Revue Internationale des Sciences Administratives

Autonomie et démocratie locale en Afrique. Une illustration par le cas du Sénégal

Ibrahima Touré [1]

Résumé

Cet article analyse dans une perspective diachronique et synchronique, les relations très souvent conflictuelles entre l'Etat colonial français, l'Etat central sénégalais post colonial et les collectivités décentralisées. Réfléchissant sur l'autonomie effective des collectivités locales dans la gestion et la direction des compétences qui leur sont transférées selon les lois de décentralisation, cet article montre sur la base de cas réels comment l'intervention du pouvoir central dans les affaires locales, non seulement questionne la démocratie, mais aussi et par-dessus détourne toutes les politiques de régionalisation de leurs objectifs initiaux.

Remarques pour les praticiens

Cet article est un outil de référence pour comprendre l'histoire et l'évolution de la décentralisation au Sénégal. À travers la variété des questions étudiées, il fournit des connaissances approfondies sur le mode de fonctionnement des collectivités décentralisées, la gouvernance locale, la gestion foncière et le système de péréquation financière. Il propose des pistes de décision et d'actions utiles pour ceux qui s'intéressent à la faisabilité d'une démocratie et d'un développement local au Sénégal.

Mots-clés : administration, démocratie, Sénégal.

Voilà plus de deux décennies maintenant que les concepts encore en vogue de « démocratisation », de « bonne gouvernance » ou de « décentralisation » occupent le devant de la scène en Afrique, faisant office de banc d'essai en se posant comme une conditionnalité politique devant garantir le succès des réformes institutionnelles mises en œuvre. Devenues des notions usuelles du vocabulaire des

[1] **Ibrahima Touré** est chargé de cours au département de sociologie de l'université Amadou Hampâté Bâ de Dakar (Sénégal). Courriel : ibousen@yahoo.fr.

Copyright © 2012 IISA – Vol 78 (4) : 809-826

partenaires au développement, largement reprises par les pouvoirs publics qui en ont fait désormais un leitmotiv dans le cadre de leurs politiques d'intervention, on leur attribue généralement le projet de baliser la voie pour l'instauration de l'État de droit (Rule of law), le renforcement de la société civile, la promotion du développement à la base par une participation directe des usagers à la gestion du service public (Bocke, 1997). Les appels répétés à la reconceptualisation de l'État au profit d'un empowerment à l'échelle locale, les ralliements au paradigme de l'économie institutionnelle sous le sceau de la démonopolisation, de la déréglementation et de la privatisation (Banque mondiale, 1994) marquent depuis quelques années l'ancrage du modèle de libre marché dans la quasi-totalité des États. C'est dans ce contexte de remise en cause du modèle interventionniste de développement et de renouveau de la société civile que le plaidoyer en faveur de la décentralisation s'est largement imposé. Réduire les prérogatives du pouvoir central et renforcer le pouvoir périphérique pour asseoir la démocratie, promouvoir le développement et la responsabilisation citoyenne (accountability), tels sont, d'une façon résumée, les maîtres mots de la réforme politico-administrative. Celle-ci semble donc ouvrir une large possibilité d'expression aux autonomies locales (Debbasch, 1976 :186).

Au Sénégal, la politique de décentralisation n'est pas neuve, même si l'intérêt que suscite sa mise en œuvre semble plus accru aujourd'hui. Elle a une histoire endogène très souvent omise par les chercheurs en sciences sociales, juridiques et politiques lorsqu'ils abordent l'analyse du système politique et administratif de l'État sénégalais. Dans ses principes d'autonomie et de délégation, elle était déjà à l'expérience dans les institutions sociopolitiques sénégambiennes (Baol, Saloum, Waalo, Djoloff, Cayor) qui, pour des raisons géographiques, technologiques et politiques, ont eu à recourir à une telle politique (Gastelu, 1976, Barry, 1988, Diaouné, 2007). Dans leur développement, ces pratiques décentralisatrices se sont enrichies, avec l'époque coloniale, d'une nouvelle expérience avec l'introduction dans quatre villes côtières du pays de la communalisation (Johnson, 1971). La politique de décentralisation gagne les terroirs ruraux en 1972 et promeut par la réforme administrative, territoriale et locale (RATL) la naissance des communautés rurales. La création des régions intervient en 1996 avec l'adoption des lois 96-06 et 96-07 du 22 Mars 1996 portant Code des collectivités locales (CCL) et transfert des compétences aux Conseils locaux, au nombre de 528 *lors des dernières élections locales de 2009* (14 régions, 151 communes et 363 communautés rurales). La régionalisation historique introduite au Sénégal, pays considéré comme détenant la plus ancienne expérience de vote en Afrique (Le Vine, 2004), se fonde sur le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales qui disposent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Cet ancrage pour le local en Afrique et particulièrement au Sénégal, couronné au cours de ces dernières années par de nombreuses mutations institutionnelles a-t-il pour autant conduit à l'effacement de la puissance publique dans la société locale ou plutôt l'intervention de l'État se reproduit-elle sous de nouvelles formes ? Les politiques de décentralisation ont-elles favorisé l'émergence de véritables pouvoirs dans le cadre d'une gouvernance territoriale participative ? Y a-t-il un espace périphérique de régulation émergent ? Quelles formes concrètes prennent au quotidien les rapports entre gouvernement central et gouvernement local ?

Peu de recherches ont situé la problématique de la décentralisation sous l'angle des dynamiques de pouvoir, de leur centralité, leur permanence dans les relations entre les institutions publiques. Négligée dans la littérature, cette question qui influe grandement sur les politiques publiques localisées majore la nature et la configuration des jeux d'acteurs ainsi que l'imbrication des multiples logiques (politique, électoral) qui se dessinent dans leurs stratégies. S'inscrivant dans une perspective diachronique et synchronique des réformes politiques et administratives sénégalaises, cet article pointe du doigt, à partir de l'analyse de quelques cas illustratifs, les implications de l'intervention de la puissance publique sur la démocratie locale de délégation et la gestion publique territoriale depuis les processus de municipalisation enclenchés durant la période coloniale jusqu'au Sénégal post-alternance. Les données analysées ici proviennent d'une revue documentaire et d'une enquête qualitative menée auprès de personnes publiques centrales et locales.

Problématique

La question de l'autonomie a fait l'objet de nombreux travaux. Nous ne songeons pas à revenir ici sur les différentes significations de ce concept (Marcou, 2008). Il s'agit plutôt d'examiner, à partir de la littérature sur la décentralisation en Afrique, si les pratiques des acteurs et le cadre institutionnel affecté au *local self-government* dans les différents États, participent ou pas au renforcement d'une gouvernementalité au niveau local. L'examen des travaux antérieurs met d'abord en relief une approche institutionnelle du concept, où l'autonomie locale est pensée, dans le contexte des solutions à la crise de l'Etat, sous un lien technique et normatif (Totté *et al.*, 2003). Elle est perçue comme un cadre optimal pour la bonne gouvernance au sein des Etats. Selon les institutions financières internationales, l'État en Afrique a perdu en crédibilité. Pendant longtemps, le contrôle du développement s'est fait par le haut et a été l'occasion pour les élites de dilapider les fonds publics. Plusieurs arguments politiques et économiques sont dès lors avancés pour justifier la décentralisation sur le continent : nature surchargée de l'État, absence de responsabilisation, de transparence dans la gestion du service public. La décentralisation serait une voie propice à la stabilité macro-économique, l'efficacité et l'équité dans la gestion des services publics (Banque mondiale, 2000).

Les travaux se rattachant à la deuxième perspective posent la question de l'autonomie sous l'angle de l'organisation administrative des Etats (Ben Letaief *et al.* in Marcou, 2008). L'histoire politique enseigne que les réformes de décentralisation ont été, en dépit de l'héritage colonial franco-britannique (Tunisie, Niger, Egypte,…), longtemps craintes au nom de la construction nationale (Mback in de Gaudusson, 2001) ou de l'idéologie développementaliste (De Decker, 1967). Partout, dans les États « libérés » du continent, la réalisation de la Société « nouvelle » s'est matérialisée durant la décennie soixante par la mise en place de structures politiques et administratives solidement centralisées. Les politiques de décentralisation timidement appliquées dans la plupart des cas sont vite qualifiées de processus avorté. L'Etat autoritaire tardait à concéder aux instances locales déléguées de véritables pouvoirs d'action. À la faveur des pressions externes et internes pour la démocratisation (Chole et Ibrahim, 1995), la décentralisation

se présentait au début des années 1990 comme une voie féconde pour réduire la pauvreté et amorcer la démocratie. Elle serait dans certains pays (Burundi, Afrique du Sud, Ouganda) un atout à la résolution des crises sociopolitiques (Mback, 2003) et dans d'autres un moteur de la nouvelle dynamique du développement (Coll. et Guibbert, 2005).

De manière générale, deux modèles de décentralisation sont souvent appliqués en Afrique : la décentralisation administrative qui est la forme la plus répandue et la décentralisation politique qui consacre aux collectivités locales une autonomie parfois plus élargie avec des *permissive functions*. En Afrique du Sud, Demante et Tyminski expliquent par exemple que les collectivités locales ont des compétences extrêmement larges, touchant les grands services de distribution d'eau et d'électricité (Demante et Tyminski, 2008 :7). Le premier modèle délègue aux collectivités locales communales (majoritaires dans les pays francophones) des compétences en en matière de services sociaux de base, de développement local, de gestion urbaine (Bénin, Burkina Faso,…). Le deuxième modèle trouve son champ d'expression dans certains Etats fédéraux (Nigéria, Soudan, Ethiopie), avec parfois plusieurs paliers de collectivités locales (Goïta, 2005).

Le cadre politique et institutionnel brièvement décrit ici est un facteur décisif qui a des influences directes sur la démocratie délibérative. Les logiques d'appropriation et de confrontation des différents acteurs sont néanmoins minorées. La troisième perspective plus dynamique, s'interroge ainsi sur les multiples interférences de l'Etat et de ses démembrements dans la gestion locale (Blundo in de Gaudusson et Médard, 2001 ; Goïta in Totté *et al.* 2003 ; Marie et Idelman, 2010). L'argument suggère que l'Etat se reproduit (Piveteau, 2004) et ses importantes compétences discrétionnaires empêchent souvent aux collectivités décentralisées de mener des activités d'intérêt économique local. Le renforcement du quadrillage politico-administratif (Blundo in de Gaudusson et Médard, 2001) et les effets pervers de son intervention (Gentil et Husson, 1996) sont ainsi élucidés. Certains travaux mettent la focale sur les stratégies des acteurs (Laurent et Peemans in Blundo et Mongbo, 1998), les conflits de positionnement et les logiques de captation des ressources et de rentes extérieures (Béridogo in Blundo et Mongbo, 1998 ; Goïta in Coll. et Guibbert, 2005 ; Mback in de Gaudusson et Médard, 2001). Les relents identitaires et la confiscation des règles du jeu démocratique par les élites politiques locales font également l'objet de nombreux questionnements (Dramé, 1998 ; Wade, 2001).

Méthodologie

Cette contribution interroge les relations gouvernements locaux/gouvernements centraux et leurs répercussions sur l'autonomie locale. Elle prend appui sur les apports de la sociologie du pouvoir, de la socio-anthropologie du développement et de l'analyse stratégique comme cadre d'analyse théorique. La littérature étudiée plus haut décrit différentes entrées analytiques de la décentralisation. Celle-ci est souvent présentée comme une issue à la situation économique, sociale et politique des pays du Sud. Cette conception institutionnelle souffre d'un prisme développementaliste. Elle tend à exalter les enjeux de la décentralisation sans les articuler aux dynamiques internes propres aux Etats. La référence aux vertus du marché et aux conditionnalités dans l'allocation de l'aide a été discuté par de

nombreux auteurs (Piveteau 2004, 2005, Touré 2009). Loin de se soustraire à des injonctions politiques internationales ou à un cadre politico-institutionnel prescriptif, la décentralisation est en réalité internalisée devant de multiples enjeux locaux (Olivier de Sardan 1995). Elle est un « espace focal » (Schelling 1986) à la croisée des acteurs et un construit sociopolitique qui dissimule des enjeux de pouvoir. Si celle-ci implique donc une forte dimension symbolique (l'identification à une communauté de référence), les collectivités locales, en tant qu'espaces de positions et de jeux (Abdoul et Dahou in Totte *et al.*,2003), constituent de hauts lieux de production du politique et de cristallisation pluri-identitaire.

À la suite de Dahrendorf (1959), le concept exploratoire d'autorité nous semble fécond pour notre cheminement. L'inégale distribution de l'autorité entre institutions et acteurs est productrice en effet de conflits sociopolitiques. L'autorité s'appuie sur une légitimité et sur des ressources qui peuvent constituer autant de moyens de coercition (économique, politique, physique). Nous référant aux travaux de Lemieux (2001), nous distinguons six types de ressources qui paraissent indispensables à convoquer pour les besoins d'une analyse des jeux d'acteurs entre institutions publiques : ressources statutaires, normatives, actionneuses, relationnelles, matérielles, informationnelles et parfois physiques (replis sociaux). En tant qu'attributs des acteurs (Crozier et Friedberg, 1992), ces ressources (délibération, coutumes, lois, compétences, réseaux politico-économiques, capacité financière,…) constituent des sources de pouvoir et de négociation et des enjeux de pouvoir et de confrontation. La décentralisation serait ainsi une confrontation de plusieurs « structures d'action collective » ou de « systèmes d'action organisée » (Crozier et Friedberg, 1992 ; Olivier de Sardan, 1995).

Pour illustrer cette hypothèse, l'analyse s'appuie sur une enquête documentaire et l'exploitation d'une série d'entrevues semi-directives réalisées dans 10 collectivités locales du pays. A partir du mode d'échantillonnage territorial, 14 administrateurs territoriaux (gouverneurs, préfets, sous-préfets et chefs de Centre d'Appui au Développement Local [2]) ont été interrogés. Ces structures déconcentrées veillent au respect des lois et règlements en vigueur sur la décentralisation. Elles exercent un contrôle administratif sur les actes locaux. Les textes confèrent aux élus des missions de planification, d'affectation et de désaffectation des terres, de gestion du domaine national. Les élus votent également les budgets et les comptes administratifs. Au nombre de 47, ils ont été choisis selon plusieurs critères : soit être chef de commission, chef de l'exécutif local, Vice-président ou adjoint ou avoir exercé deux mandats. Les données recueillies ont été traitées et analysées à partir des techniques de l'analyse de contenu (Miles et Huberman, 2003).

Des communes de plein exercice aux communes à statut spécial : une municipalisation à plusieurs visages

Si l'on se place dans une perspective historique, la politique de décentralisation a pris officiellement naissance au Sénégal au XIX^{e} siècle avec la création des quatre

[2] Le CADL est une structure déconcentrée de l'État mise en place par décret n^{0}2005-575 du 22 juin 2005, portant organisation du Ministère des collectivités locales et de la décentralisation, pour remplacer le Centre d'Expansion Rurale Polyvalent (CERP). Il assure un rôle d'encadrement des élus mais ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle.

premières institutions municipales du pays (Gorée, Saint-Louis, Rufisque et Dakar), considérées comme les berceaux de la vie politique moderne du pays. Les originaires de ces « quatre vielles communes » de plein exercice disposaient d'une citoyenneté d'exception et de plusieurs privilèges (militaires, matrimoniaux, administratifs). Dès 1879, ils avaient le droit d'élire un Conseil général et d'envoyer un député au Parlement français. Les communes à statut mixte font leur apparition à partir de 1904. Elles étaient gouvernées par des Conseils municipaux dont la moitié était nommée et l'autre moitié élue, et des maires toujours nommés. La culture de l'arachide sur certaines parties du pays encouragea en partie l'érection d'autres localités en communes entre 1911 et 1953 (Mercier, 1959). L'entrée en vigueur de la loi 55-1489 portant réorganisation municipale en Afrique occidentale française (AOF), en Afrique centrale française (AEF), au Togo, au Cameroun, et à Madagascar le 18 Novembre 1955, allait inaugurer une nouvelle ère de communalisation dans le Sénégal colonial. Elle instaure des communes dites de moyen exercice (Kaolack, Thiès, Louga, Ziguinchor, Diourbel), avec un Conseil élu mais dont le maire est un fonctionnaire nommé.

L'architecture administrative du Sénégal indépendant est marquée par l'élargissement des communes de plein exercice (loi 1e février 1960) en référence à la loi française de 1884 et l'entrée en scène des communes à statut spécial. L'idée était d'asseoir « une administration de développement » pour pallier les inconvénients de la sous-administration et rapprocher l'administration des administrés (Gautron, 1971). Ce renouveau était également lié à la revendication de participation des populations à la gestion de leur terroir et l'adaptation de l'organisation administrative aux spécificités de la société sénégalaise Les régions, les cercles et les arrondissements sont les échelons de déconcentration nouvellement créés. La loi 64-02 du 19 janvier 1964 aménage pour la première fois un régime municipal spécial dérogeant au droit commun. En 1966, la loi 66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'Administration communale est promulguée. Elle devait régir la création, l'organisation et le contrôle des collectivités communales et consacrer l'autonomie des communes de droit commun et celles à statut spécial. Assisté de ses adjoints, le maire était l'organe de préparation et d'exécution des délibérations du Conseil.

Une organisation administrative locale affaiblie par le poids de l'interventionnisme

Tout pouvoir local est déterminé par le système juridique dans lequel il s'insère. Les règles de droit qui en constituent la matrice orientent ainsi les principes de son fonctionnement et trace *in fine* ses frontières et ses prérogatives. Dans la conception française du système administratif, la centralisation, politique dans laquelle toutes les décisions importantes sont du ressort du gouvernement central, est restée un principe sacro-saint (Debbasch, 1976). Qu'il s'agisse du 1er et du IIe empire ou de la IIIe République qui fixa en 1884 le régime communal (loi du 5 avril), toutes les décisions importantes d'ordre économique, social et culturel relevaient de la compétence du pouvoir central bien que par délégation des organes locaux déconcentrés et élus assuraient certains pouvoirs de décision. Les collectivités décentralisées et leur personnel élu étaient soumis au contrôle de légalité et d'opportunité des autorités de tutelle. Cette tendance à la concentration du pouvoir au niveau central va être davantage accentuée dans le cadre du

gouvernement des colonies où les tentatives de décentralisation expérimentées ont eu des résultats très mitigés. Il suffit d'examiner les statuts conférés aux communes respectives (communes de plein exercice, mixtes, indigènes, moyen exercice) pour se rendre à l'évidence du flou sémantico-juridique entourant le régime municipal colonial. Les nombreuses tergiversations et atermoiements de l'administration française ont été mis en lumière par de nombreux analystes qui se sont interrogés sur la portée et la signification réelle de la politique de municipalisation dans les colonies (Johnson, 1971 ; Diouf, 1999). En réalité, le régime communal colonial s'inscrivait plus dans la perspective de l'association et de l'assimilation. L'organisation administrative du Sénégal colonial s'est matérialisée par un découpage du territoire en 12 cercles et 140 cantons à la tête desquelles se trouvaient des administrateurs chargés d'exercer l'autorité de l'État. Dans cette technostructure qui confisquait le pouvoir politique aux indigènes, le gouverneur avait la main sur l'ensemble des circonscriptions (cercle, subdivision, canton). Il était le dépositaire des pouvoirs de la République. À l'échelon inférieur, l'organisation administrative territoriale était confiée aux commandants de cercle et aux chefs de subdivision. Le commandant de cercle portait le titre d'administrateur-maire qui pilotait une commission municipale soit nommée (premier degré), élue au suffrage restreint (deuxième degré) ou au suffrage universel (troisième degré). Les municipalités étaient sous le contrôle des Français à Rufisque et Dakar et des métis à Saint-Louis et Gorée (Diouf, 1999).

L'organisation administrative du Sénégal indépendant était assez analogue à la tradition administrative française. Dans cette marche vers la modernisation, l'orientation jacobine va être la clef de voûte de la puissance publique. La nature présidentialiste du régime et la concentration accrue des pouvoirs autour de l'exécutif ont offert autant de terreau fertile à la limitation de l'autonomie locale et à ce que le Président Léopold Sédar Senghor va qualifier de « ponce-pilatisme ». Pour édifier les bases politiques, sociales, administratives et économiques de la nation, l'administration centrale allait vite procéder au retrait des régies d'eau et d'électricité confiées jusqu'ici aux municipalités. Telle que définie par l'article 135 de la loi 72-63 portant sur la réforme administrative, la gestion publique territoriale relevait à l'autorité de l'État. Celui-ci fabriquait et répartissait les services publics et fournissait localement les cadres nécessaires à l'action publique. Par le truchement de l'administrateur-municipal, sous l'autorité du Premier ministre et du ministre de tutelle, le pouvoir central exerçait l'ensemble des attributions conférées au maire. La municipalité était dépouillée de tout pouvoir d'initiative (administration de la ville, exécution des délibérations, nomination des agents municipaux) et se rapprochait davantage d'une administration déconcentrée. Ses délibérations sur les programmes d'investissement, budget, impôts et taxes n'étaient exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité de tutelle qui disposait dans la perspective du Code communal d'un pouvoir d'annulation ou de substitution. C'est dans ce cadre que les gouverneurs, rouages essentiels de l'administration territoriale (Gautron, 1971), ont été placés jusqu'en 1990, au centre de la direction des communes et des régions. La politisation effrénée de l'administration, les tendances bureaucratiques de l'administration et l'hégémonisme du régime socialiste (Hesseling, 1985), ont eu pour effet de pérenniser le système patrimonialiste étatique. Il n'est donc pas étonnant que les communes aient été entre les décennies 1960 et 1970, au centre de scandales sur la gestion gabegique des ressources publiques (Diouf et Diop, 1992).

De la volonté de transformation des campagnes à la communalisation avortée de l'espace rural

Dès le début des années 1960, le milieu rural sénégalais a été le principal centre de prédilection de nombreuses politiques de développement (De Decker, 1967). La nécessité de sortir de la léthargie du sous-développement va susciter l'édification d'un programme de transformation des sociétés rurales. L'idéologie du socialisme africain, inspiré à partir des thèses de la négritude et d'une critique de la théorie marxienne, va mobiliser les élites nationales et les masses populaires pour servir de cadre de conception à cette volonté de changement. Il s'est surtout agi de jeter aux orties au niveau des périphéries rurales tout une série de goulots d'étranglement liés à la montée du conservatisme, aux replis de la société villageoise sur elle-même, aux inégalités sociales, à l'obsolescence de l'économie de traite. En partant de l'idée de réorganiser les communautés de base en vue d'une meilleure prise en compte de leurs aspirations, de vastes études empiriques ont été menées à travers tout le territoire national sous la direction du Révérend Père Louis Joseph Lebret. Sur la base d'un tableau d'ensemble faisant un diagnostic de la situation économique, sociale et culturelle du pays, il a été élaboré un schéma planificateur, reposant sur trois étapes :

1. celle d'abord d'une mise en place de cellules d'animation au niveau de plusieurs villages ;
2. celle ensuite d'une création de cellules de développement qui devaient céder la place plus tard à des communautés rurales, nouveaux espaces de solidarité chargés de promouvoir la dynamique de construction nationale ;
3. celle enfin d'une édification progressive de communes rurales au terme de concertation internes entre les populations locales dans le cadre du regroupement libre de communautés rurales.

Cette idée de communalisation était globalement orientée sur une philosophie du développement à la base se proposant de muter les campagnes sénégalaises en pôles économiques émergents[3]. Cette option politique n'a pas pu prendre totalement effet pour des raisons politiques liées à la crise politique de décembre 1962 au cours de laquelle Mamadou Dia fut démis de ses fonctions et détenu pour usurpation de pouvoir. La centralisation et la concentration du pouvoir se sont accentuées avec la constitution de 1963 et plus tard sa révision en 1967. La circulaire 32 fut remplacée, après près d'une décennie de vide administratif (désordre de l'encadrement rural, léthargie des services de vulgarisation agricole) par la circulaire 37. L'autorité de l'État a été mise à mal de l'intérieur par son intelligentsia, plus préoccupé par des logiques rentières et claniques.

---

[3] C'est le cercle de Kolda, située au sud du Sénégal (Casamance), qui fut choisi comme expérience-pilote. Mais les résultats ont été très en deçà des espérances. Dans le tournant des années 1980, un conflit semi-sécessionniste opposa, dans cette région (Casamance), l'État du Sénégal au Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance (Dramé, 1998). Malgré des velléités autonomistes, l'autorité de l'État est instaurée dans cette localité. A l'image des autres régions du pays, des élections locales y sont régulièrement tenues. L'administration publique locale est exercée par les citoyens élus du milieu issus de différentes formations politiques.

La réforme administrative, territoriale et locale : entre mutations et continuité

La volonté des autorités administratives sénégalaises d'introduire la démocratie locale dans les campagnes s'est matérialisée en 1972 avec l'entrée en vigueur de la loi 72-25 du 19 Avril portant sur la RATL qui allait intégrer les zones rurales non communalisées dans le processus de décentralisation. L'article 1 de la loi 72-02 du 01 février 1972 relative à l'Administration territoriale dispose que la communauté rurale nouvellement créée est une collectivité locale, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement. L'originalité de cette réforme réside dans le fait que la communauté rurale gère par elle-même les problèmes de son développement et reste l'entité institutionnelle la plus proche qui puisse avoir une « meilleure » appréhension des besoins des populations.

Axée sur une logique de responsabilisation à la base, la RATL marque, de l'avis de nombreux observateurs, la première phase réelle de décentralisation initiée au Sénégal, notamment par les différentes révisions que celle-ci a mis à jour : combler le fossé entre régions creusé par l'administration coloniale, corriger les déséquilibres, répartir les revenus. La région de Thiès fut choisie comme espace-test de la réforme en juin 1972 (décret 72.664 du 7 juin 1972). Progressivement, ce furent aux tours de Sine Saloum en 1974, Diourbel en 1976, Louga en 1976, Casamance en 1978, région du fleuve en 1980, Sénégal oriental en 1982, d'appliquer la RATL.

Élu pour un quinquennat, le Conseil rural a en charge la gestion et mise en valeur des terres du domaine national, la conduite de projets d'aménagement. Son autonomie était en revanche très limitée. Un des aspects essentiels de justification de cette approche était que les mandataires n'étaient pas suffisamment formés et réellement préparés aux rôles qui leur sont confiés. Les Conseils ruraux ont été ainsi placés, entre 1972 et 1990, sous les pouvoirs exorbitants du sous-préfet chargé, dans la disposition de l'article 84 de la loi 72-24, de la préparation et l'élaboration du budget local. On pourrait parler à juste raison à cette époque d'une décentralisation mutilée et dévoyée de ses objectifs initiaux tant la corruption, le copinage, la concussion, le détournement de deniers publics allaient émailler le fonctionnement et la gestion des ressources des collectivités rurales (Diouf et Diop, 1990 ; Diaouné, 2007). En 1990, une nouvelle refonte du cadre juridique (loi 90-37 du 08 0ctobre 1990) transfère aux Conseils ruraux des compétences budgétaires et verse, par une nouvelle modification du Code de l'Administration communale (loi 90-35 du 08 octobre 1990), les communes à statut spécial dans le droit commun.

Découpage administratif, dissolution/révocation des assemblées régionales, communales et rurales : quand le politique s'infiltre au local

L'une des manifestations les plus marquantes des rapports de force heurtés entre administration centrale et administrations locales fut la dissolution en 2009 de 10 collectivités locales [4]. Cette dissolution a pris ses racines en 2002 lorsque tous

[4] Thiès, Mbour, Kédougou, Ndiayène Sirakh, Kayar, Golf Sud, Hlm, Sangalkam, Sindia, Malicounda. Déjà en 2009, les Conseils locaux de Diourbel, Dakar, Bambey étaient dissous.

les Conseils locaux ont été évincés par des délégations spéciales, suite à un amendement d'un député libéral du Parti démocratique sénégalais (PDS) qui voulait s'opposer au prolongement du mandat des élus locaux, majoritairement socialistes, arrivé à expiration en novembre 2001. Par la loi 2001-11 du 18 décembre 2001, le Conseil constitutionnel institua, à titre transitoire, des délégations spéciales pour gérer ces collectivités jusqu'aux élections locales de Mai 2002. L'adoption de cet amendement avait provoqué une vague de contestation chez les élus concernés. Certains l'avaient qualifié de « coup d'État constitutionnel » et « d'atteinte à la démocratie ». Douze députés de l'opposition avaient déposé un recours en annulation devant le Conseil constitutionnel. Accusé par l'opposition d'avoir piloté toute l'affaire, le président Wade avait souligné que l'Assemblée nationale était souveraine et libre d'apporter des amendements aux textes qui lui étaient soumis.

Les implications récentes de l'État dans la révocation des organes de décentralisation ont suscité de nombreuses autres interrogations quant à la légitimité et l'opportunité de cette décision. Ces dissolutions qui auraient tendance pour beaucoup, à remettre en cause le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales a créé un climat de suspicion et de tensions entre les différents protagonistes. Ces collectivités dissoutes étaient présentées comme de grandes forteresses de récalcitrants libéraux (au pouvoir central) mais aussi comme de forts bastions de l'opposition. Du côté des pouvoirs publics, l'idée que la loi confère au président de la République le pouvoir discrétionnaire de dissolution et de révocation de Conseils locaux, faisait consensus. En revanche, l'hypothèse partagée par les formations de l'opposition était que l'État s'arroge toujours seul le droit de mettre en congé, à son bon vouloir, la vie de certaines collectivités décentralisées ou de décider, selon ses intérêts du moment, de leur survie politique.

Quel que soit le crédit que l'on pourrait accorder ou non à ces révocations, ces différentes lignes de fracture laissent entrevoir que la politique de décentralisation, loin de s'implanter en terrain totalement vierge, accentue les objets de tension autour de la gestion et du contrôle des institutions locales et de leurs ressources, multiplie les lieux de compétition (municipalités, communautés rurales et régions) et les acteurs en confrontation (élus, État, partis politiques, populations, entreprises, notabilités locales). L'attitude ambivalente de l'État qui continuait à déresponsabiliser les gouvernements locaux des missions qui leur étaient assignées pousse à s'interroger sur ses motivations réelles et surtout à questionner le pari largement promu, dans les discours officiels, de l'autonomie locale. L'expérience semble révéler que l'armature juridique et législative qui régit le champ politique local est souvent tripatouillée au gré d'intérêts particuliers. Trois raisons peuvent au plus, selon les textes de lois sur la décentralisation, entraîner la dissolution d'une collectivité locale par décret. Il s'agit d'une part, d'une situation de cumul de déséquilibres financiers non résorbés au terme d'exercices budgétaires successifs. Il s'agit d'autre part, d'une situation de circonstances exceptionnelles dues à un contexte de guerre ou de calamités graves. Il s'agit enfin, de l'impossibilité de fonctionnement d'un Conseil mais sa dissolution ne peut être prononcée par voie de mesure générale [5].

---

[5] Pour éviter la dissolution de l'ensemble des exécutifs locaux, la loi prévoit l'application des dispositions punitives des articles 59, 61 et 141 du CCL sur des élus indélicats, pris en flagrant délit de commission de fautes lourdes (vols, crimes, etc.).

Cette hypothèse de politisation du mouvement sénégalais de décentralisation semble être renforcée par les récents découpages administratifs. Aujourd'hui, le nombre de collectivités nouvellement créées a considérablement augmenté. L'érection inédite de nombreuses localités rurales en « villes » laisse en suspens plusieurs interrogations. Selon l'article 79 du CCL : « Ne peuvent être constituées en communes que les localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget. Aucune commune ne peut être instituée qui ne comprenne une population d'au moins mille [1000] habitants ». Comment alors mesurer avec précision le niveau de développement d'un territoire en vue de l'ériger en ville ? La loi 90-34 d'octobre 1990 imposait, dans le sillage du Code de l'Administration communale désormais abrogé, l'obligation de recours à une commission d'enquêtes préalables pour tout projet de communalisation. Tout se semble se dérouler comme si la logique clientéliste et discrétionnaire de l'État, très sensible à ses intérêts politiques et au lobbying des conglomérats maraboutiques, apparait plus prégnante dans le processus de création de nouvelles villes. Les propos du ministre de la décentralisation à propos de la volonté du gouvernement de procéder à une nouvelle réforme administrative pour la consécration en commune de Sendou, localité incluse dans la commune de Bargny tombée lors des dernières élections locales dans l'escarcelle du Parti socialiste (PS), loin de laisser circonspects, témoignent des multiples stratégies des acteurs dans la conquête du champ politique local : « Exprimant leur souhait, les habitants de Sendou ont dit qu'ils veulent une commune, comme cela s'est fait ailleurs. Et je leur ai promis que leur requête sera examinée. Et aujourd'hui, nous allons faire de Sendou une commune » (extrait de conférence de presse) [6].

Pouvoir central et pouvoir local : l'Affaire des délibérations de la ville de Dakar ou la démocratie de délégation « capturée » ?

L'Affaire des délibérations de la commune de Dakar constitue un exemple stimulant des multiples processus politiques à l'œuvre dans les sociétés localisées. Elle permet de saisir comment les acteurs construisent, à travers les usages sociaux des territoires, des espaces d'expression, de reconnaissance et de légitimation en usant de leur capacité cognitive. Sans reprendre les nombreuses polémiques qui ont animé le sujet, une rapide mise en perspective historique de cette pomme de discorde entre l'État sénégalais et la ville de Dakar s'avère nécessaire et permettrait peut-être d'en mieux comprendre les contours. Désireuse de doter Dakar de projets porteurs au bénéfice des citoyens de la ville, la commune a décidé, dans le cadre d'une politique de recasement des marchands ambulants, d'acquérir par rachat un patrimoine foncier propre. Dans ce sillage, le Conseil municipal de Dakar a, en septembre 2010, délibéré sur trois questions relatives à l'acquisition de terrains d'une valeur de 15 milliards 353 millions 183 700 francs Cfa, la prise de participation de la commune au capital de sociétés et une autorisation spéciale

[6] Les projets de découpage administratif de l'État débouchent sur de vives manifestions de protestation souvent réprimées de manière violente. En mai dernier, dans la communauté rurale de Sangalkam, portée sur délégation spéciale par l'État, sans concertation avec les habitants de la localité, un jeune a été froidement abattu par un commandant de la gendarmerie.

de recettes et dépenses. Cette décision d'acheter 5 terrains a toutefois pris une autre tournure administrative puisque lors d'un Conseil des ministres, le président Wade a demandé au Ministre de la Décentralisation d'ouvrir une information judiciaire contre la collectivité locale de Dakar pour faire toute la lumière sur les conditions d'acquisition de ce patrimoine. À New York où il a fait une sortie sur le conflit opposant l'État à la mairie, le président Wade a avoué : « J'ai l'obligation de veiller sur la bonne gestion des ressources publiques et dans cette affaire, il y a eu tentative de détournement de deniers publics. J'ai dit non ; parce que toutes les délibérations de la mairie sont soumises à l'appréciation du préfet. Au-dessus du préfet, il y a le ministre et après je suis là au-delà du ministre ». Le ministre de la Décentralisation est monté au créneau pour affirmer que les procédures employées par la commune pour acquérir des terrains ne sont pas conformes aux lois et incriminer le maire de la ville de tentative de détournement. Répondant aux diverses accusations, ce dernier a réfuté toute idée de malversations : « Nous attendons de pied ferme les éléments de Division des investigations criminelles et ceux du procureur de la République. Qu'ils viennent enquêter et ils verront que ce que nous avons dit, c'est la vérité. Les délibérations dont parlent le président de la République et le ministre de la Décentralisation et des Collectivités locales, qui sont au nombre de 8, ont été adoptées à l'unanimité à l'exception de 3 et il y a eu pour chacune d'elles une abstention » (extrait de conférence de presse). Dans le tournant de ce dossier, l'État du Sénégal est finalement revenu à de meilleurs sentiments en décidant de l'annulation de l'information judiciaire.

Ce constat illustre bien la situation de difficile cohabitation entre le pouvoir central libéral et le pouvoir local socio-démocrate. Plusieurs facteurs expliquent ces multiples remous entre ces différents acteurs mais trois nous semblent importants à relever pour leur dimension déterminante. Le premier élément est d'ordre financier. Il porte sur le coût d'achat des terrains et des risques de détournement d'objectifs avancés. Le deuxième facteur a trait aux éventuels bénéficiaires du projet de recasement, les marchands ambulants. Composés essentiellement de jeunes, ils sont vus de part et d'autre comme un potentiel électorat non négligeable pour les prochaines échéances politiques. L'accès à la propriété et à de meilleures conditions de travail dans un contexte de précarité de l'emploi, leur offrirait un cadre d'autopromotion et de valorisation de leurs activités socioprofessionnelles. Le troisième facteur est relatif au lieu d'implantation du projet, Dakar, capitale économique et administrative, qui pourrait, avec les éventuelles opportunités économiques, redynamiser son économie et devenir ainsi plus qu'un enjeu capital pour les élus de la ville. Le contrôle de légalité du représentant de l'État place le gouvernement en situation de force et lui permet de conditionner l'octroi de terrains à l'annulation des délibérations de la mairie. En réalité, les différents actes posés par l'État à l'endroit des institutions publiques locales de façon générale, loin de renforcer leur capacité en matière de mobilisation de ressources financières et de pilotage de projets d'intérêt local, ne sont pas gratuits. Ils laissent perplexes les idéologues de la décentralisation et semblent présager que nous sommes encore loin de la profession de foi du chef de l'État qui disait, en propos liminaires, à l'édile de Dakar « je vous laisserai travailler ». Cette stratégie d'obstruction et de blocage de l'agenda municipal par le pouvoir central pour empêcher, selon certains, aux élus locaux de dérouler leurs programmes, se comprend naturellement, aux yeux de nombreux observateurs politiques,

si l'on sait que se profile déjà à l'horizon les élections présidentielles de 2012. Elle constitue à beaucoup, dans ce Sénégal des joutes politiques et pré-électorales, une circonstance atténuante pour faire jeter l'opprobre et l'anathème sur les mandataires des partis de l'opposition.

Quels que puissent être, somme toute, les desseins véritables de l'administration centrale, le contrôle des actes des collectivités locales n'est pas un péril en soi. S'il est vérifié que la décentralisation n'est pas synonyme d'indépendance totale ou d'autonomie locale exclusive, le contrôle de l'autorité centrale ou de ses représentants sur les organes décentralisés et leurs actes, peut participer à l'instauration d'une bonne gouverne. Toutefois, un tel contrôle de l'État doit s'appuyer sur le dispositif normatif régissant le fonctionnement des collectivités locales puisque dans la perspective des lois de décentralisation de 1996, le législateur sénégalais considérant que les collectivités décentralisées ont maintenant atteint un certain degré de maturité a introduit une innovation importante, en instaurant un nouveau régime de contrôle des actes locaux qui allait de facto supprimer la notion de tutelle dans le régime des collectivités locales. Au contrôle d'approbation préalable qui était par nature centralisée, il a substitué un contrôle de légalité a postériori, plus souple et plus rapproché. Dans ce sillage, toutes les collectivités locales sont soumises depuis à un mode de contrôle unique (Fall, 2004) dans lequel le contrôle a postériori devient désormais la règle et le contrôle a priori l'exception. Le contrôle de légalité des actes locaux procède d'un souci de veiller à ce que les décisions des Conseils territoriaux soient prises en conformité à la règle de droit et compatibles avec l'intérêt général. Les dispositions juridiques et législatives ont sans équivoque attribué de nouvelles marges de manœuvre aux collectivités locales sénégalaises. Celles-ci constituent des cadres légalement reconnus de prise de décision et de gestion de projets de développement. Dans le respect des lois et règlements, les collectivités locales sont seules responsables de l'opportunité de leurs ordonnances et ne soumettent à l'approbation préalable du représentant de l'État que les délibérations relatives aux budgets primitifs et supplémentaires, aux emprunts et garanties d'emprunts, aux plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire, aux conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant global égal ou supérieur à 100 millions de francs, aux affaires domaniales et d'urbanisme, aux garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique, aux marchés d'un montant total situé entre 15 et 100 millions, suivant les collectivités décentralisées.

Conclusion

Cette contribution fournit quelques pistes de lecture des dynamiques de pouvoir et de leurs effets multifactoriels sur le champ politico-administratif sénégalais. La littérature politico-socio-anthropologique analysée plus haut semble faire ressortir dans de nombreux cas un hiatus assez étendu entre les discours sur l'autonomie et le fonctionnement réel, malgré l'élargissement remarqué des compétences transférées (Ghana, Maroc, Afrique du Sud) ou la suppression du contrôle *a priori* au profit du contrôle *a posteriori* (Sénégal, Mali, …). Au Sénégal, loin d'être en déconnexion avec la politique et ses tares congénitales (clientélisme partisan, trafics

d'influence, luttes de positionnement, transhumance, entrisme, etc.), les politiques de décentralisation inaugurées sous les gouvernements successifs sont mises à rude épreuve par la logique inhibitrice de l'État en dépit de la riche expérience précoloniale accumulée. La faible capacité administrative des institutions locales, leurs rapports conflictuels avec l'État et les péripéties simultanées traversées illustrent que l'emprise de l'État sur la gestion publique territoriale ne s'est point relâchée au profit d'un véritable statut d'autonomie de la périphérie. Dans de nombreuses collectivités locales, le pouvoir d'État influe sur les délibérations des Conseils locaux et exerce certaines compétences mêmes transférées. La question foncière en offre un échantillon. Elle constitue un nœud révélateur des multiples dynamiques sociopolitiques à l'œuvre dans les sociétés rurales sénégalaises. En théorie, c'est la loi 64-46 du 17 juin 1964 qui régit le domaine national. Elle se proposait d'amender le système foncier colonial et le droit foncier coutumier. Peuvent disposer de la terre, selon cette loi, ceux qui habitent les communautés rurales et qui ont la capacité de la mettre en valeur. Cette souplesse nouvelle introduite a considérablement réduit les pouvoirs des maitres traditionnels de la terre et reconfiguré l'organisation socio-politico-économique des collectivités rurales qui accueillent du fait de leurs importantes ressources foncières et hydrauliques de plus en plus d'entrepreneurs économiques agricoles nationaux (autorités publiques, marabouts) et étrangers (multinationales, capitaux privés [7]). Les chefferies traditionnelles sont pour autant loin de s'effacer de l'échiquier politico-économique local. Par leur légitimité coutumière, elles gardent des pouvoirs résiduels et exercent des pressions sur les Conseils ruraux en matière de gestion foncière. Les chefs de villages sont membres de droit de la commission domaniale et cohabitent avec les mandataires dans la gestion du domaine national. L'État, à travers le contrôle de ses représentants, se soustrait des affaires locales pour les traiter parfois directement. D'après les données de l'enquête, celui-ci auto-exerce un droit de regard sur les ressources économiques locales et infléchit, dans de nombreux cas, les décisions des gouvernements locaux dans des voies favorables avec ses objectifs (notamment, en matière d'éducation, de planification, de gestion foncière).

Cette situation de pluralité de normes (Le Meur *et al.* in Blundo et Mongbo, 1998) formelles et informelles affecte considérablement l'autonomie locale et empêche à la politique de décentralisation de pleinement s'épanouir. Une autre illustration saisissante des multiples tergiversations de l'État a trait aux transferts de ressources financières dévolues aux collectivités territoriales. Au Sénégal comme presque partout en Afrique, les collectivités décentralisées tirent principalement leurs ressources à partir des recettes fiscales, des ristournes accordées par

---

[7] En particulier pour la production de biocarburants (canne à sucre, éthanol,…). Dans la communauté rurale de Fanaye, située dans le département de Podor (région de Saint-Louis), le Conseil rural avait, dans sa délibération du 15 juin 2011, autorisé l'affectation de 20 000 ha de terres à une société dénommée Senéthanol pour la production d'éthanol, la culture et la transformation de jatropha. Selon ses promoteurs, le projet devait apporter à cette collectivité de nombreuses opportunités de développement. Non contentes de cette décision de confiscation et d'expropriation de leurs terres et soupçonnant les autorités centrales étatiques de complicité dans cette affaire, les populations locales ont déclenché en octobre dernier une violente émeute populaire au cours de laquelle les locaux de l'institution locale et des conseillers ruraux ont été pris à partie. Des sources policières font état de deux morts et d'une vingtaine de blessés.

l'État, des fonds d'équipement et de dotation. Dans la majorité des cas, pour couvrir leurs besoins de financement, l'État sénégalais a mis en œuvre de multiples projets et programmes d'envergure nationale (Programme de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales, Programme National de Bonne Gouvernance) pour renforcer les moyens des Conseils territoriaux et réduire la pauvreté, avec souvent comme cadre de référence le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Selon le Rapport fait au nom de la Commission des lois, de la décentralisation, du travail et des droits de l'homme sur le Projet de budget 2009 du Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, les engagements financiers globaux mobilisés par l'État au profit des collectivités locales sénégalaises se chiffraient en 2008 à 35.394.000.000 Fcfa dont 16.600.000.000 pour le Fonds de dotation de la décentralisation, 11.500.000.000 pour le Fonds d'Équipement des collectivités locales, 4.650.000.000 pour le Budget Consolidé d'Investissement (éducation et santé) et 2.644.000.000 pour les Ristournes accordées aux communes. Selon les mêmes sources, les communautés rurales ont connu 50 % d'augmentation au titre du fonds de dotation de la décentralisation par rapport à 2007. Ces fonds s'établissaient à 667.103.990 Fcfa pour les régions, 869.833.950 pour les communes et 1.075.525.060 pour les communautés rurales.

Mais aussi importantes que soient les dotations allouées, l'évaluation montre que les progrès réalisés sur le plan du transfert des moyens ont été dans l'ensemble dérisoires. Une analyse réaliste de la situation des finances locales donne en effet à penser que les budgets des collectivités territoriales sénégalaises sont d'une affligeante pauvreté. Des sources de la Direction des collectivités locales révélaient que 97 % des communautés rurales et 26 % des communes avaient des budgets annuels inférieurs à 20 millions de francs Cfa et ces dernières consacraient en moyenne 70 % de leurs ressources ordinaires à leurs charges de personnel. En étudiant en détail les situations spécifiques de nombreux pays africains, l'examen fait parallèlement ressortir les mêmes tendances et de grandes disparités dans les finances locales. Citant la Banque mondiale, Demante et Tyminski (2008 : 27) expliquent que le volume total des ressources annuelles des collectivités africaines s'élevait en 2005 environ à 8,5 milliards d'€, dont 7 milliards pour l'Afrique du Sud (82 %), 1 milliard pour le Maroc et la Tunisie (12 %), 500 millions pour les pays d'Afrique Subsaharienne (6 %). Encore que la capacité des collectivités locales de mobiliser des ressources propres est souvent très limitée : « par exemple, environ 50 % au Kenya, encore moins en Nigeria, un taux de 20 % pour le recouvrement des taxes foncières en Tunisie (recouvrement par les collectivités locales) ; 45 ou 50 % en moyenne en Côte d'Ivoire ou au Niger (recouvrement par l'Etat) », indiquent Ben Letaief et ses collaborateurs (2008 : 39).

Ces écueils posés ne doivent toutefois pas minimiser les multiples efforts internes des États pour la démocratisation et la construction du développement au niveau local. Il y a peu de doute sur l'idée que les gouvernances décentralisées inaugurées ont constitué des pas importants à l'émergence d'espaces publics en Afrique. Certains acquis en matière de démocratie participative sont indéniables (Ibrahim, 1995 : 137).

Malgré tout, devant la fragmentation permanente de l'action publique locale et le déficit persistant de démocratie administrative qui fragilisent le fonctionnement des pouvoirs locaux, l'édification d'une démocratie de délégation renouvelée

s'impose. Pour que naisse une décentralisation et une gouvernance locale qui puissent assurer les fonctions qui doivent être les siennes au sein des villes et des campagnes, il urge dores et déjà de surmonter les nombreuses contradictions que l'État continue toujours de camoufler. La décentralisation n'est pas liée à la seule dimension juridique et ne se nourrit pas non plus du pouvoir jacobin et de la lourde tutelle de l'État qui intervient selon ses bons vouloirs pour dissoudre des assemblées locales. Plus important encore, l'exercice de la décentralisation en Afrique doit se fonder sur une plus grande promotion par l'Etat des libertés locales et sur le droit des gouvernements locaux à la formation afin que puisse être ancré en eux un climat démocratique favorable à la concertation et au règlement pacifique des conflits. Concrètement, il s'agit surtout ici, d'une mise à niveau des administrations locales qui doivent plus que jamais s'acclimater à l'école de la décentralisation. A travers la confection de guides en langues nationales et de restitutions périodiques, l'accent doit être mis sur la démocratie participative, la gestion foncière. Ces réponses s'imposent dans un contexte où le retour à la terre et la réintégration dans le monde rural sont posés en grande pompe dans de nombreux pays, notamment au Sénégal avec la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA).

Références bibliographiques

Abdoul M et Dahou T (2003), La décentralisation en Afrique de l'Ouest. In : Totte´ M, Dahou T et Billaz R (eds), *Entre politique et développement*. Paris : Karthala, Cota, Enda Graf.

Banque Mondiale, 1994, *L'ajustement en Afrique. Réformes, résultats et chemins à parcourir*, Washington DC.

Banque Mondiale, 2000, *Le développement au seuil du XXI^e siècle*, Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000, Paris, Eska.

Barry, Boubacar, 1988, *La Sénégambie du XV^e au XIX^e siècle*, Paris, l'Harmattan.

Ben Letaief, Mback, Elong Mbassi et Ndiaye, 2008, « Afrique » in Marcou, G., (Dir.), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU, pp. 23-51.

Blundo, Giorgio et Mongbo, Roch, (Dir.), 1998, Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux, *Bulletin de l'APAD*, no 16.

Bocke, Gerhard, 1997, « Intentions et réalités de la conditionnalité politique : l'expérience de la coopération allemande en Afrique (1990-1994) », in Daloz, Jean-Pascal & Quantin, Patrick, (Dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, pp. 217-241.

Chole, Eschetu & Ibrahim, Jibrin, (Dir.), 1995, Processus de démocratisation en Afrique. *Problèmes et perspectives*, Dakar, Codesria.

Coll, Jean-Louis & Guibbert, Jean-Jacques, (Dir.), 2005*, L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'ouest*, Collection Villes et Territoires, Presses Universitaires du Mirail.

Crozier, Michel & Friedberg, Erhard, 1992, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil.

Dahrendorf, Ralf Gustav, 1959, *Class and class conflict in industrial society*, Standford, Standford University Press.

Debbasch, Charles, 1976, *Institutions et droit administratif*, Paris, Puf.

De Decker, Henry, 1967, *Nation et développement communautaire en Guinée et au Sénégal*, Paris, Mouton, La Haye.

De Gaudusson, Jean du Bois & Médard, Jean-François, (Dir.), 2001, L'État en Afrique : entre le global et le local, *Afrique contemporaine*, no 199, Paris, La Documentation française.

Demante, Marie-Jo & Tyminski, Isabelle, 2008*, Décentralisation et gouvernance locale en Afrique. Des processus, des expériences*, Paris, Institut de Recherches et d'Application des Méthodes de développement (IRAM).

Diaoune, Amadou, 2007, Décentralisation et développement local. Bilan à travers la région de Kaolack, Thèse de doctorat en Géographie, Université Cheikh Anta Diop, Dakar.

Diop, Momar Coumba & Diouf, Mamadou, 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf. État et société*, Paris, Karthala.

Diop, Momar Coumba & Diouf, Mamadou, 1992, Enjeux et contraintes de la gestion municipale au Sénégal, in *Revue canadienne des études africaines*, vol. 26, no 1, pp. 1-23.

Diouf, Mamadou, 1999, L'idée municipale. Une idée neuve en Afrique in *Politique africaine*, Codesria, n° 74, pp. 13-23.

Fall, Ismaïla Madior, 2004, « Le contrôle de la légalité des collectivités locales au Sénégal », in www.afrilex.u-bordeaux4.fr.

Gastelu, Jean-Marc, 1976, « L'autonomie des Sérères du Mbayar », in Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal, Centre d'Étude d'Afrique Noire et Institut d'Études politiques de Bordeaux, pp. 113-160.

Gautron, Jean-Claude, 1971, *L'administration sénégalaise*, Paris, Éditions Berger-Levrault.

Gentil, Dominique & Husson, Bernard, 1996, Décentralisation contre le développement local, in *Observatoire permanent de la coopération Française*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 59-92.

Hesseling, Gerti, 1985, *Histoire politique du Sénégal*, Paris, Karthala.

Goïta M (2003). In : Totté M, Dahou T et Billaz R (eds), La décentralisation en Afrique de l'Ouest. *Entre politique et développement*. Paris : Karthala, Cota, Enda Graf.

Goïta M (2005). In : Coll J-L et Guibbert J-J (eds), *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'ouest, Collection Villes et Territoires*. Toulouse : Presses Universitaires du Mirail.

Johnson, G., Wesley, Jr, 1991, *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920).* Traduit de l'anglais par F. Manchuelle, Paris, Karthala.

Lemieux, Vincent, 2001, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, Collection Politique et Économie.

Le Vine, Victor, T., 2004, *Politics in francophone Africa,* Boulder, Lynne Rienner.

Marcou, Gérard, (Dir.), 2008, La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU.

Marie, Jérôme & Idelman, Eric, 2010, La décentralisation en Afrique de l'Ouest : une révolution dans les gouvernances locales ?, in *Revue* EchoGéo [En ligne], numéro 13 l http://echogeo.revues.org/12001

Mback, Charles N., 2003, *Démocratisation et décentralisation, genèse et dynamiques comparées des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala-PDM.

Mercier, Paul, 1959, La vie politique dans les centres urbains du Sénégal. Étude d'une période de transition in *Cahiers internationaux de sociologie*, XXVII, cahier double, nouvelle série, pp. 55-84.

Miles, Matthew, B. et Huberman, Michael, A., 2003, *Analyse des données qualitatives*, Paris, De Boeck Université.

Olivier de Sardan, Jean-Pierre, 1995*, Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD, Karthala.

Piveteau, Alain, 2004, Les « nouveaux » avatars du développement aidé : décentralisation et gouvernance locale, in GRES, *Premières journées du développement. Le concept de développement en débat ?*, Université Montesquieu-Bordeaux 4, 16 et 17 septembre, Atelier 7 Dimension territoriale du développement, pp. 1-22.

Piveteau, Alain, 2005, Décentralisation et développement local au Sénégal, chronique d'un couple hypothétique, in *Revue Tiers-Monde*, n0 185, pp. 75-93.

République du Sénégal, 2003, Le recueil des textes sur la décentralisation, Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, Direction des collectivités locales, Dakar.

Schelling, Thomas, C., 1986, *La stratégie du conflit*, Paris, Puf.

Totté, Marc, Dahou, Tarik & Billaz, René, (Dir.), 2003, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement,* Paris, Karthala, Cota, Enda Graf.

Touré, Ibrahima, 2009, Décentralisation et gouvernance locale. Analyse des dynamiques de pouvoir et des effets socio-politiques de la réforme politico-administrative dans la communauté rurale de Ross-Béthio, Thèse unique de doctorat en sociologie, Université Gaston Berger de Saint-Louis.

Wade, Salimata, 2001, Lecture des dynamiques associatives à travers leur participation au fonctionnement des villes ouest-africaines, in *Revue Sénégalaise de Sociologie*, n0 4/5, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Xamal, pp. 129-161.

Note biographique

Ibrahima Touré est socio-anthropologue. Il est titulaire d'une thèse unique de doctorat sur les politiques publiques de l'université Gaston Berger de Saint-Louis du Sénégal. Chercheur associé au Centre Interdisciplinaire d'Etudes et de Recherche de la Vallée (CIERVAL), il est chargé de cours au département de sociologie de l'université Amadou Hampâté Bâ de Dakar. Ses thèmes de recherche portent sur la décentralisation, la gouvernance électronique et la santé publique.