



République du Sénégal
Un peuple, un but, une foi
MINISTÈRE DE L'URBANISME, DU LOGEMENT ET
DE L'HYGIÈNE PUBLIQUE

Document de politique nationale
d'urbanisation et d'habitat durables
**Note conceptuelle : élaboration d'un
document d'orientation stratégique
au Sénégal**

Mai 2020

Jérôme CHENAL, Consultant



SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL 9
INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE

MANDAT

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Agence de Développement Municipal

Projet de gestion des eaux pluviales et d'adaptation au changement climatique (PROGEP)

IMPRESSUM

Référencement recommandé :

Chenal Jérôme, 2020. Document de politique nationale d'urbanisation et d'habitat durables. Note conceptuelle : élaboration d'un document d'orientation stratégique Sénégal. DAKAR : Agence de Développement municipal

MANDATAIRE

JEROME CHENAL, CONSULTANT, RUE ETRAZ 12, 1003 LAUSANNE

T +41 (0)79 911 93 03 • jerome@chenal.ch • www.chenal.ch

Rendu version	Date	Rédigé	Vérfié	Approuvé
3.1	05/03/2020	J. Chenal, R. Jaligot, S. Diallo	J. Chenal	J. Chenal
3.2	12/03/2020	J. Chenal, R. Jaligot, S. Diallo	J. Chenal	J. Chenal
3.3	21/05/2020	J. Chenal, R. Jaligot, S. Diallo	J.Chenal	J.Chenal

TABLE DES MATIÈRES

1	Synthèse du rapport diagnostic	4
2	Vision prospective internationale	7
2.1	Visions	7
2.2	Le Nouveau Programme pour les Villes	7
2.3	Objectifs du Développement Durable.....	8
3	Enjeux majeurs	9
3.1	L'enjeu du rééquilibrage territorial	10
3.2	L'enjeu de la transformation structurelle de la région métropolitaine de Dakar	11
3.3	L'enjeu de l'amélioration du transport et de la mobilité intégrée	11
3.4	L'enjeu de la planification urbaine résiliente et changements climatiques	12
3.5	L'enjeu du renforcement de la sécurité en milieu urbain	14
3.6	L'enjeu de l'amélioration de l'habitat durable et de l'accès aux services	15
3.7	L'enjeu de la reconfiguration de l'architecture économique des zones urbaines	16
3.8	L'enjeu de la gouvernance territoriale urbaine inclusive	16
4	Objectifs stratégiques d'opérationnalisation	18
5	Les 40 actions pour la mise en œuvre	20

1 Synthèse du rapport diagnostic

Le Sénégal est un pays côtier d'Afrique de l'Ouest d'une superficie de 196,712 km². Le pays se trouve à l'extrémité occidentale du continent et les pays limitrophes sont la Mauritanie au Nord, le Mali à l'Est, la Guinée Bissau et la Guinée Conakry au Sud. La façade ouest du pays, d'une longueur de 700 km donne sur l'océan Atlantique. La Gambie forme une enclave entre les régions de Kaolack et de Ziguinchor, ouverte sur l'océan et autour du fleuve du même nom. De manière générale, il existe trois grands types de climats allant du nord au sud : chaud désertique, chaud semi-aride et tropical de savane. Ceci est un élément qui requiert sans doute des réponses urbaines différentes en fonction des zones géographiques. Le pays est divisé en 14 régions et 45 départements administratifs, et comptait 13,5 millions habitants en 2013 soit une densité de 69 habitants/km². Selon les projections de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) de 2015, la population sénégalaise était estimée à 15,7 millions d'habitants en 2018 et atteindra 18,2 millions en 2023. Le taux annuel de croissance démographique est de 2,7%. Ce fort taux de croissance s'est traduit sur le plan spatial par une forte progression de l'étalement urbain et le développement rapide de zones non loties, représentant en moyenne 30 à 40% de l'espace occupé ; et par un mitage du territoire. En 2013, la proportion de la population urbaine était de 45,2% alors qu'elle était de seulement 34% en 1976 (Figure 1). Toutefois, ce phénomène ne caractérise pas la majorité des régions sénégalaises. En effet, la population rurale avoisine ou dépasse 75% de la population dans 8 des 14 régions du Sénégal, même si elle est en baisse continue : elle est passée de 67% dans la décennie 1970-1979, à 59% dans la période 1990–1999. Elle sera de 50,8% en 2035 sur l'ensemble du territoire selon les projections de l'ANSD. Le fait urbain reste concentré dans le tiers ouest du pays. L'axe Dakar-Thiès concentre 63,9% de la population urbaine du pays. Par ailleurs, l'analyse du poids urbain des principales régions du Sénégal (Dakar, Thiès, Saint Louis et Kaolack) montre que quatre régions concentraient 76,2% de la population urbaine en 2013. La région urbaine de Dakar continue d'assurer une suprématie sur le reste du pays. Elle couvre 0,3% du territoire national, avec plus de 25 % de population totale du pays estimée à 16 millions d'habitants aujourd'hui. Dakar est à plus de 20% de l'effectif au cours de ces trente dernières années a toujours été la principale zone de concentration de la population en même temps que des activités économiques et des grands équipements.

Le diagnostic du système urbain réalisé lors de l'élaboration du Plan National d'Aménagement et de Développement Territorial (PNADT), révèle qu'à partir de 2010 et depuis, la ville de Touba occupe le second rang de la hiérarchie urbaine du Sénégal au détriment de la ville de Thiès. Elle montre également la spécificité du système urbain sénégalais avec la place importante occupée par les petites villes. En effet, 70% du système urbain est composé de villes de 20'000 habitants au plus. Ces villes sont majoritairement constituées de chef-lieu de commune, ou encore de département. Leur

nombre est en constante augmentation passant de 29 en 1961 à 82 en 2013 inversement à leur part sur la population nationale urbaine nationale qui continue de baisser passant ainsi de 18,1% en 1961 à 10% en 2013. Ce qui traduit une tendance à la concentration continue de la population urbaine dans les grandes villes avec leur corollaire dans l'organisation spatiale de ces villes, la structuration de l'habitat, de l'économie, de mobilité, de l'environnement et de la gouvernance urbaine.

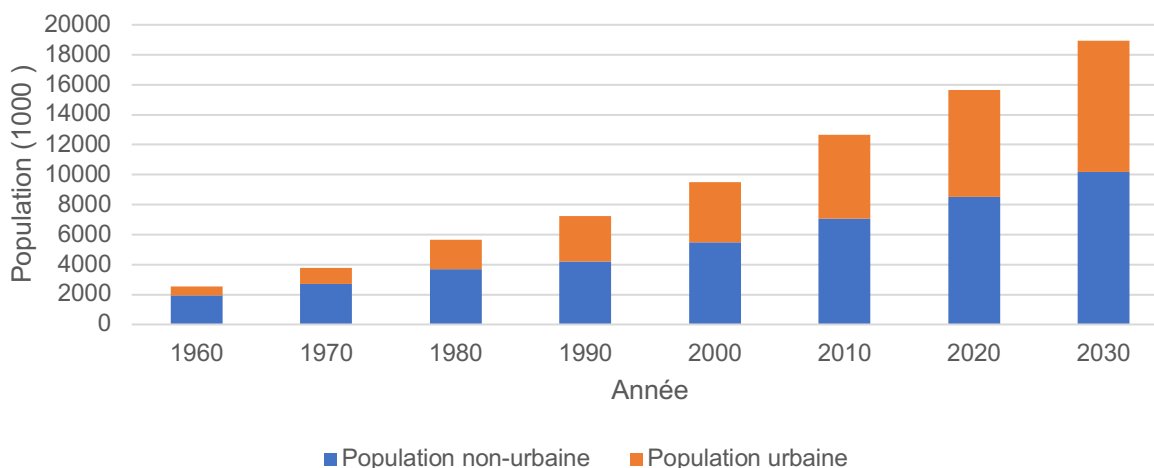


Figure 1. Répartition population urbaine et non urbaine depuis 1960 (données ANSD, 2013)

L'organisation administrative repose sur un dispositif déconcentré de l'État et d'un dispositif décentralisé au niveau local. En effet, les autorités centrales sont représentées par le chef de l'État et les différents ministres. Les autorités déconcentrées représentées par les gouverneurs, préfets, sous-préfets, jouent un rôle d'encadrement et d'administration des territoires locaux et sont les représentants du Chef de l'État et des Ministres dans leurs circonscriptions administratives et en assurant la tutelle administrative des collectivités territoriales. Ceci crée le système déconcentré de l'État, et ces autorités administratives sont nommées par décret. En effet, la compétence en matière d'urbanisme et d'habitat est transmise à la région, la commune et la communauté rurale. Avec cette politique de décentralisation, l'État assure exerce un contrôle a posteriori, supervise et assiste les collectivités financièrement et techniquement par différents mécanismes de dotation et de mise à disposition de ressources.

Le doublement de population urbaine de 23% dans les années 1960 à 43% pour en 2013, et son triplement potentiel d'ici 2030, amène d'immenses défis sociaux, environnementaux et économiques auxquels le pays est peu préparé (Figure 2). Cependant, ce phénomène est localisé principalement dans les régions situées à l'ouest du pays. Par exemple, le taux d'urbanisation atteint 96% dans la région de Dakar. Ce taux passe environ à 50% dans les régions de Thiès (50%), Ziguinchor (47%) et

Saint-Louis (47%), restant une proportion élevée. À l’opposé, les régions de Fatick (17%), Diourbel (16%) et Kaffrine (17%) constituent les localités les moins urbanisées du pays. Malgré la volonté politique affichée de décentralisation, de déconcentration voire de délocalisation, depuis une quarantaine d’années, la réalité est que près de 74 % de la population urbaine se retrouve dans les villes de Saint-Louis, Thiès, Ziguinchor et de Dakar.

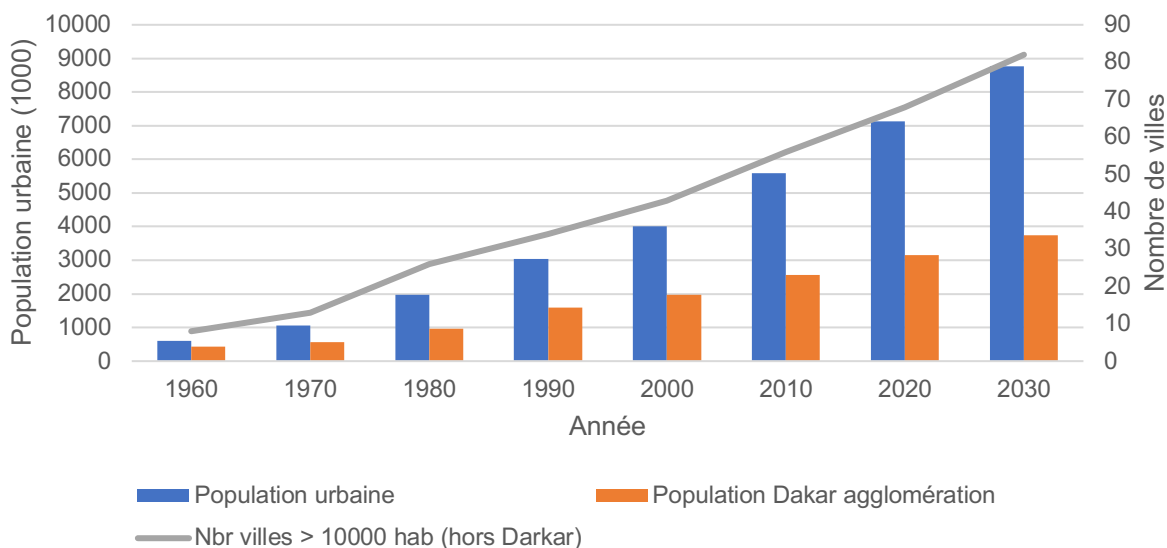


Figure 2. Évolution de la répartition de la population urbaine depuis 1960 (données ANSD, 2013)

2 Vision prospective internationale

2.1 Visions

Ainsi, animé de la volonté d'accélérer l'atteinte des résultats de développement, le Gouvernement a eu le souci de doter le Sénégal d'un outil de pilotage pour son développement socio-économique, et assure la durabilité et la résilience des villes. L'actuelle politique nationale de l'aménagement du territoire, du développement urbain et de l'habitat trouve son fondement d'une part, dans plusieurs engagements internationaux pris par le Sénégal, dont les plus significatifs et les plus récents sont la Déclaration de Quito de 2016 et le Nouveau Programme pour les Villes, l'agenda 2063 de l'Union Africaine, les Objectifs du Développement Durable (ODD), et d'autre part, dans des documents nationaux de référence. Dans un contexte marqué par l'adoption de l'Agenda mondial sur les ODD en 2015 qui viennent consolider et améliorer les ambitions des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) mis en œuvre sur la période 2000-2015, de l'accord de Paris sur le climat (COP-21) et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine, le Sénégal s'efforce de mettre en œuvre des politiques économiques et sociales en faveur de la réduction des inégalités, du développement durable, et de renforcements de capacités économiques nationales. Ces politiques sont aujourd'hui mis en œuvre dans la cadre du Plan d'actions prioritaires de la phase 2 du Plan Sénégal Emergent (PAP II PSE) à travers les programmes PSE Vert, « « Zéro déchet », « Zéro Bidonville ». Ces programmes s'inscrivent dans la continuité des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, d'environnement et de cadre de vie. Le Nouveau Programme pour les Villes, adopté à l'unanimité lors de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) en 2016, s'intègre particulièrement bien dans l'ODD 11 qui est de « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ».

2.2 Le Nouveau Programme pour les Villes

La 3^{ème} Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) d'octobre 2016 à Quito en Équateur, a adopté un « Nouveau Programme pour les Villes », qui ne fixe pas des objectifs spécifiques contraignants, mais donne plutôt d'une « vision partagée » qui établit des normes pour la transformation des zones urbaines en endroits plus viables, plus résilients et plus durables. Il est composé de six principes et engagements majeurs :

- Ne pas faire de laissés-pour-compte ;
- Promouvoir des économies urbaines inclusives et durables ;
- Préserver l'environnement ;

- Repenser la planification, le financement, le développement, l'administration et la gestion des villes et des établissements humains ;
- Reconnaître, de manière transparente et responsable, le rôle de premier plan que jouent, le cas échéant, les gouvernements [...], ainsi que la contribution tout aussi importante des administrations infranationales et locales, de la société civile et d'autres parties prenantes ;
- Adopter, en matière de développement urbain et territorial, des démarches viables, intégrées et centrées sur l'être humain.

Ces lignes directrices et engagements doivent permettre aux gouvernements en charge de la planification d'atteindre les objectifs globaux tout en tenant compte d'objectifs contextuels de développement.

2.3 Objectifs du Développement Durable

Le concept de développement durable a été établi en 1987 par la Commission Brundtland, et a été accepté par la communauté internationale lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992. Le terme de durabilité implique trois éléments : la complexité due à l'absence d'une solution optimale unique, la prise de décision fondée sur des valeurs et le travail interdisciplinaire par le biais du concept des trois capitales : environnement, économie et société. Les ODD sont définis à l'horizon 2030 et déclinés en 17 points dont le 11^{ème} est extrêmement pertinent en vue d'une politique nationale d'urbanisation et d'habitat durables. Il cherche à « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». Atteindre cet objectif ne peut pas se faire sans repenser la manière dont les espaces urbains sont planifiés et interconnectés aux différentes échelles d'un territoire. Il s'agit de renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives intégrées et durables des établissements humains. Cela doit être vu de manière intégrée en ayant une réflexion inclusive sur des thèmes qui se croisent comme le logement, les services de base, le transport, la protection du patrimoine culturel et naturel, la réduction des impacts environnementaux, la mitigation des phénomènes climatiques et météorologiques et l'accès à tous aux espaces publics.

Il y a dans ces orientations les bases d'une politique nationale d'urbanisation et d'habitat durables. Il faudrait donc que dans le cadre d'une telle politique nationale, ces préoccupations soient prises en compte, afin de profiter des opportunités offertes par une urbanisation durable de penser la ville à long terme, dans une perspective globale pour profiter de la solidarité internationale, et pour obtenir une partie des ressources nécessaires pour les actions à réaliser.

3 Enjeux majeurs

Malgré la récente adoption par le Gouvernement sénégalais du PSE dont certaines mesures sont consacrées à l'objectif d'urbanisation durable, il semble manquer une stratégie spécifique pour des villes durables et résilientes dans le pays allant au-delà des politiques sectorielles d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'environnement. En effet, il s'agit de répondre aux défis économiques, sociaux, et environnementaux dans un contexte de croissance de la population et de sa part en zones urbaines associée aux phénomènes liés aux changements climatiques. À cela s'ajoutent des défis institutionnels et structurels. Nous identifions les points clés auxquels des réponses doivent être apportées :

- Le rééquilibrage territorial ;
- La transformation structurelle de la région métropolitaine de Dakar ;
- L'amélioration du transport et de la mobilité intégrée ;
- La planification urbaine résiliente et changements climatiques ;
- Le renforcement de la sécurité en milieu urbain ;
- L'amélioration durable de l'habitat et de l'accès aux services ;
- La reconfiguration de l'architecture économique des zones urbaines ;
- Le renforcement du rôle des collectivités territoriales dans la gouvernance urbaine inclusive.

Le diagnostic du processus d'urbanisation au Sénégal a permis de mettre en évidence certaines avancées significatives dans le développement territorial. Cependant, il a aussi montré les écarts notables qu'il peut y avoir entre les objectifs de développement définis par les pouvoirs publics dans les documents nationaux planification du développement territorial (PNAT, PNADT, SDAU, PDU) et internationaux tels que le Nouveau Programme pour les Villes de l'ONU-Habitat ou les Objectifs de Développement Durable (ODD) à l'horizon 2030. Il a aussi montré des déficits en termes d'équilibre territorial, de niveau de développement entre villes et les campagnes (interactions rurales urbaines), d'accès au foncier, à l'habitat, aux services et équipements de base (PSE). Toutes ces insuffisances notées dans le processus d'urbanisation s'accroissent avec le changement de contexte économique, de contexte politique et climatique, et amènent donc à s'interroger sur les enjeux du développement urbain durable du Sénégal.

À la lumière de différents travaux de diagnostic faits par les acteurs stratégiques de l'urbain notamment les structures de l'État comme l'Agence nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT), la Direction générale de l'Urbanisme et l'Architecture (DGUA) de l'habitat en partenariat avec les partenaires techniques et financiers (PTF) comme la Banque Mondiale (BM), ainsi que les nombreux

échanges faits auprès d'acteurs stratégiques du développement urbain et des responsables de collectivités territoriales, il est judicieux de définir les grands enjeux du développement urbain durable.

3.1 L'enjeu du rééquilibrage territorial

Une politique nationale d'urbanisme et d'habitat durables au Sénégal ne peut occulter la question du déséquilibre territoriale. Le rééquilibrage des territoires au profit des villes de l'intérieur nécessite de pouvoir s'appuyer sur une vision réaliste des potentialités et de leurs retombées. L'adoption du Plan National d'Aménagement et de Développement Territorial (PNADT) en janvier 2020 a posé les bases d'une réflexion spatialisée et actualisée sur la hiérarchie des villes et de leurs régions économiques. Le PNADT a apporté des éléments essentiels sur la définition des Pôles Territoires et des Pôles Urbains (Figure 3), ainsi que la proposition d'un certain nombre d'actions à mener pour développer la zone littorale et l'activité économique, l'organisation et la gestion des transports inter- et intra-urbains, la cartographie des potentialités locales des territoires, le désenclavement des régions périphériques et enclavées comme la Casamance, les interconnexions entre différentes voies de communication notamment entre le rail et la route, et les connexions avec les pays limitrophes. Aujourd'hui avec le PNADT, le Sénégal dispose d'un outil précieux d'aide à la prise de décision pour orienter l'action publique dans le sens d'un rééquilibrage du territoire national.

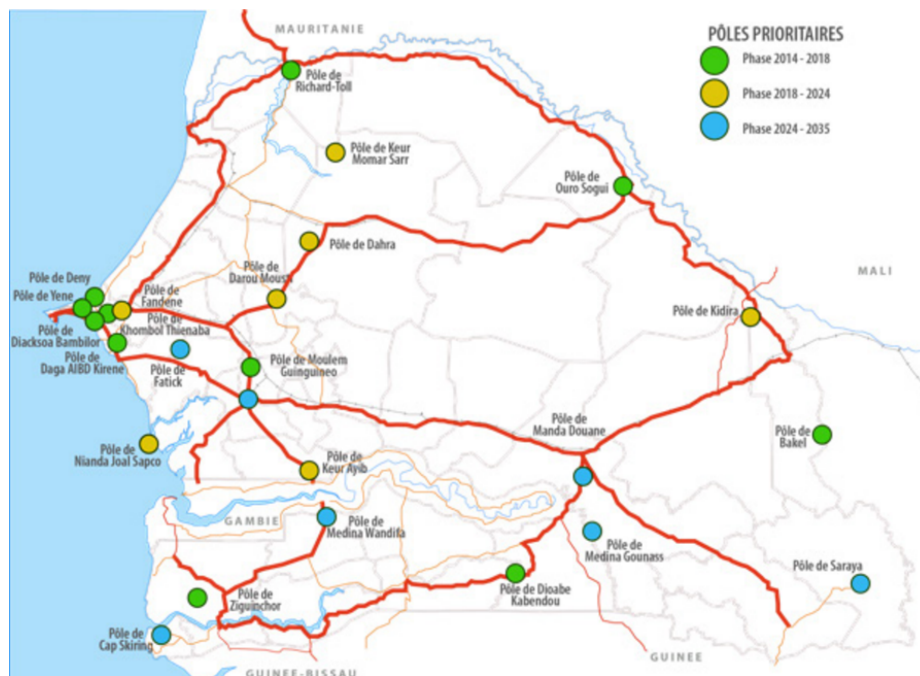


Figure 3. Proposition des pôles urbains sénégalais (DUA, 2014)

Les défis majeurs restent cependant l'adoption du PNADT comme un document de référence national opposable aux tiers dans le cadre d'une loi ou d'un décret. En effet, le PNADT, aussi utile qu'il soit, n'est pas d'application obligatoire ni pour l'État ni pour les collectivités territoriales. Son adoption n'est que consensuelle entre acteurs du développement territorial.

3.2 L'enjeu de la transformation structurelle de la région métropolitaine de Dakar

Depuis ces vingt dernières années, la région de Dakar a concentré un ensemble de grands projets structurants qui ont considérablement contribué à sa transformation structurelle. Il s'agit de la réalisation du Programme pour la Mobilité Urbaine (PMU), du Projet d'Autoroute Dakar-Diamniadio, des projets autoroutiers avec l'extension de la VDN, du Programme décennal de Lutte contre les Inondations (PDLI). Cette transformation rapide s'accompagne de l'actualisation du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de Dakar par la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA) dont les limites sont élargies de manière à couvrir l'ensemble de ces nouveaux enjeux dans le triangle Dakar-Mbour-Thiès ainsi que l'élaboration du Schéma Régional structuré autour du triangle Dakar-Thiès-Mbour. Ces documents contribuent à la prise en charge de certaines problématiques à enjeux comme le transport, l'urbanisme, l'habitat et l'environnement (érosion côtière, inondations, protection des zones maraîchères, etc.).

La région de Dakar est caractérisée par un éclatement des centres de décision entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, et des projets d'aménagement qui pour la plupart sont réalisés au gré des opportunités de financement en marge de toute planification stratégique, augmentant les risques d'incohérence avec les orientations de développement local. Le défi ici reste la mise en cohérence des initiatives et des projets. Il s'agit de développer les cadres de concertation multiacteurs pour optimiser les outils et les démarches.

3.3 L'enjeu de l'amélioration du transport et de la mobilité intégrée

Le secteur des transports est considéré comme un support au développement économique. L'État a consenti d'importants efforts depuis ces vingt dernières années pour une amélioration du secteur des transports intra- et interurbains à travers de projets structurants comme l'autoroute à péage, l'aménagement du train express régional (TER), les projets d'extension du port de Dakar, la mise en service de l'aéroport international Blaise Diagne de Ndiass, ou la réalisation Bus Rapid Transit (BRT) pour améliorer la mobilité entre les périphéries et le centre-ville de Dakar. Ces projets structurants ont influencé la géographie des transports et de la mobilité dans la région

métropolitaine de Dakar, notamment à travers la réalisation du Programme pour la Modernisation des villes du Sénégal (PROMOVILLE).

Malgré ces efforts, le secteur des transports souffre toujours de déficits structurels qui portent atteinte à la durabilité et la résilience du réseau. Pour le sous-secteur des transports routiers, les principales contraintes sont : la détérioration des routes liée notamment à la surcharge, le défaut de respect des normes de sécurité routière, et l'insuffisance des financements pour les investissements routiers et l'entretien.

L'enjeu de l'amélioration du transport et de la mobilité se présente comme suit : 1) l'amélioration du réseau routier intérieur y compris les corridors au départ de Dakar alimentant la grande région dakaroise jusqu'à Touba, Kaolack et Thiès, et 2) l'aménagement d'un système de transport au sein de la région métropolitaine de Dakar articulé avec les grands projets et plus globalement le développement urbain.

À ce jour, le défi est d'inverser les interventions sur le réseau routier en faveur des régions de l'intérieur afin de densifier leurs relations avec Dakar de manière intégrée. Pour le moment l'essentiel des projets routiers et autoroutiers reste concentré dans l'ouest du pays et au nord.

3.4 L'enjeu de la planification urbaine résiliente et changements climatiques

Les établissements humains à caractère urbain au Sénégal souffrent quasiment tous d'un déficit structurel de planification, d'équipements et d'équipements de base. Souvent, le peu existant dans ces domaines est localisé dans les « zones centres » au détriment des espaces périphériques. De même, les documents de planification urbaine, quand ils existent, sont très insuffisamment pris en compte dans la programmation des infrastructures et des équipements. Par exemple, à Dakar, la réalisation des grands projets de développement ces vingt dernières années n'a pas toujours pris en compte les orientations du Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) de Dakar Horizon 2025.

Par ailleurs, les communes souffrent de la faiblesse du taux de couverture national en documents de planification urbaine. Celui reste très faible et est estimée à 27%. Les raisons de ce déficit sont à chercher dans l'inefficacité des procédures et outils d'urbanisme eux-mêmes confrontés à trois faiblesses : 1) les lenteurs dans l'élaboration des documents de programmation, 2) les résistances des élus et autorités traditionnelles aux contraintes qui résulteraient d'un urbanisme planifié, et 3) les priorités portées aux opérations d'aménagement ponctuelles (lotissement, projet structurant) par rapport à la programmation d'ensemble. Elles sont difficiles à financer et suivre dans un contexte

réfection des investissements publics dans l'urbain et à mettre en cohérence dans le cadre d'une organisation rationnelle de l'espace.

La planification urbaine est également handicapée par une législation foncière complexe, avec de multiples centres de décisions, un arsenal législatif et réglementaire, notamment la Loi sur le domaine national et le Code général des Collectivités territoriales, qui ne parviennent pas à endiguer les pratiques d'accaparement et d'anticipation qui font qu'aujourd'hui même l'État peine à trouver des terrains pour la réalisation de ses projets de développement.

Cependant, le changement climatique repositionne la planification urbaine comme une solution à la vulnérabilité des établissements humains. En effet, pour le Sénégal, l'essentiel de la croissance urbaine est enregistré dans les zones côtières et le littoral sénégalais accueille une part de plus en plus importante de la population urbaine. Aujourd'hui les effets des changements du climat se font sentir avec la perte et dommage des terres le long des côtes, sur la production agricole et animale, et principalement dans les banlieues inondables comme à Dakar, Saint-Louis, Kaolack etc. Les évolutions climatiques prévues indiquent une augmentation de la température moyenne annuelle sur les côtes sénégalaises, de l'ordre de 1,1 à 1,2°C à l'horizon 2030, 2,6 à 4°C à l'horizon 2080, ce qui pose un défi majeur dans la refonte du système de planification qui doit maintenant prendre en compte ces variables évolutives pour garantir son adaptation plus graduelle mais aussi plus fréquente.

L'évolution de l'occupation des sols et celle du climat vont se combiner pour donner lieu à une augmentation des risques naturels. Les principaux risques répertoriés sont donc l'érosion côtière, la submersion marine (plus de 50 % du littoral est déjà classé en risque fort), l'inondation fluviale comme dans les zones estuariennes (Sénégal, Saloum, Casamance), l'inondation par ruissellement (dommages croissants depuis 2005 du fait de l'insuffisance ou à l'absence de réseaux de drainage d'eaux pluviales à Pikine, Guédiawaye et quartier Diaminar à Saint-Louis par exemple), la hausse des températures en milieu urbain, et la sécurité alimentaire associée à l'approvisionnement en eau douce et énergie.

Environ 80% des citoyens vivent dans les régions côtières de Dakar, Louga, Saint-Louis et Thiès et les migrants ruraux affluent notamment durant la saison sèche. Par faute de moyens financiers et de titre foncier, ces populations se retrouvent souvent précarisées en périphérie des villes. Ces populations sont de plus en plus vulnérables face à l'érosion côtière et ses effets comme le recul de la ligne de rivage d'environ 35 m entre 1978-2009 à Rufisque et Bargny. De plus, environ 730'000 personnes seraient menacées de déguerpissement dans la presqu'île du Cap-Vert (région de Dakar) et 847'000 personnes dans les îles du Saloum à cause de l'élévation du niveau des océans.

Depuis 2012, l'État du Sénégal a mis en place le Programme Décennal de Lutte contre les Inondations et le Projet de Gestion des Eaux Pluviales et d'adaptation au changement climatique (PROEGP) pour faire face aux risques climatiques comme les inondations urbaines. Par la suite, il a mis en place un programme national de lutte contre l'érosion côtière, en même temps que la préparation d'une Loi du littoral; une analyse spatiale et économique de la vulnérabilité des zones côtières aux changements climatiques et aux risques naturels en partenariat avec la Banque Mondiale (Banque Mondiale, 2014). L'objectif était de mener une analyse économique de différentes options d'adaptation dans trois sites pilotes retenus en fonction de leur vulnérabilité aux risques naturels dans le cadre d'un certain nombre de scénarios allant jusqu'en 2080. Ces sites étaient Saint-Louis, Rufisque/Bargny et Saly. L'étude prévoit une forte augmentation des risques naturels sur le littoral ; les deux principaux sont l'érosion côtière et la submersion marine en période de tempête.

3.5 L'enjeu du renforcement de la sécurité en milieu urbain

La population du Sénégal a pratiquement quintuplé en moins de cinq décennies. Les services sociaux de base, de secours, de protection civile et d'infrastructures sécuritaires n'ont pas accompagné cet accroissement important de la population pour apporter une réponse dans un contexte marqué par la récurrence des actes de délinquances, des catastrophes naturelles comme industriels, mais surtout d'accidents de la circulation. Par conséquent, la population urbaine est exposée à des risques industriels et routiers qui ne cessent d'augmenter. Il est important de noter que 80% des accidents sont liés à la mobilité et la majorité d'entre eux est liée aux piétons heurtés par des véhicules. Dans un autre registre, le Sénégal envisage une autonomie en matière d'approvisionnement électrique d'ici 2023 et une majeure partie sera atteinte grâce au gaz qui nécessite des infrastructures d'acheminement, de stockage et de distribution. L'aspect sécuritaire a donc ici toute sa place également.

De fait, nous observons un recoupement des enjeux (cf. 3.1) car le déséquilibre territorial a également un fort impact sur la sécurité en milieu urbain. Le déséquilibre territorial des dispositifs d'intervention sécuritaire (police et gendarmerie) et de secours (sapeurs-pompiers) persiste au détriment surtout des espaces périphériques (zones périurbaine). A titre d'exemple, seuls 23 des 45 départements disposent de poste ou de brigade de police, et de caserne de sapeurs-pompiers. Il s'agit ici de traiter de l'insuffisance des équipements d'intervention de secours, de protection civile, et d'infrastructure de sécurité (trottoirs, zones d'exclusion, etc.), mais également le non-respect de la législation en vigueur comme le code de la route.

3.6 L'enjeu de l'amélioration de l'habitat durable et de l'accès aux services

L'amélioration de l'habitat est le premier enjeu du secteur urbain sénégalais. Cette préoccupation concerne au moins 50% de la population urbaine du pays. Elle devient incontournable pour la région de Dakar où la dégradation de l'habitat et du cadre de vie s'accélère sous les effets combinés de l'attraction de la ville capitale qui concentre l'essentiel de l'activité économique, des emplois et des équipements structurants, et des difficiles conditions de vie à l'intérieur du pays.

La problématique de l'amélioration de l'habitat est en lien direct avec la question du foncier urbain et de l'architecture. Les difficultés rencontrées par l'administration pour répondre à la demande de foncier ont entraîné une aggravation du phénomène de l'habitat spontané. Le flou autour du système foncier forçant les propriétaires terriens à intensifier l'usage du sol, notamment la production agricole, mettant la pression sur les ressources en eau et sol. De plus cet élément rend toute planification à moyen terme très risquée pour la plupart des exploitants, notamment agricoles. Dans la région de Dakar, la part de l'habitat spontané est estimée à 21,76% avec respectivement 2,98% pour le département de Dakar, 42,42% pour le département de Pikine et 9,57% pour le département de Rufisque (Banque Mondiale, 2015). L'importance des quartiers spontanés situés en zones inondables dans les zones de communes généralement difficiles d'accès et pour certaines impropres à l'habitat, est problématique. Un des facteurs principaux du développement de l'habitat spontané au Sénégal est le manque d'anticipation sur l'urbanisation. De ce fait, le manque d'investissement dans les zones périurbaines et rurales entraîne une précarisation de la population. En effet, l'occupation anarchique des terrains non viabilisés ou impropres à la construction par les néo citadins en quête d'un terrain pour s'établir en ville expose la population aux risques d'inondations entraînés par le mauvais drainage des eaux pluviales.

L'accès à l'assainissement est un enjeu important pour les villes sénégalaises. Le déficit en infrastructures d'assainissement constitue le principal facteur explicatif de la diversité des moyens rudimentaires et des stratégies développées à l'échelle du ménage pour la gestion des ordures et des eaux usées. Plus de 60,47% des populations n'ont pas accès à un réseau d'assainissement et seulement moins du tiers des ménages dakarois utilisent les canalisations publiques (30,86), et la route ou l'environnement comme déversoir à eaux sales (29,79%). Pour ce qui est de l'évacuation des ordures ménagères, seuls 29,59% des populations utilisent les poubelles, généralement enlevées par un service dédié.

La vulnérabilité des ménages les plus pauvres vivant pour la plupart dans des zones d'habitat spontané sera exacerbée par la hausse des températures et des événements météorologiques extrêmes. L'architecture a un rôle prépondérant à jouer dans la mitigation des risques. Il s'agit pour

cela de revoir certains fondamentaux comme l'inconditionnalité de l'utilisation du béton, la terre et le bois possédant des grandes qualités de stabilité dans le temps face aux agressions naturelles, et qui grâce aux techniques actuelles, permettent une introduction à large échelle en milieu urbain. Cependant, le poids de la construction durable ou écoconstruction en milieu urbain représente encore une faible part du volume global.

Le Gouvernement du Sénégal vient de lancer un vaste programme dont l'objectif est l'amélioration du cadre de vie « Programme Zéro bidonville » dont l'une des principales composantes de ce programme est « projet de construction de 100 000 logements » et le « Programme Zéro déchet » pour prendre en charge les problématiques de l'habitat et de l'accès aux services de base.

3.7 L'enjeu de la reconfiguration de l'architecture économique des zones urbaines

Le Sénégal a la volonté de donner une dimension économique à l'action des collectivités locales par le rapprochement du développement local, de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, en le Ministère Des Collectivités Territoriales, du Développement et de l'aménagement des territoires. Cependant les dix dernières années ont montré que les finances locales ne représentaient en 2011, que 1,8 % du PIB, et 6 % des dépenses de l'État. De plus, les collectivités locales subissent le manque de ressources humaines nécessaires, notamment d'un point de vue technique. Il reste difficile pour les collectivités de savoir comment insérer l'urbanisme et son financement dans les plans de développement. Par conséquent, l'absence d'aménageur public spécialisé conduit à laisser au ministère de l'urbanisme et aux collectivités locales le soin de programmer et de réaliser les opérations d'habitat et d'aménagement foncier, selon un modèle économique peu durable ne s'appuyant qu'accessoirement sur le levier foncier. Ceci nécessite donc de revoir les mécanismes de financement (prêts et subventions), et de développer l'intercommunalité notamment dans les communes à faibles potentiels économiques.

3.8 L'enjeu de la gouvernance territoriale urbaine inclusive

La gouvernance constitue un des piliers du PSE. Elle est à la fois un facteur et une finalité de l'objectif d'émergence. Un cadre de gouvernance performant est levier de développement harmonieux des investissements parce qu'il garantit la stabilité politique, l'état de droit, la transparence et l'efficacité des procédures, le dialogue entre acteurs institutionnel et les citoyens. Elle vient en même temps s'adosser sur une croissance économique régulière et une répartition équitable des fruits de la croissance à la fois entre les différentes catégories sociales, et entre Dakar et le reste du pays. C'est en cela qu'elle participe à la territorialisation des politiques publiques et à l'équité territoriale et sociale.

Le Sénégal dispose d'atouts importants dans ces domaines, dont sa politique de décentralisation, qui a franchi un pas important en 2014 avec la promulgation de la loi portant code général des collectivités territoriales consacrant une réforme majeure : la communalisation universelle. L'Acte III de la Décentralisation a pour ambition d'approfondir la décentralisation ainsi que le rôle économique des collectivités territoriales qui doivent davantage contribuer à la production de la richesse nationale. Toutefois, les défis restent importants, notamment la réduction de la pauvreté, encore importante autant en zone rurale qu'en zone urbaine. Le poids de la population urbaine, les défis du développement et de la gestion des villes font de la question de la gouvernance urbaine un volet important de l'amélioration des politiques publiques au Sénégal.

La volonté de donner une dimension économique à l'action des collectivités locales par le rapprochement du développement local, de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, en un seul ministère est à souligner. En dépit d'une augmentation remarquable au cours des dix dernières années, les finances locales (y compris communautés rurales, communes d'arrondissement et régions) ne représentaient en 2011, que 1,8 % du PIB, 6 % des dépenses de l'État (dont 1,5 % financés par des transferts financiers de l'État aux communes) ou encore que 1,1% de la FBCF.

Les analyses effectuées lors de la revue sur l'urbanisation en 2014 ont permis de constater que la ville de Dakar est économiquement plus dynamique que toutes les autres communes du Sénégal, ce qui n'exclut pas une certaine dynamique pour les autres communes (Banque Mondiale, 2014). Cependant, le potentiel des villes en région est faible, 5 à 6 fois moindres qu'à Dakar, et celles créées par l'Acte III ont des potentiels encore plus faibles. Dakar est la seule ville à dégager une épargne conséquente, gage d'une capacité d'investissement de grande importance.

4 Objectifs stratégiques d'opérationnalisation

Afin d'adresser les grands enjeux ci-dessus, il est nécessaire de définir des objectifs clairs, interdisciplinaires, et partagés par tous. Dans le cadre de la politique des villes et de l'habitat durables, ils sont au nombre de douze principaux :

1. Faciliter le rééquilibrage de la distribution de la population urbaine et l'utilisation des ressources naturelles
2. Promouvoir une hiérarchie des centres urbains spatialement intégrée
3. Renforcement de la base économique des villes
4. Étendre les sources de financement du développement urbain dans le cadre des accords internationaux et assurer une gestion financière saine
5. Améliorer la qualité environnementale de la vie urbaine
6. Assurer une planification et une gestion efficaces de la croissance urbaine et de l'étalement, en particulier les villes polarisantes du pays et autres grands centres.
7. Assurer une infrastructure urbaine, ainsi qu'une prestation de services efficaces, sûrs, inclusifs et équitablement accessibles
8. Améliorer l'accès à un logement adéquat et abordable pour les personnes à faibles revenus
9. Assurer la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau et en énergie
10. Promouvoir une gouvernance urbaine inclusive et participative
11. Inclure les mécanismes d'adaptation et de mitigation des changements climatiques
12. Promouvoir la recherche d'excellence pour les méthodes d'architecture durable et locale

À partir de ces douze objectifs, quatre grands axes stratégiques de développement ont pu être établis. Chacun traite d'une thématique clé de l'urbanisation durable et résiliente pour former un chapeau pour répondre aux objectifs spécifiques, à savoir :

- **Axe 1** – Planification territoriale adaptable et résiliente
- **Axe 2** – Urbanisation et logement inclusifs durables
- **Axe 3** – Développement des liens durables entre les zones urbaines et rurales
- **Axe 4** – Réduction de l'impact environnemental des villes

De manière à ce que les objectifs spécifiques répondent aux enjeux d'une urbanisation et d'un habitat durables, il convient d'adopter une approche transdisciplinaire pour détailler ces axes. Ils sont à développer dans le document de politique nationale d'urbanisation et d'habitat durables. La répartition des objectifs spécifiques dans les axes est résumée dans le diagramme ci-dessous (Figure 4).

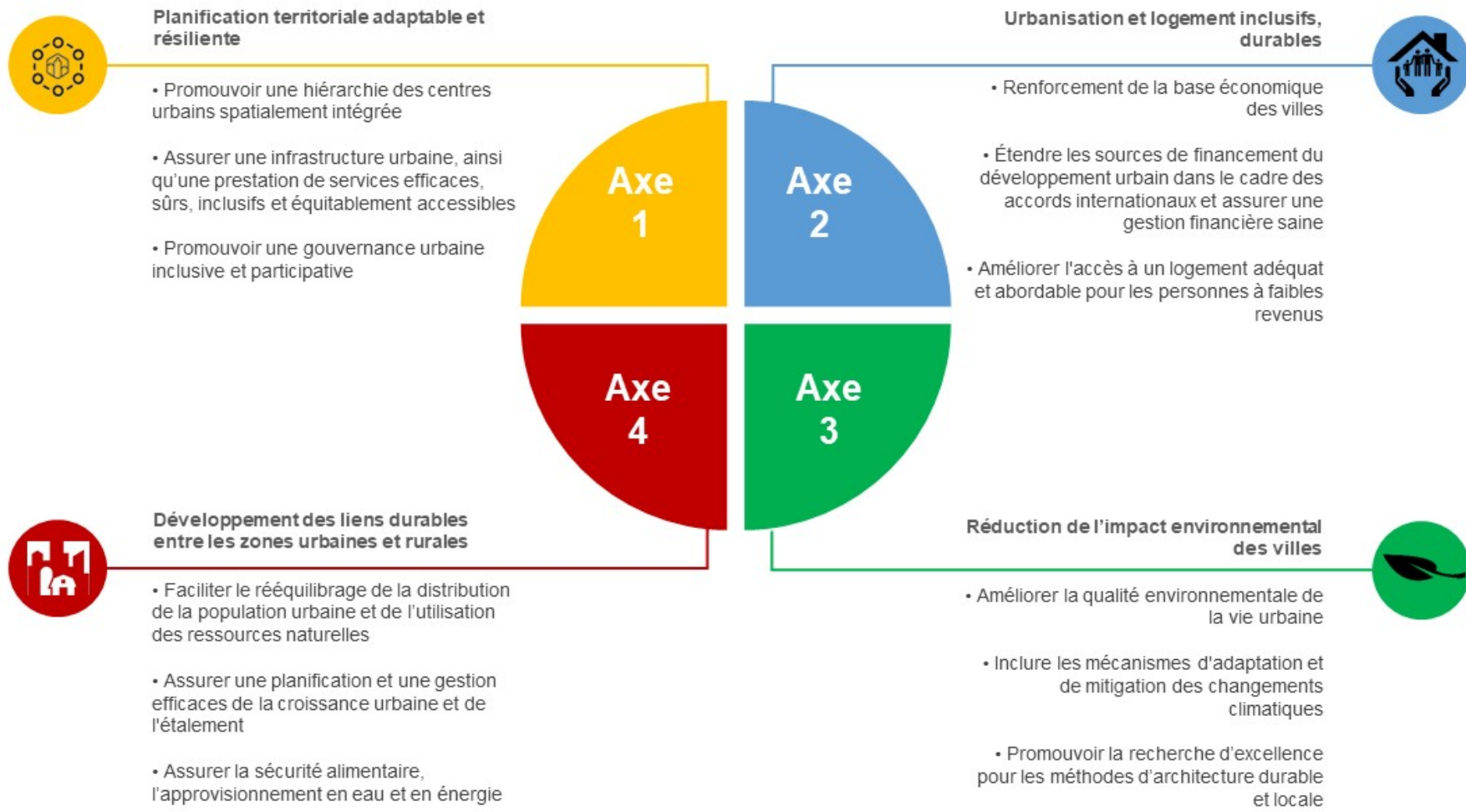


Figure 4. Axes de développement stratégiques de politique nationale d'urbanisation et d'habitat durable

5 Les 40 actions pour la mise en œuvre

À partir des objectifs, nous développons ici des actions qui permettent de les rendre opérationnalisables. Ces actions sont au nombre de 40. Elles sont décrites ci-dessous dans le tableau de synthèse, montrant ainsi le lien entre les objectifs et les actions à mettre en œuvre dans le cadre de la politique de la ville et de l'habitat durables (Tableau 1). Le tableau détaille également les acteurs stratégiques clés qui seraient responsables pour ces actions.

Tableau 1. Tableau de synthèse des objectifs et les 40 actions de l'urbanisation et habitat durables

Objectifs		Actions	Acteurs stratégiques
1	Faciliter le rééquilibrage de la distribution de la population urbaine et l'utilisation des ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption du PNADT comme un document de référence national • Rendre le document opposable aux tiers • Mise en place d'un système de Paiement pour les Services Ecosystémiques (PSE) où les grandes industries consommateurs de ressources financent une meilleure utilisation des ressources par les communautés 	ANAT, DGUA, DPVE, DFVP
2	Promouvoir une hiérarchie des centres urbains spatialement intégrée	<ul style="list-style-type: none"> • Redéfinir et harmoniser le concept de ville sénégalaise et d'aire métropolitaine fonctionnelle • Inversion des interventions sur le réseau routier en faveur des régions de l'intérieur • Aménagement d'un système de transport au sein de la région métropolitaine de Dakar articulé avec les grands projets 	DGUA, ANAT DGHC, FDV, ONAS, UCG, SONES, AGEROUTE, SENELEC, PCLSLB
3	Renforcement de la base économique des villes	<ul style="list-style-type: none"> • Définition un modèle économique viable pour la restructuration urbaine • Elaboration d'outils de financement des politiques d'urbanisme et d'habitat • Parachèvement de l'Acte III de la décentralisation sous l'amélioration de la fiscalité locale • Recouvrement de la taxe foncière est amélioré dans toutes les communes car c'est l'impôt local par excellence 	DGUA, DGHC, ANAT, DGCFEDSP

Objectifs	Actions	Acteurs stratégiques
<p>4 Étendre les sources de financement du développement urbain dans le cadre des accords internationaux et assurer une gestion financière saine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Définition de politiques destinées à favoriser l'émergence d'aménageur publics et privés aptes à récupérer des charges foncières d'urbanisation (voirie, équipements, etc.) • Optimiser la valeur ajoutée, mais aussi, les impacts spéculatifs des flux financiers générés par les migrants et les prêts des organismes de microfinance • Adresser la déconcentration fiscale • Implémenter des subventions conditionnelles (pour des projets de restauration environnementale par exemple) financées par les gouvernements nationaux et/ou les partenaires de développement 	<p>DGUA, DGHC, DFVP, DGCFEDSP</p>
<p>5 Améliorer la qualité environnementale de la vie urbaine</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assainissement financier du secteur de la gestion des déchets solides • Implémenter une taxe sur les sacs plastique • Enforcer des redevances de pollution comprenant des droits d'élimination, des droits de permis d'effluents et des droits d'émission 	<p>DGUA, ONAS, SONES, UCG, Ministère de la Santé, DPVE, DFVP</p>
<p>6 Assurer une planification et une gestion efficaces de la croissance urbaine et de l'étalement, en particulier les villes polarisantes du pays et autres grands centres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Simplification des outils et allègement des procédures d'élaboration des documents de planification urbaine • Renforcement du contrôle de l'occupation du sol • Maîtrise du foncier urbain par la professionnalisation et la spécialisation de la fonction d'aménagement de terrain urbanisable 	<p>DGUA, DGHC, FDV, ONAS, UCG, SONES, AGEROUTE, SENELEC, PCLSLB</p>
<p>7 Assurer une infrastructure urbaine, ainsi qu'une prestation de services efficaces, sûrs, inclusifs et équitablement accessibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identification des contribuables et les dispositifs de recouvrement pour le foncier bâti • Taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour les ménages possédant un titre foncier • Favoriser des solutions in-situ pour la résorption des bidonvilles 	<p>DGUA, DGHC, FDV, ONAS, UCG, SONES, AGEROUTE, SENELEC, PCLSLB</p>

Objectifs		Actions	Acteurs stratégiques
		<ul style="list-style-type: none"> Assurer la sécurité des personnes le domaine de la mobilité et de l'industrie en renforçant la législation appropriée. 	
8	Améliorer l'accès à un logement adéquat et abordable pour les personnes à faibles revenus	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre d'un cadastre intégré et la rationalisation de la gouvernance foncière Amélioration de l'offre foncière Mixer les produits d'habitat proposés (accession / auto-construction) et y inclure une part significative de parcellaire à valoriser en auto-construction 	MULHP, DGUA, DGCFEDSP
9	Assurer la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau et en énergie	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement du contrôle de l'occupation du sol Promouvoir l'agriculture urbaine comme une solution pour contrer les effets de l'urbanisation et comme un moyen d'établir un continuum entre les villes et la campagne Mettre en valeur les mesures non structurelles utilisant des connaissances, des pratiques ou des accords sur la gestion des eaux (politiques, la sensibilisation du public, la formation et l'éducation) Promouvoir l'intégration de technologies telles que les énergies renouvelables dans la réflexion autour du secteur de la construction 	DGUA, ANAT, ADM, DPVE
10	Promouvoir une gouvernance urbaine inclusive et participative	<ul style="list-style-type: none"> Clarification du partage des compétences entre les différents échelons d'intervention, y compris l'Etat Renforcement des capacités des collectivités territoriales à élaborer leurs documents de planification urbaine Révision du Code l'Urbanisme pour rendre la planification participative obligatoire 	ADM, DGUA
11	Inclure les mécanismes d'adaptation et de mitigation des changements climatiques	<ul style="list-style-type: none"> Intégration des enjeux climatiques dans les documents d'orientation Intégration des enjeux climatiques dans les règlements d'urbanisme Rattrapage du déficit d'équipements structurants prioritairement dans la 	DGUA, ANAT, ADM, DPVE

Objectifs		Actions	Acteurs stratégiques
		gestion des déchets, l'assainissement et le drainage des eaux pluviales	
12	Promouvoir la recherche d'excellence pour les méthodes d'architecture durable et locale	<ul style="list-style-type: none"> • Favorisation des méthodes d'architecture durable et locale dans les contrats publics • Promouvoir le développement des petites et moyennes entreprises dans le domaine de la construction avec des matériaux locaux • Promouvoir des filières et des cycles de formation intégrant les concepts de liés construction et urbanisme durables 	DGUA, DPRE, Ministère de l'Education

©Jérôme CHENAL

Lausanne, Dakar, mai 2020