

# **La Gestion Urbaine à L'épreuve de la Décentralisation à Richard-Toll : des Structures Perfectibles à Un Développement Local Limité**

*Dr. Massar Sène,*

Laboratoire LEIDI, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Senegal

Doi:10.19044/esj.2020.v16n23p206 [URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2020.v16n23p206](http://dx.doi.org/10.19044/esj.2020.v16n23p206)

---

## **Résumé**

Richard-Toll se situe à 106 km au Nord de Saint-Louis, dans le département de Dagana au Sénégal. Son développement communal est organisé autour des outils de planification. Les actions de coopération menées par la municipalité s'arriment à celles existant entre la région de Saint-Louis et le département Nord-Pas-De-Calais. Cette recherche poursuit un double objectif. D'une part, elle se propose d'analyser la gestion urbaine dans un contexte de décentralisation à travers la description des acteurs impliqués. D'autre part, elle décrit les différents projets de développement socioéconomiques et culturels de la municipalité. Pour y parvenir, une investigation de terrain à travers des ménages a été réalisée pour analyser la perception des populations sur la gestion municipale et budgétaire, en relation avec les outils de planification et de mise en œuvre. Les résultats obtenus montrent que la commune de Richard-Toll entorse la réglementation par une série de décisions ne respectant pas la loi régissant le fonctionnement des communes : nombre de conseillers municipaux, contrats des agents communaux.

---

**Mots-clés :** Richard-Toll, Sénégal, ville, décentralisation, déconcentration

# **Urban Management put to the Test of Decentralization in Richard-Toll: Structures for Improvement with Limited Local Development**

*Dr. Massar Sène,*

Laboratoire LEIDI, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Senegal

---

## **Abstract**

Richard Toll is located 106 km north of St-Louis in the department of Dagana. The city council has launched a development plan that depends on the cooperation between the region of St -Louis and the department of Pas de Calais in France. The focus of this research is in two fold. Firstly, it proposes to analyze urban management in the context of decentralization through the description of the actors involved. Secondly, it describes the various socio-economic and cultural development projects of the municipality. In achieving this, a field investigation through households was carried out to analyze the perception of the populations on municipal and budgetary management, in relation to the planning and implementation tools. The results obtained show that the municipality of Richard-Toll twists the regulations by a series of decisions which do not respect the law governing the functioning of the municipalities: number of municipal councillors and contracts of municipal agents.

---

**Keywords:** Richard-Toll, Senegal, city, decentralization, deconcentration

## **Introduction**

L'étude porte sur Richard-Toll, ville située à 106 km au nord de Saint-Louis, à 20 km en aval de Dagana. L'agglomération s'est développée sur les terrains régulièrement inondés du Walo dans les latitudes 16°28 nord et environ 15° ouest. Elle présente des caractéristiques sahéliennes par sa position dans l'extrême-nord du pays, en transition vers le désert du Sahara, marquée par deux saisons : une saison des pluies et une saison sèche. Les précipitations sont faibles et irrégulières (entre 100 et 300 mm). Le choix de cette ville s'adosse à ses dynamiques multidimensionnelles sans précédent. Le croît démographique naturel sans pareil coexiste difficilement avec un espace réduit. Les difficultés économiques, socioculturelles et d'aménagement ne sauraient constituer l'apanage unique de l'Etat. L'Autorité locale à travers les compétences transférées, essaie de combler le vide du reflux étatique.

Dans les centres urbains et périurbains s'imposent des urgences comme la lutte contre la dégradation du cadre de vie, les inondations, le chômage, l'insécurité, et la précarité sous toutes ses formes. Parmi les facteurs qui minent les initiatives pour le développement des territoires, les autorités ont relevé la faiblesse de l'aménagement des terroirs, les difficultés de faire financer les collectivités locales, à cause d'une inadaptation des ressources et des mécanismes financiers mis en place par l'Etat. Il s'agira d'organiser le pays, à travers l'Acte III de la décentralisation, en territoires viables, dotés de ressources financières consistantes et porteurs de croissance et de développement durable. La réforme préconisée va orienter davantage l'action de l'Etat vers l'équité sociale et territoriale de même que la promotion durable des ressources du terroir, en mettant fin aux cloisonnements territoriaux auxquels il convient d'apporter des réponses durables pour impulser le développement à la base (Badiane, 2013). Cette vision étatique avait déjà été déclinée par les autorités d'alors dans la Déclaration de politique générale du 10 Septembre 2012 :

*« L'action du Gouvernement sera principalement marquée par les options stratégiques suivantes : la consolidation des bases d'une gouvernance démocratique, transparente, plus rigoureuse, plus efficace, basée sur la satisfaction des besoins prioritaires des populations et la lutte contre les injustices sociales, le renforcement de la décentralisation des politiques publiques, en vue de donner une plus forte impulsion au développement des terroirs ».*

Le développement local suppose l'émergence de communes viables susceptibles de soutenir la politique de décentralisation et la dynamique de croissance. Toutefois un hiatus apparaît entre les volontés officielles et les réalités locales. Le conseil municipal de Richard-Toll a pris la pleine mesure des difficultés d'administration et de gestion mais les actions initiées dans le cadre de la promotion du développement communal sont insuffisantes. Celles-ci ne s'insèrent pas dans un cadre global de référence d'interventions soutenu par une définition claire des priorités ainsi que des stratégies de développement territorial et socio-environnemental. Les outils jusque-là proposés par le Conseil municipal ont montré leurs limites pour l'organisation de l'espace et l'éradication des dysfonctionnements socioéconomiques (Sène, 2017). L'organisation et le fonctionnement de la décentralisation sont régis par des textes en vigueur dans les collectivités urbaines. Le développement communal est planifié par des outils comme le Plan directeur d'urbanisme et le Plan d'investissement communal. Les actions de coopération menées par la municipalité s'arriment à celles existant entre la région de Saint-Louis et le département Nord-Pas-De-Calais. Richard-Toll en bénéficie dans les

domaines scolaire et hydraulique. Les populations auxquelles sont destinées toutes les politiques sont faiblement informées. Leurs appréciations sont très critiques vis-à-vis de l'équipe municipale en place. Chacun des services de l'Etat (déconcentrés et décentralisés) ainsi que les organisations locales et non gouvernementales sont impliqués dans la gouvernance locale. Les défis urbains et les objectifs du développement communal doivent prendre en charge les secteurs sociaux, l'urbanisme, l'habitat et l'assainissement (Sène, 2019).

Cette recherche poursuit un double objectif. Elle se propose d'analyser la gestion urbaine dans un contexte de décentralisation territoriale. Pour réussir cette mission, l'étude objective d'identifier la nature et les acteurs de la gestion municipale. Cette gestion prend en compte l'organisation et les appréciations. Ensuite il s'agira de décrire les différents projets de développement de la municipalité. Ceux-ci prennent en compte l'économie, la société, la culture et le sport.

Cette étude analyse le caractère perfectible du fonctionnement municipal avant de révéler les insuffisances de gestion et de développement communaux.

## **Matériels et Méthodes**

Ce travail s'est consolidé sur la base des différents documents relatifs ou proches au thème : des Travaux d'études et de recherche et des documents officiels. Les Travaux d'études et de recherches évoquent l'aménagement de la ville, le secteur informel, la CSS (Compagnie sucrière sénégalaise), l'économie paysanne, la décentralisation et le développement local. Les documents officiels sont un rapport du Fonds des nations unies pour la population, le Plan d'investissement communal et les rapports économiques de délibérations des sessions municipales de 2015 et de 2016.

L'enquête de ménages est réalisée à partir d'un questionnaire qui prend en compte le niveau d'information, l'avis sur la gestion urbaine, les destinées du budget communal et la prise en charge des questions sanitaires et scolaires. L'échantillonnage s'est fait sur la base de la taille démographique et spatiale. Du point de vue démographique Escale et Khouma étaient les quartiers les plus peuplés. La répartition de l'échantillon fait percevoir le profil suivant :

**Tableau 1.** Répartition de l'échantillon d'enquête

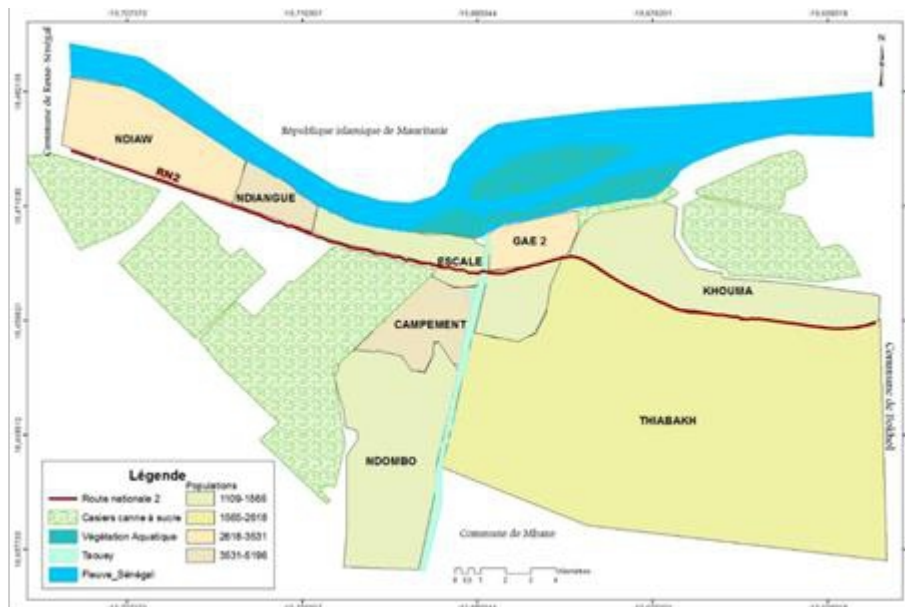
Ensemble	Quartiers	Effectifs
Noyau originel	Ndiangué	15
	Ndiao	26
	Escale	50
Quartiers péricentraux	Gaé 2	20
	Campement	12
Quartiers d'extension et populaires	Thiabakh	13
	Ndombo-Alarba	20
	Khouma	30

**Source :** Massar Sène (2019)

Le noyau originel constitue le noyau dur de la ville, les premiers quartiers à s'être édifiés à Richard-Toll. Les quartiers péricentraux sont proches d'Escale et assez périphériques. Les quartiers d'extension et populaires se sont édifiés de façon irrégulière (Thiabakh) ou été rattachés à la ville (Ndombo-Alarba).

Au total 186 ménages constituant 6% de la population de Richard-Toll ont servi de levier à la collecte. La distribution des effectifs suit le poids démographique des différentes unités. Le croisement des données de la littérature grise et l'avis des populations locales ont permis d'aboutir à des résultats quantitatifs et qualitatifs. Les données de l'enquête ont été complétées par celles des délibérations municipales de 2015 et de 2016. Elles prennent en compte la nomenclature, les recouvrements du budget. Les données ont été traitées grâce aux logiciels word pour le texte et Excel pour certains tableaux. La cartographie a été réalisée à l'aide d'Arcview et Mapinfo du service de cartographie de l'Agence régionale de développement de Saint-Louis.

La figure suivante présente les différents quartiers de la ville de Richard-Toll.



**Figure 1.** Carte de présentation des différents quartiers de la ville de Richard-Toll  
**Source :** Massar Sène (2017)

## Résultats et discussion

### Résultats

#### La gestion municipale : organisation et appréciations

L'organisation, le fonctionnement et l'exercice des compétences de la commune de Richard-Toll s'intègrent dans la série de lois et textes législatifs relatifs à la décentralisation. La municipalité s'est assignée des défis et des objectifs de développement.

#### *Un fonctionnement municipal acceptable mais perfectible*

Le conseil municipal qui est l'élément central est composé de 56 membres. Il tient des sessions ordinaires et extraordinaires. Le maire est le premier magistrat de la ville et des textes législatifs lui transfèrent des pouvoirs. Parmi les 9 compétences transférées, certaines sont particulièrement prises en charge (santé, population, urbanisme...). Pour réaliser son développement local, la commune doit assurer un accès satisfaisant aux services sociaux, enclencher la dynamique de croissance économique et piloter le développement local.

#### *Le maire, principal administrateur et le conseil municipal*

Constitué par l'ensemble des conseillers élus dans le cadre d'élections municipales, le Conseil municipal de Richard-Toll compte 56 membres. En son sein, sont élus le Maire et 5 adjoints pour un mandat de 5ans. Le Conseil municipal a pour mission première de gérer les affaires locales. Des sessions

ordinaires se tiennent aux mois de Janvier, Avril, Juin et Octobre. Une session ordinaire ne peut excéder 15 jours à l'exception de la session budgétaire qui peut connaître une durée d'un mois. Les conseillers de la commune de Richard-Toll tiennent régulièrement les 4 sessions ordinaires annuelles. Quand le Maire ou la majorité des conseillers en juge la nécessité, des sessions extraordinaires peuvent être convoquées. Le maire est à la tête de ce Conseil municipal. Le secrétaire municipal est un fonctionnaire de la hiérarchie A ou B. Il a surtout un rôle administratif et technique. (Sène, 2015).

La cour des comptes note que pour une population de 48 802 habitants recensée par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie, le Bureau municipal de Richard-

Toll doit comporter (04) adjoints au Maire au lieu de (05) conformément à l'article 99 de la loi 96.06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales. Le Conseil municipal ne respecte pas la périodicité des séances fixée par le code précité. Des délibérations ne sont pas signées par des conseillers municipaux et les registres de délibération ne sont pas cotés et paraphés par le représentant de l'Etat (Sène, 2015).

Des entorses ont été notées par rapport à la gestion du personnel d'entretien et de nettoyage recruté sur la base de contrats à durée déterminée renouvelés plus de deux fois sans qu'ils ne soient transformés en Contrat à durée indéterminée. Les charges liées à la rémunération des agents temporaires ou du personnel recruté sur la base d'un contrat de travail en bonne et due forme font l'objet d'une imputation inappropriée, respectivement, aux comptes « entretiens divers » et « honoraires » entraînant ainsi une sous-évaluation des dépenses de personnel (Sène, 2015)

#### *Actions et investissements de la commune*

La gestion de compétences doit se faire en harmonie avec les orientations ou options nationales et régionales. La commune reçoit les compétences suivantes : santé et population, la gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé urbains ; la construction, la gestion l'entretien et l'équipement de postes de santé urbains ; l'action sociale, la participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale ; l'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux ; l'appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées (Diop, 2005).

Les investissements concernent principalement la santé et l'éducation à Richard-Toll. Du point de vue de la santé, la commune élabore dans son budget un volet sanitaire. Les structures de santé bénéficient alors en dehors de leurs fonds propres, des fonds de dotation de l'Etat et de l'apport municipal. ... Ces fonds sont laissés à la discrétion des pouvoirs décentralisés qui sont les élus. Il ne peut y avoir une planification, une évaluation de l'action municipale

au niveau de la santé. Donc, il n'existe aucun moyen de contrôle financier». Cela atteste de l'incompréhension des élus de leurs pouvoirs et de leurs compétences en matière de santé (Sène, 2015).

Pourtant le capital des équipements sanitaires de la commune est acceptable et se situe à la 2<sup>e</sup> place au niveau régional après Saint-Louis. L'inventaire de l'existant fait apparaître 1 centre de santé de référence en santé de la reproduction avec une unité opérationnelle en gynécologie /obstétrique à Gaé 2. Les autres structures de santé et les pharmacies sont : 1 centre de dépistage anonyme du SIDA dans le centre de santé avec la coopération espagnole Barcelone 2000, 1 centre de santé et d'éducation comportementale de l'Association sénégalaise pour le bien-être familial (ASBEF) à Gaé 2, 3 postes de santé fonctionnels à Ndiangué /Ndiaw, à la Taouey et à Khouma Gallo Malick, 1 case de santé à Ndombo- Alarba qui est en état de délabrement et n'offre pas de ce fait toute la fonctionnalité requise ; 1 service médical à la CSS pour les travailleurs et les retraités ainsi que leurs familles, 2 cliniques dentaires implantées à Richard-Toll Escale, 1 clinique médicale à Richard-Toll Escale, 1 centre de dépistage et de recherche sur les IST/SIDA avec la coopération espagnole, implanté au centre de santé, 5 pharmacies privées dont 3 à Richard-Toll Escale, 1 à Gaé 2 et 1 à Khouma, 1 pharmacie de la CSS.

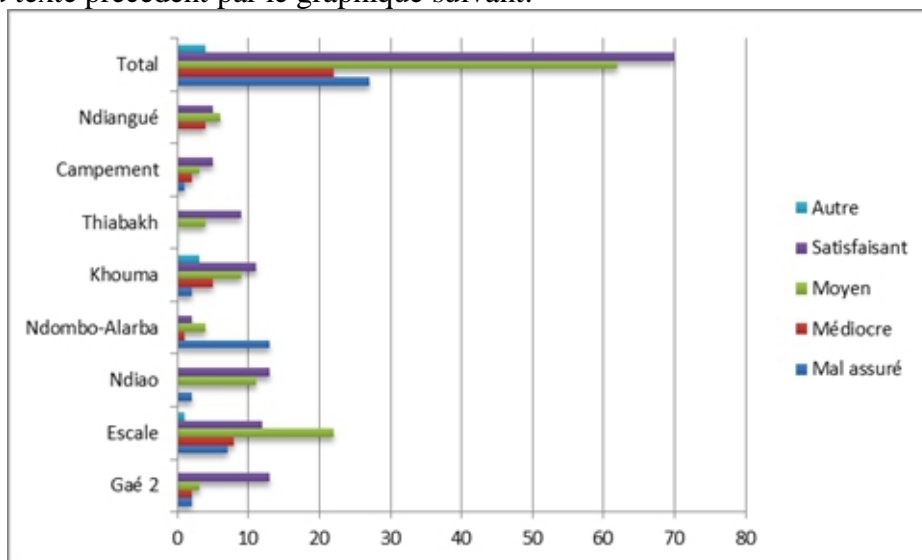
Compte tenu des normes de l'OMS qui stipulent 1 centre de santé pour 50.000 habitants et 1 poste de santé pour 10.000 habitants, le stock actuel est en adéquation avec les recommandations. La ville compte 1 centre de santé et 3 postes de santé publics. De plus la répartition spatiale de l'offre sanitaire est relativement équilibrée. En vérité, le centre de santé de Gaé 2 polarise les quartiers de Richard-Toll Escale et de Gaé 2, le poste de santé de la Taouey, les quartiers de Campement, de Thiabakh et de Ndombo-Alarba, le poste de santé de Ndiao, les quartiers de Ndiao et de Ndiangué tandis que le poste de Khouma polarise Khouma Thiarène, Gallo Malick et Yakh Sabar (Sène, 2019).

Dans la commune, 14,59% des interrogés jugent le service sanitaire mal assuré. Pour 11,89%, la qualité est médiocre. 33,51%, soit un peu plus du tiers, relèvent qu'elle est moyenne tandis que 37,83% la jugent satisfaisante. Un faible pourcentage (02,16%) est sans réponse. L'échelle plus ponctuelle des quartiers fait apparaître d'autres tendances. A Ndombo-Alarba, une proportion élevée (65%) estime que la santé est mal gérée. En vérité, le quartier est assez excentré. Ce facteur explique son éloignement des principaux centres de santé. Ce problème pourrait trouver une solution par deux issues possibles : d'une part un système de transport adéquat qui raccourcirait les distances et



d'autre part par l'installation d'un équipement entre les deux « masses »<sup>26</sup> de la ville. A Escale 14% assurent que le service est mal assuré tandis qu'à Gaé 2 et à Campement, les proportions sont proches (10 %). A Ndiabo et à Khouma on a respectivement 07,69% et 06,66%. Pour les réponses ayant trait à la médiocrité de la qualité du service, les proportions les plus élevées sont relevées à Ndiangué (26,66%), à Campement (18,18%) et à Khouma (16,66%). Elles sont assez faibles à Gaé 2 (10%) et à Ndombo-Alarba (05%). Selon 44% d'interrogés à Escale, 42,30% à Ndiabo et 40% à Ndiangué, la qualité est moyenne alors qu'à Khouma, à Thiabakh et à Campement, les ordres de grandeur se répartissent comme suit : 30%, 30,76% et 27,27%. A Ndombo-Alarba et à Gaé 2, les proportions sont de 20 % et de 15%. A Gaé 2 et à Thiabakh, de fortes proportions sont satisfaites du service sanitaire : 65 % et 69,23%, tandis qu'à Ndiabo, la moitié le juge correct (50%). A Campement, à Khouma et à Ndiangué, les ordres de grandeur ne sont pas éloignés et ressortent respectivement : 45,45%, 36,66% et 33,33%. Quant à Escale (24%) et Ndombo-Alarba (10%), les proportions sont plus faibles que pour les autres quartiers.

La qualité du service sanitaire trouve une identité numérique connective au texte précédent par le graphique suivant.



**Figure 2.** Qualité du service sanitaire  
**Source :** Massar Sène (2019)

La commune peine à assurer correctement les compétences transférées dans le domaine de l'éducation. Elle pratique une politique volontariste

<sup>26</sup>La première masse concerne les quartiers longeant la nationale 2 : Ndiabo, Ndimbo-Alarba, Ndiangué, Escale, Gaé II et Khouma..La deuxième masse regroupe Gadal Khoute, Campement-Nourou, Thiabakh et Ndombo-Alarba

remplaçant parfois son chef-lieu de région. Au-delà du fonds de dotation de l'Etat pour le fonctionnement des écoles, la commune vote un volet éducation pour gérer cette compétence. Par ailleurs, du fait que la ville ne dispose pas de lycée, « la commune a pris, par devers elle, d'acheter à plus de 60 millions un ancien local de l'ORSTOM- où un CES est mis en place. La commune de ses propres fonds, a aussi financé un lycée, ce qui était du domaine de compétence de la région. Donc c'est une politique volontariste d'éducation au niveau de la commune qui, au-delà de son domaine de compétence qui est l'école primaire, s'applique même à mettre dans de bonnes conditions, les élèves du secondaire » (Diop, 2005).

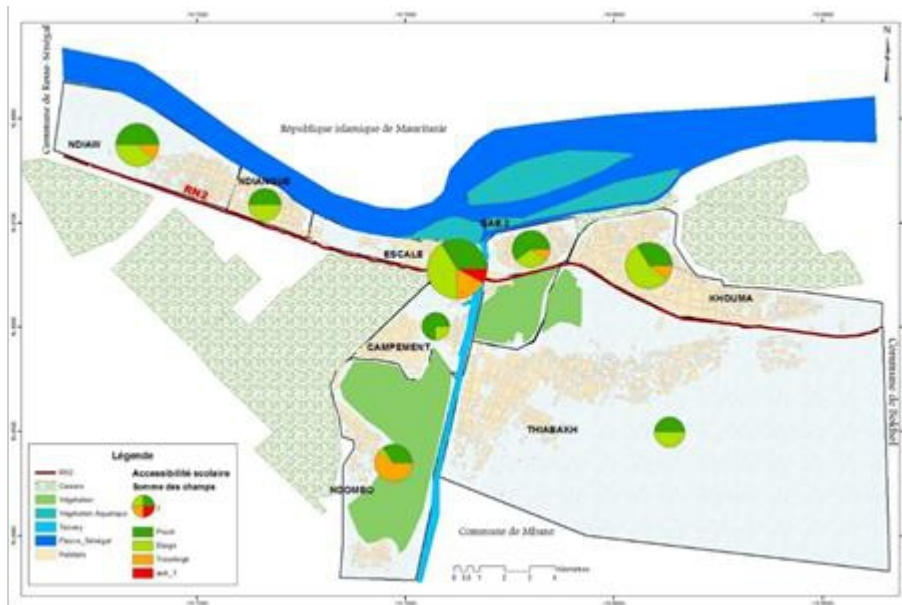
Dans l'ensemble de la commune, 42,70% des chefs de ménage trouvent que le lieu d'études des enfants est proche. Cette proximité se vérifie surtout au niveau du cycle primaire où pratiquement tous les quartiers sont desservis. Cependant l'éloignement est une donnée bien partagée. 39,45% jugent que le lieu d'études est éloigné et 14,59% estiment qu'il est très éloigné. 3,24% sont sans réponse. Généralement il s'agit de célibataires sans compagne ni enfant. A l'échelle des quartiers, on perçoit que la proximité est soulignée par une majorité des résidents de Campement (81,81%), de Gaé 2 (60%), de Thiabakh (53,84%), de Ndiario (42,30%), de Ndiangué (40%), de Ndombo-Alarba (35%), d'Escale (34%) et de Khouma (33,33%). La forte proportion relevée à Campement tient au fait qu'il abrite le CEM n°1 alors que l'éloignement du collège constitue une énigme pour une bonne partie des ménages.

L'éloignement<sup>27</sup> du lieu de résidence par rapport à l'école est plus sensible à Ndombo-Alarba (65%), à Khouma (63%) et à Ndiangué (60%). Ndombo-Alarba semble souffrir de son faible rattachement géo-spatial par rapport à la ville. Khouma paraît privilégié par le CEM n°2, mais les élèves orientés au CEM n°1 ont des problèmes pour rallier Campement, séparé de leur quartier de près de 3km. Les résidents de Ndiangué décrivent quasiment les mêmes maux en ce sens que ce quartier traditionnel, situé à la périphérie ouest, est défavorisé par la position des écoles secondaires. Ndiario (57%) présente les mêmes difficultés que Ndiangué. Un peu plus de la moitié des interrogés d'Escale (58%), près de la moitié de Thiabakh (46%) et un peu plus du tiers de Gaé 2 (35%) soulignent l'éloignement.

La carte suivant décline l'accessibilité scolaire pour les différents quartiers de la ville.

---

<sup>27</sup>Il s'agit ici de l'éloignement de l'infrastructure scolaire par rapport au lieu de résidence des enfants.



**Figure 3.** Accessibilité scolaire dans la commune de Richard-Toll  
**Source :** Massar Sène (2019)

Le domaine culturel est négligé par le conseil municipal en raison d’un déficit d’information des élus des enjeux de la culture d’une part et d’autre part aux fortes dépenses de fonctionnement du budget municipal. Ce dernier en absorbé par la prise en charge du bureau du maire, le paiement des salariés locaux et peu de ressources sont affectées aux investissements. Il n’existe pas de programme culturel clairement ficelé. Pourtant la ville est chargée d’histoire culturelle. Selon Diop (2005) :

*« C’est une ville d’histoire parce que...dans son périmètre... elle englobe des quartiers traditionnels comme Khouma, Ndiao, Ndombo-Alarba, Ndiangué qui ont été des hauts lieux historiques, la mémoire culturelle sénégalaise. ... N’oublions pas les premiers essais agricoles, les premières cultures d’essais de l’Afrique de l’Ouest... ».*

Le domaine sportif, quant à lui est assez bien suivi. Il existe dans la commune sucrière une politique d’appui des ASC à travers la tenue annuelle de la Coupe du Maire, la distribution de maillots, de ballons, la rénovation du stade... Par ailleurs il faut noter une faible implication de la jeunesse plus particulièrement des ASC à la vie menée dans la commune si l’on fait abstraction des journées culturelles vacancières organisées par les étudiants. Il n’existe pas de programme de reboisement, de sensibilisation encore moins d’assainissement « set-setal » (Sène, 2015).

La planification urbaine suppose une certaine connaissance, une certaine maîtrise sur le réel. A défaut de compétence du personnel communal non formé en matière de planification, la gestion au quotidien prime sur la visée à long ou moyen terme.

Conformément à l'article 17 de la présente loi, les compétences transférées ont trait à la gestion et à l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national. La décentralisation a transféré des compétences au niveau local mais de véritables problèmes se posent et des questions demeurent encore sans réponses précises. Les pouvoirs décentralisés, devant s'appuyer sur les pouvoirs déconcentrés rencontrent d'énormes difficultés à jouer pleinement leur rôle. Au niveau de l'information, il existe un réel déphasage, un déséquilibre entre les agents des services déconcentrés techniciens, experts en rupture de bail avec des élus peu technocrates. Par exemple, au niveau des élus, rares sont ceux qui peuvent apporter la contradiction au médecin-chef, au chef du service de l'urbanisme et de l'habitat.

Le manque de qualification du personnel municipal et des élus est réel et témoigne de l'existence d'un « gap entre la volonté de contrôle, de gestion, de gouverner... par rapport aux interlocuteurs et des pouvoirs déconcentrés qui n'ont pas les mêmes intérêts que les pouvoirs décentralisés ». Ceci pose la problématique de l'appropriation par les pouvoirs déconcentrés des compétences dévolues aux collectivités locales (Diop, 2005). C'est ainsi qu'on peut lire dans les cahiers de l'alternance (2002) : « *Les animateurs du pouvoir déconcentré ont cette tendance à ne pas lâcher certaines des compétences qui ne leur sont plus dévolues* ». Une véritable lutte de pouvoirs oppose les autorités décentralisées et déconcentrées. Si les premiers se targuent d'être les représentants légitimes de la population les seconds incarnent l'Etat et l'expertise. La formation et le renforcement des capacités locales doivent être encouragés ainsi qu'une clarification des domaines de compétence (Sène, 2015).

### **Des insuffisances de gestion et de planification à corriger**

Les budgets de la Commune de Richard-Toll sont, en général, adoptés tardivement et sans organisation préalable de débats d'orientation budgétaire prévus par la loi. L'exécution budgétaire est marquée par l'absence d'appel d'offres lorsqu'il s'est agi, en 2006, de procéder à l'extension du réseau électrique de la Commune pour 28 556 000 FCFA ou de construire des salles de classe pour 34 915 000 FCFA. Un contrat d'entretien et de réparation du réseau électrique pour 12 000 000 FCFA a été conclu la même année sans demande de renseignements et de prix en violation du Code des marchés. Des dépenses n'entrant pas dans les compétences de la Commune ont été prises en charge pour un total de 10 922 608 FCFA. La Comptabilité administrative

définie et organisée par l'article 75 du décret 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales n'est pas correctement tenue par le Maire de Richard-Toll qui se trouve, ainsi, dans l'impossibilité de produire le compte administratif. D'importantes défaillances sont également notées dans la gestion de la comptabilité. En effet, pour toute la période sous revue (2009-2011), seules les fiches d'inventaire individuel contradictoire de 2009 étaient disponibles en méconnaissance de la réglementation régissant la comptabilité des matières. La Cour observe enfin l'utilisation de véhicules automobiles non couverts par une police d'assurance ainsi qu'une consommation abusive de carburant (Sène, 2015).

Pour une amélioration du service municipal, des pistes de recommandations peuvent être formulées. Le préfet doit veiller à la conformité du nombre d'adjoints au Maire selon la taille de la population de la Commune en se référant aux données démographiques officielles.

Le Maire doit faire parapher et coter les pages du registre des délibérations du Conseil par le Préfet du département. De plus il devrait se conformer à l'avenir aux dispositions du Code du Travail en matière de recrutement, veiller à la bonne imputation des charges de personnel des agents de la Commune aux comptes appropriés et présenter au visa de l'Inspecteur du Travail tous les contrats de travail dont la durée excède trois mois. Dans la foulée il doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour l'adoption du budget de la Commune avant la fin de l'année qui précède celle de son exécution, veiller à la bonne tenue de la comptabilité administrative par l'enregistrement de toutes les opérations de recettes et de dépenses dans les documents comptables requis. Enfin il doit respecter scrupuleusement les règles en matière de passation de marchés publics et ne faire prendre en charge par le budget de la Commune que les dépenses entrant dans ses attributions (Sène, 2015).

### **Gestion et développement municipal**

Avec un budget de près d'un milliard de F cfa par an, la commune de Richard-Toll est l'une des plus riches du Pays. Il a connu son taux d'exécution maximal en 2005 (107.54%). Près de la moitié de la population d'enquête avoue ne pas être informée. Les différents avis émis insistent sur le manque de transparence de la gestion municipale. Le conseil municipal a un rôle important dans le pilotage du développement communal. Cependant, l'entretien au capital public est faiblement pris en charge.

### ***Ressources, investissements et maîtrise d'ouvrage dérisoires***

La commune de Richard-Toll dispose en moyenne d'un budget moyen annuel de 800 000 000F cfa dont 300 000 000F de patentes de la CSS. Ces prévisions sont en deçà des possibilités de recettes de la municipalité. Le PLB

tourne autour de 30 600 000F cfa si bien que les recettes budgétaires devraient atteindre au moins 3 Milliards par an. Manifestement, l'assiette fiscale est sous-évaluée. Les impôts et taxes ne sont pas bien couverts. En 2002, le budget prévisionnel était de 756287931F cfa et celui effectivement réalisé se chiffre à 655591736F cfa, soit un taux d'exécution de 86,69%. Le budget prévu est passé de 872052209F cfa à 851545610F cfa (2003-2005), soit une baisse de 20507299F cfa. Le taux d'exécution est de 86.68% en 2003 et de 94.19% en 2005. Le fonctionnement occupe une forte proportion de ce budget : 543816033F cfa en 2002, 615205095 F cfa en 2003, 715376429F cfa en 2004, 633014610F cfa en 2005. Le taux d'exécution est maximal en 2005 (107.54%) et minimal en 2002 (91.56%).

Les investissements réalisés se dévoilent comme suit : 157659531F (2002), 177775182F (2003), 958877111F (2004) et 121333864 (2005).

Les taux d'exécution des dépenses de fonctionnement (moyenne de 90%) sont largement plus élevés que ceux des dépenses d'investissements (moyenne de 50%). Ces investissements sont réalisés dans les domaines de la santé, de l'éducation, du transport et de l'aménagement urbain.

#### ***-Produits de l'exploitation***

En 2013 la municipalité avait prévu 32641430 F cfa pour les produits de l'exploitation. Près de la moitié de cette somme est destinée au Droit d'alignement. Le taux d'enlèvement des ordures ménagères (7500 000F cfa), les produits de l'exploitation, les actes administratifs et d'état civil (6 000 000F cfa) étaient aussi une priorité. Au total seuls 8080950 ont été recouverts, avec une part très importante réservée à la légalisation (2625000F cfa). En 2014 le budget prévisionnel était de 30500000F cfa. Les 2/3 (26500000F cfa) sont absorbés par les produits des droits de taxe perçus aux abattoirs, les taxes d'enlèvement d'ordures ménagères, le droit d'alignement, les frais de bornage, les produits de l'exploitation, les actes administratifs et d'état civil. 32000000F cfa étaient projetés en 2015. La moitié devrait servir à la légalisation, aux produits de l'exploitation et aux actes administratifs. Sur le budget prévu, 11225510F cfa ont été effectivement réalisés avec une part importante pour les actes administratifs. Pour 2016, 74000000F cfa sont proposés avec les 2/3 qui doivent être affectés au droit d'alignement et aux frais de bornage. Cependant il n'est pas encore voté.

Un grand écart se constate de 2013 à 2015 entre le budget projeté et celui réalisé. La municipalité donne la priorité aux actes administratifs. Aussi le budget prévu évolue t-il très peu sauf pour 2016 où il est multiplié par 2.

#### ***-Produits locaux, impôts domaniaux et produits divers***

En 2013, 81036400F étaient prévus pour les produits domaniaux contre 50276000 pour 2014, 95000000 F pour 2015 et 86500000F pour 2016.

Le taux de couverture est très en deçà des prévisions pour les 3 années : 14159700F pour 2013, 17963700F pour 2014, 30011993F pour 2015. On perçoit que les produits de la location des échoppes, de cantines et des droits de place dominant partout entre 2013 et 2015.

Les impôts locaux de 781500000F, 744300000F, 884083229F et 929238855F cfa ont été prévus pour 2013, 2014, 2015 et 2016.

Le tableau suivant synthétise les produits domaniaux et le taux de couverture de 2013 à 2016.

**Tableau 2.** Evolution des produits domaniaux de Richard-Toll de 2013 à 2016

Années	Produits domaniaux	Taux de couverture
2013	81036400	14159700
2014	50276000	17963700
2015	95000000	30011993
2016	86500000	Indisponible

**Source :** Massar Sène (2019)

#### ***-Fonctionnement et investissement***

L'essentiel du budget de Richard-Toll est absorbé par le fonctionnement. Il était de 1084426400F cfa en 2013, 1013904508F cfa en 2014, 1319966351F cfa en 2015 et 1292330788 F cfa en 2016. Les dépenses de fonctionnement ont augmenté entre 2013 et 2014 et fléchi légèrement entre 2015 et 2016.

L'investissement ne semble pas constituer une priorité pour la municipalité au vu du budget qui lui est consacré. 43978205 F cfa en 2013, 18596238F cfa en 2014, 13881173F cfa en 2015 et 217408671F cfa en 2016. Les investissements ont largement baissé entre 2014 et 2015 avant de progresser en 2016 comme l'illustre le tableau suivant.

**Tableau 3.** Evolution du budget de Richard-Toll de 2013 à 2015

Nomenclature		2013		2014		2015	
		Prévisions	Recouvt 30/11	Prévisions	Recouvt 30/12	Proposées	Votées
121	Résultat de fonctionnement reporté	59 958 570	59 958 570	49 250 508	49 250 508	172 016 351	
	<b>Chapitre 70 - Produits de l'exploitation</b>						
7002	Produits des services de vidange	0	0	500 000		500 000	
701	Produits des droits de taxes perçus aux abattoirs	141 430	0	3 000 000		3 000 000	
7020	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	7 500 000	225 200	7 500 000	1 937 600	10 000 000	
7030	Taxe de visite et de poinçonnage des viandes	0	0	0		500 000	
705	Droit d'alignement et frais de bornage	15 000 000	250 000	10 000 000	150 000	3 000 000	
7091	Produit de la vente de glace	0	0	0		0	
7094	Produits de l'exploitation, des actes administratifs, d'état-civil	6 000 000	4 980 750	6 000 000	5 225 000	9 000 000	
7095	Légalisation	4 000 000	2 625 000	3 500 000	3 987 500	6 000 000	
	<b>TOTAL DU CHAPITRE 70</b>	<b>32 641 430</b>	<b>8 080 950</b>	<b>30 500 000</b>	<b>11 300 100</b>	<b>32 000 000</b>	
	<b>Chapitre 71 - Produits Domaniaux</b>						
7100	Produits de la location de souks	13 968 000	2 159 000	10 872 000	2 670 000	20 000 000	
7103	Produits de la location échoppes et cantines	12 068 400	3 891 700	9 036 000	6 799 700	15 000 000	
7105	Location de salle des fêtes	500 000	821 200	1 000 000	225 000	500 000	
7107	Location de stade et terrains de sports	2 500 000	162 500	500 000		500 000	
7110	Produits des droits de place	12 000 000	3 255 500	10 000 000	3 842 400	36 000 000	
7111	Produits marchands de poisson	0		0	0	0	
7112	Produits droit de parage	0		0		1 000 000	
7113	Taxe sur le produit des ventes d'animaux	500 000	152 800	500 000		500 000	
7114	Produit des permis de station sur la V.P.	16 000 000	2 939 000	10 000 000	3 373 400	10 000 000	
7115	Stationnement taxi	2 500 000	750 000	2 868 000	741 000	3 000 000	



7117	Produits des locations sur la voie publique	10 000 000		0		3 000 000	
712	Droit de fourrière	2 000 000	4 000	500 000		500 000	
7118	Droit d'occupation du domaine public	9 000 000	24 000	5 000 000	312 200	5 000 000	
7119	Droit de voirie	0		0		0	
<b>TOTAL DU CHAPITRE 71</b>		<b>81 036 400</b>	<b>14 159 700</b>	<b>50 276 000</b>	<b>17 963 700</b>	<b>95 000 000</b>	
<b>Chapitre 72 - Impôts locaux</b>							
720	Minimum fiscal	140 000 000	60 361 687	120 000 000	35 857 582	130 000 000	
721	Contribution des patentes	500 000 000	419 176 706	480 000 000	431 720 513	505 000 000	
722	Licences	0		300 000		300 000	
724	Impôts foncier bâti	850 000 000	79 940 227	90 000 000	3 024 250	180 000 000	
725	Impôts foncier non bâti	2 500 000		0	7 500	50 000	
726	Contribution GI Globale Unique CGU)	7 000 000	4 237 800	7 000 000	1 283 512	8 000 000	

Source : Massar Sène (2019)

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement (90%) est plus élevé que celui des dépenses d'investissement (50%). Les dépenses de fonctionnement absorbent en moyenne plus de 75% des ressources disponibles. Les ressources disponibles, l'appui de l'Etat et le soutien des partenaires au développement ont permis cependant à l'équipe municipale de faire quelques réalisations au titre des investissements. Au cours des 4 dernières années, l'équipe municipale a à son actif diverses actions autant dans les secteurs sociaux que productifs. Les investissements globaux se chiffrent à 101023923 F cfa dont 6407963647 Fcfa d'appui de l'ADM soit plus de 60%. La commune a par conséquent bénéficié d'appuis extérieurs conséquents pour la réalisation de ses investissements sociaux et économiques. Cependant, on relève la faiblesse de recherche de financements additionnels par la valorisation des opportunités de la coopération décentralisée. L'équipe municipale a développé des actions multiformes dans le cadre de la promotion socioéconomique locale. Mais elle se heurte à un ensemble de contraintes.

Le stock de capital public de la commune est d'environ 7milliards dont la gestion incombe pour 32% à la commune soit un capital de 2240 0000000<sup>F</sup>cfa. Si on considère que 5% du capital communal devraient être consacrés annuellement à l'entretien et à la maintenance, la commune devrait mobiliser à cet effet un budget annuel de 112 0000000<sup>F</sup>cfa. L'Etat, les privés et le conseil régional sont responsables pour 28,39 et 1% du capital urbain. L'entretien et la maintenance des investissements réalisés ne revêtent pas un caractère prioritaire dans les dépenses de la commune avec des montants cumulés ne dépassant pas 25millions de F cfa /an. Les secteurs sociaux et marchands avec plus de 70% des infrastructures n'ont pas fait l'objet d'une prise en charge satisfaisante dans ces dépenses. Cette situation explique l'état de délabrement du stock infrastructurel (Sène, 2015).

### *Avis des populations sur la gestion communale*

Une gestion municipale cohérente doit se réaliser par des stratégies de communication visant à informer la grande masse de l'état du budget et des réalisations de la commune. Le niveau d'information des populations est faible. Par rapport à la gestion les positions sont mitigées. La suite logique est qu'une partie des enquêtés n'hésite pas à parler de détournement des fonds. Les enquêtés sont les chefs de ménage ou leurs représentants. Les heures de passage (milieu de journée ou début d'après-midi) font que certains chefs de familles étaient partis travailler ou vaquer à des occupations de routine. On s'est rabattus sur leur conjointe ou leur aîné (e). Le tableau suivant fait l'économie des proportions obtenues pour chaque réponse.

**Tableau 4.** Avis des populations sur les destinées du budget municipal

P	Quartiers	Gaé2	Escale	Ndiao	Ndombo	Khoumaa	thiabakhh	Campement	Ndiangué	Total
ou	Détourné	05	24	24	15	03.33	00	22.22	40	17.12
R	Dépensé pour	05	04	08	00	03.33	08.33	00	00	03.86
C	le									
E	fonctionnement									
N	municipal									
T	Dépensé pour	05	10	12	15	16.66	33.33	11.11	26.66	14.32
A	des									
G	investissements									
E	Autre	85	62	56	70	76.66	58.33	66.66	33.33	64.64
S	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Massar Sène (2019)

A Richard-Toll, près de la moitié de nos enquêtés (40,88%) estiment qu'ils n'ont pas vraiment une idée du budget, 16,02% se disent bien informés, 14,91% ne s'y sont pas intéressés, 05,52% sont un peu informés et 22,65% sont sans-réponse. A l'échelle des quartiers, une forte proportion de chefs de famille « pas vraiment » informés est identifiée à Ndiangué (80%), à gaé 2(70%) et à Escale (60%). Par contre les résultats sont faibles à Thiabakh et à Ndiao (16 et 8%). Ce niveau d'information concerne près de la moitié des

enquêtés de Khouma (46,66%). Pour ceux qui ne sont pas intéressés par le budget, la proportion maximale est localisée à Campement (55,55%). La valeur de Ndombo-Alarba quintuple celle d'Escale et de Ndiao (20% contre 04%) tandis que celle de Ndiao qui octuple le résultat de Ndiangué (48% contre 6,66%) est supérieure à la proportion de Thiabakh (25%).

Les chefs de ménage qui sont « un peu » informés sont faibles partout avec un maximum à Ndiao (12%). Le résultat d'Escale qui double quasiment celui de Khouma (06% contre 03,33%) est très proche de celui de Ndombo-Alarba (05%). La proportion de Thiabakh est inférieure à celle de Campement (11,11%). Pour ceux qui sont « bien informés », on a deux extrémités : Escale et Campement (22% et 0%). Le résultat d'Escale semble tenir de ses nombreux cadres et retraités mais aussi de la présence dans l'équipe municipale de ses ressortissants. La part de Ndombo-Alarba et de Khouma double celle de Gaé2 (20% contre 10%) tandis que celle de Thiabakh qui est quasiment la moitié de celle de Thiabakh (08,33% contre 16%) est supérieure à la proportion de Ndiangué (06,66%). Les sans-réponses affichent un maximum à Ndombo-Alarba (55%) et un minimum à Ndiangué (06,66%). La part de Ndiao double celle d'Escale (16% contre 8%) et simultanément la proportion de Gaé2 est presque la moitié de celle de Thiabakh (20% contre 41,66%). Les résultats de Khouma et de Campement sont assez proches (30% contre 33,33%).

Il ressort de ces statistiques quelques observations. Le niveau d'instruction est un élément fondamental qui guide et oriente les appréciations des populations. Les quartiers abritant des cadres (Escale, Gaé 2 extension) comportent le plus de ressortissants s'intéressant à la « chose municipale ». Une bonne partie de l'équipe municipale est constituée de résidents de l'Escale. En outre dans les autres quartiers, le désintéressement aux affaires publiques est le constat global. Il semble que la proportion forte de travailleurs non natifs de la ville constitue un élément d'explication pertinent. Ce sont de nombreux salariés qui s'intéressent uniquement à leur travail et se détournent des affaires communales. Au demeurant il faut relever les cas spécifiques de Ndombo-Alarba et de Campement marqués pour le premier quartier par un taux d'analphabétisme élevé (75%) et pour le second par une nombreuse main-d'œuvre agricole de la CSS (Sène, 2015).

A Richard-Toll, la population n'a pas souvent un avis favorable sur la gestion urbaine. 21,54% de nos enquêtés affirment que la gestion est « très déficitaire » 04,97% estiment qu'elle est « acceptable » et 11,60% trouvent qu'elle est « très transparente ». L'écrasante majorité est sans-réponse. Ce sont des gens qui n'ont pas de certitude ou pas informés. D'autres ne savent pas ou ne s'intéressent pas à la question. Des interrogés disent que la municipalité n'a « rien fait de visible ». Pour étayer leurs propos ils avancent que la population est insatisfaite. Certains chefs de familles du fait de leur travail n'ont pas le temps pour s'intéresser à la municipalité. L'esprit citoyen

est sérieusement mis en question. Les populations ont une obligation de regard sur la gestion de leur localité. Elles ont élu leurs dirigeants et ont droit de regard et un devoir d'implication. Ce qui fait qu'elles auront toutes les possibilités de réclamer leurs dûs (investissements, infrastructures...) ou sanctionner par le vote. La municipalité, elle aussi, par devoir de transparence doit aller auprès des populations pour les informer de la gestion. Les moyens d'information (Dunya FM, Sud FM Richard-Toll et le site de la municipalité) peuvent être mis à contribution pour vulgariser les résultats des sessions administratives et budgétaires. Le souci de transparence doit se lire aussi par une communication efficiente articulée autour de statistiques mises à la disposition de tous les acteurs de la ville, y compris les populations.

Les tendances générales se vérifient au niveau des quartiers. Les partisans de la gestion « déficitaire » sont bien représentés à Ndiangué (60%) et faibles Thiabakh. La part de Gaé2 (05%) est quatre fois plus faible que celle de Ndiao (20%) et trois fois moins que Ndombo-Alarba (15%). La valeur d'Escale (32%) dépasse celle de Khouma et de Campement (13,33 et 11,11%). Les chefs de ménage qui jugent la gestion claire sont plus visibles à Thiabakh (16,66%) et introuvables à Campement et à Ndiangué (0%). L'égalité est parfaite entre Escale et Ndiao (04%) alors que Ndombo-Alarba qui double Gaé2 (10% contre 05%) triple quasiment Khouma (03,33%). Les chefs de famille qui trouvent la gestion très transparente sont absents dans beaucoup de quartiers sauf à Gaé2 (90%), à Ndiao (04%), à Ndombo-Alarba (05%) et à Khouma (03,33%). Les sans- réponses sont très élevées partout excepté Gaé2 où ils sont insignifiants. On identifie deux groupes. D'une part celui des 70% (Ndiao : 72% et Ndombo-Alarba 70%), d'autre part celui des 80% (Khouma 80%, Thiabakh 83,33% et Campement 85,88%). Escale (64%) dépasse Ndiangué (40%).

Le tableau suivant fait l'économie de ces données.

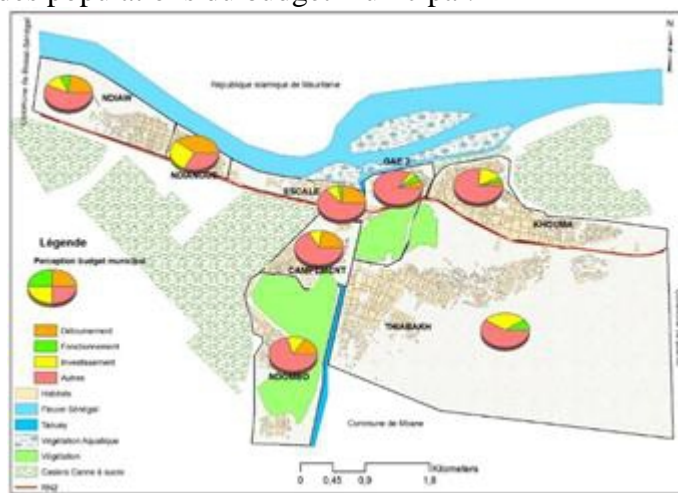
**Tableau 5.** Perception des populations sur la nature de la gestion municipale

Pourcentages	Quartiers	Gaé 2	Escale	Ndiao	Ndombo-alarba	Khouma	Thiabakhk	Campement	Ndiangué	Total
	Très déficitaire	05	32	20	15	13.33	00	11.11	60	21.5
	Claire	05	04	04	10	03.33	16.66	00	00	04.97
	Très transparente	90	00	04	05	03.3	00	00	00	11.6
	Autre	10	64	72	70	80	83.33	40	40	61.8
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**Source :** Massar Sène (2019)

Dans la ville sucrière de Richard-Toll, 17,12% des enquêtés avancent que le budget est détourné, 03,86% estiment qu'il est dépensé pour le fonctionnement municipal et 14,36 % retiennent qu'il est dépensé pour des investissements. Pour ces derniers les populations ont souligné la construction de marchés (notamment celui de Khouma). La commune prépare une nouvelle

gare routière à Ndiadio et des postes de santé à Thiabakh. L'assainissement, la construction de salles de classes et l'éclairage public sont pris en compte. Dans le volet sportif, la mairie a essayé de rétablir le stade. Elle prête de l'argent aux femmes pour la réalisation de leurs projets. Les élèves, selon certaines populations sont subventionnés et des familles sont aidées. A Ndiangué, la mairie a dégagé une enveloppe de 8 millions de F cfa pour construire des classes à Ndiadio et réfectionner la clôture de l'école. La figure 4 présente une perception des populations du budget municipal.



**Figure 4.** Perception des populations sur le budget municipal  
**Source de données :** ARD Saint-Louis; **Auteur :** Massar Sène, 2016

La gestion semble manquer de transparence en ce sens que ceux qui sont au courant sont très minoritaires. Le sentiment global est que le budget est détourné de son objectif. Pour autant, certains ont noté des investissements dans des biens publics. Mais force est de noter qu'ils sont insuffisants.

## Discussion

### Des politiques municipales porteuses d'un développement d'une ville durable ?

Dans « *Décentralisation et développement local au Sénégal : Bilan à travers la région de Kaolack* » Diaoumé (2007) relève qu'en Afrique, pendant longtemps, les dirigeants ont pensé que les deux dynamiques étaient contradictoires, pour ensuite réaliser à l'épreuve des faits, cette erreur d'appréciation. On craint encore certaines modalités de la décentralisation, comme la régionalisation. L'auteur aboutit au constat qu'au Sénégal, la décentralisation a contribué à la consolidation de l'unité et de la cohésion nationale.

Dans un premier moment, il analyse les expériences plus ou moins lointaines, qui peu ou prou constituent les fondements historiques de la

décentralisation au Sénégal. Sous ce rapport, il s'est agi notamment d'interroger le passé précolonial en matière de pratiques décentralisatrices mais surtout d'évoquer les grandes lignes : l'expérience des quatre communes de plein exercice (Gorée, Saint-Louis, Rufisque et Dakar) a constitué la matrice de la décentralisation des temps modernes au Sénégal.

Ensuite, il a examiné les expériences sénégalaises de décentralisation et de développement local après l'accession du pays à l'indépendance. Les principales étapes de l'évolution de la réforme sont étudiées afin d'en tirer les leçons utiles pour le présent et l'avenir de la décentralisation dans ce pays.

Le « *Plan d'investissement communal (PIC) de Richard-Toll pour le quadriennal 2007-2011* » a été réalisé par l'ARD de Saint-Louis avec le concours de la commune de Richard-Toll. Les aspects les plus importants ayant trait au fonctionnement de la ville y sont abordés. Les potentialités de l'urbanisme et de l'habitat ainsi que leurs contraintes sont étudiées. La gouvernance locale est un des aspects traités par le PIC avec des développements consacrés au conseil municipal, à la CSS et aux autres acteurs du développement urbain.

Mballo (2005) dans « *La coopération décentralisée entre la région de Saint-Louis (Sénégal) et la région Nord Pas De Calais (France) : structuration et mise en œuvre* » étudie le partenariat entre la région Nord Pas De Calais (France) et la région de Saint-Louis (Sénégal). L'analyse met l'accent sur la structuration et la mise en œuvre de la coopération. Pour ce faire, Dianka Mballo aborde le dispositif conventionnel et examine la mise en œuvre de la convention. On saisit à partir de cette recherche les fondamentaux de la coopération décentralisée notamment son processus historique, la définition du concept, son contexte de naissance entre autres. En outre, Richard-Toll se trouvant dans la région de Saint-Louis, il était crucial de chercher en quoi la ville sucrière aurait bénéficié des mannes de cette coopération.

Diaoumé, Mballo et le PIC ont insisté sur le rôle consolidateur de l'unité et de la cohésion nationale grâce à la décentralisation. Ils ont décliné le rôle du conseil communal dans le développement et la mise en œuvre de la coopération décentralisée. Grâce à cette dernière, la municipalité de Richard-Toll peut signer des accords avec une collectivité étrangère.

La commune reçoit plusieurs compétences mais elles ne sont pas toutes prises en charge. L'éducation et la santé doivent constituer des domaines prioritaires. La municipalité n'exerce pas son pouvoir de gestion dans les structures de santé. Dans le domaine de l'éducation, elle va au-delà de ses compétences ; elle avait loué dans un passé récent un local pour le Collège d'enseignement secondaire à l'ORSTOM. Il n'existe pas de programme culturel explicitement décliné. Toutefois le sport est assez correctement suivi. L'aménagement urbain est totalement géré par le service d'urbanisme, en

contradiction avec les principes de la décentralisation en agissant au-delà de ses attributions. La municipalité profite de la coopération décentralisée avec les partenaires luxembourgeois. Il manque des mesures idoines pour la prise en charge des vulnérabilités environnementales.

Des insuffisances de gestion sont aussi notées. Les budgets sont adoptés sans organisation préalable et l'exécution n'obéit pas à la règle d'appel d'offres, en violation du code des marchés. Il est relevé une sous-évaluation de l'assiette fiscale et une couverture insuffisante des impôts. Les populations ont émis un avis très mitigé, critique et défavorable sur la gestion communale. La majorité affirme le détournement du budget. Le bilan de la gestion communale révèle que des efforts sont faits dans les domaines de l'éducation, du sport et de l'assainissement. Les difficultés de gestion sont liées à la santé, au budget et à l'environnement. Le faible niveau d'instruction des élus ne contribue pas à l'assurance des différentes compétences.

Des questions légitimes se posent : la gestion municipale de Richard-Toll permet-elle le développement d'une ville durable ? Les faiblesses congénitales de la municipalité invalident-ils les efforts de développement communal ?

La présence de la CSS engendre une pollution de l'air, des eaux et des sols. Les acteurs concernés que sont l'Etat, la municipalité, la CSS et les populations locales ont des intérêts divergents, posant ainsi des problèmes de coordination faisant dire à Galle (1993) : Qu'il faut « *se situer dans le quotidien des prises de décision pour observer cette prise en compte des pollutions atmosphériques dans les systèmes d'action concrets où elle a lieu* ».

La pollution de l'air à Richard-Toll entraîne la propagation des pathologies respiratoires chroniques et cardiaques, limitant le développement durable de la ville. La notion de « ville durable » est apparue dans les années 90 au sommet de Rio (Brésil). Elle s'inscrit dans une dynamique d'intégration des dimensions sociales, économiques et écologiques du développement. La ville durable valorise les thèmes de démocratie locale, d'équité sociale, de décentralisation, de participation. Pour le cas de Richard-Toll, s'il est vrai que le mode d'élection est démocratique, l'équité sociale et la participation des populations aux affaires publiques sont loin d'être une réalité. Or selon Gautier (2006) « *La communauté, à travers des institutions traditionnelles (famille, école, paroisses et commerces de proximité), et par les associations de quartiers apparaissent comme une panacée pour la mise en œuvre de la ville durable* ». La dimension environnementale dont la prise en charge est défaillante à Richard-Toll doit être au cœur des politiques publiques. Saint-Denis et al (1997) développent « *l'hypothèse que les contraintes de l'environnement contribuent à la dynamique des territoires urbains* » et que la « *relégation environnementale* » s'accompagne d'une « *relégation sociale* ».

Au regard des enjeux environnementaux, sanitaires et sociaux corrélatifs à la ville durable, la commune de Richard-Toll est en déphasage avec ces domaines. L'équipe municipale peine à assurer ces compétences, difficulté liée à un déficit de maîtrise d'ouvrage. Des défis attendent la municipalité. Le premier est le relèvement du niveau de formation des élus. Leur déficit de formation fait que les services déconcentrés en matière de santé et d'environnement s'arrogent des compétences qui ne leur sont plus dévolues. Le second est la mise en place d'un Comité de gestion conflictuelle locale entre autorités déconcentrées et décentralisées. L'absence de dialogue plombe amplement les actions municipales. Or la préfecture comme la gouvernance relève de la déconcentration. Ce comité ad hoc pourrait diligenter les crises de compétences. Le troisième défi est le relèvement des prérequis de formation pour la magistrature suprême : le niveau Master pourrait être retenu pour les maires et la licence pour les conseillers municipaux. Le dernier défi est la gestion concertée de la commune. Il semble que les populations sont très peu informées ou impliquées dans les prises de décision. Enfin la CSS qui est le principal employeur pourrait être mobilisé dans des domaines comme l'assainissement, l'environnement, la santé l'éducation et l'action sociale.

## **Conclusion**

La commune de Richard-Toll entorse la réglementation par une série de décisions ne respectant pas la loi régissant le fonctionnement des communes : nombre de conseillers municipaux, contrats des agents communaux. Le budget est voté tardivement sans organisation préalable. Les différentes rubriques privilégient les actes administratifs au détriment des investissements. Le faible niveau d'information des populations structure leur point de vue très critique vis-à-vis de l'équipe municipale et de sa gestion.

La municipalité peine à assurer ses rôles administratif, technique et financier. Pour ces trois domaines, le niveau d'instruction qui est capital est faible pour l'essentiel de l'équipe municipale. Les partenaires techniques des services déconcentrés en profitent pour s'arroger des compétences décalées de leurs attributions. La méfiance des élus et le complexe de supériorité des nommés plombent le partenariat et la collaboration entre ces deux types d'acteurs, compromettant l'accompagnement institutionnel du développement local.

En définitive, les contraintes structurelles de la gestion communale de Richard-Toll posent un déficit plus global d'autonomisation des territoires locaux au Sénégal et en Afrique. Le foncier et l'habitat constituent des compétences complexes transférées aux collectivités territoriales.



## References:

1. ADM (1998). « Audit urbain, organisationnel et financier de la Commune de Richard-Toll », *Rapport définitif de l'INGETEC*, 110 pages
2. ARD de Saint-Louis, PIC de Richard-Toll 2007-2011 UICN (1974). Conférence mondiale sur les parcs nationaux (deuxième), 18-27 Septembre. UICN, MORGE Suisse, 557P.
3. ARD (2008). *La commune de Richard-Toll*, Saint-Louis, 4 pages
4. Armand, A. (1982). Richard-Toll, Synthèse des données d'urbanisme ou livre blanc, Dakar, 3 parties.
5. Assises de Saint-Louis (1994). Commission aménagement urbain de Saint-Louis, 58 pages.
6. Diaoumé, A. (2007). *Décentralisation et développement local au Sénégal : Bilan à travers la région de Kaolack*, Thèse de Doctorat de géographie, UCAD, 402 pages.
7. Diaw, M-S. (2008). *Urbanisation et gestion foncière dans la ville de Richard-Toll*, mémoire de Master 1 de Géographie de l'UGB de Saint-Louis, 38 pages.
8. Diop, M-C. & Diouf, M. (1990). *Sénégal : Enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale*, Talence, Coopération française, Paillard (France).
9. Diop, D. (2005). *Apport du secteur informel à la vie de la Commune dans le contexte de la décentralisation : le cas de la commune de Richard-Toll*, Mémoire de maîtrise de Sociologie de l'UGB de Saint-Louis.
10. Direction de la Prévision et de la Statistique (2005). Situation économique et sociale de la région de Saint-Louis Edition 2004, 140 pages.
11. Galle, M. (1993). « La régulation conflictuelle des pollutions » in *Nature Sciences sociétés*, 1,2, pp118-127.
12. Gautier, M. (2006). « La ville, l'urbain et le développement durable dans la revue Natures sciences et sociétés : rétrospectives et perspectives » in *Natures sciences Sociétés*, vol 4, pp383-391.
13. Les cahiers de l'alternance (2002). *Elections locales 2002, questions et réponses* n° 5, 76 pages.
14. Magrin, G. (2007). « Le développement local introuvable : réflexions sur l'importation d'un concept au Sénégal » in *Les cahiers de Girardet* n°4, pp32-60.
15. Mbaye, K. (1985). *Impact de l'agro-industrie sur le développement de Richard-Toll*, Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle, Université de Paris I, 388 pages.

16. Mbodj, B. (2000). *Pratique spatiale et habitat irrégulier : une analyse autour du cas de Pikine (Saint-Louis Sénégal)*, Mémoire de Maîtrise de géographie de l'UGB de Saint-Louis, 110 pages.
17. Mbodj, C-K. (2004). *Coopération décentralisée et développement local : l'exemple des conseils de quartier de Eaux-claires, Diaminar et de Diamaguène (Saint-Louis)*, Mémoire de maîtrise de Sociologie de l'UGB de Saint-Louis, 132 pages.
18. Ndao, M. (1989). *La monographie de Richard-Toll : les origines de la création de la compagnie sucrière sénégalaise*. Mémoire de maîtrise d'histoire, UCAD, Dakar
19. Ndiaye, M-A. (1996). *Delta du fleuve Sénégal : désengagement de la SAED et autosuffisance paysanne ; L'exemple du Boundoume*, Mémoire de maîtrise de géographie, USL, 96 pages.
20. Ndoye, M-M. (2000). *Genre et habitat, les incidences de l'occupation anarchique de l'espace sur la vie socio-économique des ménages : problématique de la féminisation de la pauvreté à Pikine/ Saint-Louis*, Mémoire de Maîtrise de Sociologie de l'UGB de Saint-Louis, 124 pages.
21. Ngwe, E. & Sall, M. (1997). *Les différences spatiales de l'accès à l'eau potable dans une ville d'Afrique subsaharienne, Yaoundé ( Cameroun, in villes du sud et environnement, Bley D et al (ed.sci), travaux de la société d'écologie humaine, Marseille pp-39-53*
22. Niang, A. (1994). *Système de production et de diversification agricole, l'exemple de la CSS*, Mémoire de Maîtrise de géographie, USL, 1996, 64 P.
23. Niang, M-M. (1982). « Réflexion sur la réforme foncière sénégalaise de 1964 », in *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala, pp. 219-227.
24. Ouedraogo, D. (1994). "Répartition géographique de la population et gestion des ressources naturelles au Sahel : Plaidoyer pour une spécialisation de l'accroissement démographique" in *Population Sahel*, n°20, Mai 1994, pp16-23.
25. Paul, M., Madiodio, N. & Pierre, V-V. (1986). « Aménagements hydro-agricoles, concurrence pour l'espace et pratiques foncières locales dans la vallée du fleuve Sénégal. Le cas de la zone du lac de Guiers » in B. Crousse, E. le Bois, E. le Roy (éds.). *Espaces disputés en Afrique noire*, Paris, Karthala, p.233.
26. PDU de Saint-Louis horizon 2025 (2003). *Rapport sur le livre blanc*, 148 pages.
27. *Rapport n° 0476 EF/FL, p.3, le 10 juin 1969 ké IDESSA/FCS*. 24 pages.

28. Rapport des expérimentations sur la canne à sucre. Campagne 1983-83 (doc n°1) (1983). Bouaké, IDESSA-CPS, 69 pp.
29. Rapport de mission (1986). *L'administration sénégalaise, la compagnie sucrière du Sénégal et les enjeux spatiaux à Richard-Toll*, Paris, ORSTOM, LAJP, Service des Eaux et Forêts de Richard-Toll 1999. Rapport Annuel de 1997, Janvier 1997, 36P.
30. Sene, M. (2007). *La gestion foncière dans la ville périphérique de saint-Louis ; le cas de Pikine et de Diaminar* . Mémoire de maîtrise de géographie de l'UGB option urbanisme, 110 pages
31. Sene, M. (2009). *Dynamique urbaine et développement local : le cas de Richard-Toll*, mémoire de DEA de l'UGB de Saint-Louis, 118 pages.
32. Sene, M. (2017). *Dynamiques socioéconomiques et servitudes de la croissance urbaine de Richard-Toll*, Thèse de Doctorat unique de Géographie de l'UGB, 316 pages.
33. Sene, M. (2019). *Richard-Toll, une ville aux dynamiques démographiques soutenues*, in Revue de géographie du laboratoire Leidi, numéro 20, pp 263-276.
34. Sy, K. (2004). *Décentralisation et articulation entre territoires. Le cas de Ross-Béthio (Delta du fleuve Sénégal)*. Mémoire de maîtrise de géographie, UGB, Saint-Louis, 114 pages.
35. Sy, K. (2005). *La difficile insertion de la CSS dans son environnement régional*, mémoire de DEA de géographie, UGB Saint-Louis, 92 pages.
36. Sy, M., Bâ, A. & Ndiaye, N. (1993). « Les implications démographiques des politiques de développement au Sahel : le cas du Sénégal », in *Migration et urbanisation au Sud du Sahara. Quels impacts sur les politiques de population et de développement ?* sous la direction de Touré M. et Fadayoni T.O., CODESRIA, Dakar, pp.122-151.
37. Vivien, F-D. (2001). « histoire d'un mot, histoire d'une idée : le développement durable à l'épreuve du temps » in *Le développement durable, de l'utopie au concept : de nouveaux chantiers pour la recherche* , M. Jollivet (éd.sci) Nss coll. Environnement, elsevier, Ed-Paris pp19-60.
38. Wade, C. S., Wade, A. & Sene, M. (2017). « Richard-Toll, cette ville sénégalaise pas comme les autres : Une évolution de l'escale fluviale à "la métropole" régionale » in Revue Géographie tropicale et de l'environnement pp 66-75, Editions universitaires de Côte-d'Ivoire.