



HAL
open science

Le découpage administratif au Sénégal, les défaillances de la limite territoriale : outils et méthodes

Seydou Ba

► **To cite this version:**

Seydou Ba. Le découpage administratif au Sénégal, les défaillances de la limite territoriale : outils et méthodes. Treizièmes Rencontres de Théo Quant, May 2017, Besançon, France. hal-01530372

HAL Id: hal-01530372

<https://hal.science/hal-01530372>

Submitted on 31 May 2017

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

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

Le découpage administratif au Sénégal, les défaillances de la limite territoriale : outils et méthodes

Seydou BA

Laboratoire Théma

UMR 6049 CNRS - Université Bourgogne Franche-Comté¹

seyd.ba@gmail.com

Contexte

Le Sénégal est un Etat décentralisé et déconcentré avec aujourd'hui deux paliers de collectivités locales (Département et Commune) et trois paliers de circonscriptions administratives (Région, Département et Arrondissement). Depuis l'indépendance en 1960, les différents gouvernements se sont illustrés par une volonté d'organiser le territoire national par des réformes inscrites dans le processus de décentralisation qui se concrétisent par des découpages administratifs. Ainsi, le territoire national de 196 712 km², est passé progressivement de 7 régions en 1976 à 14 depuis 2008 avec une forte augmentation des collectivités de base que sont les communes¹ actuellement au nombre de 557.

D'aucuns affirment que la multiplication des découpages administratifs répondrait à deux principes. D'une part la nécessité d'un contrôle plus serré du territoire et d'autre part la réponse à une forte demande de décentralisation et de gestion des communautés à l'échelle locale (Sané, 2016). Ces découpages administratifs ont multiplié les entités territoriales et remodelés les frontières communautaires. Or, la création de ces entités au niveau local ne s'accompagne pas d'une formalisation de leurs limites. Cette situation est à l'origine de nombreux litiges et conflits frontaliers qui se traduisent principalement dans le domaine foncier par des contestations et des remises

en cause des affectations de terres et le blocage de nombreuses opérations d'aménagement et équipements des collectivités locales.

La décentralisation sénégalaise qui est fortement liée à l'aménagement du territoire² accorde aux collectivités locales la gestion, l'organisation de leurs territoires, la planification du développement. Dans les textes officiels « *ne peuvent être constituées en communes que les localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer de ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget*³ ». Aussi leur création doit suivre un certain nombre de critères comme la solidarité résultant du voisinage, l'existence d'intérêt commun, les capacités à trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit propre, la prescription d'une enquête après demande d'un conseil municipal ou du tiers des électeurs inscrits de la commune en question (art. 71 et 76 CGCL). Mais en réalité la situation semble être tout autre. En plus du nombre des découpages administratifs, surtout entre 2008 et 2011, souvent contestées par une partie des populations et les élus locaux de l'opposition, l'exercice des compétences d'aménagement et de planification, la gestion des ressources principales comme le foncier reste souvent bloquée par la question des limites. Or, ce sont des domaines dont l'exercice, ainsi que la définition des politiques de développement nécessitent une délimitation et un territoire bien

1. Avant l'acte III de la décentralisation les collectivités locales de base du Sénégal étaient la commune et la communauté rurale

2. Selon l'exposé de motifs du Code Général des Collectivités locales de 2013 la réforme de l'acte III plonge ses racines dans une véritable politique d'aménagement du territoire.

3. Article 73 du Code Général des Collectivités locales de 2013

connu (Idelman, 2010). Malgré la clarté des textes dont nous pensons que l'application fait défaut, la création des entités paraît approximative et obéit plus à des demandes de leaders locaux ou d'autres groupes de pression politiques en collaboration avec de puissants investisseurs étrangers. Il en résulte que nombre de ces communes sont confrontées à des difficultés pour exercer les compétences de gestion et d'aménagement des territoires, ne parviennent pas à assurer l'offre de services à la population ; éprouvent beaucoup de difficulté à trouver l'équilibre de leur budget et dépendent entièrement des transferts de fonds de l'Etat (Fonds d'équipement des collectivités locales - sous forme de fonds de concours - et Fonds de dotation à partir des prélèvements de TVA). Donc, ce sont des communes sans viabilité territoriale et économique, avec de très faibles capacités d'actions et d'investissements.

Avec la multiplication des découpages administratifs précipités souvent qualifiés d'électorales⁴ et le caractère flou des limites territoriales, les interpénétrations des territoires communaux et les conflits frontaliers sont de plus en plus fréquents au Sénégal. Actuellement, avec le lancement de l'acte III de la décentralisation, depuis 2013, le gouvernement du président Macky Sall tente de reformer en profondeur l'organisation politico-administrative sans remettre en question le découpage territorial qui est pourtant considéré comme source de dysfonctionnement et de faiblesse des moyens des collectivités locales. Le débat reste concentré sur le manque de moyens des collectivités, les aspects institutionnels de la décentralisation laissant de côté les fondements des découpages et la question des limites territoriales.

Objectifs et Méthode

Cette étude poursuit un certain nombre d'objectifs parmi lesquels :

- Comprendre de quelle manière se mettent en place les limites territoriales, identifier les étapes de cette construction et mesurer les effets sur les comportements des acteurs ;
- Comprendre l'organisation des systèmes spatiaux et la construction des territoires à l'échelle de la commune sénégalaise en lien avec l'appropriation qui en est faite ;
- Proposer des limites qui prennent en compte à la fois les représentations et les usages en lien avec les territoires de référence.

Du point de vue théorique, notre méthodologie s'appuie sur :

- L'approche systémique du territoire (Moine, 2007) pour analyser et rendre compte le processus complexe de construction des territoires et des limites. Dans ce cas, la complexité des interactions et des temporalités en jeu nécessite la mobilisation de plusieurs champs disciplinaires s'intéressant aux territoires, aux relations entre homme et espace, à la question des frontières. En nous appuyant sur l'approche systémique du territoire tel qu'elle est développée au sein du Laboratoire ThéMA, nous allons analyser de quelle manière des limites se mettent en place. Ensuite par une approche hiérarchique descendante nous allons réaliser un ensemble de graphes causaux afin d'identifier les liens et interactions entre les différents éléments du système, notamment pour formaliser les mécanismes de construction des limites en jeu ;
- Une enquête par entretien semi-directif individuel va permettre de collecter des données plurielles pour analyser et rendre compte un processus complexe et multi-scalaire dans un contexte de forte recomposition territoriale. Nous avons mené les enquêtes auprès de trois catégories

4. Dans ce passage nous faisons référence à la création de nouvelles entités entre 2008 et 2011 qui avait suscité beaucoup de contestations et soulèvements des populations qui exprimaient des inquiétudes par rapports aux soubassements de ces nouveaux découpages administratifs.

d'acteurs : politique (élus et représentants de l'administration), techniciens (services techniques d'appui aux collectivités locales), populations (selon les activités les zones de résidences). Le recours à l'entretien semi-directif sur la base d'un questionnaire répond à un besoin de disposer des informations empiriques relatives aux pratiques locales, aux perceptions et représentations des processus de découpages administratifs et leur appropriation.

Les entretiens ont été, dans certains cas, complétés par des cartes mentales. Mais il faut noter que cette partie des enquêtes de terrain a été très difficile, car très peu de personnes ont accepté de se livrer à l'exercice. Le refus de la majorité de nos interviewés pouvait s'expliquer par l'analphabétisme.

Au vu de la sensibilité de la question foncière nous avons eu recours à des données secondaires en guise de compléments d'informations, figurant dans les comptes rendus de délibération des communes, les protocoles d'accord avec des investisseurs⁵, les plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS).

L'ensemble des résultats est confronté à des traitements statistiques classiques de manière à comprendre de quelle manière les territoires analysés sont vécus sous l'angle des mobilités notamment.

Pour le traitement des données nous avons adopté une méthodologie mixte combinant une analyse quantitative et une analyse qualitative :

- L'analyse qualitative consiste à organiser les données brutes principalement du discours que nous allons transcrire, organiser et codifier avant de procéder à une analyse de contenu. Celle-ci s'appuie sur une démarche en trois étapes :

5. Ces protocoles concernent principalement la commune de Mbane, où la présence des entreprises d'agro-business crée une situation conflictuelle par rapport à la délimitation entre domaines villageois et périmètres agricoles.

une analyse thématique pour identifier et relever les thèmes que l'interviewé évoque dans son discours. Ensuite une analyse descriptive pour montrer les liens entre les éléments du discours relatifs aux conceptions des territoires et limites, aux pratiques et stratégies sociales et spatiales, l'expression d'appartenance ou d'identité, la référence à un espace donné. Enfin, une analyse explicative pour caractériser les mécanismes et jeu de rapports entre les acteurs. Cette approche s'inspire des travaux de S. Alami, D. Desjeux et I. Garabuau-Moussaoui (2009). Les buts visés à ce niveau sont principalement de deux ordres. D'abord comprendre les différentes conceptions de ce qu'est un territoire et une limite, leurs conditions d'émergence. Autrement dit comment les territoires et les limites sont construits à partir du vécu des acteurs enquêtés et leurs pratiques spatiales. Ensuite saisir à partir des discours les opinions et prises de positions par rapport aux découpages administratifs dans leur évolution, les cadres spatiaux de références de différentes catégories d'acteurs, la connaissance, l'existence ou non des difficultés à positionner les limites sur une carte ou indiquer des points de repères sur le terrain. L'analyse qualitative permet également de révéler les relations et jeux d'acteurs au sein des territoires à différentes échelles. L'ensemble de ces éléments pourront ainsi être confrontés aux cadres de références officiels et à notre connaissance de la réalité. Ces éléments pourront ainsi être confortés par l'analyse des cartes mentales. Celle-ci apporte également des informations sur la connaissance des territoires et la position des limites exactes et révèle aussi les pratiques

et les lieux fréquentés. L’alignement des cartes mentales avec les cartes administratives des communes fournit une idée des représentations individuelles des communes.

- Quant à l’analyse quantitative, en dehors de la description de la population enquêtée, elle va compléter la première et nous permettre de mieux comprendre et interpréter les dynamiques locales, l’existence ou non des aires d’influences par rapport aux positions connues de la limite, aux équipements, infrastructures et aux principaux foyers de peuplement de nos territoires cibles. Elle s’appuie en partie sur l’exploitation des données statistiques officielles. L’analyse quantitative va venir appuyer les résultats de l’analyse qualitative sur les pratiques et interactions socio-spatiales. C’est avec des traitements statistiques que nous allons caractériser les pratiques/mobilités concrètes, la fréquentation et l’usages des équipements, identifier les espaces fonctionnels et de quelle manière les limites administratives officielles sont traversées ou non et leurs effets dans ces dynamiques. Aussi, les cartes mentales seront confrontées aux cartes issues d’analyses statis-

tiques.

Si l’analyse qualitative nous permet de mieux comprendre les opinions, perceptions et représentations des territoires et des limites l’analyse quantitative nous éclaire sur les effets des limites dans les dynamiques et la gestion des territoires.

Références

Alami S., Desjeux D., Garabuau-Moussaoui I., 2009, *Les méthodes qualitatives*, Paris, PUF, « Que sais-je ».

Idelman E., 2010, Collectivités locales et territoires locaux en Afrique de l’Ouest rurale. Comité technique « Foncier et développement ».

Moine A., 2007, *le territoire : comment observer un système complexe*, Paris, L’Harmattan, coll. Itinéraires Géographiques

Sané Y., 2016, « La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 796, mis en ligne le 05 décembre 2016, consulté le 09 janvier 2017. URL : <http://cybergeo.revues.org/27845>? DOI : 10.4000/cybergeo.27845