

Du moins d'États aux inégalités territoriales : les programmes de redressement structurel et la décentralisation au Sénégal

From a Minimal State to Territorial Inequalities: Structural Adjustment Programs and Decentralization in Senegal

Nanamoudou DIAKITE, (Doctorant)

*Groupe de Recherche en Économie et en Développement Territorial (GREDT),
 Département Economie,
 Université Alioune Diop Sénégal*

Babacar SENE, (Professeur)

*Laboratoire de Finances pour le Développement (LAFIDEV),
 Université Cheikh Anta Diop Sénégal*

Adresse de correspondance :	Groupe de recherche en économie et développement territorial Email: secretariatgeneral@uadb.edu.sn Telephone: +221 33 973 30 84 Fax: +221 33 973 30 93
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude. Ils assument l'entière responsabilité de tout éventuel plagiat, de l'usage de l'intelligence artificielle dans la rédaction, ainsi que des résultats présentés dans cet article.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	DIAKITE, N., & SENE, B. (2025). Du moins d'États aux inégalités territoriales : les programmes de redressement structurel et la décentralisation au Sénégal. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 6(10), 596–614.
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Du moins d'États aux inégalités territoriales : Les Programmes de redressement Structurel et la décentralisation au Sénégal

Résumé :

Depuis l'indépendance du Sénégal en 1960, le pays a entrepris un processus de décentralisation visant à réduire les déséquilibres territoriaux hérités de la période coloniale. Toutefois les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), introduits dans les années 1980 sous l'injonction du « moins d'État, mieux d'État », ont profondément modifié la gestion territoriale.

Cette recherche théorique analyse l'articulation entre ajustement structurel et réformes de décentralisation, et la manière dont cette dynamique a contribué à façonner les inégalités territoriales contemporaines au Sénégal. En mobilisant les cadres analytiques de l'économie territoriale et de la décentralisation, l'étude met en évidence un paradoxe : malgré trois réformes majeures de décentralisation (1972, 1996 et 2013), les disparités territoriales non seulement persistent, mais tendent à s'accroître dans un cercle vicieux. Les résultats suggèrent que cette situation s'explique par la combinaison de trois facteurs : un héritage colonial centralisateur, des politiques d'ajustement ayant affaibli la capacité redistributive de l'État, et des réformes de décentralisation insuffisamment dotées en moyens financiers et institutionnels.

Mots clés : Décentralisation, Politiques Publiques, Ajustement structurel, Inégalités territoriales

JEL Classification : R58, N17, I32

Type du papier : Recherche Théorique

Abstract :

Since Senegal's independence in 1960, the country has undertaken a process of decentralization aimed at reducing the territorial imbalances inherited from the colonial period. However, the Structural Adjustment Programs (SAPs) introduced in the 1980s under the injunction of "less State, better State" profoundly transformed territorial governance.

This theoretical research analyzes the relationship between structural adjustment and decentralization reforms, and how this dynamic has contributed to shaping contemporary territorial inequalities in Senegal. By mobilizing the analytical frameworks of territorial economics and decentralization, the study highlights a paradox: despite three major decentralization reforms (1972, 1996, and 2013), territorial disparities not only persist but tend to worsen in a vicious circle. The findings suggest that this situation can be explained by the combination of three factors: a centralizing colonial legacy, adjustment policies that weakened the State's redistributive capacity, and decentralization reforms insufficiently endowed with financial and institutional resources.

Keywords: Decentralization, Public Policies, Structural Adjustment, Territorial Inequalities

JEL Code: R58, N17, I32

Paper type: Theoretical Research

1.Introduction

Les inégalités territoriales constituent un enjeu majeur pour les pays en développement, en particulier pour ceux marqués par un héritage colonial centralisateur dans l'organisation de l'espace (Krugman, 1991). Au Sénégal, cette problématique demeure centrale avec persistance. Malgré soixante années de politiques de développement et trois réformes successives de décentralisation, les disparités territoriales restent profondes. En réalité le Sénégal a commencé sa politique de décentralisation non pas en 1960, mais plutôt en 1872 par le président Thiers, avec la création des quatre communes : Saint-Louis et Gorée puis Rufisque et Dakar (Cappelli and Baten, 2017; Sané, 2016). Ces fractures territoriales sont causées en premier par la différenciation des groupes sociaux et l'inégal accès aux ressources (Soja, 1989; Sulemana et al., 2019). C'est dans ce contexte que les politiques de développement ont foisonné depuis 1960 au Sénégal autour des concepts fédérateurs comme le développement communautaire et l'animation local (Ndiaye, 2017) pour intercepter l'élan de disparité territoriale causé par la décentralisation de l'administration coloniale. En effet les politiques de développement du Sénégal s'arcboutent autour de la politique de dévolution du pouvoir central vers des entités physiques dotées d'une personnalité morale de manière progressive, mais désormais irréversible.

La littérature sur le développement territorial met en évidence deux principaux leviers de réduction des inégalités spatiales : d'une part, la décentralisation politique et administrative (Oates, 1999 ; Smoke, 2003), et d'autre part, les politiques de redistribution spatiale conduites par l'État central (Myrdal, 1957).

Or au Sénégal ces instruments ont été mis en œuvre dans un contexte marqué par l'introduction des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) à partir des années 1980 (Oya 2006) qui ont significativement restreint la capacité d'intervention de l'État. Ces deux dynamiques transferts de compétences vers les collectivités locales et discipline budgétaire centrée sur la stabilisation se sont déployées de façon concomitante, produisant des effets imbriqués sur la structuration de l'espace national (Dubresson et Fauré, 2005).

Le chevauchement des temporalités installe une contreperformance : malgré des réformes visant à rapprocher la décision publique des préférences locales, les disparités régionales demeurent prononcées et, pour certains indicateurs, s'accroissent (Sène and Codjia, 2017). Les écarts d'accès aux biens public et d'infrastructures entre la capitale Dakar et les régions de périphéries restent persistants. Les progrès sectoriels observés souvent ponctuels peinent à se traduire en réduction durable des inégalités territoriales, notamment lorsque les dotations ne suivent pas l'extension des compétences ou lorsque les mécanismes d'allocation privilégient les zones déjà denses (A. Diagne, 2017).

Deux familles d'explications se dégagent. La première tient aux héritages institutionnels et spatiaux organisation historique des réseaux urbains, concentration des fonctions administratives et économiques à Dakar, statut différencié des territoires (Dubresson et Fauré, 2005). La seconde renvoie aux contraintes macroéconomiques et fiscales : transferts de compétences non accompagnés de ressources proportionnées, bases taxables locales étroites, coûts fixes de gestion et volatilité des dotations (A. Diagne, 2017). Dans ce contexte, la décentralisation peut, faute d'instruments correctifs robustes (péréquation, investissements structurants, montée en capacité), stabiliser des différenciations préexistantes (Lavigne Delville et al., 2023). C'est ce que nous qualifions de « **piège territorial** », qui signifie que la proximité décisionnelle n'est pas systématiquement adossée à la capacité d'action.

Cette configuration soulève une question de recherche centrale : *comment l'interaction entre les Programmes d'Ajustement Structurel et les réformes de décentralisation a-t-elle influencé l'évolution des inégalités territoriales au Sénégal depuis 1960 ?*

Si plusieurs travaux ont analysé séparément les effets de la décentralisation (Piveteau, 2005 ; Clemons, 2009) et ceux de l'ajustement structurel (Diagne & Daffé, 2002), peu d'études se sont penchées sur l'articulation entre ces deux processus et sur leurs effets combinés sur les disparités spatiales. Cette recherche entend combler cette lacune en proposant une approche théorique intégrée

L'hypothèse centrale défendue est que la simultanéité des réformes de décentralisation et des politiques d'ajustement a engendré un « **piège territorial** ». Alors que la décentralisation transférait de nouvelles compétences aux collectivités locales, l'ajustement structurel réduisait en parallèle les ressources financières et institutionnelles nécessaires à leurs exercices. Ce décalage a **renforcé les inégalités territoriales déjà existantes**. Nous en dégageons trois hypothèses spécifiques.

- H1 : Il existe une compensation insuffisante des transferts de compétences, limitant la capacité réelle des collectivités ;
- H2 : La contraction des marges redistributives de l'État après l'ajustement a accentué les disparités régionales ;
- H3 : Il existe une dépendance au sentier : les héritages institutionnels et spatiaux continuent de peser sur l'allocation des ressources.

Notre démarche consiste donc en une analyse historique institutionnelle qui s'appuie sur une revue de la littérature et l'exploitation de sources publiques.

Nous exposons un cadre théorique, en mobilisant les apports de l'économie territoriale et de la décentralisation. Il retrace également l'évolution historique des politiques territoriales au Sénégal et analyse les interactions entre ajustement et décentralisation dans la production contemporaine des inégalités territoriales. Les contributions attendues portent sur la conceptualisation de **la décentralisation sous contrainte** qui entraîne un « piège territorial », le rôle du séquençage des réformes et la persistance institutionnelle (Ba et Ka, 2020; Lavigne Delville et al., 2023).

2. Cadre théorique : décentralisation, ajustement et inégalités territoriales

2.1. Décentralisation et fédéralisme fiscal : promesses, conditions et limites

La décentralisation est souvent présentée comme un moyen d'améliorer l'adéquation des services publics aux préférences des populations, grâce à la proximité informationnelle et à la responsabilité politique des autorités locales. L'argument central est intuitif : des décideurs plus proches des citoyens connaissent mieux les besoins et peuvent ajuster la qualité et la quantité des biens publics sans passer par des chaînes décisionnelles longues. Dans les pays en développement, cette promesse s'est toutefois heurtée à la diversité des contextes institutionnels et à l'hétérogénéité socioéconomique des localités. Les travaux sur les liens entre décentralisation et développement local insistent dès lors sur la nécessité d'un design institutionnel prudent, articulant compétences, ressources et instruments de redevabilité (Dubresson et Fauré, 2005).

Le cas sénégalais illustre cette tension. Depuis les réformes de 1996 et la communalisation intégrale formalisée par l'Acte III (2013), l'action publique a été davantage territorialisée, avec des transferts de compétences dans plusieurs secteurs (planification, aménagement, éducation, santé, environnement). Dans le même temps, les écarts de capacité administrative et financière entre collectivités se maintiennent, ce qui explique des trajectoires divergentes de performance et de couverture des services (Ministère des Collectivités territoriales, 2013; Ba et Ka, 2020; Diagne, 2017). En d'autres termes, la proximité institutionnelle n'engendre pas automatiquement l'efficacité. Elle suppose des ressources prévisibles et des organisations locales en mesure d'exécuter les missions transférées.

Ainsi trois conditions sont particulièrement déterminantes. D'abord la capacité administrative (*la faculté de planifier, passer des marchés, tenir une comptabilité fiable et suivre l'exécution*) varie nettement d'un territoire à l'autre. Lorsque ces fonctions sont faibles, le cycle de la dépense souffre de retards et d'arbitrages de court terme qui dégradent la qualité des services (Diagne, 2017). En deuxième, la capacité fiscale demeure contrainte par l'étroitesse des bases taxables locales, le poids de l'économie informelle et les coûts de recensement foncier. L'autonomie financière est alors limitée, et la dépendance aux transferts intergouvernementaux s'accroît (Ba et Ka, 2020; Dubresson et Fauré, 2005). Finalement, la gouvernance locale est exposée à la fragmentation des responsabilités et à des risques de captation lorsque les mécanismes de transparence et de participation ne sont pas suffisamment consolidés (Lavigne Delville et al., 2023).

Dans ce contexte l'architecture des transferts entre institutions joue un rôle pivot. Les transferts inconditionnels contribuent à la stabilité du financement local et respectent l'autonomie de programmation, tandis que les transferts conditionnels permettent d'orienter des priorités nationales (accès universel, normes de qualité, rattrapage territorial). Les règles de répartition sont d'autant plus efficaces qu'elles internalisent les coûts fixes de compétence (par exemple l'entretien des infrastructures sociales), les différences structurelles de capacité fiscale et les coûts d'accès (faible densité, éloignement, dispersion) (Ministère des Collectivités territoriales, 2013; Ba et Ka, 2020). À défaut, l'allocation risque de suivre les circuits historiques d'agglomération, renforçant les hiérarchies urbaines au détriment des périphéries (Sène and Codjia, 2017).

En effet, l'efficacité territoriale de la décentralisation repose sur un équilibre entre autonomie locale, péréquation et renforcement des capacités. La littérature souligne qu'en l'absence de ce triptyque, les bénéfices anticipés, meilleure adéquation des biens publics, responsabilisation, innovation locale sont neutralisées par des goulets d'étranglement administratifs et budgétaires. Cette conclusion invite à penser la décentralisation non comme une réforme isolée, mais comme une composante d'une stratégie plus large de développement territorial, nécessitant des règles financières prévisibles, des appuis techniques ciblés et une ingénierie de la redevabilité (Dubresson et Fauré, 2005; Diagne, 2017).

2.2. Ajustement structurel et effets spatiaux de la discipline budgétaire

Les PAS sont des politiques économiques mises en place par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM) dans les années 1980 pour aider les pays en développement confrontés à des problèmes économiques majeurs et à des déséquilibres structurels (Diagne and Daffé, 2002; Diouf, 1992). Ils ont été proposés par les institutions de Bretton Woods pour réduire les dépenses publiques, augmenter les recettes fiscales, libéraliser l'économie et à encourager les investissements étrangers (Diouf, 1992). L'état devait respecter une batterie de mesures en échange d'un soutien financier. Les réformes économiques visées par les PAS visaient aussi la suppression de subventions gouvernementales et la privatisation d'entreprises appartenant à l'État ; mais également elle encourageait l'investissement étranger en ouvrant le marché sénégalais à des entreprises internationales (Diagne, 2017; Diagne and Daffé, 2002; Diouf, 1992).

Les PAS ont donc cherché à restaurer la stabilité macroéconomique en rationalisant la dépense et en réduisant la présence directe de l'État dans la production de services. Cette orientation, qui a concerné le Sénégal a reconfiguré la composition des dépenses et modifié les critères de sélection des investissements (Oya, 2006). Les implications territoriales sont substantielles : lorsque la priorité budgétaire se déplace vers la soutenabilité de court terme, les projets à retours financiers rapides ou à coûts unitaires plus faibles tendent à être privilégiés, au risque de reléguer les territoires à coûts d'accès élevés ou les secteurs aux retours sociaux différés (entretien des réseaux, capital humain).

On peut distinguer trois axes par lesquels l'ajustement influence la géographie de l'action publique. Par le canal des ressources, la contrainte macrobudgétaire réduit la profondeur et la prévisibilité des transferts intergouvernementaux, ce qui fragilise la planification pluriannuelle au niveau local (Diagne, 2017). Par le canal de la composition, la sélection des projets selon des critères de rentabilité ou de visibilité immédiate favorise les espaces déjà denses et bien connectés, et pénalise les périphéries qui requièrent des investissements de rattrapage plus coûteux (Sène and Codjia, 2017). Par le canal institutionnel, les réallocations public/privé, délégations, concessions, partenariats peuvent améliorer l'efficacité opérationnelle, mais demandent des compétences contractuelles et de régulation inégalement disponibles (Ece, 2018; Lavigne Delville et al., 2023).

Ces trois canaux interagissent avec l'hétérogénéité des capacités locales. Les collectivités situées dans des pôles métropolitains, dotées d'une administration plus étoffée et d'un tissu économique diversifié, captent plus aisément les cofinancements et bénéficient d'externalités positives (réseaux, capital humain). À l'inverse, les territoires périphériques, confrontés à des coûts fixes d'accès (distances, faible densité) et à une base taxable réduite, voient leur espace discrétionnaire se contracter lorsque les transferts deviennent plus rares ou plus rigides (Dubresson et Fauré, 2005). Sans péréquation robuste et sans dispositifs d'investissement spécifiquement territorialisés, la sélectivité spatiale s'accroît et la primauté des centres historiques se consolide (Sène and Codjia, 2017).

L'ajustement structurel tend par ailleurs à renforcer la dépendance au sentier des collectivités territoriales. Lorsque l'entretien et la mise à niveau des infrastructures sont différés, les différentiels d'accessibilité et de qualité de service se creusent. Les ménages et les entreprises ajustent alors leurs localisations et leurs investissements en faveur des zones déjà avantagées. Cette dynamique élargit encore l'écart de capacité fiscale et de performance administrative. Ce processus cumulatif explique la difficulté à inverser les trajectoires d'inégalité territoriale sans un réinvestissement ciblé et au long cours (Oya, 2006; Diagne, 2017).

2.3. Un cadre intégré pour analyser l'interaction décentralisation–ajustement

Les enseignements précédents convergent vers l'idée qu'il faut considérer conjointement l'architecture décentralisée et la discipline budgétaire nationale pour comprendre la dynamique des inégalités spatiales. Nous proposons un cadre intégré qui relie trois dimensions. Premièrement, la chaîne des ressources : l'effort macrobudgétaire du niveau central affecte le volume, la prévisibilité et la structure des transferts, et donc l'horizon de planification des collectivités (Oya, 2006; Diagne, 2017). Deuxièmement, la chaîne des capacités : les différences de compétences administratives et fiscales conditionnent l'absorption des transferts, la qualité de l'exécution et la capacité d'entretien (Ministère des Collectivités territoriales, 2013; Ba et Ka, 2020). Troisièmement, la chaîne d'allocation spatiale : les critères de sélection des projets, explicites ou implicites, déterminent la répartition géographique des investissements et leur pouvoir correcteur face aux handicaps structurels (Sène and Codjia, 2017; Lavigne Delville et al., 2023).

Ce cadre suggère trois propositions utiles à la discussion empirique ultérieure. P1 : Décentralisation sous contrainte. Lorsque la discipline budgétaire réduit la profondeur des transferts, une décentralisation non accompagnée d'une péréquation suffisante augmente la variance interterritoriale de la capacité à fournir les biens publics. P2 : Sélectivité spatiale des investissements. Si les critères d'allocation n'intègrent pas des correctifs territoriaux (coûts d'accès, dispersion, vulnérabilité), l'investissement se concentre dans les pôles déjà dotés, renforçant la polarisation. P3 : Rôle multiplicateur des capacités. La consolidation des organisations locales ingénierie de projet, régulation contractuelle, gestion financière agit comme un multiplicateur des transferts, en améliorant l'exécution et la pérennité des services.

Du point de vue normatif, ce cadre conduit à privilégier des transferts multiannuels prévisibles, indexés sur les charges transférées et les coûts d'accès ; à investir dans une montée en capacité ciblée (chaîne de la dépense, cadastre, suiviévaluation, régulation des contrats) ; et à définir des critères territoriaux explicites pour les projets structurants (désenclavement, réseaux de base, services sociaux essentiels). Ces principes s'inscrivent dans la continuité des orientations nationales récentes, mais ils en soulignent la condition claire : la cohérence entre objectifs territoriaux et instruments budgétaires (Ministère des Collectivités territoriales, 2013; Ba et Ka, 2020).

3. Évolution historique des politiques territoriales au Sénégal (1872–2025)

3.1. Héritages coloniaux et structuration initiale de l'espace (1872–1960)

La trajectoire territoriale sénégalaise s'enracine dans une histoire longue où la hiérarchie urbaine, l'organisation des flux et l'implantation administrative ont été précocement polarisées. Le Sénégal faisait partie de l'Afrique occidentale française qui regroupait plusieurs autres colonies. De ce fait la France avait établi un système d'aménagement du territoire pour toute la région. Ce système avait pour objectif de maximiser l'exploitation des ressources naturelles de la région notamment l'agriculture, l'élevage et la pêche. Le territoire national était en réalité aménagé pour le déménagement des ressources (Diakhate, 2011).

L'historique de l'aménagement administratif territorial débute avec la décentralisation de 1872 par le président Thiers, avec la création des quatre communes : Saint-Louis et Gorée puis Rufisque et Dakar (Cappelli and Baten, 2017; Sané, 2016). La France avait pour but de rentabiliser ses investissements en mettant en place une économie agricole. Pour ce faire elle avait établi des grandes exploitations agricoles pour la production de cultures d'exportation comme l'arachide le coton, le maïs ou encore le mil. Ainsi, les terres agricoles étaient réparties en deux grandes unités géographiques : la zone soudanienne et la zone sahélienne. La première était caractérisée par une diversité de cultures, telles que les fruits, les légumes, le riz, le mil, le sorgho et le maïs. La seconde était centrée sur la production d'arachide, une culture rentable à l'exportation. La région de la Casamance dans le Sud du Sénégal était par exemple spécialisée dans la production de riz (Descroix et al., 2015; Écoutin et al., 2014). Et tout comme le Cameroun, le Sénégal avait produit des quantités importantes d'arachides et d'huile de palme avec cette division de l'espace. À partir de 1880 la culture du caoutchouc a été ajoutée à cette production pour une exportation vers l'Europe (Austin, 2010).

Cette configuration, consolidée par la logique de commandement colonial, a durablement influencé la distribution des infrastructures et des opportunités (Dubresson et Fauré, 2005). Ces fractures territoriales sont causées en premier par la différenciation des groupes sociaux et l'inégal accès aux ressources (Soja, 1989; Sulemana et al., 2019). C'est dans ce contexte que les politiques de développement ont foisonné depuis 1960 au Sénégal autour des concepts fédérateurs comme le développement communautaire et l'animation local (Ndiaye, 2017) pour intercepter l'élan de disparité territoriale causé par la décentralisation de l'administration coloniale. Dès 1960, concernant les aménagements infrastructurels, on assistait à une sorte de construction d'une ville nouvelle de Dakar. Au moment où les autres régions du Sénégal ne bénéficiaient pas d'équipements et d'infrastructures de base. La majeure partie des grands travaux ont vu le jour à Dakar nouvelle capital du Sénégal et constituaient majoritairement d'infrastructures sportifs et culturelles (création de Stade, de Musée, d'Ecoles des arts etc.). C'était aussi une période de promotion de la classe moyenne en leur faisant accéder au foncier et à l'habitat (Diakhate, 2011).

L'héritage de cette période dépasse ainsi la simple géographie des réseaux. Il se traduit par une inégale densité de l'appareil administratif, par des différenciations de statuts et, surtout, par une asymétrie d'accessibilité qui a structuré les coûts d'accès aux biens publics. Autrement dit, au

moment de l'indépendance, le pays n'entre pas dans la décentralisation sur une « *page blanche* » : des trajectoires urbaines et des dépendances régionales sont déjà en place et conditionnent la diffusion ultérieure des investissements et des fonctions publiques (Sène and Codjia, 2017). En 1960 avec l'indépendance, les 24 communes héritées de la colonisation ainsi que les 9 créées à l'occasion de l'indépendance du pays, furent toutes érigées en communes de plein exercice comme parmi les premières politiques territoriales.

3.2. Étatisation du développement et premiers transferts

La loi N° 66-64 du 30 juin 1966 portant code de l'administration communale établit le statut des communes en précisant leur organisation, leur fonctionnement et les missions qui leur sont dévolues. Les politiques économiques étalées par le gouvernement du Sénégal ont coïncidé avec des périodes de fortes mutations sociales et technologiques partout dans le monde et il était impératif de s'adapter à ces changements imprévisibles et récurrents. Ces politiques mises en place ont commencé par une série de plans quinquennaux de développement visant à subvenir aux besoins essentiels des populations surtout du monde rural (Diakhate, 2011). L'État du Sénégal était dans l'obligation de subvenir aux besoins essentiels des populations et les premiers plans de développement quinquennaux ont été mis en place pour répondre à ces besoins et pour faire face aux crises chroniques de l'économie sénégalaise. Le Sénégal était bien partie au début des indépendances avec plusieurs prouesses économiques comparés au reste de l'Afrique Sub-Saharienne (Austin, 2010). Déjà dans le secteur manufacturier représentait 9,5% du PIB contrairement aux autres pays africains où c'est beaucoup plus faible à part le Kenya (Austin, 2010; Kilby, 1960) avec un taux de croissance économique de 2,6% entre 1960 et 1970 (Diagne and Daffé, 2002). La décolonisation a poussé les entreprises européennes à établir des usines dans la région afin de protéger leurs marchés déjà établis (Austin, 2010; Boone, 1992; Kilby, 1960) et on note un développement industriel en plein essor (Diagne and Daffé, 2002). La création et l'extension des communes, puis l'instauration des communautés rurales, visent à rapprocher l'administration des populations et à structurer une offre de services plus homogène. Cette phase s'accompagne d'une montée en charge des entreprises publiques et des dispositifs de soutien sectoriels, dans un cadre où l'État demeure l'acteur principal de la production et de l'allocation des biens collectifs (Dubresson et Fauré, 2005). C'est depuis 1972 que la réforme administrative, territoriale et locale avait consacré l'émergence des collectivités locale. La loi N° 72-25 a contribué au changement fondamental de l'armature administrative du Sénégal (Clemons, 2009; Piveteau, 2005). La réforme reposait sur certains fondements tels que la répartition des pouvoirs, la participation responsable et la régionalisation du plan (Clemons, 2009). Il entraîne le renforcement des compétences des autorités administratives, l'augmentation du pouvoir d'intervention des municipalités dans le domaine économique et l'introduction de la décentralisation en milieu rural grâce à la création des communautés rurales (Clemons, 2009; Piveteau, 2005).

Le tournant des années 1980 marque l'entrée dans les Programmes d'Ajustement Structurel. La discipline budgétaire, la privatisation et la redéfinition du périmètre d'intervention publique impliquent une sélection plus stricte des dépenses, en particulier d'investissement (Oya, 2006). Les effets territoriaux apparaissent rapidement : ralentissement des infrastructures dans les périphéries, recentrage des projets sur des espaces à rendement immédiat, et moindre capacité des administrations locales à absorber des charges nouvelles en l'absence d'accompagnements financiers et techniques proportionnés (Diagne, 2017).

Pendant la période de 1992 à 1993 les résultats des politiques publiques ont empiré en raison de la faible aide extérieure combinée à la chute de la production agricole de 20 %, ce qui a entraîné une croissance négative du PIB (-2 %) (Touré and Lom, 2009). Les autorités ont donc été contraintes d'adopter un "Plan d'urgence" en fin août 1993, suivi de la dévaluation du franc CFA (Touré and Lom, 2009). Le plan d'urgence de redressement de la situation des finances

publiques dénommé Plan Sakho-Loum en 1993 pour le financement par emprunts obligataires et la réduction drastique des dépenses publiques (Diagne, 2017). Le Plan Sakho-Loum était un programme d'urgence de redressement économique mis en place au Sénégal en août 1993 (Diagne, 2017). Il était dirigé par Pape Ousmane Sakho, ministre de l'Économie et des finances, et Mamadou Lamine Loum, ministre délégué au budget (Bathily, 2022). L'objectif de ce plan était de relancer l'économie sénégalaise qui était en difficulté, en réduisant les dépenses publiques et en augmentant les recettes fiscales. Cela a été fait principalement en réduisant les subventions, en augmentant les impôts et en réduisant les dépenses de l'État (Bathily, 2022; Diagne, 2017; Diouf, 1992). Bien que le plan ait permis de freiner les déficits budgétaires, il a également eu des conséquences sociales, telles que des licenciements massifs dans la fonction publique et une augmentation des prix pour les consommateurs (Diagne, 2017; Diouf, 1992). Dans la phase de mise en œuvre des PAS, le FMI n'avait pas reconnu le Plan Sakho-Loum (Diagne, 2017) ; mais avait appuyé le pays avec la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FASR) sur la période 1994-1998 suivie d'un second arrangement sur la période 1998-2000, puis la Facilité pour la réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) entre 2000-2002. En parallèle, la loi de 1996 formalise des transferts sectoriels importants, mais leur effectivité reste tributaire d'une capacité administrative et fiscale hétérogène, ce qui alimente des écarts de performance au niveau du développement territorial. Par conséquent les quelques améliorations notées depuis 1993 sont en grande partie dues à cette aide du FMI

3.3. Communalisation intégrale, péréquation et limites persistantes (1996–2025)

En réalité depuis 1993 on a noté une augmentation significative du nombre d'écoles primaires qui passent de 2434 en 1991 à 3050 en fin 1996 (Touré and Lom, 2009) avec une attention particulière en zone rurale dans l'optique de réduire les disparités territoriales sur l'accès à l'éducation. Les données d'enquête de ESAM I (DPS, 1997) ont montré que la proportion de personnes non instruites a diminué de 4,0% passant de 69,0% à 65,0%. En revanche, la part des personnes ayant un niveau primaire est passée de 20,0% à 22,0%. La proportion de la population ayant atteint le niveau secondaire a également augmenté de 1,1% passant de 7,2% à 8,3% (DPS, 1997). À l'inverse, les individus ayant atteint un niveau d'éducation supérieure semblent avoir diminué de 0,2% passant de 0,9% à 0,7%. Cela montre donc une amélioration globale du niveau d'instruction de la population pendant cette période.

Le taux d'accès à l'eau potable a aussi augmenté, passant de 67 % en 1996 à 72,7 % en 2000, avec des investissements importants réalisés au niveau des forages d'eau villageois (Touré and Lom, 2009). Les investissements destinés aux zones rurales ont augmenté, passant de 49 % en 1996 à 67,9 % en 2000 tandis que ceux destinés aux zones urbaines ont légèrement diminué, passant de 91 % en 1996 à 83,7 % en 2000 (Touré and Lom, 2009). Par rapport à l'accès à l'eau potable, il y'avait une différence notable dans les taux de 1996 à 2000 entre les régions rurales et urbaines (DPS, 2004). À titre d'exemple Dakar avait un taux de 54 litres par jour et par habitant pour les zones urbaines contre 44 litres par jour et par habitant pour les autres villes du Sénégal tandis que le taux moyen observé dans les régions rurales était seulement de 28 litres par jour et par habitant (Touré and Lom, 2009).

En 1995 d'autres indicateurs d'évaluation comme le taux de dépendance économique (TDE) ont montré des résultats qui vont dans un sens nuancé des disparités territoriales habituellement connues. L'ESAM I nous a montré que le TDE est de 0,7 sur l'ensemble du territoire national. En d'autres termes chaque 100 personnes actives a en charge 70 autres individus inactives. Ce taux varie selon le milieu de résidence et favorise contre toute attente le milieu rural (50,0%). Le plus élevé dans les centres urbains à 100,0% à Dakar et 130,0% dans les autres centres urbains. Ces données statistiques mettent en évidence la charge économique importante qui pèse sur les personnes actives, notamment dans les villes. En effet une forte dépendance économique signifie que les personnes actives doivent subvenir aux besoins de beaucoup

d'autres qui sont inactifs. Cette situation est d'autant plus difficile à gérer dans les zones urbaines où le coût de la vie est plus élevé contrairement en milieu rural où les besoins physiologiques sont concentrés autour de l'agriculture et l'élevage. Les données montrent par exemple qu'en cette période le chômage au Sénégal était relativement élevé en milieu urbain avec des taux de 16,4% à Dakar et 14,0% dans les autres villes du pays. En revanche, le taux de chômage était très bas en milieu rural avec un taux 3,4%.

Les réformes de 1996 constituent une étape déterminante dans l'architecture territoriale : elles élargissent les compétences locales et ouvrent la voie à des expérimentations en matière de planification et de contractualisation. L'Acte III (2013) approfondit ce mouvement en généralisant la communalisation, en précisant les rôles des différents niveaux de collectivités et en instituant des mécanismes de péréquation et de contractualisation État-collectivités (Ministère des Collectivités territoriales, 2013; Ba et Ka, 2020). L'intention est claire : corriger les inégalités de capacité, stabiliser les ressources et articuler les priorités nationales avec les projets locaux.

Dans la pratique, les résultats restent contrastés. D'un côté, des avancées sont observées dans la planification locale, la structuration des services et l'émergence de pôles de projets, en particulier dans les aires urbaines et périurbaines. De l'autre, la profondeur des transferts et leur prévisibilité demeurent insuffisantes au regard des charges transférées, tandis que les capacités administratives et contractuelles varient fortement d'un territoire à l'autre (Diagne, 2017; Ba et Ka, 2020). Les réallocations public/privé délégations, concessions, partenariats exigent une ingénierie de régulation inégalement disponible, ce qui peut fragiliser la prestation dans les régions moins dotées (Ece, 2018).

Ces limites se cumulent avec des facteurs structurels. La sélectivité des investissements, surtout lorsqu'elle répond à des critères de rentabilité immédiate, renforce la primauté des centres historiques. Les pratiques foncières et les modes d'intermédiation locaux, tels qu'ils sont documentés, contribuent à des arrangements hybrides qui, faute d'encadrement et de transparence suffisants, peuvent produire des effets distributifs inattendus (Lavigne Delville et al., 2023). Au total, la séquence 1996–2025 confirme l'existence d'un décalage entre l'ambition de proximité décisionnelle et la consolidation effective des moyens, d'où la persistance d'écarts territoriaux malgré les instruments de péréquation (Sène and Codjia, 2017).

4. Analyse des interactions : ajustement, décentralisation et inégalités territoriales

4.1. Une décentralisation sous contrainte : le paradoxe de la proximité sans moyens

Durant la période qui précède l'acte II de la décentralisation, l'économie a connu quatre obstacles majeurs : une production intérieure stagnante, un déficit important dans la balance des paiements et les finances publiques, une dégradation des actifs étrangers et une dette massive (Clemons, 2009; PNUD, 2001).

Ainsi pour rétablir les équilibres macroéconomiques et financiers, des phases d'ajustement dans le cadre du PAS seront mises en place en commençant par la phase de stabilisation de 1979 à 1984 qui réoriente la production vers les exportations et réduit l'intervention de l'État dans l'économie dans le cadre du plan de redressement économique financier (Clemons, 2009; PNUD, 2001). Cette politique n'a pas porté ses fruits du fait qu'on attendait à une croissance économique annuelle de 2,7% les trois premières années puis de 3% pour le reste et que l'on se retrouve avec une diminution de 0,6% du PIB réel par habitant (PNUD, 2001; Touré and Lom, 2009). La justification fournie par les autorités étatiques face à cette régression de l'économie se glisse sur les conditions climatiques défavorables notamment les cycles de sécheresse (PNUD, 2001) et la taille des secteurs publics et parapublics (Touré and Lom, 2009). Toujours dans le cadre des PAS la Nouvelle politique agricole (NPA) et la Nouvelle politique

industrielle (NPI) sont mises en place en 1985 et 1986 respectivement pour désengager l'État de l'agriculture et favoriser les exportations et la compétitivité de l'économie dans le cadre du Programme d'ajustement à moyen et long terme (PAMLT) (Clemons, 2009; PNUD, 2001). Les résultats de ce PAMLT sont négatifs (PNUD, 2001; Touré and Lom, 2009) avec un taux de croissance économique de 2,3% en moyenne annuelle alors que le taux de croissance démographique est de 2,7% (Diagne and Daffé, 2002). Le corollaire de cette contre-performance est le taux de croissance des investissements moyens qui connaît une chute de 15,5% à 11,8% entre 1986 et 1992 (Touré and Lom, 2009).

D'autres problèmes tels que la suppression des subventions gouvernementales pour les produits de base (riz et le ciment) ont entraîné des hausses importantes des prix pour ces produits réduisant le pouvoir d'achat de la classe moyenne (Diouf, 1992). Le monde rural en sort plus désavantageux avec la libéralisation des marchés qui ont occasionné des situations de concurrence déloyale pour les petites entreprises locales. De plus la privatisation d'entreprises publiques a entraîné la perte d'emplois pour de nombreuses personnes. À ce stade on assiste à un désengagement de l'état qui se manifeste par le slogan « moins d'États, mieux d'État » et se solde par l'installation d'un cercle vicieux de pauvreté et de multiples faiblesses dans le monde rural (Ndiaye, 2017).

Dans un contexte marqué par le retrait progressif de l'État, une restructuration institutionnelle s'est avérée indispensable pour améliorer l'organisation territoriale et rapprocher l'administration des populations. Cette dynamique a conduit à l'adoption de l'Acte II de la décentralisation en 1996, matérialisé par les lois n°96-06 et 96-07 (Kanté, 2009; Magrin et al., 2006). Cette transformation représente un moment charnière dans l'évolution administrative sénégalaise, établissant la région comme une entité territoriale autonome, complétant ainsi l'architecture des communes et communautés rurales (Kanté, 2009).

Cette réforme a élargi significativement les prérogatives des collectivités territoriales dans la conduite des affaires locales, visant à consolider la participation démocratique et à stimuler le développement endogène (Juul, 2006; Touré, 2012). L'Acte II visait le transfert d'importantes compétences aux collectivités locales dans des domaines cruciaux incluant l'éducation, la santé, la protection environnementale, les affaires de jeunesse, la culture et l'aménagement territorial (Kanté, 2009; Magrin et al., 2006). La philosophie sous-jacente postulait que le progrès devait s'enraciner dans les spécificités locales et être impulsé par les acteurs territoriaux eux-mêmes, plutôt que de dépendre exclusivement des structures centralisées (Piveteau, 2005; Touré, 2012). Cette évolution a transformé les collectivités en acteurs centraux de la planification et de l'exécution des politiques publiques, marquant une rupture substantielle avec les approches précédentes (Juul, 2006; Ribot, 1999). Néanmoins, bien que cette réforme ait été conçue comme une solution aux limites du système centralisé, elle a également mis en évidence plusieurs obstacles (Piveteau, 2005; Williams, 2010).

Le transfert de compétences ne s'est pas systématiquement accompagné d'allocations financières adéquates, limitant ainsi la capacité effective des collectivités à assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités (Niang, 2020; Piveteau, 2005). Parallèlement, l'insuffisance des capacités institutionnelles et techniques locales a fréquemment compromis l'efficacité des programmes de développement décentralisés (Ribot, 1999; Williams, 2010). Par ailleurs, la persistance de l'influence des administrations centrales dans les secteurs transférés a souvent sapé l'autonomie locale et la responsabilité démocratique (Kane, 2024; Ribot, 1999).

En dépit des aspirations affichées par l'Acte II, les disparités territoriales demeurent prégnantes, et les zones rurales continuent de faire face à des défis structurels majeurs, notamment en matière de lutte contre la pauvreté, de développement des infrastructures et d'accès aux services sociaux essentiels (Fall, 2017; Faye, 2008; Williams, 2010).

4.2. Mécanismes de reproduction des écarts : infrastructures, gouvernance et mobilités

L'analyse des réformes sénégalaises met au jour un paradoxe récurrent : la décentralisation a rapproché la décision publique des territoires, mais elle s'est déployée dans un contexte de discipline budgétaire qui en a limité la portée redistributive.

Dans les faits, l'extension des compétences locales s'est accompagnée d'un décalage durable entre responsabilités et ressources, si bien que la proximité institutionnelle n'a pas suffi à corriger les disparités spatiales (Diagne, 2017). Ce décalage se manifeste à la fois par l'insuffisance des transferts intergouvernementaux au regard des charges transférées et par la volatilité de ces flux, qui contrarie la planification pluriannuelle et l'entretien des réseaux locaux.

Cette configuration doit être comprise à l'aune des ajustements macroéconomiques engagés à partir des années 1980. La recomposition de la dépense publique autour d'objectifs de soutenabilité de court terme a réduit la marge discrétionnaire de l'État en matière de redistribution spatiale et a renforcé la sélectivité des investissements (Oya, 2006). Dès lors, la promesse de la décentralisation mieux ajuster les biens publics aux préférences s'est heurtée à la contrainte des moyens, particulièrement dans les collectivités à faible capacité fiscale et administrative (Dubresson et Fauré, 2005; Ba et Ka, 2020). La conséquence est une amélioration de la proximité décisionnelle sans changement d'ordre comparable dans l'équité d'accès, surtout hors des pôles métropolitains (Sène and Codjia, 2017).

D'après les enquêtes de l'ESAM II au Sénégal, le taux de Pauvreté au Sénégal est passé de 67,9% en fin 1995 à 57,1% en 2001 (DPS, 2004; Touré and Lom, 2009). L'analyse de la décomposition de la pauvreté a montré qu'il y'a une amélioration de 16% au niveau des ménages passant de 61,4 % à 48,5 % (Touré and Lom, 2009). Par contre cette performance est plus prononcée en zone urbaine qu'en milieu rural ; 65,2 % des individus et 57,5 % des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté dans les zones rurales du territoire sénégalais (Touré and Lom, 2009). Pour éradiquer efficacement la pauvreté, une approche multidimensionnelle est nécessaire, prenant en compte les multiples phénomènes qui minent la vie décente des populations. Les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP I et DSRP II) ont été élaborés juste après l'an 2000 pour justement guider les politiques publiques à réduire la pauvreté au Sénégal (Diagne, 2017). Ces documents ont été mis en place dans le cadre des efforts plus larges pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui comprenaient des objectifs spécifiques en matière de réduction de la pauvreté. Ces objectifs sont en phase avec les aspirations de la population car les enquêtes de EPPS de 2001 ont révélé que l'ordre de priorité des populations concernant les politiques publiques est l'emploi des jeunes, la réduction des prix des denrées de première nécessité, l'accès aux soins de santé de base et l'éducation des enfants (DPS, 2022 ; FMI, 2013). Cela a permis d'articuler la SRDP autour de quatre points détaillés ci-dessous :

1. La création de richesse : il s'agit de promouvoir le développement économique à travers la productivité des facteurs (Boccanfuso et al., 2008) par la création d'emplois pour tous de manière générale et des jeunes en particulier
2. La capacitation et la promotion des services sociaux de base : il s'agit d'améliorer l'accès à l'éducation, aux soins de santé, à l'eau potable, et à l'électricité
3. L'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables : Elle vise à réduire les inégalités et à garantir que les groupes vulnérables bénéficient des mesures de réduction de la pauvreté
4. Une approche participative de mise en œuvre et de suivi-évaluation basée sur la décentralisation du pilotage et de l'exécution : l'objectif visé est l'implication active des acteurs locaux, des communautés et des organisations de la société civile dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des DSRP.

Des améliorations sont à noter dans cette politique dans le secteur de l'éducation et de l'accès à l'eau qui était sous l'axe Plan Sectoriel Eau (PSE). Ainsi les dépenses d'éducation passent 32% en 2002 à 40% en 2005 au moment où les investissements sur l'accès à l'eau font un bon 8,3% à 26%. Des performances relativement faibles sont notées aussi sur l'assainissement et l'accès à la santé. Ces leviers devaient fournir une orientation générale sur les domaines d'action prioritaires pour lutter contre la pauvreté en s'appuyant sur toutes les ressources du territoire même celles qui sont intangibles pour pallier certains défauts de fourniture de biens publics. Elles sont importantes de par leurs diversités et leurs spécificités (Colletis-Wahl and Pecqueur, 2001) et doivent permettre ainsi de définir le potentiel territorial qui peut être spécifique et complexe (Angeon and Callois, 2005). Toutefois cette dimension territoriale n'a pas été tout à fait prise en compte dans les différentes phases des DSRP. Des chercheurs (Boccanfuso et al., 2008) ont pu démontrer que l'équité territoriale et la résilience face aux chocs externes de l'agriculture par exemple ne sont pas assurés dans cette stratégie de réduction de la pauvreté. Alors que l'inégalité territoriale en soit peut se constituer en circonstance aggravante de la pauvreté

Plusieurs mécanismes, souvent concomitants, expliquent la persistance voire l'accentuation des écarts territoriaux. Le premier tient à la sélectivité des investissements en infrastructures : dans un cadre d'ajustement, les projets à retours immédiats et à coûts unitaires plus faibles sont privilégiés, ce qui avantage les territoires déjà denses et bien connectés et renforce la primauté de Dakar (Oya, 2006; Sène and Codjia, 2017). Le second relève de la gouvernance locale : en l'absence de mécanismes robustes de transparence et de contrôle, les dispositifs peuvent être captés par des élites locales, reproduisant à l'échelle infranationale des asymétries sociales préexistantes (Dubresson et Fauré, 2005). Un troisième mécanisme concerne les mobilités sélectives des ménages et des talents (fuite vers la qualité) qui, attirés par une offre de services plus étendue dans les centres urbains, accroissent le différentiel de capital humain des périphéries.

Ces dynamiques s'imbriquent avec des facteurs institutionnels et fonciers. Les réallocations public/privé (délégations, concessions, partenariats) peuvent améliorer l'efficacité, mais requièrent des capacités contractuelles et de régulation souvent inégalement réparties (Ece, 2018). Par ailleurs, les arrangements fonciers et les modes d'intermédiation, lorsqu'ils restent partiellement informels, produisent des effets distributifs difficiles à anticiper et à encadrer, avec des conséquences différenciées selon les territoires (Lavigne Delville et al., 2023). Au total, la combinaison de transferts incomplets, de capacités hétérogènes et de règles d'allocation centrées sur la rentabilité renforce l'inertie des hiérarchies spatiales.

4.3. Dispositifs correctifs et limites : péréquation, contractualisation et pôles de développement

De 2005 à 2013 d'autres plans de développements tels que la Stratégie de Croissance Accélérée et la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (FMI, 2013) ont vu successivement le jour mais avec des résultats aussi mitigés que leurs plans prédécesseurs. D'ores et déjà on peut comprendre l'intervention de la loi 10-2013 qui se décline en quatre objectifs fondamentaux (Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, 2013):

- Un ancrage de la cohérence territoriale pour une architecture administrative renouvelée ;
- Une clarification des compétences entre l'État et les collectivités locales ;
- Un développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels ;
- Une modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme des finances locales et une promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.

Nous pouvons constater dans la forme que l'aspect social, et les institutions religieuses ne font pas partie des piliers fondamentaux de cette nouvelle politique de décentralisation.

Dans tout ce qui est advenu depuis les premières réformes, la fracture territoriale sur les plans socio-économiques et environnementaux entre les régions et les groupes de population s'accroît davantage au Sénégal et se manifeste de plusieurs façons, notamment en termes d'accès aux services publics de base comme l'électricité, l'eau et les transports (Diakhate, 2011). Cette fracture se traduit inévitablement par des écarts marqués dans les niveaux de vie et dans les horizons d'avenir, selon la région ou le milieu de résidence. L'Acte 3 s'inscrit dans la continuité de la Stratégie Nationale de Développement Économique et Social (SNDES), élaborée par le gouvernement sénégalais en 2013. Cette stratégie, centrée sur la croissance et le progrès social, avait été pensée pour guider les politiques publiques jusqu'en 2017. Cette stratégie visait à accélérer la croissance économique, à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des populations sénégalaises. La SNDES était structurée autour de trois axes principaux :

1. La transformation structurelle de l'économie : cet axe visait à développer les secteurs porteurs de croissance tels que l'agriculture, l'industrie, les infrastructures et les services ;
2. Le capital humain : cet axe visait à améliorer les conditions de vie des populations en investissant dans l'éducation, la santé, la protection sociale et l'emploi ;
3. La gouvernance : cet axe visait à renforcer la gouvernance démocratique en améliorant les institutions publiques, la justice et la sécurité.

La SNDES a été suivie par le Plan Sénégal Émergent (PSE) qui a pris le relais en 2014 avec une vision plus ambitieuse pour atteindre le statut de pays émergent avant 2035.

Le PSE s'articule autour de trois axes majeurs visant à dynamiser la croissance économique et à favoriser la création d'emplois : (i) la transformation structurelle de l'économie et l'accélération de la croissance (ii) le renforcement du capital humain, la protection sociale et la promotion du développement durable, et (iii) l'amélioration de la gouvernance, des institutions, de la paix et de la sécurité. Pour mettre en œuvre ces orientations, le gouvernement a défini plusieurs projets prioritaires. Ces projets portent sur plusieurs domaines : l'extension et la modernisation des infrastructures de transport et de communication, le renforcement des secteurs agricoles et industriels, la promotion des énergies renouvelables et l'essor du tourisme. Leur financement combine des ressources nationales et internationales, mobilisées par le biais de partenariats public-privé, d'emprunts concessionnels et non concessionnels, ainsi que de subventions. Dans cette dynamique, les différentes stratégies publiques ont constamment intégré la lutte contre la pauvreté et les inégalités en privilégiant des politiques à forte dimension sociale. Cependant il faut noter que ces politiques peinent à se traduire en résultats palpables d'autant plus que le creuset entre les inégalités sociales tout comme les disparités territoriales restent préoccupantes (BOS, 2016). Pour améliorer l'accès aux services sociaux de base, le Sénégal a mis en place des programmes tels que le Programme National de Développement Local (PNDL) pour améliorer les infrastructures de base dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que le Programme d'Urgence de Développement Communautaire (PUDC) pour améliorer l'accès à l'eau potable et à l'électricité. Le gouvernement a également lancé des initiatives pour améliorer l'accès à la santé et à l'éducation, notamment par le biais du Plan Sésame pour la santé maternelle et infantile et du Plan d'Actions Prioritaires pour l'Éducation et la Formation (PAPEF).

Les instruments correctifs introduits par les autorités contribuent au renforcement de la péréquation, de la contractualisation entre l'État et les collectivités et la structuration des pôles de développement. L'Acte III a cherché à stabiliser les ressources locales et à améliorer la cohérence des interventions à travers des cadres de planification et des fonds de solidarité (Ministère des Collectivités territoriales, 2013; Ba et Ka, 2020). Ces orientations constituent des avancées notables en matière d'architecture territoriale et de coordination multiniveaux.

Cependant, trois limites majeures subsistent. La première tient à la profondeur budgétaire : au regard des charges transférées et des coûts fixes d'entretien, la masse et la prévisibilité des

transferts demeurent insuffisantes pour engager des rattrapages durables (Diagne, 2017). La deuxième concerne l'hétérogénéité des capacités : les écarts d'ingénierie administrative et contractuelle conditionnent l'accès effectif aux dispositifs, ce qui peut paradoxalement avantager les territoires déjà mieux dotés (Dubresson et Fauré, 2005). La troisième renvoie aux règles d'allocation : lorsque les critères n'intègrent pas explicitement les coûts d'accès et la dispersion, l'allocation se cale sur des considérations de rentabilité qui reproduisent la hiérarchie urbaine (Sène and Codjia, 2017). En somme, les instruments correctifs existent, mais leur capacité à inverser les trajectoires demeure contrainte par le contexte macrobudgétaire et par les écarts de capacité locale.

5. Discussion et implications théoriques

Les éléments rassemblés confirment que la trajectoire sénégalaise de décentralisation s'est déployée sous contrainte macrobudgétaire, avec des effets tangibles sur la répartition spatiale des biens publics. Premièrement, l'hypothèse d'une compensation insuffisante des transferts de compétences (H1) est corroborée par les diagnostics officiels et la littérature : l'Acte III clarifie les attributions mais la profondeur et la prévisibilité des transferts demeurent limitées au regard des charges, ce qui entretient un déficit structurel de financement local (Diagne, 2017; Ba et Ka, 2020). Dans ces conditions, la proximité institutionnelle ne se traduit pas automatiquement par une amélioration de la couverture et de la qualité des services.

Deuxièmement, l'hypothèse d'une réduction des capacités redistributives de l'État sous l'effet de l'ajustement (H2) reçoit un appui partiel. Les Programmes d'Ajustement Structurel ont resserré la composition de la dépense publique et réduit la marge discrétionnaire centrale, ce qui a rendu plus sélective l'allocation des investissements (Oya, 2006). Néanmoins, des facteurs complémentaires gouvernance locale, hétérogénéité des capacités administratives et fiscales, mobilisation endogène modulent fortement les écarts territoriaux (Diagne, 2017; Dubresson et Fauré, 2005). Autrement dit, la contrainte macrobudgétaire est une condition nécessaire mais non suffisante pour expliquer la persistance des disparités.

Troisièmement, l'hypothèse d'une dépendance au sentier liée aux héritages spatiaux et institutionnels (H3) est confirmée. La primauté historique de la région capitale, la hiérarchie urbaine héritée et les asymétries d'accessibilité pèsent durablement sur l'allocation des ressources et sur l'implantation des services (Dubresson et Fauré, 2005; Sène and Codjia, 2017). La validation de ces hypothèses met en évidence l'existence d'un véritable « piège territorial ». En effet la décentralisation est confrontée à un État affaibli et à une inertie spatiale prononcée. Ce qui a engendré un système dans lequel les réformes, plutôt que de corriger les disparités, ont tendance à les reproduire. Par conséquent, les autorités locales se trouvent dans une situation paradoxale : elles sont de plus en plus responsables tout en étant soumises à des contraintes structurelles, ce qui perpétue les inégalités d'accès aux services et exacerbe les disparités entre les territoires.

Au plan théorique, l'analyse propose un cadre intégré qui relie fédéralisme fiscal, discipline macrobudgétaire et dynamiques spatiales. Plutôt que d'opposer mécaniquement « proximité » et « centralisation », elle met en lumière les conditions de leur complémentarité : une décentralisation « efficace sous contrainte » suppose l'alignement de trois piliers : prévisibilité des transferts, capacités administratives et fiscales locales, et critères d'allocation explicitement territorialisés. Ce triptyque permet de reformuler la question classique de l'efficacité allocative en contexte de ressources rares (Dubresson et Fauré, 2005; Diagne, 2017).

L'analyse souligne également le rôle du séquençage des réformes : les effets d'une même architecture décentralisée diffèrent selon que l'économie est en phase d'austérité ou d'expansion budgétaire, ce que documente la littérature sur les PAS (Oya, 2006). Elle met en évidence, enfin, l'importance des normes pratiques et des arrangements institutionnels locaux

qu'il s'agisse de régulation, de partenariats, de pratiques foncières ou d'intermédiations qui conditionnent la circulation effective des ressources (Ece, 2018; Lavigne Delville et al., 2023). Ce positionnement contribue à dépasser une lecture strictement normative de la décentralisation pour proposer une économie politique du territoire, attentive aux capacités et aux incitations. Cette contribution est d'abord analytique et théorique. Elle ordonne des résultats dispersés et propose un cadre adaptable à d'autres contextes ouest-africains présentant des séquences de réformes voisines. Trois limites doivent toutefois être soulignées. Premièrement, notre argumentation repose sur des sources secondaires et sur une périodisation historique ; elle gagnera à être complétée par des tests économétriques évaluant les effets combinés ajustement-décentralisation sur des indicateurs d'inégalités régionales (Diagne, 2017). Deuxièmement, l'hétérogénéité des capacités locales et la diversité des arrangements institutionnels requièrent des approfondissements qualitatifs (études de cas, analyses de la chaîne de la dépense, observation des dispositifs contractuels) (Ece, 2018; Lavigne Delville et al., 2023). En fin, la transférabilité doit être pensée comme une généralisation contrôlée : elle appelle une adaptation aux configurations fiscales, foncières et administratives spécifiques. Ces limites n'invalident pas la portée de l'approche. Elles invitent juste à considérer la décentralisation comme un cadre de politiques publiques à calibrer plutôt qu'un remède en soi. Il faudra accorder une attention soutenue aux séquences temporelles et aux capacités spécifiques des territoires qui façonnent la géographie des résultats (Ba et Ka, 2020).

6. Conclusion

L'analyse conduite tout au long de cet article met en lumière une configuration cohérente : la décentralisation sénégalaise s'est déployée dans un environnement de discipline macrobudgétaire qui a contraint sa capacité redistributive. La proximité décisionnelle a certes progressé, mais l'extension des compétences n'a pas été systématiquement adossée à des ressources et des capacités suffisantes, ce qui a limité les effets sur la réduction des écarts territoriaux.

Cette trajectoire éclaire trois enseignements centraux. D'abord, les gains attendus de la décentralisation dépendent de la qualité du couplage entre transferts, capacités et règles d'allocation : en leur absence, la proximité ne produit pas l'équité territoriale escomptée (Dubresson et Fauré, 2005). Ensuite, la discipline budgétaire issue des Programmes d'Ajustement Structurel a resserré la composition de la dépense et renforcé la sélectivité des projets, avec des effets spatiaux marqués dans les territoires à coûts d'accès élevés (Oya, 2006; Sène and Codjia, 2017). Enfin, les héritages spatiaux et institutionnels, hiérarchie urbaine historique, inégalités d'accessibilité, pratiques foncières et modes d'intermédiation ont canalisé les effets des réformes, contribuant à la persistance d'écarts malgré l'actualisation des dispositifs (Lavigne Delville et al., 2023).

Au regard de ces constats, une approche d'« **efficacité sous contrainte** » paraît la plus pertinente. Elle consiste à rendre compatibles les objectifs d'équité spatiale et les exigences de soutenabilité budgétaire à travers un faisceau d'outils. D'abord, des transferts multi-annuels et prévisibles, indexés sur les charges réelles de compétence et les coûts d'accès, doivent sécuriser l'entretien des réseaux et la continuité des services (Ba et Ka, 2020). Ensuite, des critères territoriaux explicites pour les projets structurants (désenclavement, services sociaux essentiels) permettent de corriger la sélectivité inhérente aux logiques de rentabilité (Sène and Codjia, 2017).

Ces orientations ne s'opposent pas aux réallocations public/privé ; elles en fixent les conditions de soutenabilité territoriale.

Nous dégageons comme perspective de recherche trois axes prioritaire. La première relève d'analyses quantitatives : il s'agit d'estimer les effets combinés ajustement-décentralisation sur des indicateurs d'inégalités territoriales, en intégrant des mesures de biens publics locaux et de

difficultés d'accès. Le second axe est comparatif : des études emboîtées avec des pays ouest-africains aux trajectoires voisines permettraient d'identifier les configurations institutionnelles les plus favorables à la correction des écarts. Enfin un axe qualitatif : l'examen des pratiques de gouvernance locale éclairerait le rôle des normes pratiques dans la circulation des ressources (Ece, 2018; Lavigne Delville et al., 2023).

Ces chantiers ont une portée opérationnelle directe : ils peuvent guider l'architecture des transferts, les priorités d'investissement et les dispositifs d'accompagnement. Ils vont permettre d'orienter la politique territoriale vers des trajectoires de rattrapage crédibles tout en respectant les contraintes de soutenabilité (Ba et Ka, 2020).

Références :

- (1). Abdoulaye, D.G. et D., 2009. Le Sénégal face aux défis de la pauvreté - Les oubliés de la croissance. KARTHALA Editions.
- (2). Angeon, V., Callois, J.-M., 2005. Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ? *Économie Inst.* 19–50. <https://doi.org/10.4000/ei.890>
- (3). Austin, G., 2010. African Economic Development and Colonial Legacies. *Int. Dev. Policy Rev. Int. Polit. Dév.* 11–32. <https://doi.org/10.4000/poldev.78>
- (4). Ba, B. & Ka, R., 2020. Acte III de la décentralisation sénégalaise : Revue critique. *Revue Géographie Univ. d'Abidjan*. Online. Available: (accessed Jun. 2025).
- (5). Bathily, A., 2022. I. L'expérience de la majorité présidentielle élargie, in: *Passion de liberté, Histoire, politique, société*. Éditions Présence Africaine, Paris, pp. 335–344.
- (6). Boccanfuso, D., Cabral, F., Cissé, F., Diagne, A., Savard, L., 2008. Stratégies de réduction de la pauvreté au Sénégal : une analyse par la modélisation en équilibre général calculable microsimulé*. *Actual. Économique* 83, 483–528. <https://doi.org/10.7202/019390ar>
- (7). Boone, C., 1992. *Merchant Capital and the Roots of State Power in Senegal: 1930–1985*, 1st ed. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528071>
- (8). BOS, 2016. Plan Sénégal Émergent: Présentation des projets miniers. Ministère en Charge du Suivi du PSE.
- (9). Camara, A.M., 2002. Dimensions régionales de la pauvreté au Sénégal. *Belg. Rev. Belge Géographie* 17–28. <https://doi.org/10.4000/belgeo.15432>
- (10). Cappelli, G., Baten, J., 2017. European Trade, Colonialism, and Human Capital Accumulation in Senegal Gambia and Western Mali 1770–1900. *J. Econ. Hist.* 77, 920–951. <https://doi.org/10.1017/S0022050717000699>
- (11). Clemons, A., 2009. Decentralisation in Senegal Ambiguous Agendas for Community Education, in: Zajda, J., Gamage, D.T. (Eds.), *Decentralisation, School-Based Management, and Quality*. Springer Netherlands, Dordrecht, pp. 159–174. https://doi.org/10.1007/978-90-481-2703-0_9
- (12). Colletis-Wahl, K., Pecqueur, B., 2001. Territories, Development and Specific Resources: What Analytical Framework? *Reg. Stud.* 35, 449–459. <https://doi.org/10.1080/713693825>
- (13). Descroix, L., Djiba, S., Sané, T., Tarchiani, V., 2015. EAUX ET SOCIÉTÉS FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE DANS LE BASSIN DE LA CASAMANCE, in: *un réseau scientifique au service du développement en Casamance*. Ziguinchor, Sénégal.
- (14). Diagne, A., 2017. Revue des politiques publiques menées au Sénégal sur la période 1960-2016 (report). ENSAE-Sénégal.
- (15). Diagne, A., 2017. Revue des politiques publiques menées au Sénégal. Rapport de recherche. Online. Available: (accessed Jun. 2025).

- (16). Diagne, A., Daffé, G., 2002. Le Sénégal en quête d'une croissance durable. KARTHALA Editions.
- (17). Diakhate, M., 2011. L'aménagement du territoire au Sénégal: principes, pratiques et devoirs pour le XXI^e siècle. L'Harmattan, Paris.
- (18). Diouf, M., 1992. La crise de l'ajustement. *Polit. Afr.* 45, 62–85. <https://doi.org/10.3406/polaf.1992.5544>
- (19). DPS, 1997. Enquête Sénégalaise auprès des Ménages. MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN: DIRECTION DE LA PREVISION ET DE LA STATISTIQUE.
- (20). DPS, 2004. Rapport de Synthèse de la Deuxième Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages. MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES.
- (21). DPS, 2022. Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Ministère de l'Economie et des Finances, Dakar.
- (22). Dubresson, A. & Fauré, Y.A., 2005. Décentralisation et développement local : un lien à repenser. *TiersMonde*.
- (23). Écoutin, J.-M., Barry, M.B., Bouju, S., Charles-Dominique, E., Journet, O., Penot, É., Ruë, O., Souaré, D., Sow, M., 2014. Chapitre V. Aménagement technique du milieu, in: Cormier Salem, M.-C. (Ed.), *Rivières du Sud : Sociétés et mangroves ouest-africaines*, Hors collection. IRD Éditions, Marseille, pp. 209–268. <https://doi.org/10.4000/books.irdeditions.4990>
- (24). Ece, M., 2018. Representation through Privatisation: Regionalisation in Tambacounda, Senegal. *Conservation and Society*.
- (25). Fall, M.C., 2017. Gestion foncière et décentralisation au Sénégal dans le contexte des acquisitions foncières à grande échelle : le cas de la commune de Ngnith (PhD Thesis). Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- (26). Faye, J., 2008. Foncier et décentralisation L'expérience du Sénégal (No. 149). IIED, Londres.
- (27). FMI, 2013. Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté – Note Consultative Conjointe (No. 13/195f). FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL.
- (28). Juul, K., 2006. Decentralization, local taxation and citizenship in Senegal. *Dev. Change* 37, 821–845. <https://doi.org/10.1111/J.1467-7660.2006.00503.X>
- (29). Kane, I., 2024. La décentralisation au Sénégal, in: *Encyclopédie Administrative*. <https://doi.org/10.17184/eac.8160>
- (30). Kanté, A.M., 2009. Décentralisation, gouvernance forestière et démocratie au Sénégal : y a-t-il un avant et un après 1996 ? *VertigO - Rev. Électronique En Sci. Environ.* 9. <https://doi.org/10.4000/VERTIGO.9114>
- (31). Kilby, P., 1960. Manufacturing in colonial Africa.
- (32). Lavigne Delville, P., Diongue, M. & Diouf, I.F., 2023. The pragmatics of land policy: incompleteness, politicisation, semiformality and bricolage. *Land Use Policy*, 132.
- (33). Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, 2013. , Acte III de la décentralisation.
- (34). Magrin, G., Seck, S.M., Fall, S.M., 2006. Ressources territoriales des communautés rurales et développement local : un rendez vous manqué de la décentralisation au Sénégal ?
- (35). Ministère des Collectivités territoriales, de l'Aménagement du territoire et du Développement local, 2013. Acte III de la décentralisation. Site institutionnel : decentralisation.gouv.sn (consulté le Jun. 2025).
- (36). Niang, F., 2020. Le rôle de la fiscalité dans le financement du développement en Afrique. *Afr. Dev. Afr. Dév.* 45, 133–148.

- (37). Ndiaye, S., 2017. Politiques publiques et dynamiques territoriales de développement local (1960-2015) en contexte de transition : le cas du Sénégal. *Polit. Soc.* 3–4, 57–67. <https://doi.org/10.3917/lps.173.0057>
- (38). Oya, C., 2006. From State Dirigisme to Liberalisation in Senegal. *European Journal of Development Research*, 18(2).
- (39). Piveteau, A., 2005. Décentralisation et développement local au Sénégal. *Chronique d'un couple hypothétique. Rev. Tiers Monde* 181, 71–93. <https://doi.org/10.3917/rtm.181.0071>
- (40). PNUD, 2001. Rapport national sur le développement humain. Programme des Nations Unies pour le développement, Dakar.
- (41). Ribot, J.C., 1999. Decentralisation, participation and accountability in Sahelian forestry: legal instruments of political-administrative control. *Africa* 69, 23–65. <https://doi.org/10.2307/1161076>
- (42). Sané, Y., 2016. La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo. *Cybergeog.* <https://doi.org/10.4000/cybergeog.27845>
- (43). Sène, A.M. & Codjia, C., 2017. Dynamiques de l'aménagement du territoire et inégalités sociospatiales au Sénégal.
- (44). Soja, E.W., 1989. *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory.* Verso.
- (45). Sulemana, I., Nketiah-Amponsah, E., Codjoe, E.A., Andoh, J.A.N., 2019. Urbanization and income inequality in Sub-Saharan Africa. *Sustain. Cities Soc.* 48, 101544. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101544>
- (46). Touré, E.H.S.N., Lom, A.D., 2009. Les investissements dans la lutte contre la pauvreté (1979-2006), in: *Le Sénégal face aux défis de la pauvreté - Les oubliés de la croissance.* KARTHALA Editions, pp. 179–204.
- (47). Touré, I., 2012. Autonomy and local democracy in Africa: an illustration using the case of Senegal. *Int. Rev. Adm. Sci.* 78, 757–776. <https://doi.org/10.1177/0020852312455600>
- (48). Williams, M.J., 2010. The gold standard of governance: mining, decentralization, and state power in Senegal. *Polit. Afr.* 117, 127–144. <https://doi.org/10.3917/POLAF.117.0127>