l'application de **la loi de 1964 sur le domaine national,** et enfin **d'une gestion du développement urbain** qui a répondu le plus souvent à **une logique de projets ;**
- Des efforts importants ont été consentis en matière d'équipement des quartiers en services de base : **le taux de desserte à l'eau potable des ménages urbains est quasi universel ;** le retard pris sur la desserte en électricité en raison des problèmes de production est en cours de résolution. Les principaux problèmes restent ceux du **drainage, de l'assainissement et du service des déchets ;**
- En dépit d'une amélioration sensible du taux de **couverture sanitaire et scolaire,** les équipements restent encore insuffisants, à Dakar comme dans les autres villes ; la situation est particulièrement préoccupante en matière d'enseignement secondaire et professionnel ;
- Le Sénégal a développé **une politique de l'habitat** (OHLM, SICAP, appuyés par la BHS) ; mais celle-ci n'a ciblé que le segment étroit des salariés de la fonction publique. L'offre de terrain aménagé a connu plusieurs étapes, avec l'opération des **parcelles assainies** dans les années 70, des ZAC dans les années 90 et 2000, jusqu'aux récents projets de développement de **pôles urbains** sur plusieurs milliers d'hectares en périphérie de Dakar. Ces opérations ont toutes été handicapées par les problèmes d'accès au foncier, l'absence d'aménageur, et de mécanisme pérennes de récupération des coûts ;
- **La question de la mobilité urbaine** se pose essentiellement à Dakar ; elle est confrontée à l'extension accélérée et encore insuffisamment planifiée de l'agglomération, sous l'effet des grands projets menées au Sud-Est (nouvel aéroport, Diamniadio, port de Bargny, etc.).

En bref, la planification urbaine **a favorisé l'équipement des quartiers au détriment d'une programmation spatiale du développement urbain.** Les collectivités locales, les concessionnaires et les agences de développement en ont été les principaux acteurs, au grès des financements disponibles. Ceci a permis de combler *a posteriori* un certain nombre de déficits, mais n'a pas permis d'anticiper sur les besoins croissants en terrains aménagés. La réalisation de pôles urbains soutenue par PSE a l'avantage d'inverser la démarche ; elle est toutefois extrêmement exigeante (et risquée) et nécessite la mise en place d'outils et de procédures qu'ils restent encore à développer.

Principales recommandations du Chapitre

- Face aux insuffisances actuelles du contrôle de l'urbanisation **il faut choisir de façon réaliste entre un renforcement des capacités d'action et d'intervention de l'Etat ou bien des collectivités locales** conformément aux lois de décentralisation. Dans les deux cas un renforcement des moyens techniques et humains sera nécessaire.
- Des solutions plus adaptés de **documents réglementaires simplifiés adaptés aux réalités locales sont nécessaires et indispensables**
- **La bonne gestion de la planification urbaine et à la réalisation d'équipements structurants** devraient être encouragés avec des modalités d'incitations concrètes, par exemple dans de futurs contrats de Ville. Dans ce cadre, **les projets de gestion des déchets, assainissement et drainage** devraient être prioritaires.
- **Pour améliorer l'offre foncière en proposant plus de terrains constructibles sécurisés,** des modalités d'organisation d'un partenariat et de conventionnement avec les autorités coutumières doivent être recherchées, définies et mises en place.
- **Une valorisation du foncier, significative** à l'échelle d'une Ville ou d'un grand quartier, passe nécessairement par un processus d'**aménagement professionnel.** Définir les mesures destinées à favoriser l'émergence d'aménageur publics et privés aptes à récupérer des charges foncières d'urbanisation (voirie, équipements, etc.) dans les meilleures conditions doivent être mises en place rapidement.
- **Les pôles urbains représentent une opportunité pour améliorer l'habitat.** Ils forment sûrement l'impulsion qui suppléera le manque d'initiative spontané. Encore faut-il que les priorités qu'ils comprennent correspondent à des besoins réalistes et ajustés aux populations cibles tant en taille qu'en capacités financières. **Un pilotage professionnel des pôles urbains est une nécessité.**
- **La résorption des bidonvilles est rendu difficile** voire impossible du fait des couts élevés relatives aux efforts de provision de services rétroactives et aux déplacements de populations ; elles ont certes indispensables, des solutions in-situ doivent être favorisées, et des leçons importants pourraient être apprises afin de réduire la prolifération des quartiers précaires.
- Sur la question des solides, **la priorité semble la définition de systèmes de gestion efficaces et financièrement réalistes au niveau des communes en se focalisant sur les fonctions primaires que sont la collecte,** le transfert et le traitement et en explorant les opportunités de valorisation, avec au maximum possible l'intégration des communautés dans la chaine de collecte.
- De surcroît, **le financement de ces systèmes est un axe très important à mettre en œuvre rapidement** au travers d'une politique de recouvrement de la redevance auprès de la population afin d'augmenter les recettes propres du secteur à au moins 50% au lieu de moins de 10% aujourd'hui.
- Enfin, **un programme d'équipement en centre d'enfouissement technique des principales villes semble urgent, accompagné d'un programme de résorption des décharges sauvages.** Des mesures à plus long terme, comme le renforcement du corpus réglementaire et le développement de politiques de minimisation des déchets doivent aussi être envisagées.
- **La question de la mobilité urbaine** se pose à deux échelles : ville et agglomération de Dakar. La révision en cours du PDU et du SDAU doit se mener parallèlement avec celle du Plan de transport. Il faut que la réflexion prenne en compte les projets liés au déplacement de l'aéroport (Diamniadio, port de Bargny).

Les insuffisances de la planification urbaine

Les villes du Sénégal sont des espaces urbains souvent ségrégatifs, constitués d'un centre « équipé » et de quartiers périphériques souvent dépourvus d'infrastructures et d'équipements. Les conditions qui prévalent pour l'aménagement des quartiers périphériques en sont le principal facteur : trouver une parcelle de terrain au sein d'une opération de lotissement mise en œuvre par l'Etat ou par la Commune est un cas rare ; la plupart des habitants urbains ont recours aux autorités coutumières et aux lotisseurs informels pour disposer d'une parcelle. Ces « propriétaires » morcellent

les terres et les attribuent aux nouveaux arrivants, au mieux en suivant un plan d'alignement sommaire.

Le développement de l'agglomération dakaroise a été davantage guidé ces dernières années par les grands projets que par une planification préalablement réfléchie. La région de Dakar abrite 22 % de la population totale du pays et la moitié de la population urbaine du Sénégal. Sa part dans la population totale du pays n'a fait que croître (14 % en 1960, 17 % en 1970, puis 19 % en 1976 et enfin 21 % en 1980 où elle devenait la région la plus peuplée du pays) en raison notamment de l'exode rural, caractéristique du pays. Entre 1988 et 2002, la région de Dakar a reçu 60 % des migrations internes. Au recensement général de 2002, le pourcentage de population résidente à Dakar, née dans les autres régions du pays, est estimé à 30 %. C'est cette poussée de l'immigration interne qui a suscité la croissance des villes de Pikine, de Guédiawaye et de Rufisque.

Le MUH estime ainsi à 30 % le taux de couverture des villes par des plans d'urbanisme.[47] L'efficacité des procédures et outils d'urbanisme est confrontée à trois grands types de faiblesse : (i) lenteur dans l'élaboration des documents de programmation, (ii) résistance des élus et autorités traditionnelles aux contraintes qui résulteraient d'un urbanisme planifié, (iii) priorité accordée aux opérations d'aménagement ponctuelles (lotissement, projet structurant) par rapport à la programmation d'ensemble.

La situation est aisément illustrée par l'exemple de Dakar où la difficulté à élaborer et à faire valider une stratégie pour l'urbanisation du Grand Dakar, a facilité l'installation d'un urbanisme fait de grands projets ponctuels (villes nouvelles, pôles urbains, etc.), sans que ceux-ci s'insèrent dans un plan d'ensemble.

Les outils et procédures d'urbanisme ont été définis dans le Code de l'Urbanisme (loi n°88–05 du 20 juin 1988 remplacée par la loi n° 2008–43 du 20 août 2008) : la planification urbaine est matérialisée par une hiérarchie de plans composée : (i) des SDAU, (ii) des Plans Directeurs d'Urbanisme (PDU) et (iii) des Plans d'Urbanisme de Détail (PUD). La mise en œuvre des orientations et prescriptions contenues dans ces documents est concrétisée dans des documents d'urbanisme opérationnel tels les plans de lotissements et de ZAC. Le Code de l'urbanisme régit également les interventions dans les quartiers densifiés (restructuration de quartiers, remembrements, etc.).

Les documents existants sont généralement anciens et non mis à jour : Dakar dispose d'un PDU depuis 1946 ; le dernier (horizon 2025) a nécessité 8 ans d'études (2001–2009). Cette lenteur dans l'élaboration et l'approbation des documents leur retire le plus souvent tout caractère opérationnel. Le MUH envisage de rattraper le retard d'ici 2017, mais avoue qu'il est confronté aujourd'hui à la perspective de l'Acte III de la Décentralisation qui prévoit la communalisation intégrale du territoire, et donc la démultiplication des obligations de préparation de nouveaux documents d'urbanisme, dans un contexte où l'Etat continue d'assurer une tutelle importante sur les documents d'urbanisme produits et sur leur mise en œuvre.

Les textes sur l'urbanisme ont été revus douze ans après l'adoption des lois instituant la décentralisation au Sénégal (lois n°96–06 et 96–07 de 1996), dans l'objectif d'harmoniser les dispositions relatives aux acteurs. L'initiative de la préparation des documents de planification urbaine (SDAU, PDU, PUD), des plans de lotissement, de ZAC ou d'opérations de rénovation urbaine, jusqu'à l'attribution des permis de construire revient dorénavant aux Communes et aux Communautés Rurales dans le cadre de leur ressort territorial. Toutefois, les autorisations de lotir sont restées du ressort du Ministre en charge de l'urbanisme, de même que l'approbation des SDAU, PDU et PUD. La faiblesse des compétences et moyens d'intervention de l'administration centrale, déconcentrée et décentralisée rend ces textes en partie inopérants et contribue à favoriser les pratiques informelles ou régies par les pratiques coutumières: implantations spontanées sur autorisation des autorités coutumières qui disposent d'un droit sur les terres, ou développement de lotissements irréguliers par les autorités administratives elles-mêmes.

La méthode d'élaboration des documents d'urbanisme est par ailleurs directive et laisse peu de place à la participation de la population. Des mécanismes de concertation sont théoriquement prévus et parfois mis en œuvre en phase de préparation (enquêtes, ateliers de concertation dans les quartiers, etc.). Ils sont toutefois rarement appliqués dans les règles de l'art, notamment, ils s'accompagnent rarement d'une information précise mise à disposition du public. Ces manquements génèrent des conflits fonciers et des conflits d'usage (exemple : à Dakar, transformation de la zone maraîchère de Sangalkam / Bambilor en ZAC ; dans de nombreuses périphéries de villes secondaires, conflits avec les autorités coutumières et les agriculteurs).

Devant ces difficultés, l'urbanisme, lorsqu'il est contrôlé, s'opère de plus en plus à coup de projets d'aménagement en général ambitieux conçus en fonction des opportunités foncières offertes par les territoires et des montages

[47] Ce taux est relativement favorable : il prend en compte des plans directeurs réalisés il y a plus de 15 ans qui ne répondent plus au-jourd'hui aux besoins de planification des villes. La prise en compte des seuls documents toujours en application conduirait à rete-nir un taux sensiblement plus faible, de l'ordre de 15 %. Ces pourcentages s'entendent avant l'application de l'Acte III de la Décentralisation en termes de communalisation intégrale du territoire.

ENCADRÉ 8 Législation foncière, décentralisation et planification urbaine

L'empreinte foncière du système colonial s'est en grande partie limitée aux centres urbains. Les populations rurales ont préservé jalousement leurs régimes traditionnels. A l'Indépendance, le Sénégal s'est doté en 1964 d'un régime foncier original. La loi n°64–46 du 1er juin 1964 sur le **domaine national** stipule que les terres, qui n'ont pu être immatriculées au profit des privés, et celles n'ayant pas été classées dans le domaine de l'Etat, sont de fait intégrées au domaine national. Ces terrains ne sont pas propriété de l'Etat, mais font partie de son patrimoine ; l'Etat en devient le gardien. Le domaine national distingue quatre catégories de terres :

- Les terres situées dans les périmètres urbains qu'elle voudrait affranchir des effets de la croissance urbaine (spéculation, notamment) : préservation de leur vocation agricole et respect du zonage ;
- Les zones de terroir pour promouvoir à la fois les activités agraires (culture, élevage, jachère, etc.) et faciliter l'extension de l'habitat rural ;
- Les zones classées en vue de préserver des écosystèmes particuliers (forêts, parcs, zones écologiques, etc.) et de soustraire ainsi une partie des ressources foncières à l'expansion agricole ;
- et, enfin, des zones pionnières dont la vocation est d'accueillir des programmes de développement spécifiques dont les conditions de réalisation sont définies par des plans de développement et des programmes de mise en valeur des terres.

Il était attendu que ces dispositions favorisent la mise en œuvre d'une politique publique volontariste d'équipement des terrains en périphérie des villes. Dans cet esprit, et pour corriger les ambiguïtés du premier texte (Etat gardien mais pas propriétaire de droit du domaine national), d'autres dispositions ont même été prises ultérieurement pour confirmer le poids de l'Etat dans la gestion foncière :

L'Etat, tout en restant le gardien du domaine national, a délégué aux collectivités locales et à ses préfets le soin de gérer ce domaine national : les zones de terroir ont été mises en gérance auprès des conseils locaux élus (municipal ou rural), instance de décision communautaire dont l'autonomie de gestion est fortement atténuée par la présence d'un représentant de l'Etat (en l'occurrence le sous-préfet). Cette forme de gestion, plus ou moins concertée, a été aussi étendue aux terres à vocation agricole situées dans les zones urbaines, grâce à des mesures additionnelles dont, entre autres, l'institution d'un comité de gestion entre municipalités et zones rurales.

Pour surmonter ces difficultés et mener à bien la réforme du foncier, le Gouvernement a créé une Commission Nationale de Réforme Foncière (CNRF). Il entend, par ailleurs, utiliser le « Cadre d'analyse de la gouvernance foncière (CAGF). C'est un outil de diagnostic et d'analyse qui permet d'évaluer, en s'appuyant sur les connaissances locales et sur des données existantes, la gouvernance foncière d'un pays. Le CAGF concentre les analyses autour de 21 indicateurs de gouvernance foncière regroupés en 5 modules : (i) la tenure foncière ou le cadre juridique et institutionnel ; (ii) la planification de l'utilisation du sol, la gestion des terres et la fiscalité foncière ; (iii) la gestion des terres publiques ; (iv) l'accès public aux informations foncières ; et (v) la résolution des litiges et la gestion des conflits. Cet outil a été élaboré en 2011 par la Banque Mondiale dans le cadre d'un partenariat avec la FAO, l'ONU-Habitat, le FIDA, l'IFPRI, l'Union Africaine et des Agences de développement bilatérales. Il a été préparé au Sénégal par l'ONG IPAR (Initiative Prospective Agricole et Rurale).

financiers proposés par les investisseurs privés. Ces opérations ne s'intègrent pas dans un plan d'ensemble permettant d'assurer la cohérence de l'organisation de l'espace.

La planification des extensions a été handicapée par la législation foncière relative au domaine national. Les quartiers périphériques se développent le plus souvent dans l'informalité, dans un contexte marqué par des conflits fonciers qui peuvent opposer l'administration et les autorités coutumières, mais également les maires et les présidents de communautés rurales, ou encore les représentants des communes avec les préfets et sous-préfets. Il était pourtant attendu que la loi n°64–46 du 1er juin 1964 relative au domaine national permette à l'Etat de mener une politique active d'offre de terrains, soit sous forme de parcelles dans le cadre d'opérations de lotissements, soit sous forme de grandes opérations d'aménagement

TAB. 16 Proportion de l'espace occupé par les quartiers irréguliers et non lotis, à Dakar et dans les capitales régionales—2004

Villes	Pourcentage de la superficie
Dakar	35
Thiès	40
Saint Louis	30
Kaolack	25
Louga	10
Diourbel	15
Ziguinchor	25
Tambacounda	20
Kolda	15
Fatick	10
Matam	10

Source : Comité National Habitat II et ONU-Habitat, 2004

intégré dont la valorisation serait confiée à des sociétés d'aménagement—(cf. principales dispositions de la loi de 1964 : encadré 10).

Toutefois, ces dispositions n'ont pas permis de mettre fin aux pratiques des filières coutumières qui continuent à subdiviser en lots et à céder les terrains à des particuliers ou à des groupes de particuliers. L'essentiel de l'urbanisation à l'Est de Dakar a été assurée sur ces bases. La pression sur les coutumiers a été d'autant plus forte que l'Etat, pendant plusieurs décennies, a réservé l'usage de son domaine aux sociétés publiques de promotion immobilière dont la clientèle était limitée à celle pouvant répondre aux conditions d'accès au crédit fixées par la BHS. En conséquence, les ménages considérés comme non solvables ont dû se rabattre sur les filières alternatives pour se procurer des terrains pour l'auto construction.

ENCADRÉ 9 Les Projets de Cadastre du Sénégal

Un projet de Cadastre fiscal pour Dakar avait été financé par la Banque Mondiale dans les années 80 dans le cadre du PDU3. L'objectif était d'améliorer les recettes de la fiscalité foncière directe. Toutefois, des mesures d'exonération des taxes foncières sur les propriétés bâties ont compromis les résultats de cette opération. Dans les années 90, une étude financée par l'ACDI sur la fiscalité locale a contribué à relancer l'idée du cadastre fiscal. Cette idée a été reprise en 2009 par le Projet d'appui à la modernisation du cadastre (PAMOCA).

Ce projet de 17 milliards de FCFA, financé par la Banque Africaine pour le Développement (BAD), l'Union Européenne et l'Etat du Sénégal. Le PAMOCA vise la numérisation du cadastre pour une meilleure maîtrise du foncier en vue de l'amélioration de l'accès au foncier et des recettes. L'objectif est : (i) de doter les 40 plus grandes villes sénégalaises d'un plan cadastral consultable sur internet et d'une matrice cadastral numérique et (ii) de doter les services fiscaux de moyens techniques et humains en vue de remplir leur mission pour une gestion transparente du foncier.

Au terme du projet, il est attendu un renforcement des capacités techniques des services fiscaux (Cadastre et Domaines), un élargissement et une meilleure maîtrise des recettes fiscales, ainsi que l'adoption d'une nouvelle loi sur la propriété foncière.

Le développement de l'habitat précaire, conséquence directe d'une planification inefficiente et d'une crise du logement

L'amélioration de l'habitat compte parmi les questions cruciales du secteur urbain sénégalais. Cette préoccupation concerne principalement Dakar qui concentre 50 % de la population urbaine du pays. Le phénomène s'accélère sous l'effet de l'attraction de la ville capitale, renforcée par les difficiles conditions de vie à l'intérieur du pays, mais également par les projets structurants (nouvel aéroport, autoroutes urbaines et nouveaux pôles urbains) destinés à renforcer la compétitivité de Dakar et son influence économique au niveau sous régional.

Le déficit de logement à Dakar est estimé entre 150 et 200 000, et à plus de 300 000 à l'échelle du territoire.[48] Le besoin annuel en logements neufs est évalué à 10 000 à Dakar à aménager sur des terrains toujours plus loin du

48 UN-Habitat, 2009

TAB. 17 Besoins quantitatifs en logements à Dakar 2001–2025

Période	Habitants supplémentaires	Besoin en logements supplémentaires
2001–2005	299 436	32 905
2005–2010	425 810	46 792
2010–2015	491 239	53 982
2015–2020	566 721	62 277
2020–2025	765 085	84075
Total régional	2 548 291	280 031

Source : CAUS- PDU de Dakar 2025. Cité par PDU, 2025 : 146

centre, à l'Est de Pikine, dans les communes et communautés rurales annexées depuis le début des années 2000 par l'agglomération du Grand Dakar (Diamniadio et Yenne au Sud, Sangalkam, Jaxaay, Bambilor plus au Nord).

Sous l'effet de la rareté des terrains et du caractère spéculatif des loyers, le logement est devenu, à Dakar et dans les villes de l'intérieur, la deuxième dépense des ménages après l'alimentation.

Les difficultés rencontrées par l'Administration pour répondre à la demande de foncier ont entraîné une aggravation du phénomène de l'habitat spontané. La part de l'habitat spontané dans la région de Dakar est estimé à 21,76% avec respectivement 2,98% pour le département de Dakar, 42,42% pour le département de Pikine et 9,57% pour le département de Rufisque.[49] L'étude menée en 2011 par la « Fondation Droit à la Ville » sur le phénomène de l'habitat spontané estime à 7.000 ha la superficie des principales zones urbaines concernées, dont plus de 4.000 ha dans l'agglomération dakaroise.[50] La plupart des zones concernées, s'accompagnent de conflits fonciers entre autorités administratives et autorités traditionnelles. Ces zones sont caractérisées par le manque de services de base (eau, électricité, assainissement), par la précarité du statut d'occupation et du bâti et par l'absence d'activités économiques. Elles sont généralement difficiles d'accès et pour certaines impropres à l'habitat car inondables. L'importance du phénomène constitue un frein à la délivrance des services urbains de base guidée par les objectifs des OMD : les zones non loties reçoivent plus tardivement l'eau, l'assainissement ou l'électricité, mais également les équipements scolaires et de santé, en raison de l'insuffisance (ou de l'absence) des réserves foncières dédiées à ces équipements. L'habitat spontané, couplé dans le cas

[49] Sénégal : profil urbain de Dakar, UN-Habitat, 2008

[50] Etude du Groupement Urbaplan-IngéSahel. Rapport provisoire, janvier 2011—Maîtrise d'ouvrage : MUH/AMS/FDV—Finance-ment : Cities Alliance—UN-Habitat—UNDP.

TAB. 18 Phénomène de l'habitat spontané dans les principales villes du Sénégal

Villes	Extensions spatiales conflictuelles ou non	Zone d'urbanisation spontanée ou sommairement structurée	%
1 Dakar	Conflictuel	4 177	60%
2 Thiès	Conflictuel	457	7%
3 Kolda	Non-conflictuel	409	6%
4 Saint Louis	Conflictuel	330	5%
5 Richard Toll	Conflictuel	300	4%
6 Tambacounda	Conflictuel	276	4%
7 Ziguinchor	Conflictuel	242	3%
8 Kaolack	Conflictuel	225	3%
9 Kaffrine	Non-conflictuel	162	2%
10 Kedougou	Conflictuel	145	2%
11 Mbacké	Non-conflictuel	87	1%
12 Louga	Non-conflictuel	72	1%
13 Diourbel	Non-conflictuel	53	1%
14 Mbour	Conflictuel	41	1%
15 Fatick	Conflictuel	24	0%
Total		7 000	100%

Source : Urbaplan-Ingésahel - janvier 2011

de l'agglomération dakaroise au problème de la mobilité urbaine, accroît les problèmes de chômage, occupe informellement des zones qui auraient pu être réservées à l'implantation d'activités économiques, et limite du même coup l'effet d'entrainement de Dakar et des villes de l'intérieur sur le développement du pays.

L'importance des quartiers spontanés situés en zones inondables dans les communes de Pikine et Guédiawaye rend difficile la restructuration sur site. Les populations tendent par conséquent à se déplacer vers d'autres zones, pour partie déjà identifiées et partiellement aménagées : zones de Keur Massar, de Tivaoune-Peul et de Malika au Nord Est de la ville de Pikine. Ces relogements ont été pour le moment tributaire des grands projets d'infrastructures nécessitant la libération des sites, et impliquant souvent des financements extérieurs.[51] Le plan Jaxaay engagé après les inondations de 2005 sur financement national n'a été que très partiellement réalisé. De son côté FDV continue de mener des opérations de restructuration sur site plus modestes, à Dakar, Pikine et Guédiawaye, ainsi qu'à l'intérieur du pays (principalement à Saint Louis, Richard Toll, Tivaouane, et Kaolack).

Le principal facteur de développement de l'habitat spontané au Sénégal est le manque d'anticipation sur l'urbanisation. L'utilisation des outils et documents d'urbanisme disponibles est confrontée à certain nombre de contraintes, liées au manque de moyens de l'administration centrale et locale, mais également à certaines dispositions légales, telles que la loi de 1964 relative au domaine national, dont l'une des conséquences a été l'accélération de la spéculation foncière et immobilière, et la multiplication des conflits fonciers entre l'Etat et les autorités coutumières, à Dakar comme à l'intérieur du pays.

L'occupation de zones inondables dans les banlieues de Dakar est l'une des retombées les plus visibles de l'insuffisance des documents de planification urbaine et d'occupation des sols. Elle concernerait 49 % des logements. Les surcoûts induits par les lotissements réalisés en zones inondables sont rarement pris en charge (infrastructures de drainage et d'assainissement des eaux usées) et sont exclus dans les zones d'installation informelle. La sévérité des inondations de ces dernières années (notamment 2006 et 2009) a permis au Gouvernement de tester des mécanismes, notamment financiers, et la capacité des promoteurs publics et privés à produire du logement économique dans des délais contraints[52]. Les résultats sont mitigés et la priorité est accordée au maintien des populations dans les zones moyennant l'aménagement d'infrastructures de drainage à la hauteur des enjeux—cf. Projet de Gestion des Eaux Pluviales et d'Adaptation aux Changements Climatiques (PROGEP) dans les zones de Keur Massar, Dalifort et de Yeumbeul, financé par la Banque Mondiale et mis en œuvre par l'ADM.

[51] Par exemple, l'aménagement de l'autoroute Dakar-Thiès aura nécessité le déplacement de 3500 ménages.

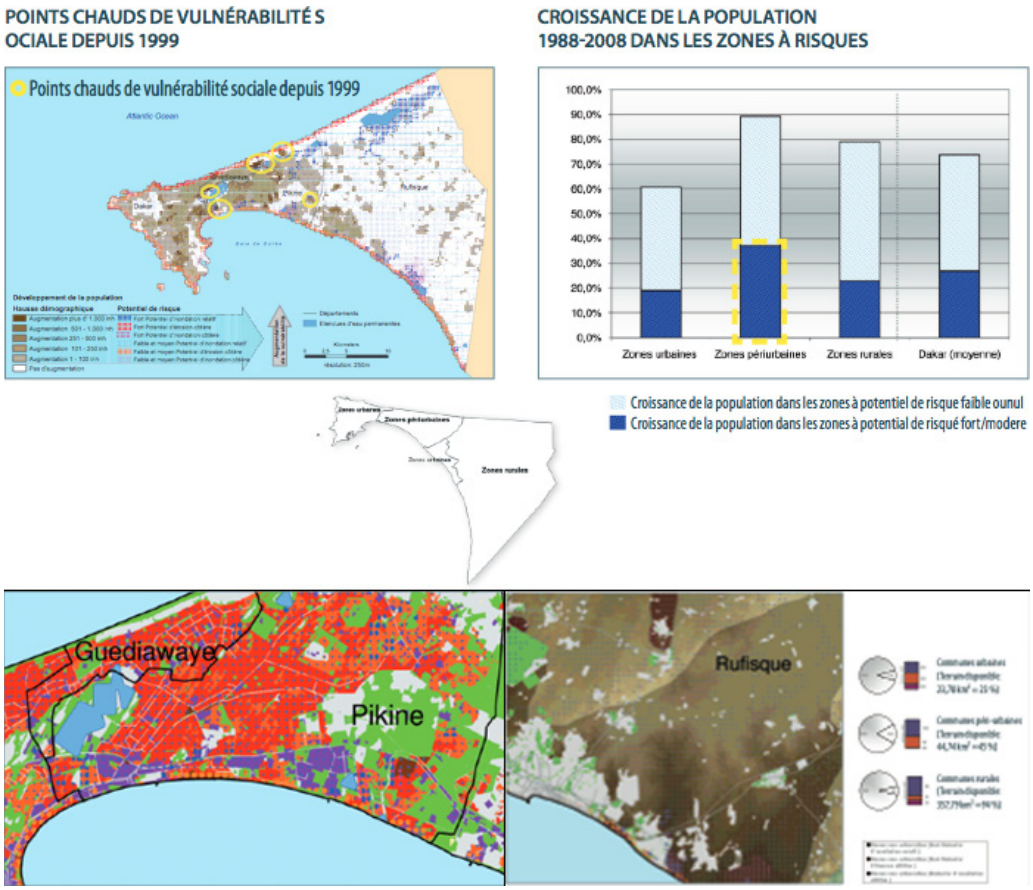
[52] le Plan Jaxaay : 1 800 logements de 15 millions FCFA l'unité, subventionnés par l'Etat à hauteur de 75 %, destinés aux ménages victimes des inondations de 2006; ces conditions sont difficilement reproductibles à une plus grande échelle l'opération sera clôturée en 2010. Le programme aura toutefois eu comme impact positif de permettre l'aménagement de bassins de rétention dans les zones libérées.

Le programme « une famille, un toit » : opération de 5 000 logements sur le site de Diamniadio, réservés à des fonctionnaires bénéficiant d'un prêt de 5 millions FCFA de la DMC (Direction de la Monnaie et du Crédit). Les logements sont construits par des promoteurs qui reçoivent gratuitement le terrain de l'Etat et bénéficient d'une exonération de taxes.

Prendre en compte les risques du changement climatique dans les aménagements urbains

Le littoral sénégalais, qui accueille une part de plus en plus importante de la population urbaine du Sénégal, subit une sévère perte de terres et d'importants dommages dus à l'érosion côtière et au recul du rivage. Situé sur la bande sahélienne au voisinage du Sahara, avec une côte maritime de près de 700 km, le Sénégal fait partie des pays que toutes les données géographiques prédisposent à plus de vulnérabilité aux changements climatiques. Ces phénomènes affectent les communautés côtières, les infrastructures, les usagers, et freinent la croissance économique. Les espaces urbains sont considérés comme les plus vulnérables au changement climatique sur la bande côtière. Or, dans les années à venir, ces espaces sont amenés à s'étendre de façon importante. Sur la période 2005–2030, on estime à 16 % la croissance du linéaire urbanisé le long du littoral, au détriment des zones agricoles et naturelles. Sur la période 1990–2080, l'urbanisation globale du littoral devrait progresser d'un tiers. La plus forte croissance urbaine littorale devrait concerner la Petite Côte, soit + 49 % entre 1990 et 2030. Au-delà, l'expansion des centres urbains s'effectuera essentiellement vers l'intérieur des terres, faute d'espace sur le littoral.

FIG. 30 Dakar : vulnérabilité aux risques d'inondation et au changement climatique



Source : Banque Mondiale—Geoville—IAGU, 2009

La vulnérabilité croissante des zones côtières. Les évolutions climatiques prévues indiquent une augmentation de la température moyenne annuelle sur les côtes sénégalaises, de l'ordre de 1,1–1,2°C à l'horizon 2030, 2,6 à 4°C à l'horizon 2080. Par ailleurs, projections de précipitations à la baisse dans le grand quart Nord-Ouest du Sénégal, renforçant ainsi la tendance déjà observée d'assèchement du climat, notamment dans les zones déjà actuellement les moins favorisées. L'augmentation globale de température se traduit par une élévation accélérée du niveau marin, estimée d'après des projections du GIEC à 20 cm vers 2030 et à 80 cm à l'horizon 2080.

L'évolution de l'occupation des sols et celle du climat vont se combiner pour donner lieu à une augmentation des risques naturels. Les principaux risques répertoriés sont les suivants :

- L'érosion côtière. D'ici 2080, du fait de l'élévation du niveau marin, les trois quarts du littoral devraient passer en risque fort d'érosion, alors qu'en situation actuelle, cela ne concerne qu'un quart du linéaire côtier.
- La submersion marine. Les niveaux de risques de submersion marine sont déjà très élevés en situation actuelle (plus de 50 % du littoral est déjà classé en risque fort). Cependant, à l'horizon 2080, les deux tiers du littoral devraient être concernés par un risque fort de submersion. Ce risque est surtout important le long de la Grande Côte.
- L'inondation fluviale. Les zones estuariennes (Sénégal, Saloum, Casamance) sont soumises à ces risques d'inondation, notamment au niveau de l'estuaire du Sénégal (Saint-Louis).
- L'inondation par ruissellement. Les risques sont liés à l'insuffisance ou à l'absence de réseaux d'eaux pluviales : Pikine et Guédiawaye (Dakar) et quartier Diaminar (St Louis).

FIG. 31 Pluviométrie et température moyenne du Sénégal (1950–2000)

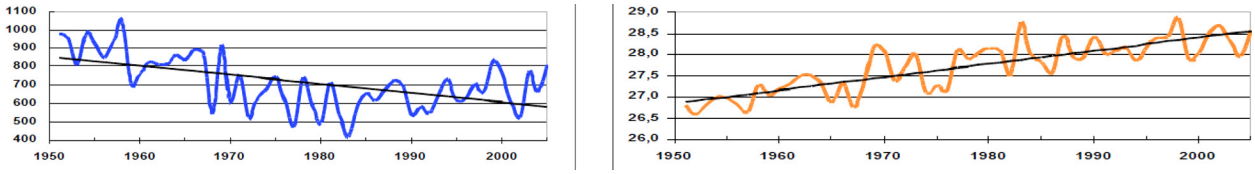
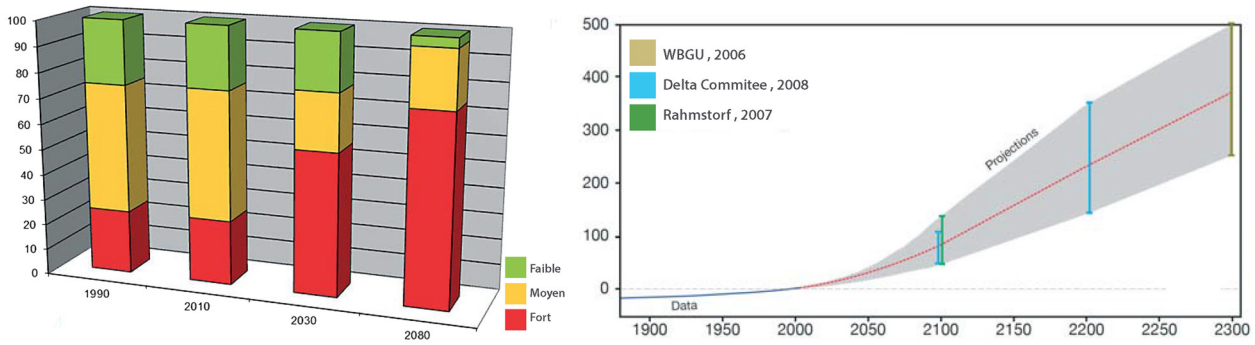


FIG. 32 Niveau du risque d'érosion côtière au Sénégal—Projections de l'élévation de la mer en cm.



- La pénurie d'eau. Pour la zone de Dakar, les déficits commencent dès 2011, et s'accentuent avec l'accroissement des besoins : ils passent de 18 000 m3/jour en 2011 à 195 800 en 2025. Toutes les autres zones urbaines du littoral connaitront des déficits à plus ou moins court terme.
- La salinisation des nappes. Ce risque peut affecter alimentation en eau potable, besoins industriels et activités agricoles. La hausse du niveau marin et la baisse des précipitations moyennes annuelles vont dans le sens d'une salinisation des eaux souterraines vers l'intérieur des terres, et donc d'une diminution de la ressource en eau, notamment sur la Grande Côte et au Nord de Rufisque.

Les autorités ont commencé à s'engager effectivement pour faire face aux risques naturels. Pour faire face à cette situation, les autorités ont engagé un programme national de lutte contre l'érosion côtière[53] et la préparation d'une Loi du littoral; une étude du Ministère de l'Environnement[54] a été réalisée avec l'objectif de procéder à une analyse spatiale et économique de la vulnérabilité des zones côtières aux changements climatiques et aux risques naturels au Sénégal, et de mener une analyse économique

[53] Étude régionale de suivi du trait de côte et élaboration d'un Schéma directeur du littoral de l'Afrique de l'Ouest. Diagnostic. UE-MOA. 2010

[54] Etude économique et spatiale de la vulnérabilité et de l'adaptation des zones côtières aux changements climatiques au Sénégal. Ministère de l'environnement et de la protection de la nature—Banque Mondiale—(Egis—Centre de Suivi Ecologique).

ENCADRÉ 10 Les 10 objectifs du Plan Climat Territorial de la Région de Dakar (PTCI), 2013

Le PCTI-Dakar visent à «rendre Dakar résilient au changement climatique » et se déclinent en 10 objectifs: (i). Protéger le littoral et garantir l'accès à la mer, (ii). Economiser l'eau et réduire ses contaminations, (iii). Freiner l'étalement horizontal de la ville… (iv). Développer une ceinture agricole périurbaine dédiée à l'alimentation vivrière, (v). Prendre en compte l'aérologie dans l'orientation des bâtiments et des infrastructures, (vi). Désenclaver et sécuriser le port de Dakar (matières dangereuses), (vii). Organiser le tri des déchets à grande échelle et organiser la restitution de la matière organique vers les sols des zones agricoles, (viii). Infléchir le mode de construction basé sur le béton afin d'arrêter le prélèvement de sable maritime et réduire la dépendance au sable, au fer et au ciment, vers un système à moindre empreinte écologique (ix) Développer un parc de production énergétique basé sur le biogaz et l'éolien, (x) Réorganiser l'urbanisme de la région de Dakar.

de différentes options d'adaptation dans trois sites pilotes retenus en fonction de leur vulnérabilité aux risques naturels : Saint-Louis, Rufisque, Bargny, Saly. L'étude prévoit une forte augmentation des risques naturels sur le littoral ; les deux principaux sont l'érosion côtière et la submersion marine en période de tempête.

Des performances contrastées en matière de politique de l'habitat et du logement

Plus de 80 % de la production de logement urbain est assurée en auto-construction ou en autopromotion, c'est-à-dire par les habitants eux-mêmes. Les habitants construisent eux-mêmes leur résidence principale mais également assurent l'accueil des autres ménages en mettant sur le marché l'essentiel de l'offre locative, du social au haut-standing. L'offre de logement par les promoteurs, publics comme privés, reste très majoritairement une offre en accession, le portage d'un parc en locatif étant extrêmement exigeant, tant en termes financiers (récupération des coûts, adaptation des emprunts, etc.) que de capacités internes de gestion et de maintenance. Les statistiques sur le logement montrent que dans les villes de l'intérieur, le parc de logements est principalement destiné à la résidence principale ; 30 % seulement des habitants étant locataires. En revanche, à Dakar, 48 % des ménages sont locataires d'où l'importance de cette offre en provenance du privé.

Les impacts de la spéculation foncière activée par les migrants, surtout en périphérie de Dakar. Depuis les années 70, les émigrés acquièrent en deuxième main des terrains et y réalisent, dans des délais relativement courts, des constructions en dur, contribuant ainsi à l'extension et surtout à la montée des prix des terrains situés dans ces zones. Les émigrés achètent également des maisons qu'ils transforment pour les louer notamment à des fonctionnaires exclus des programmes publics de logement. Depuis les années 90, ces propriétaires loueurs seraient deux fois plus nombreux que les propriétaires résidant localement. Les transferts effectués officiellement par le réseau bancaire permettaient d'estimer le volume de transactions immobilières à 50 Md FCFA en 2007.

L'influence des migrants et de la classe moyenne émergente vivant à Dakar ou à l'étranger sur le marché immobilier est une réalité économique à même de faire pression pour la mise en place d'un marché foncier formel. Toutefois, celui-ci s'est majoritairement développé au profit de terrains cédés informellement par des coutumiers, le coût et la complexité du processus d'accès à la propriété formelle (TF) dissuadant les intéressés. En outre, la pression exercée sur le marché foncier coutumier par certains

ENCADRÉ 11 L'expérience des parcelles assainies

En 1972, l'Etat du Sénégal a obtenu un crédit IDA de 8 millions USD sur 50 ans pour aménager 14 000 parcelles de 150 m2 sur un terrain de 400 ha à Cambérène (Sites and Services Project). Il s'agissait du premier projet de développement urbain de la Banque sur ce secteur, tous continents confondus. Les normes d'aménagement avaient été définies au plus près, de manière à servir les ménages à faibles revenus. La maîtrise d'ouvrage de l'opération avait été confiée à l'Office des Habitations à loyer modéré (OHLM). Les ménages bénéficiaires obtenaient les parcelles moyennant un prêt remboursable sur 15 ans au taux de 7 %.

L'opération a suscité de nombreux débats au cours de sa préparation et de sa mise en œuvre, entre les autorités sénégalaises et la Banque, illustrant les divergences de vues sur la politique du logement social, mais également l'impréparation du cadre institutionnel à ce genre d'opération (M.Cohen, 2007).

D'autres opérations de parcelles assainies ont suivi avec la création de la SCAT-URBAM en 1988 également appuyée par la Banque Mondiale. Toutefois, la production formelle de terrains viabilisés, en gros ou au détail, est restée l'exception, l'essentiel des extensions urbaines se négociant informellement avec les coutumiers. Plus récemment, dans les années 2000, l'Etat identifiera des zones de relogement pour les populations impactées par les inondations et le vaste programme d'infrastructures qu'il a lancé sur la presqu'ile du Cap Vert.

TAB. 19 Réalisation de la SICAP 2003–2011

Situation	Description	Observations
Point E	82	Appartements
Mermoz Pyrotechnie (Dakar)	173	Logements
Mermoz Pyrotechnie (Dakar)	231	Appartements
Mbao (Dakar)	300	Logements
Touba	21	Logements

TAB. 20 Réalisations de la SNHLM entre 2003 et 2011

Villes	Nature des réalisations	Quantité
Dakar	Appartements	248
	Appartements	72
	Parcelles viabilisées	10 000
Saint Louis	logements	189
Dagana	logements	50
Richard Toll	logements	25
Fatick	logements	50
Kaolack	logements	54
Nioro	logements	26
Divers	Parcelles viabilisées	2 000

Source : CAUS- PDU de Dakar 2025 cité par PDU 2025 :147

opérateurs bien placés a permis de remettre sur le marché officiel des terrains titrés à des prix spéculatifs, la plus-value étant encaissée par des intermédiaires peu scrupuleux. L'ensemble de ces facteurs n'est pas favorable à l'accès des ménages à la propriété en zone urbaine : les prix augmentent plus vite que les revenus et les opportunités d'achat se raréfient. Il est probable que la spéculation sur le foncier en périphérie de Dakar et des principales villes du pays continuera à rendre ces sites de plus en plus inabordables aux ménages, contribuant à un étalement urbain de plus en plus coûteux en termes d'infrastructures et de services. Le rôle de régulation attendu de l'Etat se fait attendre.

En 50 ans, les performances des deux sociétés publiques de promotion immobilière, la SICAP et la SN-HLM ont été faibles. Leur production actuelle représente moins de 1 % des besoins annuels de la région de Dakar :

- La SICAP a produit en moyenne 250 logements par an, dont la plupart à Dakar ;
- La SNHLM : 335 logements en 40 ans et 570 parcelles viabilisées en moyenne par an.

Les promoteurs privés produisent à Dakar depuis quelques années environ 1000 logements par an. Ces logements ne sont accessibles que par une frange minime de la population.

L'Etat soutient également les coopératives d'habitat : environ 750 coopératives d'habitat ont été agréées et bénéficient d'allègements fiscaux et de taux bonifiés (BHS). Elles permettent de faciliter l'accès au logement à des petits salariés de la fonction publique mais également de Sénégalais de l'extérieur souhaitant investir dans le logement. Les coopératives ont notamment bénéficié de la création des ZAC suite à l'adoption du Code de l'Urbanisme en 1988 : aménagement en ZAC de vastes zones à Dakar (Mbao), à Thiès, Kaolack, etc. Les crédits bancaires pour l'achat d'un logement ont de leur côté considérablement augmenté dans les années 2000, mais touchent là aussi principalement les salariés du public et du privé considérés comme la seule clientèle solvable. La microfinance ne s'est pas encore positionnée sur le financement du logement, excepté pour des petits travaux.

La sévérité des inondations de ces dernières années aura indirectement pour incidence d'accélérer les mesures prises par le Gouvernement en faveur de l'habitat, sans toutefois en modifier les tendances de long terme:

- le Plan Jaxaay conduit à réaliser 1 800 logements de 15 millions FCFA subventionnés par l'Etat à hauteur de 75 %, destinés aux ménages victimes des inondations de 2006[55] ; ces conditions sont non-reproductibles et mettront fin à l'opération en 2010 ;
- Le programme « une famille, un toit » : opération de 5 000 logements sur le site de Diamniadio réservés à des fonctionnaires bénéficiant d'un prêt de 5 millions FCFA de la DMC (Direction de la Monnaie et du Crédit). Les logements sont construits par des promoteurs qui reçoivent gratuitement le terrain de l'Etat et des exonérations de taxes.

Le principal frein à la production de logements est l'absence de structure en charge de l'aménagement foncier en dehors du MUH et des collectivités locales elles-mêmes. Il en résulte une production de parcelles en périphérie des villes, dans le cadre de plans de lotissement ou parfois simplement d'alignement, sommairement aménagées, et cédées officiellement au prix des frais de bornage. Quelques grandes opérations d'aménagement foncier ont toutefois été réalisées par le MHU qui s'est appuyé sur la procédure des ZAC instituée en 1988 (ZAC de Mbao, Thiès, etc.). Ces

55 Les espaces libérés vont permettre l'aménagement de bassins de rétention et d'ouvrages hydrauliques.

ENCADRÉ 12 La SCAT-URBAM : retour sur une expérience

La SCAT-URBAM a été créée en 1988 à la suite de la dérive de l'opération des «parcelles assainies». Pour capitaliser cette expérience, le plan d'ajustement structurel de 1984 avait proposé la création d'une société de développement et d'équipement urbain. Cette idée avait été reprise sous le nom de Société pour le Plan Directeur et d'Equipement Urbain (SPDEU) et a abouti à la mise en place de la Société Centrale d'Aménagement des Terrains Urbains—URBAM (SCAT-URBAM). Son objectif était de contribuer à la politique d'auto-construction par un programme annuel de 1800 parcelles viabilisées et cédées en-deçà des cours du marché.

Pour ce faire, la SCAT-URBAM s'est tournée vers la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) dont les conditions, bien que régies par celles de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui ne favorise pas des prêts de moins de 10 ans, restent plus abordables en raison de possibilités offertes par le FAHU. De plus, la SCAT-URBAM a encouragé le regroupement des acquéreurs en coopératives d'habitat et leur a ainsi concédé, par rapport aux demandes individuelles, des terrains à des prix préférentiels.

Mis à part quelques problèmes rencontrés au niveau de la chaîne fiscale, qui fixe à 40% les droits d'enregistrement et impute au lotisseur toutes les charges de son opération d'aménagement, sa position sur le marché du logement, notamment en concurrence de la Direction des Parcelles Assainies (D.P.A.), lui a valu quelques difficultés, qui ont contribué à l'isoler dans un statut de « haut de gamme ». La deuxième tranche de son programme (site de Hann-Maristes) s'est révélée encore plus coûteuse que la première, en raison des coûts plus élevés d'acquisition de terrains; ceux-ci étant constitués beaucoup plus de titres privés, que de terrains publics ou classés dans le domaine national.

Portés ainsi sur une option plus « économique » que « sociale », les programmes de la SCAT-URBAM apparaissent moins concurrentiels que celui de la DPA, mais il semble aujourd'hui que la SCAT-URBAM ait acquis beaucoup plus de crédibilité dans l'atteinte de ses objectifs et dans la promotion d'auto-construction.

Source : Abdoulaye Tall—Croissance urbaine et stratégies résidentielles des ménages : l'exemple des quartiers spontanés à Dakar—1999

opérations ont également rencontré un certain nombre de difficultés du fait de l'absence d'un organisme spécialisé prenant en compte la commercialisation des parcelles et par l'absence de mécanismes pérennes de financement.

Dès la fin des années 80, le Sénégal, avec l'appui de la Banque Mondiale, avait créé la SCAT-URBAM sous le statut de Société d'Economie Mixte (SEM) ; celle-ci a fonctionné pendant une dizaine d'années puis a été dissoute en 2003[56], suite à des problèmes financiers liés notamment à l'absence d'avantages fiscaux accordés par l'Etat, mais également, d'une manière plus fondamentale, en raison de l'absence de réserves foncières mises à sa disposition de cet organisme par l'Etat. A sa création en 1988, la société avait signé une convention tripartite avec l'Etat et la BHS dans le cadre d'une ligne de financement mise en place par la Banque Mondiale pour l'aménagement prioritaire de cinq sites à Dakar et à Pikine. Deux seulement ont été aménagés, générant environ 6 500 parcelles dont les conditions de commercialisation ont prioritairement destiné à des ménages à revenus élevés. La lettre de politique sectorielle signée en 2009 par le MUH prévoit la mise en place d'une nouvelle société d'aménagement, mais celle-ci n'a pas encore vu le jour[57].

Les terrains aménagés par l'Etat se concentrent sur un segment de la demande : les salariés, notamment du secteur public. Depuis 1988, l'Etat recourt à la formule de la ZAC[58] : il met le foncier à disposition gratuitement et fait financé par les concessionnaires d'eau et d'électricité les réseaux primaires et secondaires. Les bénéficiaires ont à leur charge le financement des réseaux tertiaires et la construction de leur propre logement (cf. ZAC de Mbao en 2000 développée en première phase sur 230 ha puis sur 150 ha—phase 2).

Cette offre n'est ouverte qu'aux ménages pouvant bénéficier d'un crédit logement, attribué très généralement

56 La décision de dissolution a été prise en 2000, les travaux du liquidateur ont nécessité trois ans pour faire aboutir la procédure.

57 La SPATU : Société d'Aménagement des terrains Urbains.

58 Régi par la loi du 20 juin 1988 reprise dans celle du 20 août 1988 portant Code de l'urbanisme.

par la BHS à des conditions bonifiées (prêts DMC[59]), ou disposant de ressources suffisantes pour financer la construction de leur propre logement. Ainsi, l'Etat subventionne directement le marché de construction immobilière en mettant à la disposition des sociétés nationales créées par ses soins, ou plus récemment des coopératives d'habitat formées par des groupes socio-professionnels composés très majoritairement de salariés de la fonction publique ou du privé, des terrains et même des fonds pour les appuyer dans la réalisation de leurs programmes de logement. Puisant tantôt dans son domaine attitré et parfois dans le domaine national, il a su, par ce fait, entretenir un marché de production de logements dont la clientèle était composée, pendant longtemps et presqu'exclusivement, de salariés du secteur moderne disposant de revenus réguliers. Le MHU espérait encore récemment produire plus de 90 000 parcelles d'ici 2015, à Dakar et dans le reste du pays, sur la base de cette politique. Même si la démarche est intéressante, le nombre de parcelles et de logements réalisés par recours à ces coopératives reste très limité et ne cible qu'un segment infime de la population.

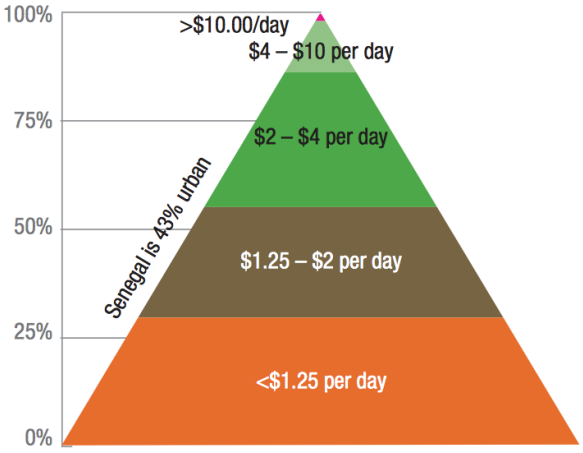
Le levier de financement de l'urbanisation que devrait constituer le foncier est insuffisamment utilisé. La récupération des charges foncières[60] par la vente des terrains constitue un outil stratégique du financement de l'urbanisation. Le Sénégal reste sur ce point en retard et perd de ce fait le bénéfice d'un important potentiel de financement : les terrains sont cédés à un prix administratif permettant de couvrir les frais (bornage, enregistrement, etc.) et, dans le meilleur des cas, les travaux de viabilisation (généralement limités) engagés par l'Etat ou la Commune.

L'organisation du recouvrement des charges foncières nécessite généralement l'existence d'un ou de plusieurs aménageurs spécialisés publics et/ou privés (habitat, zones d'activités, zones touristiques, etc.). Leurs tâches consistent à rentabiliser le foncier nu acquis auprès de l'Etat ou des privés, à travers la revente à des conditions permettant, non seulement la couverture des frais de viabilisation, mais également la reconstitution de réserves foncières à même

59 Prêts au logement, sans intérêts, plafonnés à 2 millions FCFA, accordés par la Direction de la Monnaie et du Crédit (Ministère des Finances) aux agents de la fonction publique. Il peut s'agir de logements acquis auprès de la SICAP ou de la SNHLM ou de tout autre type d'organisme, ou de logements réalisés en auto-construction. Ce mécanisme a été institué par le Décret 94-892/MEFP/ DMC du 05 septembre 1994.

60 Les charges foncières désignent la part du coût d'une construction qui est imputable au terrain et à son aménagement. Elles sont fonction notamment du prix et des frais d'acquisition du terrain, des dépenses d'équipement du terrain, des taxes et éventuelles participations financières liées à l'opération de construction envisagée. Elles s'expriment en FCFA par mètre carré de plancher autorisé et correspondent à la somme à verser à un aménageur par un promoteur ou un particulier, en échange du droit de construire un bâtiment d'une catégorie donnée.

FIG. 33 Répartition des ménages par strates de revenus



Source : Centre for Affordable Housing in Africa, 2014.

de permettre des développements futurs. La présence d'un domaine national encore significatif en périphérie des villes aurait dû faciliter la mise en place de tels mécanismes. Il est donc aujourd'hui urgent de repenser ces mécanismes opérationnels et d'envisager la mise en place d'un aménageur foncier public.

A l'occasion des partenariats établis récemment avec le Maroc, dans le secteur de l'habitat et du développement urbain, les autorités pourraient utilement s'inspirer de l'expérience de ce pays tant en termes de valorisation du foncier public que de régulation de son affectation entre les différentes demandes exprimées (de très social au haut standing). Le développement de pôles urbains en périphérie de Dakar et des principales villes à l'intérieur du pays, ainsi que la possible relance d'un programme VSB, constitue de bonnes opportunités pour compléter le partenariat engagé.

Des contraintes structurelles pèsent à la fois sur l'offre et sur la demande en logement : comme développé précédemment, l'offre de logement est limitée principalement pas l'accès au foncier et par conséquence par l'absence d'aménageur et la présence de promoteurs proposant une offre de logement de standing et de haut standing répondant à al demande d'une infime partie de la population résidente.

La demande en logement est pour sa part, sous la contrainte de la faiblesse du nombre de ménages solvables (cf. schéma ci-dessous) et du faible taux de bancarisation de la population (estimée à 6 %). Le nombre de ménages ayant souscrit un prêt est de 4 %, et ne dépasse pas 0,1 % si l'on ne prend en compte que les prêts souscrit pour acquérir

un logement neuf ; 1,8 % des ménages ont souscrit un prêt pour l'autoconstruction. En revanche, 26 % des ménages sénégalais auraient obtenu un prêt de leurs parents ou amis dont une partie pour le logement[61].

Le financement du logement est peu développé en raison de ces contraintes structurelles et reste dominé par la Banque de l'Habitat du Sénéga dont l'activité est concentrée sur les salariés. L'encours de prêts consenti par la BHS en 2014 est estimé à 30 % de l'encours total des prêts au logement détenu par les banques dans les pays de l'UEMOA (203,5 milliards FCFA). Ces prêts sont accordés aussi bien pour acquérir un terrain qu'un logement ou pour construire un logement. Les taux restent toutefois élevés (environ 9 %), excepté pour les détenteur d'un compte épargne logement (3,5 %). Les prêts à long terme, basés sur l'hypothèque sont rares. En 2012, l'AFD a consenti un financement de 8 millions d'Euros pour développer les prêts hypothécaires en direction des ménages à faibles revenus (inférieurs à 35000 FCFA).

La levée de certaines contraintes légales et institutionnelles pourraient également contribuer à faciliter l'accès au logement. Doing Business souligne les contraintes de procédures pour obtenir un permis de construire au Sénégal: 14 étapes et une moyenne de 245 jours pour obtenir un permis de construire. L'enregistrement d'un titre foncier nécessite 122 jours en moyenne soit un délais deux fois plus long que le délai moyen constaté en Afrique Sub-Saharienne ; son coûts (15,2 % de la valeur du bien) est également le plus élevé de l'Afrique de l'Ouest. UN-Habitat souligne également la dispersion des institutions en charge du secteur (12 directions centrales).

Un espoir d'amélioration est toutefois permis depuis l'adoption de la loi sur la propriété foncière adoptée en 2011 en remplacement de la loi de 1932. Cette loi autorise les détenteurs de permis provisoires résidant en centre ville à obtenir des titres fonciers selon une formule accélérée et gratuitement. L'objectif est de développer le crédit hypothécaire.

61 Source : 2012 Global Financial Inclusion (Global Findex)—The World Bank

Un taux d'accès encore limité aux services urbains de base

Les données sur le taux de couverture des services de base sont extraites de « La situation Economique et Sociale du Sénégal en 2011 » et de « L'analyse de la situation de la région de Dakar » publiées par l'ANSD, respectivement en février 2013 et en août 2008. Ces données ont été complétées par la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social 2013–2017 (SNDES) publiée en 2012[62].

Il n'a pas été possible à ce stade de compléter ces données par l'exploitation des données rassemblées par l'ADM sur l'ensemble des communes du pays, dans le cadre de la réalisation des audits urbain, organisationnel et financier et des Inventaires pour la Programmation des Infrastructures et des Equipements (IPIE) réalisés chaque commune. Ces IPIE permettaient d'évaluer le niveau de desserte de la population des quartiers par les différents services. A partir d'un ensemble de données recueillies par quartier, un système d'indicateurs et de scores permettait : (i) de classer les quartiers en fonction de leur desserte et d'indiquer ainsi ceux pour lesquels des améliorations peuvent être considérées comme prioritaires ; (ii) de détailler, pour chaque type d'infrastructure ou d'équipement, les quartiers les plus déficitaires et d'en déduire ainsi des priorités. Ces inventaires n'ont pas fait l'objet d'une exploitation systématique par l'Agence. Seules certaines données cartographiques et de finances locales ont donné lieu à des publications régulières. Le tableau ci-dessous récapitule, par commune, différents extraits de l'IPIE.

Le Sénégal se caractérise par un taux de desserte quasiment universel en matière d'accès à l'eau potable en zone urbaine dépassant ainsi les objectifs des OMD. Le taux d'accès à l'eau potable par branchement privé des ménages urbains a atteint 82 % en 2008 ; ce taux atteint 98 % si l'on inclut les ménages desservis par bornes fontaines. Plus de 80 % des ménages vivant à Dakar utilisent l'eau de robinet intérieur ; 68 % en moyenne dans les villes de l'intérieur. La population urbaine n'ayant pas accès à l'eau potable est estimée à 1,3 % seulement. Le principal enjeu est maintenant d'améliorer l'état du réseau (20 % de perte à Dakar) et à améliorer la qualité du service (débit et qualité de l'eau).

Toutefois, l'accroissement de l'urbanisation et les perspectives de communalisation vont exercer une pression importante sur les services du ministère de l'urbanisme et de l'habitat ainsi que sur la SONES et la SDE en termes de mise à niveau des territoires et donc d'augmentation de la production et de la distribution.

62 Stratégie Nationale de Développement Economique et Social 2013–2017 (SNDES) : sur la rampe de l'émergence. 2012

TAB. 21 Exemples de niveaux de services des Communes

		Dakar	Thiès	Guédia-waye	Mbour	Richard Toll	Kolda	Tivaoua-ne	Bargny	Velinga-ra
Habitat sous-équipé	% Surf. Habit	31%	40%	24%	25%	56%	27%	2%	55%	34%
Densité Habitat	Hab / ha	257	102	334	172	104	76	984	72	67
Voirie revêtue	ml / hab	0,55	0,23	0,08	0,08	0,11	0,22	0,63	0,78	0,29
	%	62%	63%	73%	—	19%	10%	50%	45%	69%
Bornes fontaines	U/10000 hab	3,4	0,6	1,2	7,7	2,2	1,8	12,5	9,6	2,9
Pts de collectes ordures	"	5,7	1,2	5,9	3,3	6,3	1,0	—	17,0	9,5
Espaces verts	m2 / hab	4,5	0,1	1,5	—	0,03	0,1	—	—	2,3
Classes préscolaires	U/10000 hab	0,6	2,8	1,7	1,5		2,1	0,2	5,7	1,4
Classes école primaire	"	17,4	18,3	18,8	14,5	12,4	28,3	22,7	24,3	16,7
Centres sanitaires	"	0,1	0,1	0,0	0,5	0,2	0,2	0,5	0,5	0,5
Postes de santé	"	0,4	0,6	0,3	0,6	0,6	0,3	0,2	1,4	—
Lits d'hospital-maternité	"	30,1	16,3	3,2	—	5,4	7,9	7,2	0,3	18,6
Pharmacie	"	0,9	0,7	0,3	—	0,3	1,0	1,2	0,5	0,5
Antenne administrative	"	2,4	0,6	0,3	1,5	2,4	8,1	1,7	1,9	8,1
Agence postale	"	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5
Poste sécurité	"	0,4	0,2	0,2	0,2	0,5	2,1	0,5	0,5	1,4
Terrains de sport	"	0,4	0,2	0,2	1,0	0,6	0,8	0,4	0,3	0,2
Marchés	"	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,5	—

Source : ADM—Projet PAC

Beaucoup d'efforts restent à fournir en matière d'assainissement urbain, notamment dans les villes de l'intérieur. En 2012, 36,7 % des urbains n'auraient pas accès à un système d'assainissement de base (fosse septique ou latrine). En revanche, la situation dans la région de Dakar semble bien meilleure, y compris dans les quartiers périphériques où l'ONAS a mené une politique active de branchements sociaux au cours des dernières années (dans le cadre du PAQPUD). Le taux de couverture dans la région de Dakar s'élevait déjà à 82,5 % en 2007.

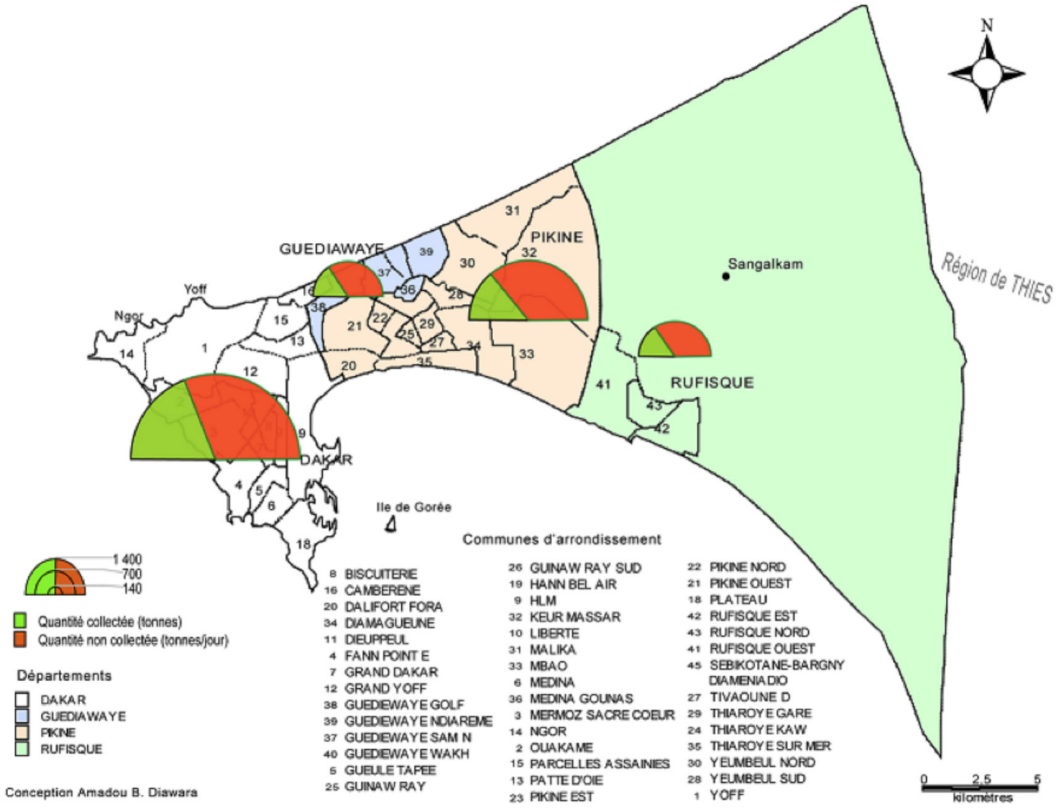
Les autorités se sont fixées pour objectif de fournir un accès à un service d'assainissement approprié à 145.223 ménages urbains supplémentaires entre 2012 et 2015, ce qui paraît relativement ambitieux si l'on compare ces chiffres aux réalisations sur la période 2005–2011.

La préférence est donnée par l'ONAS aux ouvrages individuels, moins coûteux à réaliser pour la compagnie, mais qui requièrent une participation plus importante des usagers en termes de financement et d'entretien. Ainsi, seuls sept centres urbains sont partiellement équipés de réseau collectif d'eaux usées : Dakar, Rufisque, Louga, Saint Louis, Kaolack, Thiès et la station touristique de Saly à Mbour. Dakar et Saly sont les seules à disposer de stations d'épuration ; celle de Dakar ne dessert qu'une partie infime de la population.

Le drainage des eaux pluviales constitue un enjeu majeur pour l'urbanisation de la région de Dakar et de quelques villes de l'intérieur. Près de 50 % des ménages vivant dans la région de Dakar résident dans des zones inondables. La poussée de l'urbanisation vers l'Est et l'étalement urbain mal contrôlé ont eu pour conséquence de réduire les zones d'infiltration des eaux pluviales, jusqu'à l'élimination des réseaux naturels d'évacuation constitués par les Niayes. L'ONAS a lourdement investi dans le « triangle sud » de Dakar mais d'importants travaux restent encore à mener. Le Projet d'Adaptation au Changement Climatique et de Gestion des eaux de Ruissellement (PROGEP) mis en œuvre par l'ADM et cofinancé par la Banque Mondiale, vise à l'amélioration du réseau dans les zones de Pikine et de Guédiawaye. A l'intérieur du pays, l'ensemble des villes signale des problèmes de drainage plus ou moins aigus. Kaolack est l'une des villes les plus concernées. Jusqu'à maintenant, la modicité des crédits disponibles n'a pas permis de remédier à ces problèmes.

Le système de gestion des déchets solides est largement déficient, notamment dans l'agglomération de Dakar.

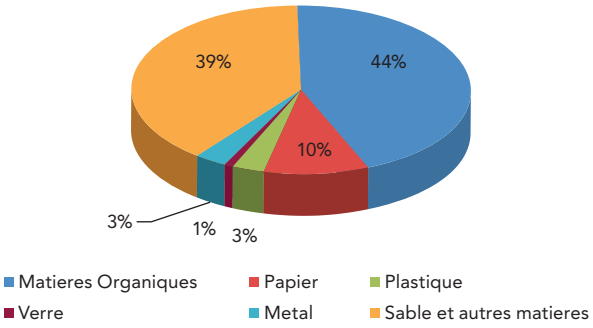
FIG. 34 Rapport entre quantités de déchets produites et quantités réellement collectées dans les quatre départements de l'agglomération dakaroise



Source : Enquêtes et campagnes de pesées auprès des populations (2004–2005)

L'organisation et le financement du service des déchets sont sous la responsabilité des communes qui font face à de nombreuses contraintes : insuffisance d'infrastructures et d'équipements adéquates, faiblesse des financements affectés, défaut d'organisation tant au niveau des mairies que des prestataires privés impliqués. L'historique accumulé par Dakar en matière de gestion des déchets solides illustre la profondeur des difficultés rencontrées et l'enjeu de gestion urbaine et municipale représenté par ce service. L'intercommunalité constituée au début des années 2000 au travers de la CADAK a été principalement justifiée par la nécessité d'améliorer ce service.

FIG. 35 Composition des déchets au Sénégal



La situation financière du secteur des déchets solides est préoccupante. La composition des déchets est largement impactée par la présence de matière minérale (sable), qui constitue presque la moitié des déchets en termes de fraction pondérale. Cela contribue à rendre exorbitant les couts de transports de ces déchets et limite les possibilités de valorisation énergétiques. Par ailleurs, le taux de recouvrement de la taxe afférente à la gestion des déchets est estimé à moins de 10% au niveau national c'est-à-dire environ 1 milliard de francs CFA pour l'ensemble du pays. Les recettes propres étant extrêmement faible, le financement de la gestion des déchets est réalisé grâce aux subventions d'état et aux programmes d'appuis des bailleurs internationaux.

TAB. 22 Disponibilité des services de base par région, par type de structure et par autorité de gestion

Caractéristique	Pourcentage de structures offrant : Soins curatifs infantiles	Services de suivi de la croissance	Services de vaccination infantile	N'importe quelle méthode moderne de planification familiale	Services de consultation prénatale	Services des IST	Tous les services de base[1]	Effectif des structures
Type de structure								
Hôpital	82	61	34	65	76	90	20	17
Centre de santé	94	68	75	78	79	99	67	30
Poste de santé	95	89	87	87	91	98	79	317
Autorité de gestion								
Publique	98	91	92	94	95	99	85	302
Privé	75	63	42	39	60	89	26	62
Région								
Dakar	78	71	70	71	80	91	58	71
Diourbel	98	98	97	95	98	100	92	25
Fatick	100	100	100	100	100	100	100	22
Kaffrine	100	100	91	91	91	100	91	14
Kaolack	100	75	79	98	92	100	67	23
Kédougou	84	75	72	75	75	96	72	9
Kolda	97	81	70	73	73	95	57	17
Louga	98	96	87	90	90	100	75	23
Matam	100	99	99	94	100	100	93	17
Saint Louis	100	100	88	91	91	100	88	29
Sédhiou	100	95	95	97	97	100	95	12
Tambacounda	94	68	74	80	80	100	68	24
Thiès	98	91	80	83	95	97	73	48
Ziguinchor	100	84	95	81	91	100	71	29
Total	94	86	83	85	89	98	75	364
Case de santé	97	87	45	43	29	8	4	74

[1] Les services de base comprennent les soins curatifs ambulatoires pour enfant malade, le suivi de la croissance infantile, les services de vaccination infantile au sein de la structure, le suivi de la croissance infantile, n'importe quelle méthode moderne de planification familiale, des consultations prénatales et les services pour les infections sexuellement transmissibles (IST).

Une implication du secteur privé marquée par une série d'échecs. Le contrat de délégation avec l'opérateur italien AMA est rompu en 2006 et celui de Véolia (France) est rompu en 2012. A ce jour, l'implication du secteur privé se limite à des contrats de service avec des transporteurs et à des micro—entreprises de pré-collecte. Les coûts de collecte et de transport sont d'environ 10,000 francs CFA par tonne à Dakar. Après plus de vingt ans d'accompagnement et de coopération internationale, le Sénégal ne possède toujours d'aucun centre d'enfouissement technique en exploitation selon les normes environnementales.

Un taux de desserte en électricité inférieur à celui de l'eau potable, y compris en zone urbaine. Les problèmes de production et d'approvisionnement ont des incidences visibles sur le taux de desserte des ménages (basse tension), y compris en zone urbaine. Le taux de desserte en zone urbaine n'était que de 72 % à Dakar et dans les capitales régionales en 2004 et de 69 % sur l'ensemble des villes. La qualité du service, notamment à Dakar est assez mauvaise occasionnant des coupures fréquentes. Les différences de consommation basse tension au sein de la Région de Dakar,

TAB. 23 Qualité des infrastructures de santé par région, par type de structure et par type d'autorité de gestion

Caractéristique	Pourcentage de structures disposant de :							
	Electricité régulière[1]	Source d'eau améliorée[2]	Intimité visuelle et auditive[3]	Toilette des patients[4]	Equipement de communication[5]	Ordinateur avec internet[6]	Transport d'urgence[7]	Effectif des structures
Type de structure								
Hôpital	80	99	100	99	93	93	67	17
Centre de santé	67	94	98	85	86	86	87	30
Poste de santé	52	90	99	86	53	50	43	317
Autorité de gestion								
Publique	53	89	100	84	53	51	49	302
Privé	63	95	97	100	82	72	40	62
Region								
Dakar	72	96	99	98	80	76	29	71
Diourbel	24	100	100	100	50	12	66	25
Fatick	49	88	100	100	41	12	59	22
Kaffrine	39	95	100	39	100	91	43	14
Kaolack	27	100	100	100	23	17	67	23
Kédougou	84	57	100	39	100	95	27	9
Kolda	70	65	100	92	32	62	65	17
Louga	31	100	100	100	47	37	58	23
Matam	62	94	100	100	27	27	30	17
Saint Louis	43	91	100	100	49	35	16	29
Sédhiou	83	65	100	83	25	86	60	12
Tambacounda	56	75	100	32	89	89	47	24
Thiès	54	94	97	75	82	55	43	48
Ziguinchor	69	91	100	94	17	75	86	29
Total	55	90	99	87	58	55	48	364
Case de santé	14	60	93	61	18	0	19	74

Note: Les indicateurs présentés dans ce tableau comprennent les infrastructures de base pour évaluer la disponibilité des services généraux au sein des structures de santé, selon la méthodologie d'évaluation proposée par l'OMS et l'USAID (OMS 2012).

1 La structure est raccordée à un réseau électrique central et il n'y a pas eu d'interruption de l'alimentation électrique pour plus de deux heures consécutives pendant les heures normales de travail dans les 7 jours précédant l'enquête, ou la structure a un générateur fonctionnel avec du carburant disponible le jour de l'enquête, ou encore la structure a de l'énergie solaire de secours.

2 L'eau est acheminée dans la structure ou dans la cour par un robinet, ou encore l'eau d'une borne fontaine publique, puits-citerne ou forage, puits protégés, ou de l'eau de pluie, et l'approvisionnement en eau à partir de cette source est disponible à moins de 500 mètre de la structure.

3 Une salle privée ou un endroit avec paravent disponible dans le service général de consultation externe qui est à une distance suffisante des autres clients pour qu'une conversation normale puisse avoir lieu sans que le client ne soit vu, ni entendu par d'autres.

4 La structure a des toilettes fonctionnelles avec chasse d'eau/chasse manuelle, une fosse/latrines améliorée auto-aérée avec ou sans dalle, ou des toilettes a compostage.

5 La structure a un téléphone fixe fonctionnel, un téléphone portable de la structure fonctionnel, un téléphone portable personnel fonctionnel pris en charge par la structure ou un émetteur-radio à ondes courtes disponible dans la structure.

6 La structure a un ordinateur fonctionnel avec accès à l'internet qui n'est pas interrompu pendant plus de deux heures consécutives pendant les heures normales de travail, ou la structure a l'accès à l'internet par un téléphone portable dans la structure.

7 La structure a une ambulance fonctionnelle ou un autre véhicule pour le transport d'urgence qui est stationné à la structure et a du carburant disponible le jour de l'enquête, ou la structure a accès à une ambulance ou un autre véhicule qui est stationné dans une autre structure ou qui part d'une autre structure pour le transport d'urgence des patients.

et entre Dakar et l'intérieur du pays, sont révélatrices des différences de niveaux de vie.

Des efforts considérables ont été réalisés en matière d'éducation de base mais des disparités territoriales importantes subsistent au niveau du secondaire. Le poids de la population urbaine de moins de quinze ans nécessite de donner une importance déterminante à l'efficacité du système éducatif.

- Une augmentation de 80 % du nombre d'écoles primaires sur l'ensemble du territoire national est constatée entre 2000 et 2011 et repose pour l'essentiel sur le secteur public[63]. Toutefois, le nombre d'enfants par classe continue d'être top élevé, notamment à Dakar avec 49 enfants par classe, et un niveau d'équipement des écoles jugé trop faible (eau, électricité, sanitaires). Le manque de personnel pédagogique entraine des phénomènes de « double flux » et de « classes multigrades ». Au final, le taux d'achèvement au primaire est estimé à 66,5 % en 2011, à comparer aux 95 % que s'est fixé le Sénégal pour 2015. Ce taux d'achèvement présente des disparités importantes selon les régions : il est élevé à Dakar et faible dans des régions comme celles de Louga (50,7 %), Tambacounda (44,9 %), Diourbel (38,9 %) et Kaffrine (27,2 %).

63 Les données disponibles sont fournies par académie et ne distinguent pas l'urbain du rural.

- Les disparités territoriales se creusent avec l'enseignement secondaire : le taux de scolarisation du secondaire 1ère degré (niveau collège) plafonne à 53,2 % au niveau national ; il est de 83,6 % à Dakar et même de 86,7 % à Ziguinchor, tandis qu'il chute à moins de 30 % à Tambacounda, Diourbel, Fatick et Tambacounda. 58 % des établissements se trouvent en zone urbaine, dont 24,5 % à Dakar. Le taux de scolarisation du secondaire (jusqu'au bac) est de l'ordre de 21 % ce qui est faible. Le taux est tiré vers le bas par les régions qui affichent les plus faibles taux de scolarisation au primaire. Il est par contre sensiblement plus élevé à Dakar (38,8 %) et à Ziguinchor (48,9 %).
- L'enseignement professionnel est très concentré à Dakar (92 % des établissements) et majoritairement privé. Il est également majoritairement orienté vers les services. Cet enseignement est généralement considéré comme insuffisant au regard des besoins.

Les implications sur la mobilité urbaine dans le Grand Dakar

La mobilité urbaine à Dakar s'est améliorée depuis plus de 15 ans. La crise des transports urbains était alors marquée par : (i) une diminution progressive des vitesses commerciales en raison des congestions de trafic, de la médiocrité des infrastructures, de la vétusté et de la mauvaise gestion du parc et de la domination de l'informel,...) ; (ii) une insatisfaction croissante des besoins de mobilité et des usagers ; (iii) des coûts très élevés dus aux dysfonctionnements (accidents, congestion, pollution) ; une forte dispersion de compétences et des ressources humaines insuffisamment qualifiées. Face à cette crise, s'est manifestée une volonté marquée des pouvoirs publics pour engager des réformes en commençant notamment par la création du CETUD (1997).

Le bilan des progrès peut actuellement se résumer ainsi :

- Un cadre institutionnel privilégiant la concertation avec tous les acteurs publics et privés concernés,
- Des opérateurs de transport en difficulté mais soulagés pour le renouvellement de leur outil de production : l'offre de transport a été améliorée (infrastructures et matériel roulant) : le parc des «cars rapides » a été renouvelé[64] ; les moyens de « Dakar Dem Dikk » et du « Petit Train de Banlieue» ont été renforcés ; des infrastructures ferroviaires et routières ont été aménagées ; le financement du renouvellement du parc, engagé grâce à un mécanisme de leasing, se pérennise avec un fonds revolving.
- Des ressources humaines plus qualifiées car organisées et formées (acteurs publics et privés, professionnalisation des opérateurs informels) ;
- Une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de transport ;
- Une volonté politique plus marquée en matière de planification et de développement des transports urbains (Plan de Déplacements Urbains de Dakar, Horizon 2025).

Toutefois, malgré tous ces efforts: (i) une grande part de l'espace urbain est occupée de façon anarchique, (ii) les déplacements se font de façon pendulaire, entre le centre des affaires (Plateau) et les autres collectivités de l'agglomération (zones dortoirs), (iii) la population reste encore captive des transports publics marqués par une offre déficiente aux heures de pointe, des pertes de temps dues aux embouteillages, un déficit de confort et l'insuffisance de la desserte de certains quartiers, (iv) le dispositif institutionnel est encore faible : certes, le CETUD est reconnu comme un acteur-clef, mais il peine à jouer pleinement son rôle d'autorité organisatrice et régulatrice du secteur ;

64 967 minibus ont été mis en circulation selon de nouvelles méthodes d'exploitation : conventions d'exploitation, billetterie, tarifs adaptés

ENCADRÉ 13 Les projets de transport

Le développement du secteur routier a bénéficié d'une vision clairement affirmée à travers des lettres de politique, des stratégies et surtout grâce à la mise en œuvre de programmes sectoriels sur les transports.

Le Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (PAST)

Il visait la réduction des coûts de transports, la privatisation du secteur et l'autonomie administrative et financière des organismes de transport. Sa mise en œuvre a permis d'initier la refonte des modes de gestion du secteur des transports. En ce qui concerne le secteur routier, l'évolution la plus marquante concerne la privatisation de l'entretien routier et son corollaire, le recentrage de l'administration des travaux publics sur les fonctions de conception et de contrôle. Ce premier projet de transport s'est donc consacré à la restructuration du secteur des transports par le renforcement des capacités techniques, humaines et financières, puis il a permis d'élaborer et de mettre en œuvre le projet d'Amélioration de la Mobilité Urbaine à Dakar (PAMU).

Le Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU-134 M $) devait permettre de mener à terme le projet de renouvellement de la flotte de véhicules de transport public de voyageurs, de conforter la remise en état de la voirie urbaine, de renforcer le plan d'action pour la sécurité routière et de mettre en place un schéma global de régulation de la circulation. Il a pour objet d'améliorer la sécurité, l'efficacité, l'accessibilité et la qualité environnementale de la mobilité urbaine dans l'agglomération de Dakar au profit des populations les plus démunies, en particulier. Les résultats attendus de ce programme sont notamment : (i) une amélioration globale et durable des conditions de déplacements des populations dans l'agglomération de Dakar ; (ii) une meilleure contribution du secteur à la croissance et à la productivité urbaine ; (iii) une baisse sensible de la pollution urbaine et de l'impact négatif de celle-ci sur la croissance économique, (iv) une amélioration de la qualité de vie des citadins dans l'agglomération de Dakar, par une meilleure efficacité et une plus grande sécurité des modes de déplacement.

Le Projet d'Appui au Transport et à la Mobilité Urbaine (PATMUR) a été élaboré pour consolider les acquis du PAMU. D'un montant de 50 M $, il vise la mise en place d'un réseau d'infrastructures physique de qualité, entièrement dédié aux transports en commun.

Le Projet Autoroute Dakar-Diamniadio dont l'un des objectifs est l'amélioration de la mobilité entre les deux villes.

(v) enfin, le cadre législatif et réglementaire a été ajusté[65], mais il souffre d'un manque d'application.

Les transports en commun occupent une place de choix dans la satisfaction de ces déplacements (« Cars rapides », « Ndiaga Ndiaye », « Dakar Dem Dikk »[66]), mais ils ne représentent qu'environ 20 % des déplacements. Les besoins de déplacement motorisé journalier sont estimés à environ 1 200 000 par jour[67] mais la marche à pied (80 %) constitue le mode le plus important des déplacements des populations de Dakar. Ce mode est certes mieux pris en compte, mais des efforts restent à faire pour une meilleure protection des piétons : ils sont contraints d'emprunter la chaussée réservée aux modes motorisés ; le temps de déplacement est souvent augmenté par une attente prolongée aux intersections ou par de longs détours pour franchir les axes lourds de circulation ; enfin il existe peu de mesures pour les personnes à mobilité réduite (enfants, femmes, personnes âgées, handicapés).

La stratégie des déplacements urbains à Dakar tente de s'adapter aux dernières orientations en matière d'urbanisation. Elle est formalisée dans la Lettre de Politique sectorielle publiée en 2014, laquelle repose sur les enseignements du Plan de Déplacements urbains de Dakar mis en œuvre à partir de 2007.

Le Plan de déplacements urbains de Dakar. Le Plan de Déplacements Urbains de Dakar (PDUD) a été élaboré en 2007 dans le cadre du PAMU, la maîtrise d'ouvrage étant assurée par le CETUD. Le diagnostic avait permis d'identifier les besoins de mobilité et les principaux dysfonctionnements du système de déplacements :

- Ces besoins s'inscrivent dans la perspective d'une agglomération, qui comptera plus de 5 000 000

65 Loi d'orientation et d'organisation des transports, charte de la mobilité urbaine, FDTU

66 Faible part du Petit Train de Banlieue : 25.000 voyageurs par jour

67 Le taux de motorisation est faible : 16,7 véhicules pour 1000 habitants,

TAB. 24 Demande de transport pour la période de pointe du matin

Mode	2015	2025
Transports en commun	816 412	1 175 609
Voiture et autres	353 076	508 821
Total (motorisés)	1 169 488	1 684 430

Source : CETUD—Simulation Simtrad

habitants dans 20 ans et dont l'extension est déjà engagée à l'Est de la presqu'ile, avec les projets tels que Diamniadio, port de Bargny, nouvel aéroport AIBD ; projets d'ores et déjà accompagnés par la mise en œuvre d'importantes infrastructures : construction de l'autoroute Dakar-Thiès, prolongement vers l'Est de la VDN et de la route de Keur-Massar...

- Dans ce contexte, le taux de motorisation de la population dakaroise reste bas, même si le parc automobile a connu une forte croissance au cours des dernières années.
- Une forte proportion de déplacements urbains se fait essentiellement à pied dans l'actuelle aire urbanisée[68]. En ce qui concerne les déplacements mécanisés, les transports en commun (TC)—malgré leur image négative—conservent une part de marché de l'ordre de 65% contre moins de 25% pour la voiture et les taxis réunis (Tab. 25).
- Les mouvements pendulaires entre le Centre et la proche banlieue constituent encore l'essentiel des flux de déplacements motorisés

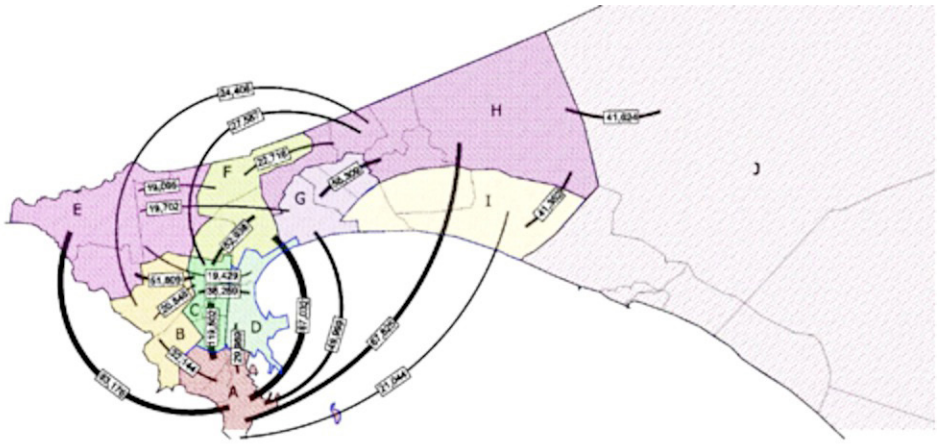
Les principaux dysfonctionnements à corriger. Les causes de dégradation des conditions de mobilité se situent à plusieurs niveaux :

- Cadre institutionnel et réglementaire : dispersion des compétences et des centres de décision ; insuffisances de coordination, de contrôle routier, de communication et d'informations ; insuffisances de moyens matériels et humains…
- Incohérences entre Urbanisme et Transport ;
- Inadéquation du réseau de voirie par rapport à la demande de trafic en période de pointe ;
- Insuffisances du Plan de circulation, de la gestion du trafic et du stationnement ;
- Nuisances du transport : pollutions, bruit, insécurité routière, accidents, pertes de temps ;
- Difficultés d'accès de tous les modes de déplacements : marche à pied, cyclistes, transport collectif (bus, cars rapides, taxis, train), transport de marchandises …

Les objectifs globaux à poursuivre sont : (i) Améliorer la fluidité de déplacement des personnes ; (ii) Améliorer l'efficacité et la fiabilité du transport des marchandises ; (iii) Accroître la sécurité routière ; (iv) Maîtriser l'aménagement en vue d'une gestion économe de l'espace et d'une meilleure cohérence entre urbanisation et système de transport ; (v) Préserver l'environnement ; (vi) Assurer un financement

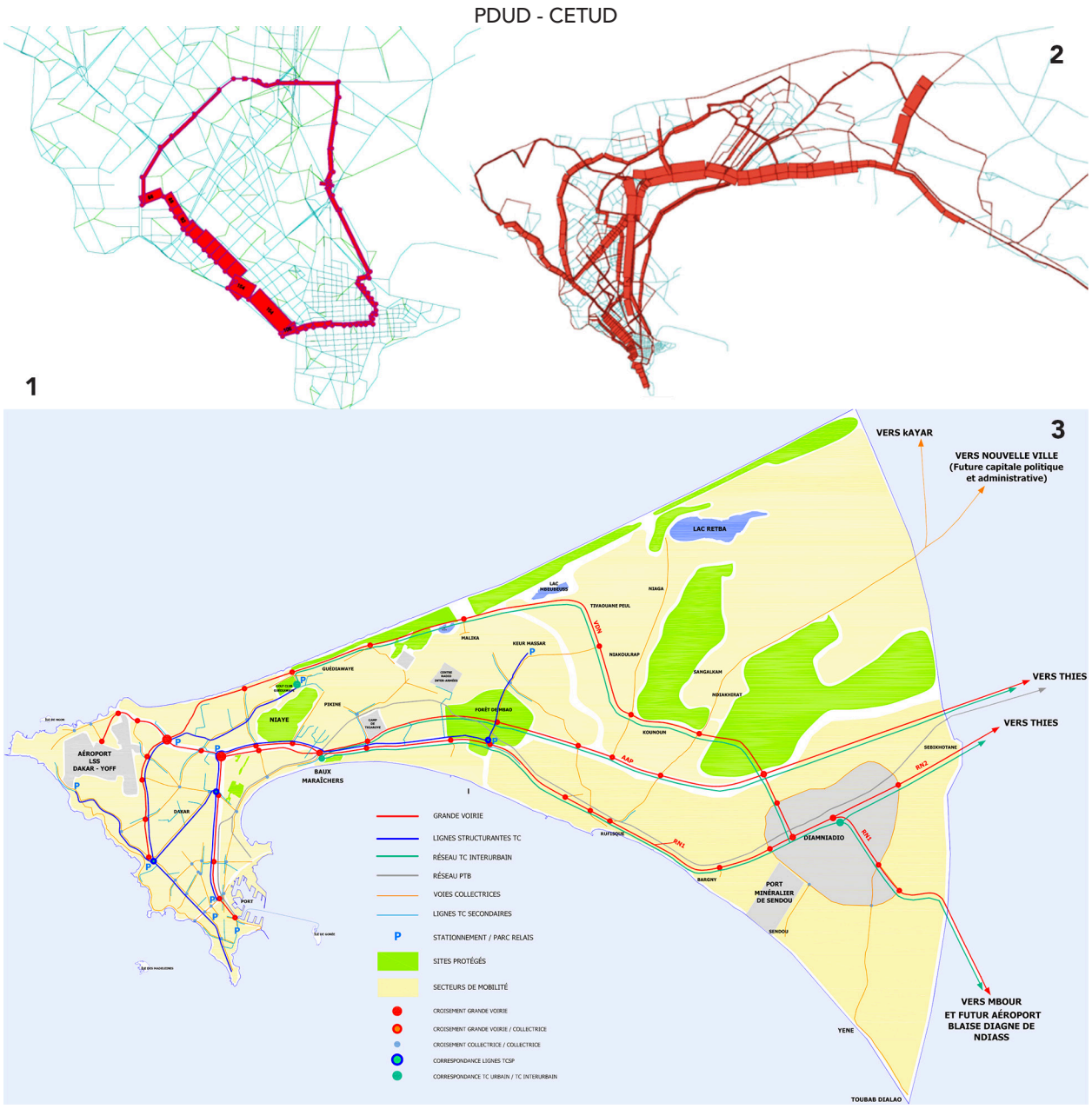
[68] Zones A à H dans la figure.

FIG. 36 Flux quotidiens des déplacements motorisés Dakar 2000 (EMTSU)



• A : Plateau - Medina • B : Fann / Point E I Amitie - Mermoz – Liberte • C : Colobane - Grand Dakar - HLM / Ouagou Niayes – Castors • D : Zone Industrielle – Hann • E : VDN / Foire - Ouakam - Ngor / Yoff • F : HLM Grand Yoff - Patte d'Oie - Mariste - Parcelles Assainies • G : Dagoudane - Dalifort – Forail • H : Guediawaye - Thiaroye / Yeumbeul - Malika / Keur Massar • I : Diamaguene - Mbao / Zone Franche - Thiaroye / Mer - Ginaw Rail • J : Rufisque - Bargny - Sebitkhotane - Sangalkam - Diamniadio - Yenn

FIG. 37 PDUD: Volumes des flux—Schéma multimodal proposé



Source : CETUD

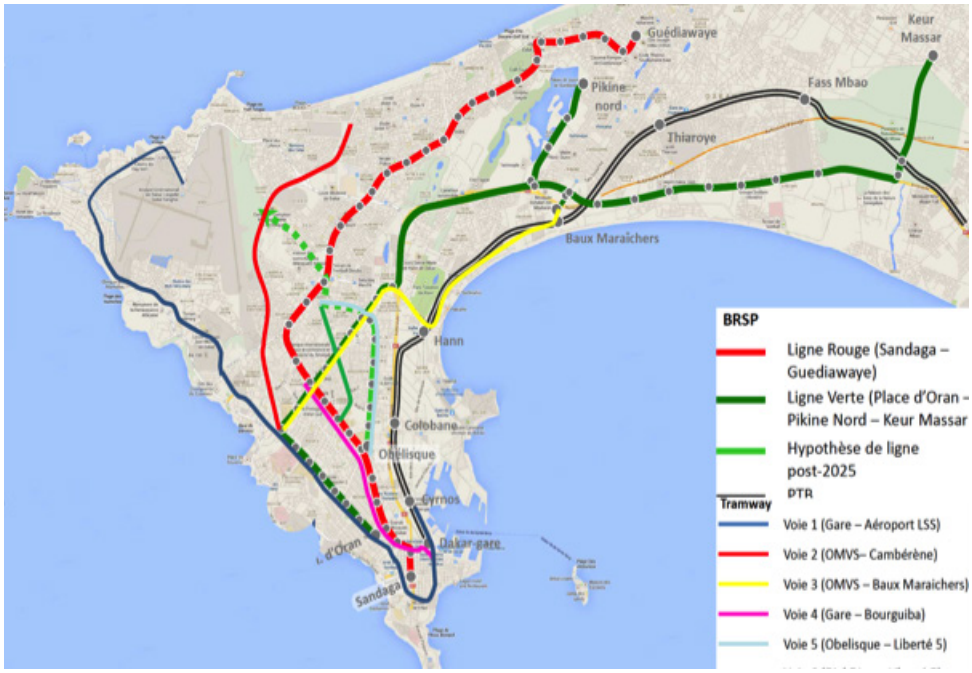
1–2 : Volume des Flux : Centre ville et agglomération de Dakar (2007) (PDUD)
3 : Schéma Multimodal (PDUD)

adéquat et équitable du système de déplacement ; (vii) Maximiser les chances de réalisation du PDUD.

Le Scénario adopté. Pour arrêter une stratégie de mise en œuvre des solutions identifiées, différents scénarios ont été élaborés. Le scénario retenu comporte les particularités suivantes :

- Priorité aux transports en commun : mise en place d'axes lourds de desserte le long des lignes de désir des principaux flux et intégration des services de rabattement ;
- Amélioration de la connectivité des lignes TC visant à réduire les ruptures de charge ;

FIG. 38 Superposition des propositions : Tramway / Bus Rapide en Site Propre



- Renforcement du réseau routier : mise à niveau et amélioration des liaisons ;
- Meilleure intégration du PTB dans l'offre TC (liaison entre le centre-ville, Diamniadio, l'université du futur africain et l'Aéroport AIBD).

Un schéma multimodal résultant du scénario retenu a été défini ; il illustre la hiérarchisation des réseaux TC et routier, les interconnexions entre leurs composantes respectives et le stationnement incitatif, et enfin l'interface entre les systèmes urbains et interurbains de transport de personnes.

La lettre de politique des déplacements urbains à Dakar : un système de mobilité durable pour faire face aux besoins et structurer l'expansion urbaine. Depuis la préparation du PDUD, la situation a quelque peu évolué :

- Le secteur des transports collectifs a été en partie réorganisé (CETUD), grâce à un assainissement du transport informel, mais à une baisse des performances des exploitants publics (DDD et PTB) ;
- Une partie du réseau de voirie a été récemment améliorée (Corniche, Voie de Dégagement Nord, Autoroute), mais la construction et l'exploitation de la voirie restent éclatées entre directions ministérielles, agences et administrations municipales. Les piétons et les transports publics sont insuffisamment pris en compte et le stationnement est mal maîtrisé ;
- La coordination entre politiques d'occupation des sols et de mobilité est insuffisante: la ségrégation entre zones résidentielles et zones d'activité induit des mouvements pendulaires entre centre et périphéries ; les distances s'accroissent, induisent des coûts importants pour les ménages et les entreprises, et constituent un frein au développement et à l'emploi ;
- Le Fonds Revolving a permis le renouvellement du matériel roulant des exploitants privés de transport collectif (AFTU), mais les sources de financements de la modernisation des infrastructures de transport public ne sont pas identifiées.

Le récent projet de « lettre de politique des déplacements à Dakar » fait le point des grandes orientations et souligne notamment l'importance d'articuler stratégie des transports et planification urbaine—cf. encadré 14 ci-dessous.

Toutefois, cette articulation entre stratégie de la mobilité et planification urbaine nécessite d'être mise à jour en fonction des récents scénarios d'urbanisation du Grand Dakar. La révision du PDU à 2025 engagée par le MUH, avec l'assistance de la JICA, devrait s'atteler à cette question. A ce stade, les deux projets de mobilité urbaine soutenus par les partenaires dont la Banque Mondiale

sont : (i) l'introduction de services de bus rapides circulant sur des voies réservées (Banque Mondiale, SFI) et, (ii) la réhabilitation du Petit Train de Banlieue (PTB) entre Dakar et Rufisque via Thiaroye (27 km) entré en service en 1987; ce train est prolongé par une navette autorail entre Rufisque et Thiès[69].

[69] Source : SAP 2013–2017.

Gouvernance et financement des villes

Synthèse du Chapitre

Les principaux constats développés dans ce quatrième chapitre consacré à **la Gouvernance et au Financement des Villes** sont les suivants :

- **La décentralisation constitue un des piliers des politiques publiques au Sénégal ;** le rôle des collectivités dans la Gouvernance des Villes est incontestable, même si il reste ambiguë en matière d'urbanisme en raison d'un contexte institutionnel confus ; toutefois, leur poids dans la mise en œuvre et le financement effectifs des infrastructures et services urbains reste marginal : 1,2 % de la FBCF et 4 % des dépenses du budget de l'Etat ;
- L'Etat reste le principal initiateur et donneur d'ordre en matière d'investissement urbain ; il canalise une partie de son effort vers les collectivités dans des fonds aux communes (FECL pour l'investissement, FDD pour le fonctionnement), complétés ces vingt dernières années par **des procédures innovantes** en matière de **crédit communal** et de politique contractuelle entre lui-même et les collectivités locales (**Contrats de ville**) ;
- La faiblesse de la maîtrise d'ouvrage communale a contribué à **ancrer solidement les agences de maîtrise d'ouvrage déléguée** (MOD) dans le paysage du développement et de la gestion locale ; la MOD a porté ses fruits en permettant d'investir rapidement sur l'ensemble du territoire et de générer des emplois selon des procédures jugées globalement satisfaisantes. Toutefois, la prolifération des agences (on en compte 78) et ses impacts sur la gouvernance est aujourd'hui remise en cause. La montée en puissance des sollicitations, générée notamment par la communalisation intégrale en 2015, les exigences de gestion et de maintenance, et l'augmentation des attentes de la part des usagers, conduit à un certain essoufflement du dispositif institutionnel mis en place au début des années 90 ;
- **Les questions de gouvernance métropolitaine du Grand Dakar et d'intercommunalité, y compris à l'intérieur du pays, constituent de nouvelles priorités portées par l'Acte III de la Décentralisation ;** la segmentation des pouvoirs locaux et la disparition de la région décidées par la loi du 28 décembre 2013 portant Code des Collectivités Locales, en sont les principaux facteurs ; à la demande du Ministère de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, une **assistance-conseil de la Banque Mondiale** a été apportée sur ces questions ; celle-ci a également permis de discuter des notions de **Pôles Territoires et d'ingénierie financière de la décentralisation ;**
- **La Ville de Dakar se trouve à l'intersection des problématiques de l'Acte III de la Décentralisation.** D'une part, elle s'est lancée dans une politique nécessaire de modernisation de ses équipements sur l'ensemble de son territoire en recourant depuis peu à des emprunts et concours bancaires. D'autre part, la recomposition des ressources et des charges avec le nouveau code des collectivités et des réformes prévues en termes de fiscalité fragilise ses finances.

  L'émission obligataire de 20 milliards de FCFA prévue par la Ville de Dakar a été suspendue par l'Etat en mars 2015, le Ministère des Finances évoquant notamment la ''discontinuité institutionnelle'' entre la préparation de l'opération et les changements apportés par l'Acte III de la Décentralisation (en particulier, la transformation des ex-communes d'arrondissement en communes de plein exercice) Cette actualité récente contribue à mettre le projecteur sur l'évolution de la décentralisation et du financement des investissements communaux au Sénégal dans les prochaines années.

En somme, **la gouvernance et le financement des villes connaît aujourd'hui une nouvelle étape au Sénégal avec l'adoption de l'Acte III de la Décentralisation, mais également une certaine remise en cause des mécanismes à l'œuvre depuis une vingtaine d'années.** La réflexion est engagée en direction de solutions opérationnelles qui viendraient optimiser les acquis et mieux prendre en compte l'impact économique des investissements sur le développement des territoires, urbains comme ruraux.

Principales recommandations du Chapitre

- **Le succès de l'Acte III de la Décentralisation repose sur un partage des ressources entre l'Etat et les collectivités cohérent avec les compétences et responsabilités de chacun.** Comme l'exercice des nouveaux textes ne sera pas immédiat, c'est une remontée progressive des ressources des collectivités qui doit être programmée pour les 10 prochaines années.
- **Simultanément, cette remontée doit s'accompagner d'une amélioration nette de la capacité de maitrise d'ouvrage des collectivités, et de redéfinitions des agences de maîtrise d'ouvrage délégué.** Il s'agit de préciser l'implication de l'Etat, des collectivités, des agences et du secteur privé dans le développement et la gestion locale… et par conséquent urbaine.
- **Les récents débats autour de l'émission obligataire de la ville de Dakar montre la nécessité de l'organisation d'une ingénierie financière efficace pour le financement des investissements locaux, donc urbains.** Elle doit concerner les quatre piliers du financement : les dotations et transferts de l'Etat, les bailleurs, les emprunts, et l'autofinancement, c'est-à-dire la fiscalité. Les fonds aux communes (FECL, FDD) doivent être redéfinis, utilisant mieux des critères objectifs de répartition. Des ressources fiscales stables et une solution de véhicule financier pour accorder des prêts aux collectivités doivent être trouvées.
- Au point de vue institutionnel, compte tenu de l'importance économique de la presqu'ile du Cap Vert, **une solution de bonne gouvernance doit être élaborée pour l'agglomération de Dakar** et par la même occasion résoudre les questions de répartition financière entre les collectivités (Ville et ex-communes d'arrondissement).
- Sans préjuger de choix futurs, **il est raisonnable de penser que des outils comme les contrats de ville, ou de futurs contrats territoriaux dans les Pôles territoires pourraient former des outils performants** de relation entre les collectivités et l'Etat qui restera de toute façon le principal initiateur et donneur d'ordre en matière d'investissement urbain.
- L'ampleur des tâches et leur caractère innovant **va nécessiter des efforts de conception et d'ingénierie de la mise en œuvre tant au niveau de l'Etat que des collectivités.** L'assistance-conseil de la Banque Mondiale auprès du Ministère de la Gouvernance Locale a formé une première étape expérimentale. Elle devra être poursuivie par d'autres moyens. Des besoins de formation des collectivités restent immenses et devront être satisfaits.

La gouvernance constitue un des piliers du PSE. Elle est à la fois facteur et résultante de l'émergence du pays : condition au développement harmonieux des investissements (stabilité politique, état de droit, transparence et efficacité des procédures, etc.), elle doit également pouvoir s'appuyer sur une croissance économique régulière et une répartition équitable des fruits de la croissance (à la fois entre les différentes catégories sociales, et entre Dakar et le reste du pays). Le Sénégal dispose d'atouts importants dans ces domaines, dont sa politique de décentralisation, mais reste confronté à plusieurs défis importants, notamment : (i) la réduction de la pauvreté, encore importante en zone rurale, mais également en zone urbaine où elle prend de nouvelles formes, (ii) l'amélioration de son classement dans **Doing Business,** (iii) la réduction de la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs.

Le poids de la population urbaine et les défis du développement et de la gestion des villes font de la question de la **gouvernance urbaine** un volet important de l'amélioration des politiques publiques au Sénégal. Elle est traitée

ici à travers trois thématiques qui prennent en compte les conséquences du récent Acte III de la Décentralisation : (i) la gouvernance du secteur urbain dans son ensemble (cartographie des acteurs, poids des agences, régulation du secteur), (ii) la décentralisation et la gouvernance locale (rôle des collectivités locales et qualité de la maîtrise d'ouvrage), (iii) la gouvernance métropolitaine du Grand Dakar (complexité des enjeux et perspectives d'évolution).

Le financement de l'urbanisation est principalement abordé en deux thèmes : (i) l'effort d'investissement public en direction du secteur urbain et (ii) la situation des finances locales. Elle ne traite pas de la participation du secteur privé et des habitants eux-mêmes, contribution majoritaire mais plutôt tournée vers le secteur de l'habitat et présenté dans le chapitre 3.

La gouvernance urbaine : des enjeux importants a l'aune de l'Acte III de la Décentralisation

Si les principaux acteurs de l'urbanisation restent les *ménages et plus largement le secteur privé,* au travers notamment de leurs investissements en matière d'habitat et de d'immobilier, le secteur pubic est essentiel au niveau urbain. En effet, le secteur public, au travers de l'Etat, des collectivités locales et d'un large éventail de structures para-publiques contribue à la fois en régulateur et acteur direct du développement urbain et la gestion des villes :

- *L'Etat régulateur et planificateur* intervient principalement au travers quatre grands ministères et leurs services déconcentrés : l'urbanisme, les collectivités locales et la décentralisation, l'aménagement du territoire et les finances[70], auxquels s'ajoutent différents organismes de régulation principalement actifs dans le domaine des grands services de base (eau, électricité). Les chapitres précédents ont montré comment le degré d'implication et d'efficacité de l'Etat dans ces différents domaines pouvait varier avec, notamment un assez remarquable état d'avancement de la décentralisation en termes politique et administratif, et un relatif retard en termes de planification urbaine et territoriale (en cours de ratrapage) ;
- *L'Etat est également le principal investisseur public dans les villes :* à la fois pour les grandes infrastructures (transport, services de base, grands projets), et pour les investissements plus modestes au travers du contrôle et des financements apportés notamment aux communes. Il intervient, dans certains cas, en maîtrise d'ouvrage directe (ministères), *mais privilégie les interventions en MOD, via des agences* (APIX, AGETIPE, CETUD, etc.); les montages en PPP restent en revanche embryonnaires (autoroute à péage Dakar-Thiès, aménagement et promotion du pôle urbain de Diamniadio);
- *Les concessionnaires* (SENELEC, SDE, SONES, ONAS[71]) jouent un rôle majeur dans l'équipement des villes. Ils interviennent sous contrat avec l'Etat (y compris pour la distribution d'eau ou d'électricité) et entretiennent peu de relations avec les collectivités locales. L'eau publique (bornes fontaines) a fait l'objet il y a quelques années de la généralisation de contrats d'affermage impliquant directement le concessionnaire. L'éclairage public demeure une préoccupation importante pour les communes qui reçoivent un appui important de l'Etat dans des conditions perfectibles[72] ;
- *L'absence d'aménageur public* spécialisé conduit à laisser au ministère de l'urbanisme et aux collectivités locales le soin de programmer et de réaliser les opérations d'habitat et d'aménagement foncier, selon un modèle économique discutable ne s'appuyant qu'accessoirement sur le levier foncier (cf. chap. 3). Pour certaines grandes opérations (ZAC de Mbao, Pôle urbain de Diamniadio, etc.), ces acteurs ont pu avoir recours à la MOD (principalement à l'AGETIP). Les opérations de restructuration urbaine, lorsqu'elles exigeaient une maîtrise d'ouvrage sociale spécialisée notamment compétente en matière de régularisation foncière et d'accompagnement des populations concernées, ont pu mobiliser la Fondation Droit à la Ville.
- *Les 14 Régions créées en 1996* n'ont pas réussi à s'imposer comme échelon privilégié de l'aménagement du territoire et de l'action économique ; elles ont perdu

70 Les intitulés précis des ministères au moment de la rédaction du rapport n'ont volontairement pas été priorisés, le propos étant davantage de mettre en avant les domaines d'intervention. De nombreux ministères techniques en dehors de ces quatre ministères interviennent également en zones urbaines, chacun dans leur domaine.

71 La SENELEC est une société nationale, de même que la SONES ; la SDE est majoritairement détenue par Bouygues (Etat : 35 %) ; l'ONAS est un EPIC.

72 Il existe une dette croisée entre les communes (impayés) et la SENELEC qui ne restitue pas les taxes collectées à leur profit.

TAB. 25 Acteurs et domaines d'intervention

	Etat	Grandes collectivités et intercommunalités	Communes moyennes	Petites communes (yc celles mises en place avec l'Acte III)	Ménages et secteur privé
Grandes infrastructures et grands projets	Actif via une MO directe ou agence de MOD	Pourraient être actives ou contribuer, en MO ou MOD			PPP et concessionnaires Délégation de service public
Infrastructures et équipements municipaux		Actives surtout en MOD	Actives surtout en MOD	Actives uniquement en MOD. Quid des nouvelles petites communes	Associés dans le cadre de la programmation participative. Possible investisseurs dans le cadre des équipements marchands
Aménagement foncier	Actif via le ministère de l'urbanisme et les services déconcentrés	Actives en relation avec les préfectures	Actives en relation avec les préfectures	Actives en relation avec les préfectures	Investisseurs
Immobilier (logement et commercial)	Sociétés nationales (logement social)	Pourraient être actives via MO ou MOD			Investisseurs

leur statut de collectivités décentralisées avec l'Acte III de la Décentralisation adopté fin 2013, et devraient être remplacées par 6 à 8 « Pôles territoires » directement administrés par l'Etat ;

- *Les structures intercommunales* (imposée par l'Etat ou initiée par les communes) restent embryonnaires et n'ont pas donné pour le moment de résultats probants[73] ;
- *Seule la ville de Dakar* parmi les collectivités pourraient participer techniquement et financièrement à la réalisation de grandes infrastructures (voirie structurantes, drainage, grands équipements, etc.), ce qu'elle fait aujourd'hui rarement ; l'adoption de l'Acte III, en reconnaissant aux arrondissements un statut de collectivités de plein exercice, affaiblit toutefois les perspectives d'intervention de la ville de Dakar ; seule une intercommunalité puissante serait mieux à même de s'impliquer dans de telles opérations, de préférence en PPP dans le cas des opérations permettant une récupération de coûts ;
- *La plupart des communes grandes et moyennes* sont en mesure d'être actives pour des infrastructures de proximité et des équipements de superstructure (bâtiment administratifs, écoles, centres de santé, marchés et gares routières, etc.) ; elles agissent peu en maîtrise d'ouvrage directe mais beaucoup plus en MOD via des agences comme l'ADM et l'AGETIP ; la gestion de certains équipements peuvent être délégué au privé en DSP.
- *En ce qui concerne les petites communes ou les nouvelles communes de l'Acte III,* ou les départements, nouvelles collectivités locales, la capacité de maîtrise d'ouvrage est et sera très faible ou complètement inexistante.

Le schéma ci-dessous résume cette situation. La question des acteurs financiers et de leurs instruments (bailleurs publics et privés, banques et organismes financiers) est abordée à part.

Au vu du schéma, on peut considérer que :

- Le domaine des grandes infrastructures et opérations est et restera du domaine de l'Etat épaulé, le cas échéant, par la MOD d'agences ou des concessionnaires. Pour ces derniers, l'ouverture de leur capital et le recours à des montages en PPP s'imposeront de plus en plus en raison de l'importance des investissements à consentir dans ces secteurs pour mettre en œuvre les orientations notamment décrites dans le PSE ;
- Quelques opérations d'aménagement d'envergure peuvent être engagées par de grandes collectivités,

73 Il est fait référence ici à la CUD (1983–2000) et à la CADAK et à la CAR (instituées en 2004).

comme le remplacement du marché Sandaga par la ville de Dakar, mais restent encore exceptionnelles et délicates ; compte tenu des orientations validées à travers l'Acte III de la Décentralisation, l'accent est plutôt à mettre sur le développement d'intercommunalités pour programmer et réaliser des investissements locaux de grande envergure ;

- Les investissements locaux ou de proximité relèvent des communes, qui agissent principalement en recourant à la MOD (AGETIP, ADM, ARD, etc.), cela quelque soit leur taille ; les enjeux d'avenir portent sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage et le développement des prestations d'appui à maîtrise d'ouvrage (AMO), au moins dans les collectivités les plus importantes;
- L'essentiel de la construction continuera à relever du privé (auto-construction, petites promotions immobilières), même si ici ou là quelques opérations publiques pourront survenir notamment dans les pôles urbains. Il est toutefois espéré que le secteur de l'aménagement foncier connaîtra une réforme importante permettant une meilleure gestion du développement urbain.

Les agences sont multiples, et présentent des mandats souvent similaires. De nombreux rapports d'analyse ont souligné le poids des agences et de la maîtrise d'ouvrage déléguée dans l'action de l'Etat et des collectivités locales au Sénégal[74]. Leur multiplication a en effet entraîné une dilution des responsabilités et une perte de visibilité en matière d'application des financements, dues notamment aux difficultés rencontrées par l'Etat pour coordonner et monitorer leurs interventions[75]. Le retard pris dans l'adoption de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP) en est une des illustrations.

En 2009, le gouvernement a jugé utile de mettre en place un cadre règlementaire spécifique : loi d'orientation n°2009–20 du 4 mai 2009 relative aux agences d'exécution complétée par les décrets n°2009–522 du 4 juin 2009 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution. Ces textes ont été l'occasion de reconnaître l'utilité des agences dans un contexte où les ministères et autres structures publiques étaient jugés par l'Etat lui-même comme inopérantes : « en apportant plus de souplesse dans la gestion publique, cette politique d'externalisation a permis d'améliorer la performance et la qualité dans l'Administration. Toutefois, ce nouveau mode de gestion publique n'a pas été précédé de la création d'un cadre juridique harmonisé ce qui a conduit à des dysfonctionnements préjudiciables à l'Administration voire des pratiques peu orthodoxes ». La justification du recours à certaines de ces agences, pour l'exécution des investissements des collectivités locales (transparence et efficacité des procédures) reste toutefois encore largement valable, faute d'une maîtrise d'ouvrage suffisante dans la plupart des communes (cf. plus bas). Elles ont pu, ces vingt dernières années, échapper à la lourdeur des procédures d'appels d'offres régies par le Code des marchés publics[76]. L'efficacité de l'AGETIP fut une raison du choix de son intégration dans les projets PAC et PRECOL. Il ne suffisait pas d'un accord conclu dans des contrats de ville sur une programmation d'équipement, il fallait en outre s'assurer que leur réalisation s'effectuerait dans de bonnes conditions et sans retards excessifs, notamment dus à des procédures de marché obsolètes. Toutefois, le nouveau code des marchés publics (Décret N° 2007–545 du 25 avril 2007) est venu intégrer les agences comme l'AGETIP dans le système général.

L'application de l'Acte III de la Décentralisation, en multipliant le nombre de petites communes, va exercer une nouvelle pression sur ces agences. L'évolution des agences apparaît donc comme un élément prioritaire de l'agenda urbain et municipal des prochaines années. Ces agences ont su à plusieurs reprises adapter leurs procédures, notamment pour garantir une meilleure écoute vis-à-vis des collectivités locales : représentation des maires dans les conseils de gestion et assemblées générales de l'AGETIP, du CETUD, de FDV, etc., articulation entre l'ADM et l'AGETIP au moment du lancement du PAC pour garantir une meilleure programmation des investissements communaux, etc. Ceci n'exclut pas de nouvelles étapes allant dans le sens d'un renforcement de la qualité de la maîtrise d'ouvrage communale (du moins pour les grandes communes) et d'une amélioration des performances des agences intervenant actuellement dans le secteur urbain,

74 Voir notamment : Banque Mondiale « revue des finances publiques au Sénégal » 2006 ; Délégation Générale à la Réforme de l'Etat (Bureau Organisation et Méthode) « Evaluation des agences et des structures assimilées », 2013.

75 Le recours à ces agences par l'Etat pour l'exécution de ses dépenses budgétaires rend leur suivi complexe. Elles exécutent l'essentiel du budget d'investissement de l'Etat et des collectivités locales. Le volume d'intervention de la seule Agetip est estimé à 50 millions EUR/an depuis 1989, année de sa création (cf. tableau des opérations—sources : Agetip).

76 C'est le cas du troisième Projet de Développement urbain dont la finalisation a été grandement facilitée par l'intervention de l'AGETIP. A contrario, dans la même période, le lancement d'opérations susceptibles d'être financées par le Crédit Communal n'avait pu aboutir, faute d'accord dans la procédure d'appel d'offres classique.

TAB. 26 Agences répertoriées par secteur et propositions de restructuration (DGREAT)

Secteurs	Nb. Agences	A maintenir	A Maintenir Réorganiser	A liquider	A intégrer dans les ministères	A fusionner	Suprimée, non identifiée, non créée	Aucune information	Fonds et non fonctionels	Budget Md Fcfa
Aéronautique, Météo	3					ADS, ANACIM, HAALSS				31,7
Aménagement Décentralisation	6		ADM	ADL		ANAT, APRHN	FSGI		ONPLI	32,7
Agriculture, Elevage, Pêche	1	ANIDA						FONSTAB		2,2
Bonne Gouvernance	1						OFNAC			
Commerce, Artisanat, Industrie	10		ASEPEX	ANAMA	APROSI, ASPIT	ADEPME, APDA, ANAMO	FAA, FAMNE, FPEX			3,4
Economie, Finance	2		ANRAC						FIMF	0,9
Emploi, Formation, Femmes	9		FONDEF	ONP		ANEJ, OFEJBAN/ AJEB	AFEJ, FSIF		FNCF, FNPEF, FNPJ	4,1
Energie	8	ASER	ANER	ANEE			ANES,FIB		FSE CNH FCE	385,3
Environnement	4					ANGMV, ANEV	ANHAD		ANA	3,8
Habitat	3	AGPBE			ACBEP, PCLSLB					11,9
Infrastructures, Investissement	5	AGE ROUTE					AMCA, ANNCF	APIX	FERA	291
Maritime,	3					ANAM, HASSMAR	ANNPS			7
Recherche	2	ANSD			ANSRA,					14,7
Régulation	4				ARM	ARMP, ARTP, CRSE				22,3
Social	9				ALFA, ANPECT PARSM, ONPM		FAS, OMI, ANGPH		FAISE, FSN	5,6
TIC	2		ADIE				SENECLIC			1,6
Tourisme	2						ANPT		FPT	1,8
Qualité	1	ANAQ								0,9
Total	76	6	6	4	9	18	18	2	13	820,9

Exemple d'Agences rencontrées lors de l'étude : ADM—AGETIP , CETUD : non traitées

souvent mises à mal par des dysfonctionnements internes et un manque d'avancées dans les réformes[77].

[77] Les nouvelles contraintes auraient dû s'accompagner d'une loi dite de Maitrise d'ouvrage Publique (MOP) permettant un fonctionnement optimum, notamment en matière de rémunération du MOD. Cette loi préparée dans le cadre du PRECOL par l'ADM, et dont il existe un draft, n'a jamais été promulguée. Comme l'indique l'ADM dans son rapport d'achèvement du PRECOL, « l'urgence qui s'attache à la mise en place définitive de la Loi MOP et de ses décrets d'application, suite à l'analyse des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des PIP et PII par le biais de la MOD et de l'AMO. Cette acuité est également dictées par les principes directeurs qui sous-tendent cette loi et qui concernent notamment le libre accès à la commande publique de manière à promouvoir davantage le secteur privé national, l'optimisation de l'utilisation des ressources publiques et les exigences en matière de transparence et de bonne gouvernance (conformément aux directives de l'UEMOA).

La stratégie retenue en faveur de la maîtrise d'ouvrage déléguée a porté ses fruits. Elle pourrait aujourd'hui être revue à conditions de mettre en place les moyens suffisants dans les communes : par exemple l'adoption d'une loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP), et d'un programme de formation accéléré et adapté (formation des personnels territoriaux en matière juridique, financière et technique). Ces éléments pourraient être intégrés dans un futur projet succédant au PAC et au PRECOL.

Des collectivités locales face aux défis de la décentralisation

Les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Ce sont les termes de l'article 102 de la Constitution du Sénégal. Les collectivités locales s'administrent librement par des assemblées élues. Depuis les premières communes de plein exercice créées en 1873 jusqu'à la phase actuelle, la décentralisation s'est accentuée avec un nombre croissant de communes. La communalisation intégrale entraine la transformation en communes de plein exercice des 385 communautés rurales et les 46 communes d'arrondissement. Elles passent de 126 à 557 avec l'Acte III qui communalise toutes les communautés rurales.

Les collectivités locales sont des acteurs anciens et légitimes du développement urbain et de son financement. Elles existent depuis longtemps et vont connaitre un grand bouleversement avec l'Acte III de la Décentralisation. Jusqu'en 2014, elles comprennaient les régions, les communes de plein exercice, les communes d'arrondissement, les communautés rurales. Leur nombre n'a cessé de s'accroitre surtout depuis une vingtaine d'années. Chaque catégorie de collectivité a ses caractéristiques financières propres.

Les régions, créées en 1996 avec de larges compétences transférées par l'Etat n'ont quasiment jamais eu de ressources propres. Elles ne disposaient que de transfert de l'Etat à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) qui avait été créé avec la réforme. Au total, le FDD « régions » s'élèvait à 5,2 milliards de FCFA en 2013, auxquels s'ajoutaient 840 millions de Fonds d'Equipment des collectivités locales (FECL) destinés à financer leurs dépenses d'investissement.

Avec l'Acte III de la Décentralisation, le statut de commune de plein exercice est étendu aux communes d'arrondissement et aux communautés rurales. Ces dix dernières années, une soixantaine de communes avait été créée. Il s'agissait de collectivités de petite taille aux ressources limitées. D'une taille moyenne de 6 500 habitants, on estime leur population totale à environ 300 000 habitants, soit moins de 3 % de la population sénégalaise ou environ 6 % de la population communalisée. Il n'existe pas de statistique sur leurs finances, mais par comparaison avec les petites communes déjà répertoriées, dont le ratio de recettes par habitant est de 5 000 FCFA, ces communes nouvellement créées doivent représenter entre 1 et 1,5 milliard FCFA.

De même, il n'existe pas de données publiques sur les comptes de communautés rurales. Là encore comme pour les régions, il faut se résoudre à raisonner en fonction de diverses sources d'information dont les principales sont les ressources transférées par l'Etat [78]puisque les CR ont peu de ressources propres[79]. Dans ces conditions on évalue leur volume financier à environ 8 milliards FCFA.

L'année 2014 aura été une année charnière dans l'application des premiers effets de l'Acte III de la Décentralisation, avec le vote, fin décembre 2013, du nouveau Code des Collectivités Locales. Dans la mesure où de nouvelles collectivités étaient crées il fallait élire de nouvelles assemblées puis élire des maires et des présidents de conseil départementaux. C'est pourquoi des élections ont été organisées fin juin 2014. De ce fait, l'année

[78] 4,6 milliards de FDD et 2,1 milliards de FECL en 2014

[79] Environ 1 milliards de FCFA (source : Comité de pilotage de l'Acte III de la Décentralisation).

ENCADRÉ 14 Le nouveau code des collectivités du 28 décembre 2013

Les 557 communes de plein exercice sont le socle de la nouvelle architecture : tout le territoire national est communalisé. Les communes regroupent désormais les anciennes communes, les ex-communes d'arrondissement des villes, les ex-communautés rurales. La « nouvelle » commune, synthèse des communes et des communautés rurales, rassemble les habitants d'une même localité composée de quartiers ou de villages désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à leurs actions.

La commune possède une compétence « générale » car le conseil municipal règle par ses délibérations toutes les affaires de la commune (art.81 du CGCL). Le code précise en outre diverses compétences comme l'urbanisme et l'aménagement (plan d'occupation de sols, lotissement, viabilisation), les commerces (foires et marchés), les projets de développement ou d'équipement, la voirie et les espaces publics, les cimetières, la lutte contre l'incendie, l'accès aux points d'eau, l'ensemble de la gestion des zones de culture et de pâturage, etc. Le maire est officier d'état-civil et détient le pouvoir de police ce qui implique aussi la salubrité, et donc la gestion des déchets.

Les recettes de la commune comprennent (i) des recettes fiscales (notamment l'impôt du minimum fiscal; la contribution des patentes, la contribution foncière sur les propriétés bâties et non bâties), (ii) les taxes communales directes (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de balayage, de déversement à l'égout, etc.), (iii) des taxes indirectes (par exemple sur l'électricité, sur l'eau, sur la publicité, sur les spectacles, ...), (iv) les revenus de son patrimoine (location de bâtiments, des souks), (v) les revenus du domaine public (droits de places perçus dans les marchés, droits de voirie, concessions dans les cimetières, etc.), (vi) Les ristournes de l'Etat sur la taxe sur les véhicules, la taxe sur la plus-value immobilière, et les contributions du FDD.

Instituée par décret et qui a statut de commune avec un maire, **la Ville** « mutualise » les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale. Les compétences mutualisées concernent notamment l'urbanisme et la planification urbaine, le développement à travers des projets de ville, la voirie et l'espace public, les cimetières, la lutte contre les incendies, l'extension du réseau d'éclairage public, la gestion des déchets et la lutte contre l'insalubrité, la gestion et l'entretien de divers établissements des santé, les compétitions sportives, les monuments historiques, la culture nationale et locale, l'allocation et la répartition de bourses, etc.

Les ressources de la ville comprennent (i) des recettes fiscales limitées à la contribution des patentes, la contribution foncière sur les propriétés bâties, la TOM et les taxes sur les distributions d'essence, de gas-oil, (ii) Les revenus de son patrimoine différent de celui des communes (location de bâtiments, des souks), les concessions dans les cimetières, (iii) des revenus divers et le fonds de dotation de la décentralisation, (iv) éventuellement les contributions des communes (alors qu'auparavant c'était la Ville qui attribuait des dotations aux communes d'arrondissement). La Ville perd les taxes municipales directes et indirectes qui sont attribuées aux communes.

Les recettes d'investissement des trois catégories de collectivités comprennent (i) les fonds de concours (notamment ceux du FECL), (ii) les emprunts (le cas échéant), (iii) la vente de ses biens (immeubles, et terrains), et (iv) l'épargne continué par un prélèvement sur les recettes de fonctionnement.

Selon l'article 186 du CGCL, le Maire de la Ville doit associer le maire de communes concernées par les projets d'infrastructure et d'équipements sur leur territoire. Cependant, tant en matière de compétences qu'en matière de ressources, les délimitations restent floues. Il revient à la phase deux de l'Acte III (qui est en cours) d'apporter les éclairages nécessaires par des compléments législatifs et règlementaires.

budgétaire a été coupée en deux, une partie relevant du code de 1996 et l'autre du code de 2013. Les principales innovations et avancées de l'Acte III de la Décentralisation sont résumées ci-après.

L'Acte III de la Décentralisation modifie significativement le paysage institutionnel.

- *La nouvelle étape de la décentralisation de l'Acte III est la conséquence d'une large consultation* des citoyens qui a pris des formes diverses (réunions, articles,

TAB. 27 Les principaux changements apportés par l'Acte III de la Décentralisation

Début 2014 (avant élections locales)	30 juin 2014
126 communes	557 communes
dont 5 villes (Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque, Thiès)	**dont 5** villes (Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque, Thiès)
46 communes d'arrondissement	
385 communautés rurales	
2 communautés d'agglomération (Cadak et Car)	**2** communautés d'agglomération (Cadak et Car)
46 départements (échelon déconcentré)	**45** départements (collectivités)
14 régions (collectivités)	**6 ou 8** pôles régionaux (administrés)

caravane). Compte tenu de sa complexité et de son contenu, l'Acte III sera mis en œuvre progressivement et s'effectuera en plusieurs phases. Dans une première phase, concrétisée par le vote du Parlement d'un nouveau code des collectivités locales fin décembre 2013, il s'agit de : (i) supprimer la région collectivité locale et la remplacer par les départements érigés en collectivités locales (ii) procéder à la communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales et des communes d'arrondissement en communes, (iii) créer la « ville » en vue de mutualiser les compétences des communes la constituant

- *Le département* qui n'existait que sous la forme d'un échelon administratif, devient une collectivité à part entière avec un conseil élu. Les 45 départements et leur conseil remplacent donc les 14 régions. Les recettes de fonctionnement du département proviennent des ressources que lui apporte l'Etat dans la répartition annuelle du FDD, de redevances du domaine et pour services rendus, et des produits de son patrimoine. Pour le moment, les départements n'ont donc pas de fiscalité et seront, comme pour les anciennes régions, dans une grande dépendance des transferts de l'Etat.
- *L'Acte III ambitionne de promouvoir l'égalité de toutes les collectivités et d'accorder une dignité égale à toutes les communes anciennes et nouvelles*[80]. La « nouvelle » commune est une synthèse des communes et des communautés rurales car « elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité composé de quartiers et/ou de villages unis par une solidarité résultant du voisinage. Les quartiers et les villages constituent les cellules administratives de base dont le statut est déterminé par décret.
- *L'intercommunalité est peu présente dans le nouveau Code, sauf à considérer que les villes sont déjà des formes de regroupement intercommunal.* La prudence s'explique par le parcours chaotique de l'intercommunalité au Sénégal : création en 1983 de la Communauté Urbaine de Dakar (CUD) chargée de gérer les services d'intérêt intercommunal pour toutes les communes de la presqu'ile de Dakar. Elle est dissoute en 2001 et remplacée en 2004 par deux « Communautés d'agglomération »: la CADAK (Dakar, Pikine et Guédiawaye), et la CAR (Rufisque, Bargny, Diamniadio ainsi que les communautés rurales de Sangalkam et de Yène). Sans ressources propres, ces communautés végètent depuis l'origine.

  Toutefois, le Gouvernement au travers du ministère en charge de la Gouvernance Locale et de l'Aménagement du territoire attache de nouveau une grande importance au développement d'intercommunalités à Dakar et à l'intérieur du pays. Il dispose pour ce faire d'un premier outil qui est l'échelon « ville » : Une Ville peut être instituée par décret, pour mutualiser les compétences de plusieurs communes qui présentent une homogénéité territoriale. Elle reçoit les compétences dans de nombreux domaines énoncés dans la loi (urbanisme réglementaire, voirie, cimetières, lutte contre l'incendie, gestion des déchets, etc.).
- *La répartition des ressources et des dépenses entre les ex-communes d'arrondissement et la ville (problématique propre à Dakar, Pikine, Rufisque et Guédiawaye, et, dans une moindre mesure, à Thiès) entrainent des modifications importantes* car la ville perd des recettes fiscales (contributions foncière sur les terrains non bâtis et surtaxes associées, le minimum fiscal et la TRIMF), et l'ensemble des taxes municipales à quelques exceptions près. Les revenus du patrimoine de la ville vont être affectés par la dévolution de bâtiment aux communes. En revanche, les communes se voient transférer des compétences coûteuses, notamment en matière scolaire, sanitaire et sociale. Compte tenu de la diminution des ressources attendue et des transferts de dépenses, la loi prévoit que les communes seront éventuellement astreintes à contribuer au budget de la Ville.

80 Nouveau code des collectivités, « Article 15.—Les collectivités locales sont d'égale dignité. Aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre »

Pour 2014 et 2015, l'urgence, la sagesse des élus et la relative souplesse de l'administration ont permis d'éviter le pire dans les transferts entre Ville et ex-communes d'arrondissement. Il en a été de même en ce qui concerne la dévolution du patrimoine des Régions aux départements, même s'il existe ici ou là quelques difficultés. L'ampleur de la réforme, une mise en œuvre quelque peu précipitée a entrainé des problèmes divers qui doivent faire l'objet de rectifications et d'améliorations législatives. Une loi modifiant plusieurs articles du code des collectivités est en cours de discussion au parlement et il en est de même pour une adaptation du code général des impôts.

Il subsiste encore des points en suspens ou nécessitant des dispositions de remplacement à la loi du 28 décembre 2013, parmi lesquels :

- L'exercice des compétences de communes de plein exercice pour les ex-communautés rurales va entrainer des charges supplémentaires et des problèmes de moyen. Il s'agit certes de collectivités en zones rurales pour l'essentiel, mais la couverture des besoins financiers et humains, même a minima, ne pourra que rejaillir sur les communes urbaines puisque une partie des moyens nationaux seront absorbée afin de répondre à leurs besoins. *Les dispositions relatives à la répartition des transferts intergouvernementaux et au renforcement de la maîtrise communale* sont attendues.
- La dévolution des compétences et des patrimoines des régions aux départements en nombre supérieur entrainera aussi des charges supplémentaires. La création *d'une fiscalité départementale,* dont on ne sait sur quelle base elle serait créée, est déjà évoquée. En son absence, seule de plus grands transferts de l'Etat seront inévitables, venant là aussi absorber une partie des moyens nationaux.
- *Les pôles urbains et les pôles territoires auront besoin d'outils juridiques afin de permettre la coordination ou la coopération de collectivités de type différent.* Les pôles ont la vocation de mettre en commun les moyens des territoires et leurs organismes (communes nouvelles et anciennes, départements, agences publiques organismes privés). A un moment où les outils juridiques de coordination ne sont qu'à peine évoqués[81], la nécessité d'une réflexion et de solutions de coopération se fait déjà sentir.
- *Opérée à périmètre financier constant en 2014, la mise en place de l'Acte III trouve ses limites et a besoin d'un nouveau cadre financier et fiscal des collectivités.* Après une phase de mise en place des nouvelles institutions, menée très rapidement et à moyens constants, l'exercice véritable des compétences dévolues demande des moyens adéquats. La loi de finances de 2015 a déjà prévu une augmentation des transferts de l'Etat : le FDD passe de 18,4 milliards à 20,4 milliards et le FECL de 12,5 milliards à 15 milliards. Est-ce que cela sera suffisant ? Déjà d'autres postes budgétaires de dépenses en capital ont été réduits. Il semble qu'il n'y ait aucune évaluation du dimensionnement des besoins de l'Acte III. En revanche, le comité sur les questions financière, créé par le ministère de la Gouvernance et l'administration du territoire, et la DGID ont déjà travaillé sur la recherche de nouvelles ressources fiscales ou l'adaptation des ressources à la nouvelle géographie de la décentralisation. Les suggestions demandent encore à être validées et mises en application.
- *En augmentant le nombre de collectivités, l'Acte III a naturellement accru les besoins d'organisation et de gouvernance.* Aux besoins antérieurs de gouvernance territoriale comme la gestion de l'agglomération de Dakar et d'autres pôles économiques, urbains ou touristiques, l'Acte III en créant de nouvelles structures ou en modifiant le partage des compétences appelle de nouvelles règles du jeu. On remarque que toutes les solutions ne viendront pas forcément de l'Etat ou de la loi : les accords de coopération décidés spontanément sur le partage des ressources et des charges dans la Ville montrent qu'un champ de coopération contractuel est possible.
- *L'exercice des compétences doit encore être précisé, et des moyens dégagés pour les concrétiser.* Si les lois de décentralisation ont bien défini les attributions, il subsiste de nombreux points à préciser. Pour le « bloc communal » [82], c'est à dire les ensembles Ville-Commune, la répartition des patrimoines des Villes effectuée très (trop) rapidement en 2014 devra être confirmée au cours de 2015, voire dans les années futures. Au-delà de l'aspect légal et juridique, il est vraisemblable qu'une fois les compétences de plein exercice attribuées, les faits s'imposeront ouvrant la gestion vers une délégation de services des communes vers la Ville ou l'inverse, ce que constate les observateurs avertis de la vie locale. Si le contenu des futurs pôles

[81] Le chapitre 3 du code de 2013 « Coopération et solidarité » avec ses articles 15 à 19 reste très vague.

[82] Cette expression est utilisée en France pour l'ensemble des intercommunalités (communauté de communes, communauté urbaine et d'agglomération, métropoles) et des communes (qui sont toutes de plein exercice).

de développement reste encore à préciser, le rôle des départements doit aussi bénéficier du passage d'un exercice potentiel des compétences à un exercice réel sur la base de moyens réalistes mis à leur disposition. Dans le cas contraire, l'échec de la départementalisation serait programmé comme il le fût pour les régions.

Une décentralisation effective et efficace passe par une bonne maitrise d'ouvrage par les collectivités locales. C'est à elles que doit revenir le choix des projets, le calendrier de réalisation et le budget qui y est consacré. Autrement dit, pour une commune, il s'agit de définir les équipements à réaliser, les inscrire dans un plan pluriannuel et d'en prévoir le financement dans les budgets des années concernées. Le maître d'ouvrage a un rôle essentiel à tenir au cours de la réalisation des investissements projet, dans ses relations avec le maître d'œuvre (architecte ou maitrise d'ouvrage délégué). Cependant, il n'a pas nécessairement les compétences ni surtout le temps qui lui permettrait de tenir ce rôle lui-même. En effet, si l'initiative de la maîtrise d'ouvrage revient aux élus, il faut également des équipes techniques en mesure de lancer des études de définition des équipements (pour leur contenu) et monter les financements. Sur le plan budgétaire, le maître d'ouvrage est le pouvoir adjudicateur des appels d'offres ; c'est lui qui également réunit les financements nécessaires et gère les contrats.

Au Sénégal, en dehors des grandes villes, peu de communes ont la capacité technique d'une maitrise d'ouvrage même minimale. Dans certains cas, elles ne disposent que de services techniques embryonnaires, et recourent aux services d'agents voyers mis à dispsoition par les services déconcentrés. Leur capacité de programmation est souvent inexistante. Ceci explique d'ailleurs le succès du recours à la maitrise d'ouvrage déléguée, mission principalement remplie par l'AGETIP (cf. supra : rôle des agences).

Etat des lieux de la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, au moment où une nouvelle étape de la décentralisation s'ouvre avec l'Acte III, que de nouveaux acteurs vont devoir exercer une maîtrise d'ouvrage pour des équipements qui sont nécessaires au développement du pays, il faudrait faire le constat de la situation de la maitrise d'ouvrage : est-elle véritablement exercée par les collectivités ? Et si oui, lesquelles, pourquoi et comment ? Les MOD (AGETIP et ARD) sont-ils en mesure de prendre en charge de nouvelles entités ? Sont-ils toujours aussi efficaces, et pourquoi ? Le Code des marchés n'est-il pas trop restrictif? Ses procédures doivent elles être aussi lourdes ? Faudrait-il les faire évoluer ? En quoi l'absence de loi MOP a-t-elle freinée la réalisation des opérations de projets en cours ? En fonction des constats, il sera possible de concevoir un programme de renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage communale répondant aux besoins identifiés.

La gouvernance métropolitaine : opportunités et défis

La problématique posée est celle de la contribution des territoires aux objectifs de développement fixés par le Plan Sénégal Emergent. Comment les territoires (le local) peuvent-ils contribuer à renforcer la viabilité du modèle social et territorial de développement économique proposé par PSE ? Quelle stratégie et quels outils faut-il mettre en place pour organiser cette contribution et quel est l'apport de la notion gouvernementale de « pôles territoires » dans cet ensemble ?

La question de la gouvernance métropolitaine concerne le Grand Dakar tel qu'il se dessine avec ses 2,7 à 3 millions d'habitants et sa concentration des potentialités économiques du pays. D'un côté, la réflexion sur la gouvernance de cet espace devrait être favorisée par la dynamique récente de son développement. D'un autre côté, la logique de certains grands projets favorisée au cours de ces dernières années est souvent difficile à concilier avec une vision spatialisée réfléchie du développement.

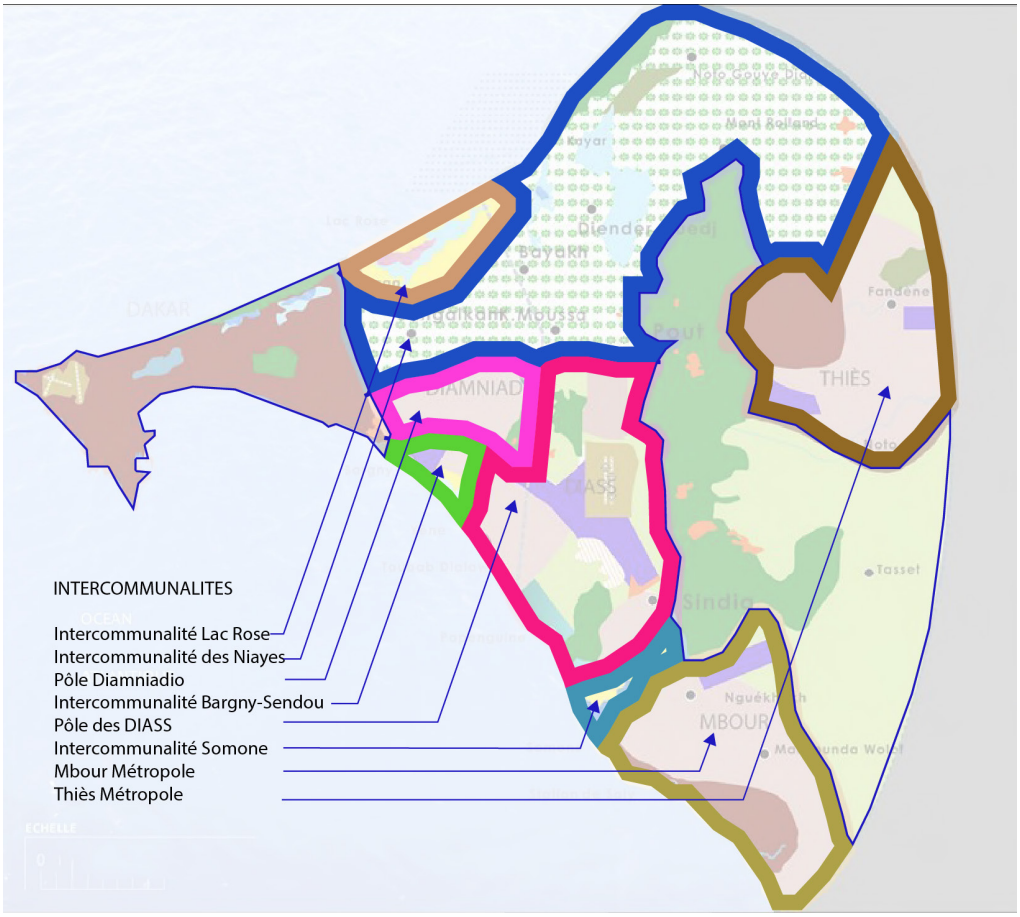
Les enjeux de la gouvernance métropolitaine du Grand Dakar sont ceux du renforcement de la compétitivité de ce territoire dans l'ensemble Ouest-Africain et au-delà, et de l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de ses habitants. La nouvelle étape franchie en matière de décentralisation renvoie un paysage institutionnel du Grand Dakar caractérisé par l'émiettement des responsabilités et des moyens, tant au niveau local[83] que central[84], qui répond de manière insatisfaisante aux enjeux soulevés dans le PSE.

Il s'agit à travers la question de la gouvernance métropolitaine de réfléchir sur l'adéquation entre (i) territoire fonctionnel et (ii) territoire institutionnel. Comment faire valoir que la métropole est l'échelle pertinente pour

[83] 48 communes de plein exercice, 4 villes dont les compétences doivent être revisitées sur la base des moyens qui leur sont dorénavant accordés, 4 départements, 2 structures intercommunales—CADAK et CAR—tentant d'intervenir de manière combinée sur l'ensemble du territoire à travers l'Entente CADAK-CAR

[84] Multiplicité des agences sectorielles, absence de document de planification partagée, etc.

FIG. 39 Acte III—Intercommunalités



Sources : anat

résoudre les problèmes de transport, de logement, d'environnement et de développement économique ? Une réflexion sur les nouveaux outils stratégiques (en matière de transport, d'habitat, d'environnement, de grands projets, etc.), et les modalités adaptées de gouvernance à mettre en place à l'échelle du Grand Dakar s'avère donc indispensable[85]. Elle pourrait notamment porter sur :

- *Les hypothèses relatives au périmètre métropolitain* (une partie des aménagements structurants déborde sur la région de Thiès comme le nouvel aéroport)[86] ;
- *Les secteurs stratégiques et les compétences* devant impliquer une mise en cohérence métropolitaine : aménagement foncier, habitat, transports et mobilité, déchets, environnement, zones d'activités, etc. ; les économies d'échelle liées à la gestion en commun et/ou en articulation avec l'Etat et ses agences sera à rechercher ;
- *Les outils d'intervention :* documents permettant de définir la vision du développement métropolitain (SDAU et autres documents de planification sectorielle) ; agences techniques (CETUD, APIX, AGETIP, ADM, Entente CADAK-CAR, etc.), ministères associés et partenaires privés (concessionnaires de services publics, promoteurs immobiliers, autorités portuaires, etc.) ; procédures participatives et procédures d'intervention ;
- *Les financements mobilisés* (financements locaux, nationaux, extérieurs, publics-privés) ; les mesures incitatives au regroupement intercommunal et à la solidarité entre communes permettant notamment de favoriser les projets en faveurs des populations défavorisées,

85 La légitimité de la métropole pour la population est généralement faible : le territoire métropolitain ne constitue pas une réalité par rapport au quartier ou à la commune perçus comme les échelles reconnues de la subsidiarité, ou par rapport à l'Etat qui assume encore une part importante des services. Difficulté de développer un espace métropolitain démocratique.

86 Voir aussi la carte stratégique régionale (Pôle Dakar-Thiès) produite par l'ANAT.—p44 de la revue de l'urbanisation.

ENCADRÉ 15 Impact de l'Acte III sur la Ville de Dakar

Le deuxième semestre de 2014 a permis de tester en grandeur nature les effets du nouveau Code des Collectivités Locales, notamment pour la Ville de Dakar. L'application de la nouvelle répartition des compétences et des ressources entre la Ville et les ex-communes d'arrondissement devenues communes de plein exercice, a entrainé le transfert de 1682 agents sur 3 000 vers les communes. Il s'agissait en particulier du personnel des centres de santé, des écoles élémentaires, des services sportifs, d'une partie du personnel administratif et des équipements marchands. La Ville a accepté de verser les salaires jusqu'en octobre, car les communes n'étaient pas en mesure de faire face ni en termes d'organisation, ni en termes de ressources Pour la suite, la Ville a refusé de voter un budget particulier pour le second semestre 2014 et c'est le préfet du département de Dakar qui a réglé d'office le budget transitoire.

En année pleine, la balance entre les pertes de recettes et les transferts de charges serait au bénéfice de la Ville. D'après les services de la Ville de Dakar et la RPM, les pertes de recettes (TRIMF, taxe publicité, plus-values immobilières, équipements marchands) s'élèveraient à environ 5 milliards, faisant passer le budget moyen de 25 milliards à 20 milliards. Les transferts de charges (dépenses scolaires y compris personnel, suppression de la dotation aux ex-communes d'arrondissement, etc.) s'établiraient à 7 milliards. La capacité d'épargne de la ville va s'accroitre de 2 milliards.

Un redoutable problème de disparité entre les nouvelles communes de plein exercice de Dakar, Jusqu'en 2013, il existait une disparité de ressources entre les ex-communes d'arrondissement. Ces disparités étaient en partie corrigées par la dotation de la Ville mais surtout parce que la Ville opérait « une péréquation par la dépense » : les charges scolaires et de santé, ou l'éclairage public, étaient réglées par la Ville indépendamment de la situation financière des communes d'arrondissement. La nouvelle situation entraine de nouvelles et fortes disparités en termes de capacité de pris en charge des compétences transférées.

Dès le second semestre 2014, un accord est intervenu sur un certain nombre de répartition des ressources et des charges. Grâce à de bonnes relations personnelles entre les élus et des accointances politiques, diverses mesures ont permis de limiter les disparités. Ainsi, pour des ressources impossible à localiser (la TRIMF), ou dont la localisation entrainerait des problèmes insolubles à gérer de concurrence territoriale comme la redevance de stationnement des taxis il a été entendu que le produit global serait réparti pour 50 % de façon égalitaire (même somme pour chaque commune) et pour 50% en fonction de la population des communes. Du coté des dépenses, des marchés publics unitaires permettra de faire bénéficier toutes les communes d'un niveau de service comparable.

Les solutions de 2014 pour amoindrir les disparités à l'intérieur de la Ville sont transitoires et exceptionnelles. Les solutions retenues pour 2014 reposent essentiellement sur l'urgence et sur l'opportunité d'accords entre élus. Qu'en sera-t-il dans un cas contraire dans l'avenir ? Les risques de désaccord sont grands. On ne dispose pas d'informations sur la façon dont s'est déroulée le partage des compétences et des ressources des quatre autres Villes (Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Thiès). Bien que le code des collectivités locales en prévoit la possibilité, il est peu probable que d'autres Villes, seule intercommunalités institutionnelles proposées dans le code[1], soient créées à l'avenir

L'absence d'un corpus de textes sur l'intercommunalité et d'une gouvernance issue de textes institutionnels empêchera de prendre les mesures qui s'imposeront. Déjà, certains se demandent s'il est raisonnable de conserver la communauté d'agglomération de Dakar au prétexte que la Ville est déjà une « sorte » d'intercommunalité, sans voir que la CADAK opère sur une territoire plus vaste que Dakar avec d'autres compétences. Plus que jamais, la nécessité d'un organe de rationalisation de la gestion urbaine sur la région de Dakar avec une gouvernance efficace s'impose.

[1] La communauté d'agglomération n'est même pas citée dans le code de 2013.

la gestion en commun de services intercommunaux ou encore la sauvegarde des espaces naturels, sont à explorer ;

- et enfin, sur la gouvernance à mettre éventuellement en place pour coordonner les interventions par projet ; *divers scénarios peuvent être présentés,* illustrés par des exemples étrangers qui souligneront la diversité des montages adoptés[87]. La démarche à favoriser est nécessairement progressive (cf. chapitres 1 et 3). La création d'une Agence Urbaine de la région de Dakar serait une avancée considérable.

Dans le cadre du Grand Dakar, l'ANAT imagine l'émergence de plusieurs intercommunalités au sein du périmètre d'envergure régionale (cf. carte schématique ci-dessous). L'objectif est d'inciter à la création de pôles structurants contrebalançant le rôle de l'agglomération de Dakar et permettant de donner un sens aux infrastructures de liaison et à l'aménagement des grands projets déjà engagé.

L'intercommunalité comme réponse au mouvement de désagrégation communale à l'œuvre avec l'Acte III. Le phénomène a concerné jusqu'à maintenant principalement Dakar : en 1996 est créée la « Ville » constituée de communes d'arrondissement. L'imprécision des textes sur les compétences de la Ville et de ses arrondissements a été source de difficultés. Il n'est pas sûr que « la nouvelle Ville » instituée par l'Acte III fonctionne mieux. Les risques de conflits entre Ville et Communes ex-d'arrondissement sous une nouvelle forme et l'absence de péréquation financière intra-ville sera source de problèmes.

Des outils de coordination et de coopération doivent être proposés aux collectivités. Avec la multiplication des communes, des départements en nombre supérieur aux régions qu'ils remplacent, la coopération entre collectivités va devenir de plus en plus nécessaire. Pour répondre à cette évolution, et à défaut d'une loi, il serait sage de donner au minimum un cadre de montage de coopérations soit institutionnelles (syndicats, syndicats mixte comprenant des collectivités et d'autres organismes[88]), soit contractuelles (convention-type entre communes, ou entre communes et département, ou département-département,…etc.)[89].

87 A la demande du Ministre de la Gouvernance Locale, du développement et de l'Aménagement du Territoire, une réflexion a été menée par la Banque Mondiale dans le cadre d'un appui institutionnel au ministère sur les questions de gouvernance métropolitaine, d'intercommunalité et d'ingénierie financière.

88 Certaines solutions sont plus adaptées à la coopération en terme de gestion de service et de mutualisation des dépenses, et d'autres mieux adaptées à la gestion de projets et la programmation du développement.

89 La possibilité de regroupement intercommunal n'est spécifiée qu'avec la Ville (article 180), mais de grandes possibilités de coopération entre les collectivités sont envisagées avec un mode de type contractuel ; aucun article n'évoque les communautés d'agglomération.

Le financement du secteur urbain

L'évaluation du financement des villes, ou plus largement du secteur urbain, s'avère délicate. De nombreux acteurs publics et privés interviennent sur le territoire des villes dont la délimitation reste parfois sujette à discussion. Le Sénégal ne déroge pas à la règle et si les acteurs sont connus, leur implication dans le financement reste parfois approximative. Ceci est dû au fait que si les informations sont généralement disponibles pour le secteur public, elles le sont beaucoup moins pour le secteur privé. On peut néanmoins essayer de donner des ordres de grandeurs.

Dans un premier temps, il est nécessaire de distinguer les maitres d'ouvrage, donneurs d'ordre ou représentant de la puissance publique qui « font » la ville : l'Etat bien sûr, les collectivités locales, essentiellement les communes au Sénégal, et le privé représenté par tous ceux qui interviennent dans la production de l'immobilier: (i) les particuliers qui construisent leur maison, (ii) des investisseurs qui construisent pour louer des logements, des bureaux, des centres commerciaux, mais aussi (iii) des entreprises pour leur besoin propre, (iv) enfin, des aménageurs qui vont équiper des terrains. Chacun va utiliser des maitres d'œuvre ou des agences spécialisées, et agir selon des règles et législations différentes. Comme pour le calcul du PIB, somme de valeurs ajoutées, la ville se développe et se construit avec un processus de production qui utilise des consommations intermédiaires : terrains, moyens humains et matériaux de constructions etc. Cette conception en termes de flux (flux annuel), peut être sommairement évaluée à l'aide de quelques chiffres. Beaucoup plus difficile serait une évaluation en termes de stocks, de capital accumulé, autrement dit, de ce que vaut une ville comme Dakar. Une telle évaluation ne sera pas abordée ici.

Enfin, il n'y a pas que la consommation intermédiaire entre le maître d'ouvrage et la réalisation ; il arrive souvent que l'impulsion initiale soit transférée à un autre agent qui devient lui-même maitre d'ouvrage. Par exemple, lorsque

TAB. 28 Budget de l'Etat (2013–2014)

Milliards de Fcfa		2013	2014
PIB		7 984,0	8 008,0
Budget général de l'Etat		2 531,1	2 732,0
dont	Ressources du budget général*	2 450,7	2 646,4
	Recettes ordinaires**	1 569,9	1 633,0
	Recettes exceptionnelles	59,0	59,0
	Recettes externes	397,1	365,0
	Emprunts	373,3	544,4
	Autres	51,4	45,0
Charges du budget général		2 450,7	2 646,4
dont	Dépenses ordinaires	1 538,3	1 704,4
	dont personnel	467,1	491,0
	dette	440,9	523,4
	Dépenses d'investissement	912,4	942,0

*hors comptes spéciaux du Trésor
** Hors dons

l'Etat répartit le Fonds d'Equipement des Collectivités locales (FECL), il transfère sa capacité financière à investir aux communes. Il y a déplacement et transformation de la nature de l'investissement: là où l'Etat aurait ouvert une route ou construit un bâtiment administratif, une commune aménagera un parc ou construira un bâtiment sanitaire.

L'évaluation montre qu'environ 33% des dépenses d'investissement de l'Etat concernent le financement des infrastructures et l'urbanisation. Le budget de l'Etat avec la loi de finances pour 2014 représentera le point de départ de l'évaluation. Il est certes prévisionnel tout comme le PIB sur lequel il s'appuie, mais il forme un cadre conceptuel qui permet une réflexion sur l'ensemble des mécanismes économique financier du secteur urbain, au moins pour sa partie « publique ».

Dans la loi de finances, le budget de l'Etat en dépenses se décompose par ministère et selon une nomenclature économique qui comprend les dépenses de fonctionnement (avec les dépenses de personnel et les dépenses de transferts) et les dépenses d'investissement (avec les dépenses effectuées par l'Etat et celles qui sont transférées à d'autres agents publics ou privés). Les attributions des ministères ne concernent pas que le secteur urbain mais l'ensemble du territoire national. On peut néanmoins identifier six ministères dont les interventions et les dépenses sont tournées vers des dépenses territorialisées intéressant majoritairement les villes (infrastructures, urbanisme, collectivités locales, assainissement, aménagement, investissements et partenariats). Le tableau ci-dessous présente les principales dépenses de ces ministères ainsi qu'un autre ministère, l'éducation nationale à tire de comparaison.

Ensemble, ces six ministères représentent 27,1 milliards de FCFA en fonctionnement, et 312 milliards en investissement, soit 1,5 % des dépenses ordinaires de fonctionnement de l'Etat, mais 33 % de ses dépenses d'investissement. Les dépenses de personnel ne sont pas considérables, surtout en comparaison avec le ministère de l'éducation nationale, ce qui est compréhensible. Seul le ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales gère un montant important de transfert en

TAB. 29 Dépenses des Ministères agissant sur le secteur urbain

millions de Fcfa Loi d e finances 2014	Fonctionnement	Investissement	personnel	Tranferts fonct.	Transferts Invest
Ministère de					
Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement	949	174 225	563		78 446
Urbanisme et de l'Habitat	1 896	8 100	523		5 484
Amenagement du Territoire et des Collectivités Locales	20 510	30 172	1 546	18 613	20 628
Hydraulique et de l'Assainissement	1 411	33 982	762		11 524
Restructuration et de l'Aménagement des zones d'inondation	283	33 700	149		32 520
Promotion des Investissements et des Partenariats	2 140	31 866	133		13 770
Total	27 189	312 045	3 676	18 613	162 372
Pour comparaison					
Education Nationale	325 432	41 382	201 431		6 645

TAB. 30 BCI—Opérations concernant l'équipement des villes ou des opérations urbaines

Millions Fcfa	2014	2015	2016	Total	%
Etat	246 160	257 024	216 977	720 161	60%
Bilatéraux	53 732	95 097	83 143	231 972	19%
Multilatéraux	39 098	95 801	77 521	212 420	18%
Privé	8 680	10 205	9 400	28 285	2%
Total	347 670	458 127	387 041	1 192 838	100%

fonctionnement, qui correspond au Fonds de Dotation de Décentralisation (FDD) créé pour assurer les financements des transferts de 1996. Tous ces ministères, par nature dépensiers en investissement, opèrent des transferts en capital, qui représentent 51 % des dépenses d'investissement totales de l'Etat.

Ces dépenses ne concernent pas que le secteur urbain, et notamment une large partie de celles du ministère des transports terrestres, qui finance de nombreuses routes interurbaines. A l'inverse, d'autres ministères que les six identifiés contribuent à l'équipement des villes, notamment l'éducation nationale. C'est pourquoi, en se basant sur une exploitation du Budget consolidé d'investissement *(BCI)* de l'Etat, qui concerne la période triennale 2014–2015, on note une légère différence entre les dépenses 2014 du BCI (882 MM) et la LFI (942MM) qui s'explique par la non prise en compte de divers financements. L'avantage du BCI est de présenter toute les opérations d'investissement selon leur intitulé (leur contenu) et l'origine des fonds (Etat ou bailleurs). A partir de l'exploitation du millier d'opérations d'investissement du BCI, il a été possible d'élaborer le tableau ci-dessous.

On remarque que l'ordre de grandeur des opérations est similaire à celui obtenu par ministère, bien qu'il ne s'agisse pas du même périmètre : les grandes dépenses interurbaines par exemple ont été éliminées et des dépenses d'équipements sectoriels (éducation, santé, bâtiments administratifs) réintroduites.

Les investissements publics dans le secteur urbain sont financés à hauteur de 60 % par l'Etat. En moyenne triennale, l'Etat assure 60 % des financements publics. Presque tous les organismes multilatéraux et de nombreux pays interviennent aussi. Ont été comptabilisées en « privé » des ONG et des entreprises privées. Pour qu'il n'y ait pas de confusion, si les financements de l'Etat peuvent paraître significatifs, cela exprime la volonté du Sénégal de garder la maitrise de ses investissements. A partir de ces analyses succinctes, on comprend mieux le rôle des acteurs de l'urbanisation : des ministères, des transferts directs vers les collectivités locales ou des agences, ou des organismes privés. On aperçoit que la maîtrise d'ouvrage et le financement ne coïncident pas.

Le financement des investissements locaux. L'Acte III de la Décentralisation dont l'acte fondateur est le nouveau code des collectivités locales vient bouleverser l'organisation institutionnelle. Malgré l'ampleur de la réforme, les données financières globales ne seront pas immédiatement transformées mais l'affectation des financements sera remodelée. Le poids global des communes préexistantes, peu touchées par la réforme, restera encore prépondérant. Au niveau de la Ville de Dakar et ses communes d'arrondissement les modifications seront importantes par des transferts de l'ordre de 20 % des ressources et de charges, l'ensemble consolidé restant inchangé. Définies il y a encore un an par opposition aux communautés rurales, les communes se sont longtemps confondues avec la ville, l'urbain. Il est naturel pour le passé récent, de s'interroger sur l'importance des finances locales dans le financement de l'urbanisation, c'est à dire sur les efforts des communes dans le financement des infrastructures urbaines. Dans un second temps, on cherchera à évaluer les conséquences financières de l'Acte III de la Décentralisation.

Les transferts de l'Etat vers les collectivités locales sont d'une importance capitale dans une politique de décentralisation. En premier lieu parce que la fiscalité locale, même lorsqu'elle est performante (ce qui n'est pas encore le cas au Sénégal) a un rendement moindre que la fiscalité de l'Etat toujours plus moderne et plus dynamique. La redistribution d'une partie de la fiscalité de l'Etat est donc une nécessité. En second lieu parce que la redistribution permet une péréquation des ressources vers les collectivités les plus pauvres. Enfin, parce qu'elle permet un fléchage des financements vers des politiques choisies qu'elles soient en fonctionnement ou en investissement.

Souvent l'ampleur des transferts est un indicateur de la force de la décentralisation surtout dans les pays en développement où la fiscalité locale reste faible. La situation au Sénégal est intéressante mais l'apparence est aussi trompeuse. Ainsi en affectant 6 % de la TVA au FECL et au FDD, il semble que l'Etat fasse un effort substantiel,

TAB. 31 Transferts de l'Etat

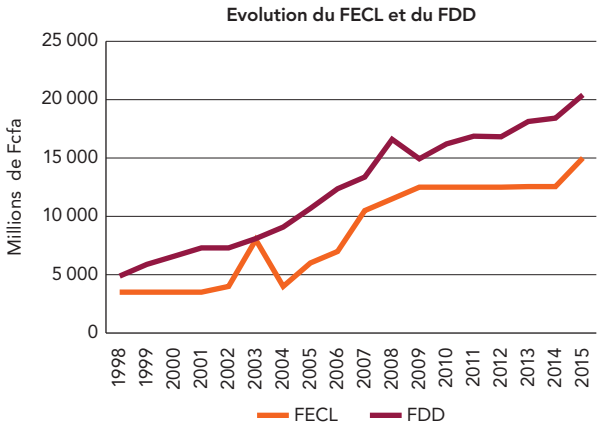
Année	Montant TVA	FECL Total	% de TVA	FDD	% de TVA
1998	141 300	3 500	2.5	4 890	3.5
1999	152 900	3 500	2.3	5 890	3.9
2000	176 400	3 500	2.0	6 590	3.7
2001	215 600	3 500	1.6	7 290	3.4
2002	231 400	4 000	1.7	7 290	3.2
2003	252 400	8 000	3.2	8 090	3.2
2004	270 500	4 000	1.5	9 090	3.4
2005	303 600	6 000	2.0	10 690	3.5
2006	345 000	7 000	2.0	12 370	3.6
2007	389 200	10 500	2.7	13 370	3.4
2008	436 700	11 500	2.6	16 600	3.8
2009	430 400	12 500	2.9	14 933	3.5
2010	494 000	12 500	2.5	16 200	3.3
2011	550 500	12500	2,27	16 866	3,06
2012		12 500		16 822	
2013		12 550		18 123	
2014		12 550		18 411	
2015		15 000		20 411	

mais 6 % de la TVA ne représente que 1 % des dépenses budgétaires. Il s'agit donc d'une proportion très faible. La fourchette souhaitable dans un pays comme le Sénégal au stade actuel de son développement devrait se situer entre 3 % et 5 %.

Les deux fonds de transferts de l'Etat, le FECL et le FDD, ne pèsent que 1 % des dépenses totales de l'Etat et 2 % des dépenses d'investissement. Ils sont tous les deux indexés sur le produit de la TVA perçu par l'Etat, à raison de 2,5 % pour le FECL et 3,5 % pour le FDD. Le tableau ci-dessous montre que ces proportions ont à peu près été respectées jusqu'en 2011[90]. Les deux fonds ont commencé à stagner à partir de 2008 pour ne reprendre un accroissement qu'en 2015. Ensemble, les deux fonds représentaient 30 milliards, mis à disposition des collectivités locales jusqu'en 2014, dont 6 milliards directement pour les communes. Avec l'Acte III de la Décentralisation, les deux fonds ont augmenté dans le budget 2015 et atteignent 35 milliards Fcfa. La répartition du FECL et du FDD est effectuée dans le cadre du Conseil national de Développement des Collectivités locales où siègent de nobreux représentants des collectivités et des ministères.

Le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL), uniquement consacré à l'investissement, est le transfert le plus ancien. Son développement s'est accéléré avec son rôle de contrepartie dans les projets financés par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs (PAC, PRECOL, PNDL, etc.). En 2013, sur un total de 12,218 Md Fcfa, 38 % étaient affectés directement aux ressources d'investissement des communes. Outre les transferts directs, d'autres transferts vont directement bénéficier aux communes : travaux exécutés par l'AGETIP, financement du PRECOL, etc. Au total, environ 90 % du FECL bénéficiait aux communes et communautés rurales (10,9 Md en 2013). Principal véhicule

FIG. 40 Evolution du FECL et du FDD



[90] Les données 2012 et 2013 de la TVA n'ont pu être recueillies.

TAB. 32 Répartition des Fonds FECL 2011–2015

FECL en Mcfa BENEFICIAIRES	2011	2012	2013	2014	2015
PNDL	4 200	4200	4200	4000	2000
ADM	3 400	0	0	0	500
ADL			312	320	200
AGETIP	1 000	3 100	3 000	3 500	4 000
Fonds destinés directement aux communes, communes d'arrondissement et communautés rurales	**3 900**	**4 738**	**4 238**	**4 730**	**8 200**
SOPROSEN		50	50		
PROFADEL		312	312		
Contrepartie coop décentralisée Franco-sénégalaise					100
TACC		100	100		
Total	**12 500**	**12 500**	**12 212**	**12 550**	**15 000**

de financement de l'équipement des régions, le FECL est réaffecté aux départements en 2015.

LE FECL dispose d'un avenir incertain. Le manque de nouveaux projets utilisant le FECL comme contrepartie de financements extérieurs, et l'absence de stratégie pour la répartition des financements sont problématiques. On semble avoir oublié l'efficacité de l'effet de levier du FECL : la contrepartie du FECL dans le PRECOL (20 Milliards) a représenté 20% du projet et permis de financer 86 Milliard Fcfa de dépenses. Pour le moment, le FECL s'adapte à l'Acte III et à l'accroissement du nombre de collectivités. On note en 2015 (i) une augmentation spectaculaire des fonds destinés directement aux communes (+ 73%), (ii) ceux destinés à l'AGETIP pour la réalisation d'hôtels de ville, et (iii) une forte baisse du PNDL, expression d'une volonté de réduire le champ d'action de quelques agences. On remarque aussi la réapparition d'une dotation à l'ADM destinée à couvrir les emprunts non remboursés par certaines communes.

Avec l'Acte III, la partie du Fonds destinée aux régions jusqu'en 2014 est dorénavant attribuée aux départements, celle des ex-communes d'arrondissement et des communautés rurales aux communes. Le FDD passe de 12,5 milliards en 2012 à 20,4 milliards en 2015. Comme pour le FECL, l'accroissement du FDD s'explique par l'adaptation à l'Acte III de la Décentralisation. Pour 2015 on constate là aussi un net infléchissement de la part destinées aux agences (ARD et ADL) signe d'une nouvelle réflexion les concernant. Avec 13,3 milliards de Fcfa les communes représentent 65,5 % du FDD. Comparé à l'ensemble des communes de 2014 ceci représente une augmentation de 18 %.

Evolution de la place et du rôle des emprunts. Avec la crise économique et financière du début des années 80, les anciennes solutions de financement des investissements communaux ont été abandonnées et le recours à l'emprunt avait disparu avec la restructuration de la dette de l'ancienne commune de Dakar. Les 48 communes qui existaient alors ne pouvaient financer leurs investissements qu'avec leur épargne et de faibles subventions du FECL. Les procédures de répartition du FECL étaient, très lourdes et peu transparentes.

Avec des ressources souvent limitées, le processus de financement des investissements souffrait aussi d'une grande faiblesse de maîtrise d'ouvrage communale ainsi que de procédures d'appel d'offres mal maitrisées. Avec la création en 1989 de l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi (AGETIP), certains problèmes étaient provisoirement résolus, d'où le succès de la formule. Attirant des ressources de bailleurs intéressés par la transparence des marchés et la rapidité d'exécution, les collectivités locales purent bénéficier d'une relance de leurs investissements. Toutefois, une meilleure maitrise d'ouvrage, un choix raisonné des investissements, un bon suivi des projets, restaient des objectifs à atteindre.

Dans la même période le 3ème projet urbain de la Banque Mondiale, le Projet de Gestion et de Développement urbains (PGDU) a été lancé dans la période de 1989 à 1995. Il comprenait la mise en place d'un système de prêt expérimental, le Crédit Communal (CC), logé à la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS). Avec des prêts à moyen terme, cette solution a permis, la réalisation d'infrastructures génératrices de revenus dans certaines communes

TAB. 33 Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)

FDD en Millions de Fcfa	2011	2012	2013	2014	2015
Régions	4 846	4 765	5 216	4 000	—
ARD (Agece régionale de dévelop.)	900	900	900	1 000	500
Communes	4 773	4 682	5 163	5 062	13 377
Communes d'arrondissement	276	276	276	276	—
Communautés rurales	4 628	4 628	4 665	6 000	—
Services déconcentrés de l'Etat	282	282	282	282	284
Départements Nx				—	5 200
ADL (Agence de dévelop. Local)	175	300	600	600	400
Agence de sécurité de proximité				360	360
ANCR (Salaires des chauffeurs, assurance véhicule, entretien)	650	630	620	630	—
AMS (association des maires du Sénégal)	200	160	160	100	150
ARS (Assoc. Des régions du Sénégal)	80	70	70	30	—
ADS (Assoc. Des départements du Sénégal)				—	80
UAEL (Union des Associations des Élus Locaux)	55	50	50	50	50
Association nationale des assistants communautaires		30	10	10	—
Intersyndicale des travailleurs des collectivités locale			10	10	10
Total	**16 865**	**16 773**	**18 022**	**18 411**	**20 411**
Total communes et ex arondis. Et rurales	9 677	9 586	10 104	11 338	13 377

éligibles. L'objectif du Crédit Communal était d'amorcer un système revolving de prêts, les remboursements offrant la possibilité de fournir de nouveaux prêts. Une nouvelle fois, après une décennie, les communes n'étaient plus limitées à se financer uniquement selon des subventions qu'elles viennent de l'Etat (FECL) ou de bailleurs. Le CC fut toutefois très limité : 6 communes ayant monté un projet pour un total de 1,3 milliards de FCFA. Les conditions qui réservaient les prêts à des équipements à récupération de coût étaient assez strictes.

Le concept de « contrat de ville » a été concrétisé à travers le projet PAC puis par le PRECOL. Il repose sur l'implication entière des communes tant dans le choix des investissements que dans leur gestion quotidienne. Basé sur l'idée de « contrat », c'est à dire d'engagements réciproque entre la commune et l'Etat, et à travers lui avec les bailleurs, le nouveau projet a proposé un financement mixte des équipements : larges subventions, un minimum d'autofinancement, et une petite partie de prêt. L'objectif était de responsabiliser les communes par leur participation et de faire comprendre l'effet de levier de l'emprunt. Deux programmes ont été lancés successivement sur ces prémices : le PAC puis le PRECOL, avec l'appui technique et financier de la Banque Mondiale et de l'Agence Française de Développement (AFD), au terme d'une procédure participative incluant toutes les parties prenantes nationales.

Au-delà du financement de nombreux équipements (doublement de la capacité d'investissement des communes), ces deux projets ont été riches en ambition au niveau du management communal et en appuis institutionnels sous de nombreuses formes. La création, puis le développement de l'Agence de Développement Municipal (ADM) ont permis de fournir aux communes un outil d'appui financier et de conseil généralement très apprécié. On retiendra surtout les enseignements concernant le mode de financement : le mixage, l'autofinancement, les subventions, les prêts.

Les perspectives d'introduction de financements innovants. On classe généralement dans la catégorie des financements innovants les partenariats public privé (PPP), les formes de valorisation foncière et les diverses solutions de mobilisation de l'épargne publique en général par des obligations municipales (municipal bonds).

ENCADRÉ 16 Le mixage Prêts-Subventions

Pour la première fois au Sénégal, un projet liait de façon solidaire et fixe le prêt et la subvention. Au « cadeau » de la subvention, justifiée par les besoins socio-économiques de la commune étaient associés un effort immédiat (l'autofinancement) et un effort différé (le remboursement de prêt). Un des objectifs était de favoriser la création d'une épargne pour payer immédiatement l'autofinancement puis permettre ensuite aux communes d'être en mesure de rembourser les emprunts. Le montage était calibré pour que ces deux efforts soient supportables pour les communes.

Le système de subvention était un enjeu de taille car il reposait en partie sur des ressources de l'Etat. Là, il s'agissait de passer d'une logique de dossier de projet d'équipement à une logique de financement globalisé. Il revenait au FECL de faire cette mutation. La majeure partie du FECL finançant les programmes d'investissements prioritaires des communes (PIP) selon une clé unique permettait de simplifier le recours au Fonds et d'offrir une égalité de traitement en toute transparence. Il restait environ un quart du FECL pour des subventions très spécifiques. Pour ceux qui avaient connu le FECL ancien, c'était une vraie révolution. Quant à l'Etat, malgré parfois des difficultés économiques, il a toujours joué le jeu et alimenté en tant que de besoin les contrats de ville. Il est d'autant plus regrettable que depuis qu'il n'alimente plus le PRECOL, l'Etat est aujourd'hui plus hésitant quant à la doctrine à suivre concernant la gestion de ses fonds de dotation. Au moment où la première étape de l'Acte III de la Décentralisation arrive, un ressaisissement s'impose.

Les prêts ne sont pas que des prêts. Ils ont introduit une discipline car les communes ont compris que s'ils n'étaient pas remboursés, elles n'auraient pas accès à de nouveaux financements. Ainsi, le remboursement intégral des prêts du Crédit Communal était une condition pour bénéficier du PAC. Le remboursent des prêts du PAC devenait et une condition d'accès au PRECOL.

Pour les trois projets, en octobre 2013, sur un total de 13,9 MM de FCFA, 11,7 MM ont été remboursés, soit un taux de remboursement de 80%. Le Crédit Communal a été presque entièrement remboursé et le taux de recouvrement du PAC est très correct.

A la fin du PRECOL, **25 % des communes sont à jour de leurs remboursements (dont Dakar), 40 % ont des retards rattrapables et 35 % ont des retards** trop grands pour être rattrapés sans une restructuration de leur dette.

Malgré des risques, l'expérience des prêts communaux, sans être une réussite totale, a fonctionné convenablement. Elle doit être poursuivie, ne serait-ce que par équité envers les communes qui ont soutenu la démarche par leur civisme financier.

Paradoxalement, la poursuite d'une politique de prêts ne repose pas uniquement sur la capacité des communes à emprunter, mais sur l'existence d'un organisme, ou d'une institution susceptible d'en proposer. En effet, il n'est pas sûr que l'ADM, qui a porté la gestion des prêts avec une certaine efficacité puisse continuer dans ce sens, à moins que son statut soit mis en conformité avec les règles de l'UEMOA. Il faudra alors revoir les conditions globales d'intervention de l'agence : nouveaux modes de mixage des financements, nouveaux contrats de villes avec de meilleures mesures de performance, système de garantie des prêts. Il serait aussi souhaitable qu'une institution ou une banque de la place, vienne compléter sont action de crédit vers les collectivités.

TAB. 34 Projets municipaux (avec financement Banque Mondiale)

au 31 octobre 2013 en Fcfa	Montants échus	montants remboursés	retards de remboursement	taux de remboursement	taux de retard
Crédit communal	1 326 350 109	1 289 502 960	–36 847 149	97%	–3%
PAC	6 472 356 366	6 116 872 700	–355 483 666	95%	5%
PRECOL	6 102 536 237	3 770 868 927	–2 331 667 310	62%	38%
Total	13 901 242 712	11 177 244 587	–2 723 998 125	80%	20%

Pour les PPP, le Sénégal s'appuie sur la loi de 2004 dite «loi CET» (Construction-Exploitation-Transfert d'Infrastructures). On ne connait qu'un nombre très restreint de cas, le financement de l'autoroute étant peut-être le seul ayant abouti, un autre concernant l'aéroport international reste à l'étude. Pour les collectivités locales, la rénovation du marché de Kermel à Dakar est évoquée sans que le détail de l'opération permette de juger de son montage et de sa pertinence.

L'autoroute à péage relie Dakar à Diamniadio sur la Petite Côte. Cette route s'étend sur 41 kilomètres. Il a fallu mobiliser 380 milliards de francs CFA pour la construire. C'est la première infrastructure de ce type, qui allie un partenariat entre le secteur public et privé. Le prolongement de l'autoroute va être lancé avec un financement de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) grâce à un nouveau prêt de 5 milliards de FCFA. L'institution financière régionale a financé partiellement, à hauteur de 15 milliards de FCFA, la construction de cette autoroute en exploitation depuis le 1er août 2013. Le montant consolidé de ce concours de la banque est de 18,498 milliards de FCFA.

Il existe d'autres projets sur le port de Dakar, une ligne de chemin de fer, la SENELEC, etc. On remarquera que tous ces projets concernent des infrastructures à récupération de cout, autrement dit à tarification. Or dans les collectivités locales sénégalaises, ce type d'équipement est rare. Il n'y a d'ailleurs aucun projet de PPP pour des services locaux, même si ont été évoqués des services de gestion des ordures ménagères dans des villes moyennes, mais les projets restent encore très vagues.

Les premières expériences d'emprunts hors projets intégrés de bailleurs inaugurées par la Ville de Dakar. Il revient à la Ville de Dakar, qui doit faire face à des besoins d'équipements considérables, et qui ne peut s'appuyer que sur sa seule épargne, d'avoir inauguré le recours à l'emprunt hors projets intégrés de bailleurs.

- La première étape a été représentée par un prêt de l'Agence Française de Développement (AFD). Il s'agit d'un prêt non souverain de 10 Millions d'euros, soit 6,5 Milliard FCFA, destiné à financer la rénovation et l'extension du réseau d'éclairage public. Il a été signé en juillet 2008. Il devrait être entièrement souscrit en juin 2015.
- Un prêt complémentaire de 2,065 milliards de FCFA a été souscrit auprès de la Banque Islamique du Sénégal (BIS) et destiné aux travaux de modernisation et d'extension des feux tricolores.
- Un troisième prêt de 9,7 milliards a été financé par la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) en janvier 2012. Il a été accordé à des conditions concessionnelles avec un taux de 5,5% pour une durée de 13 ans dont 3 ans de différé. Le montant global concerne pour 8,5 milliards la réfection et l'extension du réseau de la voirie communale, et pour 1,2 milliards l'équipement de la ville de Dakar en matériel moderne pour un parc de stationnement payant. Il a été souscrit à 50 % fin 2014.
- Un autre prêt d'Ecobank de 3,6 Milliards a été mis en place pour le financement de l'aménagement de l'espace Kermel près du marché du même nom. Ce montant est imputé en dépense dans la rubrique budgétaire relative aux prêts, en vue de permettre à la Ville d'alimenter son compte courant d'associé au niveau de la Société de Patrimoine Immobilier de la Ville de Dakar (SPID). L'opération assez complexe comprendra un parking de 250 places, et différents projets immobiliers, des bureaux et un parking.

Tant pour le prêt AFD que pour la BOAD, il s'agit de « premières ». Pour l'AFD, c'est l'un des premiers prêts sous-souverain (non garanti par l'Etat) dans la région et pour la BOAD, la Ville de Dakar «inaugure» son guichet «Collectivités locales».

L'accumulation de tous ces prêts fait prendre un risque financier non négligeable à la ville puisque sont taux d'endettement dépassera 40 % lorsque tous les prêts auront été entièrement souscrits. Déjà le cout des emprunts BIS et Ecobank au budget 2015 s'élève à 1,1 milliard de frais financiers et un remboursement du capital de 3 milliards (dont une partie pour un emprunt à court terme).

La Ville de Dakar s'engage également dans l'émission d'obligations. En mars 2014, le Conseil municipal de Dakar a autorisé la Ville à émettre un emprunt obligataire de 20 milliards de FCFA sur le marché de l'Union monétaire économique ouest-africaine (UMOA). L'emprunt doit permettre à la capitale sénégalaise de financer la modernisation de ses espaces commerciaux notamment après l'incendie du marché central de Sandaga. La commission des finances de la Ville devra aussi se prononcer sur l'autorisation de signer une convention de prêt avec la Société Générale de Banque au Sénégal (SGBS) pour un montant de quatre milliards de FCFA destinés au financement de la réalisation de la rotonde du centre commercial de Petersen, devant abriter le nouveau marché Sandaga. L'agence de notation, Bloomfield Investment Corporation, installée à Abidjan, a attribué récemment la note « BBB+ à long terme et A3 à court terme » à la municipalité de Dakar, première ville de la zone CFA à solliciter une telle prestation. Il s'agissait d'une étape importante vers l'emprunt obligataire de 20

milliards de FCFA qui devait être conclu en mars 2015, et qui est retardé du fait d'un imbroglio juridique avec l'administration. C'est la première fois qu'une ville de la zone CFA sollicite le marché financier régional. Bien que tous les éléments des projets commerciaux et, en particulier à Petersen, ne soient pas encore connus avec précision, il s'agira probablement d'une forme de délégation de service, qui sera confiée à un organisme privé. D'abord réservé aux investissements de l'Etat, par l'intermédiaire de ses agences (APIX par exemple pour l'autoroute), les nouvelles formes de financement atteignent les collectivités locales et, bien entendu d'abord, la principale d'entre elles, Dakar. Il est possible que d'autres villes soient également tentées, pour des projets plus mesurés. Le recours à des émissions obligataires ne sera surement pas choisi car il a un coût qui nécessite un ordre de grandeur d'émission très loin des montants habituellement dépensés en investissement dans les autres villes.

La situation des finances locales

Le poids des collectivités locales dans l'économie reste faible au Sénégal. Toutes catégories de collectivités confondues (région, communes, communautés rurales), on estime leur volume financier à 114 Milliards de FCFA en 2011.

Avec environ 114 Milliards de ressources sans doubles comptes, les collectivités locales représentent :

- 1,7 % du PIB
- 1,2 % de la formation brute de capital fixe (FBCF)
- 4 % du budget de l'Etat (en dépenses)

TAB. 35 Poids des collectivités dans l'économie

en Md FCFA	2011
PIB	6 767
FBCF	1 611
Recettes Publiques	1 367
Dépenses Publiques	1 935
Ressources de Collectivités Locales (estimée)	78
Communes	56
Communes d'arrondissement	5
Régions	7
Communautés Rurales	9
Divers	1
% de PIB	1,15%
% des Dépenses de l'Etat	4,03%
Dépenses d'investissement	20
Communes	14
Communes d'arrondissement	2
Régions	1
Communautés Rurales	2
Divers	1
% FBCF	1,2%

25 % de leurs ressources proviennent de transferts de l'Etat (FECL, FDD), principalement absorbés par les régions et les communautés rurales qui n'ont pratiquement pas de ressources propres. L'effort de l'Etat en transfert vers les collectivités se limite à 1,5 % de ses ressources.

Les dépenses courantes se financent par des recettes récurrentes, et les dépenses en capital, dont le montant est variable d'une année à l'autre, sont financées par des ressources spécifiques d'investissement. Très classiquement, le financement des dépenses courantes des collectivités repose sur 3 piliers : la tarification des services publics et les produits du domaine (peu élastiques), la fiscalité locale, et les transferts de l'Etat. Le financement des dépenses en capital, est financé par l'autofinancement (qui provient de l'épargne, largement liée à la fiscalité), des transferts (Etat et Bailleurs) et d'éventuels prêts (qu'il faudra rembourser, avec l'épargne dégagée par la suite).

En 8 ans. les recettes réelles de fonctionnement des communes ont augmenté de 70 % en valeur courantes[91]**.** Compte tenu d'une inflation relativement modérée (22% en 8 ans[92]) la croissance réelle en valeur constante s'est élevée à 40 %.

L'évolution des dépenses de fonctionnement en valeur courante, moins rapide que les recettes, a permis

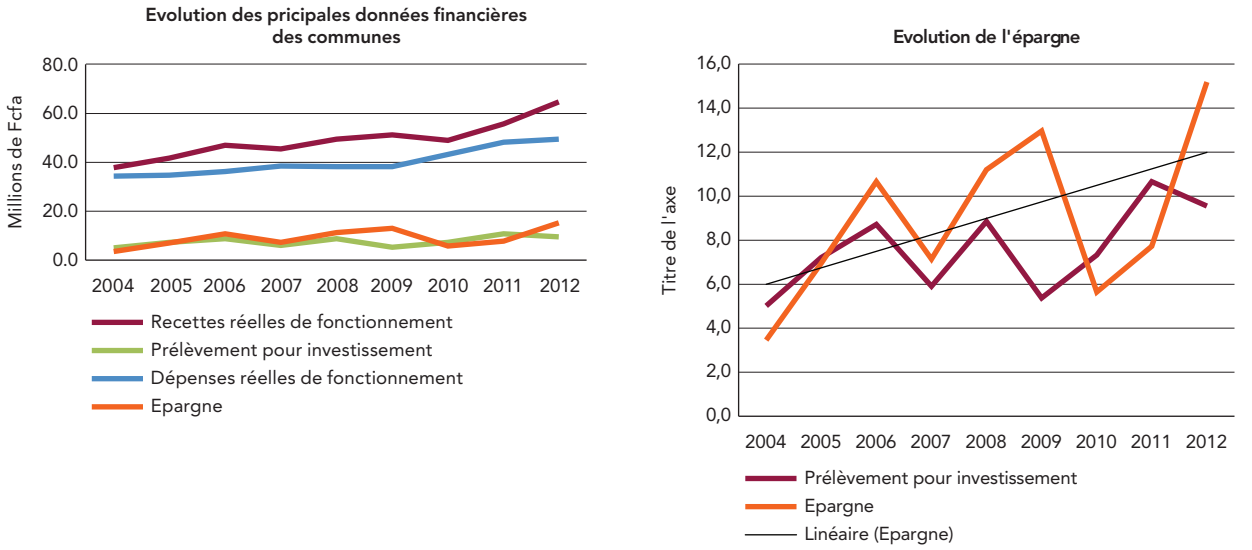
[91] Ces données sont extraites des guides des ratios financiers publiés par l'ADM. Jusqu'en 2006, il n'y avait que 67 communes dont 48 existaient depuis plusieurs dizaines d'années. Le suivi statistique de leurs finances a été effectué par le PAC puis par le PRECOL (projets financés par la Banque Mondiale) et a donné lieu à la publication régulière (tous les ans) d'un guide des ratios financiers des communes. Au moment où cette étude est réalisée, les données de 2013 ne sont qu'en cours de traitement et de vérification et n'ont pas été prises en compte. On peut considérer que l'analyse des comptes de ces 67 communes reflètent la situation des communes sénégalaises à l'exception d'une part des nouvelles petites communes (1,5 Md FCFA), et d'autre part des communes d'arrondissement pour lesquelles des ordres de grandeur seront indiqués ci-dessous.

[92] Pour l'indice des prix : http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/FP.CPI.TOTL.ZG/countries/SN?display=default

TAB. 36 Finances des communes

en MM Fcfa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes réelles de fonctionnement	37,8	41,8	46,9	45,5	49,4	51,1	48,8	55,8	64,7
Dépenses réelles de fonctionnement	34,3	34,8	36,3	38,4	38,2	38,2	43,2	48,0	49,5
Epargne	3,5	6,9	10,7	7,1	11,2	13,0	5,6	7,7	15,2
Prélèvement pour investissement	5,0	7,2	8,7	5,9	8,9	5,4	7,3	10,7	9,5
Dépense d'investissement	8,6	11,0	12,2	7,4	9,7	5,7	8,3	13,6	14,8
Recettes d'investissement	11,0	12,3	12,3	8,0	11,7	10,5	14,9	23,2	12,7
Solde investissement	2,4	1,4	0,1	0,6	2,0	4,8	6,6	9,6	–2,1
indice prix	100	102	104	110	116	115	117	121	122
recettes valeurs 2004	37,8	41,1	45,1	41,4	42,4	44,4	41,8	46,2	52,9

FIG. 41 Principales données financières des Communes



de dégager une épargne croissante, et donc une capacité d'autofinancement des investissements en augmentation. Toutefois, on remarque le caractère erratique de l'épargne. Cette évolution est due à divers phénomènes concernant notamment la ville de Dakar. Cette épargne a toutefois permis de dégager une capacité d'autofinancement.

Dans le cadre de la comptabilité publique, cette capacité d'autofinancement s'exprime par l'affectation d'une partie ou de la totalité de l'épargne par une écriture comptable de la section de fonctionnement à la section d'investissement appelé « prélèvement pour dépenses d'investissement ». On constate que ce prélèvement alimenté par l'épargne est très proche des dépenses d'investissement. En absence de financement par emprunt ou de subventions significatives, les dépenses en capital sont donc tributaires du niveau de l'épargne et sont difficilement lissées dans temps. Elles pourraient l'être, car il existe des excédents qui peuvent être utilisées l'année suivante. Ainsi, à partir de 2009, les recettes d'investissement qui comprennent aussi des subventions d'investissement versées par l'Etat (Fonds d'équipement des collectivités locales-FECL) sont parfois très importantes (notamment en 2011) et financent les investissements. De 2006 à 2010, le niveau des dépenses en capital s'est révélé inférieur à celui constaté sur la période 2004–2005. A partir de 2011 les investissements sont repartis à la hausse. En moyenne les dépenses en capital se sont élevées à 11 milliards FCFA par an[93].

[93] Les comptes des communes sont incomplets, surtout en investissement, car ils n'enregistrent pas les investissements réalisés sur financement de bailleurs de fonds. Ainsi, par exemple, les dépenses du PRECOL qui ont atteint 76 MM entre 2007 et 2012 n'apparaissent pas dans les comptes. En revanche, les versements de participations demandées aux communes (autofinancement) et les remboursements des prêts associés aux investissements, tous deux en dépenses, sont bien retracés dans les comptes. Les investissements réels de 2007 à 2013 ont donc été doublés par le PRECOL mais avec un financement très spécifique (prêt+subvention).

TAB. 37 Evolution des impôts et taxes

MM Fcfa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impôts	21,3	27,2	28,5	28,7	24,6	33,4	31,4	35,1	35,4
Taxes	1,8	2,0	1,7	2,2	2,5	3,4	3,8	4,0	4,2

FIG. 42 Financement des investissements

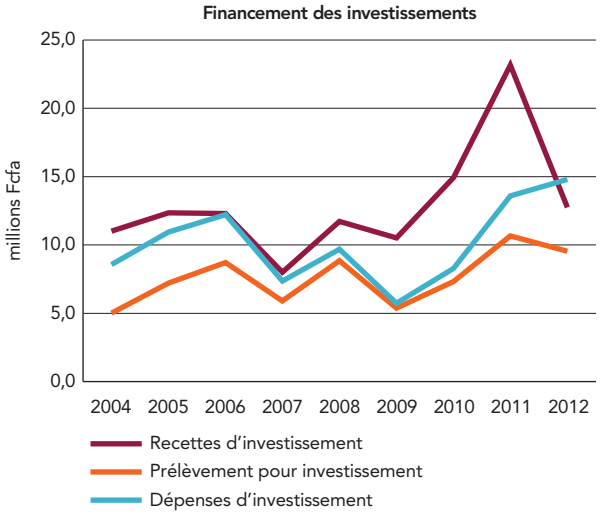
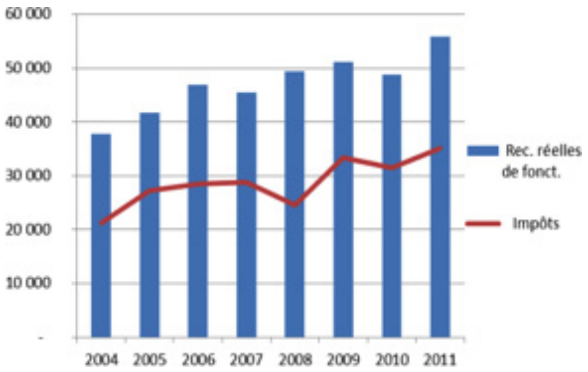


FIG. 43 Correlation entre impôts et recettes de fonctionnement



La croissance significative des ressources des communes s'explique par le dynamisme de la fiscalité locale. Elle représente plus de 60 % des recettes de fonctionnement. Les impôts ont augmenté de 60 % sur la période, et les taxes (pour services rendus) de 35 %. La croissance des impôts est surtout notable à partir de 2009. C'est le résultat d'une meilleure organisation de la DGID et du Trésor en charge de l'émission et du recouvrement de cette fiscalité, mais surtout d'une revalorisation importante des barèmes fiscaux consécutifs à la loi de 2004.

La corrélation entre les impôts et les recettes de fonctionnement est illustrée dans le graphique ci-dessous.

Les dépenses de fonctionnement sont marquées par l'augmentation significative des dépenses de personnel. Les dépenses de personnel représentent une part croissante du total : 31 % en 2004, elles passent à 42 % en 2012.

La part relative de la Ville de Dakar est considérable et explique l'essentiel de l'évolution des finances locales sur les huit dernières années. En 2012, Dakar représentait 57 % des ressources de fonctionnement totales. Cette année-là, il est vrai que la part de la Ville s'était notablement accrue (elle était encore que de 49 % l'année précédente). Mais la tendance haussière est très claire car en 2004 la Ville ne représentait que 43 % des ressources totales. C'est évidemment l'existence d'un fort potentiel fiscal qui explique cette évolution.

La patente, impôt sur les professionnels est très concentrée sur Dakar, mais l'impôt foncier fait encore mieux puisque 67% du produit de la taxe foncière est recouvrée dans la capitale. Ceci provient du fait que l'impôt foncier frappe non seulement les propriétés d'habitation mais aussi les immeubles professionnels nombreux à Dakar.

TAB. 38 Evolution des dépenses de fonctionnement

M Fcfa	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses de fonctionnement	34 312	34 807	36 270	38 384	38 157	38 161	43 174	48 048	49 496
Dépenses de personnel	10 613	12 343	14 913	16 379	17 015	17 537	18 847	19 346	20 795
% Personnel	31%	35%	41%	43%	45%	46%	44%	40%	42%

FIG. 44 Le poids de la Ville de Dakar

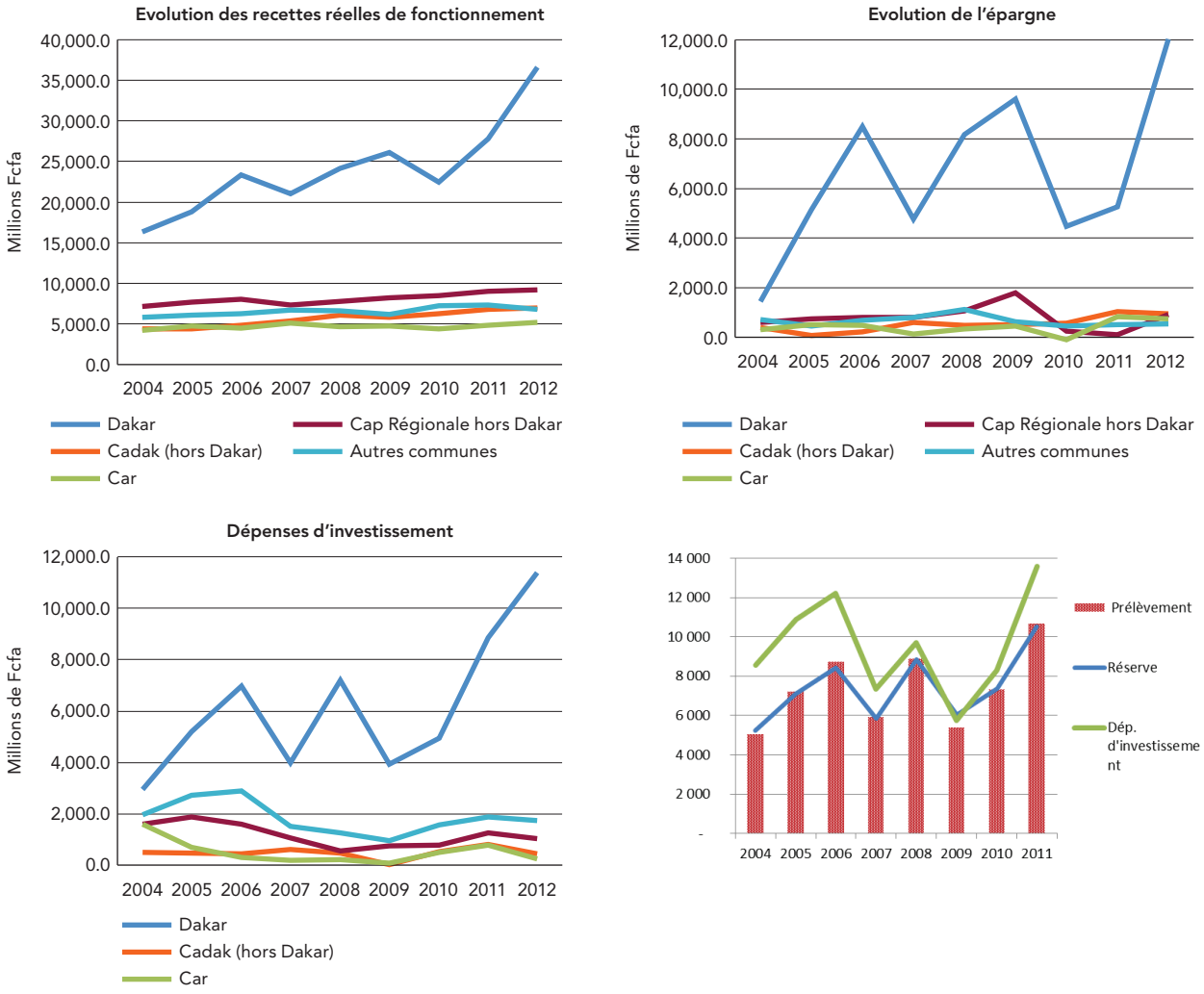
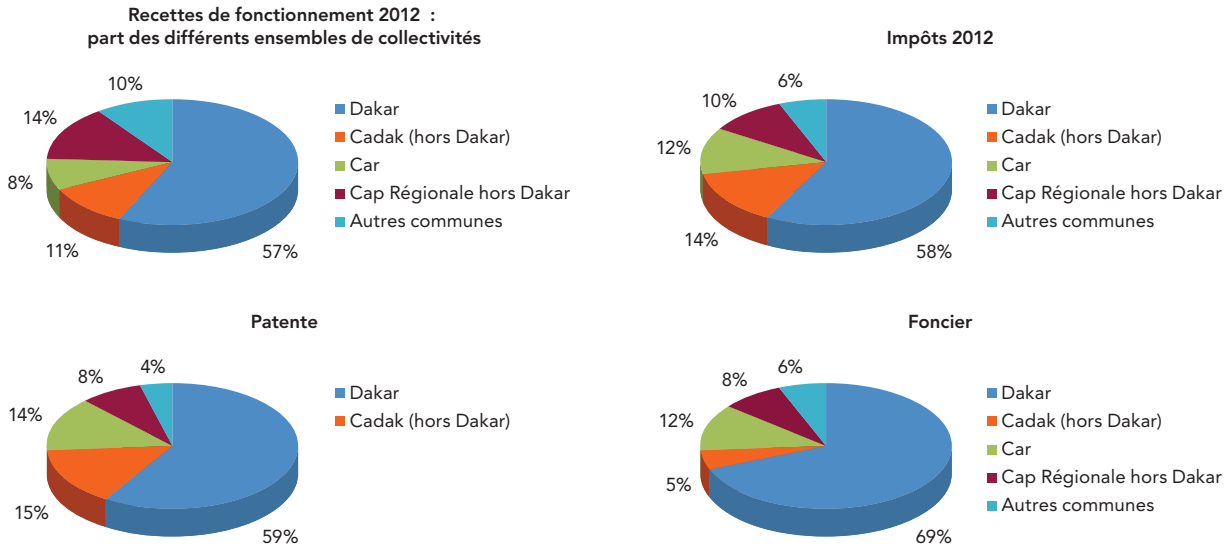


FIG. 45 Ressources des collectivités



TAB. 39 Finances locales de l'ensemble des Communes

en Fcfa/hab	Rec. Fonct.	Dép. fonct	Epargne	Dep. Invest	Patente	Foncier
Total	12 829	9 818	3 011	2 936	5 014	802
Dakar	35 170	23 602	11 569	10 943	14 243	2 675
CADAK (hors Dakar)	5 631	4 871	760	346	3 096	154
CAR	22 064	18 934	3 131	986	14 910	2 175
Capit. Régionales hors	6 280	5 650	630	702	1 399	210
Autres communes	6 354	5 839	516	1 624	1 026	237

Note : les populations sont celles du Guide des ratios 2008–2010 de l'ADM

Toutefois, en valeur, c'est la patente qui rapporte le plus à Dakar (14,2 milliards de patente pour 2,7 milliards de foncier).

L'ensemble des 6 communes de l'agglomération de Dakar représente 84 % des ressources fiscales locales de l'ensemble des collectivités locales. La situation de la presqu'île du Cap Vert devient encore plus remarquable lorsqu'on additionne toutes les ressources fiscales de la CADAK et de la CAR.

Dakar concentre des ressources par habitant six fois plus importantes que celles des autres communes. Il y a quelques communes qui ont aussi des ressources élevées et notamment Rufisque, ce qui explique le niveau des ressources de la CAR.

Même si les communes de l'intérieur semblent peser d'un poids moindre dans les finances locales, elles ne sont pas inertes et ont connu des croissances de recettes parfois remarquables. Ainsi, **pour les capitales régionales** (hors la ville de Dakar), en y adjoignant deux communes qui ne sont pas des chefs-lieux de région mais dont l'importance est reconnue, on constate que la croissance annuelle moyenne s'est située au-dessus de 10 % sauf pour 4 communes (Kolda, Fatick, Thiès, Mbour). Ces communes ont eu des croissances nettement supérieures à 5 % par an.

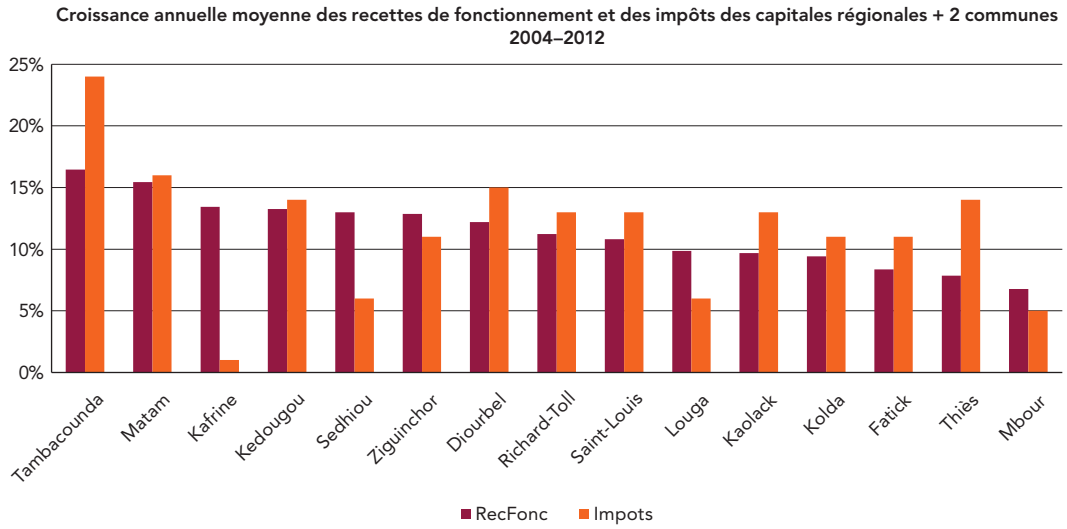
Pour la plupart des communes, comme à Dakar, ce sont les impôts qui expliquent la croissance des recettes. Ce n'est pas du tout le cas à Kaffrine dont les recettes ont augmenté grâce aux taxes municipales, ni à Sedhiou, Louga et Mbour pour la même raison mais dans une moindre mesure.

En tout cas, la croissance des recettes fiscales a été significative pour de nombreuses capitales régionales

La relative homogénéité des dynamiques financières des capitales régionales disparait lorsqu'on analyse les indicateurs par habitant :

- Les recettes de fonctionnement par habitant sont dans un rapport de 1 à 5 (Mbour par rapport à Richard-Toll) ;
- L'épargne est très hétérogène avec des taux d'épargne par rapport aux recettes de 2% (Kédougou et Ziguinchor) à 70% (Kaffrine) ;

FIG. 46 Croissance annuelle des recettes de fonctionnement et des impôts des capitales régionales

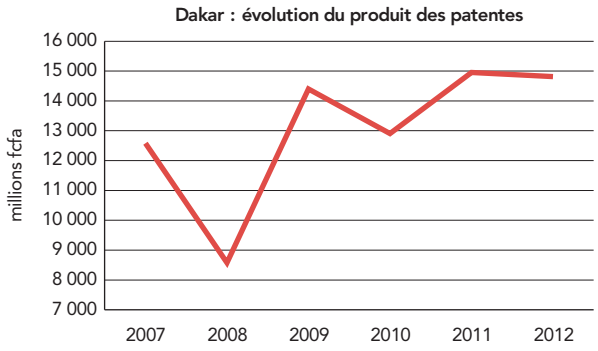


TAB. 40 Indicateurs par habitant

Communes	Recettes fonct/hab	Epargne/ hab	Depenses Invest./hab
Richard-Toll	14 782	3 266	3 426
Tambacounda	14 377	1 437	3 242
Matam	9 939	–409	586
Kafrine	9 329	6 520	—
Fatick	9 226	–3 668	1 789
Kedougou	9 022	203	1 754
Sedhiou	7 099	–275	1 014
Kaolack	6 817	–93	362
Louga	6 563	1 497	1 280
Diourbel	6 334	1 205	1 098
Saint-Louis	5 456	–28	15
Ziguinchor	5 280	104	248
Kolda	4 504	1 110	1 117
Thiès	4 167	652	602
Mbour	3 428	61	568

- Quelques communes ont même des épargnes négatives, parfois très négatives (Fatick) ;
- Les dépenses d'investissement sont assez faibles et parfois inexistantes.

FIG. 47 Dakar : évolution du produit des patentes



Les données de 2012 ne sont pas forcément significatives pour illustrer le niveau de l'épargne et des dépenses d'investissent souvent irrégulières comme dans de nombreuses communes.

Les données financières concernant Dakar ne peuvent qu'étonner par leur caractère erratique. Les raisons de cette évolution sont en partie connues : il s'agit des effets de la gestion des impôts par les services fiscaux (DGID) et le Trésor. Lorsque les rôles d'impositions sont édités avec retard dans l'année, les recouvrements se répartissent sur deux exercices, sans que l'on sache d'ailleurs ce qui relève de l'un ou l'autre des exercices.

TAB. 41 Finances de la Ville de Dakar

Ville de Dakar Millions de Fcfa	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes réelles de fonctionnement	**21 007,7**	**24 188**	**26 118**	**22 459**	**27 839**	**36 583**
Exploitation, services et domaine	1 541,6	1 422	2 631	1 831	2 161	2 092
Impôts	**17 028,8**	**13 086**	**21 532**	**18 553**	**20 858**	**20 339**
Dont : * Patentes et licences	**12 582,4**	**8 580**	14 399	12 908	14 950	14 815
* Foncier	2 090,7	1 962	3 958	2 344	2 558	2 782
Taxe sur la publicité	1 199,6	1 292	1 370	1 479	1 617	1 652
Transferts de fonctionnement, dont	384,9	409	310	311	291	12 316
* FDD	384,5	409	310	310	290	290
Recettes diverses	852,5	7 977	271	285	2 911	183
Dépenses réelles de fonctionnement	**16 233,6**	**16 017**	**16 523**	**17 990**	**22 591**	**24 549**
Dont : * Dépenses de personnel	7 233,7	7 669	7 751	7 938	8 490	9 126
* Contingent et participations	2 586,0	2 239	2 987	3 422	4 242	5 014
Epargne		**8 171**	**9 595**	**4 470**	**5 248**	**12 033**
Dépenses d'investissement	**3 996,6**	**7 195**	**3 939**	**4 932**	**8 850**	**11 382**
Recettes d'investissement	**3 983,6**	**7 195**	**4 013**	**7 667**	**16 162**	**7 332**
dont * Emprunts	0,0	0	0	**1 876**	**8 471**	
Prélèvement pour investissement	3 983,6	7 195	3 939	5 791	7 691	7 332

Pour faire face à une chute du produit des patentes non motivée par des raisons économiques, l'Etat a accepté de faire une avance à la Ville. Ce mouvement de trésorerie n'aurait pas dû être comptabilisé comme une recette définitive. C'est pourtant ce qui est advenu et la somme est inscrite en «Recettes diverses ». Elle a pu ainsi contribuer à l'épargne de l'année, qui, dans le cas contraire, aurait été quasi-nulle, et a permis de financer des investissements à hauteur d'un montant d'ordre de grandeur similaire. On retrouve un mouvement de trésorerie en 2011.

En 2012, c'est l'Etat qui aurait reconnu quatre ans après une créance de la ville de 12 milliards à son encontre, créance née du financement d'investissements réalisés à l'occasion de la XIe session de la Conférence de l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI), qui s'est tenue à Dakar en mars 2008.

Il est regrettable que des mouvements d'une telle ampleur (de 7 à 12 milliards) viennent obscurcir la qualité des comptes de la Ville, qui, par ailleurs, sont tout à fait corrects. Ils laissent croire que le niveau des ressources n'est que de 22 milliards les « mauvaises » années, ou de 36 milliards, les « bonnes ». En réalité, la capacité actuelle de la ville se situe à environ 26–28 milliards. Un plan d'amélioration des ressources en cours permettra, avec de grands efforts de la Ville, de la DGID et du Trésor, d'atteindre de 30 à 33 milliards d'ici quelques années, toutes choses égales par ailleurs.

Avec 11 milliards de recettes en 2011, les communes d'arrondissement de Dakar représentaient autant qu'une vingtaine de communes isolées de plein exercice. Toutefois leur capacité propre de mobilisation de ressources ne représentaient que 5,4 milliards, les autres recettes provenant de transferts de la Ville de Dakar et du FDD.

Retombées de l'Acte III sur les finances dakaroises. Avec l'Acte III de la Décentralisation :

- *Les ressources des ex-communes d'arrondissement vont être bouleversées.* En récupérant des ressources fiscales et surtout un grand nombre de taxes municipales, elles vont brasser un volume plus grand de ressources, pour financer des dépenses également plus grandes. Mais la capacité de péréquation financière qu'avait la ville, recherchant à assurer un niveau de service équivalant sur l'ensemble de son territoire, pour tous ses 19 arrondissements, sera perdue. Les plus riches des arrondissements (le Plateau par exemple), aura 4 ou 5 fois plus de ressources par habitant que les arrondissements les plus pauvres.
- *L'agglomération de Dakar souffre de l'absence de structures intercommunales efficaces.* La création en 1983 de la Communauté urbaine de Dakar (CUD) chargée de gérer les services d'intérêt intercommunal pour toutes les communes de la presqu'ile de Dakar jusqu'à Rufisque aurait dû représenter un bonne solution. Dotée de compétences correctes (planification urbaine, grande voirie, ordures ménagères), elle n'avait cependant aucune ressource fiscale, et dépendait de participations des membres, telles que prévues par la loi, mais surtout du bon vouloir des communes. De fait seule la ville de Dakar affectait des ressources à la CUD et en contrepartie bénéficiait d'une grande partie de son activité, renforçant la position des autres communes de ne pas s'y investir. Dissoute en 2001, la CUD est remplacée en 2004 par deux « Communautés d'agglomération »: la CADAK (Dakar, Pikine et Guédiawaye), et la CAR (Rufisque, Bargny, Diamniadio ainsi que les communautés rurales de Sangalkam et de Yène). Sans ressources propres, ces communautés aux statuts invertébrés végètent depuis l'origine.
- *La gestion du service des ordures ménagères s'avère particulièrement sensible.* La description des avatars de la gestion des ordures ménagères dépasse le cadre de cette étude. On se limitera à quelques réflexions sur son financement et notamment ce que pourrait apporter la taxe d'ordures ménagères (TOM). Selon les comptes administratifs de la Ville de Dakar, la TOM dont les recouvrements effectifs ont évolué entre 1,5 et 1,7 milliard (sauf en 2013) devrait représenter un potentiel de 1,5 milliards de FCFA. Mais ce recouvrement est très loin des bases d'imposition. Selon les fichiers de la DGID, il y aurait sur la ville de Dakar un peu plus de 42.000 contribuables imposables à la TOM pour un total de cotisations émises de l'ordre de 6 milliards (5.958 Md en 2011 et 6.081 Md en 2012). Le taux de recouvrement est donc de l'ordre de 25 %, le plus faible de tous les impôts locaux. Ces constats doivent être complétés par quelques remarques :
  - le nombre de contribuables est notoirement inférieur au potentiel réel de la ville, probablement au moins de 50 % ; au minimum les cotisations devraient se situer à 10 milliards;
  - le taux de la TOM 3,5 % est inchangé depuis longtemps ; prévu à l'origine (loi n°72–52 du 12 juin 1972) au taux de 6 % ; il a été abaissé au taux actuel.

  L'assiette de la TOM étant la même que celle de la taxe foncière, et l'avertissement étant commun aux deux impôts, pourquoi le rendement est nettement moins bon ? L'explication fournie par les services du Trésor est que les contribuables n'acquittant pas la totalité de

TAB. 42 Impôts et taxes 2011–2012

	2011				2012			
	nombre	M cfa	M cfa	tx moy	nombre	M cfa	M cfa	tx moy
		Somme des Bases impôt	Somme des Montants impôt			Somme des Bases impôt	Somme des Montants impôt	
total FB	41 601	156 161	7 526	4,8%	42 147	164 925	7 958	5,7%
Total TOM	42 595	165 491	5 958	3,6%	42 996	168 928	6 081	2,1%
Total licence	44	0	6		43	0	6	5,0%
Total patente	11 115	901 163	22 485	2,5%	11 032	833 037	23 653	5,2%
Total minimum fiscal	580	1 027	4		529	944	4	
Total général	95 935	1 222 816	35 979		96 747	1 166 890	37 702	

Source : DGID

leur dû, les services de la recette perception affectent en priorité le recouvrement à l'impôt foncier. En tout cas, on retiendra que le potentiel sur Dakar seul est de 10 milliards. La base foncière de Dakar étant de l'ordre des 2/3 des bases foncières de l'agglomération (CADAK + CAR), le potentiel global serait de 15 milliards. En admettant un taux de recouvrement de 50 %, il s'agirait d'une recette de 7,5 milliards se rapprochant du cout de la collecte et du traitement des ordures (environ 10 milliards de FCFA). Si on considère qu'il existe un lien fort entre l'intercommunalité et l'existence de ressources nécessaires à la gestion des ordures, une solution passe nécessairement par une rénovation complète de la TOM, autant sur ses bases que sur les méthodes de recouvrement.

De toutes ces analyses on peut déduire les points suivants :

- **Tous les indicateurs financiers montrent l'importance de la Ville de Dakar,** ce qui n'exclut pas une certaine dynamique pour les autres communes
- **Mais les potentiels des villes en région sont faibles, de l'ordre de 6.000 Fcfa par habitant (12 USD) soit 5 à 6 fois moindres qu'à Dakar.** On peut prévoir que les nouvelles communes créées par l'Acte III auront des potentiels encore plus faibles; La loi peut créer des institution mais pas de fiscalité là où il n'y a pas de potentiel ;
- **Dakar est la seule ville à dégager une épargne conséquente,** gage d'une capacité d'investissement du même ordre de grandeur ;
- **Cette situation s'explique fondamentalement par la concentration des ressources fiscales** à Dakar, et notamment, en valeur, au niveau de la patente ; il est vraisemblable que les entreprises acquittent tous leurs impôts locaux au siège de leur établissement à Dakar : c'est surtout le cas pour celles qui sont gérées par la Direction des Grandes Entreprises de la DGID, or il n'est pas sûr que les services dans ce cas, ou du Trésor pour d'autres entreprises, répartissent leurs encaissements par commune bénéficiaire ;
- **Quant à la taxe foncière qui devrait être l'impôt local par excellence, elle rapporte peu :** 802 FCFA par habitant et par an (1,7 USD) pour l'ensemble des communes et même à Dakar pas plus de 2.675 FCFA (5,5 USD) ; les difficultés d'identification des contribuables, des logiciels défaillants et surtout des exonérations et abattements substantiels (dépense fiscale) expliquent en grande partie la faiblesse de recouvrement de cet impôt ;
- Par ailleurs, malgré une amélioration certaine des travaux d'assiette et de recouvrement, il reste encore de **nombreux contribuables qui ne paient pas d'impôt.** D'ailleurs, une étude fiscale menée pour le compte de la Ville de Dakar (avec financement PPIAF) a permis d'effectuer une analyse statistique des contribuables et des assiettes fiscales des principaux impôts. Par rapprochement, il apparait que les taux de recouvrement sont particulièrement bas pour le foncier bâti (35 %) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la TOM (25 %), et nettement supérieur pour la patente (62 %). Ce dernier résultat provient certainement du fait que ce sont les grandes entreprises qui en acquittent la part la plus grande et qu'ils règlent généralement leurs impôts.

TAB. 43 Recouvrement des impôts de la Ville de Dakar—2011–2012

	2011		2012		
	Montant impôt Mfcfa	recouvrements Mfcfa	Montant impôt Mfcfa	recouvrements Mfcfa	% recouv.
Foncier bâti	7 526	2 558	7 958	2 782	**35,0%**
TOM	5 958	1 727	6 081	1 553	**25,5%**
Patente	22 485	14 950	23 653	14 815	**62,6%**

Source : Stratégie globale d'amélioration des recettes de la ville de Dakar, analyse statistique du fichier des contribuables des impôts locaux de la DGID, (Ville de Dakar, PPIAF, Banque Mondiale)

- **Enfin, le corolaire de l'importance des impôts est la faiblesse relative des transferts de l'Etat en fonctionnement.** En 2011, pour l'ensemble des collectivités, les transferts de fonctionnement via le FDD représentaient de l'ordre de 14 % de leurs ressources. La majeure partie correspondait à la contrepartie des charges transférées aux collectivités (Régions, communes et communautés rurales) par l'Acte II de la Décentralisation de 1996. Un renouveau du FDD adapté à l'Acte III sera une nécessité.

Faire évoluer le cadre financier et fiscal avec l'Acte III. L'accompagnement du secteur urbain avec l'Acte III appel une ingénierie financière nouvelle. Certes les transferts de l'Etat (FECL et FDD) seront sollicités mais la recherche de nouvelles ressources (fiscalité, emprunts, etc.) demande des réflexions nouvelles et des modalités encore peu usités comme la péréquation.

- *Pour la fiscalité, la solution d'une fiscalité « locale » améliorée est possible mais elle rencontrera rapidement ses limites.* En effet, là où la matière fiscale est faible ou inexistante, ce qui est le cas d'une grande partie du territoire national, il n'y a pas d'amélioration à attendre. Sur les autres territoires, il y aura certainement un renforcement de la concentration des ressources fiscales et notamment à Dakar. Une péréquation des ressources serait alors envisageable. On peut noter qu'il existe déjà de nombreuses solutions et propositions d'amélioration (par exemple dans le groupe de travail du Comité de pilotage de l'Acte III [94] et au niveau de la DGID). Parmi celles-ci, l'amélioration de la fiscalité existante avec la suppression ou la réduction des dépenses fiscales (réduire les exonérations et abattements) pourrait apporter de ressources significatives dans les territoires où il y a un potentiel fiscal. Des solutions plus drastiques, sont également envisagées comme une révision globale de la répartition des ressources fiscales Etat-collectivités.
- *Le FDD et le FECL surtout devrait faire l'objet d'une réflexion sur leur dimensionnement et les modalités de leur répartition.* Pour le FDD il s'agit principalement de prendre acte des transferts de compétences. Les nouveaux transferts ne sont pas trop nombreux pour les nouveaux départements qui héritent sur un territoire moins vaste des compétences des anciennes régions. En revanche, l'extension des compétences communales aux anciennes communautés rurales aura forcément un coût. Pour le FECL le choix des objectifs est plus ouvert. Tourné vers l'investissement, il doit à la fois obéir à des politiques publiques d'équipement et assurer une répartition équitable en évitant aussi un saupoudrage inefficace. L'option d'un couplage de ses fonds avec des projets de bailleurs de fonds reste une solution d'effet de levier efficace.
- Comme déjà indiqué, la loi de finances pour 2015 a prévu une augmentation sensible du FDD et du FECL. Au total, les transferts passent de 30,96 à 35,41 milliards Fcfa, soit une augmentation de 14 % mais cela ne représente que 3,4 % des recettes fiscales indirectes. Adosser les transferts à un panier de ressources de l'Etat ou même à l'ensemble des ressources fiscales de l'Etat[95] pourrait être envisagé.
- *L'absence d'un organisme financier susceptible d'octroyer des prêts aux collectivités locales et au secteur urbain est un frein au développement de l'investissement local.* L'ADM a partiellement tenu ce rôle en mixant prêts et subventions par les contrats de ville. La Caisse des Dépôts créée en 2006 avait envisagé

94 « Financement du développement local au Sénégal : bilan diagnostic, perspectives et propositions d'amélioration des mécanises de financement et du système de gouvernance budgétaire des collectivités locales ; Commission développement économique –mécanismes de financement et gouvernance budgétaire » ; Comité de pilotage de l'Acte III de la Décentralisation ; Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales. Décembre 2014.

95 Comme au Ghana pour le District Assemblies Commun Fund (DACF).

d'être un partenaire financier des collectivités locales mais son statut n'ayant pas évolué, elle n'est toujours pas une institution financière au sens de l'UEMOA. La création d'un organisme dédié uniquement aux prêts aux collectivités locales est hors de portée au Sénégal, compte tenu du nombre faible de collectivités susceptibles d'emprunter avec un risque limité. La seule solution immédiate serait de poursuivre le mode de mixage crédit-subvention, avec en complément une offre de prêt du secteur bancaire traditionnel, avec des conditions adaptées aux collectivités. L'option d'émissions d'obligation est possible et est tentée par Dakar mais elle est probablement la seule collectivité éligible à ce mode de financement.

- *Enfin, le secteur privé ne doit pas être oublié puisque les opérateurs privés qui œuvrent dans le secteur urbain sont essentiels.* Les concessionnaires et les autres opérateurs (aménageurs, développeurs, promoteurs de logement, de locaux d'activités ou commerciaux) devraient aussi pouvoir bénéficier des stratégies du développement urbain. Des politiques particulières pourraient consister à former des opérateurs, à favoriser leur financement avec des outils bancaires adaptés, éventuellement construire une stratégie d'aide aux opérateurs et de facilité financières et fiscales.

Annexe : Bibliographie

Documents de Stratégie

MEF, 2013 Plan Sénégal Emergent—Mc Kinsey (y compris portefeuille des actions phare)
Banque Mondiale, 2013—Stratégie de Partenariat Pays 2013–2017 (AFCF1)
MEF, juin 2011—Etude prospective Sénégal 2035 (Rapport final)—Direction des stratégies de Développement (DGP)
MEF—USAID, 2011—Rapport National sur la Compétitivité du Sénégal—Comité Technique de la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) et CEPOD—Appui du Cabinet de Stratégie J.E. Austin Associates, Inc. (JAA)—Washington D.C.
MEF—Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES) 2013–2017

Population

World Urbanization Prospects, 2009 revision
UN-Habitat, 2010—L'état des Villes Africaines : Gouvernance, inégalités, marchés fonciers urbains
Africapolis, Novembre 2012—Tableau de bord Sénégal
Africapolis,—Dynamiques de l'urbanisation, 1950–2020 : Approche géostatistique, Afrique de l'Ouest

Données économiques et sociales

ANSD, Novembre 2013—Enquête Nationale sur le Secteur Informel au Sénégal Censis 2010 (R. final)
ANSD, Août 2013—Enquête de mise à jour du Répertoire National des Entreprises et Associations
ANSD, Mai 2013—Deuxième Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal (ESPS-II 2011)
ANSD, Août 2013—Enquête de mise à jour du Répertoire National des Entreprises et Associations (RNEA)
DPEE, Juillet 2004—rapport de synthèse de la deuxième enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM II).
DPEE, 2008—« Impact des transferts de migrants sur la pauvreté au Sénégal »
Banque Mondiale, 2007—Sénégal : à la recherche de l'emploi—les chemins vers la prospérité. Mémorandum économique sur le pays—Rapport n°40344 –SN
République du Sénégal, 2002—DSRP et rapports de suivi (ANSD)
OCDE, Club du sahel, 2002—ECOLOC, Gérer l'économie localement en Afrique : évaluation et prospective. JM Cour
OCDE, PDM, Janvier 1998—« L'économie locale de Saint Louis et du Delta du Fleuve Sénégal »—étude de cas du programme « Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest »—ECOLOC—JM. Cour, L. Bossard, D. Niang, B. Warr.

Migrations

Tall S.M., 1994—« Les investissements immobiliers à Dakar des émigrants sénégalais »—Revue Européenne des Migrations Internationales—P.137–51
Tall S.M., 2002—« L'émigration internationale sénégalaise d'hier et de demain »—in M.C. Diop « La société sénégalaise entre le global et le local »—Paris Karthala
Tall S.M., 2009—Investir dans la ville africaine.

Banque Africaine de Développement, 2007—Etude sur les transferts financiers issus de l'émigration au Sénégal, Mali, Maroc et Comores
Enquête sur les Migrations et l'Urbanisation au Sénégal (EMUS), 1993—MEF / ACDI
INED—Projet MAFE (Migrations entre l'Afrique et l'Europe)
Banque Mondiale-CRESS, 2009—Enquête Migration et Transferts de Fonds au Sénégal
OIM—UE, 2009—Migration au Sénégal : Profil National 2009.

Climat des investissements au Sénégal

IFC, Banque Mondiale, 2013—Doing Business 2014 et 2015—Economy Profile: Senegal
Banque Mondiale (*RPED: Business Knowledge for Development*), Mars 2005—Sénégal, une évaluation du climat des investissements
MIGA, 2007—Snapshot Africa—senegal—Benchmarking FDI Competitiveness
SCA, 2011—Rapport National sur la Compétitivité au Sénégal (RNCS)—MEF—USAID

Accès aux services de base

ANSD, Septembre 2011—Les Disparités Géographiques dans l'accès aux Services de Base au Sénégal—Enquête villages 2000–2009.

Urbanisation et Habitat

ANSD, Décembre 2012—Etude monographique sur les services immobiliers et du logement à Dakar (EMSILD)
ONU-Habitat, 2012—Profil du secteur du logement au Sénégal
Osmont A., 1995—La Banque Mondiale et les villes : du développement à l'ajustement—Karthala—Chapitre 3 : « le Sénégal ou comment ruser ».
Cohen M., 2007—« *Aid, density and Urban Form : Anticipating Dakar* ».
Seck Assane, 1970—« Dakar, métropole ouest-africaine », IFAN Dakar
Lat Soucabé Mbow—Les politiques Urbaines : Gestion et aménagement—Codesria, 1992
Farvacque-Vitkovic C., Godin L.—« L'avenir des villes africaines »—le développement en marche. Banque Mondiale

Pôles de Développement

Bairoch P., 1985—De Jericho à Mexico—Ville et économie dans l'histoire—Gallimard (Paris)
Boudeville J.R, 1963—Les espaces économiques. Paris P.U.F. (Paris)
Garofoli G., 1996—« Industrialisation diffuses et systèmes productifs locaux : un modèle difficilement transférable aux pays en voie de développement »—dans C. Courlet et L. Abdelmalki « les nouvelles logiques de développement »—L'harmattant 5Paris)
Hall P., 1998—*Cities in civilization. Culture, Innovation and Urban Order.* Phoenix Giant (Londres)
Ingram G., 1998—« *Patterns of Metropolitan Development : What have we learned ?* »—urban Studies 35 (Londres)
Jacobs J., 1984—*Cities and the Wealth of Nations.* Vintage Books (New York)
Perroux F., 1955—« Note sur la notion de pôle de croissance ». Economie Appliquée, 8 p. 307–320
Perroux F., 1961—« La firme motrice dans une région motrice » ISE Théorie et politique de l'expansion régionale. Liège (Institut de Sciences Economiques de l'université de Liège).
Parr J. 1999—« Growth Pole strategies in regional Economic Development Planning : a retrospective view ». Urban Studies (Grande Bretagne)
ORSTOM/ACA/CCE, 1985—Villes Secondaires et Développement Régional au Sénégal

Plaquette Pôles urbains (juil 13)
Stratégie de développement et de mise en œuvre des pôles urbains (Mai 14)
Extrait PDU à 2025 Dakar
Stratégie de développement Urbain Dakar—Cities Alliance

Gestion foncière

Direction générale du Plan. Rapport national sur le développement durable. Contribution du Sénégal aux 16ème et 17ème sessions de la Commission du Développement Durable des Nations Unies (CDD-16/17)—Mai 2008
MHU. Comité national Habitat II. PNUEH. Etude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance—Avril 2004
Faye J.—IIED n°149—Foncier et décentralisation—L'expérience du Sénégal. Mai 2008
Plançon C.—Pratiques juridiques urbaines au Sénégal : ruptures et réappropriation du droit foncier étatique—Droit & Cultures, 2008
Plançon C. & Ibra Ciré Ndaye—Une piste de solution pour la réforme foncière au Sénégal : la fiducie comme mode d'appropriation de la terre—Comité technique « Foncier et développement, 2010

Transport et mobilité urbaine

Présentation Ageroute
Carte réseau Ageroute
Campagne comptage: Vol I. Résultats du comptage routier—Vol II. Résultats de l'enquête—Vol III. Annexe MCQ-S.
CETUD—Conseil Exécutif des transports Urbains de Dakar—Projet de Déplacements Urbains pour l'Agglomération de Dakar (PDUD—horizon 2025) Synthèse—2007
CETUD—Lettre de politique des déplacements à Dakar (projet) 2014
Superposition tracés BRSP et Tramway Dakar
PDUD 2025 Rapport définitif—Synthèse
Harding A. & al., 2007—Ports et transports maritimes en Afrique de l'Ouest et du centre—Banque Mondiale, CEE, PNUD. Programme de Politiques de transport en Afrique Sub-saharienne—Document de trvail SDSTAP n°84F. 56p.

Finances locales et financement du développement urbain

Guides des ratios financiers des Communes—2008–2009–2010 et antérieurs—ADM
Budget d'Investissement de l'Etat spatialisé 2013–2016
Revue des finances publiques—Banque Mondiale 2006
Evaluation des Agences et Structures assimilées—Délégation Générale à la Réforme de l'Etat à l'Assistance Technique—Cabinet Aziz Dièye, Juillet 2013
L'économie politique de la décentralisation au Sénégal par G. Gilbert et Emmanuelle Taugourdeau dans « Economie politique de la décentralisation dans quatre pays d'Afrique Sub-Saharienne : Burkina Faso,, Sénégal, Ghana, Kenya »—B. Dafflon et T. Madiès. Banque Mondiale—AFD, 2007

Création des communes

Gerti Hesseling, Histoire politique du Sénégal : institutions, droit et société (traduction Catherine Miginiac), Karthala, 2000, p. 146(ISBN 2865371182)
Régine Bonnardel, Saint-Louis du Sénégal : mort ou naissance ?, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 136 (ISBN 2-7384-0781-1)

Décret no 2008–748 du 10 juillet 2008 portant création de communes dans les régions de Fatick, Kaffrine, Kaolack, Kédougou, Kolda, Louga, Matam, Saint-Louis, Sédhiou, Tambacounda, Thiès et Ziguinchor, Journal officiel de la République du Sénégal, no 6446 du 31 décembre 2008

Décret no 2008–1496 du 31 décembre 2008, Journal officiel de la République du Sénégal, no 6446 du 31 décembre 2008

Communautés rurales

(fr) J. M. Billot, « Gestion du pouvoir dans les communautés rurales au Sénégal », Cahiers IREP Développement, 1985, no 28, 52 p.

(fr) G. Blundo, « Les Communautés rurales ont un quart de siècle : décentralisation, recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources au Sénégal », Genève IUED ; IES-APAD, 1997, 15 p. (Communication présentée au colloque Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara)

(fr) Ibrahima Diallo, Le droit des collectivités locales au Sénégal, Paris, L'Harmattan, 2007, 380 p. (ISBN 978-2-296-03770-0)

(fr) A. Dièye, « Problématique de la communalisation des communautés rurales et de la viabilité des communes rurales », Séminaire du Collectif des Organisations de la Société civile sur la réforme de l'Administration locale, Dakar 9–10 janvier 2002, 9 p.

(fr) Djibril Diop, Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ?, Paris, L'Harmattan, 2006, 268 p. (ISBN 2-296-00862-3)

(fr) Marie-Claire Bouat et Jean-Louis Fouilland, Les finances publiques des communes et des communautés rurales au Sénégal, Dakar, Éditions Clairafrique, 1983, 271 p.

(fr) Moriba Magassouba, « La participation en milieu rural dans un pays en voie de développement : les Communautés rurales au Sénégal », *Annuaire du Tiers-Monde,* VIII, (1982–1983), p. 225–234

Pays émergent

D. Nicet-Chenaf, 2013—Les pays émergents : performance ou développement ? in la vie des idées.fr

W.W Rostow, 1963—Les étapes de la croissance économique, Paris, Le seuil, 1963

Jaffrelot C., 2008—Le phénomène des pays émergents, Revue Constructif, n°21

Revue de l'Urbanisation

Villes Émergentes pour un Sénégal Émergent

LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

1601364