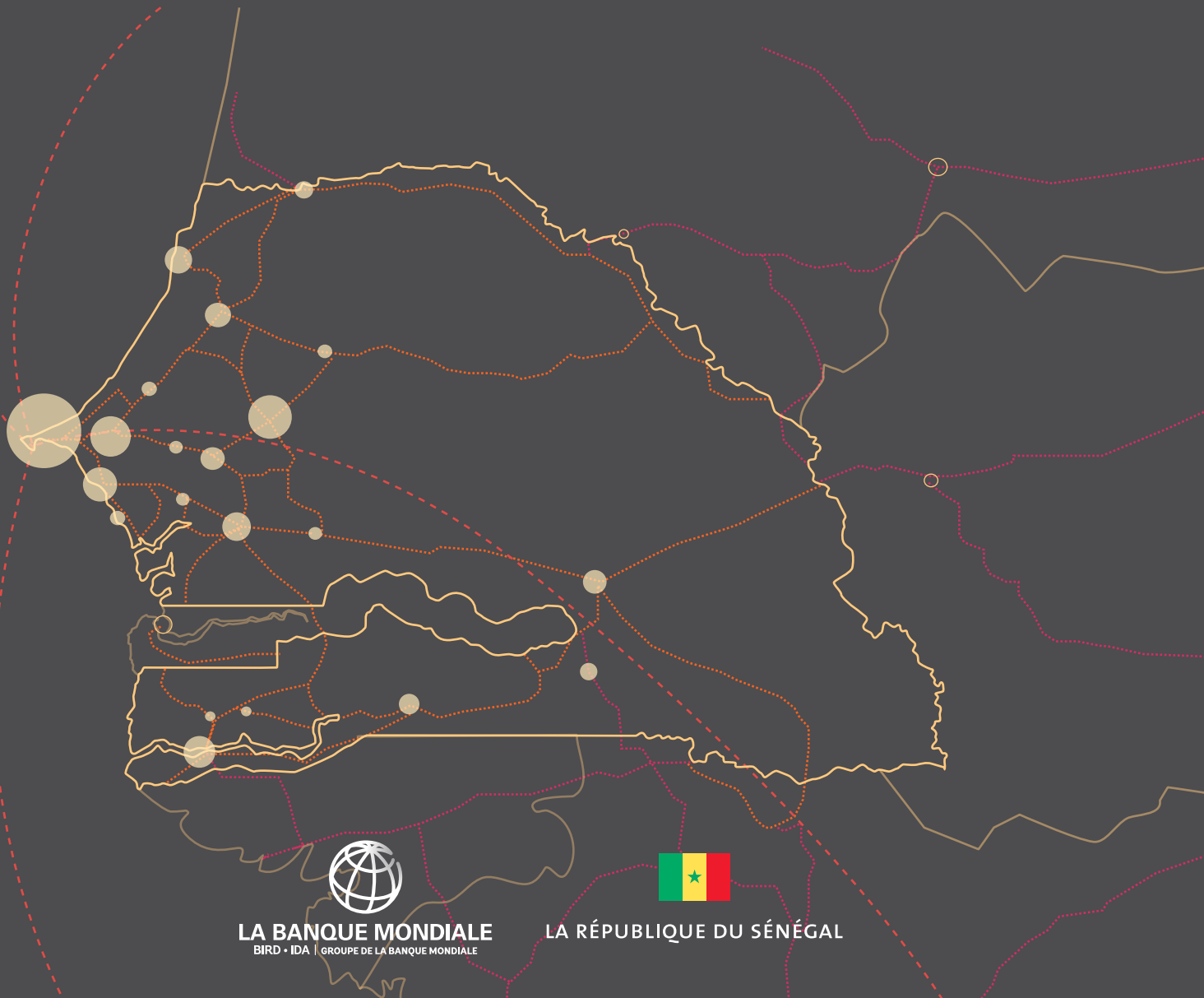


106306

PERSPECTIVES URBAINES

Villes Émergentes pour un Sénégal Émergent



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



LA RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

STANDARD DISCLAIMER

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.

COPYRIGHT STATEMENT

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

LISTE D'ABBREVIATIONS

Acte III	Acte III de la Décentralisation
ADL	Agence de Développement Local
ADM	Agence de Développement Municipal
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public Contre le Sous-Emploi
APIX	Agence Nationale Chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux
ANAT	Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire
ANSD	Agence Nationale de Statistique et de la Démographie
BAD	Banque Africaine de Développement
BHS	Banque de l'Habitat du Sénégal
BM	Banque Mondiale
BRT	Système de Bus Rapides (Bus Rapid Transit System)
CADAK	Communauté des Agglomérations de Dakar
CADAK-CAR	L'Entente des Communautés des Agglomérations de Rufisque et Dakar
CAHF	Center for Affordable Housing Finance in Africa
CAR	Communauté des Agglomérations de Rufisque
CC	Crédit Communal
CEPOD	Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement
CETUD	Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar
CUD	Communauté Urbaine de Dakar
DPEE	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques
ESAM 2	Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages
FBCF	Formation Brute de Capital Fixe
FCFA	Franc CFA
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FDV	Fondation Droit à la Ville
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MHU	Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme
NASA	National Aeronautics and Space Administration
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
NRC	National Research Council
PAC	Programme d'Appui aux Communes
PGDU	Projet de Gestion et de Développement Urbain
PIB	Produit Intérieur Brut
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PRECOL	Programme de Renforcement et d'Equipements des Collectivités Locales
PSE	Plan Sénégal Emergent
SDAU	Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisation
SICAP	Société Immobilière du Cap Vert
SN-HLM	Société Nationale des Habitations à Loyers Modérés
WDI	World Development Indicators

REMERCIEMENTS

Le présent document a été préparé par une équipe composée de Salim Rouhana (Spécialiste en Développement urbain et Résilience), Paolo Avner (Economiste urbain) et Dina Ranarifidy (Spécialiste en Développement urbain), et s'inscrit en complément de la Revue de l'Urbanisation du Sénégal, préparé par Anne Sinet, Victor Chomentowski et Lucien Godin. Ce document complète notamment la Revue initiale par des analyses économiques, et tente d'expliquer les implications de la bipolarité entre Dakar et le reste du maillage urbain, les défis structurels auxquels la métropole dakaroise est aujourd'hui confrontée ainsi que le rôle des villes secondaires dans le nouveau paysage institutionnel sénégalais.

L'équipe remercie Isabel Wetzel (Consultante), Connie Kok Shen (Assistante de Programmes Principale) et Fatim Seck (Assistante d'Equipe) pour leur précieuse contribution tout au long de la préparation du document.

L'équipe souhaite ici exprimer ses plus vifs remerciements à tous les partenaires sénégalais pour leur 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 J. Cord (Directrice des Opérations) et Demetrios Papatthanasiou (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).

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Trajectoires d'urbanisation et de développement économique	5
--	---

DAKAR

Une métropole en mutation face a des défis structurels	12
--	----

I. DENSITÉ	12
-------------------	----

 Un manque de structure et des investissements limités

II. DISTANCE	14
---------------------	----

 Déficit d'accessibilité

III. DIVISION	17
----------------------	----

 Inégalités et vulnérabilités

IV. APPROCHE MÉTROPOLITAINE	21
------------------------------------	----

 Gouvernance et financement

VILLES SECONDAIRES

Une absence de relais à Dakar sur le territoire	23
---	----

I. UNE MEILLEURE CONNECTIVITÉ POUR EXPLOITER LES POTENTIALITÉS DU TERRITOIRE NATIONAL	24
--	----

 Connectivité inter-urbaine et développement des villes secondaires

II. DYNAMIQUE SPATIALE	28
-------------------------------	----

 Planification urbaine et accès aux services

III. FINANCEMENT	29
-------------------------	----

IV. GOUVERNANCE	30
------------------------	----

VERS DES INSTITUTIONS FORTES	32
------------------------------	----

RÉFÉRENCES	36
------------	----

INTRODUCTION

TRAJECTOIRES D'URBANISATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Le Sénégal est un pays urbanisé à 43%. Si l'on se réfère aux chiffres de la Banque Mondiale, la population urbaine représentait 23% en 1960, 30% en 1970, 36% en 1980, 39% en 1990 et 43% en 2013¹. A titre de comparaison, l'Afrique Sub-saharienne dans son ensemble affiche un taux d'urbanisation de 37% en 2013 donc le Sénégal est nettement en avance sur la trajectoire continentale. Ce processus d'urbanisation n'a pas été linéaire. On constate une forte accélération des années 1970 aux années 1990 puis une croissance beaucoup plus mesurée depuis. Ces 20 ans séparant 1970 de 1990 correspondent à des périodes de sécheresse intense qui ont vu une large part de la population quitter les cam-

Le Sénégal a encore à bénéficier des effets économiques porteurs de l'urbanisation. Les villes en concentrant sur une superficie géographique restreinte, des populations, des employeurs, du capital et des infrastructures permettent de réduire les distances économiques, et de favoriser la circulation d'idées, l'échange et la production. Cette concentration géographique permet de bénéficier d'économies d'agglomération et d'augmenter la productivité économique tout en stimulant la créativité et en favorisant l'apprentissage. Du fait de ces mécanismes l'urbanisation est traditionnellement associée à une croissance des revenus par habitant comme on peut l'apercevoir sur le volet

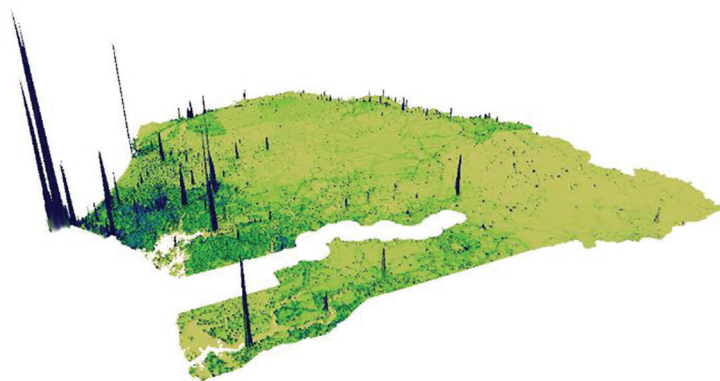


Fig. 1: Distribution de la population au Sénégal (Russ, Barra, and Damania 2015).

pagnes et tenter leur chance en ville. L'urbanisation marquée dans ces années est donc fortement dépendante d'une migration rurales-urbaines déclenchée par des facteurs « push ». Ces facteurs « push » ont plus tard été accompagnés par des facteurs « pull » notamment l'importance de Dakar, et son port, moteur de commerce régional et international. La Fig. 1: Distribution de la population au Sénégal (Russ, Barra, and Damania 2015). montre la distribution spatiale de la population au Sénégal. On retrouve des concentrations locales qui correspondent aux espaces urbains et en particulier la métropole de Dakar à l'Ouest.

de gauche de la Fig. 2: Gauche/ Une relation positive entre taux d'urbanisation et PIB/tête ; Droite/ qui ne se vérifie pas au Sénégal. Cependant, en zoomant et en se focalisant sur la trajectoire du Sénégal (volet de droite de la Fig. 2: Gauche/ Une relation positive entre taux d'urbanisation et PIB/tête ; Droite/ qui ne se vérifie pas au Sénégal) au cours des cinquante dernières années on s'aperçoit que ce lien semble au minimum tenu puisque sur la période, malgré des variations erratiques, la tendance est à une régression légère ou à une stagnation du PIB/tête associé à une urbanisation croissante.

^{1/} La définition officielle de l'urbain au Sénégal ne correspond pas à des critères de population minimum ou de continuité du bâti mais est purement administrative. Si ce critère est retenu alors la population urbaine représente 45% de la population Sénégalaise en 2013. Si l'on choisit d'autres critères le taux d'urbanisation oscille peu entre 43% (WDI 2015) et 48% d'après Geopolis – AfricaPolis.

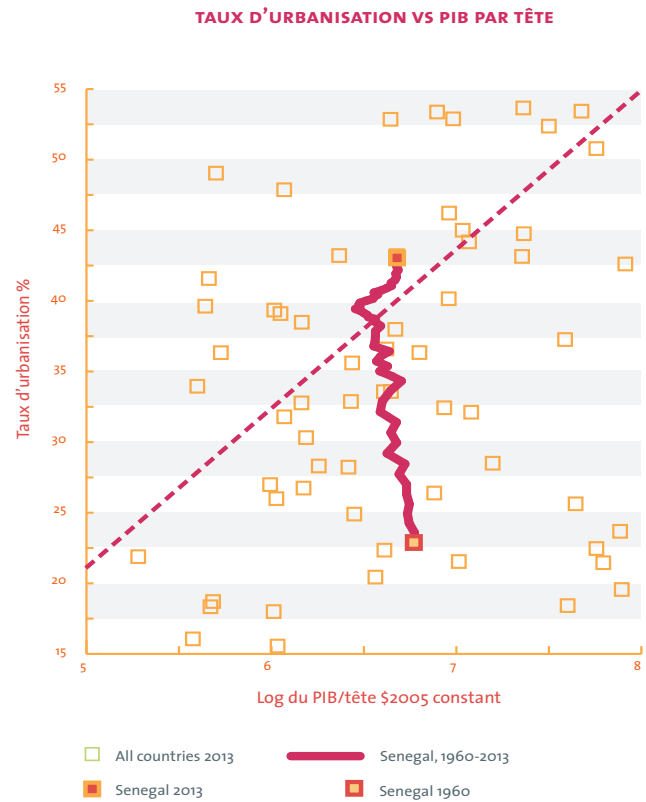
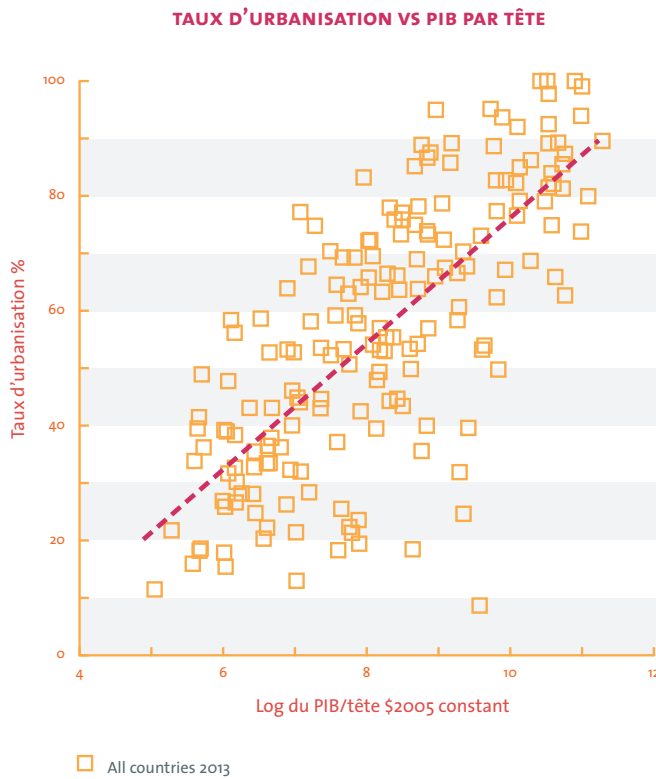


Fig. 2: Gauche/ Une relation positive entre taux d'urbanisation et PIB/tête ; Droite/ qui ne se vérifie pas au Sénégal

La croissance économique au Sénégal a été limitée. 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 1994². Le PIB/habitant du Sénégal vient tout juste en 2013 de retrouver son niveau de 1970 et reste en deçà de celui de 1960 (Figure 3). La décroissance du PIB/habitant sur l'ensemble de la période traduit le fait que la croissance démographique a été plus rapide que la croissance économique. 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.

Cette croissance lente montre une vulnérabilité économique aux chocs extérieurs. 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. C'est également la décennie qui a connue ce que l'on a appelé les « Grandes Sécheresses » (1970-73, 1976-77 et 1983-84), mettant à bas les 2 piliers agricoles de l'économie sénégalaise (l'arachide et l'élevage) et mar-

quant le début de l'exode rural et de l'émigration vers les pays du Nord. 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 événements 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.

L'urbanisation sénégalaise a fortement contribué à la réduction de la pauvreté au niveau national. Un des bénéfices statistiquement associé à l'urbanisation est la réduction de la pauvreté. La Fig. 4 : L'urbanisation va de pair avec une réduction de la pauvreté (WDI 2015) montre ainsi cette relation pour 214 pays de la base de données « World Développement Indicators » en 2013. Cette relation négative entre taux d'urbanisation et taux de pauvreté est vérifiée également pour le Sénégal puisque l'augmentation de la proportion de résidents urbains de 39% en 1991 à 42.5% en 2011 est associée une réduction du taux de pauvreté de plus de 20% (81% en 1991

2/ Les PIB et PIB/habitant sont mesurés en \$ 2005 constants.

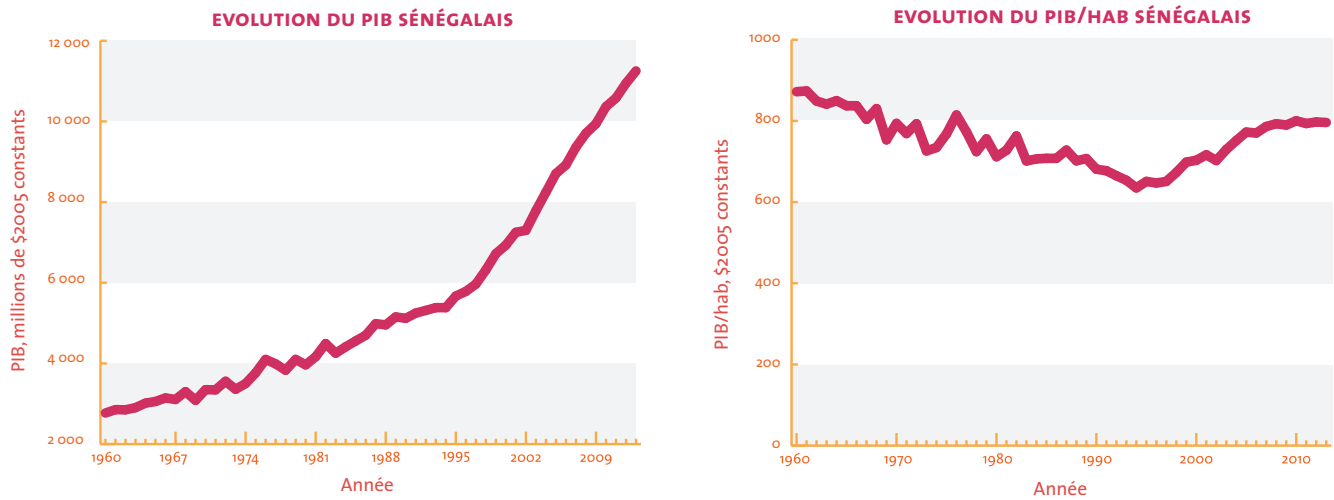


Fig. 3: Evolution du PIB et du PIB par habitant Sénégalais entre 1960 et 2011 (en millions de \$2005 constants), (WDI 2015)

et 60% en 2011). Le taux de pauvreté, mesuré ici comme la proportion de la population totale vivant avec moins de 2\$/jour a connu une diminution drastique bien que son niveau absolu reste très élevé. Les estimations du taux de pauvreté varient selon que l'on retient le critère de 2\$/jour en parité de pouvoir d'achat (PPA), 1.25\$/jour (PPA) ou le critère de pauvreté national. Dans les trois cas, le taux de pauvreté en 2011 s'établit à 60%, 34.1% et 46.7% respectivement. Au Sénégal, la baisse significative de la pauvreté amorcée au début des années 2000 s'est nettement ralentie au bout de dix ans. La population en situation de pauvreté est passée de 55,2 à 48,3 % sur la période 2001-2006 (DPEE 2004) avant de se situer à 46.7% 2011 (WDI 2015) en critère na-

tional. L'environnement économique domestique (hausse des prix des produits de premières nécessités survenus en 2008) et international (baisse des transferts due à la crise financière de 2007) ainsi que les chocs climatiques (déficits pluviométriques entre autres) ont fortement contribué à cette quasi-stagnation.

Cette réduction de la pauvreté a été plus rapide en milieu urbain que rural dans un premier temps. Du point de vue tendanciel, en désagréant les évolutions des taux de pauvreté selon les zones de résidences (Fig. 5: Evolution des taux de pauvreté urbaine et rurale au Sénégal mesurés aux critères de pauvreté nationaux et taux de crois-

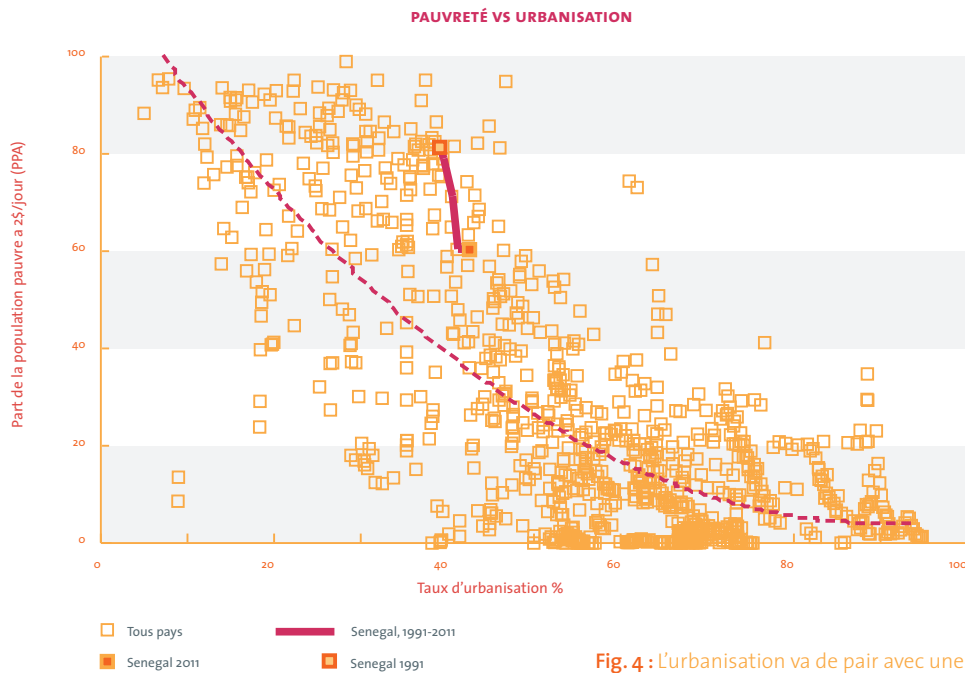


Fig. 4 : L'urbanisation va de pair avec une réduction de la pauvreté (WDI 2015)

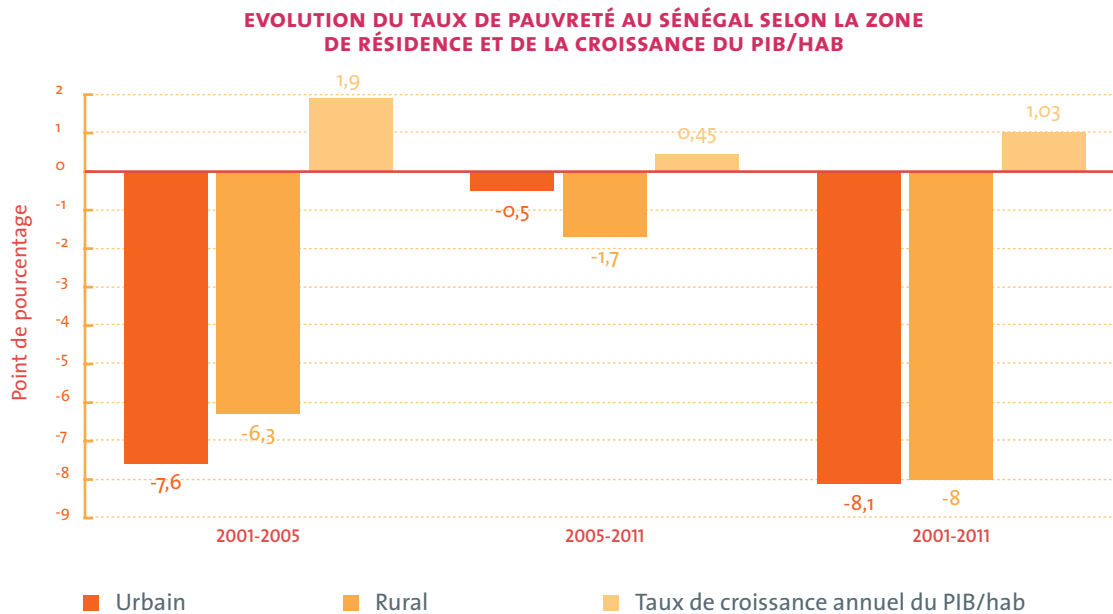


Fig. 5: Evolution des taux de pauvreté urbaine et rurale au Sénégal mesurés aux critères de pauvreté nationaux et taux de croissance annuel moyen du PIB/tête entre 2001 et 2005 (WDI 2015)

sance annuel moyen du PIB/tête entre 2001 et 2005 (WDI 2015)), on constate tout d'abord une forte baisse qui profite d'avantage aux urbains (-7.6%) qu'aux ruraux (-6.3%) sur la période 2001-2006 puis une baisse beaucoup plus modérée voire une quasi-stagnation sur la période 2006-2011 qui profite d'avantage aux ménages ruraux (-1.7%) qu'aux urbains (-0.5%). Les évolutions des taux de pauvreté dans ces deux zones sont, sans surprise, fortement liés à l'évolution des taux de croissance des PIB/habitant. Les baisses sur longues périodes de 2001 à 2011 sont quasiment identiques dans les deux zones. La prévalence de la pauvreté reste plus concentrée en zones rurales avec plus d'une personne sur deux encore touchée par ce phénomène (57% en 2011) contre un tiers chez les citadins (33.1%).

Les ménages urbains, et surtout les pauvres, sont plus vulnérables aux chocs extérieurs. L'examen des deux tendances de pauvreté entre les deux périodes laisse entrevoir que les ménages urbains semblaient être plus vulnérables aux chocs survenus sur la seconde période. Ce qui se traduirait par une baisse plus faible de la pauvreté. En effet, la hausse vertigineuse des prix du riz importé, du gaz et du carburant de 2008 ainsi que la baisse des transferts des migrants (dont bénéficient plus les ménages des zones urbaines) suite à la crise financière dans les pays développés ont concerné beaucoup plus les ménages citadins que ruraux.

Lorsque l'on compare les évolutions des taux de pauvreté urbaine et rurale depuis le début des années 2000 du Sénégal à d'autres pays Africains et notamment ses voisins, on constate (Fig. 6 : Evolution des taux de pauvreté urbaine et rurale mesurés aux critères nationaux dans différents pays Africains au cours de la dernière décennie (WDI 2015)) que le Sénégal a une performance bien au-dessus de la moyenne. Seul le Mali fait mieux avec des réductions respectivement de 8 et 14% des taux de pauvreté urbaine et rurale³.

Le Sénégal s'urbanise à des niveaux de revenus faibles. Dans une perspective historique, lorsque l'on compare les niveaux économiques qui prévalent dans différentes régions du monde lorsque le taux d'urbanisation atteint 40%, on constate que le Sénégal s'urbanise à des niveaux de revenus par habitant beaucoup plus faibles qu'ailleurs (Fig. 7 : Comparaisons des PIB/hab suivant les régions lorsque l'urbanisation atteint 40% et dates auxquelles ces régions ont atteint 40% de population urbaine). En comparant à la moyenne régionale d'Afrique Sub-saharienne, le Sénégal s'urbanise à la fois plus tôt et avec des PIB par habitant d'environ 300\$ plus faibles (en \$2005 constants). L'urbanisation est historiquement associée à une croissance des revenus et à une réduction de la pauvreté (Fig. 2: Gauche/ Une relation positive entre taux d'urbanisation et PIB/tête ; Droite/ qui ne se vérifie pas au Sénégal et Fig. 4 :

3/ Ces chiffres doivent cependant être lus avec précaution en raison de l'absence de données à certaines dates ce qui rend les comparaisons malaisées. Ils servent à donner une idée générale des dynamiques à l'œuvre en termes de réduction des taux de pauvreté mais ne peuvent être directement comparés entre pays.

EVOLUTION DES TAUX DE PAUVRETÉ DANS LA DERNIÈRE DÉCENNIE

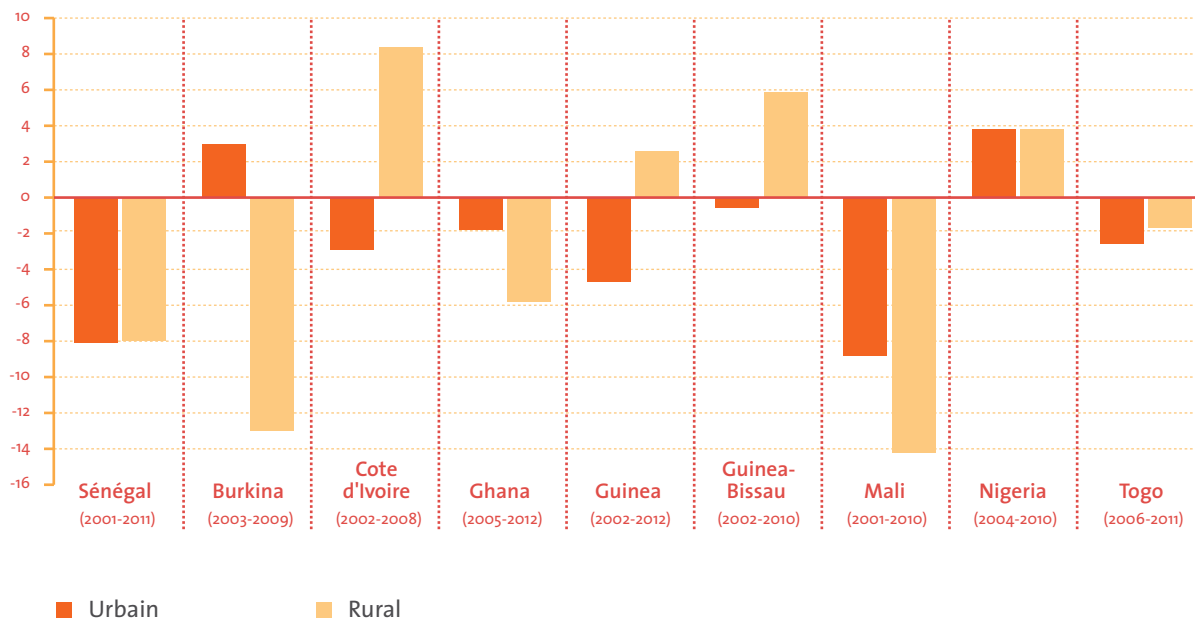


Fig. 6 : Evolution des taux de pauvreté urbaine et rurale mesurés aux critères nationaux dans différents pays Africains au cours de la dernière décennie (WDI 2015)

L'urbanisation va de pair avec une réduction de la pauvreté (WDI 2015), cette dynamique est donc une chance pour le Sénégal. Cependant, cette urbanisation se produit à des niveaux de revenus moyens plus faibles qu'ailleurs ce qui pose certains défis, notamment le financement des infrastructures urbaines.

Cette urbanisation exerce une pression grandissante sur les infrastructures urbaines. Les infrastructures telles que les routes, le réseau d'assainissement, réseau électrique etc... qui permettent une urbanisation efficace et harmonieuse nécessite des investissements très importants qui sont difficilement réalisables à de faibles niveaux de revenus. L'afflux massif de migrants en ville exerce donc une pression importante sur les infrastructures existantes. En particulier, le secteur électrique rencontre des problèmes malgré des améliorations récentes, le Sénégal figure d'ailleurs en 183^{ème} position sur 189 dans la facilité d'accès à l'électricité (World Bank 2014). La fourniture d'électricité est de mauvaise qualité avec de nombreuses coupures qui ont d'ailleurs déclenché en 2011 des manifestations d'exaspération à Dakar et la destruction d'agences de la Sénélec⁴. La faiblesse de l'accès à l'électricité est considérée comme un frein majeur au développement économique et notamment industriel.

Le Sénégal souffre d'un modèle économique déséquilibré.

La distribution par secteur d'activité de la population active et de la valeur ajoutée du Sénégal (Fig. 8 : Composition du PIB et répartition de la population active au Sénégal, au Ghana et en Afrique du Sud (Banque mondiale – World development indicators 2009. Sénégal : ANSD, Comptes Nationaux. Retraitement CEPOD)) présente un déséquilibre: 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 et dans la pêche 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 en bonne santé tendent vers l'équilibre entre valeur ajoutée produite et répartition des emplois. La comparaison avec ces deux pays très différents est intéressante : l'Afrique du Sud est un pays à revenu intermédiaire tranche supérieure dont le PIB par habitant en 2013 est plus de sept fois plus élevé que celui du Sénégal (6090 \$2005 constant) ; le Ghana malgré un PIB par habitant en 2013 légèrement plus faible que celui du Sénégal (769 vs 796 \$ 2005 constant) connaît des taux de croissance des PIB/hab systématiquement supérieurs à 3% depuis 2008 et pouvant atteindre 12% (2011). En comparaison

4/ Le problème énergétique du Sénégal ne relève pas d'un problème de distribution mais de production. Le Sénégal va devoir importer son énergie (de la Mauritanie : barrage de Manentali).

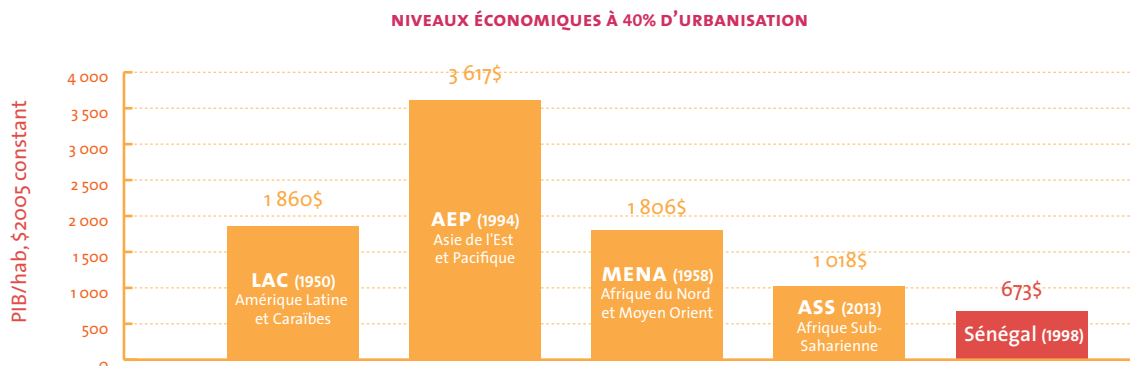


Fig. 7 : Comparaisons des PIB/hab suivant les régions lorsque l'urbanisation atteint %40 et dates auxquelles ces régions ont atteint %40 de population urbaine

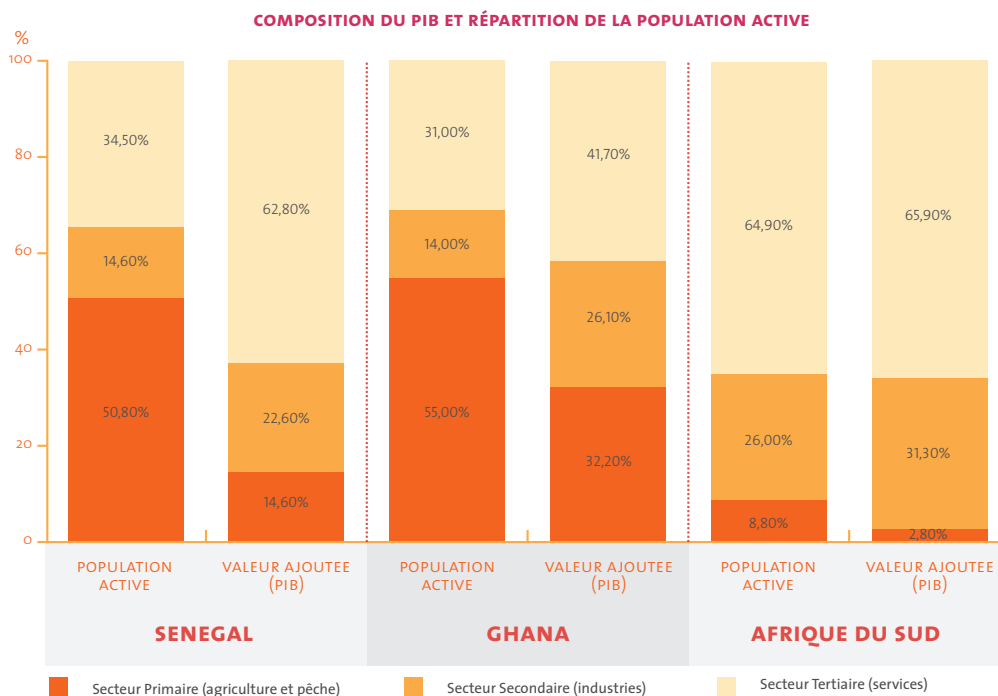


Fig. 8 : Composition du PIB et répartition de la population active au Sénégal, au Ghana et en Afrique du Sud (Banque mondiale – World development indicators 2009. Sénégal : ANSD, Comptes Nationaux. Retraitement CEPOD)

le taux de croissance du PIB/habitant du Sénégal a dépassé les 3% une seule fois dans la dernière décennie (2003) et a même été négatif à cinq reprises depuis 2000 (WDI 2015). La Fig. 8 : Composition du PIB et répartition de la population active au Sénégal, au Ghana et en Afrique du Sud (Banque mondiale – World development indicators 2009. Sénégal : ANSD, Comptes Nationaux. Retraitement CEPOD) montre que le Sénégal, s'il y est engagé, n'a pas achevé sa transformation structurelle.

Néanmoins, la part de l'emploi industriel qui sert parfois de référentiel de mesure pour apprécier l'existence ou absence de transformation structurelle, semble dans l'ensemble assez cohérent avec les niveaux observés dans d'autres pays,

notamment industriels et émergents (Thaïlande, Indonésie) au même niveau d'urbanisation. Les données pour apprécier ce mouvement vers une économie moderne sont minces mais il est permis de penser que le Sénégal est sur ce sentier bien que les populations agricoles restent élevées. Toutefois, l'industrie sénégalaise repose en large partie sur le phosphate (acide) et la transformation de l'arachide et de la pêche or tous ces secteurs sont en perte de vitesse sous la pression de la concurrence internationale. Dans une perspective dynamique, la question se pose donc de savoir si le Sénégal pourra retrouver en compétitivité dans ces secteurs industriels ou si d'autres industries performantes peuvent émerger pour en prendre le relais.

PART DE L'EMPLOI INDUSTRIEL LORSQUE L'URBANISATION ATTEINT 41%

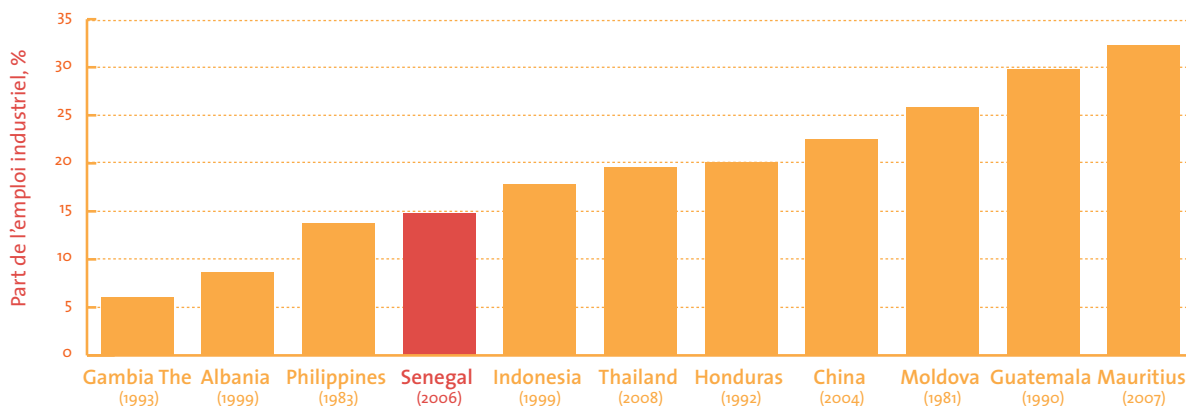


Fig. 9: Comparaison des parts de l'emploi industriel dans l'emploi total dans une sélection de pays à niveau d'urbanisation similaire de %41 (WDI 2015).

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 (Fall 2010). Mais d'après certaines analyses (UN Habitat 2008), la prépondérance du secteur informel n'est pas pour autant un signe de mauvaise santé économique. Si un segment de l'emploi informel se caractérise par sa « fonction de survie » et joue un rôle d'amortisseur de la pauvreté, une autre composante joue un rôle économique important avec des productivités relativement élevées. Il est ainsi intéressant de constater que les emplois informels ne se limitent pas au petit commerce mais se trouvent aussi dans les activités manufacturières (notamment les mines), le bâtiment, le transport et la transformation de produits locaux. Ces informations de 2008 mériteraient d'être révisées mais semblent indiquer que l'emploi informel n'est pas forcément un handicap même si sa proportion importante de-

vrait inciter à comprendre les raisons qui poussent à l'informalité et à les corriger.

Le diagnostic actuel sur les liens entre urbanisation et économie au Sénégal révèle ainsi des messages mixtes. On constate ainsi que malgré une réduction de la pauvreté tant rurale qu'urbaine au cours des 20 dernières années la croissance des villes peine à dynamiser réellement l'économie Sénégalaise et notamment à se traduire en revenus par habitants plus élevés. Dans une perspective dynamique, alors que le Sénégal progressera vers le statut de pays à revenu intermédiaire avec des taux d'urbanisation qui atteindront dans les prochaines décennies 60 voire 80%, il est essentiel de saisir ce moteur de croissance dès aujourd'hui. Il est en effet important de reconnaître que la croissance des villes est potentiellement un levier majeur de développement économique et social mais que pour profiter de ses bienfaits celle-ci doit être bien gérée par un ensemble de règles et d'incitations cohérentes porté par une vision et supporté par des mécanismes de financement performants. En particulier, le Sénégal se classe 161ème sur 189 pays en 2015 quant à l'environnement réglementaire des affaires. Malgré des progrès rapides notables – le Sénégal était classé 171ème en 2014 – l'accès à l'électricité, l'obtention de permis de construire, l'enregistrement des propriétés, la protection des investisseurs, l'accès au crédit ou l'application des contrats (respect) demeurent faibles et/ou coûteux et représentent des obstacles importants à un développement économique fort au Sénégal. Si ces éléments ne sont qu'une partie des freins à la croissance, comme nous le discutons dans ce rapport en apportant une approche systémique centrée sur les villes, ils témoignent de progrès encore à accomplir pour aligner le cadre réglementaire avec les objectifs du Sénégal d'atteindre le statut de nation à revenu intermédiaire.

PART DE L'EMPLOI FORMEL ET INFORMEL DANS LA COMPOSITION DU PIB SÉNÉGALAIS

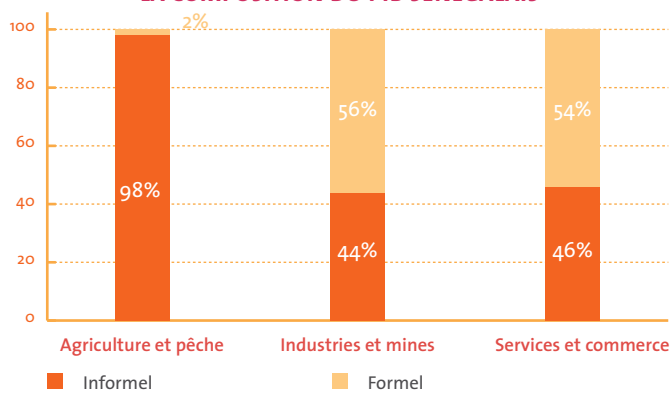


Fig. 10 : Part de l'emploi formel et informel dans la composition du PIB Sénégalais entre 2005 et 2009 (MEF 2011)

UNE MÉTROPOLE EN MUTATION FACE A DES DÉFIS STRUCTURELS

La capitale du Sénégal, Dakar, est le moteur de l'économie nationale. La région de Dakar abrite un quart de la population du pays et près de 50% de sa population urbaine. En 2008, elle concentrait 46% des fonctionnaires sénégalais, 97% des salariés du commerce et des transports, 96% des employés de banque, 95% des entreprises industrielles et commerciales et 87% des emplois permanents. Aujourd'hui elle génère aux alentours de 55% du PIB du Sénégal. La répartition inégale des activités entre les villes sénégalaises est également illustrée par les données sur la patente⁵ dont le produit revient en totalité aux communes. 87% des produits de la patente sont recouverts dans les 7 unités constitutives de la région de Dakar pour un rapport de population d'environ 50%. En d'autres termes le Sénégal est caractérisé par une macrocéphalie urbaine (UN Habitat 2008). Et, Dakar continue d'être une terre de migration aujourd'hui malgré le nombre plus faible d'épisodes de sécheresse depuis le début des années 2000 qui en avaient initialement fait une destination de choix avec près d'un million de migrants entre 2000 et 2004 (DPEE 2004).

Toutefois, la métropole de Dakar fait aujourd'hui face à un certain nombre de problèmes qui limitent son potentiel

effet d'entraînement sur le reste du pays. Ces problèmes l'empêchent également d'accéder pleinement au rôle de capitale régionale auquel elle peut prétendre et qui la mettrait en concurrence avec des villes comme Lagos et Abidjan. Dakar, comme de nombreuses métropoles, doit répondre à des urgences telles que venir en aide aux populations affectées par les inondations récentes. Cela nécessite donc de mettre au point des mécanismes qui lui permettent de répondre à de tels besoins à très court terme. Cependant des actions structurelles de plus long terme dont les retombées positives ne sont pas immédiates mais s'étalent dans le temps sont également nécessaires, en partie d'ailleurs pour diminuer les besoins d'interventions d'urgence et faire de Dakar une ville inclusive et résiliente. C'est sur ces problématiques structurelles que le rapport tente d'apporter un éclairage. Parmi ces défis auxquels Dakar doit faire face on trouve (i) la gestion d'afflux de migrants malgré des ressources financières et des infrastructures limitées, (ii) la maîtrise de sa forme urbaine afin de pouvoir continuer d'offrir logements et accessibilités aux opportunités économiques à ses résidents et enfin (iii) la réduction des inégalités, divisions et vulnérabilités.

I. DENSITÉ UN MANQUE DE STRUCTURE ET DES INVESTISSEMENTS LIMITÉS

Avec 4 649 habitants/km² ou 46 habitants/hectare (un habitat 2012), Dakar est une agglomération dont la densité moyenne est modérée en comparaison de métropoles comme Paris (80,9 habitants/hectare) par exemple (apur 2004). La manière dont ces populations sont organisées dans l'espace urbain en 2012 d'après la base de données Landscan (Bright, Rose, and Urban 2013) est particulière comme en témoigne la Figure 11. On s'aperçoit en effet que Dakar présente deux pics de densité, au niveau du

plateau considéré comme le centre-ville puis plus loin aux alentours de 10km du centre-ville. Le déclin très rapide des densités entre ces deux pics correspond aux quartiers aisés de Fann notamment. A partir du kilomètre 16, les densités de population décroissent de nouveau brutalement. Or, la somme des populations situées dans ces banlieues plus lointaine de la région de Dakar sont loin d'être négligeables avec environ 450 000 habitants soit environ 15% de la population de Dakar évaluée à près de 3 millions. Ain-

^{5/} 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 exerçant à l'intérieur du pays.

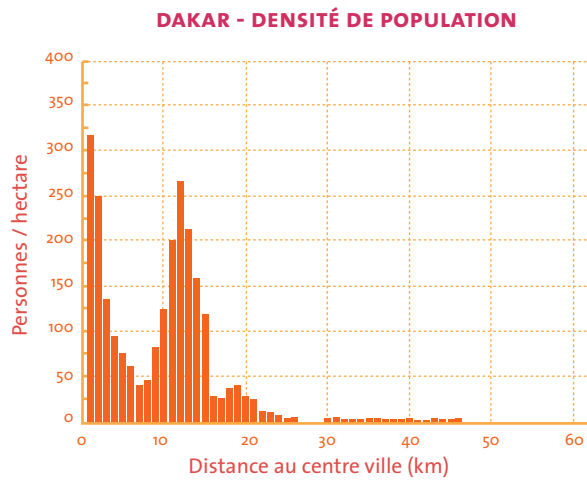


Fig. 11: La densité de la population de Dakar

si, on peut distinguer deux zones bien distinctes dans Dakar : une ville structurée et dense autour de la péninsule à laquelle on peut ajouter un second pic de densité jusqu'à 16 kilomètres du centre puis une zone peu structurée et étalée caractérisée par de faibles densités résidentielles à l'Est, là où les réserves foncières sont les plus importantes.

La croissance rapide de Dakar à un niveau de développement économique faible implique que les infrastructures physiques nécessaires pour tirer profit des économies d'agglomération sont sous-financées. Cela signifie aussi que la congestion (automobile mais aussi en termes de logement) est plus difficile à gérer pour les gouvernements. Plus spécifiquement, même si le Sénégal investit plus en capital (27.41% du PIB en 2014) que la moyenne des pays Africains Sub-Sahariens (19.76% du PIB en moyenne en 2014), elle reste nettement plus basse en comparaison à d'autres pays en développement ou émergents (31.88% du PIB en 2014). Par exemple, les pays d'Asie de l'Est tels que la Chine, le Japon ou la République de Corée ont augmenté leurs investissements dans les infrastructures durant les périodes de

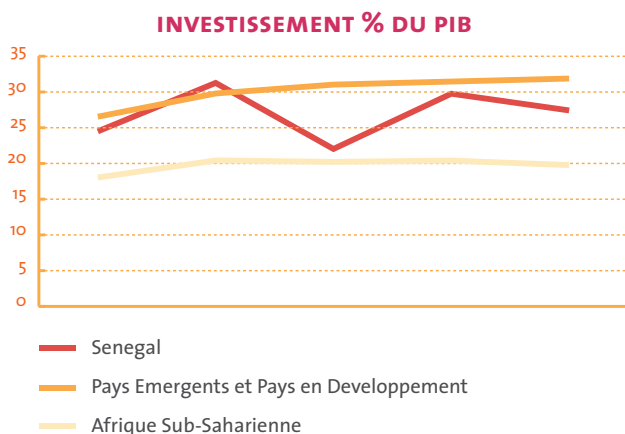


Fig. 12: Investissements comme % du PIB - Source FMI

croissance urbaine rapide. En Chine, les investissements (infrastructure, logement, bâtiments de bureaux) sont passés de 35% du PIB en 1980 à presque 48% en 2014, accompagnant ainsi la hausse rapide des populations urbaines de 18% en 1978 à 52% en 2012. Au niveau urbain on retrouve la même conclusion : les villes en Afrique ont des niveaux d'infrastructure par habitant plus faibles qu'ailleurs dans le monde. Le ratio présenté sur la Fig. 13 : Ratio d'infrastructure par tête approximé par l'intensité lumineuse mesurée à 2h du matin dans diverses villes du monde (Bright, Rose, and Urban 2013; NOAA 2013) est construit à partir de l'intensité lumineuse mesurée par des satellites de la NASA à 2 heures du matin (NOAA 2013) et représente une approximation des investissements en infrastructures dans de nombreuses villes du monde. Si l'on compare de nouveau Dakar et Barcelone qui ont une taille de population très similaire, on constate que Barcelone est environ neuf fois mieux doté en infrastructures. De plus, le modèle de développement spatial de Dakar basé sur un usage extensif du sol place une contrainte additionnelle sur les finances publiques, puisque le cout des infrastructures – et notamment les réseaux – par habitant augmente drastiquement avec des densités urbaines faibles (Transportation Research Board - NRC 2002).

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, génère 85 % des recettes douanières, et alimente 40 % du budget de l'état. Le trafic du port de Dakar demeure relativement stable depuis 2002 voire en légère

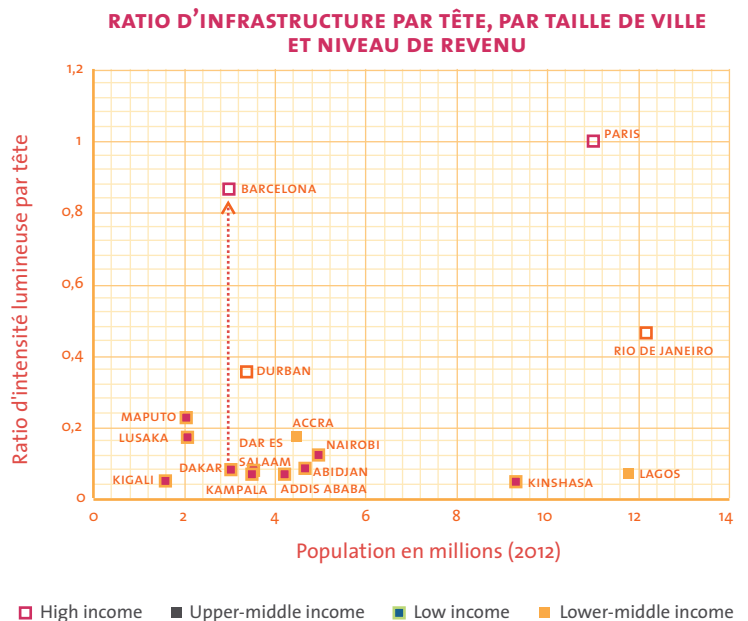


Fig. 13 : Ratio d'infrastructure par tête approximé par l'intensité lumineuse mesurée à 2h du matin dans diverses villes du monde (Bright, Rose, and Urban 2013; NOAA 2013)

hausse en tonnage et les échanges avec le Mali à travers le Port de Dakar ont augmenté très nettement sur la même période. Le panier de la ménagère sénégalaise reste d'ailleurs 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, conteneurs), 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. Le port de Dakar est classé 110ème sur 155 ports en 2012 (Harding, Pálsson, and Raballand 2007).

Le gouvernement sénégalais affiche sa volonté de moderniser le port de Dakar par de nouveaux investissements et de nouvelles perspectives liées à l'exploitation de minerais via:

- Une concession de 25 ans qui vient d'être attribuée au groupe français Necotrans (mai 2014), avec des investissements programmés pour moderniser le système d'exploitation portuaire à hauteur de 40 Md FCFA.
- 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), qui donne la perspective d'un renforcement des infrastructures sur le port en eaux profondes de Bargny au sud de la Région de Dakar.

II. DISTANCE DÉFICIT D'ACCESSIBILITÉ

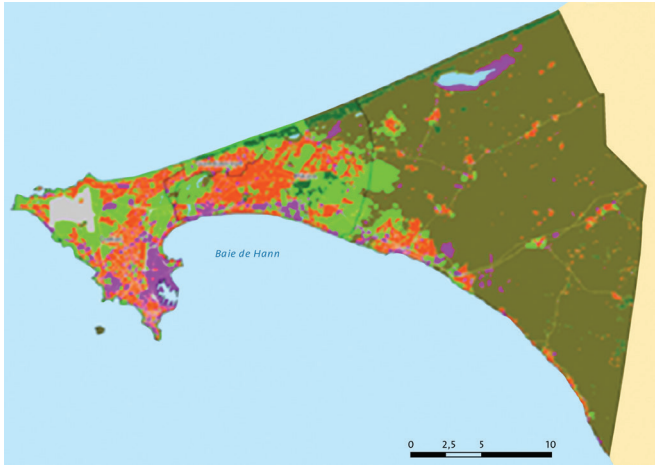
Fragmentation et manque de maîtrise du développement de la ville

Dakar subit une expansion urbaine peu maîtrisée. Entre 1988 et 2008 l'usage des sols a évolué considérablement notamment sous la pression migratoire. En particulier, on a assisté à une conversion accélérée des surfaces non bâties ou recouvertes de végétation en zones bâties. Les surfaces bâties ont augmenté de 29km² entre 1988 et 2008 soit une variation de 52,4% (Wang, Montoliu-Munoz, The Geoville Group, and Gueye 2009). La Fig. 14: Changement de l'usage des sols entre 1988 and 2008 dans la région métropolitaine de Dakar (Wang, Montoliu-Munoz, The Geoville Group, and Gueye 2009) permet de voir la distribution géographique de ces nouvelles zones urbaines (résidentielles et non résidentielles). Si une fraction non-négligeable d'entre elles a « rempli » des zones non bâties dans la ville de Dakar, notamment autour de l'aéroport, et à la frontière entre Dakar et Pikine, une large part est localisée en périphérie de métropole dans les villes de Pikine et Guédiawaye. Ces zones périphériques se situent loin du centre-ville de Dakar et de la pointe de la Presqu'île qui continue d'accueillir la majorité des zones industrielles et commerciales (en violet sur la Fig. 14: Changement de l'usage des sols entre 1988 and

2008 dans la région métropolitaine de Dakar (Wang, Montoliu-Munoz, The Geoville Group, and Gueye 2009)) et donc des opportunités économiques. En parallèle, la population de l'agglomération de Dakar a augmenté de plus de 70% durant la même période. On ne peut donc pas conclure à un étalement urbain où la croissance des surfaces urbaines (52.4%) dépasserait celle de la population. En revanche la croissance des populations péri-urbaines de Guédiawaye et Pikine (+90%) ainsi que des populations situées en zones rurales dans le département de Rufisque (+80%) ont dépassé la croissance des populations de Dakar (+60%), indiquant un phénomène de péri-urbanisation.

Cette urbanisation non-maîtrisée mène vers une métropole déséquilibrée en lieux d'emplois et de logement. Les activités commerciales, administratives et institutionnelles sont concentrées au niveau du Plateau et de Fann donc au sud de la pointe de la Presqu'île de même que la majorité des services et équipements publics. Les zones industrielles quant à elles sont distribuées de manière légèrement plus homogène entre les villes de Dakar, de Pikine et de Rufisque.

1988



- Residential areas
- Non-residential urban areas
- Transport units
- Green urban areas
- Forest
- Water
- Agricultural areas

2008

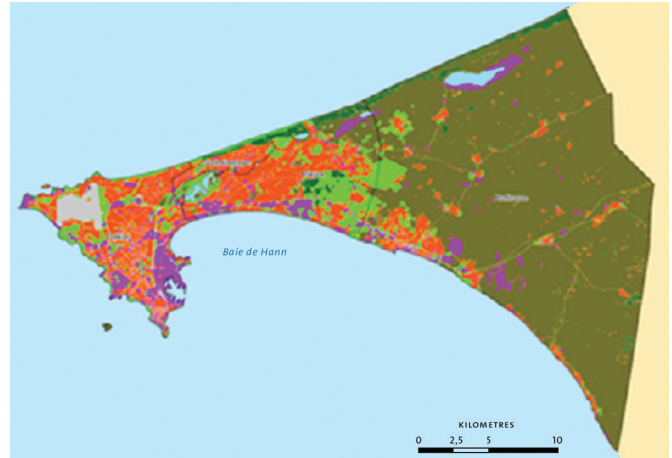


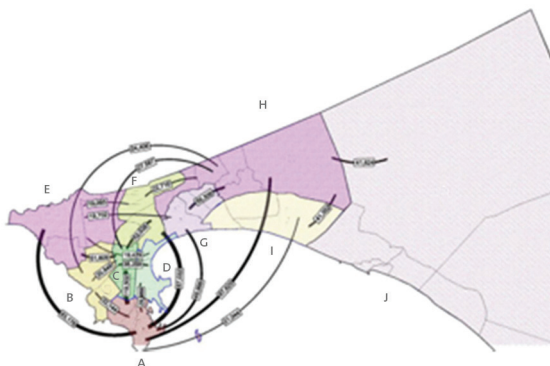
Fig. 14: Changement de l'usage des sols entre 1988 and 2008 dans la région métropolitaine de Dakar (Wang, Montoliu-Munoz, The Geoville Group, and Gueye 2009)

que mais demeurent très concentrées géographiquement le long du littoral. On les trouve aux alentours du Port et le long du littoral Sud. Le reste du territoire est dominé par les zones résidentielles qui continuent de s'étendre vers l'Est. Ce déséquilibre territorial entre emplois/services publics et résidences crée des besoins de mobilité pendulaires élevés entre la périphérie et le centre majoritairement (Figure 15) ce que l'étalement urbain, les faibles densités résidentielles à Fann et dans les banlieues lointaines ainsi que la géographie particulière de Dakar en forme d'entonnoir contribuent à alimenter. En conséquence les distances de déplacements moyennes sont élevées, de l'ordre de 5.6km/par déplacement motorisé en 2003 (CETUD 2007) sachant qu'en moyenne les Dakarais réalisaient environ trois déplacements par jour en 2000. Une enquête « ménages – déplacements » est en cours en ce moment même à Dakar et permettra de réactualiser ces statistiques dans un futur proche ; elle n'est malheureusement pas encore totale-

ment disponible. Des premiers résultats montrent néanmoins que les zones périphériques en croissance rapide présentent des temps de déplacement moyens pour motif de travail très élevés, de l'ordre de 70 minutes, témoignage ici aussi d'un difficile accès aux opportunités économiques (CETUD 2014). Les flux de transport depuis ces zones sont d'ailleurs très fortement pendulaires (davantage que Pikine et Guédiawaye qui sont aussi des pôles attracteurs) et orientés vers le centre le matin.

La ségrégation grandissante entre zones résidentielles et zones d'emplois/services publics n'est pas problématique en soi, de nombreux auteurs argumentent même que la concentration d'activités économiques permet des économies d'agglomération (Duranton and Puga 2004), mais peut le devenir lorsqu'elle crée un déficit d'accessibilité. Or la mobilité à Dakar est très contrainte, avec près de 88% des déplacements effectués à pieds depuis les zones péri-

FLUX QUOTIDIENS DE DÉPLACEMENTS MOTORISÉS



- A: Plateau - Médina
- B: Fann / Point E / Amitié - Mermoz - Liberté
- 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: Guédiawaye - Thiaroye / Yeumbeul - Malika / Keur Massar
- I: Diamaguène - Mbao / Zone Franche - Thiaroye ? Mer - Ginaw Rail
- J: Rufisque - Bargny - Sébitkhotane - Sangalkam - Diamniadio - Yenn

Fig. 15: Flux quotidiens de déplacements motorisés dans l'agglomération de DAKAR en 2000 (EMTSU2000-, CETUD, 2007)

phériques dites en croissance rapide en 2014 (CETUD 2014). Sur l'ensemble de l'agglomération, la part de la marche à pieds comme mode de déplacements représentait en 2000 autour de 81% (CETUD 2001, 2007) selon l'enquête sur la mobilité, le transport et les services urbains à Dakar. Il s'agit de chiffres particulièrement élevé par rapport aux autres villes de la sous-région ; en effet, dans à Bamako, Niamey ou Ouagadougou, la part de déplacements effectués à pied est respectivement de 57%, 69% et 42% (Gordard 2013).

La prédominance de la marche à pieds comme mode de déplacement dans la région de Dakar trouve ses raisons dans la faiblesse des taux de motorisation, dans l'insuffisance, la faible qualité et la cherté des offres de transports publics relative aux revenus des résidents de la région de Dakar. La standard disclaimer montre ainsi que, comparé à une sélection de 10 villes Africaines, les taux de motorisation à Dakar demeuraient faible en 2007. La situation évolue et à mesure que les revenus moyens s'accroissent, les ménages dakarois s'équipent en conséquence (Lhomet 2014).

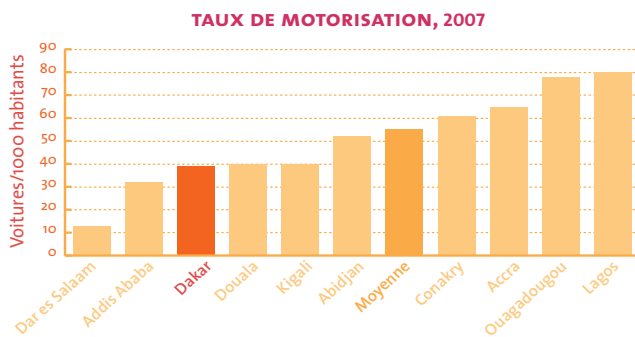


Fig. 16: Taux de motorisation (voitures/1000 habitants) dans une sélection de 10 villes africaines en 2007, (Kumar and Barrett 2008)

En 2008 l'ensemble des bus et minibus circulant dans la région de Dakar représentaient 65% des déplacements mécanisés tandis que les taxis et voitures particulières comptaient pour moins de 25% (CETUD 2007). Le transport mécanisé, public ou privé souffre de l'impact de la congestion qui diminue les vitesses – entre 10 et 15km/h pour les bus (UN Habitat 2008) – augmente les temps de transports et en conséquence les coûts. Ici, outre le faible niveau d'investissement et de maintenance des routes (CETUD 2007), la géographie de Dakar et la concentration des activités dans le département de Dakar jouent un rôle

important : sa forme physique en forme d'entonnoir crée ce que le CETUD appelle un « piège parfait pour la mobilité », à savoir des goulots d'étranglement au niveau de Pikine combinés à des zones résidentielle toujours plus distantes du centre-ville. En 2000 il était estimé que plus de 200 000 heures ont été perdues chaque jour dans les embouteillages, représentant selon certaines estimations jusqu'à 4.6% du PIB du Sénégal (UN Habitat 2008).

Le conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD) a bien identifié le risque de fragmentation géographique pour une mobilité urbaine durable et inclusive. Notamment le CETUD a bien diagnostiqué la déconnexion géographique entre zones résidentielles et zone d'emploi comme facteur important affectant la mobilité à Dakar. Il est cependant à craindre que bien que le diagnostic soit juste, les solutions pour y remédier déçoivent.

Le CETUD gère l'ensemble du transport urbain dans l'agglomération de Dakar depuis 1997, date de sa création. Il est en charge du développement stratégique du secteur transports et notamment du Plan de Déplacement Urbain de Dakar. La qualité du travail mené et en particulier de ses analyses prospectives à l'horizon 2025 fait que l'existence de cet organisme représente une véritable opportunité pour le développement cohérent de la région. Les transports urbains à Dakar sont d'ailleurs en pleine métamorphose sous l'impulsion du CETUD avec l'étude de faisabilité et la mise en œuvre prochaine de deux lignes de Bus Rapide en site propre (BRT).

En particulier les différents projets du Plan Sénégal Émergent (PSE) consistant à promouvoir le polycentrisme à travers en particulier les « Pôles Urbains » présentent le risque d'accroître le déséquilibre entre emplois et résidences en espérant l'arrivée d'activités économiques dans ces nouvelles zones. Il y a fort à craindre que ce développement synchronisé espéré échoue et que ces pôles urbains aggravent la déconnexion entre emplois et zones résidentielles. Des projets similaires ont été développés dans les périphéries de villes telles le Caire et Mexico, qui faute de connectivité efficace entre lieux de vie et de travail ont perdu leur attractivité et sont même devenus obsolètes.

III. DIVISION INÉGALITÉS ET VULNÉRABILITÉS

Des vulnérabilités qui affectent en premier lieu les pauvres et les derniers arrivants

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, d'occupation des sols et de l'accès au foncier. Elle concernerait 49 % des logements. Dans une perspective dynamique, 40% des nouveaux arrivants entre 1988 et 2008 se seraient localisés dans des zones où le risque d'inondation est élevé (World Bank 2010) principalement dans les zones humides des villes de Pikine et Guediawaye (Fig. 17: Lieux de résidences des nouveaux arrivants à Dakar entre 1999 et 2008 et risques d'inondations. Une large part des nouveaux arrivants s'est localisée dans les zones périphériques de Dakar où les risques d'inondations sont élevés (en particulier à Pikine et Guediawaye) ; World Bank (2010) based on (Wang, Montoliu-Munoz, The Geoville Group, and Gueye 2009).) mais dont le caractère inondable n'était pas visible en temps de sécheresse (entre 1970 et 2005). Or depuis les années 2000 on estime que chaque année entre 100 000 et 300 000 personnes sont affectées durant la saison des

pluies dans la région de Dakar. Les épisodes d'inondation récents de 2005, 2009 et 2012 ont mis en lumière des coûts économiques et humains astronomiques. Les inondations de 2009 dans la région de Dakar ont affectées environ 30 000 habitations aujourd'hui abandonnées pour la plupart et coûté aux alentours de 82 millions de dollars en pertes et dommages. Peu de contrôles ont été exercés de la part des autorités afin de prévenir l'installation de nouveaux arrivants dans ces zones à risque. De plus 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 contraints⁶. Les résultats sont mitigés et la priorité est accordée au maintien des populations dans les zones

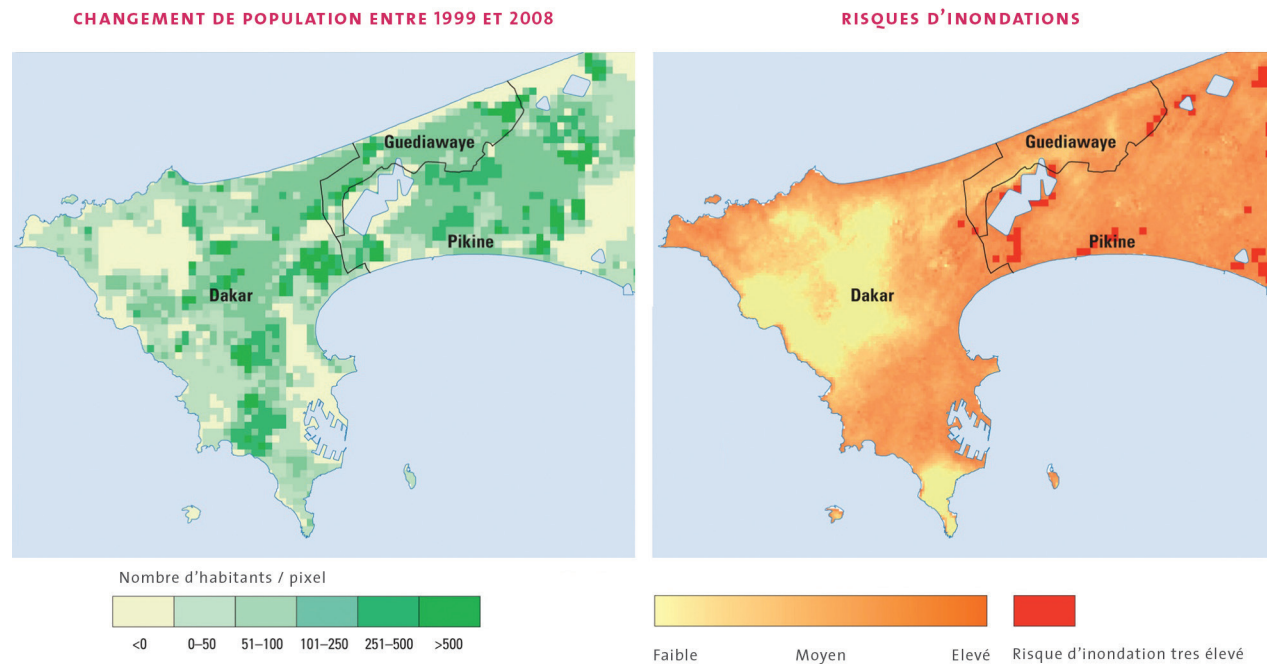


Fig. 17: Lieux de résidences des nouveaux arrivants à Dakar entre 1999 et 2008 et risques d'inondations. Une large part des nouveaux arrivants s'est localisée dans les zones périphériques de Dakar où les risques d'inondations sont élevés (en particulier à Pikine et Guediawaye) ; World Bank (2010) based on (Wang, Montoliu-Munoz, The Geoville Group, and Gueye 2009).

6/ 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.

moyennant l'aménagement d'infrastructures de drainage à la hauteur des enjeux.

Les zones inondables sont habitées par les populations les plus pauvres. En comparant les cartes de niveaux de risque (Fig. 17: Lieux de résidences des nouveaux arrivants à Dakar entre 1999 et 2008 et risques d'inondations. Une large part des nouveaux arrivants s'est localisée dans les zones périphériques de Dakar où les risques d'inondations sont élevés (en particulier à Pikine et Guediawaye) ; World Bank (2010) based on (Wang, Montoliu-Munoz, The Geo-ville Group, and Gueye 2009).) et de profils socio-écon-

miques par district (Figure 18), on constate que les zones à haut risque d'inondation sont également celles qui sont en priorité habitées par les populations les plus pauvres. Cette situation n'est pas de typique de Dakar et se retrouve dans de nombreuses villes de pays en développement. Ainsi les populations les plus pauvres cumulent de nombreux handicaps puisqu'outre la vulnérabilité aux inondations, elles souffrent d'un faible niveau d'accessibilité aux opportunités économiques concentrées majoritairement dans le département de Dakar puisqu'elles en sont loin géographiquement et que leurs revenus sont en moyenne trop faibles pour pouvoir bénéficier du transport public.

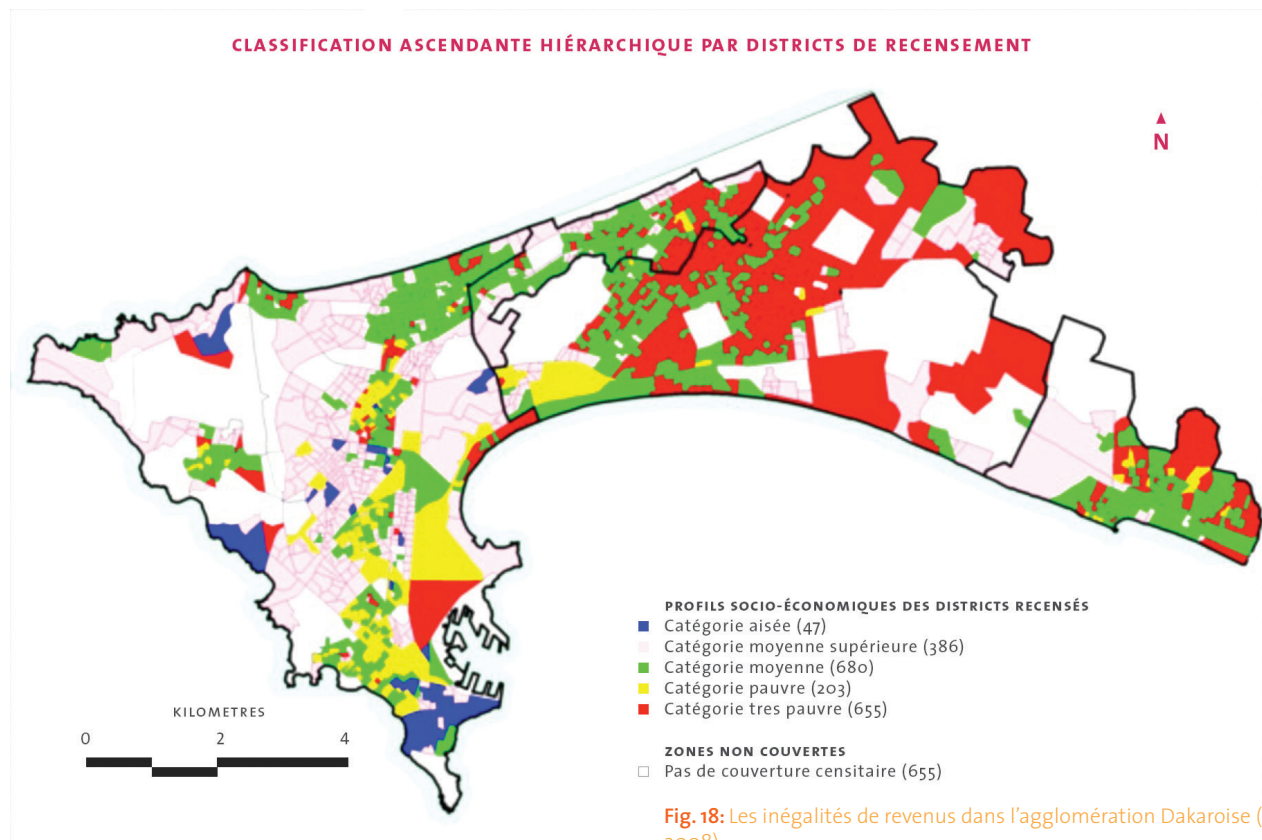


Fig. 18: Les inégalités de revenus dans l'agglomération Dakaroise (ANSD 2008)

Des divisions créées par le système foncier et par la politique d'habitat

La pénurie de logement dans la région de Dakar mène à l'étalement urbain, au développement anarchique de l'agglomération ainsi que l'informalité. La cherté du foncier combinée à des revenus limités et à un système financier très étroit limite la densification du bâti. La cherté du foncier s'explique par l'afflux massif de migrants ruraux ou d'autres villes et par la géographie de Dakar qui limite la disponibilité foncière^{7/}. Un autre élément important expli-

catif de la cherté du logement et du foncier à Dakar tient en l'absence de structure en charge de l'aménagement foncier en dehors du MHU 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. En conséquence tout ménage acquéreur potentiel

7/ Les migrants jouent également un rôle non-anecdotique dans la cherté du foncier. 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 (Tall 2002)

de foncier est poussé vers la périphérie de Dakar dans des zones où l'accessibilité aux emplois est limitée et où la mobilité est contrainte. En parallèle, l'agglomération dakaroise qui pourrait se développer sur un modèle similaire à Hong Kong ou Singapour (d'autres métropoles contraintes géographiquement) ne parvient pas à transformer ses importantes valeurs foncières en habitat collectif et en densité de bâti, malgré la présence de bâtiments de plusieurs étages dans le département de Dakar.

Un marché financier embryonnaire qui ne permet pas le développement d'un secteur immobilier viable. L'une des raisons possibles au fait que peu d'opérateurs investissent dans la construction de logements collectifs dans la Presqu'île ou dans les Départements directement adjacents tient en l'étroitesse du marché financier. En particulier le «Center for Affordable Housing Finance in Africa» indique que 80% des demandes de prêts au secteur bancaire pour les entreprises Micro, petites et de moyenne taille sont refusées faute de collatéral (CAHF 2014). De plus, le Sénégal se classe parmi les derniers pays Africains en termes de montants de prêts immobilier par unité de PIB – 0.07% du PIB en 2013 – loin derrière le Kenya (3.45%), l'Ouganda (0.90%), ou le Nigeria (0.58%) et le Ghana (0.45%) pour citer des voisins plus proches (CAHF 2014). Une autre possibilité est le coût de la construction prohibitif qui malgré des valeurs foncières importantes ne permet pas de réaliser de plus-values. Plus de recherche sur cette question serait nécessaire mais il est probable que les deux aient un rôle important.

La demande en logement est pour sa part, sous la contrainte de la faiblesse du nombre de ménages solvables (Fig. 19: Répartition des ménages par strates de revenus (CAHF 2014)) et du faible taux de bancarisation de la

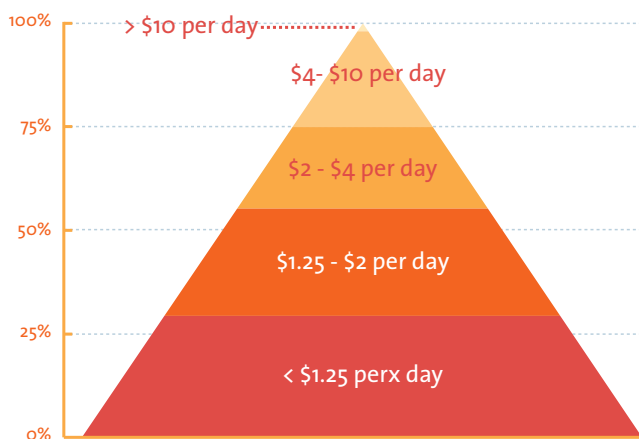


Fig. 19: Répartition des ménages par strates de revenus (CAHF 2014)

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 souscrits pour acquérir un logement neuf ; 1,8 % des ménages ont souscrit un prêt pour l'auto construction. En revanche, 26 % des ménages sénégalais auraient obtenu un prêt de leurs parents ou amis dont une partie pour le logement⁸.

L'autopromotion et l'auto construction ont répondu à cette pénurie de logement, ce secteur a des limites, notamment au regard de sa faible organisation. Le taux d'auto-construction de logements au Sénégal et à Dakar dans une moindre mesure, sans architecte, est très élevé de l'ordre de 80% (CAHF 2014) avec des coûts de construction en moyenne inférieurs à 56 000\$. Mais cette modalité de production de logement ne permet pas de combler le déficit chronique à Dakar estimé aux alentours de 200 000 unités et qui croît à 10% par an et surtout l'utilisation de parcelles pour du logement de basse densité pousse les nouveaux arrivants encore plus en périphérie et donc dans des zones de faible activité économique. En réponse à ce déficit de logement le gouvernement Sénégalais a mis en place depuis longtemps une série d'initiative de production de logement public et social. Récemment le programme « une famille, un toit » a vu le jour. Dans le passé cependant les résultats de ce type d'initiative se sont révélés modestes. 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.

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 : les estimations varient entre 30 % (CAHF 2014; UN Habitat 2008) et 60% (FDV and Urbaplan 2011) de la superficie de l'agglomération dakaroise. UN Habitat (2008) estime le taux d'irrégularités des structures à 21,76% dans l'agglomération de Dakar, principalement concentré dans le département de Pikine (42.42%). La lenteur et la complexité des procédures administratives pour obtenir un permis de construire y contribue largement également. Le rapport 2015 'Doing Business' de la Banque Mondiale indique ainsi que pas loin de 13 procédures sont nécessaires et que le temps d'attente avant l'attribution du permis est d'environ 200 jours soit 42 de plus que la moyenne des pays d'Afrique Sub-Saharienne (World Bank 2014).

Dans une perspective de développement polycentrique et pour faire face aux enjeux d'accessibilité et de pénurie de logements le Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme

8/ Source : 2012 Global Financial Inclusion (Global Findex) - The World Bank

(MHU) annonce la création de 25 Pôles Urbains d'ici 2035, dont 5 dans la zone qualifiée de prioritaire de Dakar-Thiès-Mbour. Ces pôles Urbains s'apparentent à la création de villes nouvelles notamment en périphérie de Dakar et visent au développement concerté d'activités économiques conjointement à de larges projets d'habitat. Si l'on

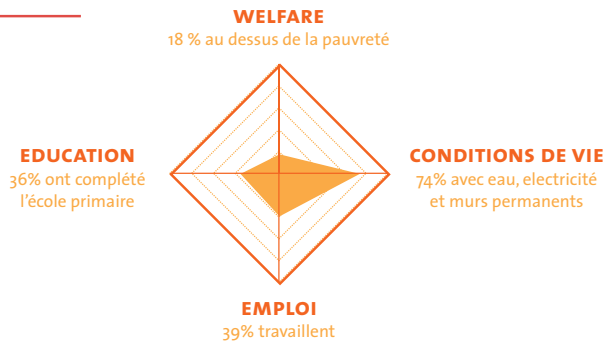
peut saluer la prise de conscience et l'initiative de création des pôles urbains, il convient de se méfier de ces grands projets qui n'ont pas historiquement rencontrés de francs succès et qui se sont traduits à long terme par des parcs de logement sous-utilisés et largement déconnectés des opportunités économiques.

Conditions de vie dans les zones d'habitat spontané

Bien que le phénomène de l'habitat spontané à Dakar soit massif, il est cependant important de noter que les conditions de vie qui y prévalent ne sont pas désastreuses, en comparaison tout du moins de celles qui sont rencontrées dans les bidonvilles de Nairobi ou de Johannesburg (Gulyani, Talukdar, and Jack 2010). Gulyani, Bassett et Taludkar (2014) ont réalisé une comparaison détaillée entre les bidonvilles de Dakar et Nairobi à partir de données collectées

par la Banque Mondiale en 2004. Leurs conclusions sont que malgré des taux de pauvreté bien supérieurs et des niveaux d'éducation très inférieurs, les résidents des zones de bidonville à Dakar ont des conditions de vie meilleures (notamment en termes d'accès aux infrastructures de base (eau, électricité, construction en dur).

DAKAR



NAIROBI

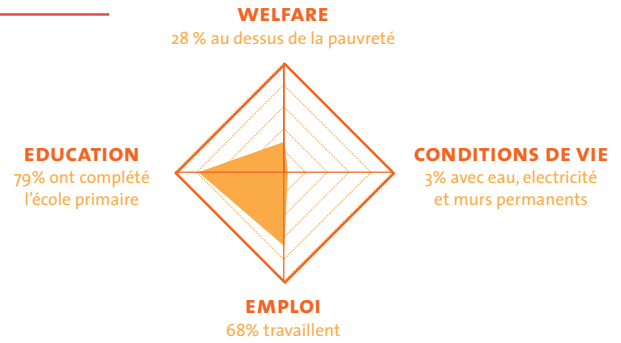


Fig. 20: « Development diamonds » comme présentés par Gulyani et al. (2014). Comparaison des bidonvilles à Dakar et Nairobi en fonction de l'accès de leurs habitants aux infrastructures, de leur niveau d'éducation, du taux de pauvreté et de leur statut d'emploi.

IV. APPROCHE MÉTROPOLITAINE GOUVERNANCE ET FINANCEMENT

Le Grand Dakar avec ses 2,7 millions d'habitants requiert une vision globale et des mécanismes de coordination et de mutualisation budgétaires afin de tirer profit de ses potentialités économiques, dans le nouveau contexte apporté par l'Acte III de la Décentralisation.

La gouvernance métropolitaine du grand Dakar constitue un enjeu important pour le renforcement de la compétitivité de Dakar dans l'ensemble ouest-africain. La nouvelle étape encore à franchir en matière de décentralisation renvoie à un paysage institutionnel du Grand Dakar caractérisé par l'émiettement des responsabilités et des moyens, tant au niveau local⁹ que central¹⁰, qui répond de manière insatisfaisante aux enjeux soulevés dans le PSE.

Dakar est la seule ville à dégager une épargne conséquente, gage d'une capacité d'investissement. Cette situation s'explique fondamentalement par la concentration des ressources fiscales à Dakar, et notamment, en valeur, au niveau de la patente (l'impôt pesant sur les entreprises); 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. En parallèle, la taxe foncière qui devrait être l'impôt local par excellence rapporte peu (2 675 FCFA par habitant à Dakar, soit aux alentours de 5US\$), du fait principalement des difficultés d'identification des contribuables, mais aussi à cause de logiciels défectueux et surtout des exonérations et abattements substantiels.

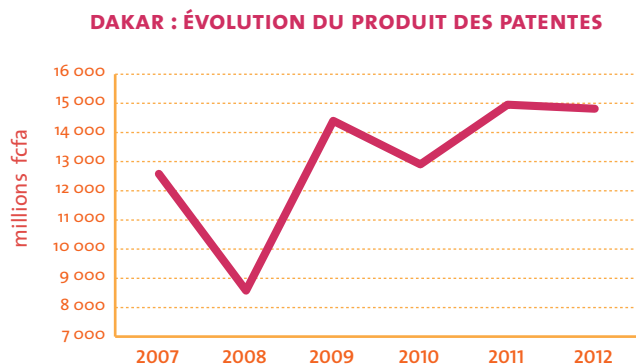


Figure 21 - Dakar: Evolution du produit de la patente

L'Acte III de la décentralisation pourrait créer un problème de disparités entre les nouvelles communes de plein exercice de Dakar. Les disparités de ressources existant entre les ex-communes d'arrondissement d'avant l'Acte III étaient en partie atténuées par la dotation de la Ville, et plus particulièrement par « 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 posée par l'Acte III entraîne de nouvelles disparités en termes de capacité de prise en charge des compétences transférées. Le manque d'un mécanisme de péréquation risquerait ainsi de créer des conflits potentiels entre Ville et Communes d'arrondissement.

Les ressources des 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 équivalent 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'île de Dakar jusqu'à Rufisque aurait dû représenter une bonne solution. Dotée de compétences correctes (planification urbaine, grande voirie, ordures ménagères), elle n'avait cependant aucune ressource fiscale, et dépendait de participations des communes 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 ainsi 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 Gué-

9/ 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

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

diawaye), et la CAR (Rufisque, Bargny, Diamniadio ainsi que les communautés rurales de Sangalkam et de Yène). Sans ressources propres, ces communautés ont du mal à se pérenniser.

L'Acte III de la décentralisation est l'opportunité remettre à plat la question de la gouvernance métropolitaine et de réfléchir à 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 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'avérerait donc indispensable¹¹.

Finalement, l'intercommunalité pourrait constituer une réponse potentiellement pertinente au risque de désagrégation communal. 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-dessus). 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 engagés.

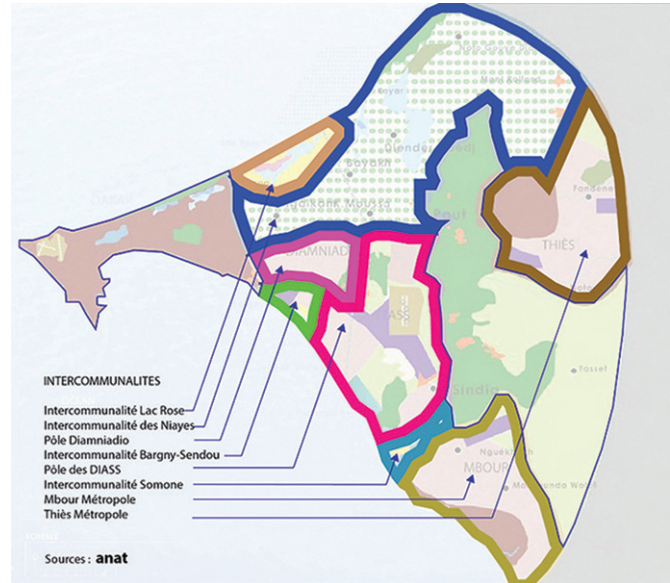


Fig. 22: Acte III - Intercommunalités

11/ 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'État qui assume encore une part importante des services. Difficulté de développer un espace métropolitain démocratique.

VILLES SECONDAIRES

UNE ABSENCE DE RELAIS À DAKAR SUR LE TERRITOIRE

Au moment de l'indépendance du Sénégal, en 1960, les villes secondaires constituaient le moteur du développement du pays. Le Sénégal était alors l'un des pays les plus urbanisés d'Afrique sub-saharienne, devant le Ghana et la Côte d'Ivoire. Il devait cette situation privilégiée notamment au lien étroit entre développement agricole et urbanisation qui avait conduit à faire émerger une armature urbaine relativement structurée et équilibrée. Ces villes dites secondaires ont été fortement impliquées dans le trafic le long du fleuve Sénégal et dans le développement de la production arachidière. Plus tard, la distribution spatiale de la population se caractérisera par le développement de villes le long de la côte.

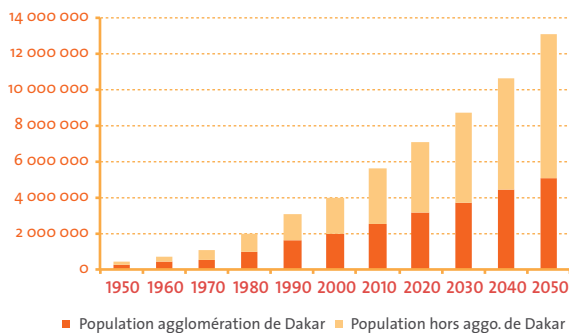


Fig. 23: Répartition de la population urbaine entre l'agglomération de Dakar et l'intérieur

Le déclin des activités agricoles des années 1970 ont fortement affecté le potentiel économique des villes secondaires. Les départements les plus affectés 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 conflit, les difficultés de passage via la Gambie, et l'irrégularité des liaisons maritimes et aériennes. 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'État au niveau de l'acquisition des intrants. Les régions de Thiès, Saint-Louis, Diourbel et Matham ont, eux, été moins durement touchés grâce notamment aux revenus liés aux activités touristiques, aux cultures irriguées, à la pêche, à la présence d'industries agroalimentaires en particulier pour Saint Louis, et aux industries extractives pour la région de Thiès.

Cette dépression économique s'accompagne d'une concentration de la pauvreté urbaine dans les villes secondaires et petites, dont les taux sont supérieurs à Dakar. Les villes secondaires constituent le premier relais de migration des populations rurales qui fuient la sécheresse et le déclin de la production agricoles (La part de la population urbaine résidant dans les villes secondaires a dépassé celle de Dakar en 2000). Cet afflux vers les villes secondaires, incapables d'offrir les conditions de vie à ces nouveaux arrivants, et en proie à un fort déficit en termes d'accès aux services urbains de base, a conduit à une concentration de la pauvreté urbaine. Les taux enregistrés (41.2%) sont beaucoup plus élevés qu'à Dakar (26.1%)¹².

TENDANCES DE LA PAUVRETÉ AU SÉNÉGAL

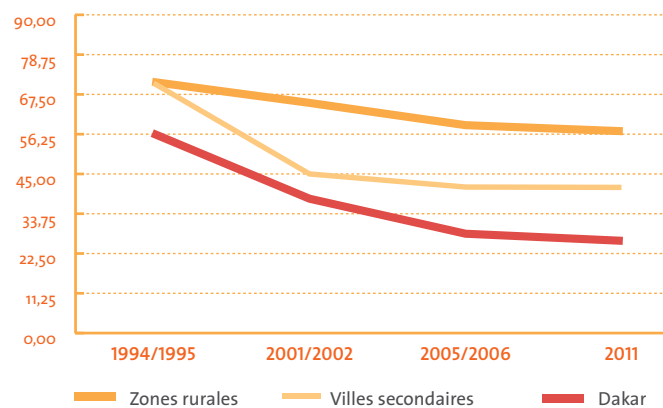


Fig. 24: Tendances de la pauvreté au Sénégal suivant les zones de résidences

La contribution des villes secondaires à l'économie sénégalaise demeure modeste. En effet, les villes secondaires ont des difficultés à développer des économies fortes et compétitives à l'image de la ville de Dakar. Les entreprises sont concentrées à 65% à Dakar, contre seulement 13% à Thiès. Les 9 régions restantes se partagent 22% des entreprises du pays (ANSD - RNEA 2012). Les villes secondaires demeurent otages d'une spécialisation économique historique. La Fig. 25: Distribution géographique du PIB du Sénégal (Russ, Barra, and Damania 2015). montre une forte concentration économique aux alentours de Dakar et la contribution limitée des villes secondaires au PIB du Sénégal.

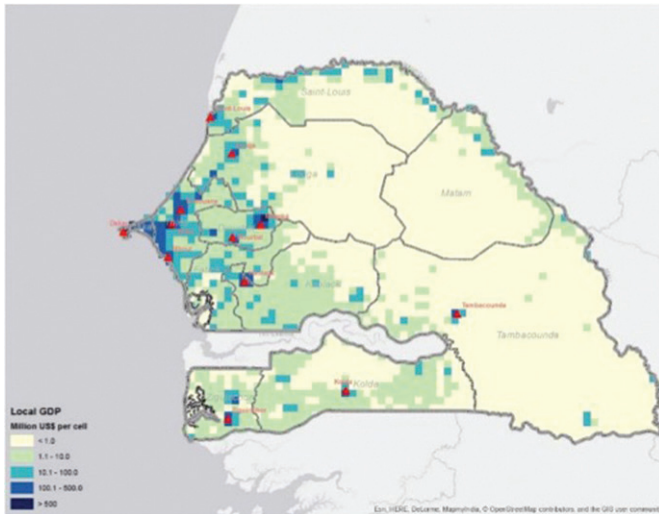


Fig. 25: Distribution géographique du PIB du Sénégal (Russ, Barra, and Damania 2015).

Les villes secondaires au Sénégal sont davantage vulnérables aux chocs économiques. La spécialisation historique des villes secondaires, leur dépendance à un secteur éco-

nomique (des secteurs tels que l'agriculture, les activités minières ou le tourisme) et le manque de diversification, les rend très vulnérables aux chocs économiques. Cette vulnérabilité pourrait mettre en péril des années d'efforts de développement économique et sociaux. Le cas de la production arachidière, marqué par le déclin de la productivité agricole et les crises climatiques, mais aussi l'insécurité et le conflit réduisant l'attrait du tourisme ont fortement affecté les efforts de réduction de la pauvreté et de développement économique.

A travers le plan Sénégal émergent, le gouvernement sénégalais entend promouvoir la contribution de l'ensemble des territoires au développement économique du pays¹³. Le PSE devrait constituer une opportunité pour les villes secondaires de devenir des relais importants de la stratégie de développement économique du Sénégal. Le PSE prévoit en effet une réorganisation de l'ensemble du territoire national en Pôles Territoires, avec l'objectif de favoriser l'intégration territoriale, ainsi que la préparation et la mise en œuvre de projets structurants.

I. UNE MEILLEURE CONNECTIVITÉ POUR EXPLOITER LES POTENTIALITÉS DU TERRITOIRE NATIONAL

CONNECTIVITÉ INTER-URBAINE ET DÉVELOPPEMENT DES VILLES SECONDAIRES

La dégradation continue des voies routières affectent la compétitivité régionale. Le réseau inter-urbain est caractérisé par une mauvaise qualité ou absence de routes qui affecte la mobilité des populations et constitue un obstacle majeur à l'échange des biens et services. En effet, selon Escribano et al (2010), plus de 50% des entreprises basées au Sénégal considèrent les problèmes liés au transport comme source de contre-performance économique. Ce taux place le Sénégal en cinquième position au sein d'un groupe de 26 pays africains affectés par ce problème (Fig.

26: Pourcentage des entreprises qui considèrent le transport comme une contrainte grave ou très grave à la performance économique (Escribano, Guasch, and Pena 2010)). Par ailleurs, la densité de routes au Sénégal se situe aux alentours de 76km de voies construites par 1000km², ce qui est en dessous de la moyenne de l'Afrique sub-saharienne (204km par 1000km²) (BAD/BM/Autorités Sénégalaises 2015). La durée des liaisons inter-urbaines sont parfois significatives ce qui entraîne une hausse des coûts de transport. Ceci constitue un obstacle majeur à l'implantation

13/ 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.

D. TRANSPORT

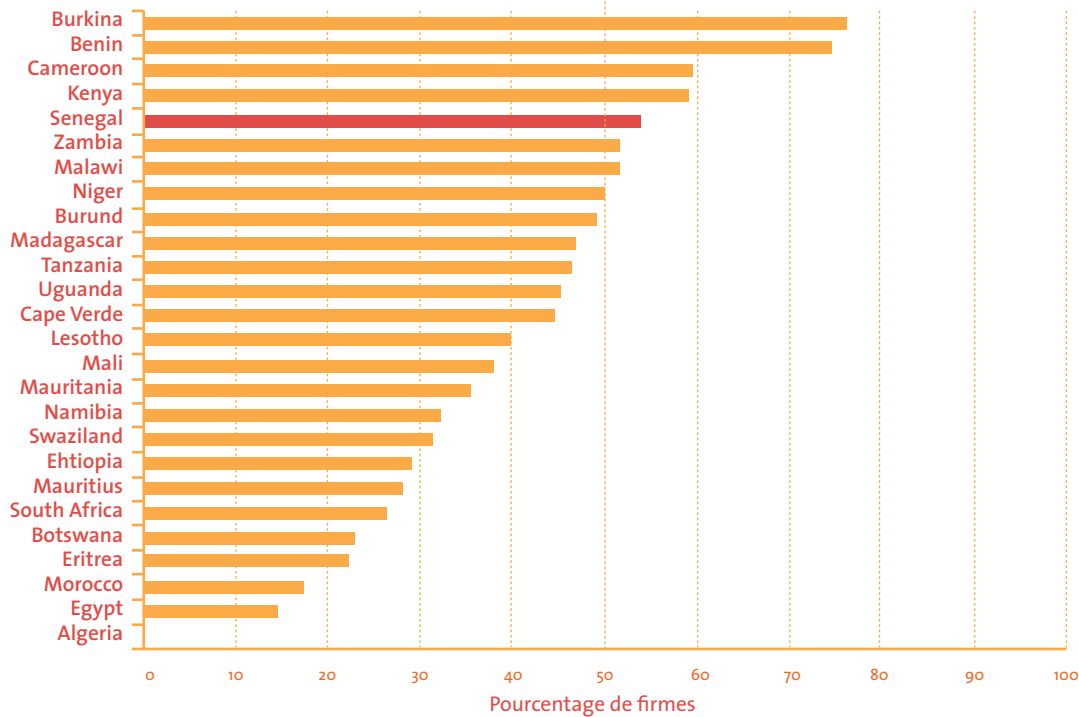


Fig. 26: Pourcentage des entreprises qui considèrent le transport comme une contrainte grave ou très grave à la performance économique (Escribano, Guasch, and Pena 2010)

d'entreprises dans ces régions et à l'investissement privé. Les coûts élevés du transport inter-urbain constituent un obstacle majeur à la compétitivité économique des firmes.

Le réseau de transport actuel parvient à desservir la plupart des villes mais son état dégradé constitue une entrave à la connectivité. Le réseau routier¹⁴ actuel du Sénégal assure le désenclavement relatif 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 principal¹⁵, 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 cependant pour la plupart dégradées, et affectent notamment les localités suivantes : (i) le nord de la Casamance, le long de la frontière avec la Gambie (Bignona, Marsassoum) en raison des contraintes de la route traversant la Gambie, (ii) le Nord-Est de Touba dans la région de Louga (Linguère, Dara), (iii) le long de la côte au Nord de Dakar, dans la ré-

gion de Tivaouane (Kayar, etc.). La Figure 27 montre ainsi la faible qualité des routes Sénégalaises: si certaines régions, notamment Dakar bénéficient d'un réseau en état acceptable, ce n'est pas le cas de nombreuses régions notamment à l'Est du pays. Le volet de droite de la Figure 27 montre par ailleurs que les coûts de transports de marchandises sont étroitement liés à la qualité de du réseau routier. D'après certaines estimations, la réduction des coûts de transports de 10% pourrait permettre un accroissement du PIB rural de 1.7% en permettant aux productions agricoles de trouver des débouchés sur les marchés locaux (Russ, Barra, and Damania 2015).

Malgré les progrès réalisés par certaines villes secondaires, notamment Thiès et Touba, les autres localités demeurent insuffisamment connectées, et donc isolées économiquement. L'analyse des données économiques et démographiques montre en effet que, hormis Dakar, les villes les plus dynamiques du Sénégal sont Thiès et Touba. Or, ces deux agglomérations bénéficient de conditions particulières qui

14/ 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 route14. 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 Ziguin-

chor. 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.

15/ 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.

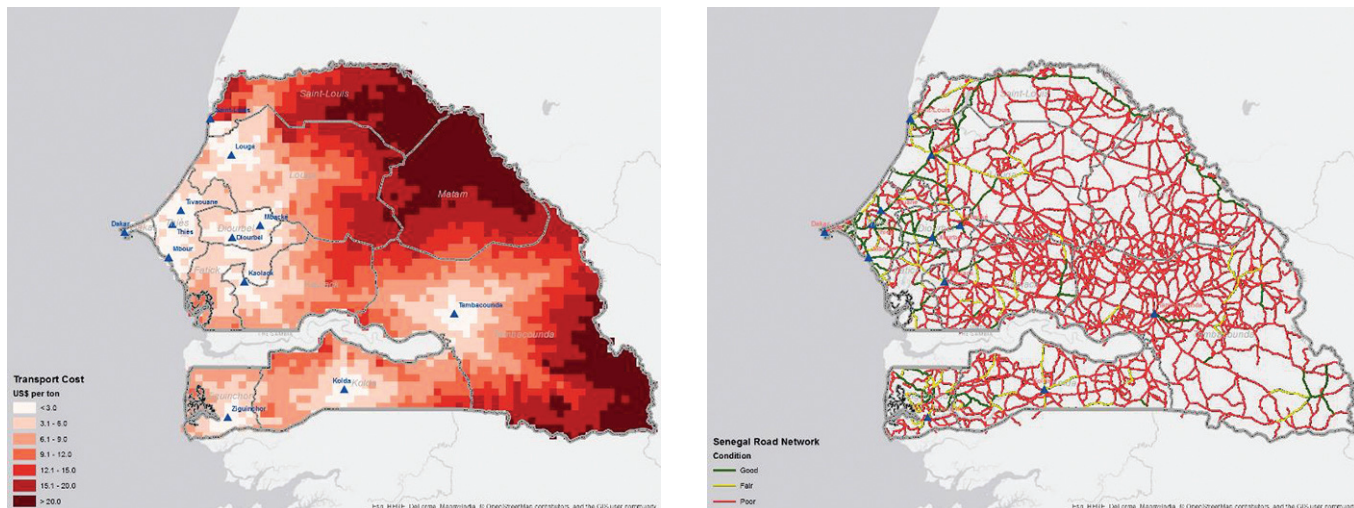


Fig. 27: Droite/ Etats des principaux axes routiers au Sénégal ; Gauche/ coûts de transport de marchandises aux marchés les plus proches (Russ, Barra, and Damania 2015).

CROISSANCE DES AGGLOMÉRATIONS DE PLUS DE 10 000 HAB. 1968 - 2010

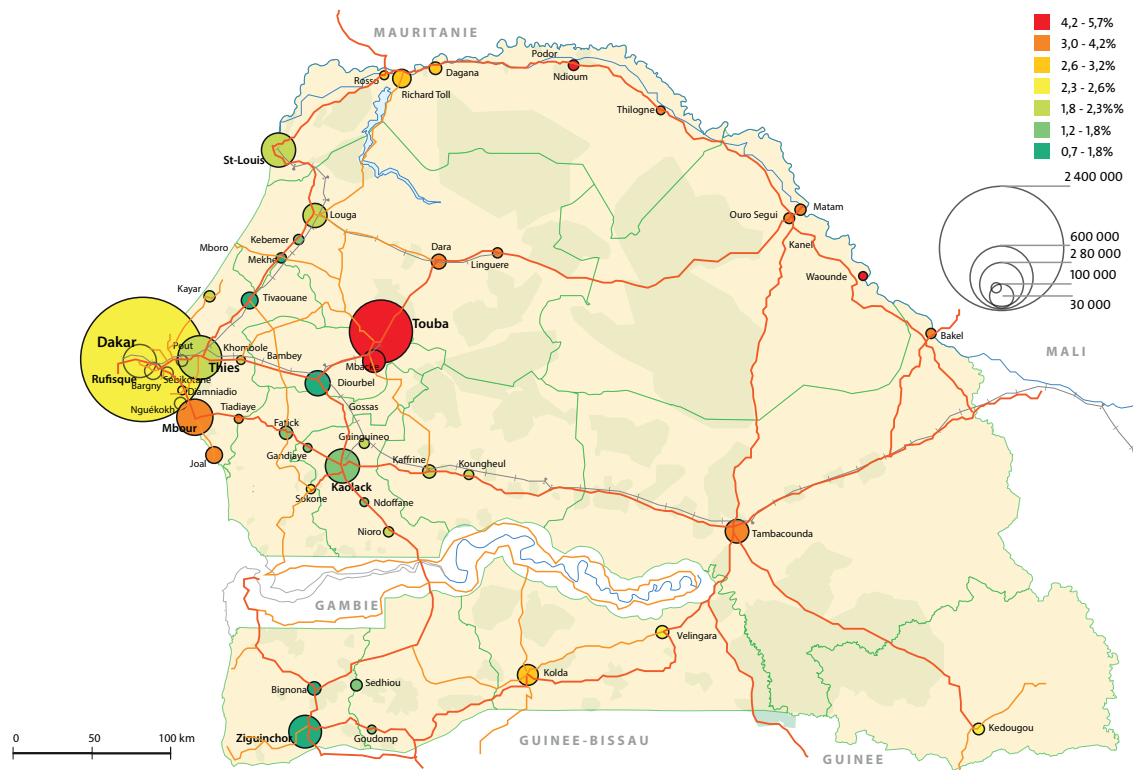


Fig. 28: Croissance des villes 2010-1998

leur permettent de se distinguer (*voir paragraphes et*). Les autres villes secondaires sont incapables d'assurer le relais territorial de Dakar et de s'imposer comme forces motrices économiques. Ces régions, à l'instar de la Casamance sont pénalisées par une certaine isolation vis-à-vis de Dakar et du reste du pays. Ces trois cas, Thiès, Touba et la Casamance, sont emblématiques du développement territorial du Sénégal moderne et témoignent tous d'une faible connectivité territoriale d'ensemble. Il est donc intéressant de s'y arrêter et d'en décrire brièvement les traits caractéristiques.

La ville de Thiès tire sa croissance économique du fait de sa proximité avec la ville de Dakar. Avec une population de 291 088 habitants, la ville de Thiès est la troisième ville la plus peuplée du Sénégal (ANSD 2010). Elle fonctionne comme une ville satellite de Dakar, dont elle est située à seulement 60 km. La proximité de Thiès par rapport à la capitale rend possible le transport des biens et services de manière efficiente et à un coût modéré. La ville bénéficie en effet d'un système de transport interconnecté avec Dakar et des aménagements qui résultent de la construction du nouvel aéroport Blaise Diagne. Par ailleurs, la ville de Thiès a bénéficié du prolongement de l'autoroute de Dakar jusqu'à Thiès qui a, d'une part, réduit le temps de transport entre les deux villes à un peu plus d'une heure, et d'autre part, a augmenté son attractivité et atténué la pression exercée sur Dakar en matière de logements et de services publics. Ces éléments font donc de la ville de Thiès la deuxième ville économique du pays après Dakar.

La santé économique fondée sur le tourisme religieux reste une exception. La ville de Touba, capitale religieuse du mouridisme, est aujourd'hui la deuxième ville la plus peuplée du Sénégal devant Thiès, Kaolack, Saint Louis et Ziguinchor avec une population estimée en 2013 à près de 550 000 habitants (2007). L'histoire de Touba, sa croissance et la migration dont elle a bénéficié, fait figure de cas particulier au Sénégal et son modèle de développement ne peut pas être étendu au reste du territoire national. La croissance économique de Touba est fondée essentiellement sur les ressources que les migrants ont investi dans l'immobilier ce qui a contribué de manière significative à la croissance de la ville. Les autres atouts de la ville de Touba

résident dans le tourisme religieux et le secteur agricole. La croissance de Touba est remarquable mais elle est fortement dépendante du tourisme religieux, et ne se fonde pas sur l'implantation d'activités économiques alternatives. Cette spécificité, fait que Touba demeure un modèle peu reproductible et qui ne peut donc pas guider l'émergence d'autres villes secondaires et moyennes.

La majeure partie des villes sénégalaises sont enclavées, isolées à l'image de la région de Casamance. En effet, la Casamance et ses alentours sont pénalisés par le mauvais état et parfois l'absence de routes adaptées aux besoins locaux. Le manque d'infrastructures adaptées handicape l'économie casamançaise qui est principalement basée sur le tourisme et l'agriculture. Le développement de la Casamance a été également freiné par des problèmes de sécurité qui ont entraîné une baisse des activités touristiques et une migration des populations vers d'autres régions du pays.

Des investissements importants en matière d'infrastructures, soutenus notamment par la banque mondiale, sont en train d'être effectués pour désenclaver la Casamance. La construction du corridor trans-gambien permettrait de désenclaver la Casamance, mais également de tirer davantage profit des bénéfices de la connectivité entre Dakar et 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 Banque Africaine de Développement (BAD) (\$75 millions USD) et dont la livraison est prévue en 2017. La simplification des formalités transfrontalières permettrait aussi d'augmenter sensiblement les relations entre la Casamance et le reste du pays. Des infrastructures, notamment de transport, adaptées aux besoins des populations appuyés par une politique urbaine rigoureuse permettraient à la région de profiter de ses potentialités économiques. Bien que l'enclavement de la Casamance ait été identifié comme un problème majeur et que des projets soient à l'étude et en cours de réalisation, la situation casamançaise demeure emblématique d'un manque de connectivité Sénégalais qui pénalise l'implantation d'activités économiques en dehors de Dakar.

II. DYNAMIQUE SPATIALE

PLANIFICATION URBAINE ET ACCÈS AUX SERVICES

Les villes secondaires se trouvent dans un cercle vicieux de déclin économique et de faibles capacités de gestion urbaine. Les efforts de redynamisations économiques soulignées dans le Plan Sénégal Emergent doivent aller de pair avec une meilleure gestion urbaine, afin de créer un environnement favorable aux entreprises et aux ménages.

Les espaces urbains sénégalais sont confrontés à un manque criant de planification. L'efficacité des procédures et outils d'urbanisme est confrontée à trois grands types de faiblesse: (i) la lenteur dans l'élaboration des documents de programmation (moyens insuffisants du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme (MHU)), (ii) la résistance des élus et autorités traditionnelles aux contraintes qui résulteraient d'un urbanisme planifié, et (iii) la priorité accordée aux opérations d'aménagement ponctuelles (lotissement, projet structurant) par rapport à une programmation d'ensemble. Ces contraintes ont constitué des espaces urbains souvent ségrégatifs, constitués d'un centre équipé et de quartiers périphériques souvent dépourvus d'infrastructures et d'équipements.

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 1^{er} juin 1964 relative au domaine national permette à l'État 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 intégré dont la valorisation serait confiée à des sociétés d'aménagement.

Le développement immobilier hors de Dakar intéresse peu le secteur privé. Le faible nombre de foyers solvables encore moins nombreux dans les villes secondaires qu'à Dakar, crée peu d'incitations pour les firmes immobilières privées. Ces villes sont dès lors délaissées avec peu de programmes immobiliers publics, ce qui encourage les pratiques d'auto-construction et d'autopromotion souvent non maîtrisées (plus de 80% de la production de logement urbain est en auto construction).

VILLES	POURCENTAGE DE LA SUPERFICIE
Dakar	35
Thies	40
Saint Louis	30
Kaolak	25
Louga	10
Djourbel	15
Ziguinchor	25
Tambacounda	20
Kolda	15
Fatick	10
Matam	10

Tab. 1: Proportion de l'espace occupé par les quartiers irréguliers et non lotis, à Dakar et dans les capitales régionales – 2004¹⁶

L'absence d'aménageurs fonciers empêche une expansion planifiée des villes et l'optimisation de la ressource foncière. Le manque d'aménageur public rend la viabilisation foncière sporadique et spéculative. Ceci mène à 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 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.

Les villes secondaires souffrent d'un accès limité aux services urbains de base. 68% des ménages des villes secondaires sont connectées à l'eau potable et une grande partie des ménages restants accèdent à l'eau à travers les bornes fontaines - en comparaison, 80% des ménages dakarois sont connectés à l'eau potable. En termes d'assainissement urbain, seulement 36.7% des urbains ont accès à un système d'assainissement de base (fosse septique ou latrine). A part Dakar, seulement six centres urbains sont partiellement équipés de réseau collectif d'eaux usées : Rufisque, Louga, Saint Louis, Kaolak, Thiès, et la station touristique de Sally à Mbour.

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 a été constatée entre 2000 et 2011 et repose pour l'essentiel sur le secteur public¹⁷. 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 %).
- Les disparités territoriales se creusent avec l'enseignement secondaire : le taux de scolarisation du secondaire 1er 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.

Le mode de développement peu dense des villes secondaires, dû aux déficiences des politiques de planification et de logement, augmente le coût de viabilisation et d'accès aux services par habitant. Les villes secondaires se développent aujourd'hui à des densités relativement basses ce qui peut avoir des conséquences de long terme en raison de phénomènes de lock-in et de dépendance au sentier. En effet, le capital immobilier et les infrastructures associées représentent des coûts fixes importants et donc des durées de vie s'étalant entre quelques décennies à plus d'un siècle. Il apparaît prudent et robuste de mettre en place dès aujourd'hui les conditions d'un développement urbain compact et relativement dense plutôt que d'inverser la tendance à l'étalement urbain à l'avenir lorsque des investissements coûteux auront déjà été réalisés.

III. FINANCEMENT

Le développement des villes secondaires est contraint par le manque de financement. Le poids des collectivités locales dans l'économie reste faible au Sénégal. On estime le volume financier de toutes les catégories de collectivités confondues (ex-région, communes, ex-communautés rurales) à 114 Milliards de FCFA en 2011. Avec environ 114 Milliards de ressources sans doubles comptes, les collectivités locales représentent :

- 1,7 % du PIB
- 2,3 % de la formation brute de capital fixe (FBCF)
- 5,9 % du budget de l'État (en dépenses)

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

Cependant, les recettes locales, et en particulier celles des villes secondaires, se sont améliorées aux cours de la dernière décennie. 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, c'est la patente qui explique 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.

Le développement des capitales régionales et des villes moyennes dépendra de l'évolution 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. Le re-

^{17/} Les données disponibles sont fournies par académie et ne distinguent pas l'urbain du rural.

cours à l'emprunt notamment a 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 Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL).

Le Projet de Gestion et de Développement Urbains (1988-1995), le Programme d'Appui aux Communes (1998-2004), et le Projet d'Équipement des Collectivités Locales (2007-2013) sont des programmes de développement communaux initiés par le Gouvernement Sénégalais et supportés financièrement et techniquement par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs tel l'Agence Française de Développement. En plus de l'équipement des collectivités locales et des villes par des infrastructures de base, ces projets ont permis de développer et tester différents modèles de crédit aux communes.

Le 3ème projet urbain de la Banque mondiale, le Projet de Gestion et de Développement urbains (PGDU), a permis entre autres, la mise en place d'un système de prêt expérimental, le Crédit Communal (CC) logé à la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS). Cette stratégie a contribué, à travers des prêts à moyen terme, à la réalisation d'infrastructures génératrices de revenus dans certaines communes 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 pas limitées à se financer uniquement selon des subventions qu'elles

viennent de l'État (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 d'éligibilité, qui réservaient les prêts à des équipements à récupération de coût, étaient assez strictes.

Les prêts ont introduit une discipline financière de remboursement, afin d'accéder à de nouveaux financements. Le remboursement intégral des prêts du CC était en effet une condition imposée aux communes pour bénéficier du PAC. Le remboursement des prêts du PAC devenait ensuite une condition d'accès au projet urbain qui a suivi, le PRECOL. Pour les deux 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 CC a été presque entièrement remboursé et le taux de recouvrement du PAC est très correct.

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, l'ADM, qui a porté la gestion des prêts avec une certaine efficacité ne pourra plus continuer dans ce sens pour des raisons statutaires. Il faudra trouver une institution ou une banque de la place, mais aussi revoir les conditions globales : nouveaux modes de mixage des financements, nouveaux contrats de villes avec de meilleures mesures de performance, système de garantie des prêts.

IV. GOUVERNANCE

Le « pôle territoire » présenté par le plan Sénégal émergent devrait constituer la nouvelle assise du développement durable et du rayonnement des territoires et remplace fait les régions. Il s'agit de regrouper les 14 régions en 6 à 8 pôles, pour asseoir des territoires viables et compétitifs porteurs de développement durable. Ces «Pôles Territoires»¹⁸ constitueraient 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. 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.

Vu les ressources et capacités limitées des collectivités locales, des outils de coordination et de coopération doivent leur être proposés. Avec la multiplication des communes, et des départements en nombre supérieur aux régions qu'ils remplacent, la coopération entre collectivités va devenir un élément primordial. Pour répondre à cette évolution, et à défaut d'une loi, il conviendrait de donner un cadre de montage de coopérations soit institutionnelles (syndicats, syndicats mixte comprenant des collectivités et d'autres organismes¹⁹), soit contractuelles (convention-type entre communes, ou entre communes et département, ou département-département, etc.)²⁰

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

19/ Des 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.

20/ 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.

Au Sénégal, en dehors des grandes villes, peu de communes ont la capacité technique pour le montage de projets. Puisque Dakar concentrait en 2008 46% des fonctionnaires Sénégalais pour environ un quart de la population, les 54% restants sont répartis sur l'ensemble du territoire. Cet état de fait est représentatif de la faible dotation en moyen humains des autorités locales hors Dakar. La plupart des communes disposent de services techniques embryonnaires, et recourent aux services d'agents voyers mis à disposition par les services déconcentrés. Leur capacité de programmation est souvent très limitée. Ceci explique d'ailleurs le succès du recours à la maîtrise d'ouvrage déléguée (AGETIP), ainsi qu'aux agences de développement type ADM et ADL.

L'Agence de Développement Municipal (ADM), l'Agence de Développement Local (ADL), les Agences Régionales de Développement (ARD), et l'AGETIP sont des agences publiques ou/et à statut associatif ou particulier, qui ont rempli des fonctions souvent complémentaires dans le développement Urbain et local.

L'ADM s'est positionnée comme plateforme de support aux collectivités locales, et a permis de piloter les mécanismes de crédit aux communes, les Audits Urbains parmi d'autres. L'ADL s'est focalisée pour des années sur les collectivités rurales. L'AGETIP et les ARDs sont des agences de maîtrise d'ouvrage déléguées, spécialisées sur des localités et échelles souvent différentes.

L'application de l'Acte III de la décentralisation va exercer une nouvelle pression sur ces agences, en multipliant le nombre de petites communes. L'évolution de ces agences apparaît donc comme un élément prioritaire de l'agenda urbain et municipal de ces prochaines années. Ces agences ont su à plusieurs reprises adapter leurs procédures, notamment pour garantir une meilleure écoute vis-à-vis des collectivités locales : meilleure représentativité des maires dans les conseils de gestion et assemblées générales de l'AGETIP, du CETUD, de FDV, etc., 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, souvent mises à mal par des dysfonctionnements internes et un manque d'avancées dans les réformes.

VERS DES INSTITUTIONS FORTES

Au Sénégal, le focus a majoritairement porté sur des interventions ponctuelles et limitées dans l'espace. Ces actions sont extrêmement importantes pour accroître la compétitivité urbaine ou nationale, améliorer la qualité de vie et tendre vers plus d'équité ou encore favoriser des activités économiques génératrices d'emploi. Cependant, il est aujourd'hui nécessaire que les interventions gouvernementales s'insèrent dans un cadre cohérent afin de peser structurellement sur le développement économique du Sénégal et de ses villes en particulier. Ce diagnostic renvoie à des réformes visant l'amélioration des capacités institutionnelles.

Dakar, la capitale du Sénégal doit continuer d'assurer son rôle moteur de l'économie sénégalaise mais doit également s'affirmer comme capitale régionale. Des actions à l'échelle métropolitaine sur sa structure urbaine et ses infrastructures devraient lui permettre de réduire ses coûts de congestion et donc faciliter l'accès de ses résidents aux opportunités économiques tout en la plaçant sur une trajectoire de développement soutenable et inclusive. En parallèle, le Sénégal a besoin de relais de croissance à Dakar sur le territoire national. C'est le rôle des villes secondaires dont la petite taille et la faible traction économique trouvent une partie de leurs racines dans une faible connectivité territoriale. Des actions, projetées et en cours sur le réseau routier du pays, témoignent de la prise de conscience des autorités Sénégalaises sur ce thème et doivent être soutenues. Pour constituer des relais de croissance à Dakar, ces villes doivent également adopter dès aujourd'hui des plans et des outils pour leur permettre de grandir sans affaiblir leur attrait. Elles peuvent à ce titre apprendre des réussites et des échecs des expériences internationales et Dakaraise.

Dans ce cadre, la gouvernance et le financement des villes connaissent 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.

Ces réflexions, et les potentielles actions en découlant doivent s'organiser autour de certains incontournables:

- Accroître la **croissance économique du Sénégal et la création d'emploi**
- Une meilleure **gouvernance urbaine pour la métropole de Dakar**
- Des **institutions de gestion foncière et de planification urbaine** mises en cohérence et qui permettent de faire face à une croissance urbaine galopante
- Améliorer l'accès aux services de base (eau, électricité, gestion des déchets, éducation, santé, logement...) et les infrastructures
- Une **ingénierie financière inclusive et diversifiée**, au service des villes Sénégalaises de tailles et capacités diverses

1

ACCROÎTRE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DU SÉNÉGAL ET FAVORISER LA CRÉATION D'EMPLOIS

La croissance économique du Sénégal et donc la création d'emplois est très fortement pénalisée par un environnement des affaires inadéquat qui rend coûteux l'entrepreneuriat. Bien que cette thématique ne soit pas spécifiquement urbaine, le retrait de ces obstacles, souvent mais pas uniquement administratifs, libérerait des forces créatives

et permettrait aux villes Sénégalaises de jouer leur rôle de catalyseur de l'innovation. En parallèle un effort important doit être fourni afin d'assurer une forte accessibilité à la fois aux opportunités économiques au sein des villes qu'entre villes pour permettre l'émergence de relais de croissance à Dakar.

- Le Sénégal se classe 161^{ème} sur 189 pays en 2015 quant à l'environnement réglementaire des affaires. Malgré des progrès rapides notables – le Sénégal était classé 171^{ème} en 2014 – l'accès à l'électricité, l'obtention de permis de construire, l'enregistrement des propriétés, la protection des investisseurs, l'accès au crédit ou l'application des contrats (respect) demeurent faibles et/ou coûteux et représentent des obstacles importants à un développement économique fort au Sénégal. Il convient de continuer les réformes afin de diminuer le temps et le coût des procédures administratives d'enregistrement d'une propriété, d'obtention d'un permis de construire mais également de démarrage d'une affaire. En parallèle, les investisseurs doivent être protégés juridiquement.
- La réduction des coûts de transports entre villes est une condition importante pour permettre l'émergence de villes secondaires et d'une spécialisation territoriale (World Bank 2009). Les travaux en cours et projetés témoignent de la prise de conscience du gouvernement sénégalais quant à la faible connectivité

des villes secondaires et petites. Les efforts de modernisation du réseau routier doivent être soutenus dans le temps. En parallèle une attention particulière doit être portée au désenclavement de la Casamance.

- Au sein des villes et dans la métropole de Dakar, l'accessibilité aux emplois et aux services administratifs est nécessaire pour permettre aux villes Sénégalaises de réellement réduire les distances économiques. De nouveaux investissements tels que les lignes projetées de Bus à Haut Niveau de Service peuvent y contribuer tout en diminuant la congestion et en limitant les externalités négatives en termes d'émissions de Gaz à Effet de Serre et de particules. Cependant, ces investissements doivent être pensés conjointement à un usage des sols plus économe et moins extensif. En particulier l'ouverture à l'urbanisation de parcelles dont l'accessibilité est faible doit être découragée et celles qui sont situées à proximité de stations de transport en commun doivent être encouragées avec des densités de population importantes.

2

GOVERNANCE DU GRAND DAKAR

Le rôle prééminent de Dakar et de son agglomération est une chance pour le Sénégal qui possède ainsi sur son territoire une des principales villes d'Afrique de l'Ouest. Les futures actions devront s'attacher à améliorer la qualité de vie de ses résidents et créer les conditions d'un dynamisme économique.

- **Promouvoir une gestion intégrée et cohérente des différents secteurs stratégiques** tels que l'aménagement foncier, l'habitat, les transports et la mobilité, les déchets, les risques environnementaux, la localisation des zones d'activités, etc... Si ces secteurs sont abordés de manière isolée, il existe un risque important de créer des arbitrages entre priorités. Par exemple, la promotion de l'habitat dans des zones mal desservies en transport en commun ou vulnérables aux inondations peut limiter l'accès des populations dakaroises aux zones d'emplois ou mettre en péril leur santé et leurs biens. A contrario, une vision d'ensemble et articulée de ces problématiques peut permettre de *trouver des synergies afin de favoriser l'accès de tous aux opportunités économiques et aux services de base*. Cette vision d'ensemble doit s'incarner dans des documents de planification à l'échelle métropolitaine mais également dans une architecture de gouvernance qui

permet la coordination entre agences en charge des transports, de l'habitat et de la provision des différents services de base.

- **Harmoniser les instruments d'intervention publiques** tels que les documents de développement métropolitain (SDAU et autres documents de planification sectorielle) ; les agences techniques (CETUD, APIX, AGETIP, ADM, Entente CADAK-CAR, etc.), ministères associés et partenaires privés (concessionnaires de services publics, promoteurs immobiliers, autorités portuaires, etc.) ainsi et les procédures participatives et procédures d'intervention, pour réussir cette transition.
 - Dans ce cadre-là, le rôle du CETUD pourrait être élargi afin de mieux structurer les liens entre politique foncière et mobilité urbaine
 - De plus, pour changer les pratiques courantes de développement urbain, la création d'un aménageur public, et favoriser l'émergence d'aménageurs privés semble essentielle pour assurer une action concertée sur le territoire, et de mieux récupérer les charges foncières d'urbanisation.

- Une solution de gouvernance doit être élaborée à l'échelle de l'agglomération de Dakar qui est le cadre pertinent puisqu'il correspond au fonctionnement de la métropole. Cette gouvernance doit permettre en particulier de résoudre les questions de répartition financière entre les collectivités (Ville et ex-communes d'arrondissement) qui subsisteraient à l'issue de la

nouvelle réforme mais également d'assurer une cohérence territoriale en termes de gestion des aménagements structurants qui débordent sur la région de Thiès tels que le transport ou le nouvel aéroport. En particulier, la révision rapide du SDAU du Grand Dakar englobant la zone du nouvel aéroport s'impose.

3

UNE MEILLEURE PLANIFICATION URBAINE ET UNE GESTION DU FONCIER À REPENSER

Face aux insuffisances actuelles du contrôle de l'urbanisation il faut développer de façon réaliste un renforcement des capacités d'action et d'intervention de l'État et des collectivités locales conformément aux lois de décentralisation.

- **Une simplification des procédures de planification.** Dans la perspective d'une meilleure couverture nationale de plans d'urbanisme, les pratiques traditionnelles (de planification et de réglementation), lourdes et coûteuses, doivent être simplifiées et adaptées aux réalités locales. Cela passe notamment par une simplification du code de l'urbanisme. Le MHU 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.
- **Clarifier les ambiguïtés quant au rôle de l'État et des autorités coutumières afin d'améliorer l'offre foncière en proposant plus de terrains constructibles sécurisés.** Les modalités d'organisation d'un partenariat et de conventionnement avec les autorités coutumières doivent être recherchées, définies et mises en place.
- **L'absence d'aménageurs fonciers empêche une expansion planifiée des villes et l'optimisation de la ressource foncière.** Le manque d'aménageur public rend

la viabilisation foncière sporadique et mène à une production de parcelles situées majoritairement en périphérie des villes. Une valorisation du foncier, significative à l'échelle d'une Ville ou d'un grand quartier, passe nécessairement par un processus d'aménagement professionnel. Des 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.

- **En parallèle l'offre foncière doit être pensée de manière à promouvoir l'accessibilité aux opportunités économiques au sein des villes Sénégalaises et dans un souci de protection des populations locales face aux épisodes d'inondations ou aux conséquences à venir du changement climatique.** Il convient ainsi d'inciter à la densification autour de zones bien desservies par le transport en commun et les lignes à venir de bus à Haut niveau de service. En parallèle il faut décourager l'installation de résidents dans des zones mal connectées aux opportunités économiques ou vulnérables aux catastrophes naturelles telles que les inondations qui ont frappé la périphérie de Dakar ces dernières années.

4

AMÉLIORER L'ACCÈS AUX SERVICES DE BASE

Malgré des progrès récents dans certains domaines tels que l'éducation, le Sénégal et ses villes continuent de souffrir d'un accès faible à de nombreux services de base et de disparités régionales importantes. Des investissements sont particulièrement urgents dans les réseaux d'assainissement qui ne couvrent en moyenne que 36% des ménages urbains. En parallèle des efforts doivent aussi être

entrepris pour augmenter l'accès à l'eau potable et corriger les disparités régionales dans ce domaine. Enfin comme discuté à plusieurs reprises dans ce document, le faible accès à l'électricité dans les villes Sénégalaises les pénalise économiquement et contribue à affaiblir les conditions de vie de leurs résidents.

- Les pôles urbains représentent une opportunité pour améliorer la provision et la qualité de l'habitat. Ils peuvent constituer l'impulsion qui suppléera le manque d'initiative spontané. Encore faut-il que leur définition et mise en œuvre soient adaptées aux populations cibles en termes de capacité financière mais également en nombre de logement.

Nombreux types de montages institutionnels ont été adoptés dans différents pays, avec des résultats assez divergents.

- Un pilotage professionnel des pôles urbains est une nécessité et une attention particulière doit être portée à l'accessibilité de leurs résidents aux opportunités économiques.
- D'avantage, le modèle relationnel entre gouvernance des nouveaux pôles, et les collectivités locales existantes doit être bien approfondi afin d'éviter les redondances et compétitions institutionnelles sur le même territoire.

- La question des déchets solides est illustrative des difficultés d'accès aux services de base dans les villes Sénégalaises et apparaît comme un secteur d'intervention prioritaire. Il faut définir des 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, en impliquant au maximum les communautés dans la chaîne de collecte. 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 est nécessaire. 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. Dans ce cadre, une meilleure coordination intercommunale (planification, financement et gestion des services) mènera à une meilleure efficacité en termes de provision de services, et une optimisation des ressources limitées disponibles au niveau de chacune de ces collectivités.

5

FAIRE ÉVOLUER L'INGÉNIERIE FINANCIÈRE AVEC L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

L'accompagnement du secteur urbain avec l'Acte III appelle une ingénierie financière nouvelle. Certes les transferts de l'État (FECL et FDD) seront sollicités mais la recherche de nouvelles ressources (fiscalité, emprunts, etc.) demande des réflexions nouvelles et des modalités encore peu utilisées comme la péréquation.

- Le succès de l'Acte III de la décentralisation repose sur un partage des ressources entre l'État et les collectivités en cohérence 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.
- Il est nécessaire d'organiser 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'État, 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.

- 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'État qui restera de toute façon le principal initiateur et donneur d'ordre en matière d'investissement urbain.
- La ville de Dakar, tout comme les villes secondaires et les capitales régionales, se trouvent face à des opportunités de financements innovants, tels les Partenariats Publics-Privés, les Émissions Obligataires et autres. Le projet d'émission obligataire de la ville de Dakar, ainsi que leurs différents prêts des banques de la place, en est le meilleur exemple sur l'intérêt du secteur privé dans le financement d'équipements et infrastructures urbaines, et le potentiel rôle ces nouveaux modes de financement pourront avoir dans le façonnement futur des villes.

RÉFÉRENCES

- ANSD. 2008. *Troisième Recensement Général de la Population et de l'Habitat - RGPH 2002*. Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie.
- APUR. 2004. *Déplacements dans les Villes Européennes. Atelier Parisien d'Urbanisme*. <http://www.apur.org/sites/default/files/documents/156.pdf>.
- Bright, Eddie A., Amy N. Rose, and Marie L. Urban. 2013. "Landscan 2012." <http://www.ornl.gov/landscan/>.
- CAHF. 2014. *Africa Housing Finance Yearbook 2014*. Centre for Affordable Housing Finance in Africa.
- CETUD. 2001. 211 *Enquête sur la mobilité, le transport et les services urbains à Dakar (EMTSU)*.
- CETUD. 2014. *Préparation d'une expérience pilote d'un système de bus rapides en site propre à Dakar, et de son programme d'investissement*. Conseil Executif des Transports Urbains de Dakar.
- CETUD. 2007. *Projet de Plan de Déplacements Urbains pour l'agglomération de Dakar (PDUD - Horizon 2025)*. Conseil Executif des Transports Urbains de Dakar.
- DPEE. 2004. *Rapport de synthèse de la deuxième enquête Sénégalaise auprès des ménages (ESAM II)*.
- Duranton, Gilles, and Diego Puga. 2004. "Micro-foundations of urban agglomeration economies." *Handbook of regional and urban economics* 4: 2063–2117.
- Escribano, Alvaro, J. Luis Guasch, and Jorge Pena. 2010. "Assessing the impact of infrastructure quality on firm productivity in Africa: cross-country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005." *World Bank Policy Research Working Paper Series, Vol.*
- Fall, Papa Demba. 2010. "Sénégal: Migration, marché du travail et développement." *Organisation Internationale du Travail (Institut international d'études sociales)*.
- FDV, and Urbaplan. 2011. *Etude du Groupement Urbaplan-IngéSahel. Rapport provisoire*. Fondation Droit à la Ville.
- Godard, Xavier. 2013. *Sustainable urban mobility in Francophone Sub-Saharan africa*. Nairobi, Kenya: UN Habitat. Technical report prepared for the Global Report on Human Settlements 2013. <http://www.unhabitat.org/grhs>.
- Gulyani, Sumila, Ellen M. Bassett, and Debabrata Talukdar. 2014. "A tale of two cities: A multi-dimensional portrait of poverty and living conditions in the slums of Dakar and Nairobi." *Habitat International* 43: 98–107.
- Gulyani, Sumila, Debabrata Talukdar, and Darby Jack. 2010. "Poverty, living conditions, and infrastructure access: a comparison of slums in Dakar, Johannesburg, and Nairobi." *World Bank Policy Research Working Paper Series* 5388.
- Harding, Alan, Gylfi Pálsson, and Gaël Raballand. 2007. *Ports et transport maritime en Afrique de l'Ouest et du Centre Les défis à relever*. Document de travail SSATP. <http://www.i-conferences.org/wp-content/uploads/2013/07/2007-Rapport-SSATP-sur-les-ports-en-Afrique.pdf> (Accessed May 23, 2015).
- Kumar, Ajay, and Fanny Barrett. 2008. "Stuck in traffic: Urban transport in Africa." *AICD Background Paper*.
- Lhomet, Etienne. 2014. *Lettre de politique des déplacements urbains à Dakar (projet)*. CETUD.
- MEF. 2011. *Rapport National sur la compétitivité du Sénégal*. Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal.
- NOAA. 2013. "VIIRS."
- Tall, S. M. 2002. "L'émigration internationale Sénégalaise d'hier et de demain." In *La société sénégalaise entre le global et le local*.
- Transportation Research Board - NRC. 2002. *Costs of sprawl -- 2002*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- UN Habitat. 2012. *Profil du secteur du logement au Sénégal*.
- UN Habitat. 2008. *Sénégal: Profil Urbain de Dakar*. UN Habitat.
- Wang, Hyoung Gun, Marisela Montoliu-Munoz, The Geoville Group, and Ndèye Fatou D. Gueye. 2009. *Preparing to manage Natural Hazards and Climate Change Risks in Dakar, Senegal: A Spatial and Institutional Approach*. The World Bank. Pilot Study report.
- WDI. 2015. "World Development Indicators, 2015." <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- World Bank. 2014. *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. The World Bank. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-0351-2> (Accessed June 16, 2015).
- World Bank. 2009. *World Development Report 2009: Reshaping economic geography*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2010. *World Development Report 2010: Development and Climate Change*. The World Bank. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-0-8213-7987-5> (Accessed June 15, 2015).

