

UNIVERSITE PARIS VII-DENIS DIDEROT

U.F.R. Géographie Histoire et Sciences de la Société

Numérisé

**POUVOIR CENTRAL ET POUVOIR LOCAL
LA GESTION MUNICIPALE A L'EPREUVE
RUFISQUE, SENEGAL (1924-1964)**

THESE DE DOCTORAT D'HISTOIRE

Présentée et soutenue publiquement par
Ndiouga Lexan Adrien BENGA

Sous la direction de Madame le Professeur
Catherine COQUERY-VIDROVITCH
Université Paris VII-Denis Diderot/C.N.R.S.



LTH674

Décembre 1995



A mon frère Pierre-Mourad

A ta ville

LTH. 674

DEDICACE

A ma mère, Awa Espérance,

A mon père, Benoît,

A mes soeurs et frères, de Malou à Dany.

Ce travail, bien faible témoignage de reconnaissance, vous est affectueusement dédié,

A mes neveux et nièces, d'Omar François-Xavier à Awa Elisa. Puisse cette étude vous donner le goût de l'histoire-problème,

A ma grand-mère maternelle, Madame Veuve Nicolas Huchard. Pour ton affection et les "polémiques" au cours de nos entretiens,

A Moustapha Kane, jeune enseignant-chercheur au département d'histoire de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Tu nous quittes en pleine croissance. In memoriam,

A Momar Codé Bâ et Aïssata Ly, Idrissa Barry, Amadou Diagne "Bunny", Barthelémy Faye, Abdoul Aziz Ndao, Moïse Ndeye, Lamine Mbow, Pierre-Marc Ndiaye Bounama, Dominique Odjinkem, Emmanuel-Joachim Sarr. J'espère que les fonctions que vous occupez, qui en France ou aux Etats-Unis, qui en Côte d'Ivoire ou au Sénégal, ne vous font pas oublier le banquet fixé à Dakar et que nous ne cessons de repousser depuis trop longtemps,

A tous ces acteurs anonymes qui firent et font la ville en Afrique.

REMERCIEMENTS

A Madame Catherine Coquery-Vidrovitch. Je vous exprime toute ma gratitude. Pour m'avoir accueilli dans votre *troupeau* (l'expression n'est pas de moi) et intégré au sein du Laboratoire Tiers-Mondes, Afrique (L.T.M.A., C.N.R.S.). Les divers travaux menés en équipe et la participation à plusieurs rencontres internationales ont permis au jeune historien qui s'engageait dans les chemins difficiles de la recherche de trouver un milieu de travail des plus stimulants et d'affiner objet de recherche et méthodologie. J'ai mesuré par votre critique pénétrante et lucide toute l'ampleur de votre production scientifique dont je n'ai ni la prétention ni l'intention de dresser le bilan.

Mon séjour à l'"atelier Jean-Claude Debeir" m'a permis d'avoir un premier contact avec l'outil informatique qui a été déterminant dans l'élaboration de la présente étude. L'"ouvrier" exprime ici toute sa reconnaissance au "maître" pour son aide précieuse tout au long de la recherche.

Mes remerciements vont également à l'endroit du personnel administratif, Mesdames F. Tréguer, S. Cheminot, M. Thumelin, I. Nicaise.

A Sylviane G. et Marie-Gisèle.

Avec Momar Coumba Diop (IFAN-UCAD), Mamadou Diouf (CODESRIA) et Ibrahima Thioub "Yaadikoon" (département d'histoire, UCAD), j'ai entretenu très tôt un commerce qui fut presque quotidien. Votre accueil, vos conseils et critiques, votre sollicitude particulière ont constitué pour moi une expérience irremplaçable. Je vous en sais gré.

Je ne saurais oublier les enseignants des départements d'histoire et de géographie de l'U.C.A.D. (Mamadou Fall, Babacar Sall, Mohamed Mbodj, Boubacar Barry, Abdoulaye Bathily, Ousseynou Faye "Kaañ", Saliou Ndiaye, Monsieur le Doyen Oumar Kane, Latsoucabé Mbow, Paul Ndiaye, E. H. Salif Diop, Amadou Kane). Vous vous êtes penché sur le cheminement de votre ancien étudiant par vos généreux encouragements au cours de mes séjours de recherche à Dakar ou lors de vos passages à Paris. Ce travail vous rend hommage.

A Guy-Evariste Zoungrana, Issiaka Mandé, Raymond Ebalé. Je vous suis redevable de certaines intuitions de cette étude. D'autres horizons de questionnement sont nés, fruit de vos apports riches, divers et contradictoires. Pussions-nous poursuivre ensemble dans cette voie dans les années et le siècle à venir. "Mbaye", comme vous m'appelez, espère vous avoir donné le meilleur de lui-même. Je n'oublie pas Claude Sissao, Maxime Compaoré, Serge Nédelec, Papa Waly Danfakha, Ruben Camara, Abdel Kader Ouarhani, Roger Akpaki.

Ma gratitude aux membres du Groupe Sahel-Recherche, pour leur soutien matériel et l'accompagnement intellectuel, pour l'amitié qu'ils m'ont témoigné.

A toute ma parentèle paternelle et maternelle à Paris, spécialement Marie-Madeleine Benga, E. Legrand, D. Bouso, A. Senghor, J. Gning, E. Dieng, P. Monnet. J'ai bénéficié de vos encouragements discrets mais constants. Soyez-en remerciées.

Il ne m'est pas possible de remercier autrement que de manière "anonyme" tous les potes qui m'ont encouragé dans mon "aventure", la C.C.E.D., le Groupe de Puteaux, l'ACEA, l'AESP, l'AJAF...

NOTE DE L'AUTEUR

Les paginations 208 et 272 ont été omises

Toutefois elles n'ont aucune incidence sur la compréhension du texte.

L'auteur s'excuse auprès du lecteur pour la gêne qui pourrait lui être occasionnée.

SIGLES ET ABREVIATIONS

A.M.I.	Assistance Médicale Indigène
A.M.S.	Association des Maires du Sénégal
A.N.S.	Archives Nationales du Sénégal (Dakar)
A.N.S.O.M.	Archives Nationales Section Outre Mer (Aix-en-Provence)
A.O.F.	Afrique Occidentale Française
B.A.O.	Banque de l'Afrique Occidentale
B.D.S.	Bloc Démocratique Sénégalais
B.I.F.A.N.	Bulletin de l'Institut Fondamental d'Afrique Noire
B.N.	Bibliothèque Nationale
C.A.R.A.N.	Centre d'Accueil et de Recherches des Archives Nationales (Paris)
C.D.D.	Circonscription de Dakar et Dépendances
C.E.E.O.A.	Compagnie des Eaux et Electricité de l'Ouest Africain
C.E.S.	Compagnie de l'Electricité du Sénégal
C.F.A.O.	Compagnie Française de l'Afrique de l'Ouest
G.E.E.U.F.	Compagnie Générale des Eaux et Electricité de l'Union Française
E.S.	Compagnie Générale des Eaux du Sénégal
E.S.	Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social France d'Outre-Mer
	Institut Fondamental d'Afrique Noire
	Institut National de Statistique et d'Etudes Economiques
	Journal Officiel de l'Afrique Occidentale Française
	Journal Officiel de la République Française
	Journal Officiel du Sénégal
	Parti Africain de l'Indépendance
	Presse d'Outre-Mer
	Université Cheikh Anta DIOP de Dakar
	Union Démocratique Rufisque-Bargny

U.P.S.	Union Progressiste Sénégalaise
S.E.R.I.A.O.F.	Société d'Equipement Rural et Industriel de l'A.O.F.
SO.F.A.C.	Société Franco-Africaine de Conserves
SO.N.E.E.S.	Société Nationale des Eaux du Sénégal

c.: carton

d.: dossier

**POUVOIR CENTRAL ET POUVOIR LOCAL
LA GESTION MUNICIPALE A L'EPREUVE
RUFISQUE, SENEGAL (1924-1964)**

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE: L'ENGOUEMENT <i>MUNICIPALISTE</i> (1924-1932)	x15
CHAPITRE I. RUFISQUE, DEMOGRAPHIE ET ECONOMIE	18
I. DEMOGRAPHIE ET SITUATION SANITAIRE	18
II. LA BAISSSE DES ACTIVITES ECONOMIQUES	31
III. LE STATUT MUNICIPAL	x 44
CHAPITRE II. LA QUERELLE ET LA PERTE DES ATTRIBUTS DE LEGITIMITE: GESTION MUNICIPALE DES SERVICES PUBLICS ET DESSAISSEMENT DE LA COMPETENCE POLITIQUE (1924-1932)	58
I. SUR L'INTERVENTION COMMUNALE EN MATIERE ECONOMIQUE: UNE LECTURE DES DISCUSSIONS D'ECOLES EN METROPOLE	58
II. REGIE OU CONCESSION ? : UNE QUESTION PERMANENTE ET PASSIONNEE DES DEBATS DU CONSEIL MUNICIPAL DE RUFISQUE	62
III. SOUCI SOCIAL OU SOUCI BUDGETAIRE? QUEL RESULTAT ATTEINT? SIGNIFICATION DE L'ENTREPRISE <i>MUNICIPALISTE</i>	70
IV. LA QUESTION FONDAMENTALE DES ATTRIBUTIONS. DES PROGRES APPARENTS AU RECU: HYGIENE ET SALUBRITE, PETITE VOIRIE ET POLICE MUNICIPALE	x 72
V. LE CONSEIL MUNICIPAL: <i>UN CONSEIL ET NON UNE AUTORITE</i> . LE JEU DES CONFLITS	83x

CHAPITRE III. POLITIQUE MUNICIPALE ET COMPORTEMENT DES ACTEURS (1924-1932)	85
I. LES RECETTES	85
X II. MAURICE GUEYE, ROI DANS LA COMMUNE? DES AISES DE POUVOIR A LA REVOCATION (31 JANVIER 1929)	109
CONCLUSION	126
Y DEUXIEME PARTIE. QUESTION DE FOND, QUESTION DE FONDS: LE REGIME FINANCIER ET FISCAL, ENJEU DE LA GESTION MUNICIPALE (1933-1942)	128
CHAPITRE IV. LES PREROGATIVES FINANCIERES, UN CHAMP D'INTERVENTION PRIVILEGIE DU POUVOIR CENTRAL	132
I. UNE MARGE D'AUTONOMIE COMMUNALE LIMITEE	132
II. LA REORGANISATION FINANCIERE MUNICIPALE, UNE DEMANDE DE REFORME SANS LENDEMAIN	X 137
CHAPITRE V. GERER L'INCERTITUDE: LES RECETTES	152
I. SOURCES ET METHODOLOGIE	152
II. PROBLEME: L'EXTRÊME VULNERABILITE DU BUDGET COMMUNAL	158
Y III. <i>D'OU VIENT L'ARGENT?</i> COMPOSITION ET EVOLUTION DES RESSOURCES COMMUNALES	X 160

INTRODUCTION GENERALE

Mots clés: arachide, autonomie communale, budgets, citoyenneté, clientélisme, communes de plein exercice, contribuable, élites, législation métropolitaine, municipalisation, politique coloniale, pouvoirs, régime fiscal, services, tutelle, Rufisque, Sénégal, A.O.F., Métropole.

La mise en route de ce travail est motivée par l'ambition d'examiner non pas le rôle des élus municipaux dans la vie politique *stricto sensu*¹ mais l'action de la municipalité à travers sa gestion budgétaire². Mon idée de départ était que les pratiques de gestion municipale, notamment le mode de contrôle serré et l'interventionnisme, n'avaient pas changé à l'indépendance (compromis dégradé du modèle antérieur). C'était une des causes de l'indifférence à la chose municipale. Une lecture en *situation coloniale* permettait de comprendre les processus actuels en cours.

A Rufisque, un rôle important dans la gestion fut joué par la Municipalité. Cette ville est un cas inédit dans l'histoire communale coloniale: elle s'était urbanisée contre les vœux de l'administration coloniale. Le financement extérieur se caractérisait par sa faiblesse et son choix sélectif en faveur de Dakar³. Il existait bel et bien un pouvoir municipal qui gérait l'espace qui

¹ Cf. l'excellente synthèse de G. W. JOHNSON, 1971, *The Emergence of Black Politics in Senegal: The Struggle for Power in the Four Communes (1900-1920)*, Stanford, Stanford University Press, California, 260 p. Edition française, 1991. *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920)*. Paris, Karthala, 297 p. On lira avec intérêt R. PASQUIER, 1960, "Villes du Sénégal au XIX^{ème} siècle. *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*, tome XLVII, 3^{ème} et 4^{ème} trimestres, pp. 387-426; LEGIER H. J., 1968, "Institutions municipales et politique coloniale: les communes du Sénégal. *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*, tome LV, n^o 201, pp. 414-464; NDIAYE H., 1983, *Les originaires des Quatre Communes du Sénégal. Etude de l'évolution d'un groupe dans la société coloniale au XIX^{ème} siècle*, thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, Université de Poitiers. FLSH, 345 p.; THIAM I. D., 1983, *L'évolution politique et syndicale du Sénégal colonial (1840-1936)*, thèse de doctorat d'Etat, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 3977 p.; ZUCCARELLI F., 1987, *La vie politique sénégalaise (1789-1940, 1940-1988)*. Paris, Publications du CHEAM, 160 et 205 p.

² LEGIER H.J., 1968, *op. cit.* et DIOUF M., 1976, *Rufisque, des villages lebu à la ville européenne*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 106 p. Ces auteurs dans leurs études documentées portant surtout sur le XIX^{ème} siècle traitent sommairement de la question.

³ DANFAKHA P. W., 1990, *La politique d'équipement de la ville de Dakar (1930-1957)*, thèse de doctorat nouveau régime, Université de Paris VII, 363 p.; DANFAKHA P. W., 1992, "Habitat-Sénégal: Dakar et Saint-Louis", pp. 117-130 in DULUCQ S. et GOERG O. (éds.), *Les investissements publics dans les villes africaines*

ni était imparti. Par ailleurs, dans la genèse de la gestion urbaine, les études ne s'intéressent qu'à l'histoire nationale. De nombreux travaux urbains sont centrés sur le binôme planification-ménagement⁴, laissant peu de place ou évacuant des problématiques le *local*⁵. Or, les enjeux nationaux y prennent naissance. Une réflexion sur l'une des *Quatre Communes* où les besoins liés à la vie citadine s'exprimèrent très tôt s'avérerait stimulante.

✕ Dans la colonie, toutes les affaires publiques ne pouvaient être gérées par l'administration centrale, sinon de manière imparfaite parce que éloignée pour se faire obéir. Il fallait une circonscription administrative locale gérée par une autorité locale. La commune était cette circonscription, la municipalité cette autorité. Quels étaient exactement les pouvoirs des autorités locales sur la gestion des intérêts locaux? Par pouvoir local, il faut entendre les affaires locales gérées par des autorités locales élues.

1930-1985). *Habitat et transports*, Paris, L'Harmattan, 222 p. Dans un cadre plus général, DULUCQ S., 1992, *La France et les villes d'Afrique Noire francophone. Quarante ans d'intervention (1945-1985). Approche générale et étude de cas; Niamey, Ouagadougou et Bamako*. Thèse de doctorat nouveau régime, Université de Paris VII, 552 p. et DULUCQ S. et GOERG O., 1992, *op. cit.*

Parmi l'importante production de l'Université de Paris VII-Denis Diderot, citons quelques thèses effectuées ou en cours: DANFAKHA P. W., 1990, *op. cit.*, DULUCQ S., 1992, *op. cit.*, SISSAO C., 1992, *Urbanisation et rythme d'évolution des équipements. Ouagadougou et l'ensemble du Burkina Faso (1947-1985)*, 671 p. Cet auteur ne consacre qu'une vingtaine de pages à la gestion communale. GOEH-AKUE A., 1992, *Finances publiques et dynamique sociale en Afrique Noire sous influence française: le cas du Togo (1920-1980)*, 779 p. et SOTINDJO S. D., *Cotonou, l'explosion d'une capitale économique (1945-1985)*, thèse en cours.

Sur cette question, voir CROZIER M., 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 382 p.; GREMION J., 1976, *Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 478 p.; FAYE C.F., 1990, *La vie quotidienne à Dakar (1945-1960)*. L'auteur y aborde de manière très descriptive le phénomène de la gestion municipale (pp. 417-443). COQUERY-VIDROVITCH C., 1993, "Gestion urbaine et décolonisation en Afrique noire française. De la politique municipale à l'émeute" in AGERON C. R. et MICHEL M. (dirs.), *Afrique Noire. L'heure des indépendances*. Paris, Editions du CNRS, pp. 71-85 et DIOP M.-C. et DIOUF M., 1993, "Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal" in MAGLIN S. et DUBRESSON A. (dirs.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Paris, Karthala, pp. 101-125.

Enfin la consultation du fichier des thèses d'histoire soutenues en France entre 1972 et 1992 donne les résultats suivants: sur un ensemble de 5100 études. 2741 sont consacrées à la France dont 24 seulement à l'étude des municipalités; 1019 à l'Afrique: l'historiographie africaniste et africaine a accordé peu d'intérêt à ce champ de recherche: NDIAYE H. et THIAM I. D., 1983, *op. cit.* et FAYE C. F., 1990, *op. cit.* Cf. C.D. THESES, *Lettres, Sciences Humaines et Sociales (1972-1992)*; Bibliothèque des Lettres et Sciences Humaines de l'Université de Paris VII-Denis Diderot. Sur Rufisque, six travaux ont déjà été soutenus: trois mémoires de maîtrise à Dakar (MBAYE C. T., 1982; THIAM I., 1983; BADIANE M., 1989; cf. BIBLIOGRAPHIE) et trois mémoires à Paris (DIOUF, 1976, *op. cit.*, BENGA N. A., 1990, *Gestion urbaine et viabilité des centres secondaires du Sénégal. L'exemple de Rufisque (1930-1980)*. DEA, Université Paris VII, 77p.; GUEYE B., 1994, *Adduction d'eau et assainissement de la ville de Rufisque (1939-1971)*, Maîtrise, Université Paris VII, 75 p.)

Je me suis interrogé sur l'idée qui résumait la commune coloniale sénégalaise à un lieu de corruption (utilisation illicite des deniers publics, des personnels et des équipements, etc.). Il est important de rectifier cette assertion généralement acceptée de peur de verser dans la caricature, en la *datant* et en révélant les contraintes qui conditionnaient le fonctionnement municipal et avaient contribué à un développement de l'activité de prédation (iniquité du régime fiscal, politique des subventions, ...). Rufisque fut la municipalité sénégalaise qui s'exerça résolument à la municipalisation des services publics (eau, électricité). Cet effort de participation au vaste mouvement municipaliste en cours en France (pays qui ne suivit à ses débuts le mouvement qu'avec hésitation) et dans le reste de l'Europe dénotait bien sa modernité⁶. Le modèle colonial d'organisation de l'espace urbain se présentait comme un ensemble de principes, procédures et techniques qui constituaient un tout homogène d'une grande rigueur idéologique, juridique et technique. Toute la question résidait dans la difficulté suivante: comment l'appliquer outre-mer à des citoyens français et jusqu'à quel degré? ⁷ Différencié, réticent, dégradé, ambigu, parfois contradictoire, ce modèle laissait des vides, des zones d'ombre, ce que j'appelle des *espaces d'imprévu* qui créaient un véritable imbroglio mais surtout abandonnaient au plus fort de la tutelle des marges aux édiles qui l'utilisaient dans toute leur vigueur pour exiger davantage de prérogatives. Les conflits étaient dès lors inévitables.

⁶ BOUVIER P., 1907. *La municipalisation des services publics devant la loi et la jurisprudence françaises*, Lyon, 61 p.; REVEL G., 1928, *L'extension de la compétence des communes en matière économique*, thèse pour le doctorat en droit, Université de Lille, Faculté de droit, Paris, imprimerie Taffin-Lefort, 222 p.; SELIER H., 1934, *Le socialisme et l'action municipale*, Paris, La Vie Communale, 27 p.; STEHELIN L., 1901, *Essais de socialisme municipal*, thèse pour le doctorat de droit, Université de Paris, Faculté de droit, Larose, 272 p.; VEBER A., 1908. *Le socialisme municipal*, Paris, V. Giard et E. Brière, 62 p. Sur quelques exemples non-français, on pourra lire MILHAUD E., 1906, *Les services industriels de la ville de Genève*. Rapport présenté au Congrès de l'Association protestante pour l'étude pratique des questions sociales, Genève; VERMAUT R., 1903, *Les régies municipales en Angleterre*; BRES, *De la municipalisation des services d'intérêt public en Italie*; BRES E. *Les régies et les concessions commerciales en Belgique*.

⁷ On se reportera aux sources majeures suivantes: CROS C., 1956, *Ce qu'il faut savoir sur le statut des municipalités africaines et malgaches*, Paris, chez l'auteur, 168 p.; COURANT R., 1957, "Le régime municipal en A.O.F. Lois, décrets et arrêtés généraux à jour des modifications les plus récentes" in *Encyclopédie Juridique de l'A.O.F.*, pp. 171-295. Voir également BETTS R., 1961, *Assimilation et Association in French Colonial Theory, 1890-1914*, New-York; CROWDER M., 1962, *Senegal. A Study in French Assimilation Policy*, London, Oxford University Press, 104 p.; HARGREAVES J. D., 1965, "Assimilation in Eighteenth-Century Senegal", *The Journal of African History*, vol. VI, n° 2, pp. 177-184.

22/11/1978
 12/11/1978
 X Aussi est-il difficile d'apprécier, de juger de l'efficacité administrative et financière de l'institution municipale coloniale tant le contexte était traversé par les luttes permanentes pour les attributions, les querelles de procédure qui paralysaient la gestion en train de se faire et sapaient l'idée de l'utilité et de la nécessité de la municipalité. La loi de 1884, bien qu'elle renversât le principe antérieur de pouvoir de décision du conseil municipal sur des affaires expressément et limitativement énumérées par la loi, fit en même temps subir à ce principe de nombreuses restrictions, notamment sur le plan financier. Avec du recul, le nombre de délibérations soumises à approbation dépassa en fait celui des délibérations définitives. Le principe nouveau d'autonomie communale proclamé ("le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune") et qui pouvait se comprendre par une indépendance plus grande à l'égard du pouvoir central, une extension du domaine d'activité, fut contenu.

X Mesurer l'action de la commune et son impact, tel est mon objectif⁸. Quelle conception de l'action municipale se font les différentes équipes qui se succèdent? Peut-on y repérer une réflexion promotrice de dynamisme et de changement radical ou une confusion dans la gestion? Y-a-t-il une volonté sociale à la lecture des budgets communaux? Quelle est la marge d'autonomie du pouvoir municipal face aux empiétements incessants des autorités de tutelle et ses incidences sur la gestion de la ville? La nature des recettes -existence de l'octroi municipal battue en brèche, présence symbolique des centimes additionnels, faible recouvrement des taxes municipales- et le poids des dépenses obligatoires -police, voirie, instruction...- soulignaient une étroite liberté de manoeuvre et les appels à des réformes en profondeur de l'action municipale furent sans lendemain. C'est cette inadaptation de la réglementation financière et fiscale qui se situe au coeur de la gestion municipale. Les rares réformes entamées furent limitées. Pour comprendre cet état de fait, il est important de prendre en considération la tradition institutionnelle du XIX^{ème}^{néelle} outre-mer où l'administration rigoriste des militaires

⁸ Le modèle du genre demeure la thèse d'Etat en histoire de BRUNET J. P., 1978, *Une banlieue ouvrière: Saint-Denis (1890-1939). Problèmes d'implantation du socialisme et du communisme*, Université Paris IV, 1647 p. Une partie de cette thèse est consignée dans *Saint-Denis la Ville Rouge*, Paris, Hachette, 1978, 462 p et *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge (1890-1939)*, Paris, Editions Cujas, 1981, 252 p.

(Blanchot, Bouët-Willaumez, Faidherbe, Pinet-Laprade,...) et de leurs successeurs (civils) a été un adversaire acharné de toute forme de décentralisation ⁹.

J'ai préféré insérer dans le texte les éléments méthodologiques. Je ne présente ici que quelques outils de visibilité de la démarche qui ont une pertinence pour la compréhension de l'ensemble du travail. Parmi les écueils méritant d'être évoqués, les délimitations administratives. Elles posent problème. Rufisque est l'exemple d'une commune sinistrée par les décisions du pouvoir central. Les limites de la commune et par conséquent ce qui lui revient dans la gestion de cet espace sont difficiles à cerner à cause des multiples modifications et découpages entre 1924 et 1964. De 1924 à 1937, la commune de Rufisque relève de la colonie du Sénégal; puis entre 1938 et 1946, de la Circonscription de Dakar et Dépendances. Le 1er juillet 1946, la Circonscription de Dakar est intégrée au territoire du Sénégal. En étudiant Rufisque, j'ai évité toute définition géographique de la ville. Ville et commune se confondent comme en métropole et j'y ai intégré la banlieue formée par Bargny, rattachée à Rufisque dès 1936 et les villages suburbains, vu leurs similitudes ethniques, économiques, sanitaires. Notons qu'à l'origine, la commune correspondait à l'Escale, la ville lotie, centre décisionnel en matière administrative et commerciale. On ne soulignera jamais assez les nombreuses discordances et contradictions existant entre les différentes sources de données statistiques sans compter les lacunes pour certaines années, les défauts de présentation et les classifications sommaires. L'exploitation de ces données statistiques brutes qui ne répondent pas à mes préoccupations d'historien exige prudence et patience. Les recompositions sont nécessaires pour saisir le sens de l'évolution financière de la commune de Rufisque.

⁹ LEGIER H. J., 1968, *op. cit.*, pp. 417-423.

Dans cette étude, j'ai recours à un instrument privilégié de recherche, l'analyse du budget communal. Je cherche à distinguer l'oeuvre proprement municipale de ce qui revient aux autres budgets (notamment financement externe) et en la comparant chaque fois que la possibilité m'en est donnée à d'autres budgets communaux (colonie du Sénégal ou Métropole). Il est difficile de dresser une nomenclature des recettes et dépenses de la commune de Rufisque, tant celle-ci est étroitement liée aux fluctuations de la législation métropolitaine en matière financière et fiscale, d'où le caractère hasardeux de toute série continue de postes budgétaires entre 1924 et 1964. Plusieurs périodes se succèdent, correspondant à une promulgation d'éléments législatifs au Sénégal. L'examen des contributions obligatoires nous rappelle la fonction sécuritaire d'abord assignée à la commune sénégalaise (police, voirie, lutte contre l'incendie). Pour atténuer les incertitudes, j'ai autant qu'il est possible essayé de raisonner par la méthode de calcul de pourcentage qui a été adoptée pour dessiner les tendances sans remettre en cause les grandes lignes de l'évolution de la commune: pourcentage des contributions obligatoires par rapport aux dépenses totales et aux quotes-parts reversées à la commune (patentes, impôt foncier), part de l'octroi et des autres taxes (taxe decauville, droits de marché, cessions d'eau) dans les recettes... Toutes ces valeurs n'ont qu'un seul but: servir de moyen pour suivre la trajectoire de Rufisque, de la suppression de l'octroi municipal à celle de la commune. Le thème et la méthode retenue nécessitaient de faire appel aux ressources d'autres éléments de la vie locale: rapports de police, polémiques de presse qui permettent une entrée dans le microcosme rufisquois (*L'Echo de Rufisque*, *La Vérité*, *Le Phare du Sénégal*, *La Voix de Rufisque*, *Le Progressiste*, *La Résistance*), débats du conseil municipal et des autres assemblées délibératives (Conseil Privé, Conseil Colonial puis Général, Assemblée Territoriale).

Quant à la meilleure manière de déflater, le débat reste ouvert. Malgré son imperfection, j'ai opté pour une déflation en francs constants 1938 de tous les budgets à partir de l'indice des prix de gros de l'INSEE dans la mesure où une grosse part des biens nécessaires à leurs interventions était produite en métropole.

La connaissance des acteurs de l'administration et de la gestion municipale de Rufisque pose un certain nombre de problèmes documentaires, étant donné le début de ma période d'étude. Il est difficile d'effectuer des recherches de papiers personnels chez des familles ayant donné des élus municipaux à la commune. Les sources dont j'ai disposé sont les registres des délibérations du conseil municipal de Rufisque, parfois l'état-civil et les listes électorales. Aussi les renseignements biographiques sont lacunaires.

D'autre part, on ne trouvera pas trace dans la présente étude d'enquêtes orales. Lorsque j'ai essayé d'évoquer avec certains témoins la situation financière et politique de Rufisque et la suppression de la commune de Rufisque, ces "vieillards, fatigués de l'action" ne semblaient pas dans les conditions favorables pour que les événements passés reparussent tels quels. Il n'y avait pas de "redescende" dans le passé mais comme une sorte d'inhibition. La mémoire collective serait-elle une mémoire de l'oubli? ¹⁰ Les témoins seraient-ils frappés d'amnésie? Le long silence sur le passé, loin de renvoyer à l'oubli, est peut-être la résistance qu'opposent des acteurs, une société civile au trop-plein de discours officiels. Au-delà de ce clivage entre mémoire officielle et dominante et mémoires souterraines, j'arrive à cette conclusion que le *non-dit* sur la vie municipale à Rufisque après 1945 sert à maintenir la cohésion interne (de quel (s) groupe (s) ?).

¹⁰ L'expression est de Myron ECHENBERG. Voir son article, 1993, "L'histoire et l'oubli collectif: l'épidémie de grippe de 1918 au Sénégal", pp. 283-295 in *Population, reproduction, sociétés. Perspectives et enjeux de démographie sociale. Mélanges en l'honneur de Joël W. Gregory*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 429 p. On consultera également DAKHLIA Jocelyne, 1990, *L'oubli de la cité. La mémoire collective à l'épreuve du lignage dans le Jérid tunisien*. Paris, La Découverte, 325 p.

Sur la transcription des noms africains, compte tenu de la complexité de l'orthographe réformé du wolof que je ne maîtrise pas, j'ai dans un souci de simplicité conservé l'orthographe en usage à l'époque.

Des aspects peuvent avoir été délaissés car la logique de la démarche adoptée impliquait des choix.

Toute la période étudiée se déroule sur fond de crise entre les protagonistes (maire et conseil municipal contre administration coloniale) pour le contrôle des attributions, symbole de pouvoir. C'est au noeud des contacts entre ces différentes composantes que se révèlent les blocages de la gestion municipale.

Il est important de nuancer *la tradition de subordination du pouvoir urbain au pouvoir central* ¹¹. Dans leur analyse de la crise de la municipalité sénégalaise, Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF ¹² insistent sur ce phénomène. Le fait décrit par ces chercheurs est beaucoup plus opératoire après l'indépendance quand le pouvoir central organise un véritable encadrement et fait de la commune, représentation de ce pouvoir, un lieu de légitimation des décisions. Sous l'autorité coloniale, les conflits sont permanents et la municipalité court-circuite constamment la tutelle administrative. L'immobilisme municipal et la politique du "laisser-faire" au Sénégal sous la IV^{ème} République, bien illustrés par Rufisque, sont révélateurs de ce constat. Rufisque illustre la qualité de la capacité d'*encaisse* de l'institution communale. Entre 1924 et 1942, la municipalité de Rufisque s'efforça d'exercer son autorité et y alla de sa petite campagne d'équipement et de modernisation de la ville. Tant que le conseil municipal fut capable de rassembler les moyens nécessaires à la gestion de la ville, il s'acquitta de sa mission. Les ressources dont il disposait entre les deux guerres ne lui permettaient pas de dégager des dépenses somptuaires, d'autant plus que les subventions de l'autorité de tutelle étaient rares

¹¹ Si mes travaux antérieurs (BENGA N. A., 1989, *L'évolution politique de la ville de Dakar de 1924 à 1960*, mémoire de maîtrise, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, FLSH, 205p.) semblent confirmer leur hypothèse, l'examen rapproché de la situation financière de la commune de plein exercice m'amène à être moins tranchant.

¹² DIOP M.-C. et DIOUF M., 1993, *op. cit.*, p. 102.

* voire inexistantes. A la Libération, la IVème République rétablit la loi municipale métropolitaine tout en restreignant l'indépendance communale. Elle y parvint en dessaisissant l'instance municipale de ses rouages essentiels (recettes, attributions) sans lui permettre de trouver les moyens financiers suffisants et nécessaires à sa gestion. Les travaux communaux devinrent exceptionnels; de dépenses ordinaires durant la période antérieure, ils devinrent des dépenses extraordinaires; la gestion communale fut réduite au minimum ¹³. L'importance des restes à recouvrer qui atteignit en moyenne entre 1947 et 1957 70 % du montant global des titres émis manifestait au-delà des difficultés de recouvrements la différence constante entre les prévisions budgétaires imposées par l'administration et la réalité des possibilités du contribuable rufisquois et des perceptions. En 1954, le budget du Sénégal n'avait pas encore réglé ses arriérés de ristournes d'octroi supprimé en 1942; les arriérés de centimes additionnels s'élevaient à 19 millions de francs CFA et les taxes fiscales à 11 millions de francs CFA. Un désordre inextricable s'installa, en dépit d'une tutelle pesante mais inefficace. Les préoccupations municipales jetées aux oubliettes, la commune fut transformée en site de prédation, le conseil municipal utilisant les subventions sous forme de dépenses de caractère politique et mêlant étrangement revendications, clientélisme ¹⁴ et compromissions. Le poids des institutions et les hommes chargés de les mettre en oeuvre furent prégnants dans l'approche de la gestion municipale. Cette situation s'enracinait dans le passé communal.

Les questions suivantes servent de fil conducteur à ce travail:

Qui doit exercer le pouvoir dans la ville? La compétence réelle du pouvoir communal était fondamentalement remise en cause par le retrait des attributions en matière de police municipale et de voirie, d'hygiène et de salubrité publique en 1927. Dans un environnement institutionnel marqué par la centralité, la commune coloniale constituait un champ

¹³ La question de l'assainissement qui traverse l'histoire de la ville de Rufisque et à qui l'administration communale avait trouvé quelques solutions entre les deux guerres fut continuellement renvoyée aux calendes grecques. Il fallut les inondations de 1951 et 1954 pour faire démarrer les travaux du canal de ceinture.

¹⁴ DION S., étudiant la Banlieue Rouge de la région parisienne, définit le clientélisme comme une rationalité d'intervention municipale, un "réservoir" de favoritisme pour dispenser aides et ressources aux citoyens. DION S., 1986, *La politisation des mairies*. Paris, Economica, 219 p.

d'expérimentation à même de mettre en valeur l'importance capitale du système d'organisation bureaucratique. Le contrôle administratif sur les communes, très serré entre les deux guerres, fut vidé de son contenu au cours des années cinquante caractérisées par des divisions profondes entre les différentes directions (Affaires Politiques et Administratives, Finances) chargées de la tutelle communale et une bonne part de ruse et d'instrumentalité dans la manière dont les édiles théâtralisèrent leurs rapports avec les pouvoirs centraux.

De quels moyens financiers la commune dispose-t-elle pour gérer son espace et assurer à ses habitants un certain nombre d'avantages liés à la vie urbaine? Question centrale et question pratique. Le budget communal avait enregistré un retrécissement drastique de ses ressources avec la suppression de l'octroi municipal en 1924. La création de l'octroi de mer en 1933 lui permit de rétablir l'équilibre jusqu'à sa disparition en 1942. La crise des finances locales révélait un tel caractère d'acuité qu'elle rendait difficile le fonctionnement normal des services locaux et compromettait même la continuité de certains. En Métropole, cette crise des finances communales (accroissement considérable des dépenses et instabilité des ressources) amena les autorités à engager des réformes en matière de fiscalité locale, nécessaires à l'équilibre des budgets (loi Niveaux du 13 août 1926, loi du 13 novembre 1936). A Rufisque et dans les autres communes de plein exercice, ces réformes furent limitées ou non promulguées. Etudier le régime financier et la fiscalité locale permet de mieux cerner la crise des fonctions économiques et les difficultés d'une politique d'équipement et d'aménagement de la ville. Entre le cercle des dépenses obligatoires et les opérations prohibées, le cercle des services facultatifs était très étroit. L'entre-deux-guerres se singularise néanmoins par une volonté d'oeuvrer en matière communale, accompagnée de résultats probants.

Quelles sont les relations entre les différents segments du pouvoir local (maire, conseil municipal) et leurs rapports avec le pouvoir central? Quels sont les enjeux qui les structurent dans leur lutte pour la maîtrise de l'espace urbain? Comment se manifeste l'ingérence de l'administration dans les affaires communales? Il s'agira de relier l'action municipale aux comportements des acteurs institutionnels par le jeu des conflits qui irriguent en permanence la vie communale. L'après-1945 est marquée par une vie municipale atrophiée, où tout tourne

autour d'organisation de scrutins et une querelle autour de la question des subventions et de l'endettement.

Une triple perspective justifie donc le choix de l'étude.

La première partie s'intéresse à l'engouement municipaliste. La bourgeoisie commerçante de la fin du XIXème siècle qui avait contrôlé le conseil municipal est relayée aux élections du 21 décembre 1919 par une alliance de groupes sociaux (commis, notables, propriétaires fonciers) qui poursuit l'action municipale antérieure. Les effets du déclin de la ville, suite au développement de l'outillage du port de Dakar et à la concurrence de Kaolack comme terminal des voies de communication des régions productives de l'intérieur, entraînent une baisse des activités économiques doublée de graves difficultés sanitaires (épidémies répétées). L'élan municipaliste subit de nombreux soubresauts: l'octroi municipal fut supprimé en 1924; de nombreuses attributions furent enlevées à la commune, liées aux exigences de la politique hygiéniste (1927-1928); les débats du conseil municipal étaient houleux, marqués par l'opposition radicale de nombreux édiles à l'application des recommandations du gouverneur du Sénégal ou de l'administrateur de Dakar et Dépendances. Enfin la crise économique qui frappait de plein fouet ce centre de traite à partir de 1931 et des régies de plus en plus déficitaires achevèrent de convaincre la tutelle de renoncer à tout aménagement législatif. Ce contrôle serré de la tutelle est identifiable également dans la gestion des finances avec la "répression" de toute velléité de confiscation de la commune à des fins personnels: le 31 janvier 1929, suite aux conclusions de la mission d'inspection Muller (1928) et à une suspension de trois mois, le maire Maurice Gueye est révoqué.

La deuxième partie porte une attention particulière sur le véritable enjeu de la gestion municipale à savoir la question centrale de la fiscalité et des finances. La question était de savoir quels étaient exactement les pouvoirs des autorités locales sur la gestion des intérêts locaux. A quoi servait une commune de plein exercice? Quel était son véritable statut? La législation financière outre-mer ne permettait au conseil municipal que d'exercer un pouvoir de décision limité; les prérogatives financières étaient le champ d'intervention privilégié de l'autorité centrale. La suppression de l'octroi de mer, principale source de revenus, par le régime de Vichy et son non-remplacement par les centimes additionnels, comme en métropole,

montrent que le principe de la loi municipale du 5 avril 1884 n'avait pas eu d'effets dans les faits, notamment les libertés pour se procurer les ressources nécessaires à l'exécution des décisions. Après 1945, cette législation financière outre-mer faite de tâtonnements et "s'ajustant" au gré des circonstances montra toutes ses limites.

La troisième partie est consacrée à ce *temps du purgatoire* dont les prémices apparaissent au cours de la seconde guerre mondiale. Le décret du 3 janvier 1946, sans améliorer les ressources de la commune, mit à leurs charges de nouvelles obligations. Pour combler le déficit budgétaire, une politique de subventions d'équilibre, d'apurement des dettes fut instituée à partir de 1947, répondant à des impératifs politiques. La tutelle se trouva neutralisée par le jeu des alliances et le soutien des partis métropolitains à leurs protégés outre-mer; les missions d'inspection se succédèrent, sans succès. Les investissements extérieurs furent quasi-inexistants (il fallait d'abord *édifier des capitales*¹⁵) et le conseil municipal fut confisqué par une élite qui l'utilisait à son profit sur ses chemins vers le pouvoir.

Tous ces développements sur la gestion municipale et ses implications à Rufisque s'inscrivent dans la chronologie suivante.

En juillet 1924, est supprimé l'octroi municipal à Rufisque. Un conflit sourd opposait la Chambre de Commerce de Rufisque "hostile à cette barrière d'un autre âge", entravant la liberté du commerce" et le conseil municipal qui en tirait, à côté de la taxe decauville, le gros de ses sources de revenus. L'éviction des membres de la chambre de commerce, du conseil municipal, n'avait pas arrangé les choses. Ce débat sur l'opportunité ou non de l'octroi était un prolongement des grandes discussions en cours en Métropole sur la modernité et l'utilité de cet impôt perçu à l'entrée du territoire communal pour toutes les marchandises sauf celles exemptées par la loi. Qualifié de vexatoire, économiquement inefficace et socialement injuste, par les socialistes français, il avait été maintenu en l'absence de toute refonte de la législation

¹⁵ DULUCQ S., 1992, *op. cit.*, pp. 183-192.

communale car il apportait aux budgets communaux français plus de la moitié de leurs ressources ¹⁶.

1964 constitue le terme d'une étude qui s'achève avec la suppression de la commune de Rufisque par décret pris le 19 janvier. Si des causes comme le climat politique délétère, les difficultés financières restèrent valables, elles constituèrent des prétextes. Cette dissolution de la commune prenait place dans la phase de consolidation autoritaire et de légitimation du régime senghorien après la crise de décembre 1962 et marquait la fin d'un conflit dans les relations entre le pouvoir central et les communes, une rupture entre deux logiques. Celle de la naissance du phénomène bureaucratique tendu vers des objectifs nationaux et celle du *caciquisme* municipal, cette rationalité locale dont Maurice Gueye, maire inamovible de Rufisque de l'après-1945 à l'indépendance du Sénégal, fut le symbole.



¹⁶ Avant la Grande Guerre de 1914, l'octroi constituait 70 à 75 % des revenus de la commune de Saint-Denis. Cf. BRUNET J. P., 1981, *op. cit.*, pp. 57-58 et 218-219.

"C'est dans les colonies qu'on peut le mieux juger la physionomie du gouvernement de la métropole, parce que c'est là que d'ordinaire tous les traits qui la caractérisent grossissent et deviennent plus visibles."

Alexis de TOCQUEVILLE. *L'Ancien Régime et la Révolution*, tome I, p. 256.

PREMIERE PARTIE

L'ENGOUEMENT *MUNICIPALISTE* (1924-1932)

"Nous avons besoin d'avoir de l'eau dans les villages car le spectacle que nous offre le défilé de nos femmes et enfants courant aux bornes-fontaines de la ville et chez les particuliers ayant des robinets chez eux, pour y chercher de l'eau, ce spectacle, dis-je, constitue une situation qui doit retenir toutes nos préoccupations."

Baboukar Cissé, Délibération du Conseil Municipal, séance ordinaire du 29 novembre 1927.

La topographie de Rufisque (zone marécageuse) faisait de cet espace un foyer de pandémies que les édiles, dès les origines de la commune, s'étaient évertués à aménager. Les épidémies sévissaient durablement sur la côte du Sénégal, seule colonie française au sud du Sahara, où notamment la peste était devenue endémique entre 1914 et 1944. C'est à la suite de ces épidémies que les attributions de police municipale et de voirie, d'hygiène et de salubrité publique avaient été enlevées au maire pour être confiées à l'autorité de tutelle en 1927. Ce retrait fit l'objet de vives protestations et de conflits entre l'instance communale et le gouvernement central. L'une y voyait une atteinte à la liberté communale, l'autre jugeait la législation métropolitaine inapplicable.

Cette querelle coïncide avec la période où le conseil municipal de Rufisque s'était engagé, à l'instar de ce qui se vivait dans les communes métropolitaines, dans ce vaste mouvement d'intervention de plus en plus marqué des municipalités dans les entreprises commerciales et industrielles, de gestion des services municipaux (eau, électricité et tentative d'Habitations à Bon Marché à Rufisque). Cette prise en charge (éclairage, distribution d'eau, gaz, transports en commun, pharmacies...), soit en appui à des entreprises privées, soit par exploitation directe en régie, est connue dans l'historiographie sous le vocable de *municipalisme*.

La crise des années trente et la diminution des ressources, en entraînant l'arrêt du trafic commercial et le déplacement des principaux établissements vers Dakar, firent de l'infrastructure urbaine une charge trop lourde pour la Municipalité, charge exacerbée par la confusion entre dépenses d'intérêt général et dépenses communales (dépenses d'alimentation en eau du Camp des Tirailleurs assurées par la commune).

CHAPITRE I. RUFISQUE, DEMOGRAPHIE ET ECONOMIE

I. DEMOGRAPHIE ET SITUATION SANITAIRE

A. Site de la commune

On sait très peu de choses des débuts de la ville. Son nom d'origine portugaise et les témoignages de plusieurs auteurs du XVIIème siècle laissent à penser, comme on s'y attendait, que les Portugais furent les premiers Européens à s'y installer. Mais il faut attendre 1588, alors que la côte est connue dès 1444-1445, pour voir mentionner Rufisque pour la première fois dans une patente de la reine Elisabeth d'Angleterre. Elle accorde à certains marchands "le privilège d'aller à la rivière de Gambie, à la ville de Barzaquiche (Gorée) située près du Cap-Vert, sur la côte à Rufisco-Viejo ou Rufisque, à Palmerin, à Portudale et à Joala et enfin à Gambia"¹

Le nom autochtone de Rufisque est Tèng gècc, prononciation wolof maladroite du nom lebu Tang gècc². L'emplacement actuel de la ville fut découvert par Omar Ndoï, habitant de Kounoune au nord-ouest de Rufisque qui, traversant la forêt autour de son village, en compagnie de son chien, découvrit à perte de vue une grande étendue d'eau, la mer. Plus tard, les habitants de Kounoune, Bargny et Yène descendirent du plateau pour venir s'installer au bord de la mer et fondèrent quatre villages: Ndounku, Tiokho, Tiawlen et Dangou. Rufisque est situé sur la baie formée par la presqu'île du Cap-Vert, à 28 km de Dakar dans une rade qualifiée de splendide par les voyageurs³. Des conditions économiques favorables -mer moins hostile dans cette région au sud de Dakar, carrefour des voies de communications vers

¹ CULTRU P., 1910, *Histoire du Sénégal du XIème siècle à 1870*, cité par MAUNY R., "Notes d'histoire sur Rufisque d'après quelques textes anciens", *Notes Africaines*, n° XLVI, avril 1950, I.F.A.N., Dakar; Pasquier R., 1960, "Villes du Sénégal au XIXème siècle", *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*, tome XLVII, 3è et 4ème trimestres, 1960, pp. 387-426.

² S'appuyant sur diverses traditions, MAUNY R., 1950, DIOUF M., 1976 et BADIANE M., 1989, *op. cit.* en donnent respectivement le sens suivant: "le puits de la mer", "ceux qui jouxtent la mer", "la clairière défrichée par le feu au bord de la mer".

³ ANFREVILLE DE LA SALLE Dr. d', 1909, *Notre vieux Sénégal. Son histoire, son état actuel, ce qu'il peut devenir*. Paris, Augustin Challamel, 299 p. Du même auteur, 1912, *Sur la côte d'Afrique. Villes, brousses, fleuves et problèmes de l'ouest africain*. Paris, Larose. 323 p.

l'intérieur et les régions arachidières, escale commerciale du Cayor - étaient contrebalancées par des inconvénients majeurs.

Le terrain sur lequel était édifée la ville de Rufisque possédait une configuration en cuvette qui n'avait pas permis de réaliser l'équipement du sous-sol et l'installation d'un réseau d'égouts. Des canaux de dérivation assuraient à l'est et à l'ouest l'écoulement des eaux de ruissellement des hauteurs entourant la ville lui évitant pendant la saison des pluies une inondation totale mais n'assurant pas un écoulement des eaux du centre de la ville située en contrebas. Ces canaux à ciel ouvert, dont l'accès à la mer établi avec une pente insuffisante s'ensablait rapidement, ne remplissaient qu'imparfaitement leur office.

B. *Des villages à la ville*: les poursuites de l'aménagement d'un centre urbain

{ Ce site hostile fit l'objet de gros aménagements entre 1892 et le début du XXème siècle, notamment sous l'équipe municipale dirigée par Joseph Gabard (1892-1900) ⁴, représentant de commerce de la maison Buhan-Teisseire. Les plans directeurs de 1862 et 1870 étaient centrés sur l'établissement d'un port et l'assainissement de la ville. Ces travaux d'assainissement démarrèrent par le creusement d'un canal de navigation autour de la ville pour régulariser le marigot et empêcher la stagnation des eaux. En réalité, l'administration n'avait aucune intention de procéder à des investissements pour des travaux dans une ville qu'il fallait d'abord combattre pour attirer le commerce à Dakar ⁵, dans un contexte international marqué de surcroît par la récession (1870-1880). Le plan directeur de 1862 fit l'objet de nombreuses contestations entre l'administration et les traitants à propos de la répartition des terrains et de la construction des établissements commerciaux; il ne fut suivi d'aucune réalisation et fut finalement abandonné.

⁴ Il est considéré comme le véritable aménageur de la ville de Rufisque. Sur les circonstances de sa mort. cf. DIOUF M., 1976, *op. cit.*, pp. 81-84 et du même auteur, in CHRETIEN J.-P. et PRUNIER G., 1986, *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, pp. 286-287.

⁵ "Encourager Rufisque, c'est entrer dans une voie dangereuse", Joubert, directeur des Ponts et Chaussées, cité par DIOUF M., 1976, *op. cit.*, p. 80.

Avec l'érection de la ville en commune de plein exercice, le 12 juin 1880, et après une instabilité municipale jusqu'en 1892 ⁶, seule une municipalité dirigée par une forte personnalité et appuyée par la puissante chambre de commerce (instituée par arrêté du 9 janvier 1883 et sise rue Gambetta) ⁷, était à même d'engager et de poursuivre des travaux de grande envergure. Les constructions en pierre prirent très rapidement le relais des baraques dans l'Escale du fait de l'abondance des carrières de calcaire dans cette région ⁸; deux sous-quartiers virent le jour: *Keury-Souf* (la zone des maisons basses) et *Keury-Kao* (les maisons en hauteur) très semblables architecturalement aux maisons de Saint-Louis du Sénégal et du sud et sud-ouest de la France (Bordeaux et Marseille). La voirie avec son schéma en damier, son réseau *decauville* (voies ferrées municipales) et ses petits caniveaux à ciel ouvert s'édifia progressivement. Deux canaux (Est et Ouest) furent creusés permettant l'écoulement des eaux et servirent en fait de ligne de démarcation entre la ville et les villages *lebu*. D'autres travaux concernèrent le marché, l'église et une action timide à propos de l'alimentation en eau de la ville, accélérée entre 1900 et 1905.

Que dire de ces réalisations sinon qu'elles consacèrent une partition raciale de la ville où le milieu africain était tenu à l'écart. L'Escale restait une ville française aménagée et entièrement vouée au commerce de la "pistache de terre" avec des éléments africains assimilés tandis que *Tang gècc*, la ville indigène était rejetée à la périphérie, sans aucune perspective.

⁶ Une dizaine de maires se succèdent entre 1880 et 1892: Vergé, Assémat, Sicamois, Lamartiny, Bélingard, Escarpit, Armand. La municipalité constituait certes un lieu de contestation de l'autorité administrative mais aussi de rivalités d'intérêts entre les maisons commerciales.

⁷ Son premier président se nommait Saver. DUBRESSON A. 1979, parle d'*osmose totale* entre le monde du négoce et le conseil municipal. In *L'espace Dakar-Rufisque en devenir. De l'héritage urbain à la croissance industrielle*. Travaux et documents de l'ORSTOM n° 106, Paris, p. 26.

⁸ Il est resté l'expression très usitée au Sénégal de "pierre de Rufisque".

C. Des problèmes inconnus en métropole: les épidémies répétées

La configuration de Rufisque, situé dans une cuvette au-dessous du niveau de la mer, fut dès la naissance de l'établissement urbain, un souci pour les édiles et plus tard le service de l'hygiène publique. Cette question de l'hygiène prit un caractère presque insoluble où se mêlaient aux conditions topographiques des causes diverses mais interdépendantes.

Les défaillances individuelles à savoir l'inobservation par les particuliers des prescriptions d'hygiène avaient du mal à être réprimées du fait de l'inefficacité des pénalités sanctionnant les récalcitrants et des insuffisances des services publics. Les services municipaux de nettoyage et d'enlèvement des ordures, face à l'ampleur de la tâche, souffraient d'un déficit d'équipement: le ramassage des immondices, le curage des caniveaux était par conséquent irrégulier⁹. Tout ce faisceau de causes joua dans toute sa vigueur au cours des années vingt, faisant de Rufisque un terrain d'endémies qui frappaient durement la population et ralentissaient l'activité commerciale.

1. La population rufisquoise: une connaissance fragmentaire de ses caractères

La population municipale se définit comme l'ensemble des personnes qui participent d'une manière stable à la vie de la commune. On en exclut donc les militaires, les gens de passage, etc. Il ne s'agissait donc pas du chiffre de population qui servait de base pour la perception de l'impôt. Cette acception était beaucoup plus étroite que dans le sens légal. En Afrique Occidentale Française, le terme de population municipale faisait problème; on peut même avancer qu'il n'avait pas existence légale puisque l'article 10 de la loi du 5 avril 1884 portant sur le nombre de conseillers municipaux n'y avait été promulgué, non plus que les décrets sur les dénombremens quinquennaux. En ce qui concerne les communes de plein

⁹ Le ramassage des ordures s'effectuait à l'aide de wagonnets poussés à bras. Le service de nettoyage ne sera doté d'un camion-benne qu'en 1926 nécessitant souvent d'importantes réparations. Puis la dotation passera à 5. ANS, Fonds Ancien, 3D, commune de Rufisque, extraits des délibérations du conseil municipal. Séance ordinaire du 20 novembre 1926.

exercice du Sénégal, l'administration ne renvoyait pas au chiffre de population; elle statuait pour chaque municipalité en particulier.

On comprend mieux pourquoi suivre l'évolution démographique de la ville de Rufisque dans le temps et dans l'espace n'est pas chose aisée en l'absence de recensement régulier. Le recensement de 1921 fournit des renseignements sommaires (tableau n° 1). Les données spatiales sont difficiles à repérer, la réalité démographique de Rufisque recouvrant le centre urbain et les villages suburbains. La population africaine est difficile à dénombrer. Les sources font défaut à cause de la défiance des autochtones à tout dénombrement qui avait pour résultat de les inscrire sur le registre des impôts. De plus, il est difficile de faire la part entre Lebu et migrants. Ces derniers -Wolof du Cayor et du Baol, Toucouleur, Serer de Thiès- avaient suivi la ligne du chemin de fer et de l'arachide et s'étaient installés en dehors des villages lebu¹⁰, s'employant comme manoeuvres durant les périodes de traite arachidière. La population européenne (Français, non-Français et Métis) dont l'arrivée massive à Rufisque correspondait à l'importance économique et commerciale de la ville restait encore présente en 1924 (tableau n° 3), même si le développement de Dakar indiquait les premiers signes du repli. Quant aux Libano-Syriens, accourus en grand nombre depuis 1919, à la suite du mandat français sur le Levant, leur nombre est inconnu. L'application rigoureuse du décret du 24 janvier 1925 avait eu pour résultat de freiner leur immigration¹¹. Parents de commerçants déjà établis dans la colonie ou employés demandés par eux, ils retrouvaient du travail à leur débarquement.

Un constat se dégageait en 1924: Rufisque conservait encore ses effectifs de population (tableau n° 4)¹². Ceux-ci subirent alors l'assaut d'épidémies qui sévirent à l'état endémique: la peste pour la population africaine et la fièvre jaune pour les Européens et les Libano-syriens.

¹⁰ Guendel, Champs de Course.

¹¹ 622 avaient débarqué en 1929 contre 833 en 1927. CARAN, 2G 29-7 200 mi 1722. *Circonscription de Dakar et Dépendances, rapport annuel 1929. Situation politique et économique.*

¹² Le chiffre de population de 1926 correspond probablement à une erreur d'estimation. Sinon on ne saurait comprendre le chiffre de population de 1931 au moment où Rufisque commence à être achevé par le malaise commercial.

Tableau 1: POPULATION DES QUATRE COMMUNES EN 1921

Localités	Européens		Total	Citoyens Originaires	Tot.Cit.Fr.	Sujets Fr.	Sujets Etr.	Pop. Tot	Electeurs
	Français	Etrangers							
Dakar	2.462	72	2.534	11.803	14.265	19.983	2.825	37.145	4.631
Saint-Louis	623	4	627	3.111	3.734	12.928	3.691	20.358	2.826
Gorée	81	0	81	465	546	439	13	998	227
Rufisque	168	33	201	3.059	3.227	7.931	116	11.307	3.059?
Total	3.334	109	3.443	18.438	21.772	41.281	6.645	69.808	10.743

Sénégal: Population totale 1.225.523 habitants dont 4.477 européens (4.318 français et 159 étrangers) et 1.221.046 indigènes (22.871 citoyens français, 1.187.830 sujets français et 10.345 sujets étrangers).

Source: CARAN 17G 239-108, recensement de la population du Sénégal, 1921.

Tableau 2: POPULATION DES QUATRES COMMUNES EN 1921 (en %)

	Pop. Europ.	Cit.Fr./Pop.Eur.	Cit. Fr.	Cit. Orig.	Tot. Cit. Fr.	Suj. Fr.
Dakar	6,82	97,15	6,52	31,77	38,40	53,79
Saint-Louis	3,07	99,36	3,06	15,28	18,34	63,01
Gorée	8,11	100	8,11	46,59	54,7	43,98
Rufisque	1,77	83,58	1,48	27,05	28,53	70,14
Total	4,93	96,83	4,77	26,41	31,18	59,13

Source: d'après mes calculs. Source CARAN 17G 239-108, op. cit.

Tableau 3 : POPULATION EUROPEENNE (Français) A RUFISQUE ET DAKAR (1921-1961)

années	Rufisque	% Europ.	% Franç.	Dakar	% Europ.	% Franç.
1921	201	1,77	(166)	2534	6,82	(2462)
1926	403	4,5		4998	16,01	(2488)
1931	597	4,08	(233)	6559	16,66	(4989)
1936	150	0,75		6500	8,32	(4941)
1941						(18233)
1946	850	1,95	(600)	16415	12,48	(8614)
1951				25000		
1956	1200	2,64				(26516)
1961						(30000)

Sources: d'après mes calculs, Annuaire Statistique de l'AOF(1921-1945), 1949;
 O' BRIEN R.C., 1972, White Society in Black Africa, The French of Senegal, p. 275;
 ANSOM, Agence FOM, recensement de l'AOF et du Sénégal(1926-1945), cartons 395 et 595.

Tableau 4 : EVOLUTION QUINQUENNALE DE LA POPULATION DE RUFISQUE ET DE LA CIRCONSCRIPTION DE DAKAR ET DEPENDANCES (1921-1961)

Années	Rufisque	Circons.Dak. et Dép.
1921	11307	32440
1926	8953	31199
1931	14623	39359
1936	20000	78101
1941	30000	135168
1946	43500	131500
1951	33871	
1956	45300	242900
1961	51000	

En raison des circonstances où ils sont effectués, contrôles liés à la vérification des impôts, ces recensements sont souvent imprécis d'où des variations nombreuses.
 Le chiffre de population de 1926 est largement sous-estimé. Celui de 1951 est notablement inférieur à celui de 1946 en raison de la réduction des limites de la banlieue de Rufisque qui ne comprenait plus que Barg

Sources: d'après mes calculs, Annuaire Statistique de l'AOF (1921-1945), 1949;
 O'BRIEN R.C., 1972, White Society in Black Africa, The French of Senegal, p. 275;
 ANSOM, Agence FOM, recensement du Sénégal (1921-1945), c. 595.

Le phénomène n'était pas une nouveauté. Au XIXème siècle, les épidémies décimaient les populations et paralysaient les communes sénégalaises. Celle de fièvre jaune de février 1878, celles de 1881 et 1882 en particulier ont laissé un cruel souvenir ¹³. Noirot qui a accompagné le docteur Bayol dans son voyage d'exploration dans le Fouta Djallon écrit:

"(...) Rufisque offre un autre inconvénient et des plus graves: un marigot entoure la ville. Pendant la saison des pluies, ce cloaque en fait une île et devient le foyer de fièvres paludéennes dont la population européenne souffre beaucoup" ¹⁴.

2. Les endémo-épidémies à Rufisque

D'importation récente, la peste fut propagée par la puce du rat et s'implanta sur le littoral sénégalais dont le sol sableux offrait des conditions favorables ¹⁵. Ce phénomène de peste, endémique jusqu'en 1944, n'est connu que sur la côte du Sénégal. A Rufisque, la maladie ne fut pas alarmante à ses débuts: 0 décès en 1925, 3 en 1926 dans le quartier de Ndoundu entre juillet et octobre ¹⁶.

En 1927, 4 cas de fièvre jaune furent constatés au cours du mois de janvier dont 3 suivis de décès ¹⁷. Afin d'activer les travaux d'assainissement entrepris à Rufisque pour lutter

¹³ LEGIER H.J., 1968, *op. cit.*, p.454.

¹⁴ PASQUIER R., 1960, *op. cit.*, p. 413.

¹⁵ Sur l'histoire de la peste à Dakar, cf. BETTS R., 1971. "The Establishment of the Medina in Dakar, Senegal, 1914", *Africa*, tome 41, n° 2 pp. 143-153; MBOKOLO E., 1982, "Peste et société urbaine à Dakar: l'épidémie de 1914", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 22, n° 85-86, pp. 13-46; SALLERAS B., 1984, *La peste à Dakar en 1914: Medina ou les enjeux complexes d'une politique sanitaire*. Paris, thèse de 3ème cycle, EHESS, 172+73+30 p.

¹⁶ La fièvre jaune de 1926 au Sénégal qui fit 23 décès sur 26 cas européens et libano-syriens avait débuté en octobre dans la région de Kaolack et le long du chemin de fer Thiès-Kayes. In CARAN, 2G 26-11 200 mi 1711, *Sénégal, rapport politique annuel, 1926*.

¹⁷ CARAN, 2G 27-18 200 mi 1714, *Sénégal, rapports politiques mensuels 1927*.

contre l'épidémie, un arrêté du 7 janvier affectait un administrateur des colonies, Agard-Laroche, à Rufisque. Ce fonctionnaire investi de la qualité de gouverneur avec le droit de contrôle et de surveillance sur tous les fonctionnaires et agents d'ordre administratif reçut tous les pouvoirs de police qui n'étaient pas expressément réservés au maire par les règlements en vigueur. Le territoire de Rufisque qui se trouvait déjà sous le régime de l'observation sanitaire (arrêté du 29 décembre 1926) avait été à nouveau déclaré contaminé. D'autres arrêtés (5, 12 et 21 janvier 1927) prescrivirent une série de mesures destinées à enrayer l'épidémie. Au total, sur 116 cas de fièvre, il y eut 96 décès à Rufisque, Mbour, Tivaoune et dans les cercles du Kajoor, Bawol et Louga ¹⁸.

L'épidémie de peste de février 1927 touchant surtout la population africaine fut particulièrement meurtrière à l'échelle de la colonie. Rufisque compta 165 décès sur 215 cas (76,74 %), Dakar, 189 dont 5 européens sur 225 cas (84 %) ¹⁹. Un arrêté local créait le 27 avril une délégation du gouvernement du Sénégal à Rufisque sous la direction de l'administrateur des colonies, Blacher, ayant sous son autorité certains pouvoirs revenant habituellement à la municipalité et relatifs à l'hygiène et à la salubrité (décret du 25 janvier 1927) et plus tard à la police municipale et à la petite voirie (décret du 15 novembre 1927). Le cycle de la peste qui se manifestait, parfois sous ses formes les plus graves (septicémique, pulmonaire), démarrait en janvier, affectait le type épidémique dès mai, atteignait son maximum en juillet-août pour décroître brusquement en septembre sans s'arrêter complètement en fin d'année. Celui de la fièvre jaune connaissait son paroxysme après la saison des pluies.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ 73 indigènes en juillet et 64 en août. Le territoire de Dakar (1754 décès pour 1170 naissances) fut placé sous le régime de l'observation sanitaire le 17 septembre 1927. CARAN, 2G 27-18, *op. cit.* La moyenne de la colonie du Sénégal était de 61,13 % (1696 cas mortels). Le nombre élevé de décès est à imputer à l'absence d'infrastructures. Rufisque ne disposait pas d'un dispensaire-hôpital; la station de désinfection du lazaret ne fut achevée qu'en 1930 sur crédit du budget général (586. 879 francs constants). In ANS, 2G 30-29, *A.O.F., Travaux publics, 1930. Rapports d'ensemble*. Il n'existait que des cases d'isolement; la salle des malades où l'on pût isoler et soigner les contagieux restait à l'état de projet. Voir aussi CAZANOVE F., 1929, "La peste au Sénégal (1924-1927)", *Annales de Médecine et Pharmacie Coloniales*, n° 27, pp. 20-33.

Dakar connut en 1928 une accalmie (on y observa un seul cas de peste), Rufisque vit le nombre de ces cas chuter de moitié et les décès de 75 % par rapport à l'année précédente (tableau n° 5). Dakar avait bénéficié de barrages sanitaires efficaces puisque la diffusion de l'endémo-épidémie pesteuse empruntait les voies du chemin de fer, notamment la ligne du Dakar - Saint-Louis. Pour éviter la pénétration par voie terrestre et maritime, des mesures quaranténaires et la fermeture des frontières limitrophes avec la Gambie furent appliquées. Aucun cas de fièvre jaune ne fut constaté sur le territoire du Sénégal en 1928. Cependant la protection des grosses agglomérations contre les risques errants de contamination, notamment l'institution d'une zone de protection autour de Dakar et du port de l'A.O.F., était très relative puisque la population contaminée, très mobile, échappait avec facilité aux surveillances installées sur les routes. En 1929, la peste connut une intensité particulière à l'échelle du Sénégal (60 % de décès dont 4 européens), notamment à Dakar (240 décès sur 339 cas soit 70,79 %, chez les africains). Rufisque fut épargné, avec 4 cas mortels. Les cas de fièvre jaune s'élevèrent dans la colonie à deux (2) suivis de guérison. Ainsi si le fléau de la peste avait du mal à être jugulé, celui de la fièvre jaune fut contenu voire éradiqué dès 1929; il était même relayé par des maladies comme le paludisme et les dysenteries qui devinrent les grandes causes de morbidité. Cependant les mesures prophylactiques du service d'hygiène à savoir la vaccination à la pestedone à côté du lipo-vaccin démarrée en 1926-1927, commençaient à porter leurs fruits.

Si les désinfections, le nettoyage, la dératisation active furent facilement acceptés par les populations, celles-ci s'étaient d'abord énergiquement refusées à accepter la vaccination par la crainte qu'elle inspirait. Pour appliquer les campagnes de prévention et les politiques d'hygiène, l'administration dut s'appuyer sur la médiation de l'autorité des notables et des chefs de village rufisquois dont certains, pour donner l'exemple, se firent même vacciner. Ce service rétribué était souvent remis en cause lorsque le conseil municipal, dans ses délibérations, l'inscrivait au chapitre des dépenses. En 1929, 74 % de la population de Rufisque avait été vaccinée d'où le faible nombre de décès. Les mesures rigoureuses de protection aux portes de la ville n'étaient pas également étrangères à cette situation. Le nombre de décès par peste parmi

Tableau 10: SITUATION DEMOGRAPHIQUE A RUFISQUE, LA MORBIDITE (1925-1936)

années	Naissances	Décès	Taux nat.	Taux mort.	Pop. Ruf.	Taux accrois.
1925	?	556				
1926	?	433		4,83	8.953	
1927	?	714				
1928	728	494				
1929	731	486	4,37	2,9	16.703	1,47
1930	676	744				
1931	724	550	4,95	3,76	14.623	1,19
1932	1011	773	5,04	3,85	20.040	1,19
1933	687	446	2,85	1,85	24.048	1
1934	650	586	4,13	3,73	15.710	0,4
1935	711	641	4,55	4,1	15.607	0,45
1936	712	515	4,69	3,39	15.159	1,3

NB: les taux calculés correspondent à ceux des années pour lesquelles nous disposons de la population totale de Rufisque.

Source: ANS, 2G, Sénégal, rapports médicaux annuels (1925-1936).

Tableau 5 : ENDEMO-EPIDEMIE DE LA PESTE AU SENEGAL Part des décès en % (1925-1934)

années	Rufisque		Sénégal		% Rufisque	% Sénégal	% Ruf. / Sén.
	cas	décès	cas	décès			
1925	2	0	397	229	0	57,68	0
1926	15	3	842	484	20	57,48	0,61
1927	215	165	2774	1696	76,74	61,13	9,72
1928	106	57	2014	1179	53,77	58,54	4,83
1929	7	4	2928	1743	57,14	59,52	0,22
1930	47	21	1848	1030	44,68	55,73	2,03
1931	75	42	502	254	56	50,59	16,53
1932	88	74	172	131	84,09	76,16	56,48
1933	?	?	15	?		66,66	
1934	133	76	583	296	57,14	50,77	25,67

Pourcentages par rapport au total.

Source: ANS, 2G, Sénégal, rapports médicaux annuels (1925-1934).

Tableau 6 : VACCINATIONS ANTI-PESTEUSES A RUFISQUE (1925-1932)

années	Rufisque	Sénégal
1925		
1926	?	308
1927	9.259	31.312
1928	7.310	116.590
1929	12.233	126.426
1930	17.671	407.888
1931	18.462	?
1932	11.637	

NB: le nombre de vaccinés supérieur à la population communale de Rufisque en 1931 provient du rattachement à Rufisque de villages dépendant du cercle de Thiès et vaccinés par cette circonscription.

En 1925 démarre au Sénégal un essai de vaccination à la pestédone à côté du lipo-vaccin.

Source: ANS, 2G, Sénégal, service de la santé (1925-1932).

les non-vaccinés était plus important que parmi les vaccinés: lors de l'épidémie de 1930, le rapport à Dakar était de 96 à 83 %²⁰ (tableau n° 6). Entre 1930 et 1933, le nombre de pestiférés diminua sensiblement dans la colonie par rapport aux années précédentes. Pris entre les foyers de Tivaoune et de Dakar, tous deux bien touchés, Rufisque constituait un tampon; il continuait à voir ses effectifs de malades et de décès croître même s'ils restaient inférieurs à ceux de la première "génération". Nombre de cas lui étaient d'importation: en 1932, 84 % des cas furent mortels. La suppression des barrages sanitaires établis au moment des vaccinations eut comme conséquence la forte diminution du nombre des vaccinés (11.637 en 1932 contre 18.462 en 1931). La région de Rufisque fut la plus éprouvée: en août 51 %, en septembre 56 % des de la colonie. Port, ville (Mérina, Guendel, Thiokho, Tiawlen) et banlieue (Diakherate) de Rufisque furent institués en circonscriptions sanitaires. L'hygiène de l'habitat, la topographie de la ville, les vaccinations antérieures, les conditions météorologiques confondaient leurs actions diverses: 74 cas sur les 88 avaient été enregistrés sur le territoire de la commune²¹. Un arrêté du 23 juin 1932 avait déclaré la commune de Rufisque contaminée de peste:

"Toute personne non munie de la dite carte de vaccination (datant de moins de 6 mois) devra avant de pouvoir continuer sa route (en l'espèce sortir de Rufisque) ou bien subir la vaccination ou bien être isolée sous observation sanitaire pendant six jours"²².

²⁰ Les non-vaccinés avaient six fois plus de chances d'être atteints par l'endémie que les vaccinés. L'assistance médicale ne se présentait pas sous le même aspect dans Rufisque et sa banlieue. Les procès-verbaux dressés pour infraction à l'hygiène passèrent de 265 en 1927 à 1217 et 1090 en 1928 et 1929. Peu respectés par la population, difficiles à recouvrer, ils se révélèrent d'une faible efficacité. Le succès des vaccinations à partir de 1929 en fit chuter le nombre à 386 en 1930 et 306 en 1931. CARAN, 2G 31-65 200 mi 1743, *Sénégal, Délégation de Rufisque, peste, 1931*.

Voir aussi FULCONIS, 1931, "La peste au Sénégal en 1929". *Annales de Médecine et de Pharmacie Coloniales*, n° 29, pp. 286-311; MARQUE, 1931, "La peste dans la Circonscription de Dakar en 1929", *Annales, op. cit.*, n° 29, pp. 311-317; GIRAUD G., 1933, "Cas de peste pulmonaire primitive à Rufisque en 1932", *Bulletin de la Société de Pathologie Exotique*, vol. 26, n° 1, pp. 99-103.

²¹ CARAN 2G 32-35 200 mi 1747? *Sénégal, service de santé, 1932*.

²² Cité par *L'Echo de Rufisque*, journal hebdomadaire indépendant défendant les intérêts de Rufisque et de l'Ouest Africain, n° 7 du 30 juin 1932. Directeur politique: Galandou Diouf, directeur rédacteur en chef: Nicolas Huchard.

Ces épidémies eurent peu d'incidence directe sur la démographie de Rufisque (tableau n 10). Les chiffres de naissance et de décès présentés ne concernent que la population assujettie à l'état-civil. Le nombre élevé de décès était à verser au compte de la mortalité infantile: en 1928, environ 63 % des décédés avaient moins d'un an (305 sur 494); en 1930, 59 % (437 sur 744); en 1929, 285 décédés avaient moins de 10 ans (58,64 %) ²³. Les causes de cette mortalité sont à chercher dans des maladies telles la gastro-entérite, le paludisme, les affections pulmonaires aiguës. En 1933, le Fonds d'Emprunt ouvrit des dépenses de l'ordre de 355.200 francs constants pour la vaccination et 59.200 francs constants pour la dératissage dans le cadre de la lutte contre la peste au Sénégal d'où l'absence presque totale d'épidémie dans la colonie.

Ces maladies avaient entraîné des mesures de police sanitaire et maritime. A Dakar, tous les navires en provenance de Rufisque et Mbour étaient obligatoirement sulfurés. Aucun permis d'embarquement n'avait été délivré aux africains dépourvus d'un certificat de vaccination anti-pestueuse "attestant qu'ils ont subi un séjour de 9 jours sous moustiquaire au lazaret de Gorée" ²⁴. Un arrêté du 14 juin 1929 plaçant la ville et le port de Rufisque sous le régime de l'observation sanitaire fut rapporté par arrêté du 17 septembre de la même année. A Rufisque, tous les bateaux provenant d'un port soumis à un régime sanitaire avaient eu leurs équipages consignés à bord, les opérations de chargement arrêtées à 17 h.30' ²⁵. Les équipages descendant des navires étaient soumis à une surveillance médicale quotidienne; en 1934, tous les navires provenant de Kaolack étaient placés sous le régime sanitaire pour éviter la propagation des maladies. La même année, le village de Diokoul fut déclaré contaminé de peste ²⁶.

²³ CARAN 2G 29-8 200 mi 1722. *A.O.F. Rapports d'ensemble. Services sanitaires, 1929*; 2G 31-65 200 mi 1743. *Sénégal, Délégation de Rufisque, port de Rufisque, étrangers, enseignement, peste, 1931*.

²⁴ CARAN. 2G 27-19 200 mi 1714. *Circonscription de Dakar, rapport annuel, 1927*.

²⁵ CARAN. 2G 33-22 200 mi 1754. *Sénégal, service de santé, 1933*.

²⁶ *J.O.SEN* du 6 septembre 1934

Le trafic commercial subit des arrêts momentanés et une baisse suite à ces fléaux.

II. LA BAISSSE DES ACTIVITES ECONOMIQUES

A. L'organisation du patrimoine communal

1. Le réseau decauville

La voirie de Rufisque qui avait fait l'objet de travaux considérables au cours du plan directeur de la ville dès 1862 (construction de rues et de trottoirs à partir du calcaire abondant dans cette région, de petits caniveaux à ciel ouvert pour l'écoulement des eaux pluviales vers la mer) se doublait d'un réseau de voies ferrées appelé voie *decauville*²⁷ que l'on ne trouvait dans aucune autre ville du Sénégal et qui était lié à l'activité commerciale. Ce réseau installé depuis 1889 par la chambre de commerce et la municipalité et long de 14 km desservant 15 ha d'entrepôts²⁸ sillonnait la ville et permettait une manutention des marchandises, plus particulièrement l'arachide entre la gare et le port. Parcourant les principales rues de la ville (rues Péchot, Demoby, Nationale, Gambetta, Léon Armand) dans tous les sens²⁹, les rails pénétraient dans les cours des grandes maisons de commerce pour aller se terminer sur les wharfs métalliques du haut desquels on chargeait les marchandises lourdes dans les chalands du port. Cette voie decauville était une source financière importante pour la municipalité de Rufisque: formant les 3/4 des recettes municipales au début du XXème siècle, il était à l'origine de nombreux travaux d'aménagement et d'assainissement de la ville³⁰.

²⁷ Du nom de l'industriel français Paul Decauville (1846-1922), fondateur d'une usine de construction de matériel de petits chemins de fer transportables.

²⁸ DUBRESSON A., 1979, *op. cit.*, p. 19.

²⁹ Cf. Annexes, *iconographie*.

³⁰ En 1921, les droits sur la voie ferrée municipale avaient rapporté 903.213 francs courants (1.806.423 francs constants) sur un total de recettes de 3.365.855 francs courants (6.731.710 francs constants). Cf. ANS, Fonds Ancien, 3D, commune de Rufisque, *extraits des délibérations du conseil municipal, compte administratif 1921*.

2. Le port, un système à l'abandon

Les installations et équipements principaux de l'infrastructure portuaire situés à l'ouest de la ville tournaient autour des wharfs. Ces derniers étaient nécessaires au transbordement des marchandises par les chalands entre les navires et la plage. Entre 1880 et 1925, Rufisque en compta cinq: un en bois (1880), deux métalliques de 180 m de long et 5 m de large (1892), un en béton (1910) et un autre, métallique, long de 200 m (1925)³¹. Spécialisé dans la fonction d'exportation de l'arachide, un important matériel flottant permettait d'effectuer dans les meilleures conditions possibles les opérations d'embarquement et de débarquement: 3 remorqueurs, 33 chalands, 25 cotres et 2 vedettes. Quant à l'outillage de manutention sur les wharfs, il comprenait 4 treuils électriques d'une puissance de 1200 à 1500 chevaux et 4 grues d'une capacité de 3 tonnes chacune. Deux ateliers de réparation pour le matériel naval et 37 magasins d'une capacité de 400.000 tonnes formaient le reste des installations. La zone du port accueillait les seccos, immenses magasins rectangulaires, entrepôts des filiales des grandes maisons de commerce bordelaises et marseillaises (Vézia, Maurel et Prom, Devès et Chaumet, Delmas, ...), ouvrant de part et d'autre sur la rue et le port (*cf. Annexes, iconographie*).

Au milieu des années 20, le port connut des débuts de difficultés. Nougier, vice-président de la chambre de commerce de Rufisque, dans l'allocution de bienvenue prononcée à l'occasion de la visite de Blaise Diagne, député de la colonie, le 17 février 1927, fit part des desiderata de l'assemblée consulaire:

"(...) Rufisque est abandonné par les pouvoirs publics. Telle est la phrase qui peut résumer tous les discours prononcés par les présidents de notre compagnie depuis 5 ans. (...) Elle reste cependant aujourd'hui comme hier

³¹ En 1924, 3 en exploitation sont gérés par la chambre de commerce de Rufisque: 2 métalliques (rues Nationale et Péchot). 1 en ciment (rue Lebon). construit en 1924.

l'expression exacte de la vérité et je me vois obligé de la prendre une fois de plus. (...) En 1925, son trafic s'est élevé à 150.000 tonnes pour une valeur de 260 millions. Chaque année, Rufisque rapporte de grosses sommes au Budget Général et au budget local. Il serait donc équitable qu'en contrepartie elle reçoit sous forme de subvention une part de ce qu'elle donne. Or, il est loin d'en être ainsi; en 1925, elle a donné 25 millions et en a à peine reçu un. Le principal de son souci (de la chambre de commerce) est l'exploitation du port dont dépend l'existence de Rufisque"³²

Ce que l'on peut retenir, c'est que la volonté des négociants de réfectionner et d'outiller le port de Rufisque voire de construire un nouveau port plus adapté aux conditions de l'époque³³ se heurtait à l'accélération de la modernisation du port de Dakar. Créer à Rufisque un centre très largement outillé en vue de l'exportation des arachides risquait de compromettre la poursuite du succès du programme économique entrepris par le Gouvernement Général. Des travaux considérables étaient entrepris pour faire de Dakar une station maritime de premier ordre où l'affluence des navires, la diversité des échanges et la présence d'un outillage perfectionné devaient concourir à l'abaissement des frets et la réduction des frais de manutention. La création d'une station concurrente, à une trentaine de kilomètres de distance, risquait, en divisant le trafic, d'affaiblir la concurrence des frets et de faire perdre le bénéfice attendu des outillages spécialisés dont le rendement était étroitement subordonné à la concentration des opérations. Les engins modernes appliqués à la manutention des charbons, des minerais ou des graines ne conservaient en effet leurs avantages qu'à condition d'opérer sur

³² ANS, 3G4 1-17, *Commune de Rufisque. Réception de Monsieur DIAGNE, député du Sénégal le 17 février 1927. Discours de Monsieur NOUGUIER, vice-président de la chambre de commerce.*

³³ Le régime des vents Sud et la forte houle durant une partie de l'année empêchaient dans un port peu creusé une mise en sécurité des navires et des opérations d'embarquement ou de débarquement en rade.

de très grandes quantités. Les intérêts généraux devaient trouver leur sauvegarde dans les mesures d'ensemble. L'administration coloniale était héritière de la logique de Pinet-Laprade (attirer à Dakar le commerce de Rufisque) qui avait tenté vaine que vaine de faire de Dakar le centre principal des établissements français sur la côte occidentale d'Afrique

"Il me paraît urgent de supprimer sinon d'arrêter ce mouvement d'expansion de Rufisque" ³⁴

Là où Pinet-Laprade avait échoué, l'administration était en passé de réussir. Pour couper court à toute poursuite de l'idée de modernisation du port de Rufisque, les dossiers du projet du nouveau port de Rufisque furent malencontreusement perdus.

Les infrastructures portuaires se caractérisaient par leur vétusté. Or la création d'un port moderne envisagée par le conseil municipal et la chambre de commerce ne fut jamais acceptée par l'administration coloniale ³⁵. Il n'y en aurait ni maintenant ni dans le futur. Comme le rappelle à juste titre Mamadou Diouf à propos des doléances des commerçants rufisquois au XIX^{ème} siècle *"l'essor de la ville de Dakar passait d'abord par la confiscation de la fonction portuaire et commerciale de Rufisque"* ³⁶.

✦ 3. La gare, une infrastructure déclassée

La construction du chemin de fer Dakar - Saint-Louis fit de Rufisque l'une des gares les plus importantes du Sénégal. Celle-ci disposait d'un atelier mécanique dès 1888, de magasins situés au sud-est qui servaient à entreposer l'arachide déchargée par les trains venant du Cayor et du Baol.

³⁴ Cité par BADIANE M., 1989, *op. cit.*, p. 33.

³⁵ La chambre de commerce avait soumis à approbation, pour bénéficier d'un emprunt, la construction d'un port abrité permettant l'accostage à quai des navires. Le projet ne reçut pas de réponse.

³⁶ DIOUF M., 1976, *op. cit.*, p. 27.

B. Rufisque et le malaise commercial des années 30

Rufisque s'était développé par et pour l'arachide. La culture de l'arachide avait été la plus grande révolution agricole de la colonie du Sénégal et avait fondamentalement changé la colonie en lui donnant une importance capitale pour le commerce colonial. Elle rendit nécessaire l'installation de ports pour l'exportation dont Rufisque fut le principal. L'introduction de la plante industrielle par Jaubert en 1841 avait entraîné celle de l'argent parmi les populations locales et la possibilité de prélever l'impôt.

Les exportations de Rufisque avaient été assez fluctuantes passant de 127.718 tonnes en 1926 à 97.314 tonnes en 1927 à cause de la mise en quarantaine sanitaire du port de Rufisque (tableau n° 7).

Déjà, à la veille de la crise, la prospérité de Rufisque avait été ébranlée par le nouveau port concurrent de Kaolack³⁷. Puis les années 1931-1932 marquèrent pour la ville une suite de lourdes déceptions (cf. Annexes, *Lettre des habitants de Rufisque à Blaise Diagne, 1931*). La colonie du Sénégal avait éprouvé les conséquences désastreuses d'une saison d'hivernage exceptionnellement défavorable à la production de l'arachide; le volume de la production s'était abaissée dans une proportion de 50 % et une production de 202.218 tonnes avait été livrée au commerce en 1932 contre 422.000 tonnes en 1931. La traite s'était déroulée toute entière sous l'influence de la dépression qui marquait alors les marchés extérieurs et les prix pratiqués sur place n'avaient pas dépassé 45 à 50 francs les 100 kg³⁸. Du point de vue commercial, les arachides qui alimentaient presque uniquement le commerce d'exportation ne s'enregistraient à la sortie que pour 196.300 tonnes dont environ 130.000 tonnes à partir des ports de Kaolack

³⁷ Sur la concurrence du port de Kaolack. cf. SECK A., 1970, *Dakar, métropole ouest-africaine*, Dakar, IFAN, p. 397 et ss.; MBODJ M., 1978, *Un exemple d'économie coloniale: le Sine-Saloum (Sénégal) de 1887 à 1940. Culture arachidière et mutations sociales*. Thèse de doctorat de 3ème cycle, Université de Paris VII, 691 p.; DUBRESSON A., 1979, *op. cit.*, THIAM I. D., 1983, p. 3694 et ss; d'une manière générale, voir COQUERY-VIDROVITCH C. (dir.), 1976, "L'Afrique et la crise des années 30", *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*.

³⁸ Le prix de 100 kg était passé de 130 francs à Kaolack en 1929 à 120 francs en 1931 et 45 francs en 1932. Cette année vit la valeur des exportations d'arachide sénégalaise tomber à 165 millions contre 654 millions de francs courants en 1932. Voir PERSON Y., 1979, "Le Front Populaire au Sénégal (mai 1936 - octobre 1938)" in "La France en Afrique. 1919-1939", *Le Mouvement Social*, n° 107, avril-juin, p. 82.

Tableau 7 : EXPORTATIONS DES ARACHIDES PAR LES PORTS DE DAKAR, RUFISQUE ET KAOLACK (1924-1933) (en tonnes et en %)

années	Dakar	%	Rufisque	%	Kaolack	%
1924	57024	24,19	88252	37,44	90412	38,36
1925	105448	30,53	129069	37,37	110787	32,08
1926	102668	28,02	127718	34,86	135899	37,1
1927	64414	21,71	97314	32,8	134947	45,48
1928	77614	25,05	109278	35,27	122859	39,66
1929	82852	27,31	87164	28,4	133264	43,94
1930	97923	25,81	85214	22,46	196170	51,71
1931	92458	27,75	39076	11,73	201553	60,51
1932	27288	21,23	14662	11,41	86533	67,34
1933	56270	23,3	27442	12,79	157702	73,55

Source: ANS, 2G Sénégal, Délégation de Rufisque, rapports généraux annuels (1924-1933).

Tableau 8 : MARCHANDISES EMBARQUEES ET DEBARQUEES A RUFISQUE ET DAKAR (1928-1932) (en kg)

années	Rufisque		Dakar	
	kg	%	kg	%
1928	115.000	25,000	510.950	590,025
1929	93.700	24,500	466.206	575,366
1930	94.000	23,700	422.715	587,906
1931	39.160	5,134	376.710	424,525
1932	14.994	5,035	458.262	566,676

Source: ANS, 2G, Circonscription de Dakar et Dépendances, rapports d'ensemble annuels, port de commerce de Dakar (1928-1932); colonie du Sénégal, rapports économiques annuels; port de Rufisque (1928-1932).

Tableau 9 : MOUVEMENTS DES NAVIRES A RUFISQUE ET DAKAR (1928-1932)

années	Rufisque	Dakar
1928	938	6025
1929	713	5399
1930	673	5295
1931	653	4787
1932	?	3770

Source: ANS, 2G, Circonscription de Dakar et Dépendances, rapports d'ensemble annuels, port de commerce de Rufisque (1928-1932); colonie du Sénégal, rapports économiques annuels, port de Rufisque (1928-1932).

(86.533 tonnes), Dakar (27.288 tonnes) et Rufisque (14.662 tonnes) (graphiques n° 2 et 3). On conçoit alors que les établissements commerciaux n'ont pu que chercher en 1932 de nouvelles positions de repli: à Rufisque, l'exode des maisons de commerce au profit de Dakar continuait. Parmi les nouvelles firmes qui transférèrent leur direction dans cette dernière ville, citons Maurel et Prom, la C.F.A.O. La décadence de Rufisque s'accusait irrémédiablement: de 21 sociétés commerciales qui y étaient encore installées en 1931, il n'en subsistait à la fin de 1932 que 11, nombre qui devait être réduit à 8 (départ projeté de Soucail Maurel Frères et Vézia). Quant aux sociétés industrielles installées à Rufisque, notamment la Compagnie Africaine du Sisal, elles s'étaient sagement mises en veilleuse.

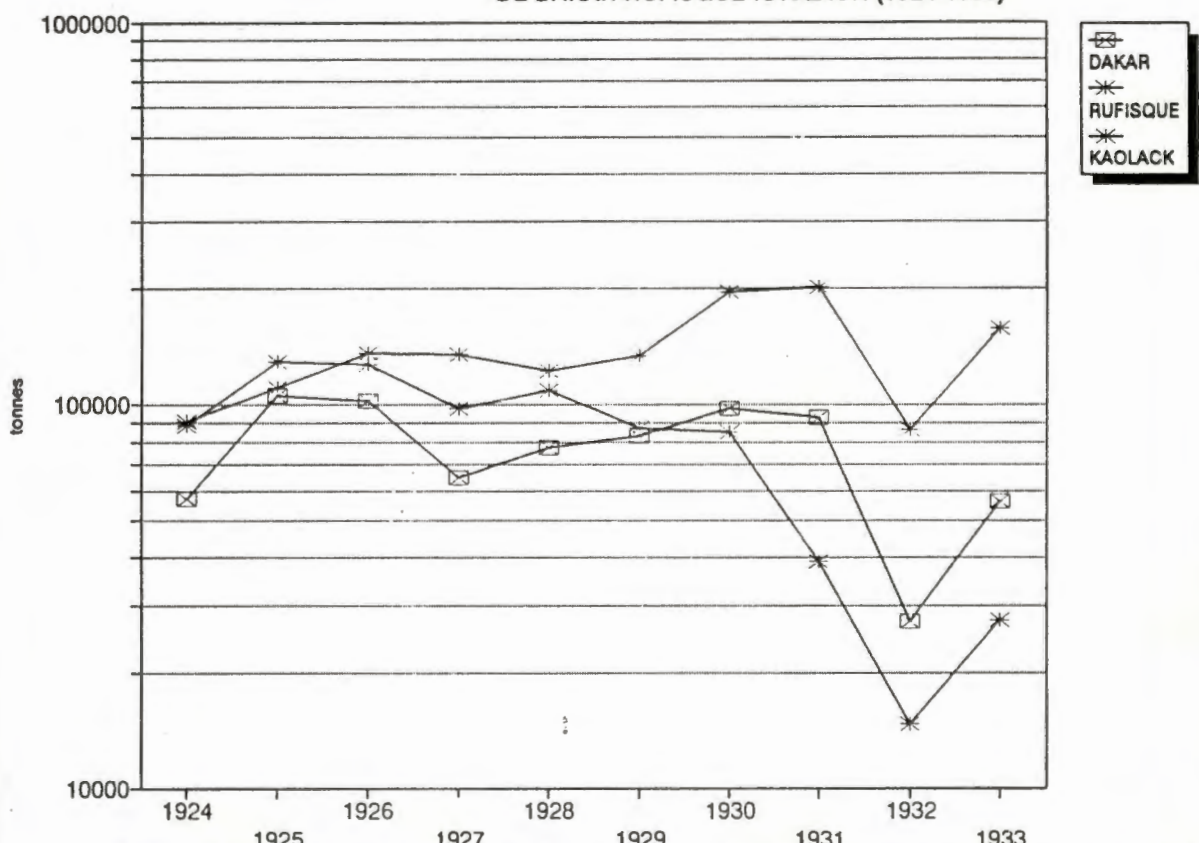
Rufisque concurrencé par la situation géographique du port de Kaolack, point avancé au débouché des routes arachidières du Cayor et du Baol, ne bénéficiait pas de la même diversité des produits d'exportation que le port de Dakar. En 1929 et 1930, charbon, arachides et mazout participaient respectivement pour: 47, 18 et 19 % et 35, 23 et 21 %³⁹ alors qu'à Rufisque, les arachides constituaient plus de 90 % des exportations entre 1928 et 1932⁴⁰. Cette nette régression s'expliquait par la concurrence commerciale des firmes étrangères qui, en raison des prix avantageux offerts, avaient attiré à Dakar plusieurs milliers de tonnes d'arachides au détriment du commerce rufisquois. De plus, il faut noter le déficit de la récolte des arachides du Kajoor dont une importante quantité était dirigée sur Rufisque. En 1933, 10 % seulement des exportations d'arachides passaient par Rufisque, contre 62 % à Kaolack et 28 % à Dakar.

∫ Même remarque au niveau des importations (sucre, riz, conserves alimentaires, tissus, etc.). En 1929, le charbon et le mazout entraient pour 73 et 25 % des importations de Dakar (tableau n° 8). Ce port était spécialisé dans la fonction de transit, de ravitaillement et de réexportation. A la même époque, Rufisque ne débarquait que 25.000, 24.500 et 23.700 tonnes de marchandises. Le déséquilibre du trafic import-export entre Dakar et Rufisque était

³⁹ D'après mes calculs. CARAN, 2G 31-47 200 mi 1741. *Circonscription de Dakar et Dépendances, Port de commerce, rapport d'ensemble, 1931.*

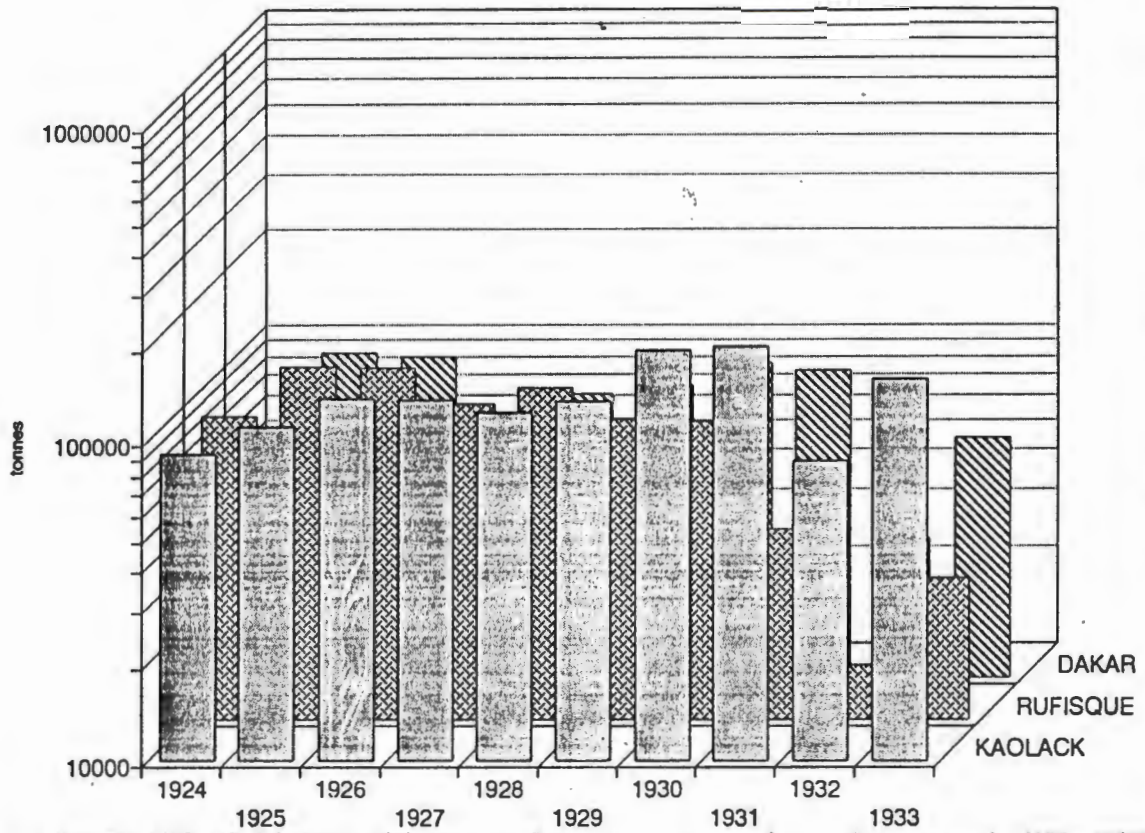
⁴⁰ 95,02; 93,02; 90,65; 99,78; 97,78 %. D'après mes calculs établis à partir des tableaux 7 et 8.

GRAPHIQUE 2 EXPORTATIONS D' ARACHIDES PAR LES PORTS DE DAKAR-RUFISQUE-KAOLACK (1924-1933)



Source: ANS, 2G Sénégal, délégation de Rufisque, rapports économiques annuels (1924-1933)

GRAPHIQUE 3 EXPORTATIONS D' ARACHIDES PAR LES PORTS DE DAKAR-RUFISQUE-KAOLACK (1924-1933)



Source: ANS, 2G Sénégal, délégation de Rufisque, rapports économiques annuels (1924-1933)

considérable. Un autre élément de comparaison est à identifier dans le nombre de navires ayant fréquenté les ports de Dakar et Rufisque. Le déclin, la désaffection du port de Rufisque, peu creusé, peu abrité, était patent tandis que Dakar avait fait l'objet d'importants travaux d'infrastructures: 938, 713 et 673 navires à Rufisque entre 1928 et 1930 contre 6025, 5399 et 5295 à Dakar. La récession était générale à Rufisque et provoquait un fléchissement du chiffre d'affaires ⁴¹, réduisant les profits commerciaux, réduction d'autant plus sensible que ces profits avaient dû se répartir entre un nombre de bénéficiaires accru à la suite des traites très actives qui s'étaient succédé de 1924 à 1928. La réduction des profits qui en était résultée avait eu par contre pour résultat de gêner les maisons les mieux assises et de les obliger à liquider une partie de leur personnel; elle avait ébranlé la solidité de quelques autres, provoqué la liquidation d'un certain nombre (fermeture d'opérations) et la disparition d'industries (usine de décorticage, société des chaux et ciments), la réduction du volume du budget supprimant les dotations destinées aux travaux communaux.

1935 marquait le début d'une ère de redressement économique dont les signes étaient perceptibles dans la recrudescence du mouvement des affaires. En 1933, le régime des pluies avait été particulièrement favorable au cours de la saison des cultures d'où une récolte d'arachides abondantes de 522.861 tonnes au Sénégal contre 202.218 tonnes en 1932. D'autre part, les mesures protectionnistes sur les oléagineux tropicaux avaient exercé une influence sur le redressement des cours de l'arachide. Néanmoins, le pouvoir d'achat des africains avait diminué par suite du déséquilibre entre les prix des marchandises d'importation et ceux des produits d'exportation. En février 1937, la chute brutale des cours métropolitains renforçait ce malaise.

Dès 1931, le monde du commerce rufisquois n'avait pas manqué d'alerter le député du Sénégal, sous-secrétaire d'Etat aux colonies, sur la question.

⁴¹ Valeur des exportations de Rufisque (arachides comprises) de 1930 à 1933: 87.890.575; 34.829.713; 10.476.760 et 37.953.471 francs constants. CARAN, 2G 32-82 200 mi 1751, *Sénégal, rapports économiques annuels des cercles, Rufisque, 1932.*

"(...) La crise qui sévit dans la ville de Rufisque d'une façon toute particulière (la condamne) à disparaître de la vie économique du Sénégal si aucune mesure n'est envisagée pour arrêter la crise de confiance d'abord et la crise économique ensuite . Il y aurait lieu en effet de doter notre ville de moyens modernes pour lui permettre de vivre de sa vie d'autrefois (...)" ⁴²

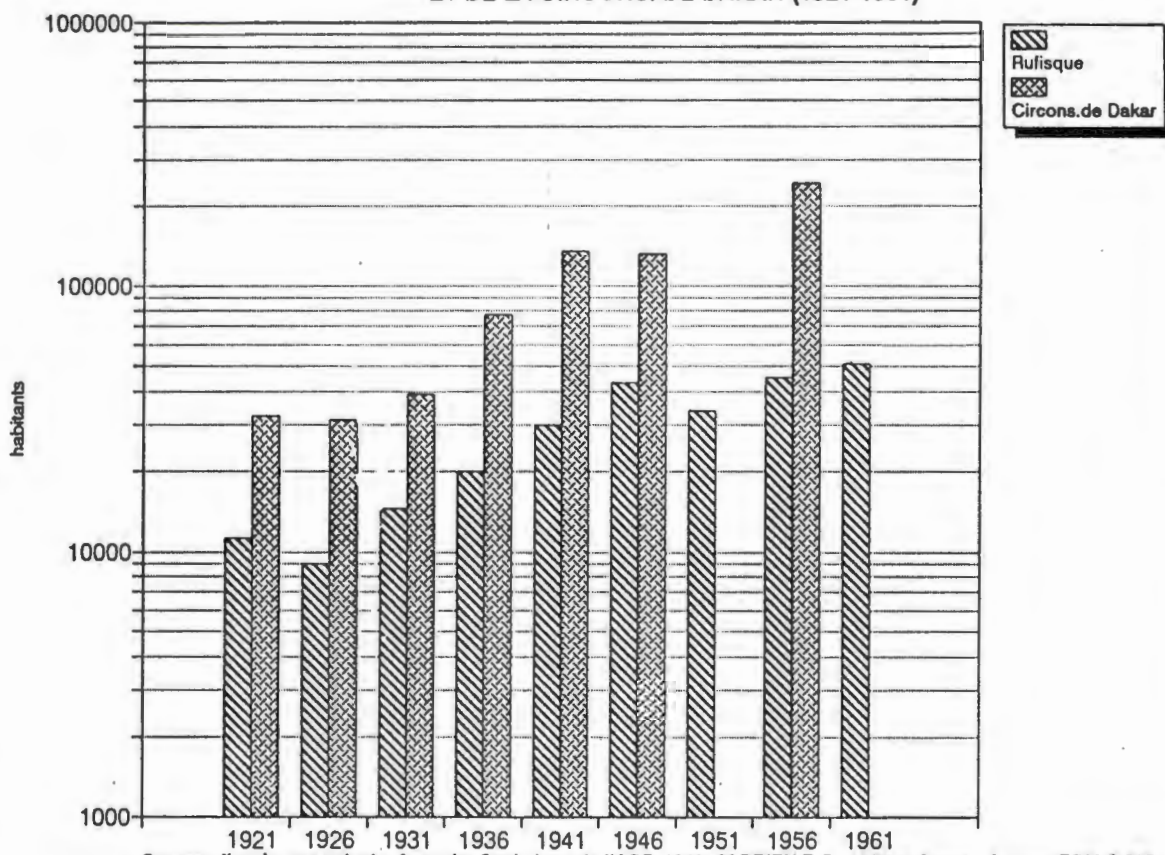
L'administration coloniale avait déployé de gros moyens pour le port de Dakar, refusant pour les opérations d'embarquement et de débarquement la modernisation de celui de Rufisque dont les équipements dataient, selon l'expression de désespoir des signataires de la pétition "*de l'époque lointaine des portugais*" ⁴³.

La crise entraîna un mouvement de la population européenne et africaine vers Dakar. C'était le fait des employés de commerce précédemment occupés à Rufisque (597 européens en 1931, 150 en 1936); alors que la population européenne de Dakar se stabilisait (6559 individus en 1931, 6.500 en 1936). Le graphique de l'évolution quinquennale de la population rufisquoise (graphique n° 1) masque une réalité des années 1931-1936 à savoir les mouvements de population entre Rufisque et Bargny. Les autochtones qui travaillaient dans les entreprises françaises s'étaient trouvés sans engagement suite au départ des maisons de commerce et avaient alors dirigé leur activité vers les soins de culture des terrains possédés par eux dans les environs de Bargny. De Rufisque vers Bargny, il y avait eu échange de population bien plus que diminution du nombre d'habitants de Rufisque. Enfin, le retrait d'opérations commerciales,

⁴² ANS, 3G4/3, Commune de Rufisque, *lettre des habitants de la commune de Rufisque à Monsieur BLAISE DIAGNE député du Sénégal, Sous-Secrétaire d'Etat aux Colonies, datée du 12 mars 1931*. Dans l'Emprunt de 1.690 millions contracté par le Gouvernement Général de l'A.O.F. et accordé par la loi du 22 février 1931, ne figurait, au chapitre des travaux d'utilité générale doté d'environ 334 millions, aucune mention sur des travaux à effectuer au compte du port de Rufisque. Les principales infrastructures concernées étaient Dakar, Abidjan,... Les décrets des 18 avril 1931, 2 août 1932 et 13 mai 1933 restaient muets sur la question.

⁴³ *Idem.*

GRAPHIQUE 1 EVOLUTION DE LA POPULATION DE RUFISQUE
ET DE LA CIRCONS. DE DAKAR (1921-1961)



dont le siège principal avait été transféré à Dakar, avait attiré vers la capitale fédérale les agents ou ouvriers africains.

Ce transfert des sièges ou agences principales des maisons de commerce à Dakar posa la question de la viabilité et de l'utilité de la chambre de commerce de Rufisque. Le nombre de membres de la chambre résidant au chef-lieu de la circonscription consulaire avait été réduit dans de fortes proportions. En 1935, seuls 4 membres suppléants résidaient encore à Rufisque contre 15 membres (8 titulaires et 7 suppléants) hors de Rufisque pour qui il était difficile de garder un contact très étroit avec le secrétariat de la chambre de commerce⁴⁴. Pour 4 membres suppléants résidant à Rufisque, les 15 membres résidant à Thiès et dans les autres escales devaient effectuer parfois un voyage supérieur à 100 km pour venir assister aux réunions de la chambre de commerce. La dépense qui en résultait ainsi que la perte de temps incitaient les membres qui résidaient dans les escales à s'abstenir de participer aux réunions et de ce fait à ne pas remplir le mandat qui leur était confié. Enfin les délibérations prises par un très petit nombre de membres juste égal au quorum nécessaire pouvait ne pas traduire l'opinion de la majorité des membres de la chambre de commerce. Ces diverses raisons avaient milité en faveur du transfert du siège, d'autant plus que Thiès se situait au centre de la circonscription consulaire et que par arrêté du 15 décembre 1934, la circonscription administrative de Rufisque avait été rattachée au cercle de Thiès. Pourquoi le choix porté sur Thiès?

La fusion entre les chambres de commerce de Rufisque et de Dakar aurait entraîné une extension de la compétence de la chambre de commerce de Dakar en dehors de la Circonscription de Dakar, sur les communes-mixtes de Thiès, Diourbel, Tivaoune, Mèkhé et la commune de Rufisque. Or ces régions relevaient de la seule autorité du lieutenant-gouverneur du Sénégal et de la compétence du Conseil du Contentieux du Sénégal. On entrevoyait difficilement le fonctionnement d'une chambre de commerce qui relèverait de deux autorités administratives et de deux juridictions administratives différentes. Cependant si l'on s'en tenait

⁴⁴ ANS, 3G4/1, Commune de Rufisque. *transfert à Thiès du siège de la chambre de commerce.*

aux seules considérations économiques, le choix de Thiès ne se justifiait pas: les ports de Dakar et Kaolack étant mieux outillés et mieux placés, les affaires traitées gagnaient donc incontestablement à être réparties entre les assemblées consulaires de Dakar et Kaolack. Par ailleurs, la suppression de l'assemblée consulaire de Rufisque proposée par le lieutenant-gouverneur du Sénégal permettait d'augmenter la subvention allouée à la chambre de commerce de Saint-Louis.

Suite au décret portant rattachement de la commune de Rufisque à la Circonscription de Dakar et Dépendances le 9 juin 1937 (promulgué le 19 juillet 1937), Rufisque se voyait privé de sa chambre de commerce rattachée à celle du Cayor-Baol ⁴⁵. Comme le rappelle opportunément Alain Dubresson, le négoce qui avait créé Rufisque contre la volonté de l'autorité coloniale n'avait pas hésité à quitter sa propre création ⁴⁶.

III. LE STATUT MUNICIPAL

A. L'organisation de la commune

1. Les attributions du maire: une dépendance vis-à-vis de la tutelle

Comme en métropole, l'organisation de la commune tournait autour du maire:

"administrer doit être le fait d'un seul homme" ⁴⁷

A la tête de la municipalité, le rôle du maire est triple. Il est chargé en premier lieu de l'exécution des délibérations du conseil municipal; à ce titre il est l'ordonnateur du budget

⁴⁵ Les maisons de commerce restées à Rufisque avaient souhaité une refonte de la chambre consulaire de Dakar par l'adjonction d'une représentation essentiellement rufisquoise.

⁴⁶ DUBRESSON A., 1979, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁷ LOPPIN Paul, 1908, *Le self-gouvernement local en France. Résumé d'histoire législative et doctrinale du mouvement de décentralisation appliqué à la commune*. Paris, thèse de droit, Université de Paris. Paris, Pédone, p. 57.

communal; il passe les marchés et les contrats, représente la commune en justice, dirige les travaux communaux et, d'une manière générale, prend les mesures individuelles nécessaires à l'exécution des décisions du conseil municipal. Mais il est investi également de pouvoirs propres. Les uns se rattachent plus directement à l'idée du pouvoir exécutif. Il préside le conseil municipal, prépare le budget et est le chef hiérarchique des agents communaux. L'étendue des attributions du maire en même temps que son origine électorale lui conféraient une action considérable dans la vie locale et entraînaient un contrôle du pouvoir central d'autant plus stricte que la vie municipale était plus développée. Ainsi la tutelle s'exerçait sur le maire ⁴⁸, le gouverneur disposant du droit d'annulation.

2. Les attributions du conseil municipal: la prégnance des actes obligatoires

Organe délibérant de la commune, le conseil municipal se réunissait en sessions annuelles obligatoires (février, mai, août et novembre) et en session facultative sur l'initiative de l'autorité de tutelle ou du tiers de ses membres. Les fonctions du conseil municipal étaient de deux sortes: les unes propres, au pouvoir municipal; les autres propres à l'administration centrale et déléguées par elle à la municipalité. Les premières consistaient à gérer les biens et revenus communs, à régler les dépenses locales, à diriger et faire exécuter les travaux publics communaux, à administrer les biens appartenant à la commune et enfin, à procurer aux habitants les avantages d'une bonne police, entendue ici au sens de propreté, salubrité, sûreté. Les fonctions propres à l'administration centrale et que les corps municipaux exerçaient par délégation avaient pour objet: la direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité, la surveillance et la conservation des propriétés publiques ⁴⁹.

⁴⁸ Des mesures disciplinaires - suspension, révocation - pouvaient être prises à l'encontre du maire et de ses adjoints.

⁴⁹ La répartition des contributions directes entre les habitants, la perception et le versement de ces contributions, à l'opposé de la situation des communes de la Métropole, étaient exclusivement assurés par le Service des Contributions Directes de la colonie. La loi sur la régie des établissements publics destinés à l'utilité générale n'avait pas été promulguée au Sénégal. Mais dans la pratique la municipalité de Rufisque prit en charge au cours de son histoire les services d'eau et d'électricité.

"Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune" (article 61 de la loi du 5 avril 1884). Qu'en était-il de ce principe de liberté? Les décisions les plus importantes du conseil municipal demeuraient soumises à approbation jusqu'à la réforme de la loi municipale de 1884 par le décret du 5 novembre 1926. Néanmoins des matières telles la gestion des propriétés communales, la voirie urbaine, les finances et l'intervention communale (services municipaux) n'étaient applicables qu'avec l'approbation au moins tacite du gouverneur. Ainsi la réforme de 1926 exerçait une tutelle étroite sur les délibérations du conseil municipal. Le cas échéant, la mesure disciplinaire consistait en la dissolution du conseil municipal par arrêté du gouverneur pris en Conseil d'Administration. Une délégation spéciale remplissait les fonctions du conseil jusqu'aux prochaines élections fixées dans un délai de deux mois.

C'est avec réticence et par tâtonnement que l'autorité coloniale appliqua puis étendit le régime métropolitain traduisant les contradictions de sa politique ⁵⁰.

B. *La marche à pas de fourmi*: une application différenciée et limitée du régime métropolitain

La commune de plein exercice au Sénégal était régie par le décret du 10 août 1872 et certaines dispositions de la loi du 5 avril 1884 rendues applicables à la colonie du Sénégal par les décrets des 26 juin 1884 et 29 avril 1889. Le régime spécial de 1872 légiférait pour tout article de la loi de 1884 non promulgué au Sénégal. Ce décalage juridique, bien qu'il démontrât que la loi municipale métropolitaine de 1884, vu la différence des conditions économiques, financières ou sociales du Sénégal, ne pouvait être appliquée d'un seul coup et sans nuance, était révélateur d'une assimilation apparente et contenue. La sphère d'application de chacun de ses textes peut être délimitée de la façon suivante:

⁵⁰ GUEYE L., 1922, *De la situation politique des Sénégalais originaires des communes de plein exercice, telle qu'elle résulte des lois du 10 octobre 1915, du 29 septembre 1916 et de la jurisprudence antérieure*. Thèse de droit, Paris, La Vie Universitaire, 105 p.; SURET-CANALE J., 1964, *Afrique Noire Occidentale et Centrale, Tome II: l'ère coloniale (1900-1945)*, Paris, Editions Sociales, 430 p.; IDOWU HO., 1968, "Assimilation in the 19th century", *Bulletin de l'IFAN* série B, n° 4, pp. 1422-1447. Pour une analyse comparée avec l'organisation communale dans les colonies anglaises d'Afrique Noire, cf. HAILEY L., 1953, *Native Administration in the British African Territories*, London et COWAN L. G., 1959, *Local Government in West Africa*, New York, Columbia University Press.

- les matières régies par le décret de 1872 comprenaient le territoire des communes, le fonctionnement et les attributions du conseil municipal, les pouvoirs des maires, les biens, travaux et établissements communaux, les actions judiciaires, le budget communal et la comptabilité,

- celles de la loi de 1884 rassemblaient la création et les divisions des communes, la formation des conseils municipaux (le nombre de conseillers excepté), la publication des séances des conseils municipaux, l'élection, le remplacement, la procédure de démission des conseils municipaux, la suspension et la révocation des maires et adjoints.

Cet écart est identifiable dans les pouvoirs des maires et la compétence des conseils municipaux, le statut du personnel communal et l'effectif des conseillers municipaux. Nous n'étudions pas le régime électoral mieux connu qui différencie villes françaises et villes sénégalaises ⁵¹.

1. Le maintien de la tradition du XIXème siècle

Au Sénégal, avant le temps des municipalités sous la IIIème République, l'institution traditionnelle des mairies sous le Premier Empire (1804-1814) manifestait déjà le contraste: la mairie cessait d'être élective; le maire était nommé par le ministre de la Marine sur avis du gouverneur. Les hommes de 1848 maintinrent cette désignation autoritaire au Sénégal; les maires constituaient des intermédiaires subalternes utiles entre le gouvernement local et la population autochtone. Sans pouvoir sur les Européens, l'inexistence de corps municipaux achevait de différencier communes sénégalaises et communes françaises. L'hostilité des administrateurs variait dans ses motivations. Le baron Roger (1821-1824) souhaitait

⁵¹ On se reportera aux sources majeures suivantes: ANSOM, *Affaires Politiques, Débats parlementaires des années 50*; CROS Ch., 1956, *Ce qu'il faut savoir sur le statut des municipalités africaines et malgaches*, Paris, chez l'auteur, 168 p.; COURANT R., 1957, "Le régime municipal en A.O.F. Lois, décrets et arrêtés généraux à jour des modifications les plus récentes", *Encyclopédie Juridique de l'A.O.F.*, pp. 171-295. Dans la même veine, LEGIER H J., 1968, *op. cit.* et récemment COQUERY-VIDROVITCH C., 1993, "Gestion urbaine et décolonisation en Afrique Noire Française. De la politique municipale à l'émeute", pp. 71-85 in AGERON C. R. - MICHEL M. (dirs.), *Afrique Noire. L'heure des indépendances*. Editions du CNRS.

l'ouverture d'assemblées municipales pour en ouvrir l'accès aux notables européens et réduire l'influence des maires autochtones; les gouverneurs Bouet-Willaumez (1842-1844) et Faidherbe (1854-1861 et 1863-1865) en voyaient l'utilité, l'un afin d'exclure les habitants indigènes de la citoyenneté, l'autre de peur de voir compromettre sa politique indigène. Sous la III^{ème} République, le développement de la colonie ⁵², de la vie politique ⁵³ et la doctrine de l'assimilation ⁵⁴ entraînèrent l'extension du régime municipal métropolitain au Sénégal: des conseils municipaux élus étaient constitués avec des maires et des adjoints nommés puis élus ⁵⁵.

2. A propos de quelques différences d'application

L'exercice des franchises municipales posait problème, suite à la réticence de l'autorité coloniale à appliquer puis à étendre le régime métropolitain. L'organisation municipale au Sénégal, très marquée par la centralisation, modérait toute velléité décentralisatrice et déléguait des pouvoirs considérables au gouverneur.

⁵² PASQUIER R., 1960, *op. cit.*; SINOUE A., 1993, *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal*, Paris, Karthala, 368 p. L'auteur reconstitue une généalogie de la pensée coloniale sur l'espace et la ville et analyse les enjeux politiques de l'urbanisme colonial.

⁵³ Citons parmi les études majeures, JOHNSON G. W., 1971, *The Emergence of Black Politics in Senegal: The Struggle for Power in the Four Communes, 1900-1920*, Stanford, 260 p. Edition française. 1991. *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920)*, Paris, Karthala, 297 p.; THIAM I. D., 1983, *op. cit.*; NDIAYE H., 1983, *op. cit.*; ZUCCARELLI F., 1987, *La vie politique sénégalaise (1789-1940, 1940-1988)*, Paris, Publications du CHEAM. 160 et 205 p.

⁵⁴ Sur assimilation et association, voir BETTS R., 1961, *Assimilation and Association in French Colonial Theory, 1890-1914*, New York; CROWDER M., 1962, *Senegal. A study in French Assimilation Policy*, London, Oxford University Press, 104 p.; HARGREAVES J. D., 1965, "Assimilation in Eighteenth-Century Senegal", *The Journal of African History*, vol. VI, n° 2, pp. 177-184; IDOWU H. O., 1968, *op. cit.*

⁵⁵ A Saint-Louis et Gorée, en 1872; à Dakar, en 1887. Le 12 juin 1880, un décret instituait une municipalité à Rufisque. ANSOM, Série Géographique, *Sénégal et Dépendances VII, Administration générale et municipale, dossier 52a*. Cf. en annexes la pétition adressée par le monde du négoce rufisquois au ministre de la Marine et des Colonies le 9 juin 1878. Voir aussi LEGIER H. J., 1968, *op. cit.*, pp. 417-429.

a. L'insuffisance de la représentation

Inférieur aux normes métropolitaines, l'effectif du conseil municipal (article 10) était une véritable pomme de discorde. Rufisque connaissait depuis son institution en commune de plein exercice un déficit de conseillers compte tenu de sa population. Depuis le décret de 1904, le chiffre de 16 conseillers n'avait pas varié. Un arrêté du 16 octobre 1912 avait créé un poste de 2ème adjoint ⁵⁶. En 1921, pour une population de 11.307 habitants, l'assemblée municipale devait compter 27 conseillers. L'article 10 de la loi du 5 avril 1884 n'avait pas été promulgué au Sénégal, le seul d'ailleurs entre toutes les dispositions de cette loi, situées entre le 1er et le 45ème article. Comme pour Saint-Louis, le nombre de conseillers municipaux de Rufisque avait été fixé par des actes spéciaux. En ce qui concerne Saint-Louis, le décret du 10 août 1872 limitait à 18 le nombre de conseillers; quant à Rufisque, c'est le décret du 30 juillet 1936 portant rattachement de la commune-mixte de Bargny à cette commune de plein exercice qui légiférait en dernier ressort. Le parti S.F.I.O., représenté par Roger Roche, secrétaire de la section rufisquoise, entama en 1937 une procédure en vue de l'augmentation du nombre de conseillers municipaux à Rufisque et Saint-Louis ⁵⁷. Y avait-il lieu d'envisager la réforme que proposait Roche? Les principaux griefs de l'administration contre l'extension du nombre de conseillers tournaient autour de l'incurie et de l'incapacité des municipalités à subvenir par elles-mêmes à leurs besoins en matière d'hygiène, de police et de voirie.

✓ Le véritable mobile de ce refus était à chercher dans le fait que, vu les tendances qui se dessinaient depuis la victoire de Blaise Diagne aux élections législatives de 1914 et à celle de son parti aux élections municipales de 1919, il était évident que progressivement les assemblées du Sénégal allaient être composées exclusivement d'africains. C'était le cas dès 1925 de l'assemblée municipale de Rufisque ⁵⁸; en 1937, le Conseil Colonial du Sénégal ne comptait

⁵⁶ A Dakar, décret du 27 février 1893.

⁵⁷ ANS, 3G1 2-17, *Régime municipal. Requête de la section locale du parti S.F.I.O., note du 28 avril 1937.*

⁵⁸ Pour la première fois, une municipalité sénégalaise était exclusivement composée d'Africains (*cf. annexes*). Déjà à l'issue du scrutin municipal de 1919, Rufisque ne comptait plus qu'un métis, Alexandre Angrand (Iba Der THIAM, 1983, *op. cit.* l'assimile à un africain). ANS, Fonds ancien, 3D, commune de Rufisque, *extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 23 octobre 1920.*

plus que 7 Européens sur 44 conseillers, les conseils municipaux de Dakar, Saint-Louis et Rufisque respectivement 8 sur 34, 4 sur 18 et 1 sur 16. Il fallait retarder le processus. L'argumentaire de l'administration tournait autour du "stade d'évolution insuffisant" nécessaire à l'extension des prérogatives municipales et à l'administration d'une colonie où les intérêts des européens étaient considérables ⁵⁹.

Ce comportement s'enracinait dans la coutume administrative du XIXème siècle. Au moment de la création des premières communes de plein exercice de Saint-Louis et Gorée, le législateur n'avait pas cru devoir donner à la représentation municipale la même ampleur que dans la métropole ⁶⁰. A ne considérer que les seuls citoyens, la détermination du nombre de conseillers municipaux en fonction du nombre des habitants conduisait à cette "anomalie" d'augmenter l'importance numérique de l'assemblée municipale. L'administration veillait: elle assujettit le nombre de conseillers municipaux non plus au nombre d'habitants, puis de citoyens mais au nombre... d'électeurs ⁶¹. Le développement de la représentation de l'assemblée municipale paraissait inopportun au moment où l'extension des attributions des municipalités était apparue indésirable. Les décrets des 25 janvier (hygiène et salubrité publique) et 15 novembre 1927 (police municipale et petite voirie) avaient enlevé ces compétences jusque-là assumées par le magistrat municipal de Rufisque pour les confier à l'autorité centrale. D'autre part, l'application de l'article 10 aurait modifié non seulement la composition du conseil municipal mais aurait entraîné des élections simultanées dans les trois communes de plein exercice du Sénégal mettant l'administration dans la nécessité de mobiliser la totalité des forces

⁵⁹ Bien que s'appuyant sur de fortes individualités africaines (Blaise Diagne, Galandou Diouf), l'administration craignait que cette élite, après l'évincement des européens et des métis, fût débordée par une "base" qui n'offrirait plus les mêmes garanties.

⁶⁰ A cette époque, la matière était régie par la loi du 5 mai 1855 qui liait la proportion du nombre de conseillers à l'importance de la population (27 conseillers pour une population de 10.000 à 30.000 habitants). D'après le recensement de 1878, Saint-Louis comptait 15.980 habitants (*Notice sur le Sénégal et Dépendances, 1893*). La loi de 1884 ne s'était bornée qu'à reproduire les dispositions restrictives de la loi de 1855. La règle avait été même faussée pour le cas de Dakar qui comptait plus de conseillers (34 au lieu de 30) que son chiffre de population en 1929 (33.000 habitants) suite à la fusion de cette commune avec celle de Gorée; les 4 conseillers de l'île étant maintenus.

⁶¹ ANS, 3GI 2-17, *op. cit. Pouvoir des municipalités en matière d'hygiène, de voirie et de police municipale.*

de police disponibles dans la colonie pour assurer l'ordre ⁶². Ce fut le cas lors des élections municipales des 9 mai et 27 juin 1937 à Saint-Louis ⁶³. Cette constatation avait suffi à rendre une telle éventualité non souhaitable. La requête Roger Roche fut rejetée. L'augmentation du nombre de conseillers était liée à une compétence accrue dans la gestion des affaires communales et non au chiffre de la population.

En vue de l'assimilation du régime municipal du Sénégal au régime métropolitain, il appartenait aux partis politiques par le choix des candidats qu'ils poussaient aux fonctions municipales de faire en sorte que le moment fût hâté. L'article 10 de la loi du 5 avril 1884 ne connaîtra une application au Sénégal qu'après 1945 (loi du 6 septembre 1947). (N)

b. Le statut des employés municipaux

Sur le territoire métropolitain, la question avait été résolue par la loi du 12 mars 1930 qui faisait bénéficier ce personnel des avantages suivants: garanties de stabilité, régime des retraites, barème des traitements ⁶⁴. Suite aux pressions des députés des possessions d'outre-mer, Albert Sarraut, ministre des Colonies, dans une circulaire datée du 30 juin 1932, invitait les gouverneurs généraux et les gouverneurs des colonies à réfléchir sur les moyens de traiter *"employés de mairie, agents et ouvriers communaux des colonies sur le même pied que leurs collègues de France"* ⁶⁵. Il terminait ainsi:

"Je tiendrai aussi à être en possession des textes locaux qui régissent actuellement, dans notre colonie ou groupe de colonies, les employés municipaux." ⁶⁶

⁶² Les joutes électorales sénégalaises étaient souvent traversées par des phénomènes de violence.

⁶³ ANS, 3G1 2-17, *op. cit.*

⁶⁴ Sur la genèse et les péripéties de l'adoption de cette loi, voir l'analyse éclairante de THOENIG J-C., 1982, "La politique de l'Etat à l'égard du personnel des communes (1884-1939)": *Revue Française d'Administration Publique*, n° 23, pp. 487-517.

⁶⁵ ANSOM, *Affaires politiques*, c. 858, *généralités toutes colonies. Organisation municipale.*

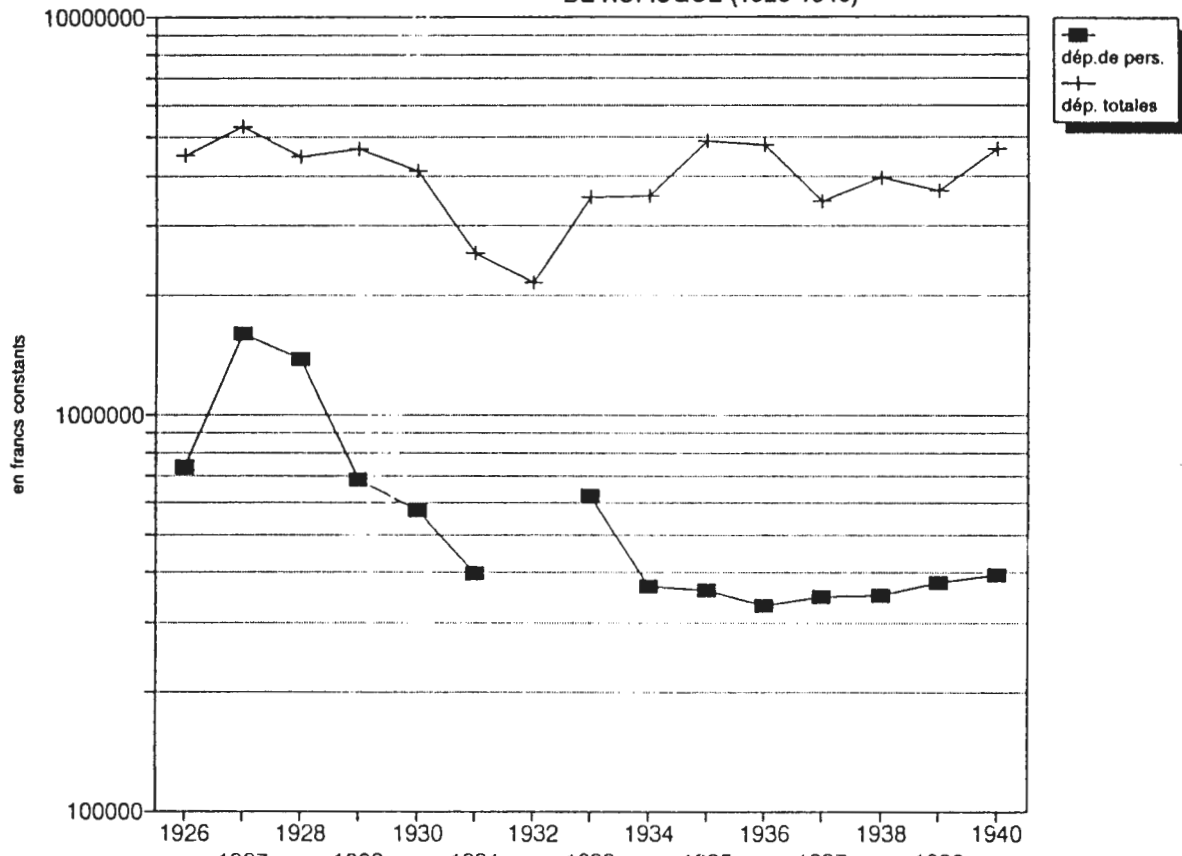
⁶⁶ *Idem.*

Les administrateurs ne crurent pas pouvoir réserver une suite favorable à cette demande. Ces vœux légitimes se heurtaient aux possibilités financières des communes de plein exercice dont les budgets étaient déficitaires, frappés de plein fouet par les effets de la crise de 1929. Les objections de l'administration sur l'application au Sénégal de la loi du 12 mars 1930, basées sur l'idée que *"le personnel municipal"* était *"très bien rétribué"*⁶⁷ ne résistaient pas à l'analyse des faits. En 1930 et 1931, les dépenses de personnel à Rufisque s'élevaient à 494.219 (573.294 francs constants) et 311.498 francs courants (398.717 francs constants) soit 13,97 et 15,52 % des dépenses totales (graphique n° 11). De surcroît, l'application de la loi du 12 mars donnait au conseil municipal la possibilité de déterminer les règles concernant le recrutement, l'avancement et la discipline des agents ou employés municipaux et de fixer l'effectif et les soldes. En cas d'impossibilité d'entente sur les effectifs et les traitements, l'autorité centrale avait le loisir de les fixer par arrêté. La question des retraites était liée à celle des barèmes de traitement et du nombre des employés permanents dans la mesure où le budget communal devait contribuer annuellement pour le compte de la caisse locale de l'A.O.F. Cette application de la loi de 1930 se heurtait à la diversité du personnel municipal (cadres généraux, cadres communs supérieurs, cadres locaux, cadres secondaires, auxiliaires) d'où la difficulté d'instaurer un statut d'ensemble, à l'inexistence légale et de fait de syndicats communaux (notamment l'institution de commissions paritaires chargées de déterminer les barèmes de traitement), d'autant plus que la voix des intéressés (employés communaux) n'était que consultative. D'où les risques de conflit entre personnel et autorité municipale.

Non promulgué au Sénégal (article 88 de la loi de 1884 sur le statut des employés municipaux), c'est l'article 34 du décret du 10 août 1872 qui légiférait. Le seul texte local régissant les employés municipaux concernait la comptabilité. Les fonctionnaires municipaux ou agents de l'administration participant aux services des communes percevaient leurs traitements et indemnités diverses d'après les tarifs fixés par les règlements généraux ou, à

⁶⁷ ANS, 1T 174-58, Budgets divers, communes de plein exercice, note du 12 août 1932.

GRAPHIQUE 11 DEPENSES DE PERSONNEL DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1926-1940)



Source: d'après nos calculs. Comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1937)

défaut, par des conventions particulières que les fonctionnaires avaient passées avec les communes, avec approbation préalable du lieutenant-gouverneur en Conseil Privé.⁶⁸

La direction des Finances de la colonie du Sénégal voyait d'un mauvais oeil l'extension au Sénégal du régime métropolitain parce que cela pouvait constituer un empiétement à ses droits de contrôle sur l'institution municipale. Or le meilleur moyen de mettre fin aux inconvénients de toute sorte engendrés par des dépenses élevées, par la situation du personnel laissée à la libre initiative de l'autorité municipale était de donner un statut au personnel municipal. En 1934, en vertu des mesures d'économie prises dans la métropole (décret du 4 avril 1934) et étendues aux colonies (17 avril 1934), un prélèvement de 5 à 10 % frappait les traitements, soldes, émoluments, salaires et rétributions du personnel des corps et services coloniaux organisés par décret et entretenus par les budgets généraux, locaux ou spéciaux des colonies. Aucun de ces textes ne visait les employés des communes dont le recrutement, la rétribution et le licenciement étaient, suivant les principes de la réglementation municipale, laissés au libre arbitre de l'autorité municipale. Les employés municipaux, forts du droit, repoussèrent ces mesures d'économie. Ainsi s'était créée au profit du personnel municipal une situation de faveur par rapport à celle des personnels des autres administrations. Le maire de Dakar, Alfred Goux, exprima son sentiment sur la question:

"Aucun des décrets-lois de 1934 ne me paraît applicable aux employés municipaux, leur traitement n'ayant aucune incidence sur le budget de l'Etat, du gouvernement général ou de la colonie; leur adaptation par les municipalités me semble parfaitement illégale"⁶⁹

⁶⁸ ANS, 1T 174-58, Budgets divers, *op. cit.*, note du 19 novembre 1932.

⁶⁹ ANS, 1T 174-58, *Application du décret de 1934 au personnel des communes. Lettre du Gouverneur Général au Directeur de l'Agence Economique de l'A.O.F. datée du 30 mars 1935.*

Le maire informait en outre l'administrateur de la Circonscription de Dakar et Dépendances qu'il supprimait à compter du 1er janvier 1935 l'application du prélèvement progressif sur la solde du personnel municipal. Le gouvernement général s'ingénia à une réflexion sur les moyens d'étendre le décret du 17 avril 1934 au personnel municipal. Sans succès.

L'attitude de l'administration, hostile à toute réforme du statut municipal fut lourde de conséquences après 1945. Ce même article 88 stipulait:

"Le maire nomme à tous les emplois communaux (...). Il suspend et révoque (...)"

Des exigences administratives à l'usage politique, le pas était vite franchi, ouvrant la porte à des abus de toute sorte.

c. Pouvoirs du maire et compétences du conseil municipal

Ces dispositions étaient régies au Sénégal par les décrets du 10 août 1872. Jusqu'à la veille de la seconde guerre mondiale, il n'y eut pas d'avancées. Les pouvoirs du maire, le fonctionnement et les compétences du conseil municipal de la loi de 1884 ⁷⁰ (cf. Annexes) n'avaient pas été promulgués au Sénégal. Nous présentons ci-dessous quelques unes des restrictions en prenant le soin de préciser que les différences d'application du régime financier seront analysées dans la deuxième partie de notre travail.

Toute assemblée extraordinaire exigeait l'autorisation du gouverneur (art. 47). En métropole, le maire donnait seulement avis au préfet de cette réunion. Ces sessions extraordinaires ne pouvaient avoir lieu que pour délibérer sur les objets spéciaux et déterminés à l'avance soit sur convocation du gouverneur, soit sur convocation du maire qui en avisait obligatoirement le gouverneur. Le maire était même tenu de réunir le conseil en session

⁷⁰ en dehors de l'article 54 sur les séances publiques des délibérations du conseil municipal, promulgué par décret du 24 avril 1889.

extraordinaire si la majorité en exercice du conseil le demandait. Le gouverneur ne pouvait donc en aucun cas s'opposer à la réunion en session extraordinaire. Or sous le régime du décret de 1872, la convocation extraordinaire du conseil ne pouvait avoir lieu que sur prescription du gouverneur ou autorisation de ce dernier sur demande du maire ou du tiers du conseil. De plus, le gouverneur pouvait toujours refuser la convocation. L'administration coloniale, craignant de voir le conseil municipal siéger à volonté sur simple initiative du maire ou de la majorité, maintint la restriction. Enfin un arrêté du gouverneur en Conseil d'Administration (et non un décret du président de la République) suffisait à dissoudre le conseil municipal (art. 43); l'arrêté gubernatorial qui instituait la délégation spéciale en nommait le président et au besoin le vice-président.

En dehors de l'article 54, le fonctionnement municipal restait héritier du décret du 10 août 1872.

Les attributions du conseil municipal (articles 61 à 67) de la commune de plein exercice posaient également de grandes difficultés d'application. C'est ici qu'apparaissait la différence la plus importante entre les deux réglementations de 1872 et 1884. L'article 61 de la loi de 1884 stipulait:

" Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il donne son avis toutes les fois que son avis est requis (...). Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt local."

Cet article posait un principe opposé à celui du décret du 10 août 1872, à savoir que toutes les délibérations prises par le conseil municipal étaient exécutoires de plein droit par elles-mêmes (sauf celles exigeant l'approbation d'une autorité supérieure). D'après le décret de 1872, au contraire, les délibérations n'étaient exécutoires que dans un délai de 30 jours au cours duquel le gouverneur pouvait les annuler d'office; le gouverneur pouvait en outre

suspendre l'exécution de ces délibérations pendant un autre délai de 30 jours. Rendre applicables au Sénégal ces dispositions de 1884, c'était enlever au gouverneur son pouvoir d'user de son droit d'annulation ou de suspension. Pour ces motifs, les termes limitatifs du décret de 1872 furent maintenus.

La même infirmité se retrouvait quant aux pouvoirs de décision du maire.

La promulgation de l'article 88 (nomination ou révocation des employés municipaux) était annonciatrice de dangers si une réglementation n'intervenait pas en même temps fixant le statut des employés municipaux et les mettant à l'abri de l'arbitraire (garanties de stabilité). D'après le décret de 1872, les arrêtés de nomination et de révocation du maire étaient obligatoirement soumis à l'approbation préalable du gouverneur qui pouvait les annuler ou en suspendre l'exécution. Dans la réalité, cette situation continuait d'échapper à l'autorité de tutelle; le maire restait souverain dans la matière. Jusqu'à la loi instituant le code du travail (1952), aucune mesure de protection du personnel communal outre-mer ne fut prise. Ce dernier continuait de connaître une relation de forte dépendance à l'égard du maire.

Nombre de conditions semblaient réunies pour rendre la gestion de la commune dépendante et défaillante, d'autant plus que les querelles de procédure jouaient dans toute leur vigueur. Les compétences et la marge d'autonomie municipales étaient par conséquent considérablement limitées.

CHAPITRE II. LA QUERELLE ET LA PERTE DES ATTRIBUTS DE LEGITIMITE: GESTION MUNICIPALE DES SERVICES PUBLICS ET DESSAISSEMENT DE LA COMPETENCE POLITIQUE (1924-1932)

Par *attribut de légitimité*, il faut entendre les attributions qui donnaient une certaine autonomie de décision et de gestion au maire et au conseil municipal à l'égard du pouvoir central et qui leur permettaient réellement de prendre part et de faire preuve d'esprit d'initiative dans le cadre communal à administrer.

La question des attributions donna lieu à des discussions passionnées. L'administration centrale tenait à son rôle, à ses prérogatives et le pouvoir municipal réclamait toujours plus de liberté, plus de vie locale. En réalité, les progrès ne s'étaient guère manifestés qu'en matière d'élection des autorités locales et d'organisation municipale. En fait d'attributions les progrès furent seulement apparents. Trop d'importance avait été accordée à la question du recrutement municipal, d'élection, et trop peu à la détermination précise et au développement des attributions municipales surtout en matière de budget. Des attributions à défendre, des intérêts à régler étaient la première condition de tout pouvoir local. Y eut-il élection partout, si l'administration centrale absorbait le pouvoir local dans tous ses détails, on ne voyait pas trop à quoi servaient les élus.

I. SUR L'INTERVENTION COMMUNALE EN MATIERE ECONOMIQUE: UNE LECTURE DES DISCUSSIONS D'ECOLES EN METROPOLE

Si l'on était à peu près d'accord sur la nécessité de la réforme des communes, des circonstances en entravaient la réalisation. La crise financière de 1926 en France et un gouvernement d'union nationale fort politiquement et doté de pouvoirs larges permirent de trancher cette question ¹. La charte communale de 1884 se trouva profondément remaniée par le décret du 5 novembre 1926.

¹ Sur cette question, voir BERNSTEIN S. - MILZA P., 1990, *Histoire de la France au XXème siècle (1900-1930)*. Bruxelles, Editions Complexe, chap. VII. "crises financières et prospérité économique (1919-1929)", pp. 355-395.

Parmi les dispositions de la nouvelle réglementation, une innovation particulièrement importante fut introduite et mérite de retenir l'attention. Elle permettait à l'action municipale de se porter sur de nouveaux objectifs. Ce texte dit:

"Les communes pourront intervenir par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans les entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet le fonctionnement des services publics (...) ou la réalisation d'améliorations urbaines" ²

L'intervention de la commune dans le domaine économique sous forme d'entreprises municipales se trouvait autorisée. Néanmoins elle soulevait des questions:

- la commune pouvait-elle à son gré imiter les particuliers c'est-à-dire faire, comme eux, des actes de commerce ou des opérations industrielles dans un but lucratif?
- une fois le service créé dans les limites de sa compétence, elle devait pouvoir à son organisation. Suivant quel procédé, quelle forme?

L'extension de compétence nouvellement reconnue aux communes était grosse de conséquences en ce sens qu'elle risquait de porter de graves atteintes au régime économique, à la liberté de commerce, à la libre concurrence. Jusqu'à quel point pouvait-il être question de création, d'organisation de services communaux à caractère commercial ou industriel sans heurter la notion de service public? On passait de la commune, organisme administratif, organisme de plus en plus politique, à la commune, centre d'intérêts économiques. Cette politique en faveur de l'extension des libertés locales suscita beaucoup de controverses et d'ardentes polémiques que nous retrouverons outre-mer, à Rufisque, lors des débats du conseil municipal. Sans entrer dans les détails, il ne me paraît pas inutile de discuter les arguments des partisans et adversaires de la municipalisation des services communaux, à partir de la loi

² cité par REVEL G., 1928, *L'extension de la compétence des communes en matière économique*, thèse pour le doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Lille, p. 10.

municipale de 1884 pour mieux cerner la réalité de cette action au Sénégal, plus précisément à Rufisque.

Pour combattre le municipalisme, des dispositions tels les articles 61 ("Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune"), 68 (énumère les affaires communales particulièrement importantes), 133 et 134 (énumèrent les recettes du budget de la commune) de la même loi furent évoquées.

Dans l'article 68, il n'était fait aucune allusion aux exploitations municipales; on pouvait donc déduire du silence de ces textes que le conseil municipal ne pouvait s'occuper que des services expressément visés par la loi. Les articles 133 et 134 ne prévoyaient pas les bénéfices. Il semble que la concession ait voulu être imposée comme forme d'exploitation des services communaux. Et sur ce point précis, les édiles rufisquois s'y opposèrent fermement (*cf. infra.*). En l'absence d'un texte formel dérogeant à cette volonté, les exploitations en régie ne pouvaient être tolérées. Si le conseil municipal exploitait directement une entreprise à caractère commercial, sa délibération était nulle car portant sur un objet étranger à ses attributions. Or la loi de 1884 avait créé un état de fait nouveau par sa volonté de rendre plus effective la liberté communale: elle rendait exécutoires de plein droit les délibérations réglementaires et apportait une série de dérogations à ce droit commun par la soumission de certaines délibérations à la nécessité d'une approbation de l'autorité supérieure. Quant aux articles 133 et 134, tout en autorisant la concession, ils n'y astreignaient pas la commune. Il faut cependant rappeler qu'au cours du XIX^{ème} siècle, le mode ordinaire d'organisation des services communaux était la concession³. Pour éviter la répétition de cette situation confuse dont les communes françaises avaient du mal à se départir, les articles 61 à 68 n'avaient pas été promulgués dans la colonie du Sénégal. La question était réglée... même si elle ne faisait pas avancer d'un pas le problème.

³ Ceci est corroboré par l'article 133 de la loi de 1884 qui constate parmi les revenus de la commune les produits des concessions. Cette absence de fonction économique est également attestée par l'absence d'une direction autonome, d'un budget séparé et d'une comptabilité autonome.

Quittons le camp des adversaires des libertés communales pour celui de leurs défenseurs. Ceux-ci tenaient pour principe: tout ce qui n'est pas défendu est permis. Par conséquent, rien ne défendait aux communes d'entreprendre des opérations industrielles ou commerciales, d'avoir en un mot une capacité identique à celle des particuliers, de poser le principe de l'égalité des droits ou des pouvoirs. La commune possédait des armes terribles comme la contrainte réglementaire, la contrainte fiscale pour exercer à son profit un monopole de fait et ruiner ses concurrents.

En général, le Conseil d'Etat était hostile aux entreprises des communes pour des motifs économiques: défaut d'aptitude commerciale des municipalités, absence de toute habileté commerciale, manque d'habitude des spéculations, risques de pertes, aléa des spéculations. Les influences politiques étaient également des considérations qui joueraient un grand rôle dans l'administration de la régie municipale et pourraient en fausser le mécanisme. La politique poussait aux questions de personnes, des places ou des postes seraient donnés ou refusés pour des motifs politiques et non pour des raisons de capacité, d'intelligence ou d'expérience. A cette incompétence pratique, le Conseil y ajouta l'incompétence juridique: la compétence économique (opération commerciale ou industrielle) n'entraîne pas dans les attributions légales de la commune et constituait une modification de la liberté de commerce et de la libre concurrence. Une régie ne pouvait se constituer que lorsqu'un service d'utilité publique jugé indispensable n'était assuré par aucun autre moyen.

Que conclure de là sinon que le municipalisme était essentiellement pragmatique; c'était une conception de politique pratique à laquelle on pouvait aboutir à partir de points de vue théoriques les plus différents. Les doctrines passaient après les nécessités⁴.

Quelle fut l'expérience vécue au Sénégal par la commune de plein exercice de Rufisque?

⁴ La ville de Tunis avait municipalisé tout son réseau de tramway dès la fin de l'année 1901. Voir BOUVIER P., 1907, *op. cit.*, p. 6.

II. REGIE OU CONCESSION ⁵? UNE QUESTION PERMANENTE ET PASSIONNEE DES SEANCES DU CONSEIL MUNICIPAL DE RUFISQUE

Non promulguée au Sénégal, la loi du 28 décembre 1926 sur les régies municipales et la participation des communes aux entreprises privées ⁶ n'empêcha pas la question du mode d'exploitation des services publics de se poser avec une acuité particulière à Rufisque. Les communes de plein exercice du Sénégal continuaient à fonctionner selon les règles arrêtées par le décret du 10 août 1872.

Municipaliser un service communal, c'est décider, au point de vue de son organisation, que ce service sera exploité en régie directe. La régie directe suppose que l'administration est son propre entrepreneur, qu'elle gère, suivant ses propres méthodes, avec son propre personnel, de ses propres deniers, bref qu'elle exploite, à ses risques et périls, sous sa responsabilité. La régie avait été autorisée suite à la défection de l'initiative privée (compagnie concessionnaire) et la modification par les autorités municipales du mode d'exploitation. Parmi les causes qui poussèrent Rufisque à municipaliser ses services d'eau et d'électricité:

- le désir légitime d'éviter la fréquence des difficultés et les procès continuels qui naissaient des concessions,
- les préoccupations sociales (réductions accordées pour les fournitures d'eau et d'électricité).

L'argument d'ordre fiscal, à savoir les besoins financiers, fut-il une des causes de la municipalisation à Rufisque? L'examen des recettes et des dépenses d'eau et d'électricité l'infirmes (tableaux n° 24 et 25). Toutefois la marche des dépenses communales, notamment les dépenses obligatoires toujours croissantes, la baisse des exportations d'arachides et des recettes de la taxe decauville, la suppression de l'octroi municipal, principale source de revenus

⁵ La concession est la convention conclue entre la collectivité administrative, ici le conseil municipal et un particulier ou une société (la C.E.S. puis la C.E.E.O.A.) pour l'exécution du service, pour une durée limitée et suivant certaines conditions. Le concessionnaire, en assurant les frais d'organisation et de fonctionnement, se rémunère au moyen de prix payés par les usagers du service.

⁶ ANSOM, *Affaires politiques*, c. 2517 d. 3, *Administration municipale*.

Tableau 24: ECLAIRAGE DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1922-1932) (en francs constants)

Années	Recettes	Dépenses
1922	136.500	
1923		
1924		
1925		
1926	156.000	459.680
1927	212.027	673.162
1928	209.165	477.907
1929	196.938	283.656
1930	40.600	71.224
1931		681.454

Par délibération du Conseil Municipal du 25 septembre 1933, la distribution publique d'énergie électrique à Rufisque est concédée à la Compagnie des Eaux et Electricité de l'Ouest Africain(C.E.E.O.A.).

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1922-1931).

Tableau 25: ALIMENTATION EN EAU DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1926-1943) (en francs constants)

Années	Recettes	Dépenses	Subventions de la colonie
1925			135.000
1926	63.197	368.680	104.000
1927	97.242	782.837	111.000
1928	82.500		110.000
1929	99.101	391.694	0
1930	79.204	381.321	0
1931	106.122	337.649	
1932			
1933			
1934	78.000		
1935	126.000		
1936	112.500	5850	
1937	119.700	4446	
1938			
1939			
1940			
1941	160.662		
1942	367.287		
1943	586.142		

En 1931, la mention "Subvention pour alimentation en eau" disparaît de la nomenclature budgétaire.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1943).

suggèrent que les services municipalisés puissent répondre à un besoin d'argent. A Rufisque, la municipalité décida de substituer le but social au but financier. Détenait-elle les moyens de sa politique, notamment en ce qui concerne la régie d'eau qui reposait sur des considérations d'hygiène et de santé publique et ne pouvait être gérée avec esprit de lucre? ⁷ Service à donner au meilleur prix car répondant aux besoins essentiels et aux nécessités de la vie citadine, la municipalité de Rufisque n'y chercha pas des ressources.

X A. L'alimentation en eau

Rufisque était alimenté en eau potable depuis le début du siècle au moyen d'une usine à vapeur sise à 9 km au nord de la ville à partir de 18 puits situés en bordure du marigot de Sangalkam. L'eau était refoulée dans le réservoir de Keur-Diallo à mi-chemin de la ville et Sangalkam au moyen d'une conduite qui amenait l'eau par gravité au réseau de la ville. Le terrain argilo-marneux était soutenu par un sous-sol imperméable qui emmagasinait les eaux de pluie drainées par les pentes convergeant au pied d'une sorte de cuvette. Les pompes prélevaient une moyenne de 600 mètres-cubes d'eau par jour, quantité insuffisante pour les besoins en eau de la population d'autant plus que seul un tiers (200 mètres-cubes) profitait réellement aux habitants pour leur usage personnel, le second tiers était absorbé par le Dakar-Saint-Louis, le camp des Tirailleurs, l'usine électrique, la Compagnie de Remorquage; le dernier tiers était perdu par les nombreuses fuites du réseau de distribution. Les besoins de la population augmentaient constamment et le montant des travaux était évalué à 10 millions de francs ⁸.

⁷ Rappelons que Rufisque connaissait depuis 1925 un cycle d'épidémies (cf. tableaux 5 et 6, *supra*). En Europe, et notamment en Angleterre (Liverpool, Manchester, Birmingham), les régies d'eau étaient généralement déficitaires et gérées à perte. Voir BOUVIER P., 1907, *op. cit.*, pp. 10-13; MIMIN P., 1911, *op. cit.*, pp. 124-127.

⁸ ANS Fonds Ancien, 3D, commune de Rufisque, *alimentation en eau. Lettre du lieutenant-gouverneur du Sénégal au maire de Rufisque datée du 31 août 1925.*

La mise en concession de l'alimentation en eau de Rufisque, précisément de l'usine de Sangalkam, souhaitée par le Gouvernement Général, avait pour objet de parer à l'important déficit provenant de l'exploitation de ce service. Le conseil municipal à l'unanimité de ses membres s'y opposa ⁹. Le Conseil Colonial avait voté un crédit de 2,3 millions de francs destiné à améliorer les conditions de distribution d'eau douce à Rufisque. Il semblait inopportun d'envisager ladite concession, la commune ayant intérêt à disposer de la dotation. Le projet de cession fut donc rejeté. Un bras de fer s'engagea avec le gouverneur de la colonie, le Conseil Colonial ayant admis le principe de cession de l'alimentation en eau de Saint-Louis à une entreprise. Rufisque ne pouvait être en reste. Le gouverneur exigea immédiatement une convocation du conseil municipal en session extraordinaire pour revenir sur son vote. Etranglée par un budget exsangue suite à la baisse des activités économiques (graphique n° 4) ¹⁰, ne disposant plus de fonds libres et souhaitant bénéficier de crédits pour des opérations d'urgence, l'assemblée municipale revint sur sa décision en posant comme contrepartie:

- "- le maintien du personnel,
- l'établissement de bornes-fontaines supplémentaires dans les quartiers de la ville,
- la réfection préalable du réseau d'alimentation et pour ce faire le recrutement de la main-d'oeuvre sur place" ¹¹.

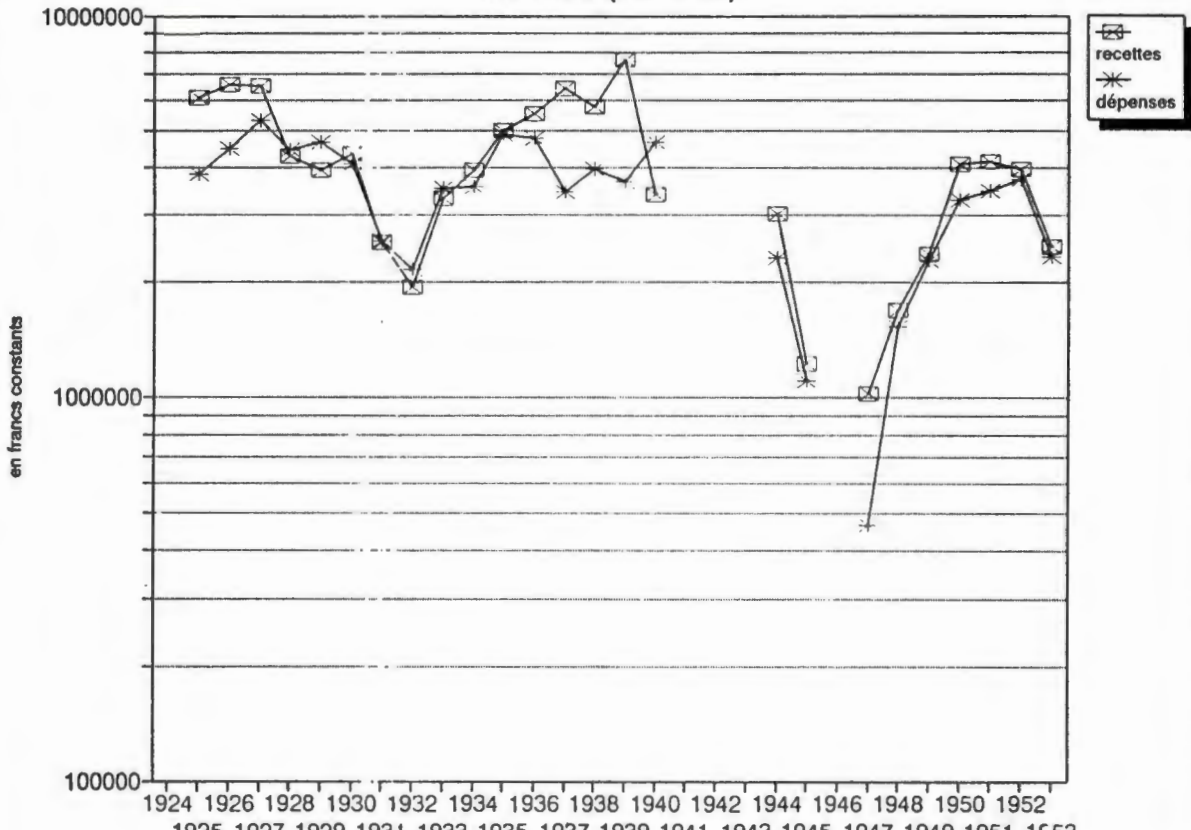
La concession tant redoutée par les édiles pouvait amener la compagnie privée à relever le tarif des abonnements pour éviter tout déficit, augmentation qui se traduirait par un surcroît de charge pour la population. Elle avait comme avantage un allègement notable des charges communales.

⁹ ANS, Fonds Ancien, 3D, *op. cit.*, extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 16 août 1932.

¹⁰ Recettes (1931-1933): 2.540.700; 1.943.509; 3.313.871 francs constants. Dépenses (1931-1933): 2.568.735; 2.167.343; 3.537.326 francs constants.

¹¹ ANS, Fonds Ancien, 3D, commune de Rufisque, extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 1er octobre 1932.

GRAPHIQUE 4 RECETTES ET DEPENSES DE LA COMMUNE RUFISQUE (1924-1953)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1924-1953)

B. L'éclairage électrique

Face aux harcèlements de la tutelle, l'opinion du conseil municipal ne fut pas unanime quant à l'avenir à réserver à ce service. D'accord à l'origine sur le caractère social à donner à ce service public, les querelles partisans sapèrent par la suite l'acquis antérieur. Régie ou concession? Depuis l'installation de la nouvelle équipe municipale en mai 1925, la question de la concession du service à la Compagnie d'Electricité du Sénégal (C.E.S.), sise à Dakar, était pendante. Le conseil municipal proposa d'acheter le courant de Dakar à l'entrée de la ville, à Tiokho, et de le céder aux particuliers rufisquois par ses soins ¹². Le Service des Travaux Publics de la colonie du Sénégal, entra en pourparlers avec la C.E.S., qui desservait Dakar, dans le but d'arrêter les bases d'un accord tendant à concéder à cette firme la production de l'énergie électrique nécessaire à la ville de Rufisque. Il exigea ensuite la cession complète: le système de régie directe devait être définitivement abandonné. La municipalité de Rufisque n'offrait plus les garanties quant à l'entretien du réseau, la sécurité et l'application régulière des tarifs. Le projet Gallois (du nom de l'agent-voyer de Rufisque) de réfection de l'usine fut définitivement abandonné en octobre 1926 ¹³. La commune de Rufisque concédait en mai 1928 à la C.E.S. l'exploitation du réseau d'énergie électrique. La compagnie concessionnaire s'occupait de la production et de la fourniture du courant, l'entretien et le remplacement des appareils d'éclairage des voies publiques. La commune de Rufisque conservait la concession qui lui avait été accordée par la colonie du Sénégal de la ligne haute tension reliant Rufisque à l'usine de Sangalkam.

Cette convention de 1928, discutable, laissait en suspens des questions importantes, notamment l'éclairage des villages indigènes de Rufisque et le sort des ouvriers de l'usine de Sangalkam qui pouvaient craindre pour l'emploi occupé au moment de la prise de service de la compagnie concessionnaire. Les propositions du conseil municipal (emprunt, modifications à

¹² Cette régie intéressée était une proposition de la minorité diogniste du conseil municipal.

¹³ ANS, Fonds Ancien, 3D, *op. cit.*, extraits des délibérations du conseil, séance du 24 février 1926.

l'usine de Sangalkam et dans les lignes électriques) avaient peu de chances d'obtenir satisfaction; l'assemblée municipale était trop déchirée par ses divisions. Peu à peu, l'idée fit son chemin que la concession était la seule issue possible, vu le refus d'approbation du gouverneur Jore de tout procédé visant à l'acquisition de matériel de remplacement. Le conseil municipal avait adopté dans sa délibération en session ordinaire du 23 mai 1928 le projet de concession par 9 voix contre 4 ¹⁴.

Le parti diagniste, minoritaire au sein du conseil municipal, s'était opposé avec véhémence au retour de la concession proposé par la majorité mauriciste. Faisait-il preuve de sincérité ou usait-il d'une simple manoeuvre politicienne? J'opte pour la deuxième idée. L'objectif du clan diagniste au sein de l'assemblée municipale ¹⁵ était de faire échouer tous les projets de Maurice Gueye afin de le démettre de sa fonction de premier magistrat municipal de Rufisque. Pour preuve, après sa révocation en fin janvier 1929, ce sont les partisans de Blaise Diagne revenus à la tête de la municipalité avec Ibra Seck qui, par délibération du 28 février 1930, votèrent l'autorisation à accorder à la C.E.S. de passer à la Compagnie des Eaux et Electricité de l'Ouest Africain (C.E.E.O.A.) ¹⁶ l'exploitation du réseau de distribution d'énergie électrique à Rufisque; les deux compagnies avaient fusionné entre elles le 28 novembre 1929 en conservant l'appellation de C.E.E.O.A. Après le décès d'Ibra Seck (septembre 1932), Maurice Gueye qui avait rallié le parti diagniste (fin mai 1931) afin d'assurer son retour à la mairie et le conseil municipal à l'unanimité entérinèrent la nouvelle convention entre la commune de Rufisque et le Gouvernement Général comme conséquence de l'octroi à la C.E.E.O.A. de la concession ¹⁷ (cf. Annexes). Celle-ci devait expirer, comme celle de la commune de Dakar, le 31 décembre 1969 avec remise de toutes les installations publiques.

¹⁴ Ibra Seck, Magoumba Ndiaye, Amadou Déthié Sarr et Mamadou Mbengue.

¹⁵ Aux opposants à la délibération du 23 mai 1928 s'étaient ralliés plus tard Alioune Mbengue et Abdoulaye Diagne. Cf. ANS, Fonds Ancien, 3D, commune de Rufisque, *op. cit.*

¹⁶ Lettre du lieutenant-gouverneur du Sénégal Beurnier à Ibra Seck maire de Rufisque datée du 7 février 1930. Luc à la délibération du conseil municipal, séance du 28 février 1930.

¹⁷ ANS, Fonds Ancien, *op. cit.*, extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 25 septembre 1933.

C. Habitations à bon marché et pharmacie municipale

Le problème de la construction se posait sous une forme quelque peu particulière. C'est pour faire face à ce problème que le Gouvernement Général avait étudié la création d'un office d'habitation à bon marché destiné à faciliter par des prêts à long terme la construction de terrains urbains. La municipalité de Rufisque avait tenté dès 1920 sur l'initiative de son maire diagnoste Galandou Diouf de lancer un programme d'habitation à bon marché. Elle était particulièrement intéressée par cette question; des études auprès de sociétés privées françaises avaient été engagées ¹⁸. Le souci de faire disparaître la menace des épidémies avait mis au premier rang des préoccupations l'assainissement méthodique des quartiers par la disparition progressive des constructions insalubres et leur remplacement par des maisons en dur répondant aux exigences de l'hygiène. La réalisation de ce plan nécessitait des sommes considérables dépassant toutes les possibilités budgétaires de la commune. L'importance des dépenses à engager pour de telles constructions et nécessitant un emprunt fut sans doute à l'origine de l'échec du projet.

Quant à l'expérience de la pharmacie municipale, elle n'eut pas lieu; le conseil municipal et le pharmacien privé, Durand, ne s'étant pas entendus sur les conditions de la cession de l'officine à la commune. Ce type de régie municipale avait peu de chance d'emporter les faveurs de l'administration qui, au-delà de la distinction nette qu'elle faisait entre la fonction administrative et la fonction économique de la commune, y voyait un outil électoral pour une commune indifférente aux bénéfices et peu sensible aux pertes.

¹⁸ Le Conseil Privé du Sénégal avait rejeté dans sa séance du 20 septembre 1920 le crédit de 30.000 francs voté par le conseil municipal de Rufisque dans sa séance du 16 septembre 1920 pour "frais de mission, d'études et projets des constructions à bon marché". En séance extraordinaire du 23 octobre 1920, les édiles rufisquois étaient revenus sur cette question et avaient voté un nouveau crédit de 30.000 francs, après avoir pourvu à toutes les dépenses obligatoires du budget de l'année 1920. In ANS, Fonds Ancien, *op. cit.*

III. SOUCI SOCIAL OU SOUCI BUDGETAIRE? QUEL RESULTAT ATTEINT? SIGNIFICATION DE L'ENTREPRISE MUNICIPALISTE

Dans sa tentative de gérer les services publics, la municipalité de Rufisque dut choisir entre le but financier et le but social. Il semblait bien difficile d'assurer le bon fonctionnement d'une entreprise industrielle communale en portant autant d'intérêt à l'un et à l'autre, et l'orientation de la gestion en était très différente suivant les tendances économiques de la municipalité. Ce que l'on donnait à l'intérêt social était pris sur l'intérêt fiscal et réciproquement¹⁹.

N'eut-il pas mieux fallu pour le conseil municipal choisir le système de la régie intéressée? Ce procédé permettait à la ville de participer aux bénéfices procurés par le monopole municipal sans faire courir de danger aux finances communales, les pertes éventuelles n'ayant pas à être supportées par la commune. Mais y avait-il abandon effectif par le concessionnaire d'une part des bénéfices à la commune comme prix de son monopole? Nous en doutons, vu les procès et la résiliation des actes de concession²⁰.

La municipalisation était-elle une oeuvre sociale ou une ressource électorale? L'administration montra son hostilité à ce qu'elle considérait comme des services pouvant subir les contrecoups des événements politiques et électoraux. Parce qu'il tenait les cordes de la bourse, qu'il dressait les tarifs et fixait les salaires; parce qu'il approuvait, révoquait et blâmait, le conseil municipal gardait la haute main sur ces entreprises. Ce fut une des causes de la révocation de Maurice Gueye (régies d'eau et d'électricité). Sans prétendre la nier, cette raison nous semble insuffisante. La tutelle n'était pas préparée à accepter l'établissement d'entreprises commerciales et industrielles municipales d'autant plus que la loi sur les régies municipales

¹⁹ Une grande confusion prévalait entre dépenses d'intérêt général et dépenses communales. L'administration de la colonie, pour se dégager, avait aggravé les charges de la commune en lui imposant la consommation d'eau des troupes militaires stationnées ou en transit à Rufisque.

²⁰ Maître Lamine Gueye, docteur en droit depuis 1922, défendit au cours des années 20 les intérêts de la municipalité "mauriciste" (1925-1929) avec un traitement fixe de 5.000 francs payable par trimestre. Cf. ANS. Fonds Ancien, *op. cit.*, extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 20 novembre 1926.

n'avait pas été promulguée au Sénégal. En 1920-1921 et en 1927, elle s'était opposée à deux projets municipaux (projets des agents-voyers Abadie et Couteau) pour "*erreurs manifestes*". Le gouverneur général de l'A.O.F., Carde, qui poursuivait avec succès la réalisation d'un programme économique en faveur de Dakar voyait d'un mauvais oeil le développement de Rufisque, situé à 30 km de la capitale fédérale.

A y voir de plus près, le vrai problème était la fonction assignée à la commune de plein exercice. Ce n'était pas à cause d'une organisation mauvaise ou incomplète que le principe même de l'intervention gisant à la base de cette organisation devait être rejeté. Il s'agissait seulement de savoir si certaines régies pouvaient s'accommoder de procédés de gestion administrative. De l'absence d'organisation économique, la tutelle ne pouvait conclure à l'absence de fonction économique. Au Sénégal, la fonction communale était administrative. Actions solidaires et indivisibles, la fonction économique et la fonction administrative avaient été différenciées, séparées, compartimentées. Cette fonction définie par l'ordre colonial fut lourde de conséquences après 1945 et perdura au lendemain de l'indépendance.

Derrière le droit, il y avait la vie sociale. La municipalisation des services publics s'embarrassait peu de considérations théoriques. "Doctrines" aux principes généraux, aux contours parfois mal définis, elle était éminemment pratique, utilitaire. Il n'y avait donc pas de solution de principe, rigide, générale, universelle. Il n'y avait que des solutions variées, adaptées aux nécessités sociales et économiques de l'endroit où s'exerçait cette municipalisation. Cette réalité ne fut pas prise en compte par la tutelle. Fervent de la méthode juriste, orthodoxe, habitué à systématiser, le pouvoir central ne s'arrêtait pas sur les questions d'opportunité, de fait. Or les solutions valables en métropole n'étaient vraies que dans une certaine mesure et prêtaient à des répliques également vraies au Sénégal. L'art de gouverner, nous semble-t-il, était l'art de savoir choisir entre des inconvénients.

Toute la question était de savoir au profit de qui existerait le monopole: monopole de la commune ou monopole d'une compagnie? Très souvent, il était reproché au conseil municipal de tracasser, par des injonctions et taxations de toutes sortes, les commerçants, de vouloir rompre l'égalité économique entre concurrents, d'avantager certains individus plus influents. Cette situation était identique dans le cas d'un concessionnaire; le principe qui subsistait théoriquement que la concession était le meilleur remède pour les services de la ville de Rufisque était dans les faits considérablement diminué.

Incohérence dans les solutions, insuffisance dans les motifs quand il y avait interdiction pour la commune d'exercer un commerce ou un service résumaient la pratique administrative.

IV. LA QUESTION FONDAMENTALE DES ATTRIBUTIONS. DES PROGRES APPARENTS AU REcul: HYGIENE ET SALUBRITE, PETITE VOIRIE ET POLICE MUNICIPALE

Plusieurs lois depuis 1884 avaient prescrit à l'autorité centrale de se substituer au maire dans le cas où celui-ci se refuserait ou négligerait de s'acquitter de sa mission, notamment le maintien de l'ordre, de la sécurité et de l'hygiène publiques. Par des précautions appropriées, le maire devait prévenir les accidents et les fléaux calamiteux, pourvoir d'urgence aux mesures d'assistance et de secours et, s'il y avait lieu, provoquer l'intervention de l'administration supérieure. Le maire était également chargé de veiller à tout ce qui intéressait la salubrité publique, d'assurer la prévention des maladies contagieuses et épizootiques.

La situation de la ville de Rufisque au point de vue de l'hygiène publique était peu satisfaisante au milieu des années 20: banlieue traversée par une route rétrécie, accès dans la ville par un quartier non classé dans la zone urbaine (Tiokho), tas d'ordures, caniveaux d'eau stagnante, terrains vagues non clôturés servant de dépôts d'immondices... Cet état était imputable à trois causes ayant une interdépendance étroite. Sans revenir sur les mauvaises conditions topographiques de la ville décrites plus haut (cf. Chapitre I *supra*), je m'intéresserai aux deux autres facteurs, d'ordre individuel et technique.

Les règlements sanitaires étaient difficilement observés à Rufisque et les sanctions prises par le Service d'hygiène demeuraient inopérantes, les pénalités sous forme d'amendes restaient la plupart du temps sans efficacité par suite des difficultés de recouvrement. Ce phénomène est observable aussi bien au sein de la population africaine qu'européenne où l'application des sanctions était plus délicate ²¹. Quant aux prestations des services municipaux de nettoyage et d'enlèvement des ordures, elles étaient déficientes vu le matériel en usage qui ne répondait plus aux besoins d'une agglomération de l'importance de Rufisque. L'enlèvement des ordures ménagères se faisait à l'aide de wagonnets decauville poussés à bras qui ne pouvaient circuler dans toutes les rues de la ville et étaient d'une manoeuvre trop lente pour assurer l'enlèvement avec la rapidité voulue. Le personnel de 25 manoeuvres qui aurait suffi aux besoins avec un matériel acceptable ne pouvait y faire face.

Face à cet ensemble de conditions d'hygiène défavorables, le Service d'Hygiène suggéra la coordination des services (d'hygiène et de police) par l'établissement à Rufisque d'une autorité auprès de laquelle le service d'hygiène pourrait exercer efficacement son rôle de conseil technique en matière de salubrité publique. La présence sur place d'un haut fonctionnaire, délégué du gouverneur de la colonie, ayant sous son autorité directe les services d'hygiène, de police et de voirie pouvait réaliser la coordination des différents services non municipaux et agir avec une autorité suffisante sur les pouvoirs élus. L'amélioration matérielle la plus urgente à réaliser était le remplacement des wagonnets utilisés pour l'enlèvement des immondices par des camions automobiles capables d'assurer le service avec la rapidité voulue. Les diverses sommations de l'administration centrale pour amener le conseil municipal à appliquer strictement les règlements d'hygiène ou à les compléter en cas d'insuffisance ne furent suivis d'aucun effet. L'exécution des mesures analogues prises à l'endroit des municipalités de Dakar et Saint-Louis se faisait pressante si l'autorité municipale n'allait pas dans le sens des

²¹ Le médecin-major Huot, chargé du Service d'Hygiène de la ville de Rufisque dans une lettre du 18 mars 1926 adressée au médecin-inspecteur général des services sanitaires et médicaux de l'A.O.F. se plaint d' *"un certain relâchement de la population européenne à qui il (était) difficile de réserver l'application de sanctions effectives"*. ANS, 3G1 2-17. *Régime municipal. Préparation du décret du 25 janvier 1927.*

améliorations indiquées par les services techniques de l'hygiène. L'activité économique à Rufisque et la proximité de Dakar intéressaient au premier chef l'avenir de la colonie.

A la suite des épidémies de peste et de fièvre jaune qui s'étaient déclarées et de la multiplicité des foyers d'infection, Rufisque était placé le 21 janvier 1927 sous le régime de l'observation sanitaire. Le décret du 25 janvier, modifiant le décret du 25 avril 1889 rendant applicables au Sénégal certaines dispositions de la loi du 5 avril 1884, enlevait au maire de Rufisque les attributions d'hygiène et de salubrité publique pour les confier à un administrateur désigné par le lieutenant-gouverneur. Ce texte enlevait au maire les attributions concernant les mesures à prendre en vue de prévenir les maladies transmissibles et d'assurer la salubrité des habitations. Le soin d'assurer la propreté et l'assainissement des voies publiques (balayage, arrosage, enlèvement des ordures) continuaient à relever de l'autorité municipale. Mais pour assurer efficacement la protection de la santé publique, l'administration reçut à Saint-Louis et Rufisque les attributions de petite voirie et de police municipale (décret du 15 novembre 1927, promulgué au Sénégal le 15 octobre 1928) ²². Un arrêté du 27 avril avait institué une délégation du gouvernement du Sénégal à Rufisque confié à un administrateur qui exerçait la police, contrôlait la salubrité publique et surveillait la comptabilité municipale (cf. Annexes).

Les maires de Saint-Louis et Rufisque protestèrent contre l'application du décret du 15 novembre 1927 en refusant de voter le budget primitif de 1929 durant la session ordinaire de novembre 1928. La menace de dissolution du conseil municipal ne les avait nullement inquiétés puisque la mise en place de la délégation municipale ne pouvait excéder deux mois. Or les prochaines échéances municipales étaient fixées à mai 1929. Les pourvois en Conseil d'Etat intentés par Guillabert (Saint-Louis) et Maurice Gueye (Rufisque) furent rejetés par décision du 3 février... 1932. Il est à préciser que le maire diagnoste Ibra Seck s'était désisté en juillet 1930 de l'instance engagée par Maurice Gueye, révoqué, tandis que Maître Paul Vidal, maire

²² ANS, 3G1 2-17, *op. cit.*, application du décret du 15 novembre 1927.

de Saint-Louis avait retiré sa protestation sous les pressions de Blaise Diagne. Toutefois le désir de recouvrer les anciennes prérogatives municipales n'était pas une idée morte.

Au XXVIIIème congrès annuel de l'Association des Maires de France (juillet 1937), Galandou Diouf, député du Sénégal et maire de la commune de Rufisque (élu en mai 1935) introduisit une motion réclamant l'autonomie administrative des municipalités de Dakar, Rufisque et Saint-Louis par le retour des attributions qui leur avaient été enlevées²³. Des arguments jouaient en sa faveur. Les municipalités s'étaient acquittées de leurs dettes: Dakar, 11 millions; Rufisque, 3 millions²⁴ et Saint-Louis, 2,5 millions²⁵. N'était-il pas légitime que ces municipalités votassent des crédits pour les travaux publics, la réfection des routes, le nettoyage, l'enseignement et la police et eussent un droit de regard sur l'affectation réelle des dites sommes? La période diagniste antérieure avait été marquée par des demandes de crédits imposantes qui avaient servi à l'entretien d'agents électoraux et à la création de caisses occultes, abus que l'administration, loin de s'y opposer, avait tolérés voire encouragés. En réalité, l'octroi d'un régime d'autonomie des communes de plein exercice du Sénégal dans le cadre de la loi métropolitaine était difficile voire impossible.

La limitation du pouvoir, sur le plan des institutions municipales sous un régime de suffrage universel, où la collectivité communale choisissait elle-même par voie de scrutin public ceux qui avaient mission de la représenter, de l'administrer, de gérer et de défendre ses intérêts, cette limitation de pouvoir posait problème. A quelles considérations véritables obéissait la décision d'ôter aux édiles sénégalais l'usage des pouvoirs dont il s'agit?²⁶ Les constatations de

²³ Cette pétition avait été appuyée par Marchandeaup, député-maire de Reims et les maires de Saint-Louis et Dakar. Lamine Gueye, conseiller à la Cour d'Appel de Dakar, avait également fait des interventions auprès de ses camarades socialistes, Moutet et de Coppet.

²⁴ 4.504.204 francs constants entre 1934 et 1937. Cf. *infra* tableau n° 21.

²⁵ ANS, 3G1 3-17, Régime municipal. *Extension du régime municipal. Projets et démarches diverses (1932-1938)*.

²⁶ Le journal, *La Presse Coloniale*, anima une formidable campagne contre le retour des attributions enlevées aux municipalités sénégalaises, en dénonçant les plus minimes manquements dans l'observation de l'hygiène urbaine. Elle engagea dans ses colonnes une polémique avec la "plus haute personnalité indigène du Sénégal", Galandou Diouf (cf. page suivante: "Une question grosse de conséquences").

fait, les motifs circonstanciels justifiaient-ils tout? Comment relever de ce statut de minorité la commune de plein exercice? L'amélioration des méthodes de gestion municipale, singulièrement le souci de payer les dettes laissées par les exercices antérieurs était un motif de poids. Les raisons qui firent enlever aux maires des communes de plein exercice pour les confier au gouvernement local les attributions dont ces magistrats municipaux avaient été à l'origine investis en matière d'hygiène, de police et de voirie étaient plus profondes. Elles se rattachaient intimement à la structure administrative propre de l'ensemble de la colonie mise en place par l'administration et ne pouvaient conduire qu'à des avatars.

L'organisme municipal du Sénégal était placé dans une position nécessairement différente de celles où se trouvaient les communes de la métropole. Au Sénégal, les communes n'occupaient qu'une parcelle infime du territoire et le nombre total de leurs ressortissants constituait un faible pourcentage de la population globale de la colonie. Elles apparaissaient comme des enclaves minuscules parmi l'immensité des sphères relevant directement et exclusivement de l'autorité administrative locale, seule responsable de l'ordre et de la sécurité, seule chargée d'assurer sur ce territoire les mesures de sauvegarde et de protection des personnes, des biens, de la santé publique. Les communes de plein exercice, dérogeant à cette réglementation, constituaient inévitablement une anomalie. Il n'était plus question de revenir à l'organisation initiale qui leur avait été concédée et qui les soustrayait à l'autorité directe du gouvernement local. La centralisation la plus étroite, la plus renforcée devait s'y appliquer.

La municipalité de Dakar constituait un cas à part en matière de police et de voirie. Dakar avait des caractères spéciaux qui ne découlaient pas du chiffre de sa population. Chef-lieu du Gouvernement Général, port de commerce à trafic intense, dépôt de combustibles, centre de lignes aériennes, point d'appui de la flotte de guerre, toutes ces conditions entraînaient l'institution d'une police d'Etat. L'administration centrale voulait soustraire aux contingences politiques le personnel de police, d'autant plus que les joutes électorales se caractérisaient par une certaine forme de violence. Un autre élément à mettre au compte du

Une question grosse de conséquences

Municipalités sénégalaises
ont-elles été habilitées

à appliquer la réglementation de l'hygiène ?

Au cours d'une conversation récente avec une haute personnalité indigène du Sénégal, il nous a été dit que le ministère serait bientôt sollicité aux fins de confier à nouveau aux municipalités des trois communes l'application de la réglementation de voirie et d'hygiène.

Sans conteste, la surveillance de l'évacuation des eaux stagnantes, celle du maintien de la propreté et de l'hygiène des communes sont bien du ressort des Conseils municipaux.

Mais, en l'espèce, dans nos colonies, où les plus minimes manquements dans l'observation de l'hygiène urbaine peuvent avoir des conséquences si graves, est-il opportun de donner à nouveau aux municipalités indigènes des prérogatives qu'il leur est difficile d'exercer, et qui leur ont été supprimées il y a dix ans.

En effet, la cruelle épidémie de fièvre jaune de 1927, qui précipitamment toucha effectivement les trois communes (à ce moment elles étaient 4 et Gorée paya comme les autres un lourd tribut à la malade) n'eût pas eu réelle d'autre cause profonde que l'observation des mesures indispensables en vue de la lutte contre les moustiques — et à cette époque les indigènes de Dakar eux-mêmes demandèrent à remettre au Service d'Hygiène une fonction qu'ils ne s'estimaient pas suffisamment armés pour remplir.

À Dakar, comme à Saint-Louis, comme à Thiès et à Fatick ou à Rufisque, dans tous les grands centres, l'Administration occupa cette charge. Et depuis 1927, grâce aux mesures qu'elle a fait prendre, la fièvre jaune a pratiquement disparu.

Est-ce que dix ans d'éloignement du danger ont fait oublier les centaines de morts de 1927, le port de Dakar sans trafic, — le Sénégal en quarantaine ?

Alors, si l'on pouvait donner l'assurance que les 112 municipalités sénégalaises ont répondu à un sens des exigences de l'hygiène égale à celle des questions électorales, on devrait faire encore toutes réserves pour revenir à l'ancien état de choses.

C'est en effet en vertu de la loi du 14 février 1902, que les municipalités furent habilitées à prendre toutes mesures utiles pour garantir la santé publique ; or, l'application pratique de cette loi a été en France un vaste échec du fait qu'elle demandait au Maire de sanctionner les manquements à la loi chez ceux qui l'avaient élu et étaient appelés à la réélire !

Mais, outre-mer, les conséquences de l'inapplication des règlements serait infiniment plus grave. Et c'est pourquoi — en face des dangers possibles — nous disons : attention aux retours d'épidémies, attention aux morts, aux quarantaines.

D'ailleurs, sur ce sujet brûlant, quel sera l'avis du Gouverneur général ? Seul, en l'espèce véritablement qualifié pour valider les conséquences d'une autorisation qui sera, dit-on, bientôt sollicitée ?

Et, si la question vient à être posée, quel sera l'avis du Département ?

refus d'un retour des attributions de police était le souhait de surveiller de plus près les étrangers, précisément les Levantins qui, bien que ne disposant pas du droit de vote, s'occupaient activement de la politique locale et intervenaient indirectement dans les scrutins par les fonds mis à la disposition des candidats. En ce qui concerne la voirie, il existait une voirie du Port de Commerce située dans les emprises du port de commerce et qui avait été créée au moyen des fonds d'Emprunt. Pour les autorités administratives, il n'était pas question de substituer une gestion municipale à la gestion du Port. Enfin la substitution d'entreprises aux régies et d'appel à la concurrence aux achats sur facture demeuraient des "conditionnalités" tout retour éventuel des attributions aux municipalités.

Aucune application n'était possible entre l'organisation propre au Sénégal et celle des départements métropolitains, où sur tout le territoire fonctionnaient les instances municipales, où tout était intégré dans une commune. Au Sénégal, l'adaptation aux conditions locales n'avait nullement été recherchée. Il suffit de se reporter aux rapports qui précèdent les décrets plaçant dans les communes du Sénégal les services d'hygiène, de police et de voirie, sous la direction du lieutenant-gouverneur, pour se rendre compte que c'étaient bien et avant tout des préoccupations de l'ordre qui avaient dicté ces mesures.

Le premier acte intervenu dans ce sens remontait en réalité au 6 mai 1918 ²⁷. Aux termes d'un décret pris à cette date, les attributions dévolues aux maires des communes de Dakar et Saint-Louis, en matière d'hygiène et de salubrité publique étaient exercées à Dakar par le délégué du gouverneur du Sénégal et à Saint-Louis par un fonctionnaire désigné par le gouverneur du Sénégal. Le rapport de présentation de cet acte législatif évoquait *"les difficultés parfois insurmontables"* qu'avait rencontrées *"l'autorité municipale dans l'exécution des mesures sanitaires reconnues les plus indispensables"* et indiquait que la réforme inscrite dans le décret était destinée à *"compléter utilement les mesures qui s'étaient déjà imposées en vue d'assurer avec efficacité la protection de*

²⁷ Le décret du 27 novembre 1924 créant la Circonscription de Dakar et Dépendances enlèvera à la commune de Dakar la police municipale et la voirie. Pour Saint-Louis, ce sera le décret du 15 novembre 1927. Cf. Annexes. *Hygiène, voirie, police: historique réglementaire.*

la santé publique"²⁸. Cette réforme répondait-elle à la sauvegarde des intérêts vitaux de la collectivité? Les faits prouvent le contraire. A Rufisque, lors des épidémies de peste, les quartiers indigènes furent durement touchés; autorités administratives et instance municipale ne s'accordèrent pas sur la meilleure manière de juguler le fléau. En fait, les progrès réalisés dans la mise en défense des agglomérations urbaines du Sénégal et les résultats obtenus dans la lutte menée contre les épidémies (peste et fièvre jaune) démontrèrent de la façon la plus éclatante le caractère orienté et séparé en faveur de la population européenne et des habitants de l'Escale. Jusqu'à la veille du second conflit mondial, cette querelle des attributions ne connut point d'évolution en dépit des protestations des édiles.

Hygiène et salubrité, petite voirie et police municipale étaient des attributions étroitement liées. Créer une route, percer une rue, c'était non seulement réaliser une nouvelle voie de communication, mais surtout assainir tout un quartier en assurant l'écoulement des eaux stagnantes par la construction de caniveaux et d'ouvrages appropriés²⁹. Dans sa réponse du 3 novembre 1938 au gouverneur général Geismar, favorable à une réforme de façade et qui lui demandait son avis sur un éventuel retour des attributions aux communes de plein exercice, l'administrateur de la Circonscription de Dakar, Louis Ponzio, précisait:

" Les municipalités sénégalaises étaient inaptes à gérer sainement les affaires communales." ³⁰

²⁸ Repris à son compte par l'administrateur de la Circonscription de Dakar, Louis Ponzio. In ANS, 3G1 3-17, *op. cit.*

²⁹ L'administration était réticente à remettre les pouvoirs de voirie car cette infrastructure avait été acquittée sur les crédits du budget général, du budget d'Emprunt ou des budgets annexes. le budget municipal ne participant que faiblement. Aucune raison ne pouvait donc justifier ce "don" sans contrepartie. Ou peut-être fallait-il que la municipalité remboursât?

³⁰ ANS, 3G1 2-17, *op. cit.*, lettre de l'administrateur de la Circonscription de Dakar au Gouverneur Général datée du 3 novembre 1938.

Au-delà de ce constat, il suggérait de leur "donner quelques satisfactions de forme susceptibles d'apaiser leurs revendications, tout en assurant le maintien de l'autorité intégrale de l'administration sur l'hygiène et la voirie"³¹.

La question des moyens financiers que la municipalité devait se procurer pour l'exécution du programme de voirie rebondit (*cf. infra*). L'hygiène urbaine (propreté des rues, construction d'égouts, destruction des parasites) conditionnait l'état sanitaire et l'activité économique. A la même époque, Ponzio avait violemment critiqué la gestion de la municipalité de Dakar en matière de nettoyage et d'enlèvement des ordures; l'incendie de Marseille³² avait achevé de le convaincre que la remise des attributions de petite voirie aurait entraîné de graves conséquences sanitaires.

S'il est vrai que la voirie des municipalités sénégalaises avait été réalisée en grande partie grâce aux fonds du gouvernement général sans oublier les contributions obligatoires des dites communes, était-il logique de leur permettre l'exploitation d'une voirie à la réalisation de laquelle elles n'avaient sacrifié qu'une partie des frais? L'effort financier demandé aux communes était sans rapport avec la réalité de leurs recettes et c'est à juste titre que la municipalité de Dakar refusa de voter dans sa séance du 20 octobre 1938 l'impôt de prestation comme source de financement de la voirie. En Métropole, la part de l'octroi était de plus en plus faible dans les recettes communales, relayée par les centimes additionnels³³; au Sénégal, l'octroi caractérisé par son instabilité (tableau n° 20, *cf. infra*)³⁴, supprimé en 1924 et rétabli en fin 1933, continuait à procurer l'essentiel des ressources communales et des réformes en profondeur ne furent pas envisagées. On peut alors effectivement se demander comment la commune pouvait réaliser un programme de voirie dans l'hypothèse où les recettes de l'octroi

³¹ *Idem*.

³² *Le Temps* du 15 novembre 1938 (*cf.* page suivante).

³³ Pour citer quelques communes métropolitaines. 1930: Boulogne, 33,59 %; Neuilly 33,41 %; 1931: 41,69 et 30,65 %. In BRUNET J.P., 1981, *op. cit.*

³⁴ 100.219 francs constants en août 1936 contre 1.967.272 francs constants en août 1937 à Dakar.

Les désastres des victimes de l'incendie de Marseille

Notre correspondant particulier,
Marseille, 15 novembre.

La catastrophe marseillaise vient de faire peser sur les survivants aux uns et aux autres des deuils dans les ruines des églises.

Après la dévotion religieuse, on a eu lieu sur la terre-patrie de la bifaltherie, ou étaient placés les préjugés d'antilles et les esquisses de l'avenir. L'abbé M. Albert Barrault, ministre de l'Instruction, a prononcé un discours de la conclusion a causé une forte impression.

Le problème grave qui se pose actuellement, et que je ne suis pas sûr de résoudre, est le problème de la sévérité du pouvoir central pour s'efforcer, dans un état de choc où tout d'organique ne serait change, pour que le pouvoir municipal, issu du suffrage, de ne se complaisse pas dans l'indifférence sous les devants qui lui tombent, dans une ville dont le sort et l'avenir sont en jeu. Je pense que le pouvoir municipal est dépourvu par le poids du régime communal lui-même. Celui-ci porte depuis longtemps en cette ville, à travers les multiples élections, la marque invariable de l'erreur qui a fait d'une école loi, pour toutes les cités de France, la carte technique des franchises municipales.

Il ne s'agit pas pour Marseille ni de supprimer les franchises ni de modifier les facultés de suffrage. Il s'agit de modifier les conditions de leur exercice. On ne peut pas attendre que les franchises municipales soient exercées par des hommes qui ne sont pas des hommes. On ne peut pas attendre que les franchises municipales soient exercées par des hommes qui ne sont pas des hommes. On ne peut pas attendre que les franchises municipales soient exercées par des hommes qui ne sont pas des hommes.

Tout grandeur a sa servitude et tout homme son impuissance à le comprendre. Marseille a trop d'air et de relief dans la vie de la France. Marseille a trop de prix par la richesse de son labour et l'ampleur de ses forces salines pour que nous n'ayons pas le souci de faciliter le développement de son organisme les uns des autres. Les fastes et les gangrènes de la capitale collective.

Un commun est un combat. Il n'est, jurois-je, pas de nos vœux pour que cette grande cité, à jamais des victoires qui mènent à des états comme celui qui nous vivons en ce jour. Mais après un tel serment, et si nous nous sentions sûrs de le tenir, que nous pourrions relever nos fronts en présence de tant de victimes, et regarder en face les familles désespérées auxquelles j'apporte, du plus profond du cœur le douloureux hommage de la France et du contentement.

Le Temps, 15 novembre 1938 (Bibliothèque Nationale, Paris)

viendraient à lui manquer. De plus, la restitution des attributions de petite voirie à la municipalité nécessitait l'entretien d'un service technique municipal qui se superposerait à celui de l'administration locale à laquelle incomberait toujours la gestion de la grande voirie.

Ce qui est intéressant à relever, c'est l'esprit de l'époque, " *les satisfactions de forme à donner à des organismes élus caractérisés par un déficit de maturité politique*" ³⁵. Hostile à tout retour des attributions à la municipalité, Ponzio envisagea par exemple l'exercice de celle de la petite voirie sur une portion du territoire communal désigné par le gouverneur général après avis du Conseil Supérieur d'Hygiène de l'A.O.F. Les résultats qu'obtiendrait la gestion municipale ainsi cantonnée décideraient par la suite s'il convenait d'étendre le champ d'expérience pour aboutir, en définitive, à la concession de toutes les libertés communales en la matière. Le gouverneur général par intérim de l'A.O.F.? Pierre Boisson, dans une stratégie de compromis, suggérait de restituer aux municipalités leurs attributions de voirie sur certaines voies publiques ou quartiers désignés par arrêtés, dès qu'elles auraient pu pourvoir, grâce à leurs ressources propres (octroi exclu) aux 3/4 "au moins" de leurs dépenses communales. Enfin l'opposition au retour de la police municipale au maire s'inscrivait dans un cadre plus général. En métropole, le Gouvernement mettait à profit toutes les occasions pour instituer dans les centres importants une police d'Etat placée sous les ordres directs des préfets; la police municipale apparaissait comme une institution périmée. Au Sénégal, la présence de Dakar, chef-lieu du Gouvernement Général, port international, à trafic intense et à population mêlée avait conduit à une centralisation de la police. De plus, face à des luttes politiques âpres, l'administration avait voulu disposer de toute liberté de manoeuvre pour prévenir les troubles en cas d'insuffisance des forces policières afin de préserver la paix publique et la sincérité des scrutins.

³⁵ ANS, 3G1 2-17, *op. cit.*

II. LE CONSEIL MUNICIPAL: *UN CONSEIL ET NON UNE AUTORITE* LE JEU DES CONFLITS

La liberté du conseil municipal avait été diminuée à deux points de vue différents: d'abord par l'augmentation des dépenses obligatoires puis par des difficultés nouvelles dans l'accroissement ou la création de recettes qui avaient une incidence sur l'exécution des travaux communaux.

A. Le dispensaire municipal

La loi du 15 avril 1916 imposait aux municipalités la création de dispensaires communaux. En 1923, l'apparition de l'épidémie de peste à Rufisque avait rendu urgent l'aménagement d'un hôpital-infirmerie et les travaux de cet établissement étaient prévus cette année. En dépit de l'opposition du lieutenant-gouverneur, le conseil municipal inscrivit une somme de 140.000 francs courants (240.800 francs constants) à titre de travaux ³⁶, somme équivalente au devis arrêté par l'agent-voyer de Rufisque, Abadie, après avis du médecin principal, Philippou. Galandou Diouf s'en indignait:

"(...) Il est navrant de constater que dans une commune qui vit de ses propres moyens la création d'un hôpital destiné surtout des enfants et des femmes rencontrés des difficultés chez un Français. (...). Un hôpital est un établissement de bienfaisance dont la construction doit trouver des facilités partout" ³⁷

Ce projet d'aménagement datait de novembre 1918 mais n'avait jusqu'à présent pu se réaliser. Or le bâtiment encore en service à Rufisque était inopérant pour les malades atteints

³⁶ ANS, Fonds Ancien, 3D, commune de Rufisque, *extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 23 septembre 1923.*

³⁷ *Idem.*

d'affections graves et les grands blessés; aucune intervention chirurgicale n'y était possible, l'évacuation se faisant sur Dakar dans des conditions défectueuses. Le projet municipal d'agrandissement du dispensaire comprenait l'édification d'un étage et la construction d'un pavillon d'isolement en plus de quelques modifications et adjonctions (logement d'un infirmier, buanderie, salle de bains et douches).

B. Les travaux communaux

La question des travaux communaux fut un gros point d'achoppement entre l'administration et la municipalité entre les deux guerres. Le gouverneur exigeait la présentation d'un programme d'ensemble, des devis, des plans en bonne et due forme pour chaque projet distinct, des justifications sur l'importance, la qualité, l'utilité des travaux projetés et tous renseignements suffisants pour les achats de matériel. Le maire et son conseil se plaignaient de l'insuffisance des crédits approuvés par le gouverneur au budget primitif qui ne permettaient pas l'exécution des travaux; or la portion financière complémentaire proposée à l'approbation du gouverneur pour travaux dans le budget additionnel faisait souvent l'objet d'une réserve voire d'un refus catégorique de l'administration d'où une paralysie pour la suite des travaux éventuellement démarrés. Le gouverneur par la suppression de certaines dotations cherchait à constituer un fonds de réserve.

Enfin, les décrets des 27 janvier et 15 novembre 1927 en enlevant à la commune de Rufisque ses attributions d'hygiène et de salubrité publique, de police municipale et de petite voirie réduisirent considérablement ses activités en matière de travaux publics.

Dans l'énumération des différentes mesures qui devaient être prises par les autorités administratives pour assurer la sécurité et la salubrité publiques, un partage d'attributions entre le lieutenant-gouverneur et le maire était fait. Dans la réalité, le maire apparaissait comme subordonné directement au gouverneur. Il agissait mais agissait sous la surveillance de l'administration, surveillance qui ne pouvait être réelle et ne pouvait s'exercer efficacement que si le gouverneur avait le droit de substituer son action à celle du maire.

CHAPITRE III. POLITIQUE MUNICIPALE ET COMPORTEMENT DES ACTEURS (1924-1932)

I. LES RECETTES

Les tableaux statistiques élaborés montrent des recettes communales étroitement liées à l'état de l'activité économique ¹. Les exportations d'arachides du port déclinèrent sensiblement sous l'influence conjuguée de la concurrence du port de Kaolack et du malaise commercial des années 1930: la part de Rufisque dans le total des exportations des principaux ports arachidiers du Sénégal passa de 37,44 % en 1924 à 11,41 % en 1932 contre respectivement 38,36 et 67,34 % pour Kaolack et 24,19 et 21,23 % pour Dakar (tableau n° 7 et graphique n° 1, *cf. supra*). Il s'ensuivit une chute des recettes, notamment celles de la taxe decauville qui passèrent de 1.121.560 francs constants en 1928 à 309.812 francs constants en 1931. De manière générale, les recettes de la commune chutèrent jusqu'à la reprise de l'activité économique qui s'affirma en 1934-35 (tableau n° 11).

Il est intéressant de s'arrêter sur les différentes sources de revenus de la commune.

Les données révèlent l'importance des recettes de la taxe de remplacement de l'octroi municipal. Tout au long des années 1926-1931, elle représentait en moyenne 39 % des ressources de Rufisque (tableau n° 20).

L'octroi municipal avait été supprimé en juillet 1924 suite à la levée de boucliers des commerçants rufisquois et avait été remplacé par une nouvelle taxe ². Cette particularité était due à la prépondérance longtemps dominante du monde du commerce dans la municipalité. Même s'il

¹ La commune de Rufisque grâce à l'aisance de ses recettes antérieures accorda en 1924 à la commune de Saint-Louis un prêt de 125.000 francs remboursable en 10 annuités de 12.500 francs. Bel exemple de coopération intercommunale! In ANS, Fonds ancien, 3D, commune de Rufisque, *op. cit.*, extraits des délibérations du conseil municipal de Rufisque, séance du 23 mai 1928.

² *Bulletin Mensuel de la Chambre de Commerce de Rufisque* n° 28, procès-verbal de la séance du 31 juillet 1924. B.N., Paris.

Tableau 11 : RECETTES ET DEPENSES DE LA COMMUNE DE RUFISQUE
(1924-1953) (en francs courants et constants)

années	recettes			dépenses		
	F. courants	F. const.	%*	F. courants	F. const.	%*
1924						
1925	4499597	6074456	5,99	2841713	3836313	4,52
1926	6314654	6567240	6,48	4324479	4497458	5,3
1927	5873280	6519341	6,43	4801896	5330105	6,28
1928	3896644	4286308	4,23	4065679	4472246	5,27
1929	3613741	3938978	3,88	4285675	4671386	5,5
1930	3748850	4348666	4,29	3536644	4102507	4,83
1931	1984922	2540700	2,5	2006824	2568735	3,02
1932	1368668	1943509	1,91	1526298	2167343	2,55
1933	2239102	3313871	3,27	2390085	3537326	4,17
1934	2527743	3943279	3,89	2286486	3566918	4,2
1935	2989115	5021713	4,95	2907279	4884229	5,76
1936	3708620	5562930	5,49	3198194	4797291	5,65
1937	5630000	6418200	6,33	3030000	3454200	4,07
1938	5790262	5790262	5,71	3977600	3977600	4,69
1939	8101530	7615438	7,51	3903678	3669457	4,32
1940	4473837	3400116	3,35	6174125	4692335	5,53
1941						
1942						
1943						
1944	7956828	3023595	2,98	6081615	2311013	2,72
1945	4899630	1224508	1,2	4441039	1110260	1,3
1946						
1947	9565945	1023556	1,01	4363655	466911	0,55
1948	26364268	1687313	1,66	23717295	1517907	1,79
1949	41537400	2367632	2,33	40210888	2292021	2,7
1950	77585521	4112033	4,05	62178603	3295466	3,88
1951	96423106	4146194	4,09	80989404	3482544	4,1
1952	99195821	3967833	3,91	93428610	3737144	4,4
1953	60732852	2490047	2,45	57167928	2343885	2,76
Total	491021936	101328118	100	427835692	3391304	100
Moyenne	19640877	4053125		17113428		

* en % des recettes et dépenses totales (francs constants).

Lacunes: 1924, 1941-1943 et 1946.

Base 100: 1938.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1924-1953).

Tableau 20: RECETTES D'OCTROI A RUFISQUE (1926-1941) (en francs courants et constants)

années	octroi	F. const.	% annuel*	Rec. octroi/h.bl
1926	1075000	1118000	17,02	124,87
1927	1582491	1756491	26,94	
1928	1554772	1710249	39,9	
1929	1497764	1632563	41,44	
1930	1536366	1782185	40,98	
1931	1352424	1731103	68,13	118,38
1932	604945	859022	44,19	
1934	1453313	2267168	57,49	
1935	2640000	4435200	88,32	
1936	3370000	5055000	90,86	252,75
1937	4600000	5244000	81,7	
1938	2750000	2750000	47,49	
1940	3849264	2925441	86,03	
1941	6674113	4204692		140,15

* en pourcentage par rapport aux recettes totales.

1942: l'octroi est supprimé par le gouvernement de Vichy (loi du 28 septembre).

Base 100: 1938.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1941)

et extraits des délibérations du Conseil Privé du Sénégal (1926-1940).

ne dominait plus le conseil municipal ³, il avait réussi à dicter sa volonté. La chambre de commerce avait été une des premières à demander la suppression des octrois municipaux et leur remplacement par une augmentation de la taxe additionnelle. Cette mesure avait pour objet de permettre à la municipalité de trouver dans cette augmentation une nouvelle source de revenus et d'abaisser par conséquent de façon notable la taxe decauville qui pesait très lourdement sur les exportations de Rufisque et les désavantageait par rapport à celles des autres ports (Dakar et Kaolack).

Cette suppression des droits d'octroi municipal reposait-elle sur un bien-fondé? La taxe de remplacement était-elle à même de combler valablement les ressources importantes apportées à la municipalité par le défunt octroi?

Rufisque était au début des années 1920 la seule municipalité sénégalaise à ne pas en dépendre: les droits d'octroi fournissaient dans les communes de plein exercice de Dakar, Gorée et Saint-Louis respectivement 78, 95 et 75 % des recettes contre 40 % en 1922, 31 % en moyenne entre 1926 et 1929 dans la ville arachidière. La municipalité avait cet avantage de pouvoir bénéficier de la voie ferrée municipale qui lui apportait d'importantes sources de revenus (44 % en 1922) ⁴. La prospérité des finances était indissociablement liée à l'importance des recettes d'octroi; leur suppression menaçait gravement l'équilibre budgétaire de la ville. Des raisons somme toute valables militaient en faveur du maintien de l'octroi. Il n'était pas possible de supprimer l'octroi sans la mise sur pied d'un nouveau régime fiscal et la refonte des attributions municipales.

³ Le milieu européen n'avait pas jugé utile de participer à la compétence municipale de 1919, vu la popularité du diognisme. Sur 3414 inscrits, il y eut 1323 votants et 1300 suffrages exprimés. Fut élu maire Galandou Diouf avec comme adjoints John Ka et Mour Ndiaye Mbengue (cf. annexes). In THIAM I. D., 1983, *op. cit.*, pp. 2192 et 2204.

⁴ ANS. IT 23(58). *Budgets des communes de plein exercice du Sénégal.*

Le débat sur l'opportunité ou non de la suppression de l'octroi n'était pas nouveau et uniquement ultra-marin.

En Métropole, l'octroi fournissait à la veille de la Grande Guerre 70 à 75 % des recettes de la commune de Saint-Denis ⁵. Toutes les municipalités socialistes et communistes avaient inscrit après la guerre la suppression des octrois dans leurs programmes, les jugeant vexatoires et entravant le commerce, pesant "*du même poids sur le pauvre et sur le riche*" ⁶. Mais les socialistes français distinguaient soigneusement entre la doctrine et son application pratique. En effet, il y avait la difficulté quasi-insurmontable de trouver des taxes de remplacement. La loi Niveaux du 13 août 1926, instituant 23 nouvelles taxes, était sans grand rendement. Finalement, la nécessité apparut de maintenir cette institution qui, en l'absence d'une refonte profonde de la législation, apportait aux budgets communaux métropolitains de substantielles ressources.

Dans les communes de plein exercice, des mesures susceptibles d'atténuer le déficit en cas de suppression de l'octroi municipal avaient été envisagées: réduire les attributions municipales ⁷ et organiser un nouveau régime fiscal de remplacement.

Les attributions municipales étant fixées par le décret du 10 août 1872, c'était sur la modification de ce texte que devait porter la tâche de réorganisation. Ce décret mettait à la charge des communes les dépenses obligatoires des traitements du commissaire de police et les dépenses de l'instruction publique. L'objet de ces dépenses dépassait visiblement le cadre d'une organisation municipale. Il suffit de considérer le rôle que jouaient Dakar, Saint-Louis et Rufisque dans la vie du Sénégal et de l'A.O.F. pour se rendre compte que la police et l'école y jouaient un rôle non seulement colonial mais aussi intercolonial. C'étaient de gros centres de main d'oeuvre et de

⁵ BRUNET J. P., 1981, *op. cit.*, pp. 218-219.

⁶ *Idem.*, p. 59. Après la Grande Guerre et bien avant, au cours des années 1890, la discussion sur la question fut houleuse entre les différentes obédiences du socialisme français.

⁷ Le projet initial avait pour objet d'alléger les municipalités de certaines dépenses qui en Métropole avaient un caractère national (instruction). Il fut détourné.

commerce (même si Rufisque et Saint-Louis connaissaient un dynamisme plus atténué que Dakar). D'ordre différent étaient les arguments militant en faveur du rattachement de l'enseignement au budget local du Sénégal. L'objectif de l'administration était de favoriser un enseignement primaire d'orientation nettement professionnel.⁸

Les griefs et critiques s'exerçant sur l'octroi étaient d'ordre économique.

Il était reproché à la municipalité d'avoir fait des octrois de véritables droits de douanes, différentiels et protecteurs qui faisaient double emploi avec les droits d'importation perçus au profit du budget général. Ces critiques s'étaient basées notamment sur le fait qu'un arrêté du 23 août 1906 réorganisant l'octroi au Sénégal avait exonéré des droits d'octroi toutes les marchandises exemptées des droits de douane. Il n'apparaissait pas que le fait d'emprunter à un autre tarif la liste des produits à exempter pût donner à l'octroi un caractère douanier. L'exemption des droits de douanes démontrait en général que les produits exonérés étaient indispensables à la vie et au développement économique de la colonie. Il était naturel que le conseil municipal s'appropriât la liste de ces produits lors de l'examen des matières devant être soustraites aux droits d'octroi. Toutes les marchandises transitant par la commune étaient-elles soumises à la taxe d'octroi alors que l'octroi ne devait frapper que la consommation locale? Je n'ai pu le vérifier. Avec une déclaration d'exportation à l'appui, tout intéressé pouvait se faire rembourser les sommes versées. Les droits d'octroi avaient bien un caractère de taxe de consommation locale. L'octroi municipal avait une importance vitale dans l'alimentation de la population africaine. Or les décrets qui, en Métropole, fixaient la nomenclature des objets susceptibles d'être frappés de droits d'octroi et le maximum des tarifs n'avaient pas été promulgués au Sénégal. Nul doute que l'élévation des droits d'octroi pouvait avoir pour effet d'élever le coût de la vie puisque le commerce les répercutait, et parfois au-delà, sur les prix et objets taxés.

⁸ Dakar était le foyer industriel et commercial de l'A.O.F. d'où la nécessité d'accorder une grande partie des crédits scolaires à des cours professionnels annexes. Or la pratique de la commune entravait ce projet.

Tableau 15 : EVOLUTION COMPAREE DE L'IMPOT PERSONNEL (1924-1946)
ET DU MINIMUM FISCAL (1947-1954) A RUFISQUE (en francs courants et en francs constants)

Années	Impôt personnel*			Minimum fiscal*	
	Francs courants	Francs const.		Francs courants	Francs const.
1924			1947	874.339	93.554
1925	120.017	162.023	1948	1.082.384	69.273
1926	137.210	142.698	1949	943.201	53.762
1927	169.451	188.091	1950	1.150.513	60.977
1928	145.955	160.551	1951	1.281.421	55.101
1929	161.010	175.501	1952	673.536	26.941
1930	179.267	207.950	1953		
1931	155.186	198.638	1954	5.941.064	2.435.84
1932	156.232	221.849			
1933	139.839	206.962			
1934	113.306	176.757			
1935	132.385	222.407			
1936	148.209	222.314			
1937	248.166	282.909			
1938	239.019	239.019			
1939	332.490	312.541			
1940	352.228				
1941					
1942					
1943					
1944	872.030	331.371			
1945	352.595	88.149			
1946	1.000.390	61.024			

* citoyens et indigènes (1924-1946)

* minimum fiscal, nom de l'impôt personnel uniformisé après l'extension de la citoyenneté à tous les Sénégalais en 1946.

Lacunes: 1924 et 1943 (impôt personnel)

1953 (minimum fiscal)

Base 100: 1938.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1924-1954).

✶ L'impôt personnel des citoyens (tableau n ° 16) subit la conséquence des fluctuations liées à la crise des années 30. Régulièrement recouvré, il connut un fléchissement au cours de la crise qui se poursuivit même au moment de la reprise de l'activité économique (161.979 francs constants en 1930, 146.721 en 1931, 136.436 en 1932, 120.035 en 1933). Cette situation s'expliquait par la mobilité extrême de certains imposables qui, présents au moment de l'établissement des rôles, quittaient leur domicile pour de longs mois au moment des recouvrements ⁹. Quant à l'impôt indigène, recouvré avec l'aide des notables (ils exerçaient une certaine autorité sur les populations), il connut régulièrement une plus-value entre 1924 et 1932, exceptées les années 1927-1928 où les épidémies qui sévissaient à Rufisque et les mesures quaranténaires qui en découlèrent eurent des effets sur les recouvrements. Une autre raison tenait à la mobilité des imposables qui, pendant la période de traite abandonnaient leurs villages pour se livrer au commerce des arachides. Au cours de ces difficiles années de récession, une pression fiscale fut exercée sur les non-citoyens (graphique n ° 6) ¹⁰. Le recouvrement de l'impôt des citoyens posait problème. L'émission tardive des rôles nominatifs au mois de mars et le recouvrement à partir d'avril trouvaient le contribuable rufisquois dans une situation de pénurie financière; par contre le mois de décembre constituait une période où il disposait de fonds retirés de la vente des arachides.

L'examen des autres ressources communales (impôt foncier, patentes) confirme les effets de la prégnance du fait commercial dans la vie budgétaire de Rufisque.

⁹ Les restes à recouvrer demeuraient importants. Le Conseil Colonial du Sénégal dans sa session budgétaire de 1925 prit la décision de frapper d'une majoration de 10 % les contribuables retardataires. La mesure resta sans effet. *Comptes définitifs de la colonie du Sénégal, 1925. Etat des recouvrements.*

¹⁰ L'impôt personnel représentait la ressource quasi-exclusive des colonies à économie de marché peu développée (60 à 70 % des revenus des budgets locaux de l'A.O.F.). In SURET-CANALE J., 1964. *op. cit.*, pp. 432-440.

Tableau 16 : RECOUVREMENTS DU PRODUIT DE L'IMPOT PERSONNEL
A RUFISQUE (1924-1946) (en francs courants et constants)

Années	Citoyens			Indigènes		
	F. courants	F. const.	%	F. courants	F. const.	%
1924						
1925	108118	145959	90,08	11899	16064	9,92
1926	90277	93888	65,79	46933	48810	34,21
1927	129341	143569	76,32	40110	44522	23,68
1928	131720	144892	90,24	14235	15659	9,76
1929	144300	157287	89,62	16710	18214	10,38
1930	139637	161979	77,89	39630	45971	22,11
1931	114626	146721	73,86	40560	51917	26,14
1932	96082	136436	61,49	60150	85413	38,51
1933	81105	120035	57,99	58734	86926	42,01
1934	57082	89048	50,37	56224	87709	49,63
1935	72885	122447	55,05	59500	90060	44,95
1936	72500	108750	48,91	75708	113562	51,09
1937	150841	171959	60,78	97325	110951	39,22
1938	153318	153318	64,14	85701	85701	35,86
1939	215694	202752	64,87	116796	109788	35,13
1940	241852	183808	68,66	110376	83886	31,34
1941						
1942						
1943						
1944	610780	232096	70,04	261250	99275	29,96
1945	40245	10061	11,41	312350	78088	88,59
1946	459590	28035	45,34	540800	32989	54,06

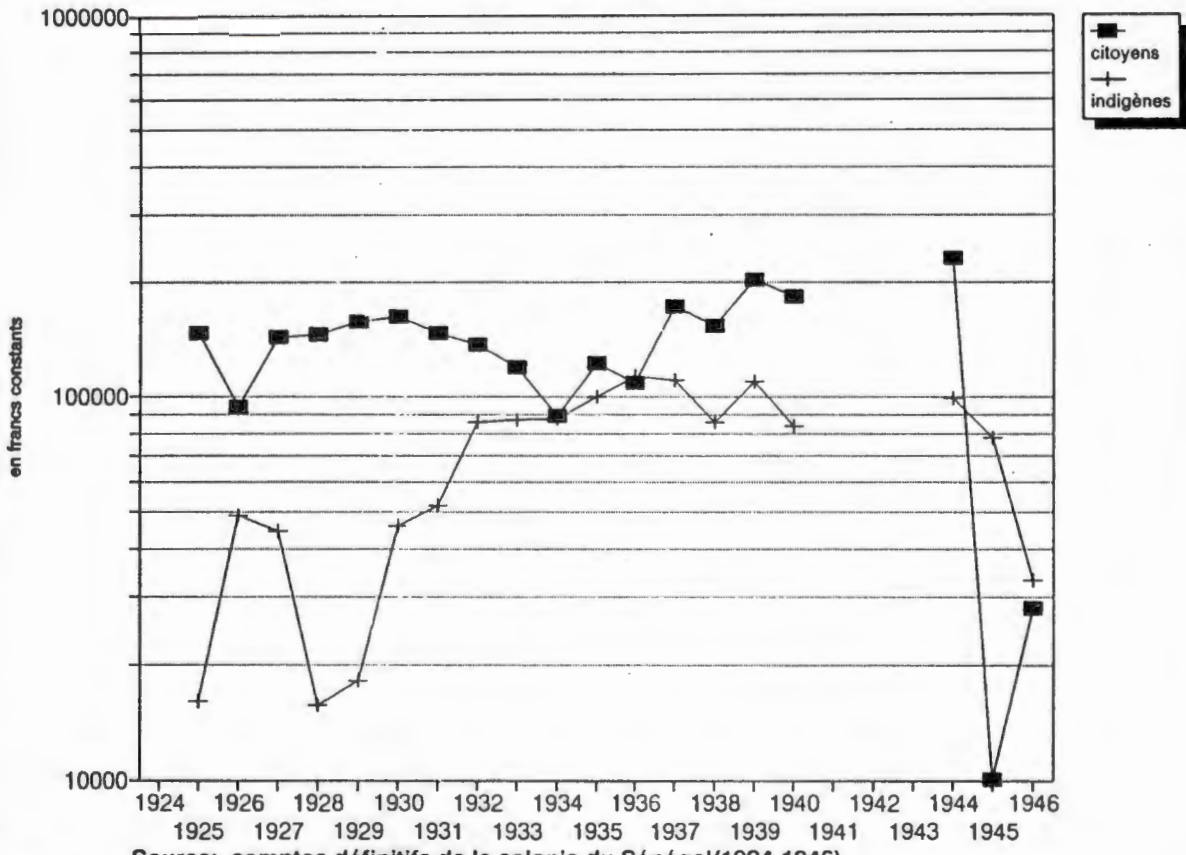
Jusqu'à la seconde guerre mondiale, les communes de plein exercice n'y ont pas part comme ristourne.

Un décret du gouvernement de Vichy (28 septembre 1942, JORF des 5 et 6.10.1942) repris par le C.F.L.N. (1.11.1943, promulgué le 16.11., JOAOF du 20.11.1943) réorganise la réglementation sur la comptabilité des communes.

Base 100: 1938.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1924-1946).

GRAPHIQUE 6 RECOUVREMENTS DE L'IMPOT PERSONNEL A RUFISQUE (1924-1946)



✕ Le budget communal était alimenté par une quote-part sur la patente. Or celle-ci et plus précisément les centimes additionnels y afférant constituaient les ressources majeures de la chambre de commerce de Rufisque ¹¹. Ces quotes-parts sur la patente subirent de fortes baisses avec le ralentissement des transactions et le repli du négoce vers Dakar ¹². L'important écart entre les recouvrements de patentes au profit du budget de la colonie et la portion congrue revenant à la commune (tableau n ° 18) apporte un éclairage sur la ponction sans contrepartie ¹³. Une politique de subvention s'efforçait d'en atténuer les effets. Rufisque fit face, au début, à cette situation en faisant appel aux fonds libres des exercices budgétaires antérieurs mais cette habitude ne pouvait durer: entre 1928 et 1930, les patentes formaient -1 % des recettes communales.

Les ristournes sur l'impôt foncier portaient les mêmes caractéristiques: faiblesse et irrégularité en comparaison des recouvrements des services de la colonie (tableau n ° 17). Était-ce en réponse aux difficultés que les agents du recouvrement rencontraient pour la perception de cet impôt? De nombreux propriétaires n'habitaient pas souvent la localité où ils étaient imposés. Depuis 1927, l'accroissement continu du prix des loyers et des recensements plus approfondis avaient effectivement entraîné un accroissement des recettes. La commune de Rufisque en bénéficia peu; les centimes additionnels, à cet impôt, limités à 5 furent d'un apport médiocre. En 1928, le produit des centimes avait rapporté à la commune de Dakar la somme de 38.684 francs (42.552 francs constants) ¹⁴. Le marasme des affaires en diminuant le nombre des maisons

¹¹ Il était pourvu aux dépenses ordinaires des chambres de commerce en A.O.F. au moyen du produit des centimes additionnels au principal de la contribution des patentes (comprenant un droit fixe et un droit proportionnel), des taxes additionnelles frappant les transactions commerciales. Des quotes-parts sur le montant des taxes additionnelles sur le chiffre d'affaires pouvaient être accordées aux chambres de commerce.

¹² Cours élevés des changes et récoltes abondantes (entre 1924 et 1926) ou traite déficitaire (1927) et fléchissement des cours de l'arachide (1931) rythmaient le mouvement de recouvrement des patentes.

¹³ Les patentes constituaient entre 1926 et 1931 entre 87 et 97 % des recouvrements d'impôts directs sur le territoire de Rufisque; elles représentaient en 1928 la moitié des ressources de la colonie du Sénégal. In *Comptes définitifs, op. cit., état des recouvrements de Rufisque*.

¹⁴ ANS, 3GI 19-21, *Ressources de la commune de Dakar*. Correspondance de l'administrateur de la Circonscription de Dakar et Dépendances au gouverneur général datée du 29 février 1929.

Tableau 18: RECOUVREMENTS DE PATENTES A RUFISQUE ET QUOTE-PART RISTOURNEE A LA COMMUNE (1924-1953)
(en francs constants et en % des recettes totales communales par année)

Années	Recouvrements	Quote-part communale	%	Subvention Colonie
1924				
1925	11.127.024			
1926	16.708.412	506.480	7,71	357.875
1927	13.193.746	522.868	8,02	956.476
1928	14.013.271	23.080	0,54	825.719
1929	11.582.408	24.795	0,63	894.028
1930	9.114.607	23.611	0,54	894.028
1931	3.691.557	119.715	4,71	0
1932	1.817.131			
1933	144.737			
1934	110.975	27.852	0,71	265.342
1935	109.830	67.200	1,34	
1936	120.416	45.000	0,81	
1937	97.749	74.100	1,15	
1938	88.975			
1939	105.378			
1940	19.659			
1941				
1942		108.793		
1943		151.058		
1944	148.791			
1945				
1946	783			
1947	53.535			
1948	93.470			
1949	76.208			
1950	64.273			
1951	59.482			
1952	34.762			
1953	148.573			

Lacune: 1924 et 1943 (recouvrements).

Après 1946, la part de Rufisque n'est plus spécifiée.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1924-1953),
comptes administratifs de la commune de Rufisque (1924-1943).

Tableau 17 : RECOUVREMENTS DE L'IMPOT FONCIER* ET CENTIMES ADDITIONNELS
PERCUS A RUFISQUE ET AUX COMMUNES** DU SENEGAL (1924-1954) (en francs constants)

Années	Recouvrements	Q.-part Rufisque	En % rec. tot. ann.	Recouvrements	Communes du Sénégal
1924				1.967.181	
1925	170.843			1.780.543	63.424
1926	133.84			1.518.928	54.992
1927	156.224	6.692	0,1	2.341.023	73.821
1928	163.992	6.315	0,15	2.437.631	92.512
1929	176.817	6.500	0,17	3.155.672	112.225
1930	195.532	7.389	0,17	3.558.595	134.575
1931	199.160	9.407	0,37	3.955.473	156.804
1932	178.788			3.643.091	278.985
1933	163.263			4.389.159	148.056
1934	124.047	9.296	0,24	4.491.948	134.564
1935	124.300	5.988	0,11	340.954	137.123
1936	106.685			3 774.798	117.302
1937	117.259			2.701.577	120110
1938	88.075			2.532.891	114.169
1939	116.155			2.546.492	
1940	110.730			2.658.793	
1941		4.959			
1942		6.080			
1943		237			
1944	4.422			300.951	
1945				210.371	
1946	250			56.791	
1947	14.164			996.791	
1948	21.911			982.541	
1949	16.830			1.849.254	
1950	26.407			2.308.505	
1951	17.036			1.719.726	
1952	5.494			2.596.146	
1953					
1954	79.795			3.980.019	

* propriété bâtie

** Autres communes de plein exercice et communes-mixtes

N.B.: après 1945, la part de Rufisque et celle des autres communes sont globalisées sous la mention "Quotes-parts sur les impôts directs aux communes".

Base 100: 1938.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1924-1954) et comptes administratifs de la commune de Rufisque (1927-1943).

commerciales, soit par départ, soit par regroupement, porta le coup de grâce à cet impôt qui se singularisait par son insignifiance comme recette. Peu à peu, les immeubles vides se louaient à des libano-syriens et l'escale se transformait de jour en jour en un centre de levantins occupant de petites boutiques de détail et servant d'intermédiaires aux maisons d'arabes acheteuses d'arachides.

Parmi les autres recettes de la municipalité figuraient les taxes.

Emises et recouvrées par la colonie, les taxes étaient si faibles qu'elles ne laissent d'étonner sur la part qui était ristournée à la commune. Entre 1924 et 1932, elles ne rapportèrent pas grand-chose (tableau n ° 19); la taxe sur les véhicules et les vélocipèdes disparut même des tables statistiques au moment de la crise avec le départ des maisons de commerce de Rufisque (graphique n ° 7). La commune de Dakar imposa des tarifs élevés pour chaque véhicule automobile. On comptait 1040 véhicules, camions et camionnettes à Dakar en 1928. Cette taxe (environ 300 francs par véhicule) devait rapporter à la commune une recette de 310.920 francs ¹⁵. Le marasme des activités empêchait les entrepreneurs de transports de payer les taxes; la mise en fourrière donnait peu de résultats quant au paiement de la taxe; la vente des véhicules saisis était impossible, faute d'acheteurs.

Il en va de même d'une "poussière" de taxes municipales qui étaient d'un rendement fort médiocre et d'un recouvrement difficile (tableau n ° 23 et graphique n ° 9) ¹⁶. En métropole, pour permettre à la commune de disposer de plus amples ressources, dans l'idée de favoriser la suppression des octrois, une loi datée du 13 août 1926 dite loi Niveaux autorisait la commune à établir une série de 23 taxes. Hétérogènes, inadaptées aux réalités des communes sénégalaises,

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Délibération du Conseil Privé du Sénégal du 2 mars 1920*. In ANS, Fonds Ancien, 3D 77-373, extraits des délibérations du conseil municipal de Rufisque.
Cf. aussi Annexes, *Relèvement des taxes municipales*.

Tableau 19: RECOUVREMENTS DES TAXES FISCALES A RUFISQUE (1924-1954) (en francs courants et constants)

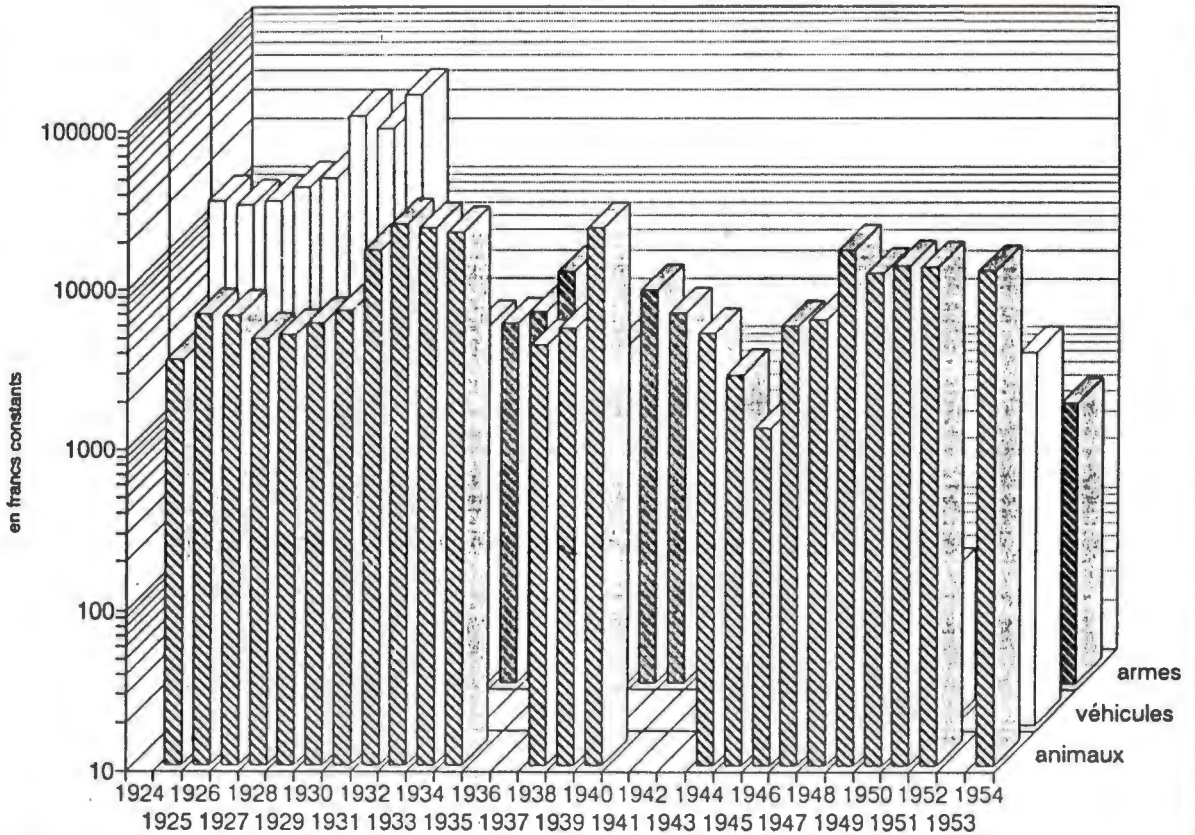
Années	Armes	F. const.	Véhicules	f. Const.	Animaux	F. const.
1924						
1925	1166	1574	13590	18347	2493	3366
1926	654	680	16441	17099	6235	6484
1927	2269	2519	16557	18378	5697	6324
1928	2042	2246	20146	22161	4083	4491
1929	1971	2148	23502	25617	4408	4805
1930	1474	1710	53513	62075	4872	5652
1931	1284	1643	40252	51523	5283	6762
1932	942	1338	58710	33368	11486	16310
1933	1117	1653			16118	23855
1934	1108	1728			14229	22197
1935	1202	2019			12695	21328
1936	2404	3606				
1937	1434	1635				
1938	1250	1250			4118	4118
1939	2950	2773			5532	5200
1940	2600	1976			29465	22393
1941						
1942						
1943						
1944	2600	988			12695	4824
1945	2470	618			10730	2683
1946	6940	423			20456	1248
1947	1395	149			51080	5466
1948	5125	328			93060	5956
1949	7850	447	2800	160	283800	16177
1950			2600	138	218780	11595
1951	0		2000	86	302430	13004
1952					321760	12870
1953						
1954	13500	553	50800	2083	292743	12002

Lacunes: 1924 et 1941-1943.

Base 100: 1938.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1924-1954).

GRAPHIQUE 7 RECOUVREMENTS DES TAXES FISCALES A RUFISQUE (1924-1954)



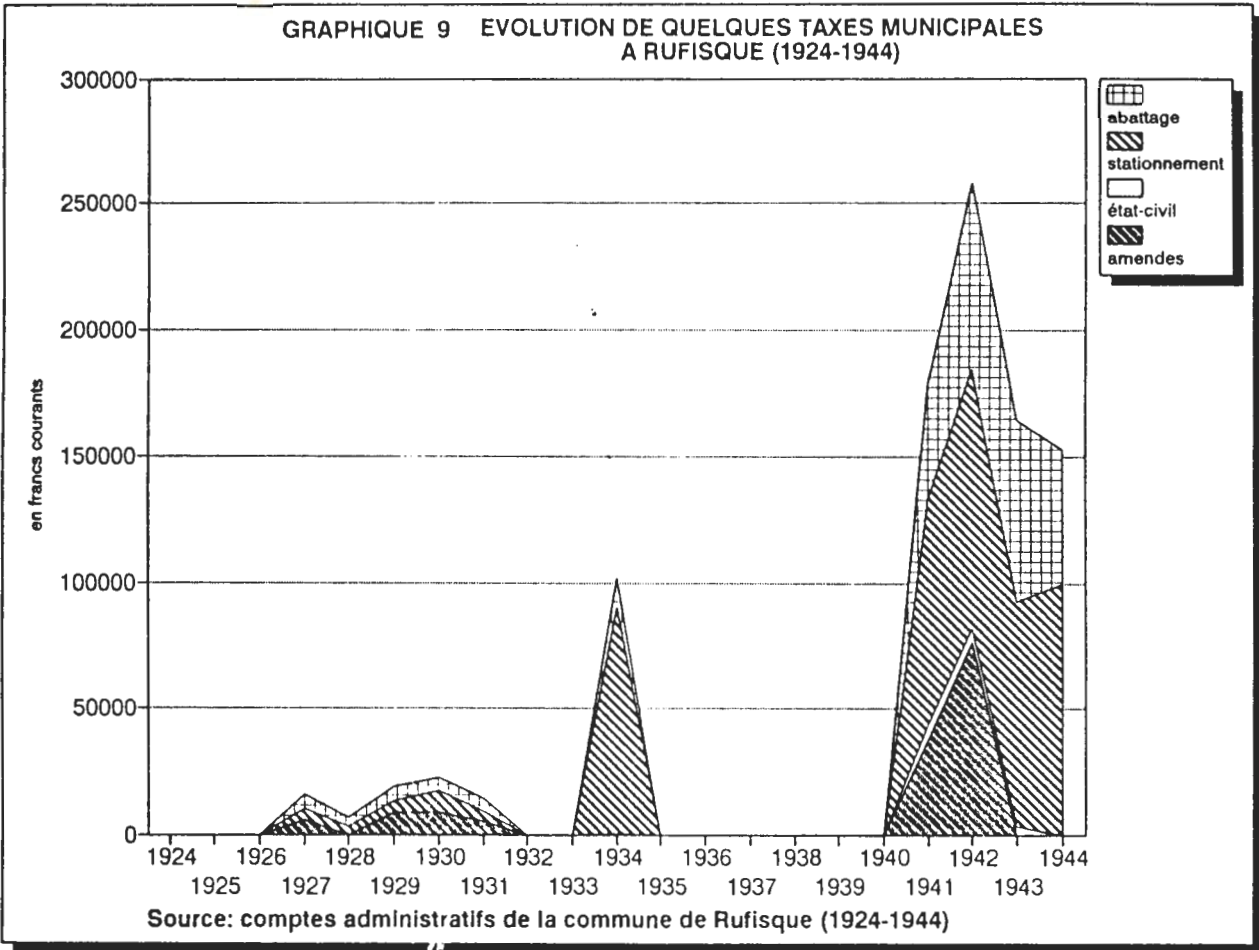
Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1924-1954)

Tableau 23: EVOLUTION DE QUELQUES TAXES MUNICIPALES A RUFISQUE (1927-1944)
(en francs courants)

Années	Amendes	Etat-Civil	Stationnement	Abattage
1924				
1925				
1926				
1927	5715	107	4950	5770
1928			3700	3600
1929	8832	123	4900	5700
1930	9000	133	9000	5500
1931	5250	148	4410	5545
1932				
1933				
1934		600	90000	12000
1935				
1936				
1937				
1938				
1939				
1940				
1941	38036	6227	89670	45888
1942	76571	6004	102745	74073
1943		4012	89525	72375
1944			100015	53578

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1927-1944).

GRAPHIQUE 9 EVOLUTION DE QUELQUES TAXES MUNICIPALES A RUFISQUE (1924-1944)



elles encombraient sans grand profit le budget communal. De toutes ces taxes municipales, seuls les droits de place dans les halles et marchés (*cf.* Annexes) constituaient à proprement parler une source d'appoint pour la commune: environ 2 % des recettes totales entre 1927 et 1931 (graphique n° 8).

La taxe la plus rentable était la taxe decauville (droits perçus sur l'usage de la voie ferrée municipale). Etroitement assujettie aux quantités transportées, elle fit entrer en moyenne 707.140 francs courants et constitua jusqu'à 26 % des recettes municipales. Puis son taux chuta inexorablement. Le conseil municipal, afin de freiner le retrait des maisons de commerce vers Dakar, les charges y étant plus faibles ¹⁷, vota régulièrement la baisse du taux de la taxe; il ne cherchait plus en fait qu'à assurer les dépenses d'entretien du réseau. Les considérations budgétaires n'intervenaient plus de peur d'entraîner toute cessation du trafic sur la voie ferrée municipale. Tout en assurant des entrées au budget municipal, les recettes baissèrent de 45 % en 1931 par rapport à 1930. La chambre de commerce par ses pressions sur le conseil municipal espérait par la réduction simultanée des frais de transport et d'embarquement prendre un avantage sur les dépenses de même ordre à Dakar et stabiliser l'exode des firmes exportatrices voire les encourager à assurer la manutention de leurs produits à partir de Rufisque. En 1926, l'assemblée consulaire s'était faite accorder la cession de voies decauville qui appartenaient à la municipalité sur les wharfs ¹⁸. Le vice-président de la chambre de commerce dans une correspondance adressée à Maurice Gueye l'exhortait dans ce sens:

"(...) Si l'on ne veut pas voir Rufisque disparaître et tomber dans la déchéance la plus complète, il faut améliorer les moyens de débarquement et d'embarquement et d'autre part diminuer les frais de ces opérations. Ma compagnie se

¹⁷ A frais égaux, les marchandises allaient là où les moyens de manutention étaient les meilleurs.

¹⁸ ANS, Fonds Ancien, 3D, Commune de Rufisque, *extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 26 mai 1926.*

charge de la première partie de ce programme; il appartient à la municipalité de se charger dans la mesure du possible de la seconde. Au moment où elle va céder à la chambre de commerce 1500 m de voie decauville d'un entretien particulièrement difficile et coûteux, il serait équitable que le conseil municipal décidât de diminuer la taxe sur le decauville de façon à la ramener à 5 francs par tonne; ce serait plus en rapport avec les frais occasionnés par l'entretien de la voie" ¹⁹

Le conseil municipal ne donna pas satisfaction à la demande d'abaissement et maintint le taux de la taxe à 6,5 francs. Cette taxe decauville avait été la seule à ne pas faire l'objet d'un relèvement à cette époque pour satisfaire les souhaits de l'assemblée consulaire.

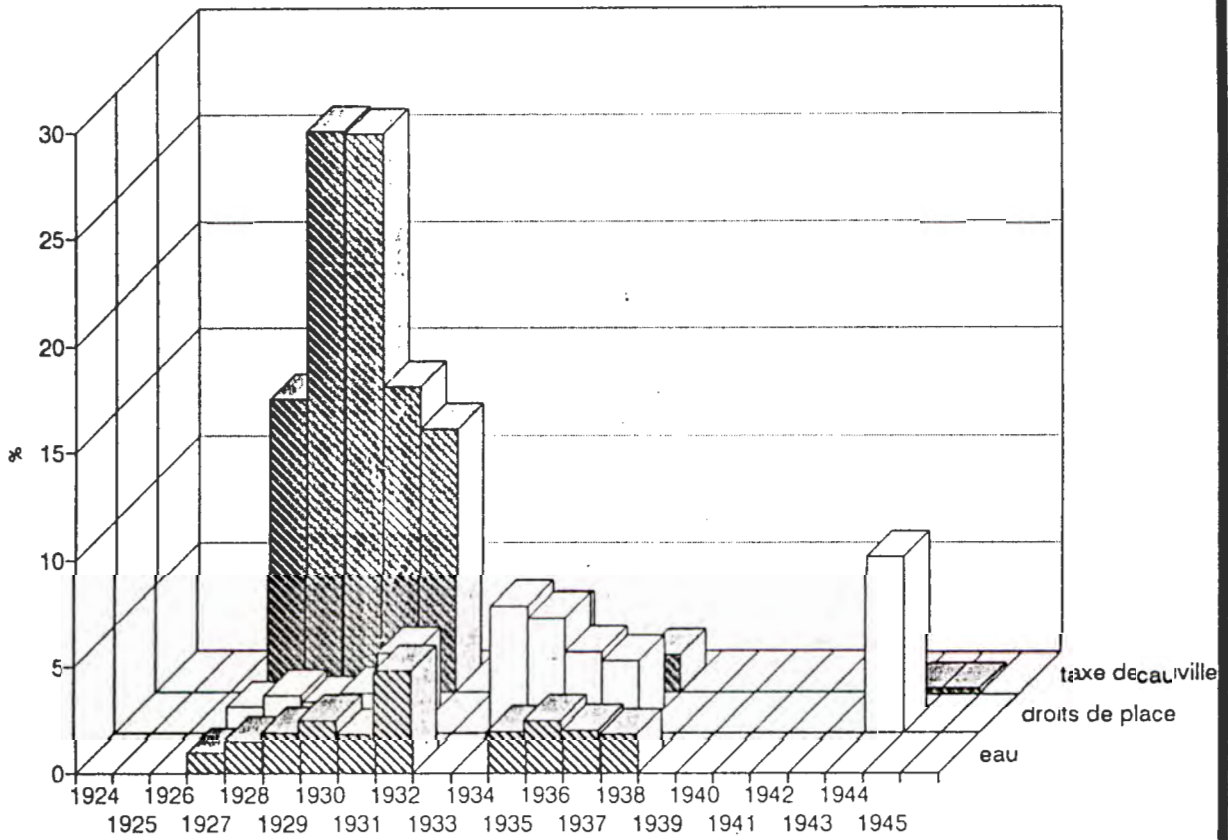
Cette réduction assez sensible d'année en année de la taxe decauville n'entraîna pas un afflux de marchandises à Rufisque ²⁰ (tableau n ° 22).

Ainsi analysées, les recettes de la commune de Rufisque, après la suppression de l'octroi municipal, ne pouvaient manquer de poser des problèmes à l'administration. Le cabinet du gouvernement général de l'A.O.F. s'en inquiétait.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Le président de la chambre de commerce, Chavanel, dans une lettre datée du 27 février 1933, demanda à Maurice Gucye, revenu à la mairie depuis octobre 1932, de ramener le taux de la taxe de 5,5 à 1,5 franc; le conseil municipal s'en tint à 3,5 francs. ANS. Fonds Ancien. 3D. Commune de Rufisque. *op. cit.*, *extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 24 mars 1933.*

GRAPHIQUE 3 EVOLUTION DE TROIS SOURCES DE RECETTES
MUNICIPALES A RUFISQUE (1924-1945)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1924-1945)

Tableau 22: EVOLUTION DE TROIS SOURCES DE RECETTES MUNICIPALES A RUFISQUE (1924-1945)
(en francs courants et constants)

Années	Taxe Decauville	F.cons.	%	Droits de place sur les marché	F. cons.	%	Eau	F. cons.	%	Total F. cons.	% / rec. com. tot
1924											
1925											
1926							60.766	63.197	0,96		
1927	799.147	887.053	13,6	69.468	77.109	1,18	87.605	97.242	1,49	1.061.404	16,28
1928	1.019.600	1.121.560	26,16	66.500	73.150	1,7	75.000	82.500	1,92	1.277.210	29,79
1929	941.446	1.026.176	26,05	52.638	57.375	1,45	90.918	99.101	2,51	1.182.652	30,02
1930	533.466	618.821	14,23	70.000	81.200	1,86	68.279	79.204	1,82	777.225	17,91
1931	242.041	309.812	12,19	73.545	94.138	3,7	82908	122.880	4,83	526.830	20,07
1932											
1933											
1934	87.500	136.500	3,46	150.000	234.000	5,93	50.000	78.000	1,97	448.500	11,37
1935	25.000	42.000	0,83	160.000	268.800	5,35	75.000	126.000	2,5	436.800	8,69
1936	50.000	75.000	1,34	140.000	210.000	3,77	75.000	112.500	2,02	397.500	7,14
1937	97.000	110.580	1,72	190.000	216.600	3,37	105.000	119.700	1,86	446.880	6,96
1938											
1939											
1940											
1941	194.905	12.790		293.393	184.838		255.019	160.661			
1942		43.241		335.809	177.979		692.994	367.287			
1943	47.372	20.844		492.116	216.531		1.332.142	586.142			
1944	8.848	3.362	0,19	652.595	247.986	8,19				251.348	8,31
1945	11.194	2.798	0,22							2.798	0,22

Pourcentages par rapport aux recettes municipales totales annuelles.

NB: la taxe decauville constituait les droits perçus sur la voie ferrée municipale.

Base 100: 1938.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1924-1945),
Circonscription de Dakar et Dépendances, Délégation de Rufisque (1944-1945).

"Nous voici donc avec des budgets municipaux incapables de subvenir aux besoins les plus urgents, de faire face à des nécessités qui, maintenant, ne peuvent plus être éludées. De deux choses l'une: ou les octrois seront rétablis ou une augmentation de la taxe additionnelle sera décidée." ²¹

La correspondance terminait ainsi:

"Nous n'avons pas le droit de priver les communes de moyens indispensables au fonctionnement normal de la vie municipale." ²²

Quant aux chambres de commerce, elles s'étaient formellement et absolument opposées à toute création de taxes nouvelles, à toutes majorations des taxes existants ou au rétablissement d'anciennes taxes (droits d'octroi). La solution était une compression stricte des dépenses. Ce refus unanime était un des épisodes du conflit entre le commerce local et les municipalités dans leur lutte pour capter des sources de revenus. Le problème de la situation financière des communes n'en demeurait pas moins aigu. Le cas de Dakar paraissait critique. Les charges incombant à la municipalité étaient hors de proportion avec l'importance de la population de 50.000 personnes (en 1929), banlieue et Gorée compris. D'importants travaux d'embellissement et d'assainissement y avaient été engagés, motivés par la situation de capitale de l'A.O.F. L'insuffisance reconnue de ses ressources trouvait sa cause dans le supplément de charges qu'imposait à la commune la présence sur son territoire des services du gouvernement général; un moyen équitable d'y remédier était la contribution du budget général aux charges de la ville. Ce qui posait problème, c'était que les

²¹ ANS, 3G1 19-21, *op. cit.*, *situation financière des communes, correspondance du 27 mai 1929.*

²² *Idem.*

contributions du budget général aux charges de la ville. Ce qui posait problème, c'était que les dépenses nécessitées par des travaux importants entrepris par les communes (édilité par exemple) devaient être couvertes par voie d'emprunt (comme en Métropole), méthode pratique qui avait l'avantage de répartir les charges sur une longue période. Il n'en restait pas moins vrai qu'une augmentation des recettes des communes leur permettait d'améliorer leur situation.

II. MAURICE GUEYE, ROI DANS LA COMMUNE? DES AISES DE POUVOIR A LA REVOCATION (31 JANVIER 1929)

Au cours de l'entre-deux-guerres, le contrôle serré et les actes d'autorité de l'administration centrale n'avaient pas manqué de s'exercer sur les actes des communes de plein exercice du Sénégal. La stratégie utilisée par le pouvoir central consistait à frapper les seuls magistrats municipaux tenus pour responsables de tel ou tel délit, portant sur des irrégularités de gestion dans le fonctionnement de l'institution municipale. Le délit d'ordre proprement politique était rarissime... ou ne disait pas son nom.

A. Regards sur quelques sanctions antérieures dans les communes de plein exercice (1922-1923)

Une mission de l'Inspection Générale des Colonies dirigée par Méray procéda en 1921-1922 à la vérification de la gestion des communes de plein exercice du Sénégal (Saint-Louis, Gorée, Rufisque, Dakar) ²³. Suite aux rapports d'inspection et aux termes de l'article 86 de la loi du 5 avril 1884 étendant à la colonie du Sénégal les mêmes pénalités que celles prévues dans la Métropole pour les magistrats municipaux qui n'avaient pas su remplir les obligations de leurs charges, des mesures frappèrent les magistrats desdites communes.

²³ ANS, 3G1 14-21, *Inspection Générale des Colonies, mission Méray, vérification de la gestion des colonies, 1921-1922.*

Le 27 juillet 1922, Galandou Diouf, maire de Rufisque était suspendu de ses fonctions pour une durée de trois mois par arrêté du lieutenant-gouverneur Pierre Didelot ²⁴. Il lui était reproché une faute grave au sujet d'un marché de charbon d'un montant de 66.166 francs (138.947 francs constants) passé par la municipalité de Rufisque le 6 juin avec Jean Mayras, premier adjoint au maire de Dakar pour la marche de l'usine électrique de la ville de Rufisque (401,005 kg de briquettes Cardiff). Le maire de Rufisque lors de l'enquête reconnut que la livraison n'avait pas été effectuée, qu'il n'avait pas approuvé la facture. Toutefois, Galandou Diouf ne se rappelait pas avoir signé une quantité quelconque de charbon. Le principal auteur des faits, Mayras, sans doute mieux protégé par Blaise Diagne ne fut pas inquiété et ne fit l'objet d'aucune sanction ²⁵. A la même époque, la question de la cession de riz avait fait l'objet de nombreuses récriminations de la mission d'inspection.

Suite à la famine à Saint-Louis et dans la colonie, du riz avait été distribué à la population. Il s'était constitué dans les communes de plein exercice une comptabilité occulte, toutes les cessions avaient été consenties à crédit au moyen d'une comptabilité des plus rudimentaires; le recouvrement devenait quasi-impossible. En fait, promesse avait été faite aux élections de distribution de riz en cas de victoire diagniste. Quant aux populations, étant dans le besoin, elles avaient la conviction qu'au lieu de dettes, il s'agissait de dons. Ces cessions ne profitèrent pas totalement aux indigents; conseillers municipaux, commerçants et notables en furent les principaux bénéficiaires. Alors qu'en Métropole, un décret du 8 janvier 1916 avait minutieusement réglé les

²⁴ Blâmé pour n'avoir pas exercé une surveillance étroite, le lieutenant-gouverneur Théophile Tellier qui avait assuré l'intérim fut relevé de ses fonctions. Inexpérience administrative, incurie ou souci lucratif ? Tout laissait à penser que cet administrateur percevait des commissions sur certains contrats, vu l'importance financière du contrat de gré à gré approuvé par lui-même et le nombre de marchés de gré à gré passés durant son mandat. Par ailleurs, cet administrateur participa activement aux activités extra-municipales de Galandou Diouf (cf. annexes, *op. cit.*, *opposition de Baba Camara*).

²⁵ Blaise Diagne, député du Sénégal, avait tenté de couvrir ses protégés à la tête des municipalités. Par lettre du 2 mars 1922, il demandait à Albert Sarraut, député, ministre des Colonies "de surseoir à toute décision jusqu'à ce que l'inspecteur général Méray, chef de mission, vous ait adressé son rapport définitif" et "que les comptes du gouvernement du Sénégal et du gouvernement général soient également soumis à une inspection minutieuse." ANS, 3G1 14-21, *op. cit.*

détails des opérations de l'espèce (attributions du maire en matière d'assistance), au Sénégal, où les municipalités étaient de par leurs actes placés sous l'autorité directe du lieutenant-gouverneur, jamais il n'avait été élaboré par ce haut-fonctionnaire un règlement ou une instruction pour guider et éclairer les magistrats municipaux dans l'exécution d'une telle tâche. Si la responsabilité des maires se trouvait ainsi atténuée, elle n'en subsistait pas moins. A Dakar, Saint-Louis et Rufisque, on retrouvait les mêmes errements (confusion et désordre dans les justificatifs, insuffisance des comptes,...) tandis que la commune de Gorée, avec une faible population et un budget insuffisant n'avait aucune réalité. La mission d'inspection demanda l'abrogation du décret du 17 juin 1887 la concernant.

D'autre part, les marchés de gré à gré en lieu et place de l'adjudication publique tenaient une grande place dans la comptabilité des communes (*cf.* page suivante). Pour contourner la mesure qui interdisait le marché de gré à gré au-delà d'un contrat de 3.000 francs, les commandes étaient scindées de façon à ne pas atteindre ce chiffre ²⁶. Parfois c'est le maire qui directement passait les contrats. Le 2 avril 1920, le maire de Dakar, Jules Sergent, passait directement, sans l'approbation du lieutenant-gouverneur, trois contrats avec la maison Oldani d'un montant de 1.515.673 francs (2.273.510 francs constants) sur lesquels 999.965 francs (1.499.948 francs constants) avaient été directement remis par le maire lui-même ²⁷. A Saint-Louis, la municipalité passait le 1er septembre 1920 avec la même maison Oldani un contrat de gré à gré pour la fourniture de denrées alimentaires (mil, farine de maïs). Le 5 janvier 1921, Jules Sergent conclut avec la maison Viriville une livraison de 4 camions-automobiles et de 3 arroseuses-balayeuses contre un prix à verser de 616.000 francs (1.232.000 francs constants). Ce marché de gré à gré avait été approuvé par le lieutenant-gouverneur ²⁸. Le lieutenant-gouverneur Didelot qui avait

²⁶ *Cf.* page suivante, *marchés de gré à gré d'après l'arrêté du 18 décembre 1874.*

²⁷ ANS, 3G1 14-21. *op. cit.*, *lettre du ministre des colonies du 2 mars 1922 au gouverneur général.*

²⁸ *Idem.*

COMMUNES	BENEFICIAIRE du marché	NATURE du marché	MONTANT	N° et DATE de la délibération en Conseil Privé.	OBSERVATION
ar	Fontaine (Cie française)	2 camions auto-mobiles	22.000	N° 11 du 2-1-20	
nt-Louis	Peyrissac	7 tonnes 1/2 ciment	2.867,50	N° 6 du 2-1-20	
nt-Louis	Peyrissac	Divers matériaux	2.430	N° 6 du 2-1-20	
ar	Yakam Diène	3.000 moules de béton de machefer	7.050	N° 3 du 12-4-20	
ar	Bouquereau	300 m3 moëllons latérite	6.000	N° 17 du 12-1-20	
ar	Macoumba Diop	-d°-	4.000	N° 7 du 12-1-20	
ar	Peyrissac	Matériel pour fête nationale	4.850	N° 1 du 11-7-20	
nt-Louis	Maurel et Prom	15 tonnes ciment	8.400	N° 1 du 11-7-20	
isque	Vézia	Divers matériaux	9.117	N° 10 du 11-7-20	
ar	Peyrissac	3.800 briques	3.450	N° 15 du 2-1-20	
ar	Peyrissac	1 voiture automobile	18.800	N° 2 du 11-7-20	
nt-Louis	d°	Madriers sapin	3.087,60	N° 1 du 11-7-20	
nt-Louis	Derouet et	d°	8.140,70	N° 18 du 20-1-21	
nt-Louis	Martinet.				
nt-Louis	Buhan et Teasère	Huile de lin	3.080	N° 6 du 5-3-21	
ar	Macoumba Diop	Moëllons de latérite	34.000	N° 15 du 5-3-21	
isque	Etablissements Piquet	Pièces de machines	24.080	N° 16 du 5-3-21	
nt-Louis	Lathène	Bois de pitchpin	5.000	N° 1 du 7-5-21	
nt-Louis	Cie Française	Camion Ford	17.250	N° 2 du 7-5-21	
ar	Viriville	(3 arroseuses-ba-layeuses (2 camions "Lati" (2 camions "Vli" 20 compteurs élec-tricités	522.000	N° 6 du 7-5-21	
isque	Maurel Frères		1.185,50	N° 1 du 7-5-21	
r	Viriville	Matériel de voi-rie	46.781	N° 13 du 7-5-21	
r	Vve Morel-Roi-rard	15 tonnes paille d'arachide	5.835	N° 11 du 7-5-21	
r	Macoumba Diop	6 tonnes petit mil	3.570	N° 12 du 7-5-21	
r	Bordes, Castagne Delorme	688 m3 basalte concassé	9.000	N° 13 du 7-5-21	
r	Delmolino	locomobile	38.845	N° 14 du 7-5-21	
r	Bouquereau	200 m3 moëllons de latérite	25.980	N° 17 du 7-5-21	
isque	Cie Française	ciment, huile de lin, pétrole	19.550	N° 1 du 12-8-21	
°	Maurel Frères	Peinture	5.160	N° 3 du 12-8-21	
°	Vézia	d°	10.650	N° 2 du 12-8-21	
°	Maurel Frères	Madriers sapin	9.000	N° 4 du 12-8-21	
°	Petersen	Bois de sapin	12.000	N° 18 du 12-8-21	
°	Banque A.E.	Briques artifi-cielles	23.010	N° 22 du 12-8-21	
°	Soucaill	Rails Decauville	6.500	N° 13 du 3-7-21	
°	Cie Française	Huile de machine	44218,10	N° 14 du 3-7-21	
ar	Viriville	Rechanges "Lati"	18.000	N° 16 du 3-7-21	
d°	Viriville	Fournitures de dessin	8.000	N° 15 du 3-7-21	
d°	Cie Elder Dempo-ter.	195 m3 basalte	4.875	N° 17 du 3-7-21	

approuvé le marché Oldani-Mairie de Saint-Louis avait été fortement critiqué par les conclusions de la mission d'inspection. Soucieux de redorer son blason, il fit par la suite preuve d'un zèle particulier: en 1922, tous les projets de budgets des communes de plein exercice furent rejetés ainsi que les projets de budgets supplémentaires des communes de Saint-Louis et Rufisque; les dépenses de personnel communal furent réduites au strict nécessaire; le receveur municipal de Saint-Louis fut suspendu ²⁹.

L'affaire Galandou Diouf n'en resta pas là. Le maire de Rufisque fut révoqué par décret pris le 13 septembre 1922 (*J.O.R.F.* du 17 septembre 1922). Les comptabilités des maires de Dakar, Rufisque et Saint-Louis furent déférées devant la juridiction de la Cour des Comptes. Le caractère délictueux des faits relevés par l'inspection restait à prouver. Remplacé à la tête de la municipalité par Mour Ndiaye Mbengue, ex - 2ème adjoint et propriétaire analphabète, celui-ci démissionnait quelques mois plus tard, permettant à Galandou Diouf de recouvrer le siège de magistrat municipal ³⁰ en octobre 1923. Cette pratique très courante de solidarité avec un maire révoqué avait une fois de plus parfaitement fonctionné. A Dakar, le maire Jules Sergent fut suspendu pour trois mois au sujet des opérations avec la maison Oldani (*J.O.SEN.* du 11 juillet 1923).

B. L'enquête à la mairie de Rufisque et le rapport d'inspection

Aux élections municipales du 3 mai 1925, Maurice Gueye, sans étiquette politique mais s'appuyant sur les notables et les chefs de quartier, l'emportait devant Galandou Diouf, maire sortant, candidat du Parti Républicain Socialiste Indépendant, diagniste. Pour la première fois au Sénégal, le corps municipal était exclusivement africain.

²⁹ ANS 3G1 14-21, Au sujet de la vérification des municipalités du Sénégal. Mesures à prendre. *Lettre du lieutenant-gouverneur du Sénégal au gouverneur général de l'A.O.F. datée du 19 septembre 1922.*

³⁰ Selon la loi municipale métropolitaine, il ne pouvait être réélu maire avant un an.



En janvier-février 1928, une mission de l'inspection générale des colonies conduite par Muller procédait à la vérification de la gestion administrative et financière de la commune de Rufisque ³¹. L'inspection avait relevé, en plus des anomalies comptables, que *les impôts avaient été augmentés au-delà des besoins normaux à satisfaire* ³² et que le personnel des services communaux s'était accru dans des proportions injustifiées. Par une lettre du 7 mai 1928 au lieutenant-gouverneur Léonce Jore, le délégué du Gouvernement du Sénégal à Rufisque, Blacher, s'inquiétait " *au sujet des faits graves relevés dans la gestion du maire de Rufisque*". Suite aux principaux griefs formulés par la mission de contrôle, il était reproché à Maurice Gueye:

- "d'avoir géré sans souci d'économie les régies de l'eau et de l'électricité qui ont enregistré une succession d'exercices déficitaires,
- d'avoir multiplié les sinécures, augmenté dans des proportions inadmissibles le taux de traitement de certains employés municipaux,
- d'avoir amorcé un relèvement général des traitements du personnel municipal,
- d'avoir alloué des secours directs ou indirects à des non-indigents,
- d'avoir toléré que le personnel du magasin municipal négligeât à tel point ses fonctions qu'il n'y avait accord ni entre les existants en magasin et les écritures, ni entre celles-ci et les pièces justificatives." ³³

³¹ ANSOM, c. 510 d. 13, Affaires Politiques. *Sénégal, organisation administrative; municipalités: révocation des maires, dissolution des conseils municipaux, condamnation de conseillers municipaux.*

³² Sans doute la mission d'inspection voulait-elle parler des taxes municipales. Le recouvrement de certaines d'entre elles était faible.

³³ ANS, 3G4-3, *op. cit.*, note u 16 novembre 1928.

Une enquête particulière fut menée par Félix Martiñ, adjoint au délégué de Rufisque sur l'état des magasins et de la comptabilité communale en juillet et à la mi-septembre 1928.

Comme réformes prescrites au maire à exécuter intégralement figuraient :

- la suppression d'emplois inutiles et d'indemnités injustifiées,
- l'abrogation de l'arrêté municipal portant concession de la gratuité de l'éclairage électrique à un certain nombre d'usagers,
- l'élaboration d'une réglementation municipale fixant les catégories d'hospitalisation du personnel,
- le recours aux achats après adjudications ou appels à concurrence et l'adjudication pour les travaux importants, notamment l'entretien, la réfection ou la construction des principaux immeubles municipaux.

Comme réponses aux observations qui lui avaient été faites, Maurice Gueye prit un certain nombre de mesures, notamment des arrêtés municipaux portant licenciements de certains employés municipaux, abrogation de la gratuité de l'éclairage électrique à certains agents communaux, concession de l'énergie électrique à la Compagnie d'Electricité du Sénégal (C.E.S.). Habile, usant du simulacre, Maurice Gueye lâchait du lest sur certains points, promettant puis refusant tacitement de donner satisfaction à l'administration sur d'autres (suppression des indemnités accordées aux médecins municipaux, recouvrements immédiats des sommes dues par les usagers de l'électricité irrégulièrement exonérés, révisions des listes d'usagers de l'eau et de l'électricité, inventaire des magasins communaux et réorganisation du matériel et des matières sur des bases légales).

Le 12 janvier 1929, un arrêté pris par le lieutenant-gouverneur suspendait Maurice Gueye de ses fonctions pour une durée de trois mois³⁴. Mesure d'attente, se situant dans la limite de ses compétences, la suspension fut suivie de la sanction définitive de la révocation par décret du 31 janvier 1929³⁵. Le passage rapide de la suspension à la révocation s'expliquait ainsi: en raison de son caractère provisoire, la suspension ne pouvait présenter un véritable intérêt qu'autant qu'il s'agissait de procéder à des investigations plus larges en vue d'une décision définitive. La suspension pure et simple provoquait une interruption de gestion sans remédier à la situation constatée. Après la période d'effacement qui lui était imposée, le maire reprenait sa charge avec la conviction d'avoir été brimé et l'auréole d'une victime de l'administration. Lors de sa révocation, Maurice Gueye ne bénéficia pas de tout le soutien du conseil municipal, divisé: généralement, le conseil municipal, se solidarisant avec son chef, démissionnait en bloc d'où une agitation politique, des luttes électorales et la réélection de la même personnalité dans les deux mois. Le renvoi de Maurice Gueye, jugé seul responsable des opérations critiquées rendait le cas échéant inopérantes les décisions que le juge des comptes pouvait prononcer au sujet de sa gestion. A Rufisque, la révocation avait été admise par le conseil municipal. Se posait la question de remplacement du maire déchu qui devait être remplacé par un adjoint dans l'ordre des nominations, situation provisoire qui devait prendre fin à l'élection d'un nouveau maire. L'administration se trouvait devant un dilemme: soucieuse de ne pas être débordée par la "base", l'élite, même corrompue, restait le meilleur garant de... l'ordre.

Sur les irrégularités reprochées à Maurice Gueye, la réalité des accusations n'avait pu être établie de manière nette. Je les regroupe en quatre séries:

³⁴ ANS. 3G4/3. *lettre du lieutenant-gouverneur au gouverneur général datée du 12 janvier 1929.*

³⁵ *J.O.R.F.* n° 29 du 3 février 1929 p. 1511, promulgué au *J.O.A.O.F.* n° 1283 du 6 avril 1929.

1. Le personnel pléthorique

Les observations de la mission d'inspection étaient très vagues. Huit (8) suppressions d'emplois étaient explicitement demandées: un emploi à la voirie, les emplois de gardien de fourrière et de conducteur de travaux de voirie, cinq emplois de collecteurs de marché dont le collecteur-chef.³⁶ Le reste des critiques se résume à des remarques générales du genre "*réduction des chefs d'équipe et de surveillants*", "*suppression de tous les emplois de surveillants généraux*"³⁷. La mission se heurta sans doute à un véritable écueil sur la question des effectifs municipaux (défaut de recensement, statistiques non livrées, simulacre d'effectifs, surcharge irrégulière des registres, ...). La prérogative du recrutement restait la "propriété éminente" du maire; Maurice Gueye avait certainement procédé à des recrutements ou à des licenciements abusifs³⁸.

Quant à la question des *indemnités injustifiées*, elle remettait à l'ordre du jour le problème du statut du personnel communal du Sénégal. La mission recommandait "*la suppression à tout le personnel communal des indemnités de cherté de vie ou de résidence et de la majoration de 12 % de ces indemnités*"³⁹. Le personnel communal n'avait pas de statut. En Métropole, ce ne sera qu'en mars 1930 que cette question sera définitivement réglée. Face au statu quo, Maurice Gueye alloua à son personnel un supplément correspondant aux majorations allouées aux fonctionnaires du Sénégal en service à Rufisque; il considérait injuste la situation faite à sa commune et les faveurs accordées

³⁶ Maurice Gueye ne supprima qu'un emploi.

³⁷ ANS, 3G4/3, *op. cit.* La charge budgétaire du personnel devait paraître excessive à la mission d'inspection. Or de 1926 à 1928, les dépenses de personnel participaient respectivement pour 13,41; 29,01 et 28,56 % des dépenses totales. Cf. tableau n° 32.

³⁸ C'était le cas de Charles Benga, secrétaire général de la municipalité, licencié et remplacé par George Diagne, cousin germain de Maurice Gueye, puis Lamine Ndoye. Sur les plaintes de Benga, appuyé par Ibra Seck dont il était le porte-plume (le futur maire était un cultivateur illettré), il fut procédé à la vérification de la comptabilité matières et des magasins communaux. Charles Benga reprit ses fonctions à l'avènement d'Ibra Seck. In ANS, 3G4/3, *op. cit.*

³⁹ *Idem.*

aux municipalités contrôlées par le parti de Blaise Diagne. Dans la commune de Dakar par exemple, le personnel touchait outre sa solde une indemnité de zone et de cherté de vie, une indemnité compensatrice de logement et des indemnités de charges de famille. Une fois de plus, l'administration s'était égarée dans des contingences partisans. Enfin sur les indemnités servies aux deux médecins municipaux pour "*frais de visites aux indigents à domicile*" et dont la suppression était demandée par la mission d'inspection, elles entraient dans les attributions normales du maire au terme du contrat signé avec les praticiens.

2. Les régies d'eau et d'électricité

Dès 1927, le lieutenant-gouverneur Jore s'était opposé à toute installation de compteur sans son autorisation. Dans une lettre du 20 septembre adressée au maire de Rufisque, il demandait "*un plan comportant toutes les prises d'eau de la ville de Rufisque*"⁴⁰. Cet administrateur avait fait de la suppression des régies et de la mise en concession des services publics d'eau et d'électricité une des priorités de son mandat. La fréquence et le ton polémique des correspondances échangées avec le maire de Rufisque traversèrent l'année 1927. Les projets municipaux de travaux relatifs à l'alimentation en eau, à l'éclairage électrique, à l'aménagement des égouts et à l'embellissement de la ville furent tous rejetés. Il est vrai qu'un projet d'embellissement (construction d'un nouvel hôtel de ville) avait peu de chances d'être approuvé vu l'urgence de pourvoir à des dépenses et à l'exécution de travaux d'utilité plus immédiate (assainissement). Maurice Gueye abrogea l'arrêté accordant la gratuité de l'électricité à certains usagers, notamment au personnel communal. Quant aux recouvrements des sommes dues antérieurement par les usagers irrégulièrement exonérés, ils ne furent jamais recouverts. La mission d'inspection restait étrangement muette sur les arriérés dus par les services publics de la colonie à titre d'*usagers*.

⁴⁰ ANS, Fonds Ancien. 3D.. Commune de Rufisque, *op. cit.*, extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 29 décembre 1927.

Sur ces régies, l'observation des comptes administratifs nous révèle qu'une grosse part des dépenses était due à la gratuité accordée aux services de la colonie (militaires, douanes, P.T.T...) et à la vétusté du réseau. La part du personnel communal bénéficiant de la gratuité paraît faible par rapport à celle des services de la colonie.

3. Les secours à des non-indigents

Cette question constituait le point faible de la mission d'inspection qui n'allait pas au fond du problème. La mission demandait en effet *"l'élaboration d'une réglementation fixant les catégories d'hospitalisation du personnel"* ⁴¹. Devant le vide juridique créé par l'absence de statut du personnel communal qui ne permettait pas d'imposer un classement logique et régulier, Maurice Gueye, sachant qu'il ne pouvait être inquiété sur ce point, en avait certainement fait à sa convenance quand l'occasion s'y prêtait. Le statu-quo demeura; la mission et l'administration firent des aveux d'impuissance. Cependant le pourcentage des dépenses d'assistance, très faible dans les dépenses totales (0,9 à 2 % entre 1926 et 1928) révélait la priorité donnée aux contributions obligatoires dans l'approbation du budget municipal. Le conseil municipal n'eut jamais les moyens d'une politique consacrée aux oeuvres sociales. ⁴²

⁴¹ ANS. 3G4/3, *op. cit.*

⁴² On ne manque d'être frappé par l'insignifiance des sommes consacrées aux secours aux indigents, aux secours en cas d'épidémies, ... dans une ville constamment éprouvée (tableau n° 33). La commune était asphyxiée par le poids des dépenses obligatoires; la législation métropolitaine n'avait pas jugée nécessaire d'en rajouter dans la commune de plein exercice, à savoir les dépenses d'assistance. Les dotations autorisées par le lieutenant-gouverneur au chapitre "secours aux indigents" par exemple ne dépassèrent jamais 15.000 francs, vite épuisés, bien entendu. A titre de comparaison, les dépenses d'assistance dans les communes de la Banlieue Rouge étaient estimées à 20 % des dépenses totales à la même époque (Saint-Ouen, Aubervilliers, Saint-Denis...). Cf. BRUNET J. P., 1981, *op. cit.*

4. Détournements de matériaux et d'outillage

Autant les griefs précédents manquaient de consistance, ne serait-ce que juridique, autant les irrégularités tournant autour des adjudications, des marchés de gré à gré posaient problème. Ce furent les disparitions de matériel qui firent "tomber" Maurice Gueye (*cf. Annexes, rapport de police de Morichère*). Dans ses réponses aux accusations dont il était l'objet, le magistrat municipal avouait ou presque:

"Ma bonne foi a été surprise (...) par des déclarations écrites erronées (...) faites par le garde-magasin comptable (...). (...) Des recherches actives sont entreprises et les redressements nécessaires seront effectués dès la fin des opérations d'inventaires." ⁴³

Ces conditions étaient-elles suffisantes pour justifier d'une mesure de révocation?

Comme souligné plus haut, pour contourner l'application de la comptabilité du matériel et des matières sur des bases légales, les municipalités procédaient à la fraction des factures en invoquant l'exception d'urgence ⁴⁴. Cette situation avait pour inconvénient de créer une disproportion entre la prévision et la réalité si bien que toute évaluation faite par l'administration municipale dans un marché de gré à gré paraissait fictive et la desservait au profit du soumissionnaire. Or en bloquant les fournitures et en établissant ses prévisions en temps voulu, elle pouvait bénéficier des avantages de la concurrence entre entreprises créée par le jeu des

⁴³ ANS. 3G4/3, *op. cit.*

⁴⁴ Le rapport d'inspection souligne une adjudication de 700 caisses d'essence faite par Maurice Gueye. En Métropole, les limites prescrites par les textes en vigueur au moment de l'opération étaient de 15.000 francs selon la loi du 15 janvier 1924, 30.000 francs après le décret du 5 novembre 1926). In BRUNET J. P., 1981, *op. cit.*, p.194.

adjudications. L'inspection souligna fortement le déficit énorme de charbon (plus de 119 tonnes !) et d'huile pour moteur (676 litres selon la mission d'inspection, 436 litres selon le délégué de Rufisque) ⁴⁵. L'explication est également à rechercher dans des cahiers de charges considérablement sous-estimés et dans un contrôle de livraison probablement inexistant (fraudes sur les quantités livrées, qualité douteuse du produit). En juin 1929, le procès intenté par Ibra Seck, maire élu contre l'ex-maire de Rufisque pour détournement de matériel et d'outillage appartenant à la commune révélera que l'administration centrale avait fait livrer au 7ème R.T.S. (Régiment des Tirailleurs Sénégalais) qui était momentanément sans combustible plusieurs tonnes de charbon par la mairie avec l'accord de Maurice Gueye ⁴⁶. Ce dernier cherchait-il à l'époque à gagner les bonnes grâces du délégué de Rufisque avec qui il était souvent entré en conflit?

Enfin l'adjudication pouvait constituer un inconvénient en ce qui concerne les travaux. La municipalité était souvent accusée de disposer d'un personnel permanent pléthorique et de mal l'utiliser; le recours aux entreprises privées pour exécuter ses travaux (entretien et réparation des immeubles communaux) avait pour conséquence d'absorber le personnel communal à des tâches extra-municipales.

Tels étaient les faits reprochés à Maurice Gueye.

Ce qui caractérise cette mission d'inspection, c'est l'absence de bilan chiffré. Lacune dans les sources ou enquête superficielle ayant d'autres motivations? Au bilan des griefs reprochés à Maurice Gueye -charge budgétaire du personnel, régies d'eau et d'électricité, secours aux non-indigents-, l'analyse de la mission d'inspection n'apparaît pas convaincante. Certes le doute sur l'intégrité de Maurice Gueye planait mais les preuves faisaient défaut. Cela pouvait juridiquement le disculper ⁴⁷.

⁴⁵ ANS, 3G4/3. *op. cit.*

⁴⁶ La quantité et les dates de livraison ne sont pas précisées.

⁴⁷ L'hypothèse de détournements de matériel (charbon, essence) pesa sur la balance. Dans sa lettre au gouverneur général, Jorc insista sur cet aspect de l'affaire pour justifier sa mesure de suspension.

Maurice Gueye avait fait l'objet de plusieurs rappels à l'ordre de la part des autorités (délégué de Rufisque et gouverneur du Sénégal) sur le caractère irrégulier des cessions de matières et objets à des particuliers. Appliquant scrupuleusement à ses administrés le refus de toute cession⁴⁸, il ne s'était pas privé personnellement de "cessions remboursables". Ayant affaire à un débiteur récalcitrant, face à des déficits dans les magasins communaux (charbon, ciment, essence, huile) dont il devait rendre compte, Ibra Seck, maire par intérim depuis le 16 janvier 1929, avait eu recours à la justice ⁴⁹. L'enquête de police menée en février 1929 fut accablant (*cf. Annexes*): tout le personnel concerné par l'affaire (agent-voyer, maçons, menuisiers), les fournisseurs (Lésieur, Barthès, Soucail, Maurel Frères, Devès et Chaumet, Maurel et Droin) confirmèrent, bons et factures à l'appui, les accusations du nouveau maire. Traduit en correctionnel le 20 juin 1929 pour "abus de confiance", Maurice Gueye reconnut les faits tout en refusant l'intention d'en opérer le détournement frauduleux et en précisant "qu'il comptait rembourser le tout"⁵⁰.

Les cessions remboursables étaient pratique courante à la commune de Rufisque puisque l'administration l'approuvait dans une rubrique spéciale ⁵¹. L'examen des comptes administratifs confirme ce fait. Les abus amenèrent le délégué de Rufisque à refuser d'approuver des opérations de cette nature. Gueye respecta cette consigne tout au long de l'année 1928 sauf en décembre pour les cessions qui lui furent faites. Pouvait-on déduire de la transgression des ordres de l'administration l'intention frauduleuse? Gueye se savait surveillé et fit l'objet d'une enquête

⁴⁸ Maurice Gueye avait refusé à Ibra Seck un bon d'agglomérés. Constatant que le maire construisait un garage avec du matériel pris aux magasins municipaux et sachant que c'était interdit, Ibra Seck avait aussitôt porté plainte.

⁴⁹ Dans sa plainte, il accusait Maurice Gueye d'avoir utilisé des moyens de transport et de la main d'oeuvre de la municipalité aux frais de celle-ci, détournement de matériaux et d'outillage en vue de l'édification d'un garage personnel rue Galam pour deux automobiles lui appartenant à titre personnel. D'après les bons de sortie fournis par le garde-magasin comptable, Maurice Gueye avait bénéficié de 31 sacs de chaux de 45 kg, 5 barils de ciment, 50 kg de clous galvanisés, 3 kg de pointe, des peintures, gonds, etc. ANS, 3G4/3, *op. cit.*, lettre du 26 janvier 1929 d'Ibra Seck faisant fonction de maire au procureur de la République.

⁵⁰ ANS, 3G4/3, *op. cit.*

⁵¹ Réparations demandées par les particuliers dans leurs installations d'eau et d'électricité par exemple.

officieuse en décembre 1928. On ne voit pas comment il aurait eu l'intention de détourner frauduleusement du matériel et de la main-d'oeuvre pour la construction de son garage. A moins d'une bonne dose d'audace. Maurice Gueye ne devait pas en manquer ⁵².

C. Le fond de l'affaire

Le caractère brutal du passage de la suspension à la révocation (moins de trois semaines) corroborait l'idée que Maurice Gueye avait été victime d'un règlement de compte politique.

Anti-diagnoste, son sort était fixé bien avant la mission d'inspection. Depuis sa victoire aux municipales de mai 1925 sur Galandou Diouf, le protégé de Blaise Diagne, il était en sursis.

En mars 1922, Blaise Diagne avait adressé, après le passage de la mission d'inspection Méray dans les municipalités sénégalaises, une correspondance à Albert Sarraut, ministre des Colonies lui demandant de surseoir à toute décision. En 1929, Maurice Gueye ne pouvait bénéficier de ce traitement de faveur. Au cours de la visite de Blaise Diagne à Rufisque (les 14, 17, 18 et 20 février 1927), le député du Sénégal avait subi deux affronts: Maurice Gueye n'avait hissé le pavillon français à la mairie qu'au moment où lui-même se rendait à l'invitation de la chambre de commerce; le meeting des diagnostes du 20 février avait été troublé par les mauricistes ⁵³. Le rapport de police précisait que l'entrevue Blaise Diagne - Maurice Gueye du 17 février sur la question essentielle de l'eau et de l'assainissement de la ville de Rufisque avait été "*de courte durée*"⁵⁴ Maurice Gueye était également en difficulté avec Blacher nommé Délégué du Gouverneur du

⁵² Dans sa plaidoirie, Maître Lamine Gueye, avocat-défenseur de Maurice Gueye, contesta le caractère de délit et insista sur le désaccord qui existait souvent entre l'administration et son client. Il demanda son acquittement et fut suivi par le tribunal.

⁵³ ANS, 3G4/3, *op. cit.*, rapport au sujet de la visite de Monsieur le Député du Sénégal à Rufisque établi par le commissaire de police Escotte le 21 février 1927.

⁵⁴ *Idem.*

Sénégal à Rufisque en avril 1927 ⁵⁵. Le programme des divers travaux engagés concernant l'eau, l'électricité, les égouts et l'embellissement de la ville et les dépenses y afférant proposés par le conseil municipal se heurtaient au veto de l'administration. En 1928, cependant, le conseil municipal bien que fortement divisé vota très tardivement le budget primitif en signe de protestation. Le gouverneur Jore s'en tenait aux seules appréciations de son délégué. Dans une lettre au gouverneur datée du 30 juillet 1927, Gueye précisait:

"(...) En ce qui concerne le contrôle administratif sur les affaires communales, je m'empresse de vous rendre compte qu'à l'avenir, je m'en reporterai à vos instructions ainsi qu'à celles que Monsieur le Délégué Blacher estimera devoir me donner. A cet égard, je vous donne ici l'assurance que je ferai tout mon possible pour faciliter ce contrôle à Monsieur le Délégué de Rufisque" ⁵⁶.

Le retrait des attributions au maire de Rufisque n'avait pas facilité les choses. Le conseil municipal devenait de plus en plus réticent pour le vote des budgets primitifs. Le gouverneur général Carde proposait alors au gouverneur du Sénégal la mise en demeure de l'assemblée municipale de voter le budget dans un délai très court et en cas de refus la dissolution immédiate du conseil municipal jusqu'au renouvellement général de mai 1929 ⁵⁷.

⁵⁵ Blacher était très lié à Blaise Diagne dont il était l'ancien chef de cabinet lorsque le député africain exerçait les fonctions de haut-commissaire de la République chargé du recrutement des troupes noires. La guerre terminée, Diagne avait obtenu son affectation au Sénégal. In THIAM I. D., 1983, *op. cit.*, p. 2452.

⁵⁶ ANS, Fonds Ancien, 3D, Commune de Rufisque, *op. cit.*, extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 29 novembre 1927.

⁵⁷ ANS, 3G4/3, *op. cit.*, câblogramme très confidentiel du gouverneur général Carde au lieutenant-gouverneur du Sénégal datée du 6 décembre 1928.

Pour l'administration centrale, cette solution avait l'avantage de permettre une réorganisation complète des services municipaux et un assainissement des finances communales. A la même période, André Maginot, député, ministre des Colonies projetait un voyage en A.O.F. Aussi Carde tenait-il à la matérialisation de son idée. Dans une autre correspondance, il précisait:

"J'insiste pour que les présentes instructions soient exécutées sans délai et sur le caractère très confidentiel des mesures à intervenir de façon à éviter tout au moins pour la dissolution du conseil qu'une indiscretion la fasse échouer."⁵⁸

Ce projet ne fut suivi d'aucun effet. Son exécution était risquée: la dissolution du conseil municipal entraînait la mise en place d'une délégation spéciale dont les pouvoirs ne pouvaient excéder deux mois. Or aucune disposition ne prévoyait son extension même en cas de renouvellement proche du conseil municipal prévu dans les communes de plein exercice en mai 1929. Cette entreprise fut abandonnée.

Contre Maurice Gueye, l'administration avait été tatillonne sur la régularité des dépenses engagées mais insouciant sur la matérialité des opérations effectuées. Pour reprendre Jean-Paul Brunet à propos du cas de Jacques Doriot, maire de Saint-Denis révoqué en mai 1937, la révocation de Maurice Gueye, "*c'était un acte de salubrité politique qui s'imposait immédiatement.*"⁵⁹

⁵⁸ ANS, 3G4/3, *op. cit.*, *câblogramme du 8 décembre 1928.*

⁵⁹ BRUNET J. P., 1981, *op. cit.*, p. 191.

Les recettes de la commune de Rufisque se caractérisaient par la fragilité de leurs sources d'approvisionnement. En Métropole, elles tournaient presque exclusivement autour de l'octroi et des centimes additionnels. Les contraintes financières, l'insuffisance des taxes de remplacement mises en place par la loi du 13 août 1926 et la force de l'habitude n'avaient pas incité les communes métropolitaines à délaisser l'octroi. Albert Thomas, maire de Champigny-sur-Marne s'en expliquait :

"Je n'avais en face de moi que deux solutions, ou laisser notre commune dans la gêne et dans les dettes, ou établir l'octroi." ⁶⁰

Les droits d'octroi devaient être maintenus dans les communes de plein exercice ⁶¹ et la réforme porter sur les lacunes du régime et non sur sa suppression; l'administration traita la question en cherchant à restreindre les attributions des municipalités. Son problème primordial consistait à renforcer le contrôle de son autorité et à lui permettre à même de revenir sur une décision antérieure; la souveraineté communale était battue en brèche. La suppression de l'octroi entraînait bien dans les voies de l'administration prête à tempérer l' "omnipotence" de la municipalité.

Dans ce contexte particulier, la situation de Maurice Gueye, isolé politiquement, était peu garantie. De manière générale, le statut de maire avait été celui qui s'était trouvé le plus complètement dans la main du pouvoir central. En même temps qu'il était le représentant de la commune, le maire était également le préposé de l'Etat qui lui déléguait ses pouvoirs. De la nécessité de donner au pouvoir central une autorité réelle sur le maire, il ne résultait pas nécessairement une dépendance absolue vis-à-vis de la tutelle. Les abus ne tardèrent pas à se

⁶⁰ Cité par BRUNET J. P., 1981. *op. cit.*, p. 132.

⁶¹ En Métropole, la pratique l'emportait sur le principe. Les droits d'octroi furent provisoirement supprimés par le régime de Vichy. Ce n'est qu'en 1948 qu'ils furent définitivement supprimés lorsqu'ils ne furent plus d'aucun intérêt. Ils avaient été progressivement remplacés depuis les années 20 par les centimes additionnels.

manifester: souvent, l'administration jugeait bon de dépouiller tel ou tel maire de son influence politique en le révoquant. La décision à l'encontre de Maurice Gueye entrait dans cette logique; lorsque les raisons manquaient, les gouverneurs cherchaient des prétextes. Les recours contre les arrêtés de suspension aboutissaient rarement; la loi de 1884 n'obligeait pas à motiver ces arrêtés. En fait, ils n'étaient presque jamais motivés et échappaient donc à tout recours de la part des intéressés. Maurice Gueye n'avait aucun moyen de montrer une certaine inanité des griefs invoqués contre lui.

DEUXIEME PARTIE

**QUESTION DE FOND, QUESTION DE FONDS:
LE REGIME FINANCIER ET FISCAL, ENJEU
DE LA GESTION MUNICIPALE (1933-1942)**

"Il ne s'agit pas de faveur à distribuer aux amis, il s'agit d'une question d'équité."

Abdoulaye Diagne, *Délibération du Conseil Municipal, séance ordinaire du 28 novembre 1929.*

En Métropole, les "libéraux" qui s'étaient déclaré les champions de la liberté des communes s'étaient efforcés d'obtenir l'élection des conseils municipaux. Le gouvernement céda sur ce point. La loi sur les attributions municipales suivit et régla à l'avance les actes les plus importants de la vie communale, et parmi eux le budget, qui, pour couvrir les dépenses d'intérêt général ou local, absorbait le plus clair des revenus communaux.

Au Sénégal, l'"inertie" de la vie communale s'était perpétuée. On avait pu croire pendant longtemps que cette inaction tenait au mode de nomination des conseils municipaux. Si, ensuite, le passage à l'élection de ces conseils avait été une réforme indispensable, elle n'était pas la seule que leur état réclamât. L'inertie communale était attribuée à l'insuffisance des ressources. Cette liberté indispensable à l'action de la vie communale, c'était l'argent. C'était une façon de restreindre les pouvoirs du conseil municipal que d'inscrire une nouvelle dépense obligatoire à son budget; toute diminution de ressources équivalait à une restriction de son action.

L'objectif du travail est d'expliquer d'abord l'origine des recettes et d'apprécier ensuite à quel usage elles ont été affectées, à quelles réalisations elles ont pu servir. Avec l'importance des dépenses obligatoires, nous montrerons comment elles absorbent tout le revenu disponible et ne laissent rien à l'initiative du conseil municipal. Il apparaîtra par là, avec assez d'évidence, que dans son rapport avec la municipalité, l'administration centrale avait restreint toutes les dispositions qui pouvaient donner au conseil municipal la liberté d'une grande partie de ses ressources et élargi le cercle des dépenses obligatoires par des lois et arrêtés spéciaux fort nombreux. Parce que des réformes en profondeur n'avaient pas été entreprises, les droits théoriques les plus étendus n'étaient que textes vains et ne servaient à rien.

La situation financière de la commune de Rufisque s'explique simplement par l'évolution comparée de ses recettes et de ses dépenses. D'une part, les dépenses avaient augmenté dans d'importantes proportions, d'autre part, au contraire, les recettes étaient

dépourvues de souplesse et de productivité qui leur auraient permis de s'adapter aux besoins qu'elles devaient couvrir. Il ne faut pas oublier que c'est le même contribuable qui acquittait les impôts de la colonie ainsi que ceux de la commune.

CHAPITRE IV. LES PREROGATIVES FINANCIERES, UN CHAMP D'INTERVENTION PRIVILEGIE DU POUVOIR CENTRAL

La question de l'autonomie de la commune s'était posée dès les premiers jours de l'institution de la municipalité au Sénégal. D'une part, l'administration tenait à son rôle, à ses prérogatives, d'autre part, les partisans d'une plus grande liberté communale réclamaient toujours plus de liberté, plus d'activité, plus de vie locale. Marquée par une centralisation excessive, l'administration n'avait pas jugé utile de réviser son appréciation.

I. UNE MARGE D'AUTONOMIE COMMUNALE LIMITEE

Poser le problème de l'autonomie communale, c'est s'interroger sur la réalité de la décentralisation. L'idéal du *self-government* avait vu, dans la pratique, peu d'avancées. Rendre le pouvoir communal, collectif et multiple, faire en sorte que le plus grand nombre de citoyens l'exerçât, tout en laissant subsister la tutelle dans toutes les questions qui l'exigeaient vraiment était le grand dilemme auquel se heurtait l'autorité de tutelle. Ce problème de l'autonomie communale opposa le conseil municipal au pouvoir central qui donnait une certaine indépendance alors que les élus locaux réclamaient plus d'attribution et de pouvoir de décision, notamment financière.

Du jour où la commune de plein exercice s'était constituée, elle avait assumé du même coup les charges pécuniaires que comportait sa nouvelle situation politique. Ne devant compter que sur elle-même, il lui incombait de chercher en elle-même des ressources suffisantes.

Les actes de la III^{ème} République, touchant la commune de plein exercice du Sénégal, sont empreintes de l'hésitation et semblent porter la trace des difficultés qui marquent ce régime. La grande charte de 1884 reconnaissait, d'une façon générale, la compétence du conseil municipal pour régler, par ses délibérations, les affaires de la commune. Mais cette première proposition ne signifiait point que la tutelle fût supprimée, loin s'en faut. L'oeuvre décentralisatrice de la loi de 1884 était caractérisée par une modération presque excessive,

Cette situation renvoyait directement aux pouvoirs attribués à la municipalité en matière de tarification d'octrois. L'administration jugeait les pouvoirs de la municipalité sénégalaise exorbitants par rapport aux pouvoirs des municipalités métropolitaines. Le décret de 1872, décret-type de l'organisation municipale au Sénégal, était-il plus libéral que la loi municipale de 1884? Tout pourrait le laisser croire puisqu'il autorisait le conseil municipal à délibérer sur le mode d'assiette, les tarifs et les règles de perception des revenus communaux... sauf l'octroi. Les taxes proprement municipales n'étaient pas d'un grand rendement. Et quand bien même elles le furent, ces délibérations n'étaient exécutoires qu'après approbation par le lieutenant-gouverneur. Cette approbation, les communes devaient la négocier pied à pied pour toute décision ou action; le vide juridique faisait l'affaire des administrateurs qui ne s'embarrassaient jamais de proposition pour changer le statu-quo. Ce contrôle, à savoir l'approbation du gouverneur, était obtenu au moyen de pressions indirectes lorsqu'il ne pouvait s'exercer sur des arrêtés municipaux déjà existants.

Les arguments invoqués par les partisans de la suppression de l'octroi municipal résistaient peu à une analyse serrée. Gênant pour les intérêts des commerçants, sa suppression pouvait poser de grosses difficultés.

Entre 1924 et 1933, il fut remplacé par une taxe qui remplit les mêmes fonctions: elle procurait une grosse part des ressources de la commune. La chambre de commerce gagnait relativement au change mais le problème des ressources de la commune, artificiellement résolue, demeurait entier.

Parmi les ressources restées à peu près stables dans le budget de la colonie du Sénégal, figuraient les recettes provenant de l'impôt personnel (tableau n° 15). Or c'était justement à cette catégorie de recettes que les communes n'avaient point de part, le service des Contributions Directes de la colonie souhaitant que sa matière imposable ne fût point grevée par les municipalités.

voire une véritable timidité. Elle consacrait des principes antérieurs et apparaissait comme le point final d'une lente évolution.

Les ressources communales fortifient dans cette appréciation. Le contrôle financier ne s'était que fort peu relâché de sa rigueur première. Les ressources locales étaient toujours la matière sur laquelle le pouvoir central estimait qu'il y avait lieu de maintenir le plus énergiquement le droit de regard et l'autorité de la tutelle. La loi de 1884, en se substituant pour la réglementation du budget à la loi de 1837, n'avait fait que lui emprunter la plus grande partie de ses dispositions.

Longtemps, les administrateurs accueillirent avec réticence les initiatives des gouvernements pour instaurer et développer un régime municipal de type métropolitain. Aisément convaincu, Paris tolérait le décalage juridique entre communes de France et communes du Sénégal, persistant sous la III^{ème} République au temps des municipalités. Ce fut un jeu pour les autorités de découvrir dans l'administration de la commune matière à critique c'est-à-dire à intervention. Une fois engagé dans cette voie, le Pouvoir ne pouvait qu'être tenté de s'immiscer continuellement dans les affaires communales. Peu à peu, le gouvernement local dut s'effacer. L'administration de la commune jouissait-elle d'une certaine liberté dans l'emploi de ses ressources?

La législation qui introduisait le principe de la division des dépenses en obligatoires et facultatives prescrivait que le pouvoir central pût imposer les premières à la commune chaque fois que le conseil municipal refusait de les voter. Toutes les dépenses autres étaient déclarées facultatives, l'assemblée municipale pouvant consentir à ne pas les voter. La réalité montre qu'il en fut autrement (*cf. infra*).

Des recettes étaient destinées à solder les dépenses. Les recettes ordinaires avaient un caractère de permanence alors que les recettes extraordinaires, comme leur nom l'indique, étaient purement accidentelles et provenaient des contributions extraordinaires, des dons, legs et emprunts.

Depuis 1884, de nombreuses lois avaient augmenté en Métropole le cercle des attributions du conseil municipal et du maire. Dans la commune de plein exercice du Sénégal, les attributions en matière d'hygiène avaient été enlevées au maire; l'enseignement relevait de

l'autorité centrale (même si la commune payait l'intégralité des dépenses de personnel et de matériel); l'assistance n'avait pas été promulguée au Sénégal¹. Ainsi toutes ces dispositions qui auraient pu accroître les occupations de la municipalité et lui confier un rôle dans sa gestion étaient restreintes sans oublier les services publics qui étaient passés de la régie à la concession. Les fonctions de l'Etat s'étaient considérablement augmentées dans ces domaines (enseignement, hygiène, assistance) et peu à peu ces services collectifs avaient paru tellement nécessaires que l'Etat s'était vu obligé de s'en emparer et les avait érigés en services publics. Le plus souvent, c'était la commune qui avait été chargée de gérer certains services et de collaborer à la gestion de certains autres. Ainsi le développement des attributions communales était corrélatif du développement des fonctions de l'Etat.

La question importante à poser était celle de l'extension du domaine des attributions municipales au point de vue fiscal. Le conseil municipal de Rufisque en avait-il reçu dans ce sens?

Autorisés par le lieutenant-gouverneur, les droits d'octroi avaient été supprimés en 1924; les taxes sur les voitures automobiles et sur les chiens étaient d'un rendement faible, voire insignifiant. Quant aux centimes additionnels, approuvés par des autorités différentes (approbation du gouverneur et décret du Conseil d'Etat), suivant la situation pécuniaire de la commune, le chiffre ne pouvait dépasser cinq (5) centimes et était limité à l'impôt foncier. Sur cette dernière catégorie de recettes, la liberté du conseil municipal était strictement limitée; d'abord en ce qui concerne le choix de la matière imposable, ensuite en ce qui concerne le maximum de l'impôt. Non seulement les pouvoirs du maire et du conseil municipal avaient été restreints, mais par suite des réformes, le pouvoir communal n'avait même plus la faculté de s'abstenir. Obligation lui était faite d'agir ou de se faire substituer par le lieutenant-gouverneur. Le retrait des attributions de police municipale, de voirie et d'hygiène entraient dans cette logique.

¹ Une loi datée du 15 juillet 1893 créait dans chaque commune métropolitaine un bureau d'assistance chargé de dresser la liste des indigents qui auraient éventuellement droit à des soins médicaux et pharmaceutiques. Cette loi mettait une partie de la dépense à la charge de la commune. A noter la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, avec des subventions du département et de l'Etat.

Le principe de cette substitution se trouvait déjà dans la loi de 1884. D'après l'article 85,

"dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet (lieutenant-gouverneur) peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial."

La loi de 1884 admettant déjà dans une assez large mesure la substitution de l'autorité supérieure aux autorités locales pour l'accomplissement de certaines décisions, le nombre de substitutions s'était par la suite considérablement accru et par conséquent s'était considérablement allongée la liste des dépenses obligatoires pour la commune. Cet accroissement des dépenses obligatoires s'expliquait ainsi: il provenait de cette conception centralisatrice que la commune n'était qu'un organe secondaire destiné à gérer sur une étendue déterminée les services généraux de la colonie. Or, l'augmentation des dépenses obligatoires gênait doublement l'autonomie de la commune. En premier lieu, elle absorbait les ressources communales et supprimait ainsi les éléments les plus précieux de la vie locale. Le second des obstacles était plus grave encore. Aux termes de la loi de 1884, le conseil municipal n'était maître de son budget, c'est-à-dire qu'il n'était libre d'y inscrire les dépenses facultatives qu'il voulait y laisser figurer, qu'autant qu'il avait pourvu à toutes les dépenses obligatoires et n'avait appliqué aucune recette extraordinaire aux dépenses. A cette condition seulement, les dépenses facultatives ne pouvaient pas être modifiées par la tutelle. Augmenter la liste des dépenses obligatoires, c'était mettre le conseil municipal dans la quasi-impossibilité de ne pas recourir, pour équilibrer son budget, à des ressources extraordinaires, c'était mettre dans les mains du lieutenant-gouverneur le budget et l'administration communale. La législation postérieure à 1884 n'avait pas seulement augmenté l'importance et le nombre des dépenses obligatoires; elle avait restreint la liberté de la commune de plein exercice en lui interdisant pratiquement certaines dépenses, par exemple celles d'assistance.

Après avoir diminué les libertés des communes vis-à-vis des dépenses, l'administration restreignit leurs libertés vis-à-vis des recettes. Loin d'accroître les facultés données à la commune de se procurer des ressources, un mouvement tendait à diminuer ces facultés. Les seules ressources que la commune eût de libres étaient les revenus qu'elle tirait de son domaine privé. Par ailleurs, l'octroi qui fournissait à la commune le revenu le plus considérable avait été supprimé en 1924, puis, on peut le dire, rétabli sous une autre forme, l'octroi de mer (1933-1942). C'est grâce à l'octroi que les municipalités, en Métropole, avaient pu exécuter des travaux d'embellissement et d'hygiène.

Telle était donc la double tendance qui caractérisait l'évolution de la législation communale relative aux finances municipales: augmenter les dépenses et gêner les recettes.

Les autorités de tutelle ne s'engagèrent pas dans la voie cependant nécessaire d'une adaptation plus exacte de la réglementation à des besoins municipaux différant si profondément suivant l'importance et la nature de la vie sociale qu'abritait la commune. Le régime financier demeurait le champ d'intervention privilégié du gouverneur. Le conseil municipal n'avait aucune influence sur les centimes additionnels et les ristournes sur les impôts locaux; Rufisque ne bénéficia d'avances consenties par la colonie que lorsqu'il apparut évident à l'administration centrale que la crise des années 30 frappait de plein fouet ce centre de traite. Tout emprunt municipal même inférieur aux revenus de la colonie requérait l'accord du gouverneur ². Or l'article 119 de la loi de 1884 rendait exécutoires les emprunts municipaux inférieurs aux revenus de la commune, en vertu d'un arrêté préfectoral pris sur avis conforme du conseil municipal. Cette règle métropolitaine n'était pas applicable aux emprunts des communes sénégalaises. L'administration était très réticente à cette promulgation de l'article 119. Les règles pour l'engagement préalable des dépenses et celles relatives à la passation des marchés et adjudications devaient passer par un contrôle très serré de ces opérations par les services des autorités de tutelle. A l'article 145, tout budget dont le revenu était de trois millions de francs

² Article 339 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des territoires d'outre-mer. In CROS Ch., 1956, *op. cit.*, documents annexes, pp. 153-160.

au moins était soumis à l'approbation du lieutenant-gouverneur en Conseil Privé. Enfin, non seulement le gouverneur arrêtait d'office le budget quand le conseil municipal refusait d'en délibérer, mais quand il présentait également un document tardif ou défectueux. L'article 150 prévoyait dans cette hypothèse la reconduction du précédent exercice.

Modestes libertés, en résumé, que celles accordées par le lieutenant-gouverneur. La commune disposait ainsi de peu de ressources pour créer des services facultatifs, d'autant plus que dans les différents budgets, les différents services dont l'exécution importait plus encore à la colonie qu'à la commune s'enchevêtraient.

II. LA REORGANISATION FINANCIERE MUNICIPALE, UNE DEMANDE DE REFORME SANS LENDEMAIN

En Métropole, dès 1931, avait été émis un projet de réforme visant à soulager les finances locales. Question d'urgence, car il importait de venir en aide aussi rapidement que possible aux budgets communaux accablés par la guerre de 1914-1918 et ses conséquences économiques d'une part et les exigences de la vie moderne d'autre part. Ces conséquences avaient été grandement alourdies par le fait qu'elles étaient venues aggraver des charges déjà mal réparties. Cette répartition défectueuse des dépenses, également dans la colonie du Sénégal, ne faisait plus aucun doute pour personne. Les dispositions (partage entre les dépenses de la colonie et les communes) était loin de reposer sur une classification claire et logique des services. Adoptées à des époques très différentes, parfois improvisées sous le coup des nécessités du moment, elles manquaient de cohésion et d'unité.

En Métropole, ces dispositions comportaient en particulier la mise à la charge des collectivités locales de certains services qui, se rattachant aux attributions les plus générales de l'Etat, auraient dû normalement figurer au budget de ce dernier. C'est en ce sens que des mesures avaient été prises en faveur des budgets communaux.

En ce qui concerne les dépenses d'administration générale, de police et d'enseignement, des dépenses obligatoires incombant aux communes étaient désormais mises à la charge de l'Etat:

- frais de recensement de la population,
- frais de registre de l'état-civil,
- traitement et frais de gestion des recettes municipales,
- indemnité de résidence des instituteurs,
- traitement des commissaires de police,
- frais des assemblées électorales,
- registre et imprimés à l'usage des écoles primaires...³

L'Etat prenait également en charge les dépenses relatives à l'enseignement public, service essentiellement national en ce qui concerne le renouvellement du mobilier scolaire et l'indemnité de logement des instituteurs. Quant aux lois sur l'assistance⁴, les dépenses étaient désormais inscrites en totalité au budget départemental, exception faite de la Ville de Paris. Cette départementalisation des lois d'assistance apportait une nouvelle et importante réduction aux charges communales.

Dans la loi du 31 mars 1931⁵, nous trouvons aussi diverses dispositions en faveur des communes:

- les charges supportées par les départements et les communes étaient allégées de 20 millions de francs par une ristourne de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières,

³ AUDOYER H., 1933, *Les dépenses communales en France depuis 1912*. Thèse de doctorat en droit, Université de Bordeaux, p. 251-252.

⁴ Enfants assistés, assistance aux aliénés, protection des enfants de premier âge, assistance aux femmes en couches, primes d'allaitement, assistance aux familles nombreuses. Cité par AUDOYER H., 1933, *op. cit.*, p. 263.

⁵ *J.O.R.F.*, 1er avril 1931.

- l'Etat prenait à sa charge les traitements des receveurs municipaux (42 millions) et l'indemnité de résidence des instituteurs (28 millions),
- l'Etat participait dans la mesure de 35 millions aux dépenses d'entretien des aliénés.

Par la loi du 28 décembre 1931, l'Etat organisait une caisse de crédit aux communes destinée à allouer à ces collectivités des bonifications d'intérêt pour des emprunts futurs, de manière à ramener le taux de l'intérêt à 2 voire 1,5 %⁶.

Qu'en était-il dans les communes de plein exercice du Sénégal?

Y - avait-il eu un effort pour donner un peu d'aisance aux finances communales?

La réorganisation de la fiscalité locale y était-elle plus difficile?

La municipalité de Rufisque était-elle fermement attachée à des ressources qui lui étaient fournies par l'administration sans effort budgétaire en contrepartie?

A. La mission d'inspection Demongin (déc. 1935 - janv. 1936)

A Rufisque, entre 1932 et l'avènement du Front Populaire, les mesures prises par la municipalité pour faire face à ses obligations, mesures dictées par la direction des Finances de la colonie, étaient de deux ordres:

- s'appuyer sur le rendement de la taxe additionnelle puis de l'octroi de mer sans en surestimer les recettes pour rembourser les dettes envers le budget local,
- procéder à d'importantes réformes fiscales (en révisant la taxe de l'enlèvement des ordures ménagères, les droits de place sur les marchés, les droits de fourrière et de stationnement)⁷.

⁶ J.O.R.F., 29 décembre 1931.

⁷ ANS, 1T 30-58. *Mesures prises par les municipalités de Saint-Louis et Rufisque pour faire face à leurs obligations financières*. Note du 29 novembre 1932 adressée au gouverneur général de l'A.O.F.

La taxe sur la fourniture d'eau aux particuliers avait été augmentée de... 150 % ! et la taxe sur les chiens avait été portée de 20 à 30 francs ⁸.

L'objectif visé était la compression du budget communal puisque selon l'administration centrale, la surestimation des recettes était la seule, du moins la principale cause du déficit budgétaire communal. A y regarder de près, l'augmentation des charges fiscales sur les rubriques ci-dessus énumérées, exceptées celles de la taxe sur l'eau et les droits de place, avait peu de chances d'être une substantielle rentrée financière. La taxe sur les chiens donnait une moyenne mensuelle de... 71 francs courants, celle sur le stationnement 367 francs ⁹.

Une mission dirigée par l'inspecteur général des Colonies, Demongin, fut chargée d'étudier la question en décembre 1935 - janvier 1936. La base juridique des communes de plein exercice avait été jetée par le décret du 10 août 1872. Ce texte portait le vice congénital de limiter à peu de choses ce qui, dans la Métropole, constituait l'une des sources de recettes les mieux assises: les centimes additionnels. Comme les autres catégories de ressources et les taxes locales restèrent ou d'un taux réduit ou même sans existence, comme les concessions d'électricité et d'eau furent confiées à des entreprises privées sans contrat de concession profitable au budget communal, le budget municipal fit de longue date appel aux deux seules ressources d'un rendement notable, prévues par le décret de 1872:

- les ristournes sur les contributions directes et les taxes assimilées (taxes fiscales),
- le produit de l'octroi.

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem.*

Les conclusions de la mission d'inspection étaient un véritable réquisitoire:

"(...) Les municipalités sont des organismes uniquement chargés de dépenser les recettes que l'administration leur fournit sans avoir, en contrepartie, à pourvoir aux recettes correspondantes(...)",

"(...) Mieux vaudrait supprimer purement et simplement les budgets des communes de plein exercice par voie d'intégration dans le budget du Sénégal et transformer les Maires en sous-ordonnateurs délégués du Lieutenant-Gouverneur (...)",

"(...) Les budgets des communes de plein exercice (ne sont devenus que) les annexes du Budget du Sénégal (...)." ¹⁰

Qu'en était-il réellement?

Dès la suppression de l'octroi municipal en 1924 (mise en application à partir du 1er janvier 1925), les budgets des communes de plein exercice avaient cessé d'avoir une physionomie propre. Amadou Duguay Clédor, président du Conseil Colonial (depuis mai 1930), parlant au nom des communes de plein exercice, affirmait:

"(Nous sommes) partisans de la suppression des octrois, mais entendons que les prérogatives que tiennent les municipalités ne soient pas diminuées; en conséquence, le remplacement des taxes d'octroi ne pourrait avoir lieu que

¹⁰ ANSOM, c. 2810 d. 3, *Affaires politiques, Finances Impôts. Régime fiscal des communes de plein exercice, 1936, rapport Demongin.*

par l'établissement d'une taxe communale laissée à notre initiative et ne dépendant que de nous-mêmes." ¹¹

Le propos de l'homme politique saint-louisien pouvait paraître audacieux et ouvrir la voie à des libéralités voire à la facilité que l'administration condamnait et tentait d'éradiquer. Il avait cependant le mérite de poser la question des ressources de remplacement de l'octroi par un fond commun et la réduction des dépenses obligatoires.

Parmi les ressources ordinaires de la commune figuraient le produit des centimes ordinaires affectés à la commune sans que le maximum puisse dépasser "5 centimes". Par application de ce texte, un arrêté du gouverneur général, en date du 27 avril 1899, autorisait les communes de plein exercice à percevoir 5 centimes additionnels à l'impôt foncier. Les choses en étaient restées là, tandis que dans la métropole, la liste s'en allongeait considérablement. Il n'avait même pas été tiré du décret du 10 août 1872 toutes les ressources que l'on pouvait en attendre puisque les 5 centimes restèrent limités à l'impôt foncier et ne furent pas étendus aux autres contributions directes. Et nul ne retint, ni en 1924, lorsque l'on cherchait des ressources spécifiquement communales pour remplacer les droits d'octroi, ni en 1933, lorsque l'on proposa l'octroi de mer, la solution qui eût consisté

- d'abord, à faire modifier l'arrêté du 27 avril 1899 pour pouvoir étendre les 5 centimes, voire en augmenter le nombre, à toutes les contributions directes,

- ensuite, à proposer la modification du décret de 1872, pour donner aux municipalités sénégalaises la faculté de s'imposer autant qu'il fallait, dans les limites d'un maximum à fixer par le chef de la Fédération.

L'Inspecteur Demongin demanda sans tarder la modification du régime fiscal avant le 1er janvier 1937 de manière à réduire l'octroi de mer dans de notables proportions et à préparer sa suppression totale en 1938 ¹².

¹¹ *Idem.*

¹² ANSOM, c. 2810 d. 3, *Régime fiscal, op. cit.*

Il proposait de frapper l'impôt personnel de 600 centimes additionnels dans les villes et de 300 dans la banlieue de Dakar, l'impôt mobilier et l'impôt foncier de 100 centimes additionnels (50 dans la banlieue de Dakar) et l'impôt des patentes de 20 centimes dans les villes et de 10 dans la banlieue de Dakar.

Le régime fiscal, tel qu'il était, était condamné sans appel. Mais la mise à l'étude de la question fiscale dans un délai aussi bref avait pour objet de faire tirer une bonne partie des ressources nécessaires aux communes des centimes additionnels et de faire réfléchir les conseils municipaux sur l'utilité de telle ou telle dépense et l'impopularité qui rejaillirait sur eux du fait de l'accroissement du nombre des centimes. Ainsi serait établi le meilleur frein aux multiplications d'emplois, aux indemnités injustifiées et aux exploitations déficitaires.

Ce qui était certain, c'est que la masse des dépenses ne pouvait pas être couverte dans son intégralité par l'impôt communal car si les besoins des communes étaient pressants pour satisfaire et développer le mieux-être des populations urbaines, il faut considérer qu'une bonne partie des habitants des agglomérations érigées en communes avaient des facultés contributives limitées.

B. Le Front Populaire (mai 1936 - octobre 1938): pour le maintien du statu quo

C'est dans ce contexte de crise de la fiscalité et de retour timide de la prospérité que le Sénégal reçut le choc du Front Populaire.

Une des causes du déséquilibre était l'insuffisance des ressources servies à la commune. En Métropole, la situation financière des communes n'étant pas aisée, d'importantes réformes avaient été entreprises et en partie réalisées, l'Etat participant à certains frais. Déjà après la Grande Guerre, l'Etat avait accentué ses interventions par des subventions et la prise en charge directe de certains personnels. Pareillement, après la parution de la loi du 13 novembre 1936, qui réformait les finances locales, le Trésor Public accordait près de 700 millions de plus aux collectivités locales ¹³. Cette loi allouait pour 1937 une subvention de 110 millions de francs en

¹³ J.O.R.F. du 14 novembre 1936, pp. 11.802-803. *Loi relative aux premières mesures de réforme des finances départementales et communales.*

vue d'alléger les charges des départements et des communes pour l'entretien de leur voirie; 335 millions de francs en supplément de la contribution de l'Etat aux dépenses d'assistance, 200 millions de francs pour alléger les charges de la ville de Paris et du département de la Seine ¹⁴.

Elle allégeait également dans une très forte proportion les charges financières des communes métropolitaines en les faisant passer des budgets communaux au budget de l'Etat, notamment en ce qui concerne:

- les traitements des commissaires de police et de la police municipale, de la police rurale et des gardes des bois (une partie des avantages liés à cet article ne concernait pas le Sénégal),
- les frais de registre de l'état-civil,
- les dépenses résultant du recensement de la population des assemblées électorales tenues dans les communes et des cartes électorales,
- les frais de confection, d'impression et de publication des élections consulaires, pour la formation des listes électorales ¹⁵.

Une contribution de l'Etat était également versée pour participer aux dépenses communales relatives au service de défense contre l'incendie.

Vouloir étendre littéralement aux colonies la loi du 13 novembre 1936 revenait à un pur non-sens. On concevait difficilement que le budget de l'Etat français pût prendre à sa charge une partie des frais de voirie, de police, d'état-civil... des communes sénégalaises. C'était en partie contraire aux dispositions de la charte organique des colonies (loi du 13 avril 1900) d'après laquelle toutes les dépenses civiles demeuraient à la charge des colonies.

Toutefois la loi pouvait être transposée et interprétée dans son esprit. De même que dans la Métropole, on avait voulu alléger les charges communales, de même au Sénégal, il

THOENIG J. C., 1982, *op. cit.*, p. 507.

¹⁴ J.O.R.F., *op. cit.*

¹⁵ ANSOM. c. 2624 d. 7, *Affaires politiques, loi du 13 novembre 1936.*

s'agissait de parvenir à une meilleure ventilation des dépenses entre le budget local, d'un côté, et les budgets municipaux, de l'autre, de façon à venir en aide à ces derniers. Le budget local pouvait prendre à sa charge ^{une} partie des frais de l'état-civil, de recensement de la population, de confection des listes et cartes électorales. A ce moment, quel sacrifice était demandé à l'Etat français?

Vincent Auriol ¹⁶, ministre des Finances du Front Populaire, était favorable à une promulgation de la loi de 13 novembre au Sénégal. Le lobby des banquiers et des industriels, farouchement opposé à Marius Moutet et à toute politique coloniale coûteuse, s'en tenait au constat que les colonies bénéficiaient de l'autonomie financière. Une note anonyme précisait:

"Les charges des communes desdites colonies qui incomberaient au budget de l'Etat sont très importantes(...). De graves répercussions financières résulteront de l'application éventuelle aux colonies des dispositions législatives dont il s'agit." ¹⁷

Posée d'une autre manière c'est-à-dire sous la forme de dépenses impériales, l'extension de cette loi concernait les colonies et singulièrement le Sénégal, puisque certaines contributions mises à la charge des colonies devaient incomber au budget de l'Etat. Dans cet ordre d'idées, deux catégories de dépenses étaient injustifiées:

- celles qui correspondaient à l'ensemble des charges imposées à la Fédération pour participer au budget de l'Etat ou intervenir à sa place:

* contributions aux dépenses militaires de l'Etat par exemple. La légitimité de la contribution n'apparaissait plus comme aussi démontrée qu'autrefois. En plus des hommes, la contribution en argent devait être

¹⁶ Le futur premier président de la IV^{ème} République (1947-1954) effectua une visite à Rufisque en 1947. Cf. Annexes, *Iconographie*.

¹⁷ ANSOM, c. 2624 d.7, *op. cit.* Note non datée.

réduite à un taux de principe; elle était d'un faible appoint pour le budget de l'Etat,

* pensions des militaires indigènes. La Fédération supportait à ce titre des parts contributives, ce depuis 1925 alors qu'il s'agissait en réalité de dépenses de souveraineté légitimement imputables en leur intégralité au budget de l'Etat,

* personnel détaché. Une loi de 1935 avait institué une contribution aux dépenses civiles de l'administration centrale, des services administratifs coloniaux et des ports de commerce,

- les frais consentis par les budgets locaux au titre des missions ou des recherches scientifiques.

Il ne s'agissait donc point d'une application pure et simple de la loi aux colonies mais d'une interprétation de celle-ci pouvant lui en ouvrir le bénéfice. L'amendement des députés coloniaux, voté par la Chambre des Députés et accepté par le ministre des Finances, resta sans suite. La loi du 13 novembre 1936 ne fut pas promulguée dans les colonies.

Suite aux observations et aux critiques sur le régime fiscal des communes formulées par la mission Demongin, Marius Moutet ¹⁸ chercha à remédier à la situation. Dans une lettre du 20 novembre 1936 adressée au gouverneur général de l'A.O.F., Marcel de Coppet ¹⁹, il précisait:

"la fiscalité analysée apparaît simplement injuste" ²⁰

¹⁸ député socialiste depuis 1914, chargé des affaires coloniales.

¹⁹ De Coppet avait une bonne connaissance de la région, ayant occupé plusieurs postes dans les cercles du Sénégal (Baol, Thiès, Tivaoune, Casamance), gouverneur en Guinée, au Dahomey, en Mauritanie. Il avait été également gouverneur en Somalie et administrateur au Tchad et au Congo.

²⁰ ANS, 1T 23-58, *Situation des finances des communes du Sénégal*.

Comme mesures, Moutet préconisait la suppression progressive de l'octroi (sa disparition était prévue pour 1938) et la transformation des taxes spécifiquement municipales en principales sources de revenus communaux. L'octroi de mer était entré en pratique en 1934 pour permettre spécialement aux communes de plein exercice, dont les ressources étaient insuffisantes, suite au fléchissement du rendement de la taxe additionnelle à la patente, principale source de revenu des budgets, de rembourser à leurs divers créanciers, principalement au budget de la colonie, une masse importante de dettes. Les taxes de substitution pouvaient être aussi recherchées (comme en Métropole) dans les centimes additionnels.

L'idée était louable mais elle traitait insuffisamment la question. Les taxes locales n'étaient pas susceptibles de fournir un produit du même ordre de grandeur que les centimes additionnels. D'autre part, le maximum de quotité des centimes additionnels (5 centimes), même étendu à l'ensemble des impôts directs locaux ne procurait pas aux collectivités des ressources vraiment substantielles. De Coppet avait demandé au lieutenant-gouverneur Lefebvre la modification de l'arrêté local du 27 avril 1899 limitant au seul impôt foncier l'application des centimes additionnels; modification fut faite par arrêté du 17 août 1938.

La réglementation demeurait trop restreinte, les compensations insuffisantes. Or l'administration exigeait de la commune qu'elle trouvât les moyens nécessaires à l'équilibre de son budget parmi le produit des centimes additionnels. L'impasse était totale. De Coppet envisagea la modification sans limitation du nombre des centimes additionnels; il lui fut opposé un silence qui s'assimilait à un refus ²¹.

"Aucune suite n'a été donnée jusqu'à ce jour à mes propositions (...) Il s'avérerait opportun, à mon sens, pour éviter toute contestation sur la légalité même de l'arrêté local du 17 Août 1938, que la nouvelle rédaction du § 3 de

²¹ ANS, IT 23-58, *op. cit. Note du 28 mai 1938*. La mission Demongin qui n'avait pas été tendre dans son rapport sur les communes de plein exercice du Sénégal avait proposé que le maximum de 100 centimes additionnels pouvait être adopté sans inconvénient.

l'article 47 du décret organique, supprimant la limitation maxima des centimes communaux additionnels aux impôts locaux, fût mise en vigueur antérieurement au 1er Janvier 1939. Je me permettrai d'insister sur ce point particulier." ²²

Cette correspondance de de Coppel datée du 23 septembre 1938 au nouveau ministre des Colonies du deuxième gouvernement du Front Populaire révélait combien l'état d'esprit avait évolué. Georges Mandel, nationaliste autoritaire, avait remplacé Moutet depuis avril 1938 à la rue Oudinot. Il n'accorda pas au gouverneur général, en difficulté de termes avec Galandou Diouf, maire de Rufisque et député du Sénégal, le même soutien et le releva de ses fonctions (17 octobre 1938) à la suite de la grève des cheminots de Thiès du 27 septembre 1938 (6 morts, 90 blessés) ²³. Pierre Boisson fut nommé gouverneur général intérimaire ²⁴.

Si le projet de de Coppel pouvait paraître excessif, il avait l'avantage de permettre aux municipalités de choisir avec plus d'aisance le nombre de centimes à appliquer à chaque contribution et de procurer au budget communal les ressources nécessaires à son équilibre, en compensation des réductions que subiraient en contrepartie les recettes provenant de l'octroi. Par ailleurs, il n'était pas possible d'envisager la suppression radicale de l'octroi, les ressources à provenir d'une augmentation des centimes additionnels ne pouvant suffire aux besoins de la commune. Les réformes proposées par de Coppel devaient entrer en vigueur en 1939. Il s'agissait d'une réduction de l'octroi de mer de l'ordre de 50 % par une révision générale des tarifs, d'une imputation des dépenses de police et de l'enseignement au budget local et d'une majoration du taux de la taxe sur le chiffre d'affaires, mesure qui permettrait au budget local, dont les charges seraient accrues d'autant, de se procurer les ressources nécessaires à leur financement.

²² ANS, 1T 23-58, *Modification du régime fiscal des communes*.

²³ Voir THIAM I. D., 1972, *La grève des cheminots de Thiès de septembre 1938*. Mémoire de maîtrise, Université de Dakar, 272 p.; PERSON Y., 1979, "Le Front Populaire au Sénégal (mai 1936 - octobre 1938)", pp. 77-101, *Le Mouvement Social*, n° 107, avril - juin.

²⁴ Georges Mandel sera assassiné par la Milice en 1944.

L'idée reprise plus tard par le gouvernement de Vichy selon laquelle les taxes municipales pouvaient constituer les principales ressources communales était une gageure. Les taxes tenaient une place infime dans l'économie des budgets municipaux. Rare était la collectivité pouvant équilibrer son budget sans une aide directe de l'Etat. En Métropole, entre les deux guerres, les taxes communales diverses formaient moins de 10 à 20 % des recettes totales; au Sénégal, 5 à 10 %. Certaines taxes locales à Rufisque étaient pratiquement inexistantes (taxe sur les chiens, taxe sur les enseignes et publicité) ou d'un taux très faible (véhicules, spectacles...); les frais de perception grevaient les recettes (droits de marché) et rendaient inefficaces les mesures fiscales. La tentative d'aménagement des taxes locales par l'institution de nouvelles taxes inspirées de la loi Niveaux du 13 août 1926 fut d'un succès mitigé: généralement inadaptées aux conditions locales (taxe sur les billards par exemple), elles se révélaient d'un recouvrement faible voire nul.

Le Front Populaire pensait avoir réglé la question de la fiscalité communale au Sénégal; le régime de Vichy y apportera d'importantes modifications.

Au Sénégal, la demande de réorganisation financière fut sans lendemain. Or la situation au point de vue du régime fiscal appelait des réformes profondes. La question de la réforme des impôts locaux se posait avec une acuité particulière. Mais si une réforme s'imposait, sa réalisation soulevait de grandes difficultés, tant la législation métropolitaine voyait se heurter deux conceptions, l'une voulant que l'impôt local ne fût plus subordonné à l'impôt d'Etat, l'autre créant un lien étroit entre impôts locaux et impôts d'Etat.

L'administration, s'inquiétant que le budget communal au bout d'un certain temps ne fit plus mention des dettes impayées de la commune, posa le problème en termes de contrôle et de tutelle. D'abord, au moment de l'établissement du budget: pour empêcher toute surestimation des recettes par le conseil municipal (certains crédits de personnel ou de dépenses somptuaires) et l'obliger à payer ses contributions et dépenses obligatoires, l'administration veillait grâce à la procédure de l'inscription d'office. Un autre moyen de pression est à repérer à l'occasion de

l'exécution du budget. Le versement des quotes-parts communales sur les recettes du budget local (du Sénégal) était soumis à la condition du paiement des contributions communales au budget local. C'était une manière de suivre de très près la trésorerie locale pour exiger le paiement de ses propres créances et imposer des mesures conservatoires en cas de défaillance. En réponse, le conseil municipal se lançait dans un effort de redressement et cette bonne volonté manifestée conduisait à l'approbation du budget.

Création de taxes nouvelles, institution de nouveaux impôts se superposant à ceux qui existaient déjà. On sait qu'après quelques années d'application en Métropole, personne ne pouvait nier la faillite de la loi Niveaux de 1926; la plupart des taxes avaient été abandonnées. Ce que la commune de plein exercice souhaitait, c'était la transformation d'un régime fiscal périmé, une réorganisation administrative qui allégeait les charges que le pouvoir central ne cessait de lui imposer.

Le triomphe du Front Populaire suscita un grand espoir. L'essentiel des actes de ce gouvernement furent la promulgation des lois sociales *A travail égal, salaire égal*: journée de huit heures, repos hebdomadaire, retraites ouvrières, statut pour les employés du commerce et de l'industrie, loi sur les accidents de travail, les conventions collectives et l'organisation des syndicats (liberté syndicale). Autoritaire et hiérarchique, l'administration centrale s'était toujours efforcée de rogner sans cesse des droits que l'on croyait établis.

La timidité du Front Populaire en matière coloniale est illustrée par sa politique vis-à-vis des municipalités. La loi du 13 novembre 1936, première réforme des finances communales, ne fut pas promulguée au Sénégal. A leur décharge, Moutet et de Coppet, soutiens de Lamine Gueye, chef du parti SFIO-Sénégal, étaient en conflit sourd et permanent avec Galandou Diouf, maire de Rufisque et député de la Colonie, plus ou moins lié à l'extrême-droite française (Croix de Feu). L'hostilité entre les pouvoirs politiques et administratifs ne put créer les conditions les meilleures pour transformer les communes sénégalaises. Galandou Diouf, constamment sur le qui-vive, savait le programme du gouverneur général.

Ce qui est aussi intéressant à souligner, c'est que de Coppet fit preuve d'un réformisme modéré, comme tous les assimilationnistes de son temps. Il était venu faire du *social* et ne voulait aller plus loin. Sur la question communale, le Front Populaire n'avait pas rempli les espoirs mis en lui. L'élargissement des droits communaux n'était pas à l'ordre du jour.

CHAPITRE V. GERER L'INCERTITUDE: LES RECETTES

I. SOURCES ET METHODOLOGIE

Ma principale ambition a été d'identifier l'oeuvre propre à la municipalité de Rufisque et de la comparer, chaque fois que la possibilité m'était donnée, aux autres communes de plein exercice du Sénégal (Saint-Louis et Dakar) et aux communes métropolitaines (principalement celles de la Seine). Dans le premier cas, disposer de solides points d'ancrage pour la comparaison, par exemple des charges d'instruction, de voirie par habitant n'a pas été toujours chose aisée. Dans le second cas, je souhaitais, non y repérer une application littérale de la législation métropolitaine, ce qui était d'ailleurs impossible et non souhaitable vu les besoins différents, mais mieux comprendre pourquoi et comment l'expérience communale testée dans la colonie du Sénégal était mal interprétée et par conséquent non viable parce que l'idéologie du temps qui la sous-tendait ne pouvait que soulever de puissantes oppositions.

Individualiser l'action de chaque équipe municipale a été impossible, d'une part en raison des lacunes rencontrées dans les statistiques, d'autre part en raison d'actions entreprises qui traversent le temps d'une législature municipale: c'est le cas des endémo-épidémies qui sévissent à Rufisque depuis 1914 et ce, jusqu'en 1944. Par ailleurs, certaines critiques formulées par le parti d'opposition n'aboutissent pas automatiquement à des réformes, une fois que ce parti contrôle la municipalité.

Un nombre considérable de documents comptables formels et disparates a été scruté et recomposé afin de pouvoir les analyser car ils répondaient avant tout aux besoins d'une classification administrative (multiplicité des rubriques, variation du classement avec le temps), assez éloignée des préoccupations de l'historien. Les règles du budget communal sont contenues dans la loi du 5 avril 1884. L'année financière va du 1er janvier au 31 décembre et la période complémentaire jusqu'au 15 mars de l'année suivante pour l'ordonnancement des dépenses et jusqu'au 31 mars pour les paiements et recouvrements.

Le *budget primitif* voté en octobre - novembre est l'acte annuel par lequel sont en principe prévues, votées et autorisées toutes les recettes et toutes les dépenses de la commune pendant une période déterminée. Un second document est voté normalement chaque année, plusieurs mois après que le budget primitif soit entré en application. Il s'agit du *budget supplémentaire* ou *additionnel* qui a une double raison d'être. D'une part, il permet d'établir une sorte de pont entre l'exercice précédent et le nouvel exercice; d'autre part, il permet de "rectifier", en les rapprochant de la réalité, les évaluations de recettes et de dépenses contenues dans le budget primitif de l'exercice en cours. Il porte l'arriéré de recettes et de dépenses appartenant aux exercices antérieurs, notamment les contributions obligatoires. Son vote intervient en mai, après l'adoption du compte administratif de l'exercice précédent par le conseil municipal. Il arrive également que des recettes ou des dépenses n'ont pu être prévues au budget primitif ou au budget supplémentaire. S'il y a urgence, elles font l'objet d'une délibération portant autorisation spéciale. L'ensemble des recettes et des dépenses inscrites tant au budget primitif et au budget supplémentaire que dans les autorisations spéciales est repris dans le *compte administratif* qui constitue le bilan de la gestion financière pour l'exercice considéré, clos le 31 mars. En effet, la commune continue au cours du premier trimestre à percevoir les recettes et à ordonnancer les dépenses afférant à l'année antérieure. Le compte administratif, voté par le conseil municipal en mai ou en automne (le maire se retire au moment du vote), doit concorder avec le compte de gestion du receveur municipal limité cependant aux opérations de l'année civile. Coupable d'irrégularités, le maire ne peut subir que des sanctions administratives car il est pécuniairement irresponsable; le receveur municipal étant le seul habilité à percevoir les recettes et à effectuer concrètement les virements de crédits ordonnancés par le maire en vertu du budget.

Recettes et dépenses se classaient en deux grandes sections, ordinaire et extraordinaire, dont le nombre augmentait avec la population. Le budget ordinaire comprenait les ressources annuelles et permanentes affectées aux dépenses régulières; le budget extraordinaire, les opérations accidentelles et extraordinaires. Ce budget devait être voté en équilibre; dans la réalité des faits, il y avait toujours un vote préalable des recettes, la commune étant tenue de ne

dépenser que dans les limites de ses ressources. Le gouverneur de la colonie avait non seulement un pouvoir d'approbation ou de rejet mais aussi un pouvoir de règlement; il avait la possibilité de modifier sans formalités toutes évaluations faites par le conseil municipal (augmentation, diminution, inscription nouvelle de recettes et de dépenses). Aussi il existait une différence constante entre les prévisions budgétaires imposées et la réalité des perceptions. Lorsque, par contre, le budget était rejeté par le conseil municipal, manifestation d'un conflit entre la majorité du conseil et le maire, la situation était réglée par la dissolution du conseil et l'institution d'un budget "d'office" par l'autorité de tutelle.

Les sources comptables disponibles ont été consultées aux Archives Nationales du Sénégal (A.N.S.), à Dakar; aux Archives Nationales, Section Outre-Mer (A.N.S.O.M.), à Aix-en-Provence et à la Bibliothèque Nationale (B.N.) de Paris (annexes de Versailles).

Les fonds les plus riches demeurent:

- le *Fonds Ancien A.O.F., série 3D, commune de Rufisque, délibérations du conseil municipal*. C'est la série la plus riche pour l'entre-deux-guerres,
- la *sous-série 3E* qui contient les extraits des délibérations du Conseil d'Administration et du Conseil Privé du Sénégal (budgets primitifs et supplémentaires très lacunaires, pas de comptes administratifs). Cette série fournit sommairement les recettes et les dépenses de la commune de Rufisque et parfois la ventilation du budget communal par grandes catégories. C'est au sein de la Commission Permanente du Conseil Privé qu'étaient ratifiées les délibérations des conseils municipaux du Sénégal.

Les sous-séries *2G (rapports d'activités périodiques de la colonie et de la circonscription de Dakar et Dépendances)*, *3G1 (institutions municipales)*, *1T (finances)* rassemblent quelquefois des documents dignes d'intérêt.

Les comptes définitifs des recettes et dépenses des budgets de la colonie du Sénégal et de la Circonscription de Dakar et Dépendances, consultables à Dakar et à Paris, en dépit de leurs lacunes, ont été d'un grand apport pour la compréhension des charges communales (contributions obligatoires)¹, la fonction de ponction (quotes-parts ristournées à la commune dérisoires) et la confusion entre dépenses d'intérêt local (à l'échelle de la colonie) et communal.

Les Archives de la commune de Dakar fournissent des données importantes sur la période post-coloniale, notamment en ce qui concerne le passif de la commune-région de Dakar.

Les archives de la commune de Rufisque pour la période considérée n'ont pu être consultées. La Municipalité actuelle ne dispose plus de ses anciennes archives (d'autant plus qu'il n'existe pas un service affecté à cette question). Si nous pouvons supposer que, jusqu'au début des années 50, elles sont disponibles de manière éparse aux A.N.S., un fait mérite d'être souligné: quelques archives (essentielles?) de la période 50-60 sont détenues *chez lui* par l'ex-Ier adjoint, faisant fonction de maire (1960-1964), fidèle lieutenant de Maurice Gueye. Originaire du Mali, âgé aujourd'hui de 80 ans et conseiller municipal sans interruption depuis les années 50 (je retrouve son nom dans les délibérations du conseil municipal de l'année 1955), il m'a refusé aussi bien l'accès des archives municipales (qu'il considère comme son patrimoine?), que des interviews. Est-ce le fait de lui avoir franchement posé la question que je souhaitais en savoir sur les mobiles de la suppression de la commune de Rufisque en 1964 (elle était incontournable quelle que soit la subtilité utilisée) ou la maladresse de m'être présenté comme ayant connu personnellement Nicolas Huchard, agent d'affaires, homme politique rufisquois de l'entre-deux-guerres? Je penche pour la première hypothèse² vu le silence total (par ignorance ou de manière consciente) observé par ceux avec qui j'abordais la question et

¹ Appelés en Métropole *contingents communaux*.

² J'avance l'idée qu'il n'existait pas d'animosité politique entre les deux hommes qui ont "milité" à deux époques différentes (cf. Annexes, *notices biographiques*). Après la seconde guerre mondiale, Nicolas Huchard, anti-diagnoste et ancien bras droit de Galandou Diouf au cours des années 30 et 40, avait abandonné la politique pour s'occuper de ses affaires.

l'absence de documents aux A.N.S. (délai d'incommunicabilité trentenaire ou quarantenaire?).

La recherche se poursuit.

Quelle méthode d'analyse a été adoptée?

Une distinction fondamentale a été établie entre dépenses obligatoires et dépenses facultatives pour mieux saisir le poids de la tutelle et la marge d'autonomie réelle du conseil municipal. Cette distinction présente un intérêt au point de vue du droit de l'autorité supérieure chargée de surveiller les finances locales; les dépenses obligatoires peuvent être inscrites d'office au budget par arrêté gubernatorial. Dans une délibération du conseil municipal, le maire, Maurice Gueye, exprimait son dépit:

"On ne nous laisse rien !" ³

Je me suis pour l'essentiel basé sur les comptes administratifs rencontrés dans certaines séances de délibérations du conseil municipal de Rufisque et qui renseignent sur les crédits effectivement utilisés. Parfois la comparaison n'a pu être faite: c'est le cas des contributions obligatoires (police, instruction), la part effectivement dépensée par la colonie au profit de la commune n'étant pas mentionnée. Après 1945, la documentation est rare et sommaire. Les A.N.S.O.M. possèdent des données intéressantes mais éparses dans leurs séries *Affaires Politiques (A.O.F., A.E.F., Sénégal)* et *Agence F.O.M.* Aux A.N.S., budgets primitifs et budgets supplémentaires ont été très peu utilisés en raison de leur aspect lacunaire: dans le cas des budgets supplémentaires par exemple, augmentations de crédits non retrouvées dans les comptes administratifs se mêlent à des opérations comptables purement fictives. Dans les recettes supplémentaires, il est souvent fait mention de "Recettes des exercices antérieurs". Faiblement recouvrées ou gonflées par des procédés comptables, nous n'avons pas jugé pertinente cette comptabilité. Dans les communes de plein exercice, l'administration se focalisait sur ce chapitre pour faire leur procès; c'est notamment le cas après 1945. Nous

³ ANS, Fonds Ancien, 3D, Commune de Rufisque, *extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 23 mai 1928, examen du compte administratif 1927.*

savons que, non recouvrées au bout de quelques mois, ces recettes étaient effectivement perdues pour la commune.

Mes analyses ont surtout porté sur les recettes et les dépenses ordinaires. Recettes et dépenses extraordinaires ont un caractère trop exceptionnel à Rufisque. Je me suis gardé de toute approximation. Les documents qui se distinguent par leur incomplétude et leur imprécision après 1945 ne permettent pas d'apprécier l'oeuvre de la municipalité. Cette situation révèle une prégnance de la tutelle, l'immobilisme municipal en signe de riposte mais dénote également d'une absence de programme municipal, à une époque où la confusion est évidente entre l'outil municipal et l'activité partisane. La municipalité devient un tremplin pour les leaders politiques.

Il peut m'être reproché d'avoir séparé les recettes des dépenses communales, de ne pas avoir fait le lien. Celui-ci est évident: des recettes sont perçues pour être affectées à des dépenses, voire des réalisations et en tirer un bilan; les ressources communales ne sont justifiées que dans la mesure où elles sont destinées à couvrir des dépenses. Les tentatives n'ont pas manqué. A chaque fois, le "mixage" donnait un produit lourd, voire confus. Je pris alors le parti de les analyser successivement. Cependant tout au long de mon propos, je me suis attaché à transcender cette ligne de partage entre recettes et dépenses et à "reconstruire" leur rapport. Dénouer l'enchevêtrement des différents types de ressources communales pour mieux comprendre leur articulation, les expliquer, montrer en quoi ils éclairaient fondamentalement le poids des dépenses obligatoires, l'action municipale dans le domaine de la vie quotidienne, ses dépenses d'ordre général, ses réalisations *concrètes*, ses préoccupations et ses insuffisances furent la trame de la démarche adoptée.

Une nomenclature établie par mes soins en fonction des modifications de la législation municipale est présentée en Annexes. Aride et éprouvant, fastidieux, l'exercice était nécessaire. Des séries statistiques, visualisées par des graphiques, qui me paraissent cohérentes et significatives ont été élaborées. Ma méthode d'analyse est consciente de ses limites, comme les

conditions de l'époque imposées aux édiles par la législation dans leur volonté de gérer la commune ou de la confisquer à leur profit.

II. L'EXTRÊME VULNERABILITE DU BUDGET COMMUNAL

La forte tutelle sur les finances communales, pouvait-on dire sans risque de se tromper, constituait une régression et créait progressivement les conditions de l'"indiscipline" communale bien visible sous la IVème République.

En matière de recettes, au moment de l'établissement du budget, le gouverneur modifiait les évaluations admises par le conseil municipal, pouvait imposer d'office les recettes nécessaires à l'acquittement des dépenses obligatoires et inscrire les dépenses obligatoires. C'était un moyen d'empêcher toute surestimation des recettes par le conseil municipal (certains crédits de personnel ou de dépenses somptuaires) et l'obliger à payer ses contributions et dépenses obligatoires. Quant aux dépenses facultatives, si le gouverneur ne pouvait jamais les augmenter, il pouvait les réduire. L'autonomie financière de la commune se trouvait considérablement limitée en fait, quant au choix des ressources comme dans le vote des dépenses. Les ressources communales sur lesquelles le conseil municipal n'avait aucune influence étaient considérables: centimes additionnels, ristournes sur impôts et taxes fiscales principalement. Même les taxes municipales autonomes devaient faire l'objet d'autorisation. Face à des dépenses obligatoires très importantes, la commune disposait de peu de ressources pour créer des services facultatifs.

Les ressources mises à la disposition de la commune ne correspondaient pas aux dépenses qui lui étaient imposées. La politique de subventions, parcimonieuse dans l'entre-deux-guerres, encourageait la commune à s'endetter, engageant ses finances pour de longues années. Une telle situation justifiait les plaintes les plus vives et provoquait des protestations. Nicolas Huchard, rédacteur en chef du journal anti-diagniste, *L'Echo de Rufisque* et Judy Mathurin, publiciste dans le même hebdomadaire s'en faisaient... l'écho:

"(...)Nous entendons travailler sans arrêt au redressement économique de Rufisque qui souffre d'un malaise que les pouvoirs publics semblent devoir traiter avec l'insouciance qui justifie à leurs yeux la prospérité insolente du budget administratif (...)" ⁴

"(...) Le Maire est devenu l'instrument d'exécution par le fait qu'il ne dispose plus la pleine liberté de son budget (...). (...) Voici où en est réduit le premier magistrat de la ville de Rufisque qui ne l'est que de nom, mais au fait est inexistant (...). (...) Rufisque est donc arrivé au point culminant, son budget est obéré par suite des charges inutiles qu'il supporte (...)" ⁵

Ces réactions ne manifestaient pas seulement les inquiétudes que leur suggérait l'aggravation de charges nouvelles mais aussi d'une politique de dissimulation fiscale qui surchargeait le budget communal sans se préoccuper si ses ressources étaient suffisantes pour faire face à des dépenses d'ordre général toujours croissantes alors qu'elles subvenaient à peine à des besoins communaux qui restaient en souffrance faute de crédits disponibles.

Le malaise commercial des années 30 avait laissé les finances de la commune de Rufisque dans un état exsangue. Les contributions en matière de police et d'instruction n'avaient été assurées que sous une forme irrégulière. Seules les dépenses de voirie avaient fait l'objet de remboursements réguliers à la colonie du Sénégal (tableau n° 29).

⁴ *L'Echo de Rufisque*, journal hebdomadaire indépendant défendant les intérêts de Rufisque et de l'Ouest Africain, n° 1 du 21 avril 1932.

⁵ *L'Echo de Rufisque*, n° 3 du 26 mai 1932.

C'est dans cette conjoncture difficile que la législation et la tutelle administrative exercèrent leurs effets les plus tangibles. A Rufisque, les rapports étaient difficiles entre élus et fonctionnaires de l'administration centrale. Les budgets primitifs soumis à l'approbation du lieutenant-gouverneur sont abondamment commentés en marge et portent beaucoup de rectifications. Face aux interventions pesantes et autoritaires du pouvoir central, Maurice Gueye, revenu à la mairie depuis octobre 1932, cultivait son indocilité, notamment sur la question des frais de représentation. Le conseil municipal protestait vigoureusement, refusait de supprimer ou de réduire les crédits incriminés et demandait au lieutenant-gouverneur d'effectuer lui-même d'office la rectification ⁶.

Aussi l'objection selon laquelle l'administration était dépourvue de moyens d'action est à atténuer. Dans l'entre-deux-guerres, l'autorité de tutelle n'était pas insuffisamment armée en vue de l'exercice du contrôle administratif institué dans la commune de plein exercice du Sénégal. La tutelle s'exerçait sans faiblesse en matière budgétaire: le chef de la colonie veillait à la régularité et à la légalité des inscriptions financières, réprimandant par un veto formel, surveillant de manière serrée le receveur municipal chargé du contrôle des dépenses.

III. D'OU VIENT L'ARGENT? COMPOSITION ET EVOLUTION DES RESSOURCES COMMUNALES

Le système de centralisation était dès la loi du 18 juillet 1837 assez parfait pour que la tutelle administrative n'éprouvât dans la suite aucun besoin d'y ajouter plus de précision. De quelle façon ont été financées les dépenses entre 1933 et 1942? ⁷

⁶ Cette atmosphère conflictuelle ressortit bien dans A.N.S., série *Fonds Ancien, A.O.F., 3D, Commune de Rufisque, délibérations du conseil municipal (1926 - 1935)*.

⁷ Sur l'inégalité du régime fiscal, voir BENGA N. A., 1994, "Loi métropolitaine et communes de plein exercice du Sénégal: vers un modèle de gestion dégradé? Rufisque (1926-1960)", 18 p. *Seconde Conférence Internationale d'histoire Urbaine. Atelier: La ville européenne comme modèle*. European Association of Urban Historians, Strasbourg, France, 8-10 septembre. A paraître à L'Harmattan.

A. L'octroi, une barrière d'un autre âge?

L'octroi communal était une contribution que la municipalité était autorisée à établir et à percevoir à l'entrée du territoire communal pour des marchandises étrangères qu'elles y fussent consommées ou non. On doit éviter de l'assimiler à des douanes intérieures. Le taux variait suivant la nature du produit.

En France, sous l'ancienne organisation municipale, c'était un privilège accordé aux villes par des chartes royales, et ces autorisations étaient une sorte de profits pour le Trésor royal, soit qu'il prélevât une part de l'impôt perçu par la commune, soit qu'il se fit payer une somme d'argent une fois pour toutes. Sous l'Ancien Régime, c'était un impôt impopulaire, d'une part parce que le clergé, la noblesse et les titulaires de certains emplois administratifs en étaient exemptés, d'autre part, parce que la tendance était à imposer plus lourdement les denrées de première nécessité. C'est pour compenser le déficit ainsi produit dans les finances communales que le régime révolutionnaire de 1789 attribua une part des patentes au budget municipal.

Les droits d'octroi ne pouvaient être établis que sur la demande du conseil municipal et seulement en cas d'insuffisance des revenus communaux. Dans sa session ordinaire de mai 1930, séance du 22 mai, le conseil municipal de Dakar avait voté le rétablissement de l'octroi. Cette décision avait provoqué les interventions puissantes de la chambre de commerce auprès du gouverneur général et du député-maire. Une commission spéciale réunie le 6 juin avait conclu au non-établissement de l'octroi à Dakar; le Conseil Colonial dans sa délibération du 13 juin consacrait la proposition de la commission⁸. Enfin les communes n'étaient pas libres dans le choix des objets à taxer. Le tarif était arrêté selon l'importance démographique de la commune, affecté d'un coefficient qui était déterminé en fonction de la consommation et de l'importance des dépenses obligatoires de la commune. La plus grosse part revenait à la

⁸ ANS IT 30-58, *Situation de la commune de Dakar, note du 30 mai 1932.*

Tableau 50. Octroi de mer. Répartition entre les communes (1934).

Localités	Population chiffres arrondis	Coefficient	Chiffres de base servant à déterminer les pourcentages	Pourcentage de répartition
Dakar	54.000	6	324.000	59
Saint-Louis	29.600	2,10	62.160	11,32
Rufisque	14.600	4,15	60.590	11,02
Thies	11.000	0,8	8.800	1,60
Kaolack	14.200	2,77	39.332	7,15
Diourbel	15.400	0,30	4.620	0,87
Fatick	3.400	0,85	2.890	0,53
Louga	3.800	1,10	4.180	0,74
Ziguinchor	5.650	3,75	21.190	3,85
Tivaouane	5.000	0,46	2.200	0,42
Mekhe	1.900	1,10	2.090	0,38
Foundiougne	1.300	4,85	6.505	1,15
Kebemer	1.900	0,75	1.425	0,27
Khombole	2.200	0,65	1.430	0,27
Bambey	5.400	0,45	1.530	0,29
Gossas	3.600	0,45	1.620	0,29
M'Bour	4.100	0,90	3.690	0,67
Bargny	2.000	0,50	1.000	0,18
Totaux			549.152	100

Source : ANS 3D, Commune de Rufisque, *extraits des délibérations du Conseil Municipal, 1934.*

commune de Dakar (1934: 59 %), suivie de Saint-Louis (11,32 %) et de Rufisque (11,02 %)⁹; en résumé aux communes de plein exercice, de surcroît situées sur la côte (tableau n° 50).

Le conseil municipal de Rufisque exonéra de droits d'octroi toute une série de marchandises et denrées (tableau n° 51). A l'examen de cette liste datant de 1920, on ne manque d'être frappé par le nombre d'objets de luxe dispensés de taxe (ornements d'église et objets destinés aux cultes, eaux minérales, dépouilles d'oiseaux, objets de collection...) tandis que d'autres objets faisaient de la commune une sorte de "zone franche", voire d'espace potentiel de contrebande actif aux portes de Dakar (dents d'éléphants et d'hippopotames, or, cornes et sabots de bétail...) avec pour conséquence, des pertes de recettes importantes pour la commune. Certaines marchandises exemptées de droits d'octroi répondaient au bon fonctionnement des services de la commune (instruction, fourniture d'eau et d'électricité, travaux agricoles à la périphérie de la ville, matériau de construction et de réparation des édifices communaux). La présence des denrées portait la marque de besoins répondant davantage aux souhaits de la population européenne et d'une certaine élite africaine. Les sources restent muettes sur la liste des produits (notamment alimentaires?) touchés par l'augmentation des tarifs d'octroi.

Institué par délibération du Conseil Colonial du 23 février 1933 (*cf.* Annexes), et rendu applicable par décret du 20 décembre de la même année ¹⁰, l'octroi de mer améliora par son apport la situation financière de la commune de Rufisque, avec la reprise des affaires. Les cours élevés de l'arachide avaient induit une certaine prospérité. L'octroi de mer constituait une ressource importante, sujette aux contractions brusques corrélatives à l'activité économique: 57,5 % en 1934; 90,86 % en 1936 et 47,49 % en 1938 (graphique n° 12). A Saint-Louis et Dakar, l'octroi représentait en 1935 respectivement 86 et 84 % des ressources ¹¹. Par rapport à

⁹ *J.O.A.O.F.* du 30 décembre 1933 promulguant le décret du 20 décembre 1933.

¹⁰ *J.O.SEN.* du 4 janvier 1934. Les produits de toute origine et de toute provenance, soit par terre, soit par mer pour la consommation dans la colonie du Sénégal et dans la Circonscription de Dakar, étaient soumis à partir du 1er juillet 1933 à un droit d'octroi de mer.

¹¹ ANSOM Affaires Politiques. c. 2810 d. 3, *op. cit.*

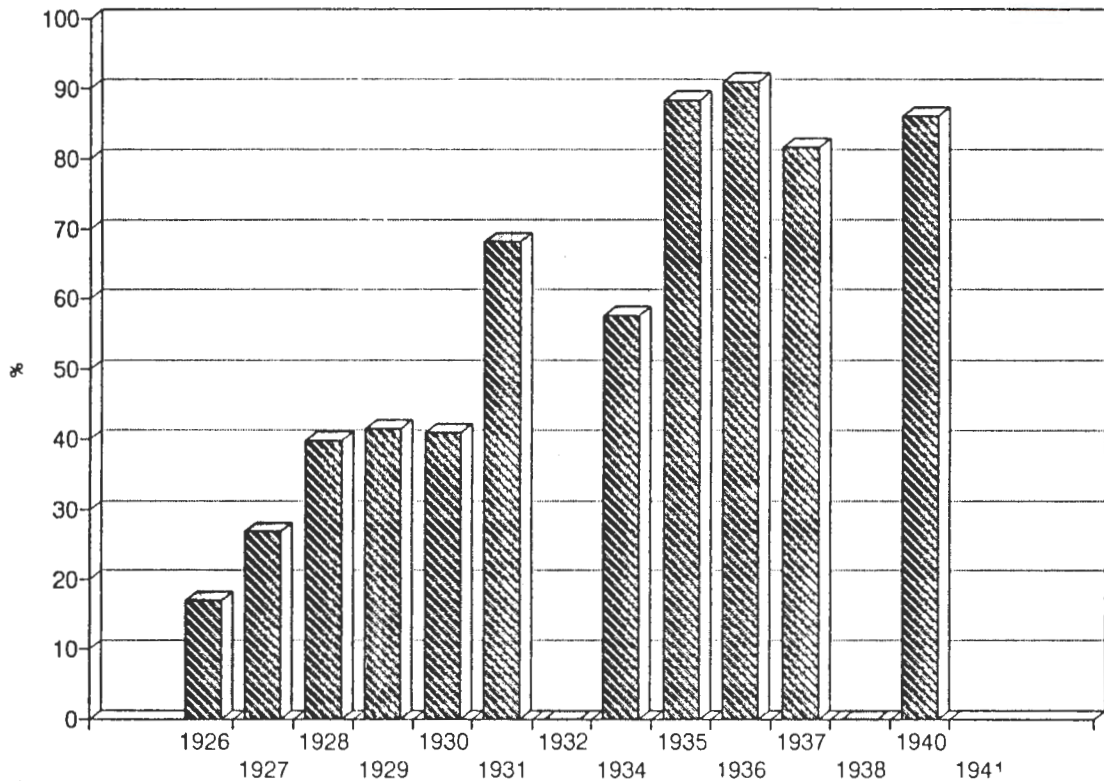
Tableau 51. Commune de Rufisque. Liste des marchandises et denrées* des droits d'octroi.

1	Les ornements d'église et les objets destinés aux cultes, importés pour le compte des fabriques.
2	Les livres de bibliothèques particulières et publiques et classiques.
3	Les effets des voyageurs portant traces d'usage.
4	Les objets mobiliers en cours d'usage.
5	Les outils apportés par les ouvriers pour l'exercice de leur profession.
6	Les machines et instruments agricoles.
7	Les animaux vivants.
8	Les fruits frais, sauf les colas.
9	Les légumes frais.
10	Les farineux alimentaires, sauf l'orge, l'avoine, le biscuit de mer et les pâtes dites d'Italie.
11	Les eaux minérales.
12	Les graisses à ensemençer.
13	Les armes, munitions, matériel de guerre et équipement militaires appartenant à l'Etat.
14	Les vêtements d'uniforme et objets d'équipement des officiers et fonctionnaires.
15	Les sacs vides.
16	Les amendes de palme, les sésames.
17	Les engrais.
18	La houille.
19	Les peaux brutes, laines brutes, crins et poils bruts.
20	Le lait frais.
21	Les dépouilles d'oiseaux.
22	Les oeufs de volaille et de gibier.
24	Dents déléphants et d'hippopotame.
25	Ecailles de tortue.
26	Ivoire et écailles factices.
27	Coquillage.
28	Or, cornes et sabots de bétail bruts.
29	Les arachides et toutes graines oléagineuses.
30	Les gommes.
31	Les espèces médicinales.
32	Le bois à brûler, bûches, fagots et bourrées.
33	Le charbon de bois.
34	Les fruits, tiges et filaments à oeuvrer : Kapock, coton, fibres de coco, joncs et roseaux, bambous, noix de rôniers, calebasses et végétaux filamenteux.
35	Les fourrages, pailles.
36	Les plantes et arbustes.
37	L'eau congelée (glace).
38	Les pierres de construction brutes.
39	Les poteries communes, non vernissées.
40	Les nattes non tressées.
41	Les objets de collection.
42	Les instruments de précision ou scientifiques.
43	Les couronnes mortuaires non commerciales.

Source : ANS 3D, Commune de Rufisque, délibération du Conseil Municipal. Approuvée par la délibération du Conseil Privé, Séance du 13 avril 1920.

* EXONÉRÉS

GRAPHIQUE 12 RECETTES D'OCTROI A RUFISQUE
(1924-1941)



Sources: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1941),
extraits des délibérations du Conseil Privé du Sénégal (1926-1940)

la taxe additionnelle à la patente qui avait remplacé l'octroi municipal supprimé en 1924, l'octroi de mer avait ces avantages d'une part de ne frapper que les marchandises exportées et par conséquent d'atteindre uniquement le consommateur, à l'exclusion du producteur; d'autre part, il visait surtout les articles de luxe, évitant les marchandises de première nécessité ¹². Mais il était vulnérable: entre deux récoltes d'arachides déficitaires, il fléchissait brusquement et l'administration centrale recherchait un nouvel expédient pour résorber le déficit. Enfin par les variations annuelles des coefficients, la municipalité ne savait plus sur quelles ressources elle pourrait compter l'année suivante: le conseil municipal n'était plus maître de son budget. Ce fonds commun, ressource majeure des budgets municipaux, entraînait une vive concurrence entre municipalités pour obtenir une part toujours plus importante.

La menace de suppression de l'octroi avait entraîné la réaction de certaines personnalités sénégalaises. Alfred Goux, maire de Dakar, déclarait:

"Ma position est nettement prise qui est pour le maintien de l'octroi de mer. (...) S'il venait à disparaître, il faudrait le remplacer par un impôt direct que nous aurions la plus grande peine à percevoir." ¹³

En Métropole également, l'octroi avait suscité plusieurs plaintes. Mais avec la crise économique et les charges nouvelles imposées aux communes, de nombreux budgets municipaux étaient en déficit et de nouveau les conseils municipaux se tournaient vers l'octroi pour essayer d'obtenir les ressources qui leur manquaient. Il constituait une des pièces-maîtresses de l'équilibre des budgets communaux. C'est ainsi que le budget de la ville de Paris procéda à des augmentations importantes de tarifs de l'ordre de 12 à 15 % ¹⁴. Et comme les

¹² Il corrigea certaines libéralités voire des injustices de l'octroi municipal à propos d'une faible diversité des denrées exemptées.

¹³ *Paris-Dakar* du 2 mars 1939.

¹⁴ *La Journée Industrielle* du 28 décembre 1938.

mercuriales de Paris servaient à déterminer les cours pratiqués en province, marchandises et denrées avaient connu une hausse appréciable sur tout le territoire français. Mieux, des syndicats de communes pour la perception des droits d'octroi s'étaient constitués, ce qui pouvait entraîner l'entrée dans ces syndicats de communes ne disposant pas alors d'octroi.

Qu'est-ce qui avait été réalisé en matière de réforme fiscale dans la commune de plein exercice? Bien peu de choses.

Le lieutenant-gouverneur Beurnier affirmait:

"Quant aux réformes qu'appelle le régime fiscal (...), elles ne ressortissent pas aux décisions de l'autorité administrative locale." ¹⁵

Cette absence de volonté d'impulser une mutation fiscale durable et qui était dissimulée dans un aveu d'impuissance ne résiste pas à l'analyse. L'octroi de mer était l'oeuvre de l'autorité coloniale. Pour vaincre les hésitations du Conseil d'Etat qui, par scrupule, s'était déclaré incomplètement éclairé, l'administration n'avait pas hésité à insister pour que l'octroi fût institué et l'avait présenté comme la seule solution réalisable à la situation déficitaire des communes de plein exercice. Par conséquent la tutelle, en présence d'une "*situation anormale*" avait la possibilité de proposer et d'user de moyens de coercition en faisant proposer au gouvernement général et par extension au ministère des colonies telle mesure à adopter, de nature à empêcher le Conseil Colonial de mésuser des pouvoirs qui lui avaient été donnés par le pouvoir central.

L'octroi était vigoureusement combattu par les administrateurs pour des motifs différents.

Ponzio, administrateur de la Circonscription de Dakar et Dépendances, voyait, depuis le passage de la mission Demongin, dans la suppression de l'octroi l'occasion de faire pièce à

¹⁵ Cité par l'inspecteur des colonies Demongin. ANSOM. c. 2810 d. 3. *op. cit.*

une éventuelle restitution aux communes de plein exercice des attributions de petite voirie et de police municipale, réclamée par Galandou Diouf au congrès annuel de l'Association des Maires de France (10 juillet 1937). Partisan du maintien du statu quo, Ponzio appuyait son argumentation sur les sacrifices demandés au contribuable de la commune et les services qui lui étaient rendus sans contrepartie. Quant au gouverneur général de Coppet, plus nuancé, la réduction du volume des dépenses mises à la charge des collectivités (enseignement, police) était concomitante à l'augmentation des recettes par l'institution de taxes spécifiquement communales et la réduction dans de notables proportions de l'appoint demandé jusqu'ici à l'octroi de mer (de l'ordre de 50 %) ¹⁶.

Ce système faisait-il payer à l'ensemble de la population de la colonie du Sénégal, qui ne bénéficiait pas des avantages qu'elle contribuait à payer, le confort des citoyens?

L'octroi de mer était réparti au prorata de la population de chaque collectivité, affecté d'un coefficient qui était déterminé en fonction de la consommation et de l'importance des dépenses obligatoires de chaque commune. Les communes de plein exercice étaient bien placées pour ravir le gros des recettes d'octroi puisque le tarif autorisé était d'autant plus élevé que la population comprise dans le territoire communal était plus nombreuse. L'argument d'un octroi inique supporté par l'ensemble de la population du Sénégal au profit de la fraction de la population bénéficiant du régime municipal n'était pas convaincant; la population et la vie économique des communes-mixtes étant réduites, leur quote-part sur le produit de l'octroi était faible (tableau n ° 52).

¹⁶ ANS IT 23-58. Réduction de l'octroi de mer et augmentation du chiffre d'affaires. *Lettre du gouverneur général de l'A.O.F. au gouverneur du Sénégal datée de juin 1938.*

Tableau n 52: droits d'octroi perçus par les communes et les communes-mixtes en 1928.

Commune	F. courants	F. constants	%
Dakar	4.608.000	5.068.800	51,94
Saint-Louis	1.918.000	2.109.800	21,62
Rufisque	1.554.772	1.710.249	17,56
Thiès	403.000	443.300	4,54
Kaolack	239.000	262.900	2,69
Foundiougne	59.000	64.900	0,66
Total	8.871.000	9.758.100	

Source: ANS 3G1 19-21. colonie du Sénégal. service des Contributions Directes. *Au sujet des octrois. Lettre du gouverneur par intérim au gouverneur général datée du 20 avril 1929.*

B. Les centimes additionnels, une figuration à titre symbolique

On désigne par *centimes additionnels* les centimes qui sont imposés au contribuable en sus du principal perçu au profit de la colonie. Les centimes additionnels étaient déterminés annuellement par le Conseil Colonial lors de sa session budgétaire sur la proposition du lieutenant-gouverneur. Délibérés par le conseil municipal et approuvés par le chef du territoire dans la limite du maximum autorisé, ils étaient recouverts par la colonie et reversés en partie à la commune. Ils étaient donc établis soit pour accroître les recettes de la colonie, soit pour subvenir aux dépenses communales. Ils étaient *additionnels* c'est-à-dire ils venaient s'ajouter (part extérieure) au principal de chaque contribution directe ou impôt d'Etat en Métropole ¹⁷. Dans les communes du Sénégal, jusqu'à la veille de la seconde guerre mondiale, les centimes additionnels furent limités à l'impôt foncier; les centimes additionnels à la patente et au chiffre

¹⁷ Les "quatre vieilles": foncier bâti et non bâti, portes et fenêtres, personnelle-mobilière, patentes. La contribution mobilière était un impôt assis sur le revenu global évalué d'après le loyer d'habitation; la patente frappait les revenus professionnels; l'impôt foncier était assis sur les propriétés bâties et non bâties. Le centime représentait donc la centième partie du *principal fictif* global obtenu en totalisant le principal fictif de chacune des quatre vieilles impositions.

d'affaires étaient dévolues à la chambre de commerce de Rufisque, puis du Cayor-Baol à partir de 1937.

Perçus au Sénégal par les agents de l'administration centrale en même temps que les contributions auxquelles ils s'ajoutaient, les "sous" additionnels constituaient en Métropole un des principaux éléments du budget des communes: en 1929, les centimes additionnels procuraient aux communes métropolitaines 2.600 millions de francs ¹⁸. Dans les moments difficiles, la facilité d'assiette et de recouvrement avait permis d'en tirer des ressources considérables. Mesure fiscale provisoire prise pour combler le déficit occasionné, dans les budgets communaux (lois des 29 mars et 3 avril 1791), par la suppression des octrois, elle continuait à fonctionner encore et fournissait dans les années trente entre 31 (Neuilly) et 67 % (Saint-Denis) des recettes ordinaires des communes de la Seine ¹⁹. Ces centimes devaient assurer le paiement des amortissements et intérêts des dettes communales et pourvoir aux dépenses locales mises à la charge des communes. Pour toute imposition à établir, les communes devaient obtenir l'autorisation de l'administration.

L'intérêt de cette mesure était de prévenir un impôt excessif. Les municipalités sénégalaises ne pouvaient s'imposer que jusqu'à 5 centimes par franc de la contribution foncière uniquement. Ce taux datant d'une loi de la période révolutionnaire (1794) n'avait pas varié. En Métropole, il était passé de 250 en 1926 à 340 en 1929 ²⁰. S'y était développée une variété de centimes additionnels dits *spéciaux* : centimes pour entretien des chemins vicinaux, centimes pour entretien des chemins ruraux, centimes pour couvrir les salaires des gardes-champêtres, secours accordés aux familles nécessiteuses, frais de perception des impositions communales. Enfin, d'autres centimes additionnels dits *pour insuffisance de revenus*, prirent une grande part dans les budgets communaux métropolitains. Les communes de plein exercice n'y avaient point

¹⁸ ASSEMAT G., 1930, *Essai sur les finances locales*, p. 40.

¹⁹ BRUNET J. P., 1981, *op. cit.*, tableaux statistiques, pp. 231 et 238.

²⁰ ASSEMAT G., 1930, *op. cit.*, p. 49. Centimes additionnels communaux sur la contribution mobilière de 248 à 346; sur les patentes de 280 à 366.

part. Seuls les centimes *généraux* les concernaient; ils servaient à couvrir les dépenses ordinaires de la commune (centimes additionnels à l'impôt foncier). Or il y avait insuffisance de revenus lorsque les recettes ordinaires du budget ne suffisaient pas à couvrir les dépenses ordinaires tant obligatoires que facultatives et les dépenses extraordinaires ayant un caractère obligatoire. Il s'agissait de subventions déguisées: les communes du département de la Seine ne s'en privèrent pas. En 1929, le maximum légal de centimes, sauf autorisation spéciale, s'élevait à 80; or toutes les communes de la Seine dépassèrent cette limite, s'étageant entre 1344 centimes (Drancy) et 172 (Saint-Mandé) ²¹. La part des centimes additionnels prit une part prépondérante dans les budgets communaux métropolitains; elle constituait dans les années trente l'ossature des finances locales (tableau n ° 27). En 1938, le nombre de collectivités locales françaises votant plusieurs centaines de centimes additionnels de manière à disposer de ressources suffisantes pour couvrir leurs dépenses était de 596 contre 66 en 1913²². Cette augmentation du nombre de centimes s'avérait nécessaire pour assurer un complément de ressources indispensables au fonctionnement des services communaux. Le produit moyen des centimes additionnels par an, en 1935-1937, était à Saint-Denis de 22,7 millions sur 34,7 millions de recettes ordinaires; de 9,8 sur 25, 4 millions à Boulogne et 9,2 sur 20 millions à Levallois-Perret ²³.

J'ai montré dans le chapitre IV pourquoi la réforme fiscale devait porter sur les centimes additionnels. Ces derniers ne tenaient qu'une place infime dans la fiscalité communale: 0,24 et 0,11 % des recettes totales de Rufisque en 1934 et 1935 (tableau n ° 17 *supra*). Cette constatation avait conduit l'autorité coloniale, suite aux conclusions de la mission d'inspection Demongin (décembre 1935-janvier 1936) à demander la modification de l'article 47 du décret de 1872. Au moment où l'octroi de mer qui formait une part importante des recettes de la commune de Rufisque était de plus en plus décrié, sa substitution par les centimes additionnels

²¹ *Idem.*, p. 137.

²² CHAPMAN B., 1952, *op. cit.*, p. 122.

²³ BRUNET J.P., 1981, *op. cit.*, pp. 142 et 238-240.

Tableau 26 : DEPENSES ORDINAIRES DE LA COMMUNE DE SAINT-DENIS (1930-1937) (en %)

	1930	1931	1935	1936	1937
administration générale	28,92	31,33	27,18	24,89	24,38
police	0	0	0,005	2,32	0,03
octroi	4,31	3,15	2,36	2,05	2,27
assistance/hygiène	26,26	22,07	22,86	24,53	30,76
instruction	14,44	16,2	19,76	18,28	17,17
voirie et divers	24,18	25,72	26,08	26,44	23,9
dépenses diverses	1,85	1,5	1,71	1,45	1,46
total	100	100	100	100	100

Source: BRUNET J.P., 1981, Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge(1897-1939), tableaux statistiques, pp. 232 et 241.

Tableau 27 : RECETTES ORDINAIRES DE LA COMMUNE DE SAINT-DENIS (1930-1937)
Part des centimes additionnels pour insuffisance de revenus (en %)

1930	1931	1935	1936	1937
51,75	51,8	64,86	62,67	66,96

Source: BRUNET J.P., 1981, op. cit., pp. 228 et 238.

n'était pas envisagée. A partir de 1930, la part des centimes additionnels était majoritaire dans les budgets municipaux métropolitains. Il leur était permis de s'imposer autant qu'elles le pouvaient, la limite théorique déterminée par la loi des finances étant généralement dépassée. Le contrôle de l'autorité administrative n'était plus stricte; le préfet de la Seine ne s'opposait plus à la perception par les communes d'un nombre de centimes, même élevé pour insuffisance de revenus.

Les recommandations de la mission Demongin, en faveur de l'extension des centimes additionnels dans les communes de plein exercice, ne furent pas suivies d'application. Pour preuve, Marcel de Coppet pressait le ministère des colonies de faire hâter par une loi la procédure pour une application formelle avant le 1er janvier 1939 ²⁴. Les événements en France (chute du Front Populaire) et en Europe (déclenchement du second conflit mondial) et une réticence des fonctionnaires de la rue Oudinot ne permirent pas sa réalisation. Il était plutôt demandé à la commune de plein exercice de trouver ses propres ressources à partir de ses taxes municipales.

Ni octroi, ni centimes additionnels, tel est le sort qui lui était réservé. Il lui fallait se procurer à la faveur d'un *effort fiscal personnel indépendant de l'aide ou du concours des autorités de tutelle les ressources propres* à ses dépenses, en somme assurer le juste équilibre de ses dépenses et de ses ressources pour pouvoir bénéficier d'un pouvoir d'initiative étendu en ce qui concerne l'exécution de ses dépenses. La tutelle se faisait plus lourde, le mandatement d'office des contributions obligatoires était la règle.

Le système des centimes additionnels présentait des avantages certains. Le rendement en était facile à prévoir; par suite, il était facile de déterminer chaque année le nombre de centimes nécessaires pour équilibrer le budget. C'est grâce aux centimes additionnels que purent fonctionner en Métropole les lois d'assistance médicale et d'assistance aux vieillards.

²⁴ ANS. 1T 23-58, *op. cit.*, note du 23 septembre 1938.

C. Les ristournes sur impôts perçus au profit de la colonie, une ressource peu dévolue à la commune (tableau n ° 13)

Les impôts directs sont définis comme étant des contributions obligatoires autorisées par la loi, arrêtées par le service des Contributions Directes, dues sans contrepartie immédiate et recouvrées par des percepteurs de la colonie. Les ristournes portaient sur les patentes, les licences et l'impôt foncier. D'autre part, les taxes dites fiscales, perçues suivant les formes établies pour le recouvrement des impôts directs, étaient ristournées à la commune: animaux, véhicules, armes, spectacles. Les ristournes affectées à la commune de Rufisque étaient faibles et variables. C'était la matière imposable du budget de la colonie qui ne devait pas être épuisée par d'éventuelles taxes faites par la commune. La situation était identique dans les communes métropolitaines: les attributions sur impôts d'Etat formaient en 1935-1937 3 à 4 % des recettes ordinaires de la commune de Saint-Denis et 2 à 8 % de celles de Boulogne ²⁵.

Dans la colonie du Sénégal, les Contributions Directes parvenaient bon an mal an à recouvrer les impôts. Entre 1933 et 1940, 5.947.298 francs constants furent recouverts sur le territoire de Rufisque soit 5,5 % des recouvrements totaux entre 1924 et 1953 (tableau n ° 12), pourcentage sensiblement égal à celui d'après 1945 mais nettement inférieur à celui d'avant le malaise commercial (84 % entre 1924 et 1930). Une moyenne de 11 % des recouvrements fut ristournée à la commune entre 1934 et 1937; les effets de la crise suivis d'une reprise économique avaient poussé la colonie à rétrocéder davantage de ressources à la municipalité: au cours de la période antérieure (1926-1931), la commune de Rufisque n'avait perçu en moyenne que 1,75 % des recouvrements effectués sur son territoire. Le service du recouvrement rencontrait des difficultés certaines: impôt personnel et impôt foncier étaient tardivement recouverts, parfois avec des délais de douze mois. L'impôt des citoyens, par exemple, connaissait une émission tardive de ses rôles d'où de nombreuses fluctuations: 120.035 francs constants en 1933, 122.447 en 1935 et 171.959 en 1937. Les actes de poursuite tentés contre les récalcitrants restaient sans effet.

²⁵ BRUNET J.P., 1981. *op. cit.*, pp. 138 et 240.

Tableau 12 : RECOUVREMENTS DES IMPÔTS SUR LE TERRITOIRE
DE LA DELEGATION DE RUFISQUE (1924-1953) (en francs courants et constants)
(en % par rapport aux recouvrements totaux en francs constants)

années	Impôts		%
	F. courants	F. const.	
1924			
1925	8585319	11590181	10,78
1926	16406768	17063039	15,87
1927	22661975	25154792	23,4
1928	13110078	14421086	13,41
1929	11047314	12041572	11,2
1930	8329687	9662437	8,99
1931	3286562	4206799	3,91
1932	1660239	2357539	2,19
1933	450546	666808	0,62
1934	319118	497824	0,46
1935	382605	642776	0,59
1936	405726	608589	0,56
1937	556464	634369	0,59
1938	960938	960938	0,89
1939	1139056	1070713	0,99
1940	1138528	865281	0,8
1941			
1942			
1943			
1944	2726437	1036046	0,96
1945	1157493	289373	0,26
1946	4138989	252478	0,23
1947	5930599	634574	0,59
1948	7315671	468203	0,43
1949	8712272	496600	0,46
1950	11826665	626813	0,58
1951	11694161	502849	0,46
1952	10814353	432574	0,4
1953	6857645	281163	0,26
Total	161525206	107465416	100
Moyenne	6212508	4133285	

Lacunes: impôts (1924 et 1943).

Base 100: 1938

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1924-1953).

Tableau 13 : EVOLUTION COMPAREE DES RISTOURNES SUR IMPOTS DIRECTS ET DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES A RUFISQUE (1926-1937) (en francs courants et constants)

années	ristournes			contributions		
	F. courants	F. const.	% / recouv.	F. courants	F. const.	%*
1926	487000	506480	2,96	383360	398694	8,86
1927	526324	584220	2,32	549436	609874	11,44
1928	72483	79731	0,55	747215	821937	18,37
1929	74471	81173	0,67	2387125	2601966	55,7
1930	65444	73915	0,78	2076717	2408992	58,71
1931	104539	113810	3,18	645793	826615	32,17
1932				553056	785340	36,57
1933				1756308	2599336	73,48
1934	50213	78332	15,73	1586162	2474413	69,37
1935	40000	67200	10,45	1793810	3013601	61,7
1936	30000	45000	7,39	1394521	2091782	43,6
1937	65000	74100	11,68	1800001	2052001	59,4

*ristournes sur patentes, impôt foncier et licences. Lacunes: 1932-1933.

*contributions obligatoires: police, petite voirie, instruction.

*% des contributions dans les dépenses communales annuelles totales (francs constants).

Lacunes: petite voirie (1926-1928); police et instruction (1932-1933; 1935).

Les contributions de police et d'instruction s'élevaient à 1.496.521 francs constants en 1933 et 1.848.840 francs en 1935.

La part de chaque contribution n'est pas précisée.

Source: 2G 36-5 200 M¹ 1774. Sénégal, rapport politique annuel 1936.

Entre 1938 et la fin des années 1950, données non disponibles (comptes administratifs et comptes définitifs).

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1937).

En ce qui concerne la quote-part à la patente ristournée à la commune, le marasme des affaires qui avait frappé toutes les branches de l'activité commerciale avait fâcheusement influé sur l'alimentation des caisses publiques par la baisse du seul produit commercialisé sur une grande échelle: l'arachide. Poussées par la nécessité de réduire les frais généraux, les maisons commerciales tendaient à s'organiser à Dakar dont le développement du port conduisait à la concentration des affaires. Au cours de la crise, les contribuables rufisquois se montrèrent particulièrement réfractaires à l'accomplissement de cet acte fiscal ou transférèrent leur activité vers Dakar. Les contribuables qui payaient étaient d'une façon générale ceux qui ne pouvaient se soustraire à l'obligation fiscale, grosses maisons de commerce, fonctionnaires et employés de commerce. Le départ des principales maisons de commerce entraîna la suppression des grosses patentes; le chômage sévissait durement, suite à la réduction des budgets supprimant les dotations destinées aux travaux autorisant le recrutement de la main-d'oeuvre. Rufisque connut ses cohortes d'indigents et la caisse de solidarité du *penc* ou du "filet" rendit des services considérables. Entre 1933 et 1940, les services de la colonie ne perçurent que 797.719 francs constants, recouvrements qui eurent des répercussions sur la part rétrocédée à la municipalité (moins de 1 % des recettes communales).

Un fait intéressant à noter était l'activité déployée par les Libano-Syriens pour se procurer des terrains et construire de petits établissements commerciaux afin de substituer leurs opérations à celles des grosses maisons européennes. Cette tendance préoccupait les directions des firmes françaises mais ne changeait pas fondamentalement les données.

D'une manière générale, les recettes intéressant directement le budget de la colonie connurent une diminution dont les principales causes étaient:

- le départ des principales maisons de commerce,
- la nouvelle répartition de l'impôt qui avait supprimé en 1934 l'imposition au foncier bâti des baraques,
- l'augmentation très sensible du nombre de chômeurs non imposables,

- la dissimulation d'une partie de la population qui, au moment du recensement coïncidant avec la période de la traite, allait chercher du travail dans les centres plus favorisés que Rufisque.

Rufisque avait-il les moyens de demander davantage à l'imposition directe pour remplacer la suppression de l'octroi?

Je réponds par la négative. L'impôt foncier constituait une matière imposable du budget de la colonie; la commune imposait difficilement des centimes additionnels aux détenteurs de propriété bâtie. Les maisons commerciales, principale source imposable, avaient déserté la ville; les imposables, qui vivaient en grande partie de l'activité de la traite, avaient été durement touchés dans leurs revenus (chômage, misère). En Métropole, l'octroi continua à être perçu plutôt que d'augmenter les impôts directs, ce qui aurait pu provoquer le tollé dans une partie de l'opinion.

D. Les taxes municipales, une gamme d'un apport sensible

En dehors des droits d'octroi et des centimes additionnels, toute commune pouvait par délibération du conseil municipal approuvée par le lieutenant-gouverneur établir des taxes prévues par la loi du 13 août 1926. Ces taxes s'ajoutaient à celles en vigueur depuis 1897.

On distinguait dans cet ensemble de taxes les taxes municipales proprement dites des taxes fiscales. Les premières correspondaient à des taxes et rémunérations diverses en contrepartie d'un service rendu: enlèvement des ordures ménagères, droits de place dans les halles et marchés, état-civil, stationnement, abattoirs... Les taxes fiscales étaient assimilées aux impôts perçus au profit de la colonie car elles étaient établies et recouvrées sous les mêmes formes que les contributions directes, sur le territoire communal: animaux, véhicules, spectacles... Mode de calcul d'une extraordinaire complexité et modicité des ristournes caractérisaient ces taxes fiscales attribuées à la municipalité qui n'avait aucune action directe ou indirecte.

Par exemple, pour connaître la quote-part sur les véhicules, il fallait tenir compte de l'évolution de la taxe sur l'essence, la taxe des prestations sur les véhicules, l'évolution du nombre des voitures en usage à Rufisque... Face à cette situation, en lieu de ristourne, l'administration proposait la subvention puisque les frais de perception lourds et les traitements du personnel assigné à cette tâche obéraient largement la recette. Pour dresser le calcul d'une quote-part, il fallait établir un mandat (dans le budget de la colonie), le noter dans un bordereau d'émission, dans un registre de liquidation, dans un registre d'ordonnancement, dans les écritures du Trésor, ensuite dresser un ordre de recette et une quittance dans le budget municipal, noter la recette sur le registre des comptes divers, sur le livre de détail, au compte de gestion ²⁶... et ristourner 9,5 francs !

C'est le montant de la quote-part de Bargny sur les véhicules en 1935 ²⁷.

L'idée de subvention ne fit pas son chemin et cette besogne fastidieuse et négative de calcul de la quote-part demeura la règle.

Les taxes municipales proprement dites étaient d'un apport variable. Toujours est-il qu'elles formaient 17 % des recettes ordinaires dans l'entre-deux-guerres. En pourcentage, et ceci me semble essentiel, Rufisque faisait mieux que les communes métropolitaines toutes colorations politiques confondues, si l'on exclue de ces recettes l'octroi municipal (tableau n ° 53). Une riche commune comme Neuilly (1930-1931) avait des taxes municipales qui ne dépassait pas 15 % de ses recettes ordinaires (octroi exclu) ²⁸. Aussi l'assertion selon laquelle il n'y avait pas participation du contribuable à la vie communale est à reconsidérer; les avantages tirés de la collectivité étaient payés, pas tous cependant. Certaines taxes somptuaires (sur les chiens, les enseignes publicitaires...) étaient éludées par la population. La mission Demongin, dans ses recommandations, -à savoir trouver un complément de revenus parmi les taxes spécifiquement locales susceptibles de fournir un produit du même ordre de grandeur que les

²⁶ ANSOM. Affaires Politiques. c. 2810 d. 3. mission Demongin. *op. cit.*

²⁷ ANS, 3D, Commune de Rufisque. *op. cit.*, compte administratif 1935.

²⁸ BRUNET J.P., 1981, *op. cit.*, p. 231.

Tableau 53: TAXES MUNICIPALES* DANS LA COMMUNE DE RUFISQUE ET DANS QUELQUES COMMUNES METROPOLITAINES (1927-1937) (en %)

	1927	1928	1929	1930	1931	1935	1936	1937
Rufisque	16,28	29,79	30,02	17,91	20,07	8,69	7,14	6,96
Saint-Denis				8,09	8,17	13,64	11,17	10,07
Boulogne				9,48	8,21	7,95	15,4	20,34
Levallois-Perret				10,94	12,38	13,48	12,69	11,98
Angoulême	11,1	12,3	11,8	11,3	11,9	13	12,7	13,3

*octroi exclu. Cette taxe n'était plus considérée de droit par l'administration coloniale comme une taxe municipale après sa suppression en 1924.

Rufisque: taxe decauville, droits de place dans les marchés, eau.

Communes métropolitaines: taxe sur les chiens, droits de place dans les marchés, taxes de la loi Niveaux DE 1926.

Sources: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1927-1937); BRUNET J. P., 1981, pp. 228-231 et 238-240.

LACHAISE B., 1982, op. cit.

centimes additionnels-, avait proposé l'extension de la loi Niveaux du 13 août 1926 aux communes de plein exercice. Or toute cette série de taxes entre lesquelles il est vrai la municipalité pouvait fixer son choix, s'était déjà révélée dès les années trente, en Métropole, peu significative. La tentative d'aménagement des taxes locales par l'institution de taxes nouvelles fut sans succès car généralement inadaptées aux conditions locales (taxe sur les billards par exemple).

Entre 1934 et 1937, les recettes provenant de certaines taxes municipales (taxe decauville, droits de place dans les marchés, eau) représentaient à Rufisque respectivement 11,37 %; 8,69; 7,14 et 6,96 % des recettes ²⁹. La politique fiscale à laquelle la municipalité avait astreinte la population pour se procurer des revenus et qui avait porté ses fruits au début était de plus en plus mal supportée, notamment avec la reprise des affaires et les recettes générées par l'octroi de mer. En Métropole, Boulogne connaissait une situation fluctuante semblable: les taxes municipales représentaient 1,4 % des recettes en 1935, 8,8 % en 1936 et 15,3 % en 1937 ³⁰. Dans un contexte de difficultés financières, la municipalité boulonnaise avait institué toute une série de taxes rentables.

Cette question de l'effort fiscal spécifiquement municipal fit l'objet d'une grande controverse entre édiles et administration centrale; la mission d'inspection n'aida pas à clarifier la situation. L'autorité de tutelle considérait l'octroi comme un impôt dont la quote-part était versée à la commune. Comme elle constituait à un certain moment 80 % des recettes municipales (1935-1937), les taxes municipales représentaient, avec les autres recettes la portion congrue. Le budget communal était éloigné de l'autonomie qu'il réclamait si l'on considérait qu'il était conditionné d'une manière presque absolue par des éléments extérieurs aux autorités municipales puisqu'il dépendait presque uniquement de la plus ou moins grande libéralité du Conseil Colonial qui fixait les pourcentages à attribuer à chaque commune.

²⁹ D'après mes calculs. Source: ANS, 2G 36-5 200 mi 1774. Sénégal, rapport politique annuel, 1936. Voir aussi tableau n° 22.

³⁰ BRUNET J.P., 1981, *op. cit.*, p. 142.

Les ristournes servies à la commune étaient faibles et irrégulières; le problème des centimes additionnels était en latence; l'octroi de mer, après avoir été institué, était combattu. C'est cette réelle volonté de réforme qui posait problème si bien que les dépenses sociales qui incombait à la commune ne furent jamais remplies: enseignement et assistance restèrent durant toute l'histoire communale coloniale de Rufisque les laissés-pour-compte. Aucune municipalité ne pouvait vivre de ses recettes spécifiquement locales considérées comme ressources permanentes. On comprend alors que le budget municipal ait cessé d'exister en tant qu'organisme centralisateur de ressources fournies par le contribuable rufisquois, en vue d'être utilisées par les élus de Rufisque, au mieux de l'utilité commune.

A la veille de la guerre, la perception des taxes donna-t-elle lieu à des abus? La politique avait-elle trouvé dans ce domaine une occasion de se manifester? Aucune donnée chiffrée n'est disponible en 1938-1939. L'administration envisagea une révision complète de la procédure de perception des taxes municipales et une surveillance plus stricte des agents chargés du recouvrement. Un comité restreint d'étude comprenant le receveur municipal, le contrôleur en chef des marchés, le secrétaire général de la mairie ou son représentant et l'administrateur-délégué de Rufisque devaient faire des suggestions en ce sens.

E. Les subventions, un moyen de recette exceptionnel

L'utilité publique des activités communales et les difficultés constamment aggravées qu'éprouvait la commune à équilibrer son budget justifiaient l'aide qui lui était consentie par la colonie. Elle pouvait se manifester sous plusieurs formes:

- subventions spéciales à l'occasion de nombreuses dépenses ordinaires et extraordinaires,
- subventions exceptionnelles aux communes rencontrant des difficultés financières particulières,
- participation forfaitaire aux dépenses d'intérêt général supportées par la commune.

Les subventions étaient généralement constituées de sommes allouées par le budget de la colonie pour insuffisance de ressources sur la quote-part à la patente.

Entre 1930 et 1932, des avances ³¹ d'un montant de 4.142.795 francs constants (3.135.178 francs courants) furent accordées à la commune de Rufisque, sommes qui firent l'objet de 4 remboursements d'un montant de 4.504.204 francs constants entre 1934 et 1937 grâce au produit de l'octroi de mer.

La politique de subventions qui sera institutionnalisée sous la IVème République (cf. chapitres VIII et IX, *infra*) fit l'objet de nombreuses réticences entre les deux guerres. Le budget communal était alimenté en partie par les quotes-parts sur les contributions directes et taxes assimilées. L'administration subordonnait le mandatement de ces quotes-parts à la condition que la commune payât ses contributions au budget local. Par ailleurs, elle suivait de très près la trésorerie de la commune pour exiger, chaque fois que les disponibilités se manifestaient, le paiement de ses propres créances. Des mesures conservatoires s'imposaient à l'égard du débiteur défaillant. En 1934, le gouverneur général Brévié refusait une subvention du budget local à la commune de Rufisque (3.048.133 francs courants) destinée à éteindre des avances consenties depuis 1930. Dans une correspondance adressée au gouverneur du Sénégal, il écrivait:

"Rufisque doit régler ses dettes." ³²

La décision de Brévié tranchait un conflit qui avait opposé le lieutenant-gouverneur Beurnier au Trésorier Général de l'A.O.F., Poësson ³³. Durant le congé de Beurnier, le gouverneur par intérim avait inscrit d'office au budget additionnel de la commune de Rufisque

³¹ A l'opposé des subventions qui étaient "gratuites", les avances étaient remboursables par annuité.

³² ANS, 3G4-1, *Commune de Rufisque. Lettre du gouverneur général au gouverneur du Sénégal datée du 31 mars 1934.*

³³ ANS, IT 30-58, *Situation financière de la commune de Rufisque. Lettre du Trésorier général de l'A.O.F. au gouverneur général datée du 24 novembre 1933; lettre du gouverneur du Sénégal au gouverneur général datée du 23 février 1934; lettre du gouverneur général au gouverneur du Sénégal, op. cit.*

exercice 1933 la somme ci-dessus mentionnée au titre de "subventions du budget local" *au mépris des règlements*.

La question des avances consenties aux communes de plein exercice par le gouvernement général ou le gouvernement du Sénégal avait été posée en débat à la Chambre des Députés par Guernut. A Dakar avait été consentie la somme de 8.870.873 francs courants en 1931 et 1932 pour dépenses de police et de voirie, cession d'eau et frais de traitement dans les hôpitaux; à Saint-Louis, 2.168.876 francs entre 1929 et 1933 pour dépenses de police et de voirie; et Rufisque 3.135.178 francs pour dépenses de police et de voirie ³⁴.

La subvention du budget local ne pouvait être accordée en fin d'exercice que lorsque le budget municipal était en déficit c'est-à-dire que le montant des mandats émis était supérieur aux recettes réalisées. L'administration centrale était très tatillonne sur ce point puisqu'elle était obligée, lorsque des participations ou des charges imposées à la municipalité dépassaient ses possibilités, d'intervenir par une subvention. Or celle-ci n'était pas remboursable. Avant toute discussion sur quelque subvention, le problème à résoudre était donc bien celui du passif de la commune et son examen au moment de l'établissement du budget. Le conseil municipal devait réserver une part de ses crédits au règlement de la dette après un examen serré des dépenses; le lieutenant-gouverneur tenait à ce que les crédits nécessaires à l'acquittement des dettes communales fussent inscrits dans le budget. Jeu d'écriture qui dans la réalité des faits fut difficilement respecté en dépit des pouvoirs réglementaires du lieutenant-gouverneur en matière de dépenses obligatoires.

En Métropole, les subventions occupaient une place importante dans les finances communales. Plusieurs ministères fournissaient des subsides aux communes. Pour donner une idée de l'ordre de grandeur des subventions, citons quelques chiffres extraits du budget de 1930-1931:

³⁴ ANS IT 38-58. *Avances à trois communes. Lettre du gouverneur général par intérim à Monsieur le Ministre des Colonies datée du 6 juin 1933.*

- ministère de l'Intérieur: 3.000.000 francs (défense contre l'incendie) et 4.400.000 francs (traitement des commissaires de police),
- ministère du Travail: 538.000.000 francs (lois d'assistance),
- ministère de l'Instruction publique: quantité de chapitres de ce ministère contenaient des crédits destinés à venir en aide aux collectivités locales (départements et communes) pour les dépenses qu'elles étaient obligées d'engager en matière d'enseignement ³⁵.

Avait été également institué le système des "subventions de péréquation". En Seine, le département participait sans contrepartie aux dépenses des communes en difficulté, notamment en matière d'enseignement, de viabilité, d'assainissement, d'assistance. Les crédits alloués étaient proportionnels aux charges des communes et inversement proportionnels à leurs ressources.

Entre 1924 et la fin du second conflit mondial, il est difficile de repérer dans les budgets de la municipalité de Rufisque des subventions. Elles ont dû exister mais étaient souvent versées avec un certain retard, certainement dans les budgets supplémentaires des années postérieures à celles auxquelles elles correspondaient. Aussi toute étude sur ces subventions est approximative.

L'octroi de subventions était un moyen efficace d'exercer un strict contrôle sur l'activité communale. La possibilité d'obtenir une aide financière incitait la municipalité à orienter cette activité dans le sens voulu par la tutelle et à respecter certaines directives. En Métropole, le recours au budget de l'Etat de la part des communes s'était multiplié en nombre et amplifié en crédits.

³⁵ ASSEMAT G., 1930, *op. cit.*, p. 34-36.

L'objectif principal de l'administration était de dégager des excédents qui, repris dans les budgets supplémentaires, étaient ainsi affectés au règlement des arriérés.

Le territoire communal constituait-il une zone d'immunité fiscale?

La principale difficulté de la commune de Rufisque était le déséquilibre entre ses ressources et ses charges. La commune se trouvait grevée d'un passif constitué par des dettes qu'elle avait contractées envers le territoire du Sénégal.

En dépit de cette léthargie fiscale, à quels usages ont été affectées ces recettes? A quelles réalisations ont-elles servi?

CHAPITRE VI. OU VA L'ARGENT? LES DEPENSES ET LES REALISATIONS

La liberté de la commune, quant au règlement de son budget, dépendait surtout du rapport qui existait entre le chiffre de ses recettes ordinaires et celui des dépenses obligatoires ainsi que de certaines dépenses facultatives. S'il y avait des dépenses obligatoires auxquelles le conseil municipal pouvait songer à se dérober parce qu'il n'en voyait pas toujours la nécessité ou même l'utilité, il y avait des dépenses facultatives dont il ne pouvait éviter la nécessité et même l'urgence et qui constituaient *en fait* une obligation aussi impérative, lorsqu'il fallait y pourvoir, que si elles étaient imposées par la loi.

Il est impossible d'individualiser l'action des diverses municipalités qui se succèdent à Rufisque entre 1924 et la veille de la seconde guerre mondiale. Cette période est marquée par un grand élan municipal où les édiles mobilisent les budgets autour des préoccupations de la population rufisquoise telles la lutte contre les périls (épidémies) par des travaux d'alimentation en eau, d'éclairage électrique et d'assainissement. Magoumba Ndiaye, dans la séance ordinaire des délibérations du conseil municipal du 20 novembre 1926 révélait bien cet état d'esprit:

"Nous voulons de l'eau et de la lumière dans la ville et les villages" ¹

En raison de son lien étroit avec l'hygiène, la voirie est étudiée dans le sous-chapitre *Hygiène*.

Les dépenses suivirent le même rythme décroissant que les recettes communales et entraînèrent un arrêt des travaux communaux; le budget communal connut un déficit, notamment au cours de la crise des années trente où la commune fut privée des moyens indispensables à son fonctionnement par la mauvaise conjoncture économique. Face à cet déficit de ressources, les dépenses obligatoires engagées, il ne restait presque plus rien. La marge était alors bien restreinte pour effectuer des dépenses facultatives. Ce resserrement était

¹ ANS 3D, Commune de Rufisque, *op. cit.* Extraits des délibérations du conseil municipal.

d'autant moins aisé que la vie communale était mieux implantée dans la ville: à un certain degré d'évolution, la commune devait faire face à une foule de services dont certains restaient théoriquement classés dans les dépenses facultatives mais étaient en fait devenus par l'importance des intérêts qu'ils groupaient ou qu'ils conditionnaient, par les habitudes profondes qu'ils avaient développées chez les usagers de véritables services obligatoires.

Pour parer à ce déficit, Dakar la commune voisine avait envisagé le rétablissement de l'octroi municipal, avec l'assentiment du Conseil Colonial.

Toute l'activité municipale des travaux publics est en lien étroit avec ces décennies marquées par les épidémies; la part des dépenses de voirie dans le total des dépenses communales le montre. Quid des dépenses sociales d'assistance et d'instruction? Ces réalisations répondaient-elles aux attentes des populations en leur assurant des avantages particuliers ou servaient-elles à renforcer l'équipement de l'Escale au détriment des quartiers environnants?

I. *ON NE NOUS LAISSE RIEN. DES DEPENSES OBLIGATOIRES (POLICE, VOIRIE, INSTRUCTION) AUX DEPENSES FACULTATIVES, OBLIGATION DE FAIT*

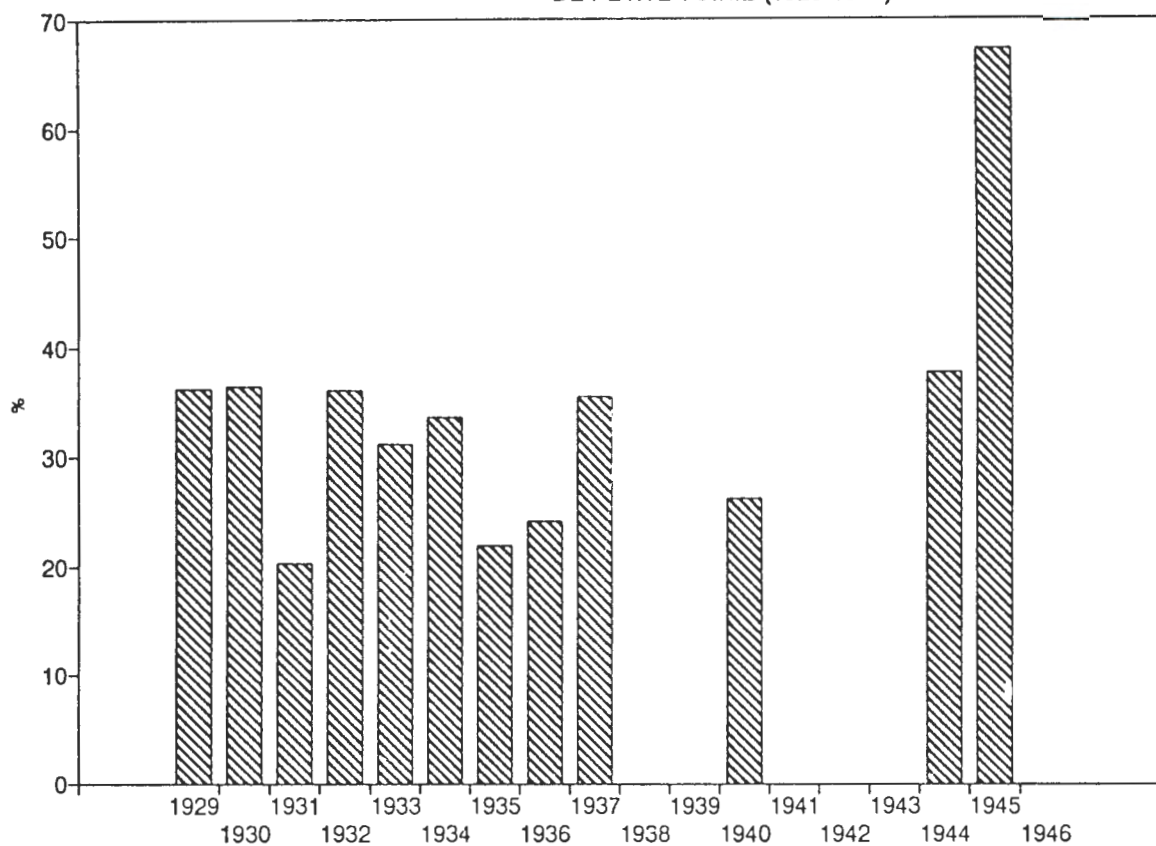
Les dépenses communales étaient justifiées par la nécessité d'assurer la satisfaction des besoins collectifs des habitants avec des ressources compatibles mises à la disposition du conseil municipal.

Tout d'abord, il existait des dépenses obligatoires très importantes. C'étaient les contributions obligatoires à fournir par la commune en vue de certains services publics. A Rufisque, il s'agissait de la police, de la voirie et de l'instruction. Au budget primitif, cesdites dépenses étaient inscrites d'office par l'autorité de tutelle ².

Par décret du 15 novembre 1927 et arrêté local du 15 octobre 1928, les services de police et de petite voirie avaient quitté le giron municipal pour être exercés par le délégué du

² "Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire, ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en conseil de préfecture (lieutenant-gouverneur en Conseil Privé au Sénégal) pour celles dont le revenu est inférieur" (article 149 de la loi du 5 avril 1884).

GRAPHIQUE 17 CONTRIBUTION OBLIGATOIRE AUX DEPENSES
DE PETITE VOIRIE (1929-1946)



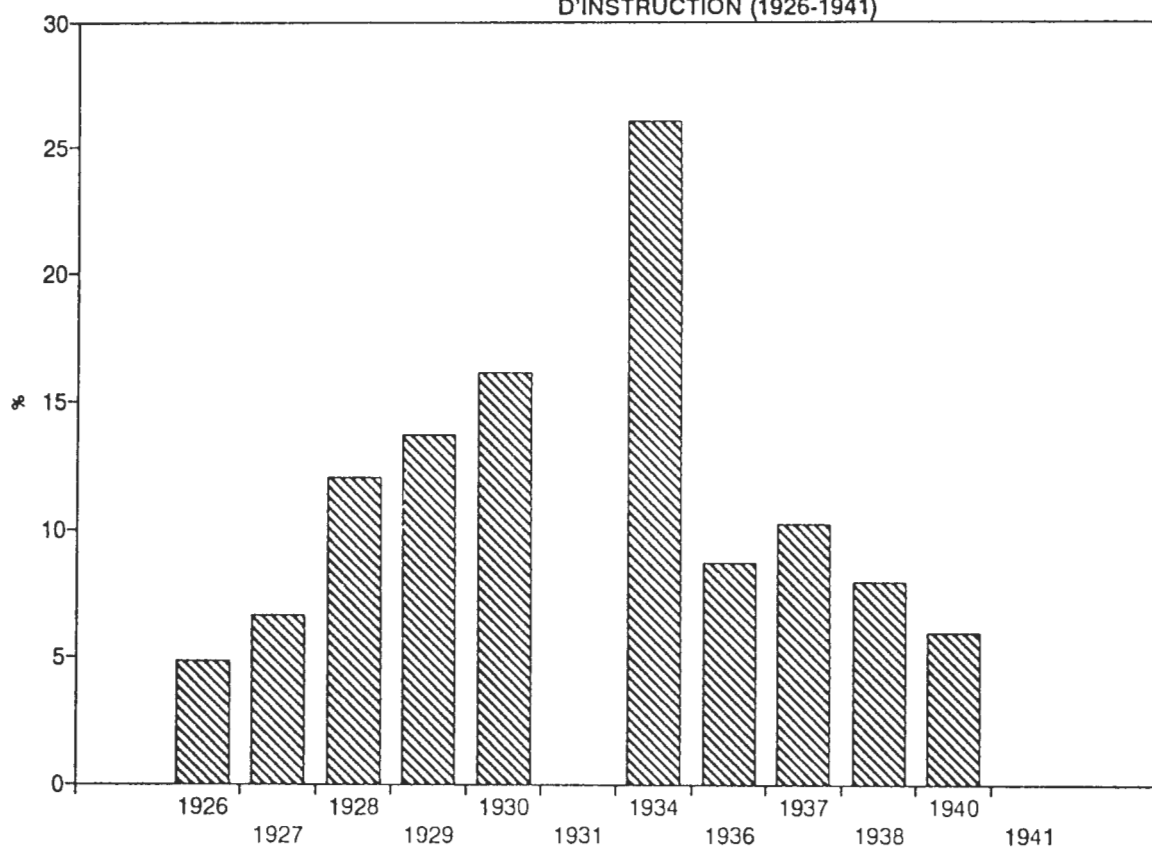
Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1929-1946),
et de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1938-1946)

gouverneur du Sénégal à Rufisque (*cf.* chapitre II *supra*). Quant à l'instruction, la contribution obligatoire datait de la loi du 19 juillet 1889 promulguée en A.O.F. par le décret du 18 décembre 1896³. Ces contributions étaient calculées d'après la moyenne des dépenses effectives des trois derniers exercices. A partir de 1930, la contribution communale aux dépenses d'instruction était établie à partir d'un abattement de 25 % sur la masse des prévisions budgétaires pour tenir compte des dépenses résultant de l'admission dans les écoles communales de la population scolaire venue de l'extérieur. Le reliquat était réparti entre les communes de plein exercice et les communes-mixtes proportionnellement au chiffre de leur population et du montant de leurs recettes effectives. La répartition des dépenses de police se faisait par une répartition pour moitié par la colonie et la commune.

C'est dans l'article 136 de la loi de 1884 que se trouvent énumérées les dépenses obligatoires de la commune. Ne figurent ici que les paragraphes des dépenses obligatoires promulguées au Sénégal. Nous y trouvons :

- l'entretien de l'hôtel de ville,
- les frais d'entretien et de bureau pour les services de la commune,
- les frais de recensement de la population et des assemblées électorales qui se tiennent dans la commune,
- les frais de registre de l'état-civil,
- le traitement du receveur municipal et les frais de perception,
- les pensions à la charge de la commune,
- les dépenses relatives à l'instruction publique,
- l'entretien des cimetières,
- les prélèvements et contributions sur les biens et revenus communaux,
- l'acquittement des dettes exigibles.

³ J.O.A.O.F. du 23 janvier 1897.

GRAPHIQUE 19 CONTRIBUTION OBLIGATOIRE AUX DEPENSES
D'INSTRUCTION (1926-1941)

Sources: comptes définitifs de la colonie du Sénégal et de la Circonscription de Dakar (1940-1941)
et comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1938)

Mais une autre contrainte pesait sur la commune. C'étaient les dépenses obligatoires mises à sa charge en vertu de lois spéciales. Parmi ces obligations, il faut citer :

- la fourniture d'eau et d'éclairage aux troupes de passage,
- les condamnations prononcées contre la commune à raison de délits commis sur son territoire (notamment lors de scrutins),
- les frais d'assainissement.

Si certaines de ses dépenses n'étaient pas élevées, leur multiplicité absorbait la plus grande partie du crédit prévu au budget municipal pour dépenses imprévues.

D'où provenait l'accroissement des charges communales ?

Les causes peuvent être recherchées dans la situation de crise économique qui sévissait à Rufisque et dans les agissements du pouvoir central.

L'évolution économique et monétaire d'après guerre s'était traduite par une inflation des budgets; la dépréciation du franc avait suscité le gonflement des crédits affectés aux dépenses de personnel et de matériel. Par ailleurs, les interventions sans cesse plus nombreuses de la tutelle administrative sur la commune sont à souligner. Des dépenses facultatives, comme signalées ci-dessus, étaient en fait obligatoires pour la commune. Si on laisse de côté la distinction administrative et juridique: dépenses obligatoires, dépenses facultatives, pour ne voir que le caractère propre de la dépense, on s'aperçoit que l'intervention du gouvernement de la colonie dans le budget de dépenses de la commune se traduisait par une double série de conséquences, répondant à une double tendance. D'une part, la colonie utilisait de plus en plus, sans aucune rémunération, les services locaux auxquels il imposait par de simples circulaires les besoins les plus divers. C'est le cas de l'eau à Rufisque. D'autre part, depuis de nombreuses années, l'Etat métropolitain avait délaissé des tâches d'intérêt national qui lui incombait par l'intermédiaire de la colonie et qui retombaient sur la commune de plein exercice. C'est le cas de l'état-civil et de l'instruction.

Si cette contrainte frappait aussi bien les communes métropolitaines que les communes de plein exercice, une différence d'application majeure conditionnait dans les faits la vie des dernières.

Dans les communes de plein exercice, toute dépense obligatoire non votée dans le budget primitif entraînait automatiquement le renvoi dudit budget ou l'inscription d'office de la dépense par le lieutenant-gouverneur. Il ne pouvait y avoir de dépenses facultatives sans que les dépenses obligatoires fussent versées. En Métropole, les contingents communaux étaient le plus souvent annulés faute d'emploi parce qu'ils n'avaient pas été recouverts à temps par le département ou simplement payés par la commune. Comptabilisés dans les budgets des années ultérieures, ils n'étaient presque plus recouverts.

Peut-on alors parler de prodigalité, de gaspillage dans la gestion municipale d'entre-deux-guerres à Rufisque? La tutelle administrative empêchait de telles velléités de se développer et le conseil municipal qui s'engageait dans cette voie se heurtait au contrôle administratif; la révocation de Maurice Gueye en 1929 en est un exemple. Les préoccupations des édiles centrées au cours de cette période sur l'assainissement et la lutte contre les épidémies et l'importance des dépenses obligatoires laissaient peu de place à ce genre de comportement. Aussi on ne saurait en tirer argument pour expliquer l'augmentation des dépenses communales.

Pour subvenir à ses dépenses sans cesse accrues, la commune de Rufisque ne disposait pas d'un système financier souple et adapté qui lui permit de se procurer les ressources dont elle avait besoin. Un des traits essentiels de l'organisation municipale au Sénégal était bien qu'une part considérable et croissante des dépenses communales, au lieu d'être librement consentie, réglée et votée par les autorités locales, leur était imposée d'en haut et sans recours. Après les obligations de droit, il leur fallait encore sans discussion faire face à un certain nombre de dépenses facultatives qui étaient par leur nature telles qu'elles ne pouvaient s'y soustraire. C'est par la comparaison avec ses ressources que les dépenses imposées à la commune apparaissent considérables et souvent excessives. Cette situation financière précaire qui n'était pas nouvelle justifiait les plaintes les plus vives.

Le poids des dépenses obligatoires dans les dépenses ordinaires communales (graphique n ° 14) constituait une charge hors de proportion avec les services rendus. Celles de police et de voirie étaient particulièrement importantes (tableaux n ° 29 et 30). Un autre phénomène est observable aussi bien au Sénégal qu'en Métropole: toutes les communes qui avaient des dépenses obligatoires élevées ne consacraient pratiquement pas de ressources aux dépenses facultatives. C'est le cas des:

- dépenses d'assistance dans des communes métropolitaines aussi diverses par leur importance démographique que par leur coloration politique: Boulogne, Levallois, Neuilly, Saint-Ouen, Aubervilliers (tableau n ° 47),

- des dépenses d'instruction à Rufisque (tableau n ° 31) dont la part en pourcentage est plus élevée que l'ensemble des dépenses d'instruction (facultatives et obligatoires) de Neuilly en 1930, 1931, 1936 et 1937 (tableau n ° 48).

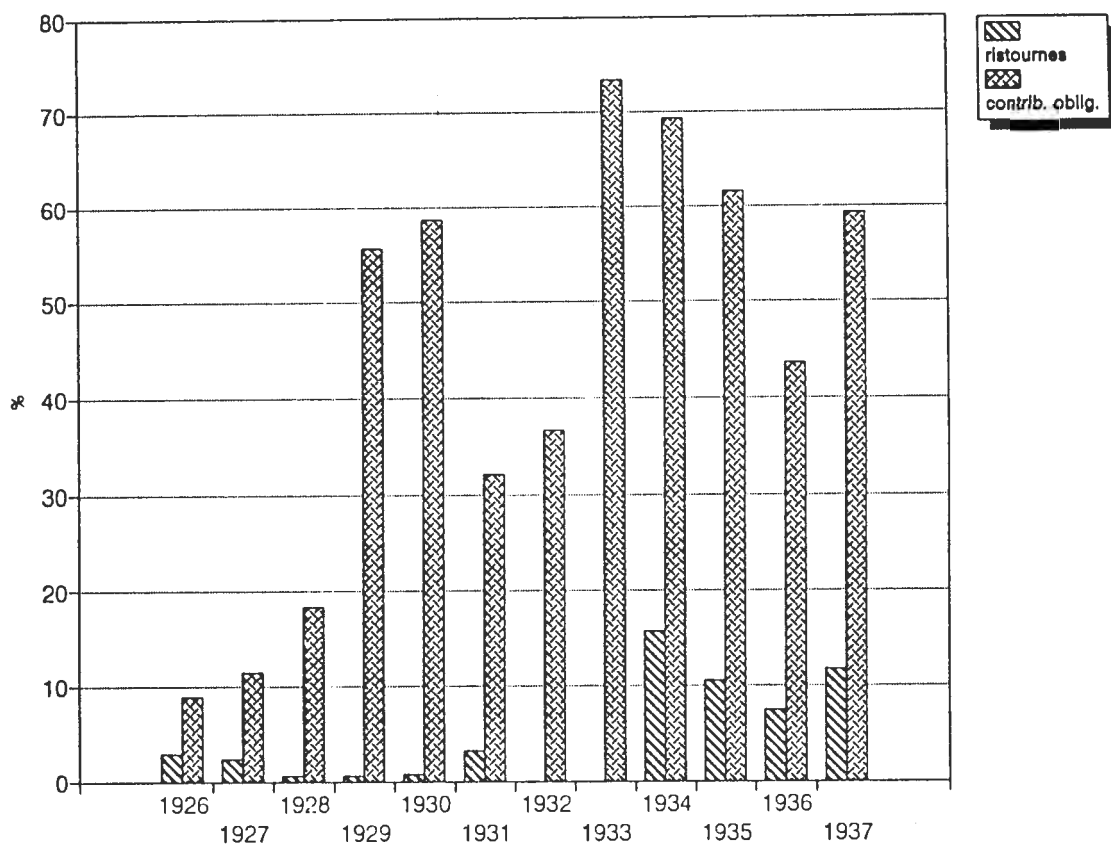
Il est vrai que Neuilly, commune cossue, consacrait peu de dépenses à l'instruction (la municipalité avait refusé de subventionner les institutions scolaires laïques).

Dans ce système de contrainte, que restait-il de liberté et de responsabilité au conseil municipal?

En Métropole, un petit nombre de communes pouvait subvenir à leurs dépenses ordinaires avec leurs revenus ordinaires y compris les centimes autorisés d'avance par la loi; la plupart des communes recouraient pour faire face à leurs dépenses annuelles et permanentes aux centimes pour insuffisance de revenus.

Si l'initiative du conseil municipal était restreinte, l'autorité supérieure avait tous les moyens de contrainte. Le pouvoir local n'était pas consulté sur l'utilité ou l'opportunité d'une dépense; il recevait un ordre et devait payer là-dessus. Il restait alors bien peu de place pour les améliorations que pouvait tenter un conseil municipal soucieux de l'avenir de sa commune. Les édiles rufisquois s'attelèrent à cette tâche, souvent avec bonheur.

GRAPHIQUE 14 RISTOURNES SUR IMPOTS DIRECTS ET CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES (1926-1937)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1937)

1929	1.554.059	1.693.924	36,26
1930	1.292.504	1.499.305	36,54
1931	408.293	522.615	20,34
1932	553.056	785.340	36,23
1933	745.145	1.102.089	31,17
1934	769.454	1.200.348	33,65
1935	639.310	1.074.041	21,98
1936	776.750	1.165.125	24,28
1937	1.077.401	1.228.237	35,55
1938	2.896	2.896	
1939			
1940	1.625.963	1.235.732	26,33
1941	1.290.811	813.211	
1942			
1943			
1944	2.300.000	874.000	37,81
1945	2.983.000	745.750	67,16
1946	4.097.000	249.917	

*1938: la commune de Rufisque est rattachée à la Circonscription de Dakar et Dépendances dont le budget est une annexe du budget général de l'AOF (1938-1946).

*1947-1957: la part de Rufisque est agrégée à celles des communes de Saint-Louis et Dak.

Lacunes: 1939, 1942 et 1943.

Pourcentage par rapport aux dépenses totales annuelles.

Base 100: 1938.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1929-1938) et de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1938-1946).

Tableau 30: CONTRIBUTION OBLIGATOIRE DE LA COMMUNE DE RUFISQUE
AUX DEPENSES DE POLICE (1926-1946) (en francs courants et constants)

1926	173.600	180.544	4,01
1927	231.555	257.026	4,82
1928	259.900	285.890	6,39
1929	247.515	269.791	5,77
1930	214.213	248.487	6,05
1931	237.500	304.000	11,83
1934	224.400	346.944	9,72
1936	339.721	509.582	10,62
1937	412.700	412.700	13,62
1940	690.000	524.400	11,17
1941	662.000	417.060	
1942			
1943			
1944	1.725.000	655.500	28,36
1945	1.308.000	327.000	29,45
1946	3.343.000	203.923	

*La part de Rufisque est intégrée dans celles de Saint-Louis et Dakar entre 1947 et 1957.

Pourcentage par rapport aux dépenses totales annuelles.

Base 100: 1938.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1929-1937), de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1940-1946), comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1937).

Tableau 31: CONTRIBUTION OBLIGATOIRE DE LA COMMUNE DE RUFISQUE
AUX DEPENSES D'INSTRUCTION (1926-1941) (en francs courants et constants)

1926	209.760	218.150	4,85
1927	317.881	352.848	6,61
1928	487.315	536.047	11,98
1929	585.551	638.251	13,66
1930	570.000	661.200	16,11
1931	0	0	0
1934	594.308	927.120	25,99
1936	278.050	417.075	8,69
1937	309.900	353.286	10,22
1938	316.000	316.000	7,94
1940	369.800	281.048	5,98
1941	0	0	0

Pourcentage par rapport aux dépenses totales annuelles.

Base 100: 1938.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal et de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1940-1941); comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1938).

Tableau 47: DEPENSES D'ASSISTANCE DE COMMUNES METROPOLITAINES (1923-1925) (en %)

	Boulogne			Neuilly			Saint-Ouen			Aubervilliers		
	1923	1924	1925	1923	1924	1925	1923	1924	1925	1923	1924	1925
Dép. oblig	24,54	23	19,27	14,61	14,1	13,93	13,33	18,26	8,07	25,36	20,28	17,98
Dép. facult	1,73	1,56	1,57	1,21	0,97	1,31	6,27	4,73	4,62	5,87	7,18	6,5

Source: Brunet J. P., 1981, Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge (1890-1939), pp. 223-225.

Tableau 48: DEPENSES OBLIGATOIRES D'INSTRUCTION DES COMMUNES DE RUFISQUE ET SAINT-LOUIS ET DE COMMUNES METROPOLITAINES (1930-1931-1936-1937) (en %)

	Rufisque	St-Louis du Sénégal	Neuilly	Saint-Denis	Angoulême
1930	16,11		7,35	8,88	6,9
1931	0		6,66	8,65	6,7
1936	8,69	27,84	6,49	10,21	6,9
1937	10,22	33,2	5	9,87	7

Les pourcentages d'Angoulême couvrent toutes les dépenses d'instruction; la part des dépenses facultatives n'y est pas spécifiée.

Sources: comptes administratifs de la commune de Rufisque: BRUNET J. P., 1981, op. cit., pp. 232, 235, 241 et 244; LACHAISE B., 1982, Le pouvoir municipal à Angoulême de 1884 à 1939, thèse d'histoire Université Bordeaux III ANS 3G1 3-17. Application de la loi municipale du 5 avril 1884. Budget de la commune de Saint-Louis (1936-1937).

Tableau 49: DEPENSES OBLIGATOIRES DE POLICE DE LA COMMUNE DE RUFISQUE ET DE COMMUNES METROPOLITAINES (1930-1931-1936-1937) (en %)

	Rufisque	Boulogne	Levallois-Perret	Neuilly	Angoulême
1930	6,05	4,59	0,14	3,9	9,8
1931	11,83	4,02	0,13	4,94	10,5
1936	10,62	3,74	4,45	2,21	8,1
1937	13,62	3,43	0,1	3,24	8,5

Sources: comptes administratifs..., BRUNET J.P., 1981 et LACHAISE B., 1982, op. cit.

Lorsqu'on rapproche à quelques années d'intervalle deux comptes administratifs de la commune de Rufisque, l'on constate en général un accroissement des dépenses. Si la comparaison embrasse une période assez longue, les comptes des années extrêmes présentent des différences importantes. Entre 1925 et 1940, les dépenses ont plus que doublé; l'accroissement continu des dépenses communales était donc un fait reconnu. Ces dépenses étaient difficilement compressibles, notamment en raison du vote des lois sociales après l'avènement du Front Populaire et de services généraux qu'il appartenait à la colonie d'exécuter et qui, trop souvent, étaient laissés à la charge de la commune.

Sous le Front Populaire, de Coppet envisagea d'enlever au budget communal pour les affecter au budget local:

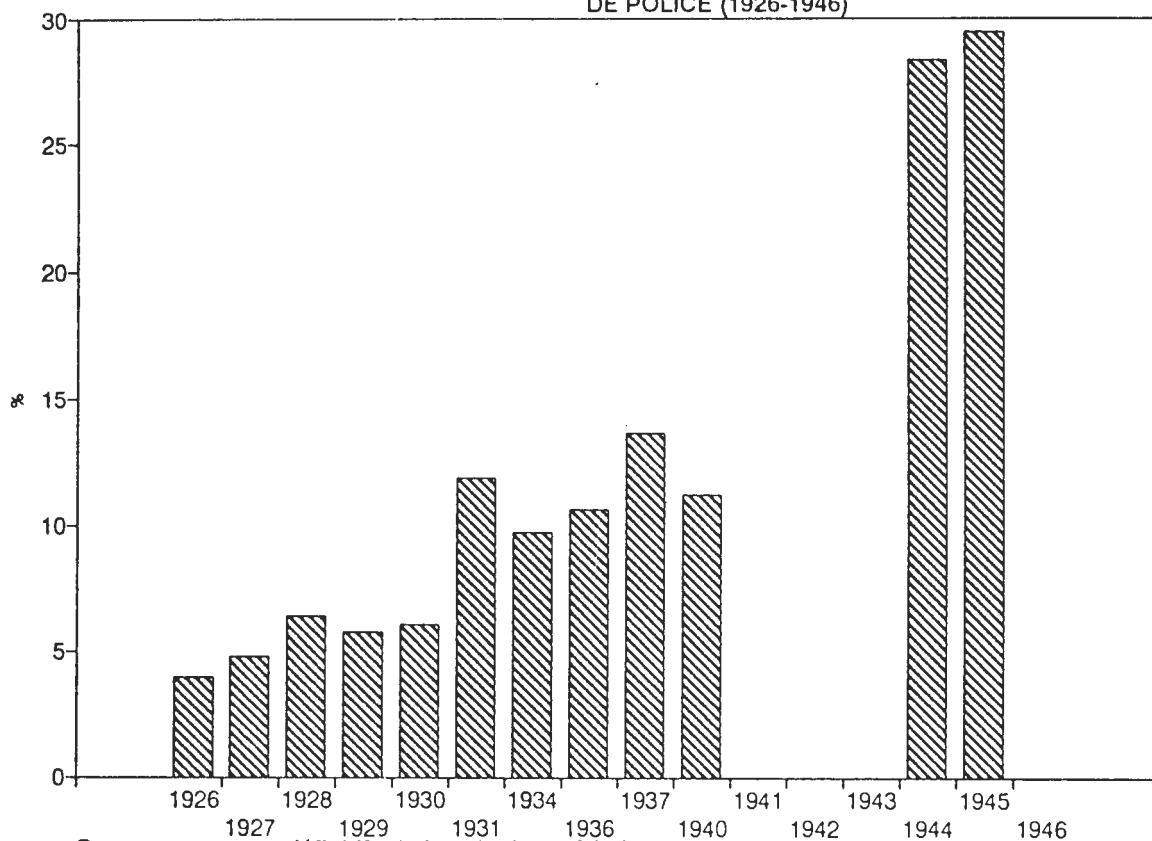
- les dépenses totales de police. Si l'on considérait que le décret du 15 novembre 1927 avait transféré aux pouvoirs de tutelle les attributions du maire en matière de police, il apparaissait équitable que la dépense de l'espèce incombât au budget local,

- les dépenses d'enseignement à la charge de la commune. Celles-ci constituaient de lourdes charges qui étaient incontestablement d'ordre général ⁴.

La mutation du gouverneur général, suite à la grève des cheminots de septembre 1938, la chute du Front Populaire et les événements de septembre 1940 empêchèrent de donner une suite au projet.

⁴ ANS 1T 174-58. *op. cit.* Lettre du gouverneur général au ministre des Colonies datée du 28 mai 1938.

GRAPHIQUE 18 CONTRIBUTION OBLIGATOIRE AUX DEPENSES
DE POLICE (1926-1946)



Sources: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1926-1937),
de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1940-1946)
et comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1946)

A. Les dépenses de police

En 1922 avait été créé dans la colonie du Sénégal un service de sûreté et de police auquel coopéraient toutes les forces policières de la colonie. En 1924, les dépenses de personnel des communes de plein exercice et des communes-mixtes furent regroupées en vue d'en opérer la répartition entre la colonie et les organismes municipaux. La colonie participait pour moitié à ces dépenses, l'autre moitié étant partagée par les communes au prorata de leurs dépenses. La colonie remboursait aux municipalités la moitié de leurs dépenses de matériel de police effectuées. Le retrait des attributions de police rendit caduques toutes ces dispositions, désormais le service de police était assuré par la colonie avec remboursement des frais sous forme de contribution obligatoire par la commune.

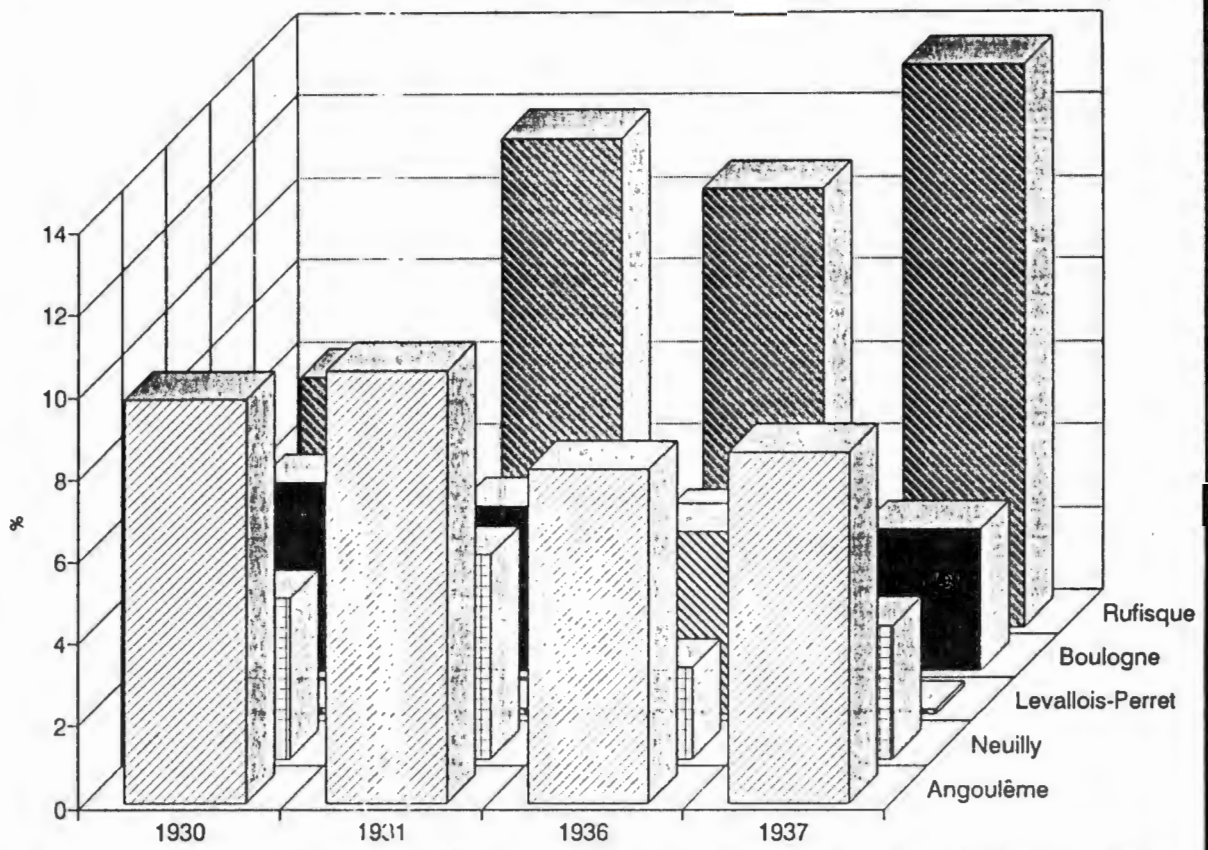
Les cotisations payées par le budget communal à titre de participation dans les dépenses de police subirent une augmentation régulière entre 1926 et 1941. Outre les charges imposées par le budget local, le budget communal supportait tous les frais de matériel de ce service, notamment l'entretien des bâtiments, le budget communal étant considéré comme... locataire. En Métropole, les dépenses de police, comme celles de l'instruction, étaient un service à la charge de l'Etat, avec une faible participation des communes (graphique n° 25).

En 1927, en raison du coût de la vie toujours croissant, des augmentations de soldes avaient été accordées au personnel du service de police, par analogie aux dispositions de l'arrêté général du 25 octobre 1926, allouant des relèvements sur les traitements des fonctionnaires et agents de tous les cadres de l'A.O.F. (12 %) ⁵.

Vers la fin du second conflit mondial (1944-1945), ces dépenses furent multipliées par quatre voire cinq par rapport à 1937, formant 30 % du budget communal. Ni le budget de la Circonscription de Dakar et Dépendances et encore moins le budget général ne jugèrent utile par une subvention pour insuffisance de revenus de venir en aide à la municipalité.

⁵ ANS 3D, Commune de Rufisque. *compte administratif 1927, extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 23 mai 1928.*

GRAPHIQUE 25 DEPENSES OBLIGATOIRES DE POLICE A RUFISQUE ET EN METROPOLE (1930-37)



Sources: comptes administratifs de Rufisque (1930-1937), Brunet J. P., 1981, LACHAISE B., 1982.

B. Les dépenses d'instruction

Le décret du 12 décembre 1896 avait mis à la charge des budgets communaux du Sénégal au titre des dépenses obligatoires:

- les traitements et allocations attribués aux instituteurs et institutrices,
- la construction ou la location des maisons d'école, le logement des maîtres ou les indemnités représentatives,
- les frais d'éclairage des classes,
- la rémunération des gens de services,
- l'acquisition, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement,
- les registres et livres scolaires à l'usage des écoles ⁶,

en fait, la totalité des dépenses d'enseignement.

Si l'application stricte de ce texte pouvait être envisagée à une époque où l'instruction public n'avait qu'un développement restreint, il n'en allait plus de même; l'organisme communal avait vu croître ses ressources dans une proportion moindre que les dépenses d'enseignement. Or l'instruction publique était entravée par l'insuffisance des dépenses communales.

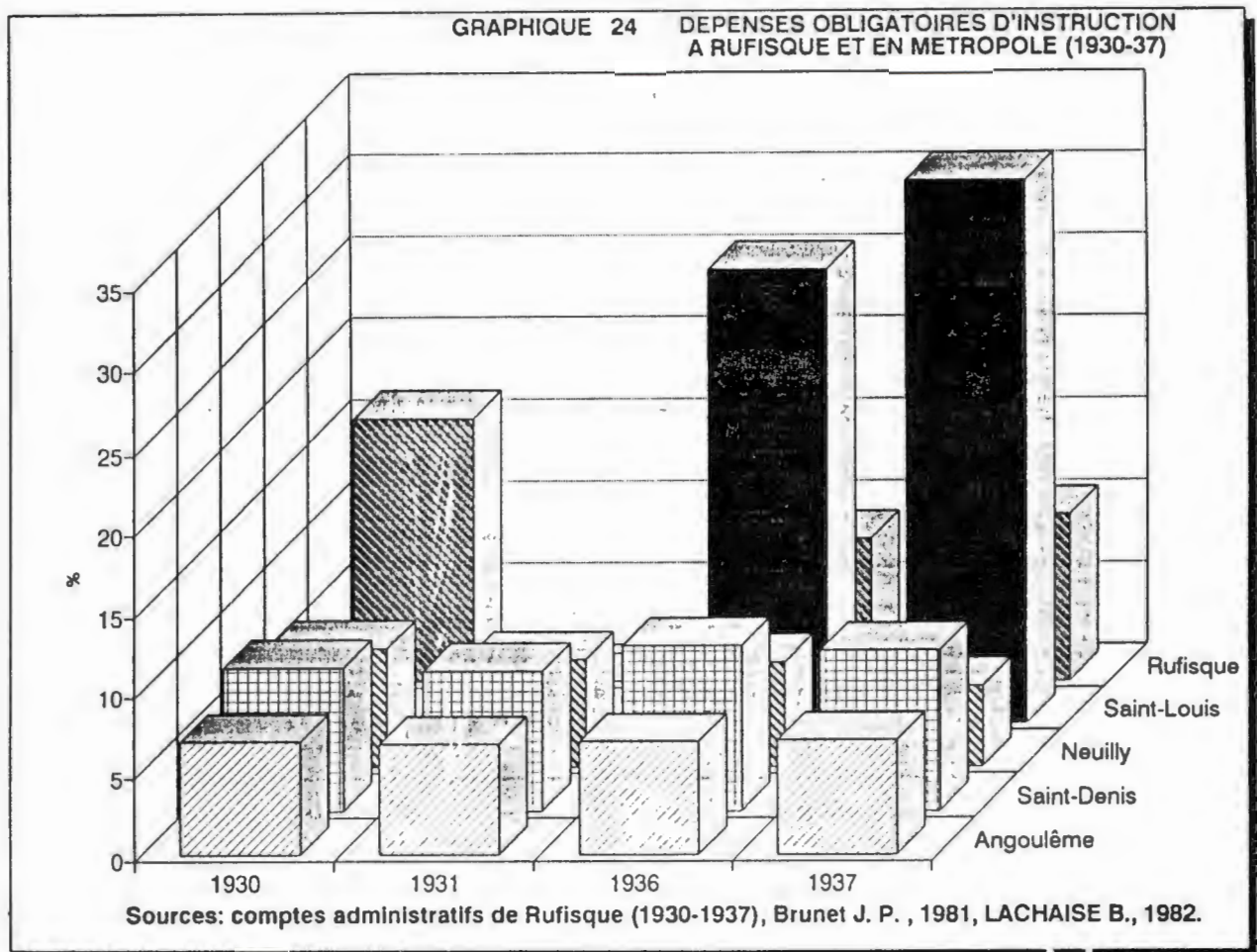
En Métropole, des réformes avaient refondu le décret de 1896: les dispositions relatives aux salaires des enseignants, aux frais d'éclairage et aux registres et livres à l'usage des écoles étaient assurées par l'Etat, alors que les dépenses d'entretien figuraient à la rubrique des dépenses facultatives. Les communes métropolitaines ne supportaient plus que les indemnités de résidence ⁷ et de logement des instituteurs et la rémunération du personnel de service (graphique n ° 24). L'article 45 de la loi du 19 juillet 1889 indiquait que les dépenses qui incombaient à l'Etat (dépenses de personnel) et celles qui devaient être supportées par les

⁶ J.O.A.O.F. du 23 janvier 1897, *op. cit.*

⁷ Cette indemnité instituée par la loi du 29 octobre 1919 était payée par l'Etat à tous ses autres fonctionnaires. Cf. ASSEMAT G. 1930, *op. cit.*, p. 27.



GRAPHIQUE 24 DEPENSES OBLIGATOIRES D'INSTRUCTION
A RUFISQUE ET EN METROPOLE (1930-37)



budgets communaux (dépenses de matériel) n'avaient pas été promulguées au Sénégal. Quelle réforme fut envisagée?

Il était important de tenir compte des contingences locales qui créaient à la municipalité du Sénégal des charges que ne connaissait pas la municipalité métropolitaine: frais de déplacement et de voyage en mer du personnel détaché (en Métropole, les frais de déplacement des instituteurs et de leurs familles étaient à la charge des intéressés), soldes de congés administratifs ou de convalescence. D'autre part, l'école communale était une école régionale que fréquentaient des enfants (certains étaient boursiers de la colonie) dont le domicile était situé hors du périmètre de la commune. Il était juste par suite qu'en rétribution du service rendu la Colonie apportât à celle-ci son concours pécuniaire.

La règle relative à la répartition des dépenses d'ensemble entre le budget local et le budget communal se heurtait à des modalités d'application qui variaient au gré des décisions du lieutenant-gouverneur. En 1925, la colonie avait dépensé pour le compte de la commune de Rufisque au titre des dépenses de police et d'enseignement respectivement pour 144.000 et 180.000 francs courants, la moitié des charges revenant à la commune devait faire l'objet d'une contribution de 162.000 francs. Rufisque payait 115.000 et 152.000 francs soit 267.000 francs au lieu de 162.000 francs. En 1926, le lieutenant-gouverneur Jore exigea de la commune la somme de 343.160 francs (133.400 francs pour la police et 209.760 francs pour l'enseignement), soit plus que la totalité des dépenses. Dans une correspondance adressée au maire de Rufisque, il précisait:

"Je ne pourrai approuver votre projet de budget primitif 1926 qu'autant que les cotisations police et enseignement auront été portées aux chiffres respectifs de 133.400 et 209.760 francs.(...) Je vous autorise à réunir votre Conseil Municipal en session extraordinaire pour lui soumettre la question" ⁸

⁸ ANS 3D, Commune de Rufisque. *op. cit.* Lettre lue à la séance du 12 janvier 1926.

Dans un premier temps, le conseil municipal, refusant d'entériner la décision du gouverneur, déclina l'augmentation demandée et s'en tint au chiffre de 1925. Suite aux pressions de l'administration, les contributions obligatoires furent finalement votées par l'assemblée municipale, à l'exception des trois voix du clan d'opposition diagniste (Ibra Seck, Alioune Mbengue et Amadou Déthié Sarr) ⁹.

Les cotisations municipales connurent une progression continue en valeurs absolues mais la pression fiscale était moins importante. La charge d'instruction par habitant se présentait comme suit ¹⁰:

	francs courants	francs constants 1938
1926	23,42	24,35
1931	0	0
1936	13,9	20,85
1941	0	0

Sur le principe, les dépenses afférentes au matériel étaient uniquement supportées par le budget communal ¹¹, les dépenses du personnel de relève par le budget local et les dépenses du personnel de service étaient inscrites au budget local et réparties entre les budgets des communes de plein exercice et les communes-mixtes proportionnellement aux dépenses effectives moyennes des trois derniers exercices ¹². C'est au sujet du personnel que les modalités d'application différaient fondamentalement du principe adopté. Les soldes du personnel enseignant de la colonie étaient dans l'ensemble supérieures à celles du personnel

⁹ Le nombre passa à cinq en 1926 (Abdoulaye Seck et Magoumba Ndiaye) et devint progressivement majoritaire avant la révocation de Maurice Gueye en janvier 1929.

¹⁰ D'après mes calculs (volume des dépenses d'instruction par le chiffre de population).

¹¹ En Métropole, l'acquisition et le renouvellement du mobilier scolaire étaient subventionnés par le Gouvernement. Cf. AUDOYER H., 1933. *op. cit.*, p. 260.

¹² ANS IT 174-58. Budgets divers. *op. cit.*

enseignant en Métropole. S'y ajoutaient outre le supplément colonial, des indemnités diverses de zone, de direction, de logement... Depuis une délibération du Conseil Colonial en date du 14 novembre 1929 approuvée par le lieutenant-gouverneur, le mode de répartition entre les budgets local et communal mettait à la charge du budget local les dépenses concernant les frais de déplacement et de voyage du personnel enseignant des communes de plein exercice et des communes-mixtes. Dans la réalité, ces dispositions locales ne furent pas appliquées. Le gouvernement de la colonie faisait supporter par le budget municipal toutes les dépenses de personnel et de matériel sans que le budget local accordât quelque subvention correspondante. L'interprétation des textes relatifs à l'instruction publique et promulgués au Sénégal donna lieu à de vives controverses entre le lieutenant-gouverneur et le conseil municipal sur la répartition des charges. Face à la lourdeur de la contribution en matière d'instruction, le maire de Rufisque avait été entraîné à réduire les crédits du personnel enseignant ou à affecter aux écoles communales des débutants à faible solde. D'autre part, le lieutenant-gouverneur, pour soulager son budget, avait pourvu les écoles communales d'instituteurs de grade élevé; les inconvénients de ce système n'avaient pas tardé à apparaître avec la présence d'instituteurs expérimentés indispensables au bon fonctionnement des écoles mais où leur nombre devait être cependant limité, traitements oblige. Un rapport daté du 30 août 1943 soulignait :

"En ce qui concerne l'enseignement primaire, les dépenses de personnel et de matériel sont effectivement dans leur intégralité à la charge des communes de plein exercice depuis 1908 et le mandatement de ces dépenses est demeuré depuis cette époque abandonné aux Maires. Les communes-mixtes acquittent dans les mêmes conditions leurs dépenses de l'espèce mais reçoivent en compensation partielle une subvention du budget local qui rembourse leurs charges à 65 % des dépenses effectives" ¹³

¹³ ANS, 3G1 30-144, *Pouvoirs et attributions des municipalités avant 1946. Note du 30 août 1943.*

L'article 136 de la loi de 1884, rendu applicable par le décret du 10 décembre 1896 rendait obligatoires pour les communes les dépenses relatives à l'instruction publique. En 1924, le budget local envisagea de prendre à sa charge les dépenses du personnel en congé et les frais et indemnités de déplacement. Cette réforme limitée respectait entièrement les textes en vigueur; l'allégement des budgets communaux était minime. Ces derniers continuaient à supporter directement aussi bien les dépenses de matériel que de personnel.

La circulaire vichyste du 7 novembre 1942 sur la réorganisation financière des communes mit à la charge du budget général toutes les dépenses d'instruction publique. L'ordonnance gaulliste du 14 mars 1943 abrogea cette disposition; les budgets des communes de plein exercice reprenaient leurs charges telles que définies par le décret du 18 décembre 1896. La réduction ou la prise en partie des contributions obligatoires communales par le budget local n'était pas envisageable puisque cette situation entraînait pour ce budget des subventions de la part du budget général qui lui-même rencontrait des difficultés d'équilibre.

Face à ces contraintes, la municipalité de Rufisque procéda à peu de dépenses facultatives:

- en 1926, la dotation en livres de la bibliothèque municipale ne fut prévue que dans le budget supplémentaire à raison de 2.000 francs courants ¹⁴. Il s'agissait de doter en ouvrages techniques cet espace qui n'en contenait aucun;

- en 1929, la municipalité engagea des travaux d'agrandissement à l'école des filles d'un montant de 70.000 francs courants ¹⁵;

- en 1931, 1.729 francs courants seulement furent consacrés à l'achat de fournitures scolaires ¹⁶.

¹⁴ ANS 3D, *op. cit. Extraits...*, séance du 26 mai 1926, examen du budget additionnel 1926. En 1929, la dotation inscrite au budget primitif s'élevait à 1.500 francs (séance du 19 décembre 1928) et à 500 francs en 1930 (séance du 28 novembre 1929).

¹⁵ ANS, 3D, Commune de Rufisque, *op. cit. Extraits des délibérations du conseil municipal. Séance du 19 décembre 1928.*

Les dépenses de personnel qui, dans l'ensemble, avaient marqué un mouvement de réduction en 1935 par rapport à 1934 avaient quelque peu augmenté en 1936.

Rufisque comptait trois écoles: école urbaine des garçons (12 classes), école des filles (7 classes) et école élémentaire de Bargny (1 classe). Les effectifs allaient chaque année croissants:

	Garçons	Filles	% de présences
1929	518	168	
1930	485	186	
1931	558	198	91,7
1932	611	?	98,4 ¹⁷

En 1939, les effectifs totaux s'élevaient à 847 garçons et 231 filles. Les demandes d'inscription croissantes se heurtaient au défaut de locaux. A l'école des garçons, les heures de récréation étaient scindées en deux séances, la cour de l'école étant trop petite, ce qui n'allait pas sans porter préjudice à l'enseignement des classes situées au rez-de-chaussée. Deux classes fonctionnaient dans d'anciens magasins qui ne répondaient à aucune des conditions d'hygiène prévues par le règlement. On comptait 1 wc pour 110 élèves. Les examens donnaient les résultats suivants:

- 1936-1937: 11 admis sur 25 au C.E.P.E.; 2 sur 11 au Cours Blanchot;
- 1937-1938: 18 admis sur 32; 11 sur 18 au Cours Maurice Delafosse;
- 1938-1939: 24 admis sur 32; 9 sur 24 au même Cours ¹⁸.

¹⁶ ANS, 3D, *op. cit.* Séance du 25 juin 1932, compte administratif 1931.

¹⁷ CARAN, 2G 31-65 200 mi 1743. *Sénégal, délégation de Rufisque, enseignement 1932.*

¹⁸ CARAN, 2G 39-21, 200 mi 1807, *Circonscription de Dakar et Dépendances, délégation de Rufisque, rapport annuel 1939.*

Deux grands problèmes se posaient à l'enseignement officiel ¹⁹: la crise des locaux et la crise du personnel ²⁰. Dans le second cas, les causes sont à chercher dans une insuffisance de la revalorisation de la fonction enseignante et dans la pénurie d'instituteurs locaux (cadre secondaire).

II. L'HYGIENE, UN LIEU DE MOBILISATION DE L'ACTE MUNICIPAL

Les travaux d'hygiène et les dépenses de voirie et d'assainissement tenaient la place la plus importante dans le budget de la commune de Rufisque entre les deux guerres tant en unités qu'en soldes. Ce fait n'est pas une nouveauté. Après l'instabilité des premières années de son existence, la municipalité entreprit entre 1892 et 1900 d'importants travaux d'assainissement et de voirie ²¹. La topographie de la ville (zone marécageuse), qui en faisait un gîte à larves et un foyer pestilentiel, la politique hygiéniste et le caractère difficilement compressible de ce genre de dépenses sont quelques éléments explicatifs.

A. *Eclairer la ville et les villages*: l'éclairage électrique

D'accord sur le principe de la fourniture du courant, le conseil municipal et l'administration centrale ne l'avaient pas été sur celui de la distribution aux usagers. Service industriel géré par la municipalité, l'éclairage électrique se caractérisait par son déficit. Parmi les causes, les dépenses de matériel occupaient une grosse part:

- en 1926, sur 459.680 francs constants (442.000 francs courants), 395.200 francs constants (380.000 francs courants) furent utilisés à l'achat d'un groupe électrogène et

¹⁹ Les écoles coraniques au nombre de 46 en 1934 rassemblaient 586 élèves; elles ne recevaient pas de subvention de la commune. CARAN 2G 34-5 200 mi 1757, *Sénégal, rapport politique annuel 1934*.

²⁰ Sur l'exemple voltaïque après 1945, voir COMPAORE R.A.M., 1995, *L'école en Haute-Volta: analyse de l'évolution de l'enseignement primaire de 1947 à 1970*. Thèse de doctorat, Université Paris-VII Denis Diderot, 586 p.

²¹ Cf. DIOUF M., 1976, *op. cit.*

du combustible (charbon), dont le prix était toujours en hausse, pour répondre à la demande croissante du nombre des abonnés (mise en service de trois chaudières). Le tarif au kilowatt/heure avait subi une hausse à partir du 2 février 1927 (2,5 francs par kw/h)²²;

- en 1927, sur 673.162 francs constants (606.452 francs courants) de dépenses, 402.070 francs constants (362.225 francs courants) avaient servi à faire face aux dépenses d'entretien courant des machines de l'usine et aux pièces de rechange;

- en 1928, sur 477.907 francs constants (434.461 francs courants), 169.772 francs constants (154.338 francs courants) avaient été consacrés à l'achat, aux frais de manutention et au transport du combustible.

Mais c'est surtout la vétusté du réseau qui posait problème. Il était sujet à des pertes de charges considérables consécutives à la défectuosité des lignes; il s'ensuit que le prix de revient du kilowatt/heure était assez élevé. Des compteurs avaient été installés partout mais on ne pouvait faire payer au consommateur plus que la quantité enregistrée; le conseil municipal songeait à relever des tarifs déjà élevés. Les lampes à forfait devenaient plus avantageuses que les lampes au compteur et la municipalité sursit à toute acquisition de matériel par trop considérable. L'administration avait également repoussé le projet municipal de réorganisation du service (réfection de l'usine de production d'énergie) appelé projet Gallois, du nom de l'agent-voyer pour "*insuffisance d'études*"²³.

L'administration déplaça la question sur un de ses terrains favoris, le problème du personnel. Dans une lettre du 2 janvier 1927, le lieutenant-gouverneur faisait retour au maire de Rufisque du budget primitif municipal aux fins de modifications et précisait:

²² ANS, 3D, *op. cit.* Extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 25 février 1927.

²³ ANSOM, Affaires Economiques, c. 107, Missions d'inspection des colonies. Mission Muller sur la question spéciale d'alimentation en eau et d'éclairage électrique de la commune de Rufisque (1927-1928).

"J'ai également relevé que vous aviez diminué le personnel électricien pour augmenter le nombre des chauffeurs et qu'au lieu de 32.120 francs de dépenses pour ces deux catégories de personnel, vous avez inscrit 42.940 francs"²⁴.

En réalité, il ne s'agissait pas de chauffeurs mais du personnel technique (deux ouvriers) chargé de la surveillance des trois chaudières et payé chacun 500 francs par mois, salaire somme toute inférieure aux ouvriers de cette catégorie des industries locales; quant aux électriciens, les effectifs n'avaient pas été réduits mais correspondaient à un transfert au chapitre "construction de canalisations électriques" de la solde de l'ouvrier électricien attaché à ce service.

La grande consommation de courant électrique ne pouvait être imputée entièrement à la commune. La fourniture gratuite de courant à des services tels le Trésor, le Port, l'Hygiène, les personnels enseignant, de la Gendarmerie, des Douanes et des P.T.T. était importante. Ces services consommaient annuellement 50.000 kw. De ce constat, il ressortait que le déficit était dû en grande partie au nombre important de services administratifs installés à Rufisque et bénéficiant de la gratuité de l'éclairage. La taxe forfaitaire pour tous les services publics éclairés gratuitement n'existait pas à Rufisque.

Les travaux à effectuer pour fournir l'énergie électrique dans la commune et à l'usine de Sangalkam comprenaient notamment la construction d'une ligne à haute tension depuis un poste de transformation à établir dans l'usine génératrice de Rufisque d'un montant de 343.100 francs courants et l'aménagement d'un réseau haute et basse tension estimé en coût à 575.000 francs courants²⁵. Dès 1930, le reliquat de la participation de la commune de Rufisque à la construction du réseau électrique s'élevait à 182.386 francs courants, à la réfection de l'usine électrique de Sangalkam à 350.000 francs²⁶; en 1931, la somme due à la C.E.E.O.A. se

²⁴ ANS 3D. *op. cit.* Extraits des délibérations du conseil municipal, séance ordinaire du 25 février 1927.

²⁵ ANS 3D. *op. cit.* Compte administratif de la commune de Rufisque.

²⁶ ANS 3D. *op. cit.* Extraits des délibérations, séance du 28 novembre 1930.

chiffrait à 586.509 francs courants ²⁷. La compagnie concessionnaire ayant refusé de se charger des travaux d'entretien des installations électriques, la municipalité avait maintenu à son budget la solde des deux agents électriciens (14.008 francs courants) ²⁸ pour les réparations de l'éclairage des bâtiments communaux et quelques travaux de ville demandés par des particuliers moyennant rétribution. En 1933, vu la situation particulière de la commune et la réserve sur tout relèvement du kwh, les charges n'étaient plus en rapport avec l'état précaire des finances municipales. Le choix de la concession à la C.E.E.O.A. s'imposa en raison de la proximité de Dakar qu'elle desservait ainsi que l'usine de pompage de Mbao, à 8 km de Rufisque.

Si la question de l'éclairage de certains quartiers traditionnels de Rufisque trouva des solutions, celle des villages de la banlieue ne fut pas résolue entre les deux guerres. Le budget local avait donné son approbation de principe à la construction de la ligne électrique vers les villages, en estimant que la municipalité supporterait les 8/10è de la dépense. A la suite du rattachement de la commune de Rufisque à la Circonscription de Dakar et Dépendances, le budget local se désintéressa de la question, laissant à la Circonscription la charge de la régler. Cette dernière n'y accorda aucun intérêt en précisant qu'elle n'en était pas l'initiatrice et que son budget ne participerait pas à la dépenses envisagée. Aucun budget ne voulut prendre en charge cette question des plus importante.



²⁷ ANS 3D. *op. cit. Extraits...*, séance du 12 février 1931.

²⁸ *Idem.*

B. Donner de l'eau aux populations: l'alimentation en eau

Le problème de l'alimentation en eau fut une des questions les plus difficiles à résoudre par la municipalité. Il se posait sous deux aspects: les sources et la vétusté du matériel (pompes, réservoir, conduite d'adduction et réseau de distribution).

La municipalité s'était efforcée d'apporter une réponse au premier élément de la question, en relation avec la Subdivision des Travaux Publics de la colonie par des forages à grande profondeur, ce dès 1925. Les recherches ne donnaient parfois aucun résultat à cause d'un sous-sol marneux imperméable, si bien qu'en 1926, l'agent-voyer Ernest Gallois proposa d'étudier les moyens de retenir l'eau de pluie tombée pendant l'hivernage. La configuration du sol dans les environs de Rufisque permettait de créer au moyen d'une digue un réservoir artificiel drainant les eaux de surface pour constituer un réservoir de 5 à 600.000 mètres cube pouvant fournir journallement à la ville une moyenne de 1.500 mètres cube. Adoptées par le conseil municipal, les propositions de l'agent-voyer furent rejetées par les autorités administratives²⁹. La dépense pour un tel projet était relativement plus réduite que les multiples sondages restés infructueux.

L'état d'usure avancé du matériel entraînait des charges très importantes pour la commune. En 1922, la municipalité avait consacré 30 % de ses ressources à des dépenses d'exploitation industrielle (eau et électricité) !³⁰. La conduite de refoulement aboutissait au réservoir à un niveau inférieur au plan d'eau de sorte qu'elle restait continuellement en charge; il s'ensuivait que l'eau du réservoir retournait aux puits par simple gravité. Cette conduite de refoulement et d'amenée d'eau avait été établie avec de nombreux points hauts et bas; aucun appareil automatique d'évacuation n'avait été établi. Comme la conduite d'adduction, le réseau de distribution offrait de nombreux points hauts et bas; les rues de la ville avaient été remblayées, nivelées et bétonnées sans qu'on se préoccupe des conduites de sorte que celles-ci se trouvaient tantôt à une profondeur faible, tantôt immergées dans les eaux saumâtres

²⁹ ANS 3D, *op. cit. Extraits...*, séance du 24 février 1926.

³⁰ ANS IT 23-58, *Budgets des communes de plein exercice du Sénégal, exercice 1922*.

d'infiltration; les vannes de décharge enterrées étaient dans l'impossibilité de servir au nettoyage des canalisations. Les travaux successifs de remise en état entravaient l'alimentation en eau et la circulation decauville.

Les données chiffrées précises manquent, liées elles-mêmes à l'absence de données exactes sur l'emplacement des conduites, leur profondeur, l'état des vannes et des prises d'eau. Les dépenses étaient évaluées à 10 millions de francs ³¹. Les premiers travaux d'alimentation d'eau de la ville de Rufisque dataient du début du siècle; l'idée suivante peut être avancée que les plans avaient entre-temps été égarés. En 1927, le lieutenant-gouverneur Jore avait exigé au maire un plan de la ville de Rufisque comportant toutes les prises d'eau; Maurice Gueye n'avait pu donner une suite positive à cette requête. La municipalité et le service des Travaux Publics eurent par conséquent des difficultés à évaluer de façon exacte l'importance des travaux (main d'oeuvre, matériel) si bien que le marché de la rénovation de l'alimentation en eau de Rufisque ne fut jamais passé à l'entreprise. La solution adoptée par la municipalité consista à un travail rue par rue pour remettre en état les conduites. Le travail qui lui-même était lié à l'importance des ressources budgétaires communales était évalué à 500.000 francs courants pour la remise en état de la conduite d'eau et du réseau de distribution pour une durée de travail de trois ans³². L'autorisation d'engager des agents spécialisés et le dossier d'achat du matériel furent mis en suspens par le lieutenant-gouverneur. Or à Rufisque, avec les épidémies qui sévissaient, la résolution des défauts de l'alimentation en eau était primordiale.

Si municipalité et administration s'accordaient sur ce fait, le côté financier et commercial restait un point de désaccord (*cf.* chapitre II *supra*). La question était délicate. Le service des Travaux Publics voulait procéder à une augmentation du prix de vente de l'eau et à une généralisation de l'emploi des compteurs. Le problème était de savoir si la municipalité était en mesure d'assurer au consommateur le minimum auquel il avait droit c'est-à-dire une garantie de quantité; si la pénurie d'eau continuait comme c'était souvent le cas à Rufisque, la

³¹ ANS 3D, *Lettre du lieutenant-gouverneur au maire de Rufisque datée du 31 août 1925.*

³² *Idem.*

valeur de la consommation serait sans rapport avec les frais occasionnés par l'achat, l'installation et l'entretien du compteur. Enfin, la fourniture gratuite d'eau aux établissements publics et aux militaires (camp des Tirailleurs) grevait lourdement les dépenses municipales d'eau. Cette question commerciale, relayée par le débat sur la régie ou la concession, prit le pas sur l'exécution des travaux d'adduction d'eau et de remise en état du réseau de distribution.

Le problème fut envenimé par la priorité à donner à telle ou telle action. La municipalité s'était donnée comme priorités l'éclairage, l'alimentation en eau et l'assainissement; la tutelle lui imposa des participations obligatoires telles celle de la Contribution Volontaire ³³ ou celle de l'entretien de la route Dakar-Rufisque, toutes dépenses facultatives (50.000 francs courants) inscrites annuellement au budget primitif.

La population rufisquoise désapprouvait toute participation financière importante de la commune tant que les questions vitales qui la concernaient (alimentation en eau, éclairage) n'étaient pas résolues. La position du conseil municipal était inconfortable car elle devait satisfaire deux demandes: consentir à donner à la tutelle des signes visibles de docilité pour pouvoir bénéficier de l'aide financière qu'elle lui demanderait et éviter de se mettre à dos ceux qui l'avaient élu. Tout refus de la municipalité entraînait la suspension de la remise des quotes-parts revenant à la commune sur les impôts et les taxes fiscales ou le refus de l'approbation du budget primitif.

Ce refus avait d'ailleurs peu de chances de prendre forme tant le conseil municipal était divisé. Les diognistes adoptaient un radicalisme de façade pour mettre Maurice Gueye en difficulté et recouvrer la magistrature municipale. Magoumba Ndiaye s'exclamait:

"Il nous est impossible de voter les modifications qui nous sont proposées par le Gouverneur" ³⁴

³³ Un Comité présidé par Ambroise Mendy, propriétaire, diogniste, deuxième adjoint à la mairie de Dakar, conseiller colonial, avait été constitué pour alléger les charges de l'Etat en raison de la baisse du franc.

³⁴ ANS 3D, *op. cit. Extraits..., budget primitif 1926.*

Maurice Gueye et ses partisans préféraient négocier. Babacar Cissé portait la réplique à Magoumba Ndiaye en ces termes:

"Il y a lieu cependant de témoigner à l'administration supérieure (*notre*) grand désir de lui être agréable"³⁵

C'était une condition indispensable pour percevoir les quotes-parts communales.

Dans ce rapport de force permanent, le conseil municipal négociait ce qui était négociable et différait le reste. Par la ruse, le simulacre, il entérinait à chaque fois les dépenses et recettes arrêtées par le lieutenant-gouverneur pour ne pas prolonger les discussions et pour faire adopter le budget primitif par la tutelle mais se réservait toujours la faculté de reprendre ces questions en suspens (contributions obligatoires, frais de représentation...). Dans la pratique, le conseil municipal n'adoptait jamais le temps d'une année budgétaire les mesures arrêtées par les autorités supérieures.

Les différentes équipes municipales qui se succédèrent dans l'entre-deux-guerres (Maurice Gueye, Ibra Seck, Galandou Dioul) prirent à coeur de résoudre le problème de l'eau de manière plus ou moins active suivant les disponibilités financières.

La municipalité avait réalisé pour l'alimentation en eau une amélioration considérable en procédant à l'électrification du mécanisme d'aspiration et de refoulement des eaux de distribution. Les quartiers de Dar-Es-Salam, Guendel, Tiokho, Dangou et Mérina étaient alimentés en eau; l'amenée de l'eau jusqu'à Diokoul et Tiawlen était une mesure immédiate préconisée par les édiles, notamment par la réparation des conduites existantes. Avec l'augmentation des besoins de la population, le renouvellement et l'extension de la canalisation devenaient urgents. La Chambre de Commerce de Rufisque avait émis un avis favorable à la réalisation de canalisations et de fontaines publiques et était prête à apporter sa contribution financière (10.000 francs par an).

³⁵ *Idem.*

En 1927, la municipalité procéda à des travaux d'adduction d'eau d'un montant de 271.243 francs courants. Ils comprenaient des sondages aux carrières de Rufisque, des études à Diokoul, la reconstruction de puits affaissés, des réparations aux machines et chaudières de Sangalkam ³⁶. Le budget de la colonie participa pour une part aux dépenses d'alimentation en eau effectuées par la municipalité, à raison de 100.000 francs courants entre 1925 et 1928; puis cette dotation fut supprimée en 1929 (cf. tableau n° 25). Les travaux d'adduction d'eau étaient désormais pris en charge par le service de la Petite Voirie de la colonie.

Les déficits importants constatés dans la distribution de l'eau dus à la défectuosité du dispositif du système de distribution et l'augmentation constante du prix du combustible (300 francs la tonne de charbon en 1928) ³⁷ conduisirent à la mise en concession de l'eau en 1932. Déjà en 1927, le lieutenant-gouverneur Jore dans une correspondance adressée au maire lui adressait fermement ces propos:

"Je vous prie de bien vouloir ne faire installer à l'avenir aucune prise nouvelle sans mon autorisation" ³⁸

La recherche pour savoir si tous les usagers de l'eau (particuliers) payaient bien l'eau qu'ils consommaient ne rencontrait pas de difficulté. Les compteurs pouvaient en attester. Créer une taxe dont le produit équivaldrait au déficit était une mesure impopulaire. Quant aux usagers des bornes-fontaines, leur participation était plus qu'hypothétique. Il semblait difficile de faire participer les usagers des bornes-fontaines aux dépenses de l'alimentation en eau et encore moins de répartir leur consommation entre usagers. La commune était donc amenée à supporter les dépenses qui en résultaient. Les recettes tirées de la vente aux particuliers ne pouvaient équilibrer les dépenses. D'autres éléments d'explication peuvent être avancés: l'imperfection des branchements et la fourniture d'eau gratuite faite au camp des Tirailleurs et à

³⁶ ANS 3D, *op. cit. Extraits..., compte administratif 1927 "Travaux d'adduction d'eau"*.

³⁷ ANS 3D, *op. cit. Extraits..., séance du 29 novembre 1928*.

³⁸ ANS 3D, *op. cit. Extraits..., lettre datée du 20 septembre 1927 lue à la délibération du conseil municipal, séance du 29 novembre 1927*.

la station de la T.S.F. constituait des causes importantes de déficit, au point que le lieutenant-gouverneur promit d'intervenir auprès du Gouvernement Général pour que la commune de Rufisque cessât de participer aux dépenses militaires. Ainsi se posait à Rufisque la question épineuse de la répartition entre tous les usagers des frais de fonctionnement de ce service. L'entreprise chargée de la distribution d'eau à Rufisque, la C.E.E.O.A., ne parvint pas à améliorer l'alimentation en eau de la ville à cause de la difficulté technique des ouvrages qui nécessitait la mobilisation de ressources financières considérables. La disette d'eau dont souffrait Bargny ne fut pas résolue à la veille de la seconde guerre mondiale; cette agglomération était alimentée par voie ferrée à l'aide d'un wagon-citerne. La question de la potabilité des eaux de Rufisque éclata au grand jour en 1935 suite à la présence dans l'eau du camp des Tirailleurs de germes intestinaux. Le gouverneur de l'A.O.F. Brévié envisagea de contracter auprès du Fonds d'Emprunt une dotation prévue pour Rufisque pour réfectionner les conduites anciennes et même créer un réseau nouveau (*cf.* chapitre VII *infra*).

Au cours de la guerre, la ville de Rufisque, qui avait vu grossir le chiffre de sa population (30.000 habitants en 1941), suite au passage des troupes militaires en route pour le champ des opérations, rencontra de nouveaux problèmes pour l'évacuation des eaux usées. La saturation des fosses septiques et leur proximité des canalisations d'eau faisaient craindre au moindre défaut d'étanchéité la souillure de l'eau.

C. *Assainir*: les travaux communaux d'hygiène et de voirie

L'assainissement de la ville avait été une des idées-maîtresse ayant guidé l'action communale. Celle-ci consacra une part importante de son budget aux dépenses d'alimentation en eau, d'électricité et d'assainissement: en moyenne 31 % entre 1929 et 1937 (tableau n ° 29 *supra*). Rufisque connaissait une vague d'épidémies qui firent de nombreuses victimes. La municipalité, en plus des contributions obligatoires, fit un gros effort au titre des dépenses facultatives:

- entretien des conduites d'eau: 96.184 francs en 1927 et 1928,
- entretien des pompes à incendie rue Bodin,
- construction et entretien des rues et places: 389.502 francs courants en 1927 et 1928 (rues de Gorée, Kounpune, Wayembam, Carnot, Fajon, Sicamois).

Le nettoyage de la ville au cours des années d'épidémie de peste (165 décès en 1927, 57 en 1928) avait nécessité l'acquisition de 5 camions-bennes pour l'enlèvement des ordures et des motopompes pour le nettoyage des marchés. La mise en service de ce matériel entraîna une augmentation de dépenses d'où le chiffre de 412.000 francs courants en 1926 au titre des dépenses facultatives. La division de la commune en cinq secteurs pour assurer un nettoyage dans des conditions efficaces avait entraîné un surcroît de main-d'oeuvre (les 25 manoeuvres du service étaient débordés)³⁹ et de crédits (tableaux n° 40 et 41), augmentation à laquelle la situation sanitaire de la ville commandait de faire face. L'effort tant en matériel qu'en personnel fut poursuivi jusqu'en 1929 (tableaux n° 38 et 39). L'appui des chefs de village à qui il était versé des indemnités pour faire appliquer les principes d'hygiène dans les quartiers suburbains était apprécié par l'administration centrale. Dans une correspondance adressée au lieutenant-gouverneur, le délégué par intérim de Rufisque précisait:

"Ces notables rendent des services considérables (...). Ce sont des collaborateurs indispensables à maintenir et à encourager"⁴⁰

En 1929, un plan de travaux neufs établi pour cinq ans était mis à exécution avec comme objectif la lutte contre les épidémies en vue de maintenir voire ramener l'activité économique. Ce plan englobait les améliorations que nécessitaient les lois d'hygiène et d'urbanisme. Par arrêtés des 28 décembre 1923 et 17 juillet 1925, le Sénégal avait été doté

³⁹ Leur nombre était passé à 40 en 1927, payés 9 francs par jour pendant cinq mois. ANS 3D, *op. cit.* Extraits..., séance du 31 août 1927.

⁴⁰ ANS 3D, *Budget primitif 1930. Note du 9 septembre 1929.*

Tableau 40: DEPENSES FACULTATIVES DE PERSONNEL DE NETTOIEMENT (1926-1929) (en francs courants)

	Balayage et enlèv. ordures	Pompes à inc.	Canaux et égouts	Rues et places*	Cond. d'eau	Total (lign)
1926	133.800			55.000		188.800
1927	220.402			230.490	53.410	504.302
1928	238.120	5.000	4.200	82.260		400.940
1929	27.835				14.400	42.235
Total (col.)	620.157	5.000	4.200	367.750	67.810	485.410

*bétonnage des rues.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1929).

Tableau 41: DEPENSES FACULTATIVES DE MATERIEL DE NETTOIEMENT (1926-1929) (en francs courants)

	Balayage et enlèv. ordures	Pompes à inc.	Canaux et égouts	Rues et places*	Cond. d'eau	Total (lign)
1926		70.000	42.000	225.000	75.000	412.000
1927	160.042	6.741	52.813	203.698	26.388	449.682
1928	143.550	6.000	1.000	185.804	69.796	406.150
1929	345.280				110.875	456.155
Total (col.)	648.872	82.741	95.813	614.502	282.052	1.723.987

* bétonnage des rues.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1929).

Tableau 42: DEPENSES ORDINAIRES DIVERSES* (1926-1936) (en francs courants)

	Francs courants	% / dép. totales
1926	218.518	5,05
1927	204.620	4,26
1928	111.508	2,74
1929	72.685	1,69
1930	123.144	3,48
1931	22.246	1,1
1932		
1933	22.302	0,93
1934	17.815	0,77
1935	111.831	3,84
1936	92.174	2,88

*Fête Nationale, frais d'avocat, redevances téléphoniques, dépenses imprévues...

Lacune: 1932.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1931) et 2G 36-5 200 MI 1774.,

Sénégal, rapport politique annuel 1936.

Tableau 38: DEPENSES DE PERSONNEL D'HYGIENE (1926-1930) (en francs courants)

	Trait. médecin	Pers. dispensaire	Nettoiement	Salubrité
1926	40.000	40.000	188.800	41.000
1927	63.000	59.179	504.302	61.193
1928			400.940	71.360
1929			42.235	69.640
1930				

Les dépenses du nettoyage de la ville correspondent aux dépenses facultatives engagées par la municipalité au moment des épidémies de peste et de fièvre jaune. Les dépenses obligatoires d'hygiène étaient comprises dans les dépenses de voirie.

Les dépenses concernant les traitements du médecin et du personnel du dispensaire sont agrégées pour les années 1928, 1929 et 1930: 149.765, 116.103 et 107.114 francs

Les dépenses du personnel de salubrité étaient versées aux notables et chefs de village pour faire respecter les règles d'hygiène.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1930).

Tableau 39: DEPENSES DE MATERIEL D'HYGIENE (1926-1930) (en francs courants)

	Médicam. et fournit.	Nettoiement	Salubrité
1926	35.000	412.000	
1927	47.678	449.682	4.775
1928	35.000	406.150	2.000
1929	15.000	456.155	
1930	20.000		
Total	152.678	1.723.987	6.775

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1930).

d'une législation urbaine concernant les eaux, la distribution d'énergie électrique, les établissements dangereux ou insalubres, la construction et la salubrité des maisons, le nettoyage des voies publiques, l'évacuation des eaux usées... La Circonscription de Dakar suivait l'exemple le 31 mai 1930, la Côte-d'Ivoire le 31 janvier 1934, la Guinée le 31 décembre de la même année ⁴¹.

Des travaux de remblaiement avaient été entrepris dans le quartier de Mérina par le service de Petite Voirie de la colonie pour la protéger des inondations; les eaux provenant du plateau de Bargny débordaient souvent dans ce quartier. Le centre-ville fit l'objet de gros travaux d'assainissement par la municipalité d'un montant de 400.000 francs courants (1929): bétonnage du boulevard de la gare (57.000 francs courants), du boulevard du canal de l'Ouest (68.000 francs) en vue d'assainir les abords du village de Guendel et détruire les foyers à larves, empierrement du boulevard de l'Est (100.000 francs) pour assainir les abords du quartier de Mérina, remblaiement du boulevard du Centre (120.000 francs) ⁴², surélévation du canal de l'Est (55.000 francs). De gros ouvrages (ponts) avaient également été construits: passerelle sur le canal de l'Ouest reliant le centre-ville à Guendel, pont sur ce même canal au niveau de Diokoul et un sur le canal de l'Est reliant Rufisque au village de Mérina ⁴³. En 1929, la municipalité construisit également 8 fours incinérateurs pour servir à la destruction par le feu des ordures ménagères ⁴⁴. Ces travaux avaient été poursuivis en 1930.

Il était de notoriété publique que les artères de la ville de Rufisque étaient à l'abandon (nids de poule, crevasses). La municipalité entreprit un travail de reprise des rues les plus utilisées et par conséquent les plus abîmées: allées du boulevard du Centre, rues entourant le marché, rues de Kaolack, Vergé et Gambetta. Les dépenses s'élevèrent à 70.000 francs.

⁴¹ ANSOM Agence de la France d'Outre-Mer, c. 377 d. 41 bis 1, *A.O.F., urbanisme et habitat*.

⁴² Le caractère d'insalubrité de ce boulevard est mentionné à plusieurs reprises dans les sources antérieures (foyer pestilenciel).

⁴³ ANS 3D, *op. cit.*, *procès-verbal de la réunion du 27 août 1929 relatif à la voirie de Rufisque*.

⁴⁴ CARAN 2G 29-80, *Colonie du Sénégal, Délégation de Rufisque, rapport annuel 1929*.

Cet effort municipal ne se fit pas sans heurt avec l'administration. La municipalité avait acquis ses premiers camions-bennes en 1926 pour remplacer les wagonnets poussés à bras utilisés auparavant pour le transport des ordures. Dans une correspondance adressée au délégué du Gouvernement du Sénégal à Rufisque, le lieutenant-gouverneur Beurnier lui suggérait :

"Il serait intéressant d'étudier si les dépenses de nettoyage ne pourraient pas être réduites sensiblement en utilisant le decauville pour le transport des ordures" ⁴⁵

A la veille de la guerre, la municipalité continuait à assumer ses obligations courantes : nombreuses réparations des rues soumises à une circulation de plus en plus intense ; entretien et réparation des divers ponts et passerelles, etc.

Quant à l'assistance médicale, elle ne se présentait pas sous le même aspect dans Rufisque et sa banlieue. Dans la commune, les soins médicaux étaient dispensés par un organisme municipal tandis que dans la Banlieue, c'était au médecin de l'hygiène qu'il appartenait de prendre les mesures nécessaires. La municipalité de Rufisque disposait d'un seul dispensaire ; Bargny ne réceptionna le sien qu'en 1938. Les dépenses de personnel englobaient le gros du budget de santé (tableau n ° 38 : 79,05 % entre 1926 et 1930) notamment les traitements et indemnités du médecin directeur et de son adjoint (50 % des dépenses de personnel en 1926, 51,56 % en 1927). Le reste du personnel se composait d'une infirmière et d'aides-infirmiers. Les épidémies de peste et de fièvre jaune entre 1927 et 1929 avaient nécessité la création de deux emplois de médecin et sage-femme auxiliaires ⁴⁶.

Le service municipal d'inspection des écoles resta à l'état de projet. Service de première nécessité, aucune disposition réglementaire n'était intervenue pour le préciser. Au cours du

⁴⁵ ANS 3D , *Administration générale et communale. Lettre du 14 octobre 1929.*

⁴⁶ ANS 3D, *op. cit., Extraits...*, séance du 25 février 1927. *examen du budget primitif 1927.*

second conflit mondial, les établissements de santé (dispensaire et lazaret) furent réquisitionnés par l'autorité militaire pour cantonner les troupes.

III. LES DEPENSES ORDINAIRES DIVERSES: AUTRES TRAVAUX COMMUNAUX ET ASSISTANCE

Les dépenses de travaux autres que ceux d'hygiène et de voirie furent de faible ampleur (tableau n ° 43).

Au nombre des travaux communaux figuraient de grosses réparations sur le réseau decauville (tableau n ° 44), indispensables aux opérations commerciales de la ville: rues d'Erbézy, Boufflers, Carnot, Thionk, Fajon et Nationale ⁴⁷. Avec le temps, les voies decauville furent laissées à l'abandon. En grande partie usées, leur développement considérable était hors de proportion avec les besoins de la commune et posait la question de leur remise en état complète. Peu de maisons de commerce restées à Rufisque étaient intéressées par ces travaux; la pose de voies neuves était plutôt rare. A la veille de la guerre, c'était plutôt l'enlèvement des voies non reconnues indispensables qui fut entrepris. En 1939, 220 mètres de voies avaient été enlevées rues Gambetta, Wayembam et de Kaolack ⁴⁸. Ces travaux permirent d'obtenir des chaussées plus régulières et plus faciles à entretenir et une circulation routière plus fluide.

La participation de la commune de Rufisque aux travaux de construction de la route Dakar-Rufisque fut l'objet d'un contentieux avec les autorités de la colonie. La municipalité avait entrepris d'importants travaux de remblaiement sur les routes devenues impraticables, suite aux inondations de 1927 dans les quartiers de Diokoul, Tiawlen et Santiaba ⁴⁹. Elle avait préféré participer à ces travaux (route Rufisque-Bargny) en mettant à la disposition du service des Travaux Publics un rouleau compresseur et des milliers de mètres cube de pierres. Le lieutenant-gouverneur imposa une inscription obligatoire de 100.000 francs courants ramenée à 50.000 francs pour ces travaux d'utilité générale.

⁴⁷ ANS 3D, *op. cit.* *Compte administratif de Rufisque 1927.*

⁴⁸ CARAN 2G 39-21, *Administration communale de Rufisque, 1939.*

⁴⁹ ANS 3D *op. cit.* *Extraits..., séance du 23 mai 1928.*

Tableau 43: DEPENSES DE PERSONNEL DES TRAVAUX COMMUNAUX (1926-1929) (en francs courants)

	Prop. com.	Serv. plant	Voie d'écauville	Entret. rout. et chem.	Divers	Total (ligne)
1926	20.000	29.000				49.000
1927	48.116	5.296	49.167		89.838	192.417
1928		31.700		8.700		40.400
1929			11.200			11.270
						293.087

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1929).

Tableau 44: DEPENSES DE MATERIEL DES TRAVAUX COMMUNAUX (1926-1929) (en francs courants)

	Prop. com.	Serv. plant	Voie d'écauville	Entret. rout. et chem.	Divers	Total (ligne)
1926			105.000	40.000	65.000	210.000
1927	20.849	36.765	53.055	49.586	36.110	199.365
1928			74.029	91.300	23.000	188.329
1929			54.400			54.400
Total (col.)	20.849	36.765	289.484	180.886	124.110	652.094
			36,27	22,11	52,37	
			19,36	27,41	29,09	
			25,57	50,47	18,53	
			18,79			

Les pourcentages correspondent au rapport avec le total colonne de la rubrique concernée.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1929)

Les autres travaux furent surtout des tâches d'entretien des bâtiments communaux: en 1927, réparation de la toiture du marché couvert, aux logements de l'agent-voyer et des institutrices; en 1934, entretien des écoles des garçons et des filles (réparation du mobilier scolaire), canal d'écoulement à l'abattoir. La municipalité entreprit également la construction d'une ligne de transport d'énergie électrique pour desservir le lazaret et des sondages à Sangalkam pour vérification de la qualité de l'eau. La construction d'un nouveau garage pour l'entretien et la réparation des camions de la municipalité à partir de 1927 fut une des causes de la révocation de Maurice Gueye (détournement de matériel et d'outillage). Ce garage avait pris du temps à être achevé à l'opposé du garage personnel construit par le maire, rue Galam.

Le projet de construction du nouvel hôtel de ville soumis par la municipalité à l'approbation du lieutenant-gouverneur en 1926 ne reçut pas d'avis favorable, dix ans après. La réalisation des travaux d'adduction pour l'alimentation en eau de Rufisque et Bargny était d'une priorité plus urgente que la construction d'un édifice somptuaire qui nécessitait une dépense de l'ordre de 3 millions de francs ⁵⁰. Maurice Gueye avait sans doute souhaité marquer de son empreinte son passage à la mairie.

A la veille de la guerre, la municipalité projetait comme travaux la construction du dispensaire de Bargny et le transfert de l'Hôtel de Ville au siège de l'ex-Banque de l'A.O.F. ⁵¹. Les travaux communaux furent ralentis ou paralysés par les événements inhérents à la guerre (pénurie de matériaux, difficultés de transport). Au bilan des travaux exécutés en 1940 (en francs courants):

⁵⁰ ANS 3G4, *Registre des correspondances. Réponse de Borrel, administrateur de la Circonscription de Dakar et Dépendances, à Galandou Diouf sur différentes questions concernant la municipalité, datée du 11 juin 1938.*

⁵¹ CARAN 2G 38-95. *Dakar et Dépendances, rapport annuel d'ensemble 1938.*

	crédits prévus	dépenses effectuées
- dispensaire de Bargny	280.000	174.893
- grand marché	190.000	125.317
- hôtel de ville	200.000	115.249 ⁵²

Au titre des dépenses d'entretien, signalons des réparations aux logements du secrétaire général de la mairie, de l'agent-voyer et des immeubles de la commune ⁵³. Ne pouvaient plus être exécutés que les travaux de première utilité inscrits en dépenses obligatoires.

Non promulguées au Sénégal, les lois d'assistance n'y connurent pas d'application (cf. Annexes, *La commune métropolitaine et les lois d'assistance obligatoire*). Les difficultés matérielles des années vingt et trente (épidémies et malaise commercial) rendaient nécessaire une action municipale vigoureuse ⁵⁴. Les crédits affectés à l'assistance étaient modiques et ne dépassaient pas 2 % des dépenses communales totales (tableau n ° 33). Les calamités à Dangou, Guendel, Tiawlen et Dar Es Salam en 1926 et dans les années qui suivirent passèrent au second plan. Les interminables discussions sur les conditions de bénéficiaire (*être une personne âgée, sans soutien et de santé précaire*) et les abus décelés furent à l'origine de nombreux refus d'approbation des sommes affectées à ces dépenses. Les crédits inscrits au budget primitif étaient vite épuisés, vu les besoins; le lieutenant-gouverneur se faisait prier pour examiner la possibilité d'autoriser l'inscription d'une somme supplémentaire.

Constituant en Métropole un poste budgétaire très important (15 à 25 % des dépenses ordinaires selon les communes), les dépenses d'assistance se heurtaient à l'hostilité irréductible

⁵² CARAN 2G 40-31. *Dakar et Dépendances, commune de Rufisque. Rapport sur le fonctionnement des services de la commune, 1940*

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ En 1918, la commune de Saint-Denis consacra 57 % de ses dépenses à l'assistance contre 30 à 35 % avant guerre. BRUNET J.P., 1981, *op. cit.*, p. 105.

Tableau 33 : DEPENSES MUNICIPALES D'ASSISTANCE A RUFISQUE (1924-1945)
(en francs constants et en %)

Années	Secours aux indigents	Frais d'hôpitaux	Frais de vaccinat.	Secours épidémies	Divers	En % des dép. tot.
1924						
1925						
1926	10.400	5.200		12.480	11.440	0,88
1927	16.733	18.218	555	49.401	23.549	2,03
1928	16.500	11.000	550	16.500	15.400	1,34
1929	16.350	5.450		16.350	1.090	0,84
1930	29.000	5.800			2.900	0,92
1931	19.174	5.760			1.796	1,04
1932						
1933						
1934	25.200					
1935	22.500					0,51
1936	17.100					0,47
1937						0,5
1938						
1939						
1940				24.157		0,51
1941				43.640		
1942						
1943						
1944	5.219	22.800		38.000	2.489	2,96
1945	3.750	25.000		25.000	8.750	5,62

Base 100: 1938.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1924-1945),
comptes définitifs de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1940-1945).

des pouvoirs de tutelle et étaient réduites à leur plus simple expression au Sénégal sous prétexte qu'elles servaient comme ressource politique ou faisaient de la commune un centre pour pauvres.

Il n'y eut donc pas à proprement parler d'action municipale pour venir en aide aux miséreux.

IV. LES DEPENSES D'ADMINISTRATION GENERALE: UN GONFLEMENT APPARENT SOURCE DE CONFLIT

L'examen détaillé des dépenses d'administration générale m'oblige à citer de nombreux chiffres en francs courants. Je me suis efforcé de réduire cette apparence un peu sèche de mon exposé mais indispensable à la compréhension des faits. Les dépenses d'administration furent la pomme de discorde dans les rapports entre le pouvoir central et la municipalité. Leur examen aux yeux de l'administration révélait une surcharge constante du budget tant en unités qu'en soldes (nominations, gratifications, avancements, recrutement).

A. Des dépenses de personnel décriées

Le constat signalé ci-dessus est à nuancer pour cerner sa validité ou non.

En octobre 1920, le conseil municipal avait ajourné une demande d'augmentation annuelle de 600 francs proposée par le maire Galandou Diouf sur le traitement de Malick Diouf (apparenté au maire?), agent préposé à la surveillance des droits d'entrée sur le vin de palme et la viande de boucherie, depuis cinq mois à peine. Le traitement annuel devait passer de 3.000 à 3.600 francs. En 1927, le service des plantations comptait 42.500 francs de dépenses de personnel (13 jardiniers !) et 6.500 francs de matériel; le service de salubrité 62.000 francs de dépenses de personnel sur 66.000 francs de dépenses totales ⁵⁵. Il s'agissait des soldes des manoeuvres et des indemnités versées par le conseil municipal aux notables et chefs de villages pour le respect de l'application des règles d'hygiène. Ce fort taux de dépenses de personnel fait

⁵⁵ ANS 3D, *op. cit.* Extraits..., séance du 25 février 1927.

penser à l'extension à ces surveillants de l'augmentation de 12 % (*cf. infra*). Ne faisant pas partie de l'administration municipale, ils n'y avaient pas droit, il en est de même des manoeuvres dont le salaire était fixé par les lois de l'offre et de la demande.

L'équipe municipale diagniste dirigée par Ibra Seck (mai 1929-septembre 1932), majoritaire après la révocation de Maurice Gueye et à l'issue du scrutin du 6 mai 1929, se distingua par une certaine politique de récompenses, peu après son installation. La pratique avait-elle atteint d'importantes proportions?. En tout cas, elle alerta certains *édiles*. Lors de la séance du conseil municipal du 25 mai 1929, Amadou Sarr Déthié, Magoumba Ndiaye et Abdoulaye Diagne demandèrent l'évacuation de la salle, afin que la suite du débat pût se faire en comité secret. Il est intéressant de noter l'échange qui suivit:

"A présent que nous sommes seuls, je (*Amadou Sarr Déthié*) vous demande de laver le linge sale en famille. Le recrutement arbitraire de certains employés, ignorant tout des services municipaux, est de nature à compromettre la bonne marche du service"

"Il est indéniable que le procédé qui consiste à donner à un apprenti comptable une solde supérieure à celle de celui qui lui apprend son métier est de nature à engendrer des jalousies nuisibles à la bonne marche." (*Alioune Mbengue*)⁵⁶

Si les dépenses de personnel de la mairie avaient baissé en chiffres absolus (tableau n ° 35), les soldes s'étaient modifiées dans de telles conditions que la hiérarchie n'avait été plus conservée. Le chef du bureau d'état-civil était diminué de 565 francs, des plantons ou des gardiens augmentés de 1.500 francs, une femme de service pour l'enseignement était

⁵⁶ ANS 3D, *op. cit. Extraits...*, séance du 25 mai 1929.

Tableau 35: DEPENSES D'ADMINISTRATION GENERALE (1926-1934) (en francs courants)

	Pers. titulaire						Pers. contractuel*				Total (ligne)		
	Pers. mair	%	Recev. mun.	%	Pers. Percep	%	Pers. Bât.Com.	%	Pers. cim.	%		%	
1926	246140	70,26	23000	6,56	23604	6,73			10500	2,99	47078	13,43	350.322
1927	378143	67,66	21504	3,84	33874	6,06	48116	8,61	13800	2,46	63398	11,34	558.821
1928	399143	67,41	21504	3,63	30000	5,06	42208	7,12	17400	2,93	81830	13,82	592.85
1929	278935	80,11	22000	6,31	47225	13,56							348.160
1930	246482	65,12	22000	5,81	33828	8,93	44738	11,82			31068	8,2	378.476
1931	226990	72,87	22000	7,06	32398	10,4	30110	9,66					311.498
1932													
1933													
1934	237445	100											237.445
Total (col.)	2.031.264		109.008		200.929		165.172		41.700		223.374		2.776.807

Le personnel titulaire (ou permanent) correspond aux cinq premières fonctions définies.

Personnel contractuel: chauffeurs, vidangeurs...

Lacunes: 1932 et 1933.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1934).

Tableau 36: DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION GENERALE (1926-1934) (en francs courants)

	Hôtel de Ville et bât. com	%	Voit. mun.	%	Fr. état-civil	%	Fr. de bur.	%	Total (ligne)
1926			17.000	18,51			74.800	81,48	91.800
1927	127.141	51,56	22.584	9,16	3.775	1,53	93.047	37,74	246.547
1928	137.282	61,2	20.000	8,91	6.000	2,67	61.000	27,19	224.282
1929			25.000	30,3	9.000	10,9	48.500	58,78	82.500
1930	120.000	57,27	40.000	19,09	6.000	2,86	43.500	20,76	209.500
1931	32.579	39,93	7.871	9,64	1.458	1,78	39.677	48,63	81.585
1932									
1933									
1934	40.000	37,73	15.000	14,15	1.000	0,94	50.000	47,16	106.000
Total (col.)	457.002		147.455		27.233		413.524		1.042.214

Lacunes: 1932 et 1933.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1934).

Tableau 37: FRAIS DE BUREAU MUNICIPAUX (1926-1934) (en francs courants)

	Frais de représentation	%	Fr. de bur.	%	Fr. de voy.	Fr. de ses	Tot. (ligne)
1926	20.000	26,73	44.800	59,89			74.800
1927	20.000	21,49	29.569	31,77	37.478	10.000	93.047
1928	36.000	59,01	15.000	24,59	10.000	6.000	61.000
1929	30.000	61,85	17.500	36,08	1.000		48.500
1930	30.000	68,95	12.500	28,73	1.000		43.500
1931	30.000	75,61	9.677	24,39			
1932							
1933							39.677
1934	40.000	80	10.000	20			50.000

Lacunes: 1932 et 1933.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1934).

augmentée de 1.800 francs, le chauffeur du maire avait vu sa solde portée à 8.000 francs ⁵⁷ L'intérêt électoral à s'attacher la fidélité des employés, notamment des employés de mairie, était évident.

En 1930, Salif Seck, membre de la parentèle du maire et chef de la comptabilité matières se voyait attribuer un salaire annuel de 26.665 francs plus un loyer évalué à 18.000 francs par an pendant que le salaire du secrétaire municipal était réduit (37.665 à 35.000 francs) ⁵⁸. Une partie du conseil municipal désapprouva cette décision. A Magoumba Ndiaye qui justifiait cette situation par le fait que Salif Seck était "*très poli*" et "*bien avec tous*", Abdoulaye Diagne lui répondait:

"Il ne s'agit pas de faveur à distribuer aux amis. Il s'agit d'une question d'équité" ⁵⁹

L'administration s'était opposée aux remaniements subis par la solde des employés et avait rejeté le budget primitif 1930.

Le principe d'un rajustement des soldes du personnel corrélatif à celui dont avait bénéficié le personnel de la colonie n'était plus proportionnel aux situations acquises. Certains agents municipaux bénéficiaient de la fourniture d'eau et d'électricité ainsi que de l'entretien du mobilier d'appartement. En 1930, des dotations de 10.000 francs et de 5.000 francs avaient été affectées à ces postes ⁶⁰.

Ce comportement avait été atténué par la conjoncture. Au cours des années de crise (1930-1932), la solde des employés municipaux avait été réduite de 10 %, suite aux mesures de compressions budgétaires décidées dans la colonie.

⁵⁷ ANS 3D, *op. cit. Extraits...*, séance du 31 décembre 1929.

⁵⁸ ANS 3D, *op. cit. Extraits...*, séance du 28 novembre 1929, discussion du budget primitif 1930.

⁵⁹ *Idem.*

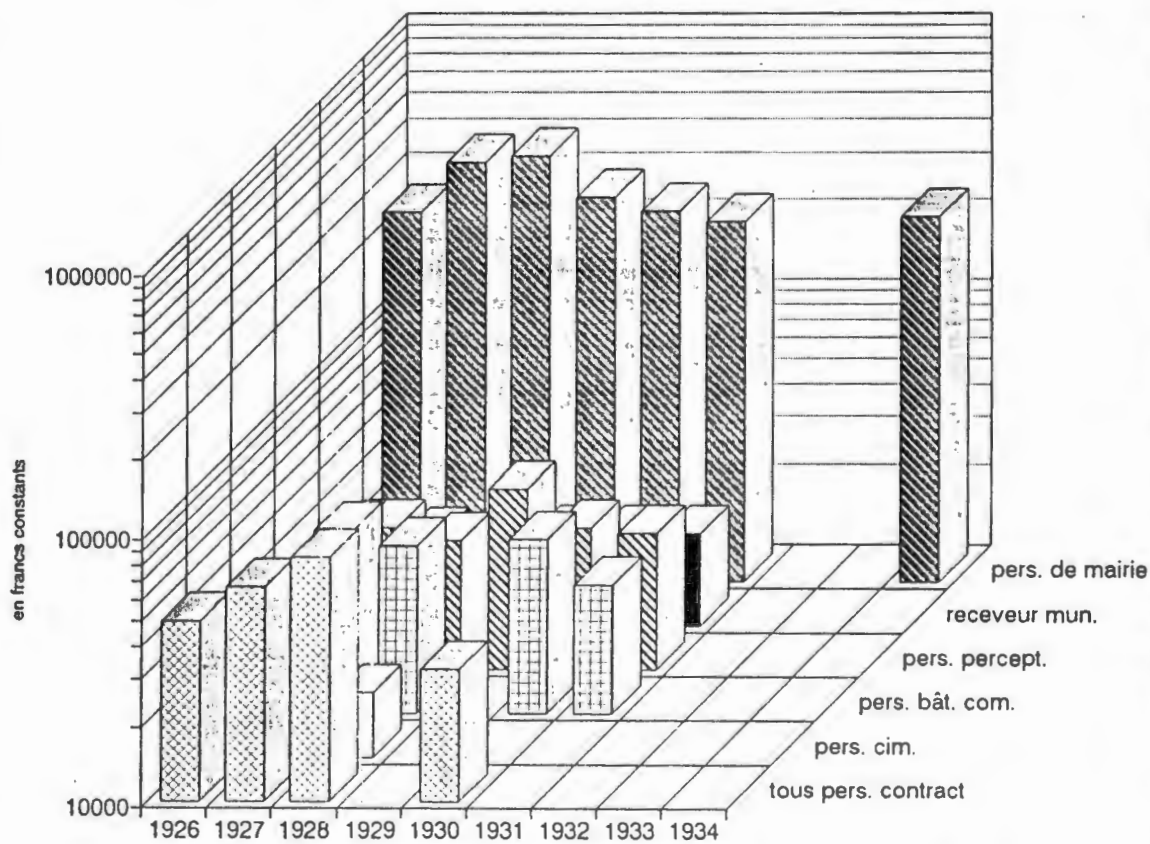
⁶⁰ ANS 3D, séance du 31 décembre 1929, *op. cit.*

L'importance des dépenses de personnel était néanmoins exagérément développée par la tutelle administrative (cf. Annexes, *Effectifs et soldes du personnel titulaire municipal, 1930*). Les dépenses du personnel contractuel étaient faibles par rapport au poids du personnel titulaire qui constituait en moyenne 71 % des dépenses totales de personnel de mairie entre 1926 et 1931 (graphique n ° 20). Ces dépenses connaissaient une évolution fluctuante liée à la rémunération et aux diverses indemnités. Les indices de traitement du personnel titulaire étaient fixés par le conseil municipal dans les limites autorisées; les effectifs devaient être arrêtés par délibération approuvée par le lieutenant-gouverneur. Les avantages pécuniaires ne pouvaient en aucun cas excéder ceux consentis par la colonie à ses propres agents occupant des emplois équivalents.

En 1926 avait été pris un arrêté général allouant des relèvements de traitements aux fonctionnaires et agents des cadres de l'A.O.F. (12 %) en raison de la cherté du coût de la vie. Cette nouvelle mesure bien accueillie par le personnel municipal fut par la suite contenue. Maurice Gueye, en procédant à des hausses de salaire, tenait compte de l'allocation de 12 % et des titres acquis à l'avancement par certains employés, ce qui provoquait la réaction des autorités administratives, partisans de l'application stricte des 12 %. Rien dans l'arrêté du 25 octobre 1926 n'infirmait le droit à l'avancement des bénéficiaires. Un dialogue de sourds s'instaura. Les avancements ne pouvaient avoir lieu tous les ans mais après une période de deux ans au moins d'ancienneté. Maurice Gueye avait dû contourner le règlement pour certains de ses agents en tenant compte de la précarité des emplois qu'ils occupaient; les fonctions politiques ne conduisaient ni à retraite, ni à pension. Le maire avait la part d'autant plus belle que les crédits suggérés par lui et votés par le conseil municipal pour les dépenses de personnel étaient difficilement annulables; les traitements et salaires du personnel communal titulaire et les indemnités accordées aux titulaires de certaines fonctions municipales constituant une dépense obligatoire. En 1927, à Rufisque, 28 agents formaient le personnel titulaire de la mairie. Ce chiffre n'incluait pas les agents permanents des autres services (voirie, hygiène, enseignement, police) ⁶¹.

⁶¹ ANS 3D, séance du 25 février 1927, *op. cit.*

GRAPHIQUE 20 DEPENSES D'ADMINISTRATION GENERALE
(1926-1934)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1934)

La "tendance fâcheuse" à grossir les crédits de personnel, à octroyer des soldes inconsidérées, à augmenter les effectifs au détriment des dépenses productives se vérifie-t-elle? Dans le budget communal, les rubriques qui subissaient les plus fortes augmentations concernaient les dépenses obligatoires (police, voirie, instruction) qui ne pouvaient être comprimées. Elles étaient imposées au conseil municipal qui ne pouvait y apporter aucune réduction.

Voici quelques chiffres concernant la commune de Dakar.

Tableau n ° 46: Dépenses obligatoires de police et de voirie (en francs courants)

	1924	1926	1927
Police	365.000	625.000	760.000
Voirie	641.998	1.665.000	2.621.000

Source: *comptes administratifs de la commune de Dakar (1924-1927)*.

La possibilité qui restait à la tutelle de comprimer les charges de la commune était très limitée. Les dépenses de personnel constituaient une des voies de sortie.

La mission d'inspection Muller (janvier-février 1928) avait souligné que les administrations municipales, celles des communes de plein exercice en particulier, "étaient encombrées d'emplois, dont la suppression s'imposait". La mission Demongin (décembre 1935-janvier 1936) était frappée par "la facilité avec laquelle les maires influaient sur les dépenses, de personnel notamment (...). Des soldes excessives étaient majorées d'indemnités importantes, des sinécures étaient créées"⁶².

Ces constats pèchent par l'absence de données chiffrées ⁶³. La question des traitements du personnel municipal était malaisée. Toutes les dépenses ressortissant à l'initiative propre et au contrôle du maire (dépenses ordonnancées) ne pouvaient être ni changées ni modifiées par l'arrêté du lieutenant-gouverneur. Elles concernaient pour la plus grosse part les traitements et

⁶² ANSOM Affaires Politiques, c. 2810 d. 3, Mission Demongin, *op. cit.*

⁶³ La mission Muller ne suggéra que la suppression effective de huit emplois. Cf. chapitre III *supra*.

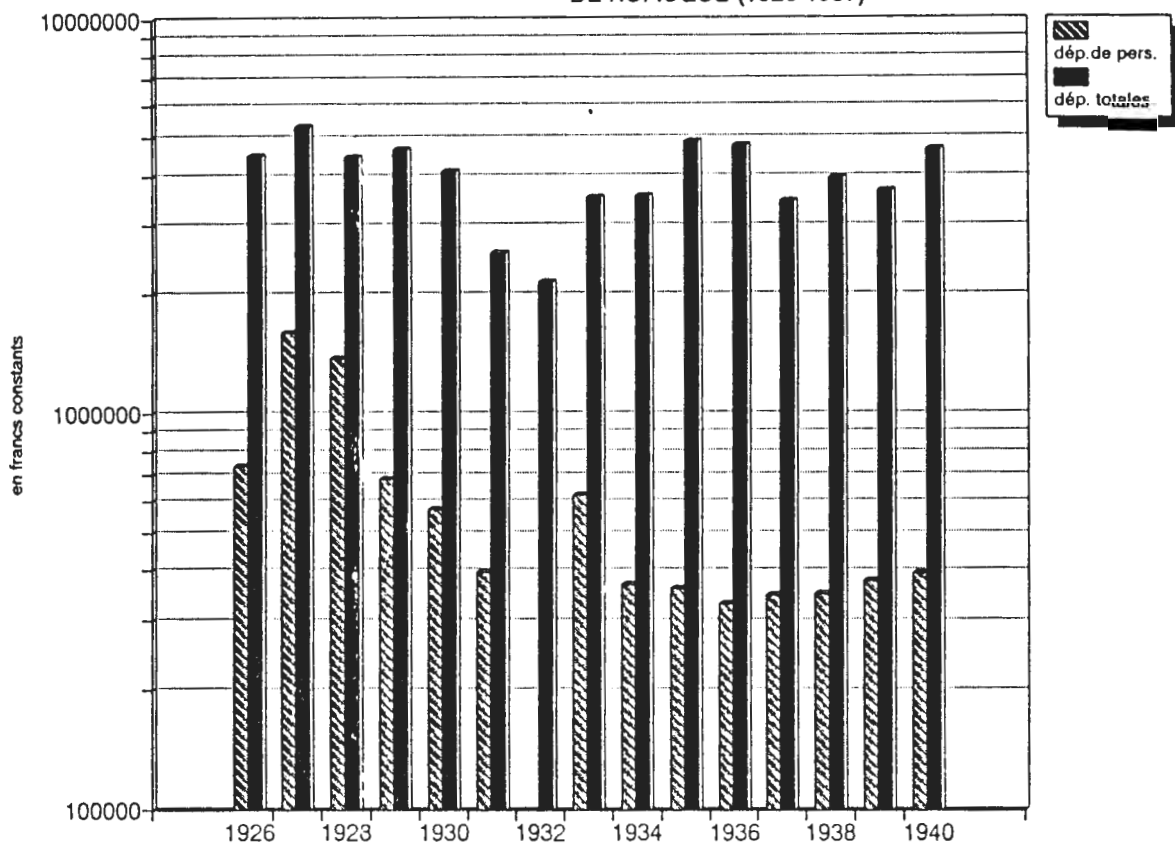
indemnités du personnel. Les difficultés financières éprouvées par la commune de Rufisque avaient provoqué la recherche d'économies appréciables. En 1927 et 1928, la hausse des crédits du personnel (graphique n ° 10) était liée à l'application du décret de 1925 allouant des hausses de traitement. Les épidémies de peste et de fièvre jaune avaient entraîné aussi un accroissement numérique des manoeuvres du personnel de voirie et d'hygiène et une augmentation du taux des soldes pour le petit personnel (8 à 9 francs par jour) ⁶⁴ d'où une progression des dépenses de personnel: 29,96 % en 1927 et 30,85 % en 1928 des dépenses communales totales (tableau n ° 32). De manière générale, les dépenses totales de personnel dans l'entre-deux-guerres restèrent inférieures à 15 %.

Fait essentiel, Rufisque s'efforça tout au long de cette période de couvrir les dépenses totales de personnel à partir de ses taxes spécifiquement municipales, (tableau n ° 45), hormis 1927 et 1928 où la commune fut particulièrement éprouvée par l'épidémie de peste et où les dépenses facultatives de personnel et de matériel d'hygiène atteignirent d'importantes proportions: 35,04 % et 31,95 % des dépenses totales de personnel. Une réserve est à émettre pour les années 1934 à 1937 où l'on ne dispose que du chiffre de dépenses concernant le personnel de mairie proprement dit (secrétariat municipal et employés de mairie).

L'administration insistait souvent sur l'application des mesures visant à la compression stricte des dépenses de personnel. Si c'était le personnel contractuel, la situation n'était pas aussi grave pour la commune. Mais lorsqu'il s'agissait du personnel titulaire, il fallait considérer que chaque poste supprimé n'entraînait pas une économie nette égale à la rémunération servie. Si le dégageant se traduisait par une mise à la retraite anticipée, le versement de l'indemnité de licenciement était calculé souvent à raison d'un mois de traitement par année de service. Les crédits de personnel de mairie chutèrent également en chiffres absolus même s'ils occupaient une part importante en pourcentage dans les dépenses de personnel entre 1929 et 1931. Ils augmentèrent sensiblement en 1939 et 1940 alors qu'à la même période, un décret du 1er

⁶⁴ ANS 3D, *op. cit. Extraits...*, séance du 26 mai 1926.

GRAPHIQUE 10 DEPENSES DE PERSONNEL DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1926-1937)



Source: d'après nos calculs. Comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1937)

Tableau 28 : EVOLUTION DE LA CHARGE FISCALE PAR HABITANT A RUFISQUE
(1921-1951) (en francs constants)

années	population	recettes	charge fiscale/hbt
1921	11.307	6.731.710	595
1926	8.953	6.567.240	734
1931	14.623	2.540.700	174
1936	20.000	5.562.930	278
1945	43.000	1.224.908	28
1951	33.871	4.146.194	122

Source: Annuaire Statistique de l'AOF et comptes administratifs de la commune de Rufisque.

Tableau 32 : DEPENSES DE PERSONNEL DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1926-1940)*
(en francs courants et constants)

années	dép. de personnel		dépenses totales	%	% contrib. oblig.
	F. courants	F. const.	F. const.		
1926	709122	737487	4497458	16,39	8,86
1927	1438912	1597192	5330105	29,96	11,44
1928	1254560	1380016	4472246	30,85	18,37
1929	624070	680236	4671386	14,56	55,7
1930	494219	573294	4102507	13,97	58,71
1931	311498	398717	2568735	15,52	32,17
1932			2167343		36,23
1933	420095	621741	3537326	17,57	73,48
1934	237445	370414	3566918	10,38	69,37
1935	215000	361200	4884229	7,39	61,7
1936	220000	330000	4797291	6,87	43,6
1937	305000	347700	3454200	10,06	59,4
1938	349842	349242	3977600	8,78	
1939	402896	378722	3669457	10,32	
1940	521815	396579	4692335	8,45	

* tous personnels confondus: administration générale, hygiène et santé, travaux communaux.

1934-1940: dépenses de personnel de mairie uniquement.

Lacunes contributions obligatoires: petite voirie (1926-1928), police et instruction (1932-1933, 1935).

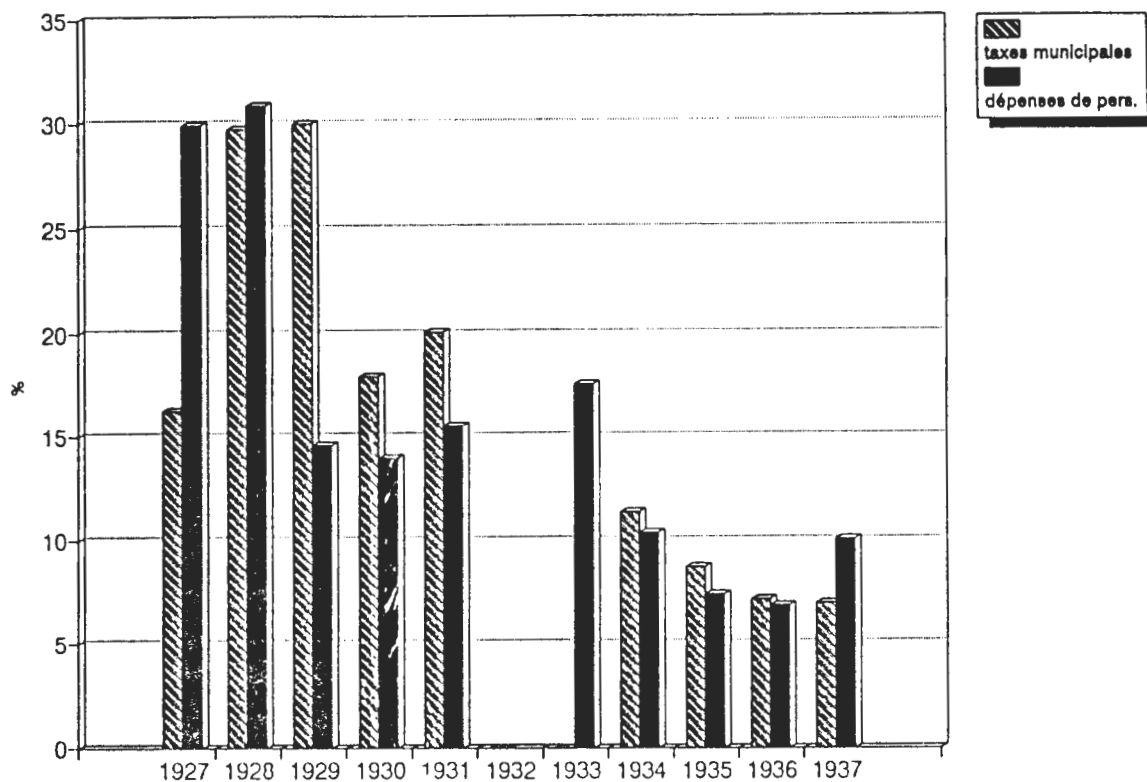
Source: d'après mes calculs. Comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1940).

Tableau 45: TAXES PROPREMENT MUNICIPALES ET DEPENSES DE PERSONNEL A RUFISQUE
(en francs constants et en %)

	Taxes municipales	% / rec. tot.	Dépenses de personnel	% / dép.tot
1927	1.061.404	16,28	1.597.192	29,96
1928	1.277.210	29,79	1.380.016	30,85
1929	1.182.652	50,02	680.236	14,56
1930	777.225	17,91	573.294	13,97
1931	526.830	20,07	398.717	15,52
1932				
1933			621.741	17,57
1934	448.500	11,37	370.414	10,38
1935	436.800	8,69	361.200	7,39
1936	397.500	7,14	330.000	6,87
1937	446.880	6,96	347.700	10,06

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1927-1937).

GRAPHIQUE 22 TAXES PROPREMENT MUNICIPALES ET
DEPENSES DE PERSONNEL (1927-1937)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1927-1937)

septembre 1939 rendu applicable au Sénégal suspendait tout avancement pendant les hostilités. Cette hausse des dépenses est probablement due au recrutement de nouveaux agents municipaux.

Les dépenses de fonctionnement étaient absorbées majoritairement par les frais d'entretien de l'Hôtel de Ville et les bâtiments communaux et les frais de bureau (graphique n° 21). Ces derniers étaient surtout composés des frais de représentation du maire (cf. *infra*). Durant les années difficiles (1929-1931), la municipalité s'efforça de porter son effort d'assainissement des finances dans les dépenses d'entretien des édifices communaux. Le gonflement de la rubrique "Voiture municipale" en 1930 correspondait à l'achat d'une nouvelle voiture pour le magistrat municipal, Ibra Seck, "*la voiture municipale mise à la disposition du maire se (trouvant) dans un état de vétusté tel qu'il (était) nécessaire de songer à la remplacer*"⁶⁵.

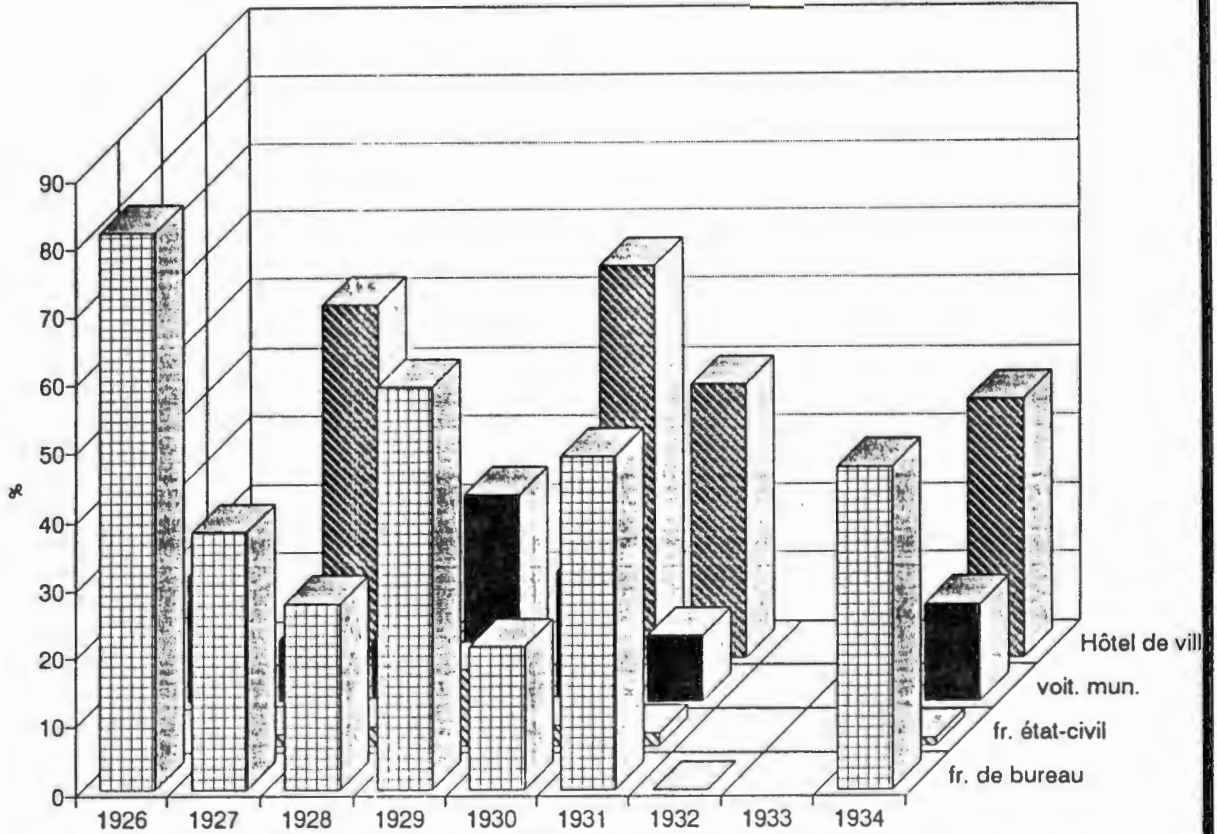
B. Les indemnités au maire pour frais de représentation: du principe désuet de la gratuité des fonctions municipales

Le problème des indemnités au sens large fut objet de débats.

Le reclassement du personnel titulaire souhaité par le conseil municipal et refusé par l'administration centrale avait pour avantage de faire disparaître la presque totalité des nombreuses indemnités qui, s'ajoutant au traitement (personnel de la mairie, receveur municipal...), provoquaient une rupture de l'équilibre nécessaire entre les rémunérations afférentes à des emplois similaires. Les indemnités étaient variées: indemnités de logement, indemnités au personnel des travaux communaux en dehors de leurs attributions normales, aux chefs de village et aux notables pour faire respecter l'application des principes d'hygiène, indemnités de fonctions, notamment celles allouées aux conseillers municipaux, aux adjoints et au maire. Je classe ces derniers (frais de représentation) dans les dépenses de fonctionnement si l'on considère que les fonctions municipales sont gratuites. Par ailleurs, de multiples indemnités étaient allouées sur les fonds du budget communal aux fonctionnaires et agents des cadres

⁶⁵ ANS 3D, séance du 28 novembre 1929, *op. cit.*

GRAPHIQUE 21 DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE
L'ADMINISTRATION GENERALE (1926-1934)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1934)

administratifs appelés à apporter leur concours aux services municipaux. La mission Demongin avait fortement souligné cet aspect de la question.

Toujours est-il que par un arrêté local du 22 novembre 1933, une augmentation de soldes était allouée aux employés municipaux ⁶⁶. Il s'agissait de réajuster les traitements du personnel, consécutivement au renchérissement du coût de la vie et de l'aligner aux agents du service local en ce qui concerne les indemnités de charge de famille et de logement.

Les indemnités au maire constituaient une dépense facultative votée sur les ressources ordinaires de la commune qui devint avec la marche du temps quasi-obligatoire. D'après la loi de 1884 (article 74 promulgué au Sénégal), les fonctions municipales étaient gratuites; une allocation était votée en compensation des dépenses faites dans l'intérêt de la commune. Elle englobait l'essentiel des frais de bureau de la municipalité de Rufisque (*cf.* tableau n ° 37 *supra*). Le montant était fonction de l'importance démographique et politique de la commune; les magistrats municipaux l'indexaient également au coût de la vie. Un contrôle sévère était exercé par la tutelle concernant cette indemnité afin qu'elles n'équivalût pas en fait à un véritable traitement. Le maire de Rufisque se sentait constamment en situation d'infériorité par rapport à ses collègues de Saint-Louis (chef-lieu de la colonie) et Dakar (capitale de l'A.O.F.). En 1927, Saint-Louis et Dakar avaient voté respectivement pour leur maire 45.000 et 50.000 francs courants comme frais de représentation ⁶⁷. Les magistrats municipaux de Dakar et Saint-Louis résidaient très rarement dans leur ville (cas de Blaise Diagne) laissant à leur premier adjoint la direction de la mairie. Ils n'en continuaient pas moins à prétendre aux frais de représentation, laissant une faible part de ces indemnités à l'adjoint, part généralement inférieure aux dépenses engagées par lui au cours de sa gestion.

⁶⁶ ANS 3D. *op. cit.* Extraits..., séance du 29 novembre 1933.

⁶⁷ ANS 3D. séance du 25 février 1927. *op. cit.*

Conformément à la loi de 1884, pendant les absences du maire, ce dernier était remplacé dans la plénitude de ses fonctions par son adjoint qui, exerçant ainsi toutes les attributions du maire, supportait en contrepartie toutes les obligations de cette charge. Il en résultait que les frais de représentation votés par le conseil municipal revenaient en l'absence du premier magistrat municipal à celui qui en faisait fonction. Le principe même de cette règle n'était pas mis en doute par les personnalités en cause, mais des hésitations subsistaient quant au mode de répartition des frais de représentation, en raison de l'existence même de deux membres du conseil municipal assurant alternativement la direction de la commune. A Saint-Louis, en l'absence d'un "gentleman agreement", un conflit éclata entre le maire Paul Vidal, avocat à Kaolack et résidant en permanence dans cette localité et son premier adjoint à propos de la répartition des frais de représentation ⁶⁸.

Les montants des frais de représentation arrêtés en délibération étaient cassés et revus à la baisse par les autorités administratives, surtout lorsque les frais de l'exercice antérieur n'avaient pas été accompagnés de justificatifs particuliers. En 1939, le conseil municipal avait fixé au budget primitif des indemnités au maire d'un montant de 72.000 francs courants ! Dotation excessive qui fut comprimée dans de plus raisonnables proportions. Les frais de session du conseil municipal étaient adoptés avec parcimonie par le lieutenant-gouverneur, (10.000 francs courants en 1926, 6.000 francs en 1927); le maire était par conséquent mis à contribution. A Rufisque, ces sessions se tenaient la nuit ⁶⁹, généralement à partir de vingt heures trente et se caractérisaient par un taux d'absentéisme très faible ⁷⁰. Toutes les dépenses produites par ce type de réunion (transports, buvette...) étaient à la charge du magistrat municipal qui devaient rétribuer le ou les employés qui travaillaient pour ces sessions en dehors des heures normales.

⁶⁸ ANS 1T174-58, *Communes de plein exercice. Au sujet des frais de représentation du maire de Saint-Louis. Note du 11 février 1938.*

⁶⁹ Quatre sessions obligatoires par an (février, mai, août et novembre) et de nombreuses sessions extraordinaires sur convocation du gouverneur. le plus souvent liées aux remaniements budgétaires. Beaucoup de membres du conseil municipal étaient des commerçants (Maurice Gueye, Ibra Seck...).

⁷⁰ Taux de présence de 80 % (13 conseillers sur 16) dans l'entre-deux-guerres.

Enfin pendant les périodes de crise, le maire donnait satisfaction aux demandes de subsides sur sa fourniture personnelle.

La question de charges sociales ne se posa pas à Rufisque dans l'entre-deux-guerres, la loi du 12 mars 1930 sur le statut des employés municipaux et les avantages y afférant n'ayant pas été promulgués au Sénégal.

Nulle part dans l'examen rapproché du budget communal de Rufisque dans l'entre-deux-guerres on ne sent des errements fâcheux fréquents en matière d'administration et de gestion. Tout simplement parce que la commune n'avait pas de choix. Prise par la lourdeur des contributions obligatoires, la municipalité, soucieuse de dépenses facultatives en matière d'hygiène (alimentation en eau, assainissement, électrification) et d'assistance, n'avait pas de ressources lui permettant le luxe d'un entretien d'"emplois d'utilité douteuse". Il existait certes des agissements délictueux de la part du maire (en matière de marchés de gré à gré, de secours octroyés) et du personnel municipal, toutes attitudes qui se singularisaient par la modicité des montants en cause et qui étaient immédiatement sanctionnées par la tutelle (révocation de Maurice Gueye).

Aussi l'argument selon lequel le budget communal était un budget de personnel est à réfuter; l'analyse des sources de l'entre-deux-guerres l'infirmes. Les conclusions des missions d'inspection (Muller et Demongin) qui, a priori, étaient dégagées de toute contingence locale - Pierre Boisson, administrateur de troisième classe, membre de la mission d'inspection Muller en janvier-février 1928 assumera l'intérim de gouverneur général après la "révocation" de de Coppet en septembre 1938 et sera titulaire de la fonction sous le régime de Vichy-, retardèrent sans doute pour longtemps et l'extension de nouvelles attributions aux communes de plein exercice et celle de l'expérience en cours à Dakar, Saint-Louis et Rufisque aux communes-mixtes du Sénégal et de l'A.O.F. et A.E.F., les trois laboratoires du Sénégal n'ayant pas fait *la preuve de leur responsabilité en assumant leurs charges et devoirs.*

V. BILAN DE L'ACTION MUNICIPALE

Entre 1924 et 1942, on ne peut pas distinguer l'action municipale à travers les maires qui se succèdent: des travaux entrepris par l'un sont achevés par l'autre.

Dans ses grandes lignes, l'action municipale se traduit par:

- une revalorisation des traitements des employés en raison de la cherté de la vie et des lois sociales (1926),
- une faible part des ressources consacrée aux dépenses d'instruction publique et d'assistance,
- un souci et un combat opiniâtre pour assainir la ville et offrir des services aux populations (municipalisation des services d'eau et d'électricité);

Sur ce dernier aspect, Rufisque se conformait aux règles d'hygiène observées dans les communes françaises qui consacraient entre 25 et 35 % de leurs dépenses à la voirie et à l'hygiène entre 1923 et 1937. Neuilly-sur-Seine portait ce chiffre entre 44 et 52 % pour la même période ⁷¹.

Cette action municipale fut tantôt paralysée par les querelles partisans, diagnistes contre mauricistes par exemple. Les critiques formulées par le parti d'opposition restaient souvent théoriques: la mise en concession de l'alimentation en eau de la ville de Rufisque par le maire diagniste Ibra Seck et ses partisans qui s'y étaient fermement opposés lorsqu'ils étaient minoritaires au sein du conseil municipal illustre bien ce phénomène. Il existait peu de divergences politiques.

Face à la rigueur des décisions de la tutelle, les édiles usaient de la "stratégie de l'indiscipline", en entérinant d'abord les remaniements effectués pour ensuite les discuter en permanence et les remettre en question au cours de l'année budgétaire. Les pouvoirs

⁷¹ BRUNET J. P., 1981, *op. cit.*, pp. 222-244. Voir aussi sur la politique hygiéniste coloniale au Sénégal. SINOUE A., 1993, *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal*. Paris, Karthala. L'auteur reconstitue une généalogie de la pensée coloniale sur l'espace et la ville et analyse les enjeux politiques de l'urbanisme colonial.

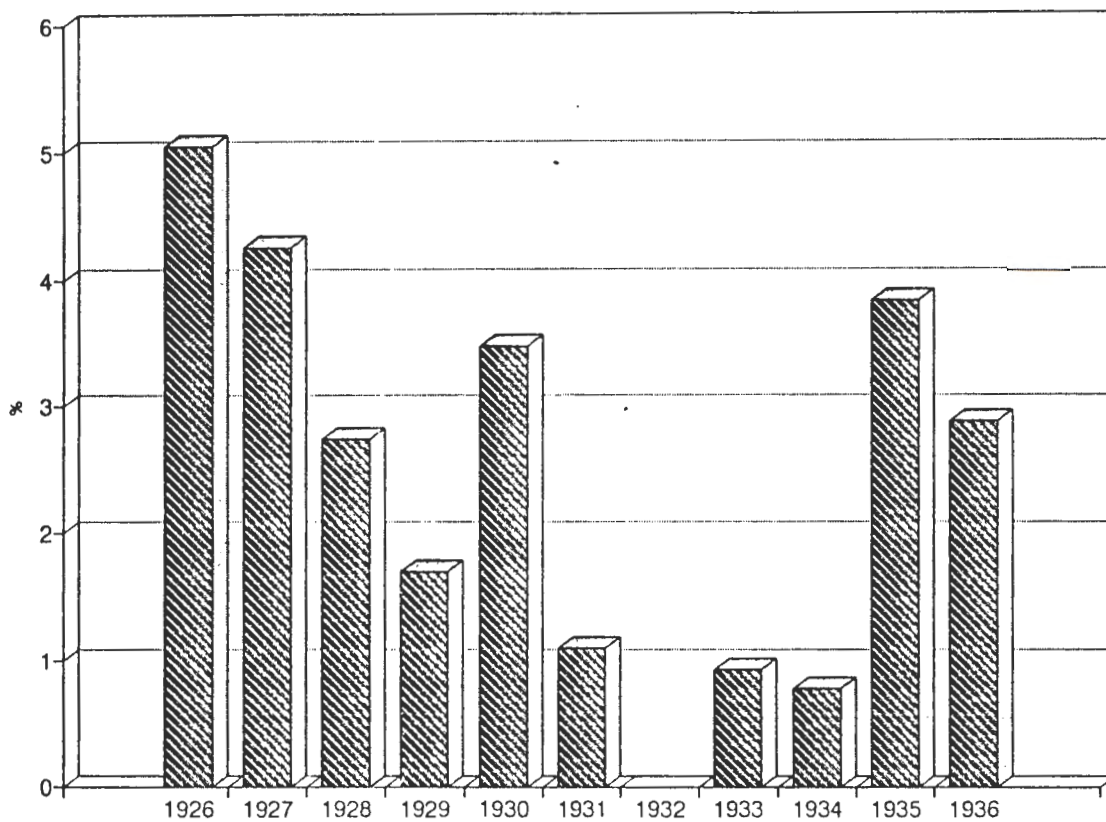
administratifs, débordés, parvinrent néanmoins au cours de l'entre-deux-guerres à avoir un contrôle sur la municipalité.

Les dépenses ordinaires diverses (fêtes, subventions aux associations...), face à la pression des charges obligatoires, occupaient la portion congrue dans le budget municipal avec une moyenne de 2,6 % entre 1926 et 1936 (cf. tableau n° 42^{supra} et graphique n° 15). Le chiffre de 5 % atteint en 1926 provenait de l'importance d'une somme de 198.518 francs courants consacrée aux dépenses imprévues. La municipalité était débitrice d'une fourniture de voies et de matériel decauville faite en 1922 par la maison Renault. Quant aux dépenses extraordinaires, il est difficile de les repérer. Destinées à des travaux trop lourds à supporter par la commune, elles étaient réalisées à partir d'emprunt. Dans la banlieue parisienne, la commune de Saint-Denis contracta 18 emprunts entre 1920 et 1937 ! Sa dette s'élevait à 43.774.409 francs ⁷². Pour éviter l'endettement de la commune de Rufisque, les pouvoirs de tutelle étaient réticents à tout emprunt; la municipalité en bénéficia pour des travaux d'alimentation en eau sur budget externe (Fonds d'Emprunt de 1931). Il faut préciser que contrairement en Métropole où les travaux d'édilité, de constructions d'immeubles, etc. se faisaient sur dépenses extraordinaires et donc possibilité d'emprunt (crédits d'équipement), de telles réalisations étaient inscrites dans les communes de plein exercice du Sénégal au chapitre des dépenses... ordinaires. Le contribuable rufisquois, tenaillé par les divers impôts de la colonie, était à nouveau mis à rude contribution.

Instruction publique et assistance ne purent mobiliser l'action municipale sous forme de dépenses facultatives en raison des contraintes de la législation municipale interprétée de façon restrictive par l'appareil administratif central. En Métropole, depuis 1889, l'instruction était un service dont l'Etat avait la direction et la charge; les communes ne supportaient plus que des dépenses accessoires. Au Sénégal, elle était depuis 1908 (loi des finances du 26 décembre 1908) et ce, jusqu'en 1942 un service communal: la municipalité supportait tous les frais des écoles (personnel et matériel). La contribution en matière d'instruction servait essentiellement à

⁷² BRUNET J. P., 1981, *op. cit.*, p. 169.

GRAPHIQUE 15 DEPENSES ORDINAIRES DIVERSES (1926-1936)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1926-1931),
2G 36-5 200 MI 1774, Sénégal, rapport annuel 1936.

payer les soldes et les diverses indemnités du personnel enseignant. En 1936 et 1937, la commune de Saint-Louis avait consacré respectivement 27,84 % et 33,2 % de son budget aux dépenses obligatoires d'instruction ! ⁷³ Les dépenses facultatives (ouvrages pour la bibliothèque...) étaient par conséquent dérisoires.

Une conclusion importante à laquelle cette étude de l'entre-deux-guerres permet d'aboutir et qui illustre qu'il existait bien un pouvoir local qui gérait l'espace communal réside dans le constat que les revenus proprement communaux (taxes municipales) permirent de couvrir les dépenses de personnel. L'examen comparé des taxes communales dans la commune de plein exercice de Rufisque et celles des communes métropolitaines (octroi exclu) révèle que les taxes communales diverses étaient plus élevés à Rufisque en pourcentage dans les recettes (indice d'un meilleur recouvrement?) que dans le département de la Seine ou dans une commune de province comme Angoulême. Ce résultat communal apporte un contre-éclairage essentiel à l'idée selon laquelle les communes de plein exercice n'étaient pas gérables. Les jugements portés sur l'instance communale coloniale sénégalaise par l'administration et surtout les missions d'inspection dans leurs rapports à Paris continuèrent de conforter l'impression d'insuffisance. Les rapports de l'inspection des colonies sur l'exécution et la situation des budgets étaient communiqués aux commissions financières des deux Chambres (Chambre des Députés et Sénat). Dans les trois premiers mois de chaque année, le ministre des Colonies adressait à ces commissions financières un état des missions confiées par les gouverneurs et les gouverneurs généraux sur les fonds des budgets locaux, avec des précisions sur l'objet de la mission, sa durée et les dépenses qu'elle avait entraînées. Aussi les lenteurs et les résistances pour les réformes indispensables se comprennent-elles mieux.

A la veille du second conflit mondial, le gouverneur général par intérim, Pierre Boisson forçait la caricature en étant favorable au retour des attributions aux municipalités *"dès qu'elles (auraient) pu pourvoir, grâce à leurs ressources propres (taxes municipales) aux trois-quarts au moins des*

⁷³ ANS 3G1 3-17. *Application de la loi municipale du 5 avril 1884. Budget de la commune de Saint-Louis (1936-1937).*

dépenses communales" 74. Une gageure. Par ailleurs, les versements (contributions obligatoires) que la commune devait faire au budget local étaient sans commune mesure avec le montant des versements (ristournes) qu'elle recevait de ce même budget; les réserves étaient constamment employées à l'équilibre du budget communal. Contributions obligatoires versées et dépenses de personnel réglées, il ne restait plus au budget que des sommes faibles pour faire face aux dépenses facultatives.

Quelques années auparavant, en 1928 et 1936, le caractère polémique des discussions entre le maire et les inspecteurs vérificateurs de la comptabilité communale, les rubriques ciblées -Demongin par exemple épiloga longuement sur le recouvrement des taxes sur les chiens, les billards, les enseignes et publicités, taxes inspirées de la loi Niveaux du 13 août 1926 qui n'avaient aucune réalité au Sénégal et sur lesquelles même en Métropole, les communes captaient peu de recettes, tant celles-ci étaient insignifiantes voire nulles- ajoutèrent à la confusion pour retarder des réformes nécessaires dans les communes de plein exercice. Marius Moutet, ministre des colonies, dans une correspondance adressée à de Coppet, quelques jours après l'adoption de la loi du 13 novembre 1936, abondait dans le même sens:

"Les taxes spécifiquement locales ou municipales devraient normalement être les principales sources de revenus communaux" 75

La réforme des finances communales et départementales sous le Front Populaire (loi du 13 novembre 1936) et sa non promulgation au Sénégal furent une occasion manquée qui, il me semble, eut été porteuse d'avenir. Hantée par le passé des communes sénégalaises, la IVème République adoptait la voie libérale par la promulgation du décret du 3 janvier 1946. Avancée

⁷⁴ ANS 3G1 2-17. Régime municipal. *Restitution aux communes de leurs attributions. Lettre confidentielle du gouverneur général par intérim au ministre des colonies (Georges Mandel) datée du 29 décembre 1938.*

⁷⁵ ANS 1T 23-58, *Modification du régime fiscal des communes. Lettre du ministre des colonies au gouverneur général de l'A.O.F. datée du 20 novembre 1936.*

pour les uns, prématurée pour les autres, le résultat auquel elle aboutit fut le même: le déclin de l'institution municipale au Sénégal.

La ville pour qui?

Que signifiait vivre à Rufisque entre les deux guerres?

L'effort municipal porta en grande partie sur l'Escale, la ville lotie, notamment en matière de construction ou de réfection des édifices, en raison de son caractère administratif et commercial. Toutefois une dépense, celle de l'alimentation en eau, permet d'affirmer que cet effort ne fut pas seulement localisé. Tout au long de l'entre-deux-guerres, ce service était source de conflit et d'incompréhension. Les épidémies frappaient durement et durablement les quartiers indigènes. A l'avènement de la première municipalité exclusivement africaine au Sénégal, sous la direction de Maurice Gueye (1925), les édiles se donnèrent comme objectif d'intégrer l'équipement de la périphérie dans leur programme. Le conseil municipal n'était plus dominé par le monde du négoce, soucieuse avant tout de rentabilité économique. Les nouveaux édiles étaient issus de ces quartiers périphériques et plus réceptifs aux préoccupations des populations qui avaient plus de chances d'être entendues et examinées. L'échange qui suit entre Maurice Gueye et un conseiller municipal en fait foi:

"Pourquoi la mosquée de Dangou est-elle dépourvue d'éclairage? (*Alassane Ba*)

Parce qu'il est impossible de donner satisfaction à tout le monde, notre trésorerie nous l'interdit d'ailleurs (...) je ferai tout ce qui dépendra de moi pour donner satisfaction aux villages dépourvus de l'éclairage (...) (*Maurice Gueye*)

J'en prends acte" (*Alassane Ba*)⁷⁶

⁷⁶ ANS 3D, *op. cit.* Extraits..., séance du 29 novembre 1933.

S'arrêter sur le fait qu'il s'agissait d'un probable refus à un quartier anti-mauriciste serait insuffisant. Il s'agissait d'un besoin à satisfaire "remonté" par un représentant de ce quartier.

Les projets d'alimentation en eau présentés par la commune (établissement de canalisations et de fontaines publiques notamment) furent tous rejetés; ceux du service des Travaux Publics de la colonie restaient muets sur l'alimentation des villages de la banlieue. Ce conflit entre projets et l'échec du programme municipal en matière d'alimentation en eau éclaire sur le divorce entre les préoccupations de la municipalité et celles de l'administration. Celle-ci dissociait les programmes d'assainissement et d'alimentation en eau. Eau et assainissement formaient un tout indissociable. Ce point était très important dans la réalisation de l'assainissement de la ville: la distribution régulière et en quantité suffisante avait pour avantage de faire disparaître les citernes et réserves d'eau, principaux gîtes à moustique. Les travaux d'adduction constituaient par eux-mêmes une oeuvre d'assainissement. L'exécution simultanée des travaux dans les villages avec ceux de la ville était prioritaire pour le conseil municipal qui demanda en cas de difficulté financière de commencer par les villages, puisque la ville était déjà alimentée en eau potable. En 1928, les édiles insistèrent pour qu'au projet de la colonie y fût adjoint un dossier complémentaire complet d'alimentation en eau des villages. C'était leur condition pour toute approbation de quelque projet. La municipalité était prête à verser annuellement une contribution de 250.000 francs courants au service local du Sénégal, à titre de participation de la commune. Les dépenses d'ensemble du réaménagement du réseau d'alimentation en eau de Rufisque s'élevaient à 7.800.000 francs courants ⁷⁷.

Il me semble que la commune, au vu de ce bilan, n'"appartenait" pas aux seuls citoyens mais à ses habitants, tous statuts juridiques confondus. C'était là une des principales avancées dans l'entre-deux-guerres.

⁷⁷ ANS 3D, séance du 23 mai 1928, *op. cit.*

Le défaut de l'organisation municipale venait de ce qu'il y avait disproportion entre les dépenses imposées ou laissées à la charge de la commune et les ressources de la même commune.

La tutelle s'efforçait de rechercher dans tous les excédents des ressources dans le budget communal pour les appliquer à des dépenses d'ordre général dont elle ne voulait pas s'imposer les charges. Du budget communal disparurent toutes les recettes disponibles sur lesquelles pouvaient être basées, l'activité, l'initiative de l'assemblée locale et les libertés communales.

L'administration coloniale, en développant une défiance tous azimuts à l'égard de l'institution municipale, attaquait le principe de l'élection du conseil municipal et de son utilité, puisqu'avec son projet toute responsabilité cessait de peser sur la commune.

CHAPITRE VII. LES MODES D'INTERVENTION EXTRA-COMMUNALE: UN EFFORT NEGLIGEABLE

Les grands travaux d'urbanisme et d'extension de la commune qui ne pouvaient pas être supportés par l'action municipale étaient couverts soit par le budget local, soit par le Gouvernement Général ou le Fonds d'Emprunt, selon que le développement envisagé était d'intérêt local ou général.

I. PRELIMINAIRES METHODOLOGIQUES

Je pars d'un critère privilégié, la mesure des capitaux non communaux consacrés à l'équipement de Rufisque durant son histoire coloniale comprise entre 1930 et 1957.

L'effort a consisté en un dépouillement exhaustif de documents comptables, les Comptes Définitifs des Recettes et Dépenses des divers budgets intervenus à Rufisque - Sénégal, A.O.F., Circonscription de Dakar et Dépendances, Fonds d'Emprunt, F.I.D.E.S.- et en un traitement des données basé sur la méthode quantitative, à partir des acquis du Laboratoire Tiers-Mondes, Afrique dans ce domaine ¹. L'effort est parfois singulièrement ingrat devant la rareté et les contradictions des statistiques à ma disposition devant me permettre de dresser des graphiques visualisant ma réflexion. Les coûts d'investissements urbains ont été déflatés en francs 1938, plus aptes à saisir le sens réel de l'évolution et ce, à partir des indices des prix de gros de l'I.N.S.E.E., puis sériés par destination -administration, urbanisme, santé, enseignement, logement, infrastructure-, et par type de travaux - construction, aménagement (voirie, assainissement, adduction d'eau), entretien, équipement, études-. Le mode d'exécution a été précisé (entreprise, régie ou mixte), chaque fois que possible.

¹ Cf. *BIBLIOGRAPHIE*. DANFAKHA P. W., 1990; SISSAO C., 1992; DULUCQ S., 1992; DULUCQ S., GOERG O., 1993. *op. cit.*

Le problème de continuité dans les relevés statistiques a été une difficulté majeure.

- soit le remaniement de la nomenclature des dépenses établit les coûts urbains dans leur globalité d'où l'impossibilité de procéder à des déflations fiables: ainsi a été écartée de mes travaux la part des investissements à Rufisque lorsqu'elle est agrégée à des investissements dans d'autres villes (Kaolack, Ziguinchor),

- soit le découpage administratif (rattachement de la commune de Rufisque à la Circonscription de Dakar et Dépendances en 1937) rend difficile voire impossible toute saisie de données. Ainsi les dépenses d'aménagement qui sont affectées à Rufisque sont très souvent mêlées à celles de Dakar. C'est le cas entre 1938 et 1945 pour les constructions de défense passive pendant la guerre (abris), certains travaux d'assainissement, d'entretien ou de construction de routes sur budget général,

- enfin certains comptes définitifs du fait de leur détérioration sont hors d'usage ou présentent des données lacunaires, Circonscription de Dakar, Grands Travaux et Dépenses Sanitaires sur Fonds d'Emprunt.

Par ailleurs, le port de Rufisque entré en décadence n'a pas été pris en compte. J'ai également préféré m'abstenir d'évaluer le volume des capitaux privés: l'appréciation de leur montant s'est avérée difficile et trop aléatoire, faute de renseignements.

Entre 1947 et 1957, Rufisque est intégré au programme des grands travaux d'équipement de la presqu'île du Cap-Vert, confié au S.T.A.G.D. (Service Temporaire d'Aménagement du plus Grand Dakar) sur budget F.I.D.E.S. Très peu de renseignements sont fournis sur la part revenant à Rufisque. Cette lacune est partiellement comblée par le relevé des comptes administratifs des travaux exécutés sur F.I.D.E.S. entre 1947 et 1955.

Incomplète dans ses listes, entachée d'erreurs probables suite aux données recueillies, viciée par suite de circonstances qui ne permettent pas de dégager le véritable volume des budgets coloniaux à Rufisque, l'étude statistique de la présente étude ne peut donc prétendre qu'à fournir une vue d'ensemble, un rapport sensiblement constant entre des termes dont la

valeur exacte reste sujette à caution. Conséquence, le raccordement des séries statistiques s'avère impossible dans ma tentative de spécifier le rôle de chaque budget.

Tous les chiffres présentés dans ce chapitre sont exprimés en francs constants 1938.

II. LE RÔLE MAJEUR D'UN CIRCUIT EXTERNE: LE FONDS D'EMPRUNT

Un décret du 8 mai 1931 porta création d'un "budget spécial des grands travaux et dépenses sanitaires sur Fonds d'Emprunt" (1.690 millions de francs métropolitains). En 1943, par arrêté du gouverneur général de l'A.O.F. du 31 décembre 1942, pris en vertu des pouvoirs exceptionnels qui lui étaient confiés par ordonnance du Comité National français, les dépenses des grands travaux d'équipement de l'A.O.F. furent groupées dans le budget général où elles figurèrent sous le titre de "budget général extraordinaire". Le décret du 5 décembre 1943 du Comité Français de Libération Nationale abrogea le décret du 8 mai 1931 ainsi que l'arrêté du 31 décembre 1942 en créant un budget spécial des grands travaux annexe du budget général de l'A.O.F. Il était alimenté par le solde du compte de l'ancien budget spécial des grands travaux.

En contractant un emprunt, les colonies avaient le choix entre trois formules de remboursement:

- en vingt annuités calculées en tenant compte d'un taux de 5 %, la première payable en 1932. Cette formule conduisait à de lourdes annuités et ne présentait de l'intérêt que pour les colonies ayant absolument besoin d'un moratoire,

- en vingt-cinq annuités calculées en tenant compte d'un taux de 2,75 % payables sans moratoire,

- en quarante annuités payables sans moratoire en tenant compte d'un taux d'intérêt de 3%².

² *La Dépêche Coloniale* du 8 janvier 1929. Bibliothèque Nationale. Paris.

Sur les motivations politiques et économiques, les polémiques quant à l'adoption de la loi d'emprunt, voir *La Dépêche Coloniale* des 17 et 26 septembre 1929 et 27 mars 1930.; *La Feuille du Jour Coloniale* des 17 mars, 15 et 30 mai, 19 septembre 1930; *La Torche Financière* du 1er mai 1930; *Le Temps* du 27 mai et 11 novembre 1930. Tous ces journaux sont consultables à la Bibliothèque Nationale de Paris.

En 1931 intervient le Fonds d'Emprunt en A.O.F. pour relayer la section spéciale des grands travaux du budget général. Une loi du 22 février 1931 avait autorisé le Gouvernement Général de l'A.O.F. à contracter un emprunt de 1.690 millions dont 45,1 millions réservés à l'assainissement, l'adduction d'eau et l'édilité ³. L'assainissement du périmètre urbain de Rufisque et de ses quartiers de la périphérie s'était poursuivie avec beaucoup de lenteur en raison des moyens financiers communaux limités qui pouvaient y être appliqués. Les zones marécageuses ne pouvaient pas entrer dans le système d'évacuation dont le canal de l'Est formait l'artère principale. L'écoulement des eaux se faisait par l'ouverture de fossés temporaires à travers les faubourgs de Mérina et Tiawlen avec issues à la mer. Cette mesure de fortune n'aboutissait qu' au dégagement d'une certaine quantité des eaux, le reste demeurant dans les bas-fonds et stagnant pendant de longs mois. La solution envisagée par le Fonds d'Emprunt était d'une part, la construction d'un canal à ciel ouvert, à fond cimenté destiné à collecter et à conduire à la mer les eaux de ruissellement et d'autre part l'assèchement des marées. Quant au canal de l'Ouest, l'idée était de la prolonger jusqu'aux limites sud des faubourgs de Dangou et Santiaba où existait là également une région de marécages. Les travaux d'assainissement s'élevaient à 5.000.000 de francs courants sur Fonds d'Emprunt ⁴.

Cet emprunt permet à Rufisque de bénéficier de ses plus lourds investissements d'avant-guerre: 6.794.730 francs (tableau n ° 57) soit 89,36 % du total de l'Emprunt à Rufisque entre 1931 et 1945.

Les crédits sont absorbés par des travaux d'urbanisme (18,33 %), d'infrastructure (8,45 %) et des réalisations dans l'enseignement (73,22 %).

³ ANS IT 148-58. Gouvernement Général de l'A.O.F. *Rapport daté du 17 avril 1934 sur la situation au 31 décembre 1933 des travaux prévus au programme des Grands Travaux sur Fonds d'Emprunt de 1.690 millions de l'A.O.F.*

⁴ ANS IT 110-58. Programme sanitaire. *Assainissement de Rufisque, comblements, canalisations, drainages, 1931.*

Tableau 57: LES INVESTISSEMENTS PUBLICS URBAINS SUR FINANCEMENT EXTERNE
Le Fonds d'Emprunt (1931-1946)

	Frs. courants	Frs. const.	%*
1931	-	-	-
1932	73.421	104.258	1,37
1933	786.118	1.163.455	15,3
1934	81.233	126.723	1,66
1935	-	-	-
1936	-	-	-
1937	3.254.937	3.710.628	48,8
1938	1.503.191	1.503.191	19,77
1939	198.378	186.475	2,45
1940	-	-	-
1941	-	-	-
1942	-	-	-
1943	-	-	-
1944	1.820.723	691.875	9,09
1945	466.847	116.712	1,53
1946	-	-	-
Total	8.184.848	7.603.317	100
Moyenne	584632	543.094	

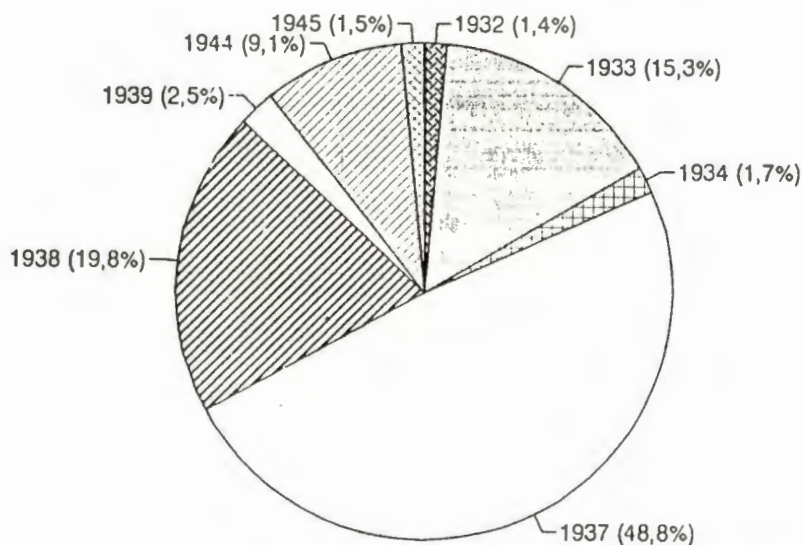
Lacunes: 1943 et 1946

Base 100 = 1938.

* en francs constants.

Source: comptes définitifs du Fonds d'Emprunt (1931-1946).

GRAPHIQUE 16 LE FONDS D'EMPRUNT A RUFISQUE
(1931-1946)



Source: comptes définitifs du Fonds d'Emprunt (1931-1946)

Des travaux d'assainissement, à l'entreprise, sont effectués dans les faubourgs de Mérina et Tiawlen (remblaiement et exécution de caniveaux : 1.394.436 francs entre 1932 et 1934, année où les travaux sont achevés) ⁵ et des aménagements concernent le transfert de l'Ecole Normale William Ponty de Gorée à Sébikotane (banlieue de Rufisque) entre 1937 et 1939 (5.400.294 francs soit 71,02 % des dépenses totales du Fonds d'Emprunt à Rufisque entre 1931 et 1945) et en 1944-1945: construction de classes (49.052 francs) et logement pour le personnel enseignant (116.712 francs) en procédure mixte (entreprise et régie).

Le Fonds d'Emprunt intervient également dans les communications: en 1944, 642.823 francs sont consacrés aux travaux de la route suburbaine Rufisque-Bargny.

Les travaux de construction couvrent 73,2 % des dépenses du Fonds d'Emprunt, ceux d'aménagement 26,79 % (assainissement et route suburbaine).

La question de l'alimentation en eau n'accueillit pas les faveurs du Fonds d'Emprunt. La commune de Rufisque avait réalisé quelques années auparavant pour l'alimentation de la ville et du port une amélioration considérable en procédant à l'électrification du mécanisme d'aspiration et de refoulement des eaux. Les canalisations de distribution avaient subi avec le temps d'importantes avaries qui entraînaient des interruptions fréquentes dans la distribution (200 mètres-cubes étaient perdus quotidiennement). Le budget municipal n'était plus en mesure de répondre à de tels frais à partir de ses ressources. Le lieutenant-gouverneur du Sénégal et le gouverneur général de l'A.O.F., après avoir été convaincus par le programme d'ensemble de la commission municipale d'hygiène de Rufisque, étaient favorables à l'intervention du Fonds d'Emprunt à Rufisque pour donner à l'organisation du ravitaillement en eau la sécurité et la régularité.

⁵ Des difficultés d'ordre topographique et technique n'avaient pas manqué de se poser durant la confection des ouvrages.

Il ne pouvait en effet y avoir d'hygiène et d'assainissement sans eau ou pas suffisamment. L'eau du Camp des Tirailleurs était particulièrement polluée. Des études pratiquées en 1934 par l'Institut Pasteur de Dakar révélaient une teneur en germes pathogènes atteignant 20.000 colis au litre; des analyses pratiquées en même temps sur les eaux de la conduite de Sangalkam-Rufisque sur laquelle était branchée la distribution du camp révélaient une souillure de 10.000 colis au litre. Les travaux effectués par les militaires n'avaient pas résolu la question ; la pollution des eaux du camp était ramenée au niveau de celle de l'eau de la ville et la collectivité militaire restait tributaire d'une eau dangereusement polluée ⁶.

Le Fonds d'Emprunt était déjà engagé dans des travaux similaires à Saint-Louis qui bénéficia de 7.072.679 francs soit 64,45 % de ses crédits totaux en matière de dépenses d'alimentation en eau dans la colonie du Sénégal entre 1936 et 1940 ⁷.

III. UNE SPECIALISATION DES ORGANISMES DE FINANCEMENT INTERNE

A. Le budget de la colonie du Sénégal et les dépenses d'entretien

Deux grandes périodes caractérisent la modification du paysage rufisquois par les sources de financement interne entre 1930 et 1946 (tableau n ° 60).

Entre 1930 et 1937, la récession budgétaire du fait du malaise commercial provoque la prise en charge de Rufisque par le budget du Sénégal (tableau n ° 62) jusqu'à son rattachement à Dakar en 1937. On y note la part très faible de Rufisque dans les dépenses de travaux publics de la colonie, avec une légère pointe en 1931 (15,74 %) qui correspond en grande partie à des travaux d'adduction d'eau sur programme spécial. Les rigoureuses compressions budgétaires au niveau du budget fédéral amènent le budget local à un repli.

⁶ ANS IT 106-58. Troupes du Groupe de l'A.O.F., service de santé. *Au sujet de de l'eau du camp de Rufisque. Lettre du médecin-chef du Territoire de la Défense de Dakar au médecin-général inspecteur, directeur du service de santé des Troupes du Groupe de l'A.O.F. datée du 23 mai 1935.*

⁷ D'après mes calculs. Comptes Définitifs du Fonds d'Emprunt, *crédits alloués en matière d'alimentation en eau*. Aucune réalisation ne fut également effectuée à Kaolack et Ziguinchor, communes-mixtes concernées par le projet.

Tableau 60: INVESTISSEMENTS PUBLICS URBAINS A RUFISQUE PAR SOURCE DE FINANCEMENT INTERNE (1930-1957)*

	Francs courants						Francs constants		
	Budget général	% ligne	Budget Sén.	% ligne	Budget Dak.	% ligne	Budget général	Budg. Sén.	Budg. Dak.
1930	-		135424	100			-	157092	
1931	-		946250	100			-	1211200	
1932	23681	11,89	175415	88,11			33627	249089	
1933	-		26888	100			-	39794	
1934	289	1,29	22184	98,71			451	34607	
1935	-		12635	100			-	21227	
1936	-		127286	100			-	190929	
1937	285126	92,05	24613	7,95			325044	28059	
1938	1180119	62,1			720104	37,9	1180119		720104
1939	2054283	76,48			631656	23,52	1931026		593757
1940	355792	7,63			4307203	92,37	270402		3273474
1941	353316	18,41			1566194	81,59	222589		986702
1942	1043457	58			755379	42	553032		400351
1943	16305	100			-		7174		-
1944	634114	100			-		240963		-
1945	502025	11,04			4045751	88,96	125506		1011438
1946	26193	1,04	243011	9,63	2255048	89,34	1598	14824	137558
1947	-						-		
1948	1965000	100					125760		
1949	280178	100					15970		
1950									
1951	3491741	100					150144		
1952	18456313	100					738253		
1953	3669847	100					150468		
1954	697974	100					28617		
1955	4558750	100					186909		
1956									
1957	3279983	100					124639		
Total	42874486		1713706		14281335		6412291	1946821	7123384
Moyenne	1649019		190412		1586815		246627	216313	791487

Lacunes: 1950 et 1956 (budget général).

* dépenses communales non comprises.

Sources: comptes définitifs AOF (1930-1957), Sénégal (1930-1957) et Circons. de Dakar et Dépendances (1938-1946).

Tableau 61: PART DU BUDGET GENERAL DANS LES INVESTISSEMENTS PUBLICS URBAINS A RUFISQUE (1930-1957)

	Francs courants	Francs constants	% ligne
1930	-	-	
1931	-	-	
1932	23681	33627	11,89
1933	-	-	
1934	289	451	1,29
1935	-	-	
1936	-	-	
1937	285126	325044	82,05
1938	1180119	1180119	62,10
1939	2054283	1931026	76,48
1940	355792	270402	7,63
1941	353316	222589	18,41
1942	1043457	553032	58
1943	16305	7174	100
1944	634114	240963	100
1945	502025	125506	11,04
1946	26183	1598	1,04
1947			
1948	1965000	125760	100
1949	280178	15970	100
1950			
1951	3491741	150144	100
1952	18456313	738253	100
1953	3669847	150468	1,00
1954	697974	28617	1,00
1955	4558750	186909	100
1956			
1957	3279983	124639	100
Total	42874486	6412291	
Moyenne	1649019	246627	

Lacunes: 1950 et 1956.

Base 100 = 1938.

Source: comptes définitifs de l'AOF (1930-1957).

Tableau 62: PART DU BUDGET DE LA COLONIE DU SENEGAL DANS LES INVESTISSEMENTS PUBLICS URBAINS A RUFISQUE (1930-1937 et 1946)

	Francs courants	Francs constants	% ligne
1930	135424	157092	100
1931	946250	1211200	100
1932	175415	249089	88,11
1933	26888	39794	100
1934	22184	34607	98,71
1935	12635	21227	100
1936	127286	190929	100
1937	24613	28059	7,95
1946	243011	14824	9,63
Total	1713706	1946821	
Moyenne	190412	216313	

Base 100 = 1938.

*de 1938 à 1946, Rufisque est intégrée à la Circonscription de Dakar et Dépendances.

A partir de 1947, la part de Rufisque n'apparaît plus dans les comptes définitifs du Sénégal

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1930-1937 et 1946).

Tableau 63: PART DU BUDGET DE LA CIRCONSCRIPTION DE DAKAR ET DEPENDANCES DANS LES INVESTISSEMENTS PUBLICS URBAINS A RUFISQUE (1938-1946)

	Francs courants	Francs constants	% ligne
1938	720104	720104	37,90
1939	631656	593757	23,52
1940	4307203	3273474	92,37
1941	1566194	986702	81,59
1942	755379	400351	42
1943	-	-	
1944	-	-	
1945	4045751	1011438	88,96
1946	2255048	137558	89,34
Total	14281335	7123384	
Moyenne	1586815	791187	

Base 100 = 1938.

Source: comptes définitifs de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1938-1946).

Entre 1930 et 1937, il n'y a aucune dépense de construction à Rufisque; on n'observe que des dépenses d'entretien et de réparations des structures existantes. Ces compressions ne sont pas sans nuire à l'état des bâtiments.

Les travaux d'administration couvrent 25,24 % des interventions de la colonie (491.537 francs). Les autres volets concernent essentiellement l'urbanisme (44, 17 %, 859.961 francs dont une participation à l'adduction d'eau de Rufisque), l'infrastructure (12,52 %, 243.861 francs: ponts de Diam Niayes et de Takhi-Kao, phare de Diokoul), la santé (18 %, 350.527 francs: pavillon d'isolement pour européens au lazaret de Santiaba, dispensaire de Bargny).

Le budget de la colonie réserva 52,5 % de ses crédits à l'entretien des équipements et des bâtiments (gendarmerie de Rufisque, poste de Bargny, Subdivision des Travaux Publics), 47,27 % à l'aménagement (adduction d'eau en 1931 et 1946) et 0,17 % à des études.

Il n'y eut pas de dépense d'enseignement sur budget local. Ce dernier aspect confirme combien la municipalité devait compter sur ses propres moyens (dépenses facultatives) après avoir pourvu à toutes les dépenses obligatoires d'instruction (frais du personnel enseignant et des gens de service, dépenses de matériel). La situation n'avait pas changé depuis 1908 (cf. chapitre VI *supra*). La crise des locaux et du mobilier scolaire fut une donnée permanente dans l'histoire de la commune.

Après 1945, il est difficile de repérer et de chiffrer les investissements. La part de Rufisque n'est plus spécifiée dans les comptes définitifs de la colonie du Sénégal; elle est agrégée à celle de Dakar, la capitale fédérale dont les dépenses relèvent davantage du budget général et du F.I.D.E.S. que de la colonie.

Deux faits majeurs dominent cette période:

- aucune dépense n'est consacrée à l'adduction d'eau, à part 1931 où des paiements d'un montant de 842.810 francs sont consacrés à ce volet sur programme spécial des travaux du budget de la colonie. Que s'est-il passé? En 1930, la participation de la commune pour lesdits travaux (406.000 francs) n'avait pas été versée au budget de la colonie. Y-eut-il

des "représailles" des autorités de Dakar? Les sources n'évoquent plus le problème. En 1932, le Fonds d'Emprunt ouvre un crédit primitif de 1.226.880 francs pour l'alimentation en eau de la ville; il est annulé. La mise en concession demandée par la tutelle et la mission d'inspection Muller (janvier-février 1928) est votée par l'assemblée municipale de Rufisque par délibération du 1er octobre 1932 (*cf.* chapitre II *supra*). Ainsi à part les travaux d'assainissement et d'édilité de la fin du XIXème et du début du XXème siècle entrepris et poursuivis par la municipalité, sur ses propres ressources, Rufisque connaît de graves problèmes d'assainissement qui ont des incidences sur l'état de santé de la population.

- les difficultés sanitaires (*cf.* chapitres I et II *supra*): la commune rencontre de sérieux problèmes avec la suppression du budget de l'Hygiène et de l'A.M.I. (Assistance Médicale Indigène). C'est par décret du 19 juin 1929, sur initiative de la colonie qu'avait été décidé un accroissement des moyens dans un budget spécial, eu égard à la tâche entreprise dans la lutte contre les maladies transmissibles, notamment la peste qui, depuis 1914, faisait des pertes considérables dans la population. Les difficultés de ressources propres et d'aides du budget local allant grandissantes, le budget de l'Hygiène et de l'A.M.I. est supprimé en 1934. A la même période, une épidémie de peste fait 74 morts dans les villages de Diokoul et Sébikotane ⁸.

En 1937, la commune de Rufisque et sa banlieue sont rattachées à la Circonscription de Dakar et Dépendances par décret du 9 juin.

Le délégué de la Circonscription de Dakar à Rufisque était le représentant direct de ladite circonscription auprès de l'autorité municipale. A l'égard des divers services de la Circonscription de Dakar représentés à Rufisque et du personnel mis à sa disposition, il exerçait toutes les attributions dévolues à un commandant de cercle dans sa circonscription. Il exerçait en outre sur le territoire de Rufisque tous les pouvoirs de police non expressément

⁸ J.O.SEN. du 11 octobre 1934.

dévolues au maire; en ce qui concerne la comptabilité de la commune, il exerçait les attributions de contrôle dévolues à l'administrateur de la Circonscription par la réglementation.

A ce rattachement s'étaient opposés certains membres de la chambre de commerce et des dirigeants de maisons commerciales ayant encore leur siège à Rufisque (Soucail, Chavanel). Il était par contre appuyé par la section locale de la S.F.I.O.

Des difficultés apparurent également entre les administrations du Sénégal et de la Circonscription de Dakar pour l'application du décret du 9 juin 1937. Les décisions concernant le budget municipal de Rufisque étaient prises par la Circonscription et notifiées aussitôt au gouverneur du Sénégal pour lui permettre de suivre et de contrôler les questions financières intéressant la commune.

Quelques mois auparavant, la commune de Bargny avait été rattachée à la commune de Rufisque par le décret du 30 juillet 1936 complété par celui du 1er décembre 1936. Un arrêté de la même date avait promulgué en A.O.F. le décret du 30 juillet ⁹. Le conseil municipal de Rufisque dans sa séance du 30 mai 1935 ¹⁰ et la commission municipale de la commune-mixte de Bargny le 23 novembre 1935 avaient émis le voeu que le territoire de la commune-mixte de Bargny fût rattaché à la commune de plein exercice de Rufisque, les habitants de Bargny étant ethniquement et socialement apparentés à la majorité des habitants de Rufisque. Le Conseil Colonial du Sénégal consulté sur la question conformément aux dispositions du décret du 4 décembre 1920 avait donné un avis favorable dans sa séance du 4 décembre 1935. Le village de Bargny avait été érigé en commune-mixte par l'arrêté général du 30 juillet 1932. Le décret du 30 juillet 1936 avait ses effets financiers pour compter du 1er janvier 1937; pendant la période intermédiaire, les opérations en recettes et en dépenses étaient affectées au compte respectif des deux budgets intéressés.

⁹ *J.O.SEN. du 10 décembre 1936.*

¹⁰ Avaient voté pour: Galandou Diouf, maire, Desplats, Edouard Martin, Laroze, Djigal, Kane Faye, Sagol Ndiour et Macaty Diagne. S'y étaient opposés Daniel Dias, Babacar Ndiour, Saliou Nguer, Gorgui Kane et Mamadou Samba. On notait trois absents. Maurice Gueye ne s'était pas présenté aux élections du 5 mai 1935 (la liste d'opposition diagniste conduite par Daouda Seck, ancien sous-officier avait été battue par celle de Galandou Diouf); il semble qu'il ait quitté la ville pour Diourbel où il était employé à la Société Indigène de Prévoyance. Il ne revient à Rufisque qu'en 1945 pour se faire élire maire.

Une première tentative de rattachement de Bargny à Rufisque avait échoué en 1914. Dans sa séance ordinaire du 26 février, le conseil municipal d'alors, dominé par le monde du négoce (Chavanel, Assémat, Martre...) et dirigé par Gabriel Escarpit ¹¹, avait rejeté la proposition d'une modification territoriale demandée par les notables de Rufisque et transmise au lieutenant-gouverneur du Sénégal, Henri Cor. Le conseil municipal n'avait vu aucune raison utile à un tel rattachement et avait demandé que les choses fussent laissées en leur état.

Suite à cette modification territoriale de 1936, le conseil municipal dirigé par Galandou Diouf avait été dissout de plein droit et une délégation spéciale nommée, chargée de gérer la commune. Elle était composée de Desplats, commerçant; Laroze, agent de commerce et Gorgui Kane, employé de commerce ¹². Le poste de maire échut à Galandou Diouf à la suite de la nouvelle consultation électorale.

L'éclatement du second conflit mondial correspond à un renouveau des travaux d'intérêt surtout stratégique. D'importants travaux de défense passive sont entrepris à Rufisque en 1941 après la tentative de débarquement des alliés le 23 septembre 1940. La part financière de ces constructions d'abris propre à Rufisque est impossible à relever parce qu'agrégée à celle de Dakar. Après le débarquement allié en Afrique du Nord en 1942, un important ouvrage stratégique est réalisée par les techniciens américains, l'aérodrome de Bargny ¹³.

¹¹ On n'y comptait qu'un seul africain. Momar Sène, premier conseiller municipal noir de Rufisque (1912), commerçant de son état. ANS 3D Commune de Rufisque, *op. cit. Extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 26 février 1914.*

¹² *J.O.SEN* du 5 décembre 1936.

¹³ BENGA N. A., 1989, *L'évolution politique de la ville de Dakar de 1924 à 1960*. Mémoire de maîtrise, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, pp. 68 et ss.

B. Le budget de la Circonscription de Dakar et Dépendances et l'alimentation en eau

Au cours du second conflit mondial, la Circonscription de Dakar avait déployé ses crédits dans les travaux d'urbanisme: 95,69 % de ses interventions totales à Rufisque (tableaux n° 63 et 6):

- d'importants travaux de voirie étaient entrepris en régie sous forme d'entretien (11 % des dépenses de voirie soit 379.130 francs) et d'aménagement (89 %, 3.050.264 francs) des chaussées,

- les études pour des travaux d'adduction d'eau démarrent en 1939 (487 francs). L'alimentation en eau qui n'avait pu être prise en charge par le budget de la colonie voit la Circonscription de Dakar lui consacrer entre 1940 et 1942 3.386.348 francs (travaux d'aménagement), soit 49,68 % des crédits totaux alloués à la ville de Rufisque entre 1938 et 1946. Cette dépense correspondait à l'accroissement des besoins, notamment des détachements militaires stationnés ou en transit à Rufisque après que la commission municipale eût été incapable de les satisfaire. La présence de ces troupes était venue également compliquer le problème de l'hygiène.

Les autres terrains d'intervention (administration, santé, enseignement et infrastructure) totalisent moins de 5 % des dépenses:

- administration: entretien à la gendarmerie (1942: 3.098 francs),
- santé: construction d'un pavillon d'isolement au lazaret de Rufisque en 1942 (158.824 francs, 2,2 %),
- infrastructure: entretien du port de Rufisque et du phare de Diokoul (1939-1941: 29.060 francs).

Après l'éviction des autorités vichystes, on constate une cessation de tout financement de la Circonscription à Rufisque en 1943-1944 qui s'explique par une période de

Tableau 66: DESTINATION DES INVESTISSEMENTS URBAINS A RUFISQUE PAR SOURCE DE FINANCEMENT INTERNE (1930-1946) (en francs constants et en %)

colonie du Sénégal

administration	urbanisme	infrastructure	santé	Total
491.537	859.961	243.861	350.527	1.946.821
25,24	44,17	12,52	18	100

Circonscription de Dakar et Dépendances

administration	urbanisme	infrastructure	santé	enseignement	Total
61.731	6.816.229	29060	158.824	57.541	7.123.385
0,87	95,69	0,41	2,22	0,8	100

A.O.F.

administration	urbanisme	infrastructure	santé	enseignement	Total
786.278	7.560	7.174	256.516	3.834.005	4.891.533
16,07	0,15	0,14	5,14	78,38	100

Base 100: 1938.

Sources: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1930-1937), de la Circonscription de Dakar (1938-1946) et de l'A.O.F. (1938-1946).

réorganisation. Ensuite sont réalisés la construction d'un bâtiment de trois classes au groupe scolaire de Bargny en 1945 (57.541 francs) et des travaux d'entretien à la délégation de Rufisque la même année (58.633 francs). Le gros des investissements porte sur l'urbanisme en 1945-46 avec des travaux de réfection des rues et chaussées durement éprouvées par les suites néfastes de longue années de guerre et de pénurie de matériaux (1.032.823 francs).

Au cours de cette période de guerre, les travaux de construction, d'aménagement, d'entretien et les études couvrent respectivement 3,03; 90,35; 6,59 et 0,03 % des dépenses du budget de la Circonscription de Dakar à Rufisque.

C. Le budget de l'A.O.F. et l'enseignement

L'intervention de ce budget démarre véritablement en 1937 ¹⁴ au moment du transfert de l'Ecole Normale W. Ponty (325.044 francs) de Gorée à Sébikotane, situé dans la banlieue de Rufisque (tableau n ° 61), aux côtés du Fonds d'Emprunt. Après 1939, le budget général poursuit en solo son programme (entreprise Demessine) jusqu'en 1942 ¹⁵. Les travaux d'extension de l'Ecole Normale des Jeunes Filles de l'A.O.F.¹⁶ débutent en 1938 (184.598 francs) et se poursuivent jusqu'en 1942 (total 1938-1942: 1.014.805 francs) dans les locaux de l'ancien immeuble de la chambre de commerce de Rufisque. Enfin les travaux de l'Ecole de Pêche se chiffrent à 221.963 francs en 1944 et 18.750 en 1945. L'enseignement retient 78 % des dépenses du budget général.

Par arrêté du 24 novembre 1903 du gouverneur général Camille Guy avait été créée à Saint-Louis une Ecole qui allait devenir plus tard l'Ecole Wiliam Ponty. Les traditions d'enseignement dont héritait cette école étaient disparates. De l'Ecole des Otages créée par Faidherbe en 1856, elle conservait une section de "Fils de Chefs"; de l'école des Frères de Ploërmel, elle recueillait une section administrative qui devait en 1907 l'Ecole Faidherbe pour

¹⁴ Menues réparations en 1934 au bâtiment des douanes et à la paierie de Rufisque, établissements relevant du Gouvernement Général.

¹⁵ 995.521 francs en 1938, 872.374 en 1939, 38.000 en 1940, 347.548 en 1942.

¹⁶ Instituée par arrêté du 21 juillet 1938. *J.O.SEN. du 11 août 1938.*

revenir en 1921 à l'Ecole W. Ponty. A ces futurs chefs et commis avaient été réunis de futurs instituteurs et des cadis. De mars 1913 à janvier 1938, l'Ecole eut pour siège Gorée; la précarité des installations décida du transfert de l'Ecole à Sébikotane. La rentrée de janvier 1938 avait été retardée par une épidémie de fièvre jaune; la hâte du transfert de l'établissement fut à l'origine de réactions d'indiscipline de la part des élèves.

L'Ecole Normale d'Institutrices de Rufisque vit sa première promotion sortir en 1941 (1 de Dakar, 2 du Sénégal et 5 du Togo) ¹⁷.

Les autres dépenses concernent:

- l'administration (16,07 %, 786.278 francs): travaux de construction à l'Imprimerie de Rufisque entre 1939 et 1941 et en 1944-45 (731.779 francs) et travaux d'entretien des divers bâtiments administratifs (54.499 francs en 1932, 1934 et 1945),

- la santé (5,14 %, 256.516 francs): construction en régie à la Pharmacie Centrale (191.057 francs en 1939, 63.861 francs en 1940) et divers travaux d'entretien au lazaret (1.598 francs en 1946),

- l'urbanisme (0,15 %, 7.560 francs): études à la station de filtration de Sébikotane en 1941,

- l'infrastructure (0,14 %, 7.174 francs): études de routes traversant Rufisque.

Les interventions du budget général par nature des travaux effectués sont centrées sur la construction (tableau n ° 67) avec 91,9 % des dépenses; les autres secteurs sont marginaux: aménagement, 0,15 %; études, 0,14 %; entretien, 7,79 %.

¹⁷ CARAN 2G 41-81, 82 200 mi 2687, *rapport annuel sur le fonctionnement de l'enseignement 1941*.

Tableau 67: NATURE DES INVESTISSEMENTS URBAINS PAR SOURCE DE FINANCEMENT INTERNE (1938-1946) (en francs constants 38 et en %)

Colonie du Sénégal

construction	0	0
aménagement	920.364	47,27
entretien	1.022.137	52,5
études	3.388	0,17
Total	1.946.821	100

Circonscription de Dakar et Dépendances

construction	216.365	3,03
aménagement	6.436.612	90,35
entretien	469.921	6,59
études	487	0,03
Total	7.123.385	100

A.O.F.

construction	4.495.658	91,9
aménagement	7.560	0,15
entretien	381.171	0,14
études	7.174	7,79
Total	4.891.533	100

Base 100: 1938.

Sources: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1930-1937), de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1938-1946) et de l'A.O.F. (1930-1946).

Selon la destination, les investissements sur financement interne à Rufisque prennent le profil suivant (tableau n ° 64 et graphique n ° 23).

Les sources de financement privilégient les travaux d'urbanisme: Sénégal entre les deux guerres, Circonscription de Dakar au cours du conflit. Ces travaux captent 55,03 % des dépenses totales sur financement interne à Rufisque entre 1930 et 1946. Ces investissements répondaient à des mobiles momentanés et stratégiques: les fortes dépenses de voirie et d'alimentation en eau le confirment. Les dépenses d'enseignement arrivent au second rang (27,87 %) et coïncident avec l'intervention du budget général à partir de 1937. Le poids des autres secteurs -administration: 9,59 %; santé: 5,48 % et infrastructure et études: 2 %- ne se ressent pas au niveau de l'analyse budgétaire. Le peu de place fait aux investissements dans l'administration s'explique par le caractère ancien de la ville et par le fait que Rufisque avait perdu sa fonction d'accueil.

Par type d'investissements, le schéma se présente comme suit (tableau n 65 et graphique n ° 29).

Les travaux de construction sont quasi-inexistants dans l'entre-deux-guerres, ceux d'aménagement mobilisent la moitié des investissements totaux par source de financement à Rufisque (52,74 %, 7.364.536 francs). Le budget local, pris dans des difficultés financières et privé de subventions du budget général, se singularise par des travaux d'aménagement (47,27 %) et d'entretien (52,5 %). Les constructions connaissent une fulgurante ascension à la veille de la guerre de 39-45 sous l'impulsion du budget de l'A.O.F.(91,9 % de ses dépenses) et dans une moindre mesure du Fonds d'Emprunt. Elles concernent des établissements interterritoriaux (écoles normales W. Ponty et des Jeunes Filles). Les études reçoivent dans les trois sources de financement interne des crédits modestes (0,079 %, 11.049 francs).

Les centres urbains suivant leur importance économique et la fonction administrative que leur a assigné la répartition géographique des investissements ont subi une évolution variable.

Tableau 64: DESTINATION DES INVESTISSEMENTS URBAINS SUR FINANCEMENT INTERNE A RUFISQUE (1930-1946) (en francs constants et en %)

	Sénégal	Circons. de Dak.	A.O.F.	Total (ligne)	%
administration	491.537	61.731	786.278	1.339.546	9,59
urbanisme	859.961	6.816.229	7.560	7.683.750	55,03
infrastructure	243.861	29.060	7.174	280.095	2
enseignement	0	57.541	3.834.005	3.891.546	27,87
santé	350.527	158.824	256.516	765.867	5,48
Total (col.)	1.946.821	7.123.385	4.891.533	13.961.739	100

Base 100: 1938.

Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1930-1937), de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1938-1946) et de l'A.O.F.(1930-1946).

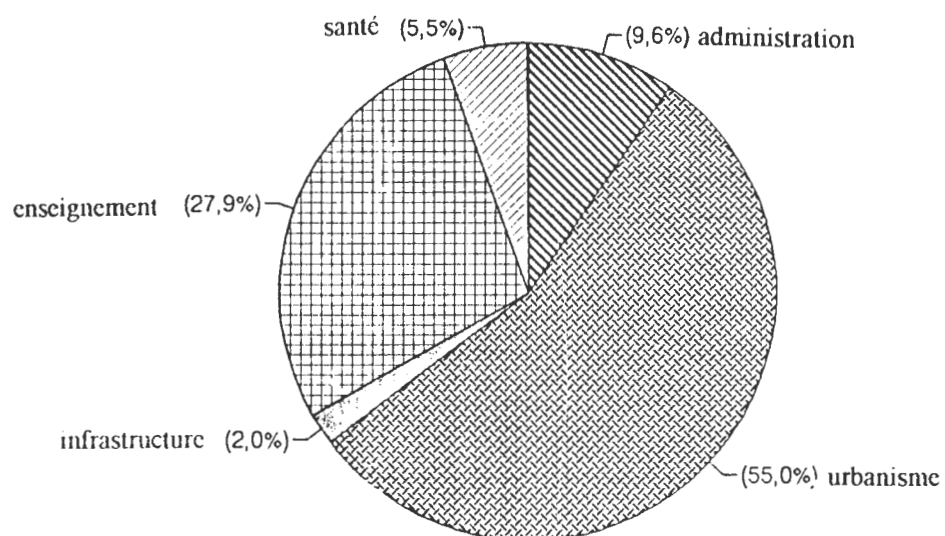
Tableau 65: TYPE D'INVESTISSEMENTS URBAINS SUR FINANCEMENT INTERNE A RUFISQUE (1930-1946) (en francs constants et en %)

	Sénégal	Circons. de Dak.	A.O.F.	Total (ligne)	%
construction	0	216.365	4.495.658	4.712.023	33,74
aménagement	920.364	6436.612	7.60	7.364.536	52,74
entretien	1.022.137	469.921	381.171	1.873.229	13,41
études	3.388	487	7.174	11.049	0,079
Total (col.)	1.946.821	7.123.385	4.891.533	13.961.739	100

Base 100: 1938.

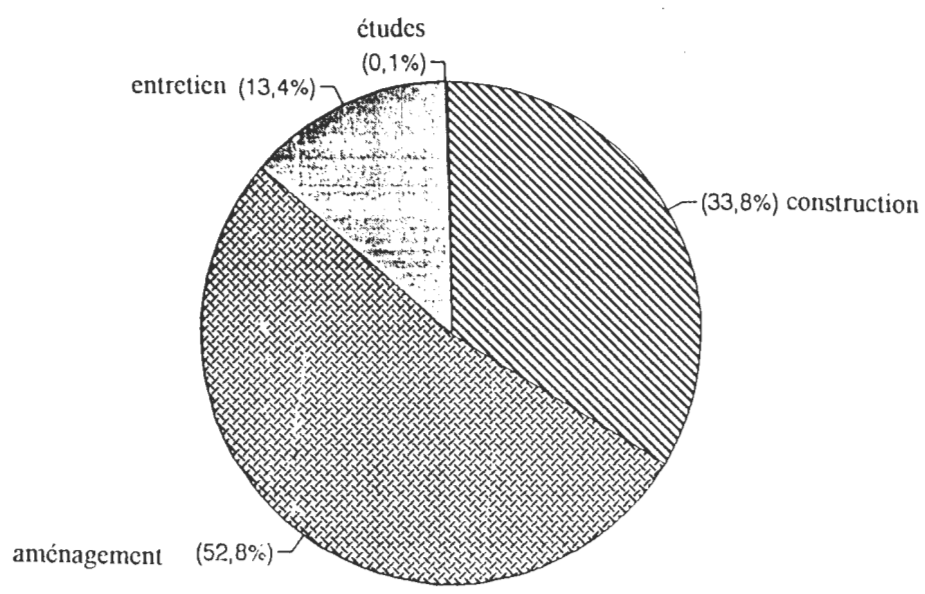
Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal (1930-1946), de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1938-1946) et de l'A.O.F.(1930-1946).

GRAPHIQUE 23 DESTINATION DES INVESTISSEMENTS SUR
FINANCEMENT INTERNE (1930-1946)



Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal, de la Circonscription de Dakar et de l'A.O.F. (1930-1946)

GRAPHIQUE 29 TYPE DES INVESTISSEMENTS SUR FINANCEMENT INTERNE (1930-1946)



Source: comptes définitifs de la colonie du Sénégal, de la Circonscription de Dakar et de l'A.O.F. (1930-1946)

Régie ou entreprise?

Traditionnellement les services de T.P. n'exécutaient en régie que des chantiers relativement peu importants. Cette position de principe était parfois combattue au nom de l'économie car la régie permettait de faire plus de travaux avec moins de crédits. Il pouvait s'agir d'une illusion. Tout chantier important en régie entraînait un moins bien entretien des équipements et la perte indirecte qu'en éprouvait le budget pouvait se révéler supérieure à l'économie apparente qu'il avait faite.

Rufisque n'était qu'une étape, un moyen de domination de l'espace dans le processus de mise en valeur de la colonie. La politique coloniale de localisation des investissements annonce les prémices du déséquilibre urbain sénégalais exacerbé par l'orientation des crédits internationaux après 1960. La marginalisation de Rufisque s'accroissait, caractérisée par un laminage à un niveau très bas.

2

TROISIEME PARTIE

LE TEMPS DU PURGATOIRE

TUTELLE, CLIENTELISME ET DECLIN

DE L'INSTITUTION COMMUNALE (1946-1964)

"Le rôle du Conseiller Municipal consiste à "pistonner" tel neveu ou tel cousin, à occuper à la mairie ou dans un service qui en émane un emploi facile mais combien lucratif, usurpé au mérite."

Sadji Lejeune, *La Vérité*, n° 18, octobre 1948 (ANSOM POM 163).

La gestion communale de l'après-guerre se caractérise par l'immobilisme. Le décret du 3 janvier 1946 avait pour but d'adapter le régime municipal des colonies et de mettre fin aux abus constatés dans le passé. Les difficultés d'application du régime municipal métropolitain rendirent inopportune l'idée de créer de nouvelles communes qui seraient une charge trop lourde pour le budget de la colonie.

Afin d'assurer le fonctionnement normal des services municipaux (soldes, indemnités, rappels de soldes et frais divers), des autorisations spéciales de dépenses étaient accordées, gagées sur des prélèvements d'égale somme sur des chapitres ayant des crédits disponibles. Mais ce sont surtout les subventions qui prirent d'importantes proportions pour combler le déficit global du budget communal.

CHAPITRE VIII. LES FINANCES COMMUNALES: FAIBLESSE DES RECOUVREMENTS ET COUPS D'EPONGE PERIODIQUES (1946-1957)

En 1946, un fait nouveau se produisit avec l'extension des dispositions de la loi municipale du 5 avril 1884 par le décret du 3 janvier. Cette nouvelle résolution ne s'inscrivit pas dans le sens d'une amélioration réelle des ressources municipales. Il s'ensuivit une politique d'équilibre théorique du budget grâce aux subventions.

I. LE RETABLISSEMENT DE LA LEGISLATION MUNICIPALE PAR LE DECRET DU 3 JANVIER 1946

Le décret n ° 46-7 du 3 janvier 1946 ¹ s'efforça de "moderniser" tous les aspects résiduels conservés dans la législation municipale au Sénégal notamment les dispositions du décret du 10 août 1872 qui avaient régi en de nombreux points certains aspects importants de la vie des communes de plein exercice depuis leur institution.

Entre 1946 et la loi du 18 novembre 1955, plusieurs lois et ordonnances modifiant la loi de 1884 furent rendues applicables dans les communes de plein exercice. On peut citer ²:

- la loi du 7 avril 1902 sur les centimes additionnels et les emprunts. La commune pouvait voter les contributions pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires qui dépassaient le maximum fixé par le Conseil Général (devenu plus tard l'Assemblée Territoriale) et les emprunts remboursables sur ces impositions dont l'amortissement n'excédait pas trente ans. Toute contribution établie pour plus de trente ans et tout emprunt remboursable sur cette contribution ou sur ressources ordinaires, dont l'amortissement dépassait trente ans, étaient autorisés par décret du président de la République rendu en Conseil d'Etat. Ces centimes additionnels pour insuffisance de revenus représentaient entre les deux guerres l'essentiel des ressources des communes métropolitaines, avec l'abandon progressif de l'octroi,

¹ J.O.R.F. du 4 janvier 1946, promulgué dans J.O.A.O.F. du 23 janvier 1946.

² ANS, 3G1 48-165. Loi municipale du 5 avril 1884 et lois modificatives. Voir aussi 18G 166-165, Loi municipale du 5 avril 1884.

- la loi du 16 avril 1904 sur la responsabilité des communes en cas d'attroupements et de troubles. Par cette loi, l'Etat contribuait pour moitié au paiement des dommages et intérêts. Toutefois si la municipalité avait manqué à ses devoirs, l'Etat pouvait exercer un recours contre elle. Si au contraire, la commune n'avait pas la disposition de la police locale, elle pouvait exercer un recours contre l'Etat,

- la loi du 10 avril 1929 portant de 4 à 6 ans le mandat des conseillers municipaux,

- la loi du 12 mars 1930 modifiant les règles d'emploi du personnel communal ³. Elle faisait désormais bénéficier ce personnel des avantages suivants: garanties de stabilité, régime des retraites, barèmes des traitements.

D'autres mesures concernant l'élection du maire (loi du 9 mars 1936), la durée de son mandat (loi du 8 juillet 1908) furent également promulguées au Sénégal.

Parmi les dispositions non applicables, certaines demeuraient essentielles pour la bonne marche de la vie communale:

- en matières de ressources: l'octroi avait été supprimé par le régime de Vichy (loi du 28 septembre 1942, *cf.* Annexes) sans qu'une véritable ressource de substitution lui eût été trouvée. La promulgation du vote des centimes additionnels pour insuffisance de ressources par le conseil municipal était annulé par la non-promulgation du décret du 30 octobre 1935 qui avait déjà modifié la loi de 1902,

³ Sur les péripéties de sa non-extension au Sénégal entre les deux guerres. *cf.* chapitre I *supra*, in "Le statut des employés municipaux".

- en matière d'assistance: les dispositions de la période antérieure demeuraient inchangées: les lois métropolitaines n'étaient pas promulguées (hospitalisation des indigents, assistance médicale, protection maternelle et infantile...),

- en matière de personnel communal: la promulgation du décret du 12 mars 1930 constituait une avancée considérable. Les espoirs furent vite déçus. Le décret du 30 juillet qui le matérialisait ne fut pas promulgué. Une note de 1951 en demandait l'extension ⁴. Devant ce vide juridique, même les dispositions ultérieures relatives à la rémunération des employés communaux (ordonnance du 17 mai 1945), aux frais et indemnités du maire et de ses adjoints (loi du 9 avril 1947) furent laissées à la discrétion de la tutelle administrative et furent à l'origine de litiges permanents comme durant l'entre-deux-guerres.

D'autres demandes d'extension formulées par les communes de plein exercice tels les articles modifiés par le décret du 5 novembre 1926 concernant la formation (convocations, recours), le fonctionnement (sessions, quorum aux séances,...), et les attributions du conseil municipal (nullité des délibérations, annulation), celles du maire (en matière d'adjudication par exemple), l'administration des communes (emprunts...) restèrent sans suite.

Des décisions importantes avaient été prises par la IV^{ème} République dans sa volonté de marquer un changement par rapport à la législation municipale entre les deux guerres. Toute la question demeurait dans l'application de telles décisions. L'intervention des administrateurs allait-elle être minime ou s'exercer de manière tangible? La réorganisation des municipalités intervenue depuis 1926 avait eu pour objet de réaliser la décentralisation. Les communes du Sénégal justifiaient-elles par leur vitalité et leur importance les avantages qu'elles réclamaient? En Métropole, la réorganisation départementale s'était poursuivie parallèlement à celle des communes. Était-il opportun d'accorder aux communes du Sénégal un régime plus "libéral"? Les communes ne se contentaient-elles pas de réclamer le bénéfice des seules dispositions

⁴ ANS, 3G1 48-165. *op. cit.* Il fallut la loi du 28 avril 1952 pour préciser les conditions de gestion du personnel communal.

favorables à l'administration communale, en évitant de demander l'extension de celles qui leur paraissaient gênantes?

Le décret de 1946 et les textes modificatifs qui lui furent adjoints jusqu'à la loi du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale (en A.O.F., A.E.F., Togo, Cameroun et Madagascar) contenait des faiblesses qui furent source de blocages, de conflits et d'immobilisme dans la vie communale. La question de l'application des règles d'emploi du personnel communal et celle des centimes additionnels l'attestent amplement.

Hors du Sénégal, alors que les populations participaient par leurs élus aux institutions centrales de la République et à celles de leur Territoire, elles n'avaient aucune part au fonctionnement d'institutions purement locales. C'est pour remédier à cet état de choses que le ministère de la F.O.M. fut amené à déposer un certain nombre de projets de loi en vue de l'institution de communes de moyen exercice en A.O.F., A.E.F., au Togo et au Cameroun.

II. ANALYSE DES BUDGETS (1946-1957): UNE GESTION COMMUNALE CARACTERISEE PAR UNE TRANQUILLE IMMOBILITE

Pour jouer un rôle effectif, comme elle le fit dans l'entre-deux-guerres, la municipalité de Rufisque devait disposer de ressources suffisantes ne dépendant pas du bon vouloir de la tutelle administrative. Privée de ces ressources, elle demeurait un simple agent d'exécution du pouvoir central; les avantages de l'élection des représentants locaux disparaissaient alors en grande partie.

A. Les recettes : un catalogue de bonnes intentions

L'article 136 de la loi métropolitaine avait été introduite au Sénégal sans modification notable. Il se référait quant aux dépenses mises à la charge des communes aux dispositions de la loi. Ceci était parfaitement valable pour la Métropole où des textes nouveaux tentaient constamment de réaliser un équilibre toujours précaire entre les charges et les recettes. Les textes métropolitains étaient très souvent inadaptables outre-mer; il était nécessaire de

promouvoir une législation spéciale outre-mer pour tenir compte des circonstances locales. Les recettes des budgets communaux en Métropole avaient une base relativement stable grâce au système des centimes additionnels. L'insuffisance des ressources par rapport aux charges était devenue la règle, d'où la prise en charge de certains travaux et de certains services par le budget local et le recours aux subventions. La voie était d'autant plus aisée que le régime des subventions n'était pas étroitement réglementé comme dans la Métropole.

La création de nouvelles taxes ou le relèvement des tarifs des droits existants dans le cadre de la réglementation en vigueur n'avait pas créé un véritable équilibre. La commune de Rufisque se trouvait grevée d'un passif important constitué par des dettes contractées envers le Territoire du Sénégal depuis 1946. Le déséquilibre constaté était dû à l'insuffisance des ressources servies à la commune. Ces dernières se composaient en 1946:

- des ristournes allouées sur les impôts directs (minimum fiscal, contribution mobilière, patentes et licences),
- des centimes additionnels à ces impôts,
- des taxes fiscales (véhicules, spectacles...) et des taxes municipales proprement dites (droits de stationnement, marchés, enlèvement des ordures...).

Ce système, on le remarquera, se trouvait vieilli. En France où la situation des communes n'était pas aisée, d'importantes réformes avaient été entreprises et réalisées (cf. loi du 13 novembre 1936 sur la réformes des finances communales et départementales, chapitre IV *supra*), l'Etat participant à de nombreux frais:

- subventions aux écoles primaires, calculées d'après le nombre d'habitants et d'élèves,
- subventions affectées à la construction des halles et marchés, des abattoirs et dispensaires,

- subventions d'équilibre calculées en fonction de la population et de l'effort fiscal.

Du côté des ressources donc, la municipalité n'était pas libérée des limites étroites de l'article 133 de la loi de 1884 (recettes ordinaires). La réglementation fiscale de la commune de plein exercice n'était pas élaborée à l'instar de la fiscalité du territoire.

La suppression de l'octroi de mer avait eu pour conséquence de diminuer les ressources de la commune; certaines circonstances avaient été également de nature à grever la situation financière, notamment les difficultés de recouvrements de certains impôts tels que l'impôt du minimum fiscal. Les finances de la commune se trouvaient obérées du fait des charges importantes résultant de la législation métropolitaine. Les différentes propositions faites par le Conseil Général en avril 1949 (hausse du taux de la taxe sur le chiffre d'affaires de 0,5 à 1 % pour en attribuer les profits aux communes) n'avaient pas été suivies d'effets. Le budget de la colonie accorda en 1950 une subvention de 190 millions de francs aux trois communes (Dakar, Saint-Louis, Rufisque), (tableau n ° 21) pour leur permettre d'équilibrer leur budget. La question de la dette n'était pas réglée. L'exercice de la tutelle se heurtait aux influences locales qui jouaient avec beaucoup de vigueur. Les observations et les recommandations faites pour appeler le respect des règles financières et administratives restaient souvent lettre morte. Il faut préciser la comparaison qui était souvent faite entre communes de plein exercice et communes-mixtes. Les constatations "*désastreuses*" à Saint-Louis, Dakar ou Rufisque tranchaient avec l'équilibre à peu près constant réalisé dans les communes-mixtes et où la "*gestion n'appelait aucune critique*". La nouvelle réglementation tendant à les transformer en communes de moyen exercice et certaines d'entre elles en communes de plein exercice (Thiès, Kaolack) fut retardée jusqu'en 1955; les mêmes difficultés enregistrées dans les communes de plein exercice risquaient de se manifester dans celles qui seraient nouvellement créées. Cette observation est intéressante à noter au moment où le projet de loi portant réforme municipale outre-mer était en voie d'élaboration.

Tableau 21: AVANCES ET SUBVENTIONS DU BUDGET LOCAL DU SENEGAL A LA COMMUNE DE RUFISQUE (1930-1955)
(en francs courants)

	Rufisque	Remboursement de la commune	Dakar	Saint-Louis
1930	693.359			
1931	1.037.657			
1932	1.131.028			
1933	273.134			
1934		331.780		
1935		1.000.000		
1936		1.230.747		
1937		403.953		
1947	100.000			
1948	8.500.000		5.500.000	13.500.000
1949	20.000.000		13.000.000	39.500.000
1950	50.000.000		90.000.000	50.000.000
1951	55.000.000		79.000.000	74.000.000
1952	51.600.000			
1953	15.000.000		0	
1954	20.000.000		0	20.000.000
1955	0		0	0

Les avances (1930-1933) étaient remboursables par annuité.

les subventions (1947-1955) non remboursables servaient à "équilibrer" le budget communal.

Lacunes: Dakar (1952), Saint-Louis (1952-1953).

Sources: ANS 1T 23-58, budgets communaux, exercice 1937, Rufisque ; comptes définitifs du Sénégal; ANSOM Affaires Politiques, inspection de la F.O.M. (1947-1955).

De 1942 à 1952, le Gouvernement Général de l'A.O.F. s'était affecté des recettes auparavant dévolues aux communes. Le produit de l'ancienne taxe sur le chiffre d'affaires qui avait remplacé la taxe additionnelle à la patente en 1932 était réparti entre le budget local du Sénégal et les budgets communaux. Cette taxe avait été remplacée par la taxe sur les transactions dont le produit était affecté en totalité au budget général. Avec la suppression de l'octroi dont le produit était réparti entre les communes du Sénégal (communes de plein exercice et communes-mixtes), le Gouvernement Général avait reconnu le manque à gagner qui en résultait; les subventions d'équilibre promises ne commencèrent à être versées qu'en 1948. Les recettes mises à la disposition des communes par les décrets des 28 septembre 1942 et 1er novembre 1943 posaient problème. En dehors des subventions d'équilibre qui ne constituaient pas des ressources propres à la commune, l'administration était consciente de la faiblesse de perception des recettes qu'elle servait à la commune (ristournes et taxes fiscales notamment). En contrepartie, elle déchargea la commune des dépenses de police, d'enseignement et d'hygiène.

Une des difficultés essentielles auxquelles la commune de Rufisque dut faire face était la crise de trésorerie provoquée par les retards apportés à la centralisation des recettes et donc aux versements des quotes-parts affectées à la commune.

Les recouvrements sur l'impôt du minimum fiscal étaient faibles; le personnel de recouvrement réduit à cinq personnes. L'impôt sur le minimum fiscal représentait le poste le plus important des ristournes au profit de la commune de Rufisque: 41,41 % (3.929.000 francs courants), 54,92 % (4.625.000), 51,84 % (7.015.000) entre 1951 et 1953, suivi des patentes (34,99; 28,62 et 31,71 %) et de la contribution mobilière (22,3; 15,14 et 15,48 %) ⁵. Les assujettis à l'impôt personnel s'étaient quelque peu déshabitués de l'acquittement de cette charge. Les moyens dont disposer les services du Trésor, tant matériels que légaux, ne lui permettaient pas de redresser cette situation. Les retards dans l'émission des rôles entraînaient

⁵ D'après mes calculs. Source: *Annuaire Statistiques de l'A.O.F. Comptes administratifs de la commune de Rufisque (1951-1953)*.

de grands retards dans la rentrée des impôts et taxes et l'inexécution d'une fraction des recettes: 20 % des recettes en moyenne entre 1948 et 1952.

Les centimes additionnels se caractérisaient par leur inélasticité. En Métropole, pour faire face aux circonstances, les communes votaient plusieurs centaines de centimes additionnels, de manière à disposer de ressources suffisantes pour couvrir leurs dépenses. De 1946 à 1950, l'augmentation avait été de 1476 à 3860 ⁶. Le caractère facultatif des centimes était théorique. S'agissant des centimes destinés à l'équilibre des sections ordinaire et extraordinaire du budget, leur vote s'imposait généralement en raison de l'impossibilité d'assurer cet équilibre avec les autres ressources communales. Les centimes additionnels firent l'objet d'une vive discussion entre le conseil municipal et l'administration centrale, et à partir de 1952, l'Assemblée Territoriale. Entre 1951 et 1953, ils constituaient la troisième source de ressources réelles de la commune de Rufisque après les ristournes sur impôts et les taxes municipales: 10, 57 %; 11,01 et 18,62 % ⁷.

Par recettes réelles, il faut entendre les recettes communales défalquées des subventions du budget local du Sénégal (les pourcentages indiqués sont calculés à partir de ces recettes réelles).

Les centimes ne présentaient qu'un mérite, celui d'exister alors que le problème de leur remplacement soulevait de multiples difficultés et que, de surcroît, le budget local supportait mal de nouveaux et sérieux mécomptes. Le procès des centimes additionnels dans la municipalité de plein exercice d'après 1945 ne cessait d'être fait.

⁶ Chapman B., 1955. *op. cit.*, p. 192.

⁷ D'après mes calculs. Source: *Annuaire Statistiques de l'A.O.F.*, *op. cit.*

Patentes et contribution mobilière ne répondaient pas aux principes de justice fiscale. Il n'y avait pas le moindre rapport entre les facultés contributives du Rufisquois et ses impositions aux patentes et à la mobilière. Cette situation corrobore l'idée que les mouvements de fortune étaient exceptionnels à Rufisque.

Peu commode pour les individus, le système l'était moins pour l'administration qui perdait un temps précieux à établir les rôles des impôts locaux, comme si les principaux fictifs étaient réellement encaissés au profit de la colonie. La part des ristournes dans les recettes réelles de la commune s'élevait entre 1949 et 1953 à 31,86 %; 29,14; 22,9; 20,32 et 32,66 %. C'était la première source de revenus de la commune. La tutelle cherchait aussi à créer un contrepoids au pouvoir de l'Assemblée Territoriale qui fixait le maximum de centimes additionnels dont la perception était autorisée pour les communes. La vie financière de celles-ci et l'équilibre de leurs budgets avait de plus en plus tendance à dépendre du bon vouloir de cette assemblée. Des maxima étaient parfois fixés par l'Assemblée Territoriale qui ne permettaient en aucune manière aux communes d'équilibrer leurs budgets. L'action du maire et du conseil municipal ne s'exerçaient ni sur les ristournes sur les impôts, ni sur les centimes additionnels en ce qui concerne leur établissement et leur perception.

Il est tenu pour acquis que les rentrées de centimes additionnels et de ristournes sur les impôts, principales sources des revenus communaux, restèrent irrégulières au cours des années cinquante. Les réformes qu'il était nécessaire d'apporter dans ce domaine (aménagement du système d'imposition pratiqué) ne dépendaient pas de la municipalité. L'accumulation des restes à recouvrer qui en découlait faussait les finances communales et leur recouvrement ne dépendait pas non plus de la commune. En 1953, le budget territorial restait redevable de 12.399.970 francs courants au titre des ristournes de 1952 et avait promis 3.000.000 au titre de 1953. Entre 1947 et 1952, ces ristournes étaient évaluées d'après le montant des rôles émis par les services financiers de la colonie. En 1951, le produit recouvré des centimes additionnels sur impôts était de 1.804.430 francs courants sur des émissions d'un montant de 6.714.688

francs; il restait à recouvrer 73 % des titres émis ⁸. La faiblesse des rentrées au profit de la commune n'entraîna pas une modification allant dans le sens d'une amélioration des versements qui furent basés à partir de 1953 sur les recouvrements effectués. Il en résultait pour la commune une diminution des recettes.

L'équilibre budgétaire était une fiction.

Les budgets présentés par le conseil municipal de Rufisque étaient repoussés par la tutelle qui imposaient des prévisions en réel déphasage avec les recettes réellement recouvrables. Pour exemple, la différence cumulée (1947-1950) entre les prévisions budgétaires et les recettes réelles de la commune de Dakar atteignit en 1950 285.000.000 de francs courants; les dépenses de personnel fixées à 32 % des prévisions atteignirent 50 % des recettes réelles en 1950; 63,35 % en 1951 et 58,63 % en 1952 ⁹. Enfin les restes à recouvrer qui figuraient dans les divers budgets additionnels et en formaient la ressource essentielle ne constituaient nullement pour la commune un capital en réserve puisqu'ils étaient rarement recouverts. Les restes à recouvrer sur le produit des centimes additionnels de 1947-1950 évalués à 11.085.913 de francs courants étaient recouverts en 1951 pour 1.413.901 francs ¹⁰. On pouvait les considérer comme aléatoires et compter sur la rentrée normale de ces arriérés déjà échelonnés sur plusieurs exercices définitivement clos était illusoire. En 1953, les restes à recouvrer des centimes additionnels inscrits au budget additionnel de la commune de Rufisque s'élevaient à 18.883.231 francs courants ¹¹; en 1954, ceux au titre des exercices 1951-1953 se chiffraient respectivement à 3.026.000, 6.175.000 et 5.349.000 francs ¹². Les restes à recouvrer tous produits confondus se présentaient comme suit:

⁸ ANSOM, Affaires Politiques. c. 2118 d. 1. *op. cit.*, *compte administratif de la commune de Rufisque 1952*.

⁹ D'après mes calculs. Source: *Annuaire Statistiques* et ANSOM Affaires Politiques c. 2118 d. 1. *op. cit.*

¹⁰ ANSOM Affaires Politiques. c. 2118 d. 1. *op. cit.*, *compte administratif de Rufisque 1951*.

¹¹ ANSOM Affaires Politiques. c. 2118 d. 1. *op. cit.*, *budget additionnel de la commune de Rufisque 1953*.

¹² ANS 3G4 1. *commune de Rufisque, budget primitif 1954*.

1948	1949	1950	1951	1952
8.427.897	13.562.038	18.039.464	24.223.141	31.378.382

Source: ANSOM Affaires Politiques Inspection de la F.O.M. c. 2128 d. 4, mission Cauet, 1954

A partir de 1953, les ristournes sur impôts fixées par l'administration se virent appliquer un pourcentage de 85 % au lieu de 90 % et le nombre des centimes additionnels fut réduit, passant de 50 à 30, en fonction des recouvrements réellement effectués ¹³.

Ne pouvant exercer aucune action sur ces recouvrements, la municipalité devait accepter passivement les ristournes qui lui étaient faites à ce titre par l'administration sans aucune possibilité de contrôle. Mécontent de la présentation des documents budgétaires par les communes de plein exercice, le directeur du Contrôle Financier, G. Gayet, précisait sur un ton autoritaire:

"Les municipalités n'ont pas à se préoccuper de la rentrée effective (*souligné par l'auteur*) des impôts qui leur sont ristournés par le budget local." ¹⁴

En 1954, dans une lettre adressée à l'inspecteur de mission Cauet, le gouverneur du Sénégal ne manquait pas de souligner cette insuffisance des recettes:

¹³ ANSOM Affaires Politiques, c. 2118, d. 1, *op. cit.* Le taux des ristournes fut ramené la même année à 65 %. Le manque à gagner qui en résultait pour la commune était estimé à 7.000.000 de francs. ANS 3G1 53-165, *Réorganisation des communes de plein exercice du Sénégal. Situation financière de la commune de Rufisque (1953-1954)*.

¹⁴ CARAN 2G 51-124 200 mi 2729, A.O.F., Direction du Contrôle Financier. Rapport annuel des activités 1951. *Lettre du Directeur du Contrôle Financier au Délégué du Contrôle Financier à Saint-Louis datée du 24 septembre 1951.*

"En tout état de cause, le total des recettes qui peut être atteint sur les bases actuelles ne permettrait pas à la commune de vivre en autonomie, et toute réalisation importante nécessiterait l'octroi de fonds de concours ou de prêts à très long terme" ¹⁵

La municipalité consacrait ses fonds disponibles au règlement des soldes et salaires de son personnel. Faute de trésorerie, elle était même contrainte de suspendre tout paiement. Alors intervenaient les subventions du budget local pour résoudre le problème. Cette spirale demeure constante dans la gestion communale de Rufisque et des autres communes de plein exercice entre 1948 et l'indépendance.

La propagande des conseillers municipaux dans les quartiers n'y changea rien. En 1957, la proportion de recouvrement n'était que de 38 % à Rufisque ¹⁶.

La commune était aussi autorisée à percevoir des taxes additionnelles aux impôts perçus par la colonie. Leur recouvrement était effectué en même temps que celui de l'impôt direct et des recettes étaient versées à la commune après déduction d'une contribution pour frais de recouvrement.

Les tarifs adoptés sur les taxes municipales proprement dites par le conseil municipal apparaissaient difficilement modifiables dans le sens d'une augmentation massive susceptible de couvrir le déficit budgétaire ou d'en changer la physionomie générale. Toutefois ces taxes municipales constituaient le deuxième poste de recettes réelles de la commune, avant les centimes additionnels: 10,83 %, 11,79 et 19,05 % entre 1951 et 1953 par exemple. Elles étaient essentiellement dominées par les droits de place sur les marchés et la taxe sur le stationnement (tableau n ° 54 et graphique n ° 26). Les contrôles effectués à la demande de l'inspecteur des Affaires Administratives par le commissaire de police du 10 au 12 septembre

¹⁵ ANSOM Affaires Politiques, c. 2128 d 4, *rapport sur la situation financière de la commune de Rufisque en 1954; mission Cauet.*

¹⁶ ANS 3G1 49-165, *Conférence des Maires du Sénégal du 29 juillet 1957.*

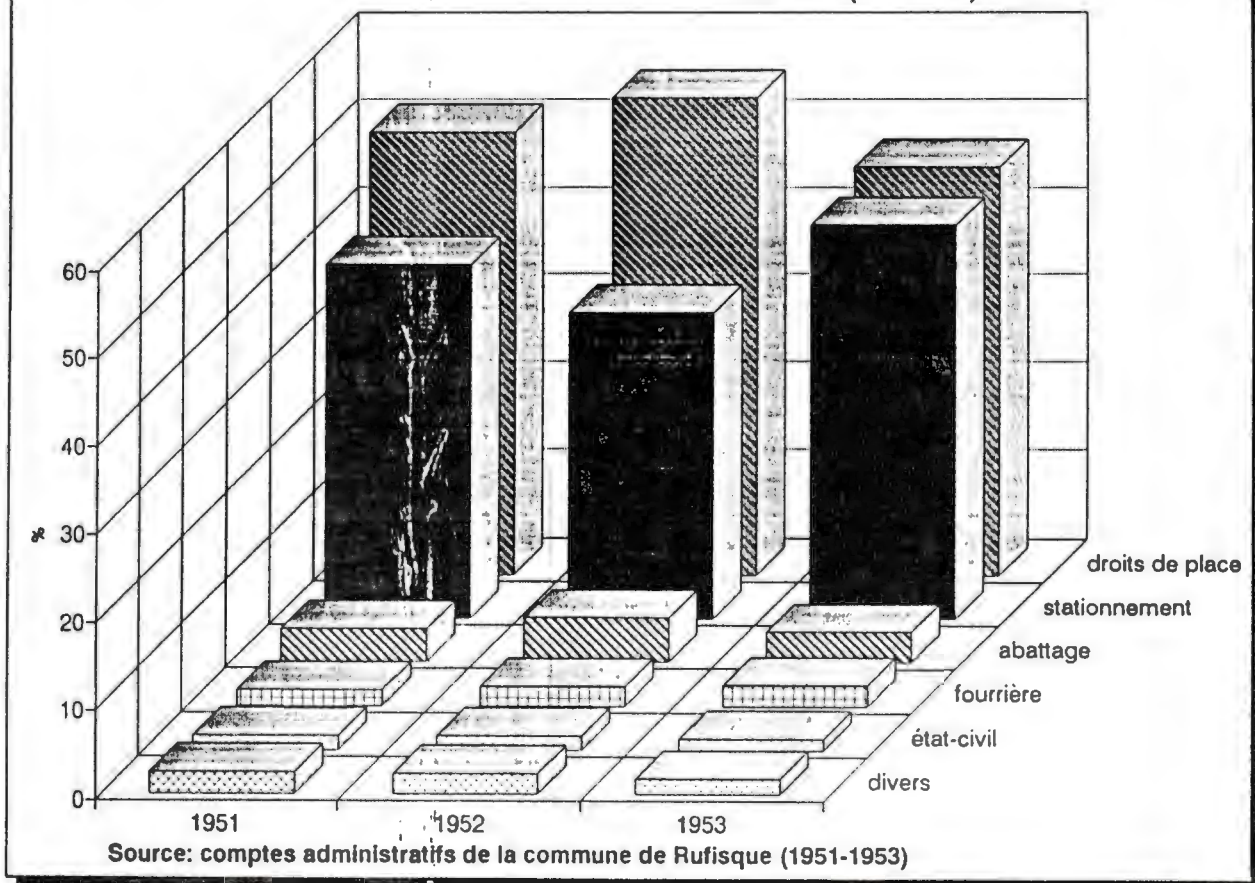
Tableau 54: TAXES MUNICIPALES DE LA COMMUNE DE RUFISQUE(1951-1953) (en francs courants)

	Droits de place	%	Stationnement*	%	Abattage	%	Fourrière	%	Etat-civil	%	Divers	%	Total (ligne)
1951:	2.262.000	50,41	1.803.000	40,14	166.000	3,69	78.000	1,73	68.000	1,51	110.000	2,45	4.487.000
1952	3.049.000	54,31	1.949.000	34,71	285.000	5,07	118.000	2,1	87.000	1,54	125.000	2,22	5.614.000
1953	4.051.000	46,49	3.904.000	44,8	302.000	3,46	203.000	2,32	102.000	1,17	151.000	1,73	8.713.000
Total (col)	9.362.000		7.656.000		753.000		399.000		257.000		386.000		18.814.000

* Les contrôles effectués à la demande de l'inspecteur des Affaires Administratives par le commissaire de police de Rufisque (10 au 12 septembre 1953) indiquaient que tous les véhicules payaient la taxe.
ANSOM, Affaires Politiques, c. 2128 d. 4 mission Cauet.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1951-1953).

GRAPHIQUE 26 TAXES MUNICIPALES DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1951-1953)



1953 indiquaient que *"tous les véhicules payaient la taxe"*. La régie d'eau constituait également un poste de recettes important -15,46 et 12,58 % en 1952 et 1953- mais demeurait largement déficitaire par rapport aux dépenses. Le tarif de la cession d'eau aux abonnés avait été porté à 25 francs en 1952 pour augmenter les recettes de la commune; celle-ci payait annuellement 12 millions de francs pour 7 millions de recettes ¹⁷. La tutelle demanda à maintes reprises sa concession. Ce sera chose faite en 1954 (C.E.E.O.A.).

B. Les dépenses, une gestion placée sous le signe du handicap

1. *"Les économies que fait la colonie, ce sont les communes qui les paient"*. De l'excès des charges incombant à la commune...

En 1946 furent étendues les dispositions de la loi de 1884, avec effet pour compter du 1er janvier 1947. A partir de cette date, la municipalité devait réglementairement assumer les dépenses d'enseignement primaire, des services sanitaires et médicaux, du ravitaillement et de la police. Pour faire face à ces dépenses, elle avait à sa disposition une ristourne sur les impôts directs et des centimes additionnels à ces mêmes impôts; nous avons constaté plus haut ce qu'il en était de leur réalité. L'équilibre était rompu. La possibilité réelle de trouver sur le territoire communal même des ressources nouvelles susceptibles d'équilibrer les charges était mince. Les ristournes n'étaient jamais versées à temps par le service des Contributions Directes car le budget local tenait à ce que sa matière imposable ne fût pas grevée; les centimes additionnels faisaient l'objet de discussions véhémentes, quant aux maxima, entre l'Assemblée Territoriale et l'administration centrale. Malgré la création d'impôts et de taxes nouvelles, il n'avait pas été possible de retrouver l'équilibre antérieur.

L'importance des restes à recouvrer dans les budgets des communes de Rufisque et Dakar (tableau n ° 14), composés essentiellement des centimes additionnels aux patentes, illustre bien la difficulté des recouvrements imposés par rapport aux possibilités réelles des contribuables (impécuniosité de nombre d'entre eux).

¹⁷ ANS 3D Commune de Rufisque. *Extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 21 août 1952.*

Tableau 14: RESTES A RECOUVRER DES COMMUNES DE RUFISQUE ET DAKAR (1947-1953) (en francs CFA)

	Rufisque	Dakar
1945		12.227.151
1946		7.675.369
1947		21.526.557
1948	8.427.897	53.155.849
1949	13.562.897	70.630.950
1950	18.039.464	133.346.375
1951	24.223.141	166.000.000
1952	31.378.383	177.000.000
1953	14.475.000	

Sources: ANSOM Affaires Politiques, mission Cauet (1954)

et note de Maître Lamine Gueye, maire de Dakar au Haut-Commissaire de l'A.O.F. datée du 12.06.1953.

Les réformes de 1942 et 1946 avaient eu pour but la recherche de l'équilibre budgétaire communal uniquement à partir des taxes que devaient supporter les habitants de la commune pour prix des commodités que leur procurait la résidence sur le territoire communal. Ces réformes, surtout celle de 1946, n'avaient fondamentalement pas innové. Cette incapacité replaçait la commune de plein exercice dans la même situation d'entre-deux-guerres. Ces réformes annonçaient le grief permanent que les conditions n'étaient pas réunies pour que l'institution municipale fonctionnât au Sénégal et que l'expérience sénégalaise n'était pas extensible au reste des territoires africains sous domination française.

En 1950, les dépenses de personnel de l'enseignement, les dépenses du service d'hygiène avaient été assumées par le budget du Sénégal; les municipalités ne payaient plus que les dépenses de matériel de l'enseignement. Le budget général prit en charge les dépenses de police, à charge de remboursement de la municipalité d'une quote-part fixée par arrêté. L'extension des dépenses d'incendie à la commune de plein exercice par application de certaines dispositions du décret du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale à partir de 1954 était à double tranchant. S'il était une charge normale de la commune, la situation des communes de plein exercice n'en permettait point l'extension: il importait d'abord de remettre de l'ordre dans les finances communales en ramenant par exemple à de plus justes proportions les effectifs des agents communaux; il fallait réduire les services communaux plutôt que s'engager à en créer de nouveaux. D'autre part, des tâches plus importantes en matière de voirie devaient solliciter en toute première urgence l'attention de la municipalité. En regard de ces charges, les ressources de la commune étaient limitées. Les dépenses mises à la charge de la commune excédaient déjà ses ressources propres. Si de nouvelles dépenses devaient être imposées, il serait nécessaire soit d'étendre le système des ristournes, soit de revenir au principe des subventions.

En Métropole, le même constat était fait. Jean Médecin, député-maire de Nice, déclarait:

"Si l'Etat ne décharge pas les villes du montant des dépenses qu'il leur impose pour accomplir des tâches qui ne sont pas de leur fait, jamais les communes ne pourront équilibrer leur budget." ¹⁸.

Parlant des taxes, il ajoutait:

"(...) Les collectivités locales disposent d'autre ressources, à savoir les taxes instituées par une loi de 1926. Mais leur produit est dérisoire. (...) Autant dire qu'on ne nous accorde rien." ¹⁹

2. ...A la lourdeur des dépenses de fonctionnement

La situation financière de la commune de Rufisque n'avait cessé d'être préoccupante après la deuxième guerre mondiale ²⁰. Une des causes essentielles du déséquilibre budgétaire et de l'immobilisme municipal est à repérer dans l'importance des dépenses de fonctionnement. Une circulaire ministérielle du 3 juin 1952 répartissait les dépenses en deux budgets, de fonctionnement et d'équipement. La distinction était arbitraire et artificielle. Maintes dépenses qui figuraient au budget de fonctionnement étaient en réalité destinées à l'équipement; le budget dit d'équipement comprenait pour partie des dépenses concernant les constructions de

¹⁸ Assemblée Nationale. *Débats parlementaires, 1ère séance du 13 octobre 1952, p. 6318*. Voir aussi Annexes. *Liste des taxes autorisées par la loi Niveaux du 13 août 1926*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ BENGA N. A.. 1994. "Législation métropolitaine et communes de plein exercice du Sénégal. A propos de quelques difficultés d'application de la politique coloniale". *Shifting Cultures. European Expansion and Non-Western Civilizations*. European Science Foundation, Sant Feliu de Guixols. Gérone, Espagne. 18-24 juillet. 21 p.

bâtiments ou de logements administratifs c'est-à-dire de fait le fonctionnement des services. Ici encore, la terminologie était incertaine.

L'accroissement du personnel tant administratif que technique de la commune était accompagné d'un glissement hiérarchique de la plupart des agents, le maire ayant promu ou reclassé des agents dans des cadres déjà entièrement pourvus. Cette situation entraînait des indemnités spéciales et des avantages divers. Un phénomène particulier dans la structure communale prit d'importantes proportions: les bureaux étaient doublés par les cabinets du maire, du secrétaire général et des adjoints. Cette coexistence d'un personnel politique et d'un personnel proprement administratif pour un même service était l'une des causes principales de l'accroissement des effectifs depuis 1947. La ville de Rufisque rémunérait d'autre part des effectifs considérables de personnel, ouvriers et manoeuvres dont l'emploi était fonction le plus souvent de la situation de la trésorerie et non de l'ampleur des tâches à effectuer. C'est le cas du service du nettoyage; le personnel pléthorique était encadré par un nombre important de surveillants et chefs d'équipe. Les nominations massives faites par Maurice Gueye en 1949 et 1950 à ces postes ne correspondaient pas aux besoins et les avancements ne paraissaient guère justifiés par la qualification technique des agents.

La question des dépenses de personnel est néanmoins difficile à cerner. Des services utilisaient de la main-d'oeuvre (hygiène, nettoyage, enlèvement des ordures) qui avait tendance à être permanente. Entre 1951 et 1954, les effectifs de personnel titulaire se chiffraient à 87, 68, 81 et 90 personnes ²¹

Ces dépenses étaient réparties entre les chapitres de personnel et les chapitres de matériel. Vérifier l'évolution numérique du personnel permanent et de la main-d'oeuvre est chose ardue, voire impossible, faute de sources. Les missions d'inspection à Rufisque butèrent nul doute sur une documentation incomplète; les budgets primitifs ne présentaient pas toujours une situation détaillée des agents portés aux chapitres de personnel. Quant on scrute leurs rapports, le terme *dépenses de personnel* intègre les dépenses de matériel, si bien que ces

²¹ ANSOM Affaires Politiques. c. 2128 d. 4. *mission Cauet*.

rapports présentent toujours des pourcentages se situant entre 50 et 70 %, et plus. Les contractuels étaient payés sur les chapitres de matériel mais on trouvait également parmi les individus payés sur le chapitre des services techniques quelques agents employés à titre permanent dans les services administratifs. En procédant à la nuance, les dépenses de personnel *stricto sensu* gravitaient entre 20 et 30 % des dépenses totales, pour les années dont les comptes administratifs sont disponibles: 20, 35 % en 1951, 20, 18 % en 1952 et 28,98 % en 1953.

La tutelle administrative n'était pas parvenue à contrôler cette réalité.

En Métropole, la nomination du personnel communal par le maire était subordonnée à certaines conditions, notamment l'approbation du projet municipal par le préfet. D'autre part, le conseil municipal n'était pas libre de fixer les soldes et le nombre des agents. Il était lié aux règles qui régissaient la fonction publique de l'Etat (à emploi analogue, solde identique) et aux tableaux d'effectifs maxima fixés par arrêté du ministre de l'Intérieur après avis du ministre du Budget. Des restrictions de même ordre régissaient les règles d'avancement, le régime des congés... Ce régime en vigueur assurait à la tutelle un contrôle bien plus efficace sur la municipalité en ce qui concerne la gestion du personnel communal.

Au Sénégal, le gouverneur ne disposait pas de textes analogues, opposables aux constantes revendications des communes et ne pouvait exercer aucun contrôle sérieux du personnel; diverses dispositions de la loi du 12 mars 1930 et celle du 28 avril 1952 n'avaient pas reçu d'application.

Les dépenses de personnel de l'administration générale -cabinet du maire, secrétariat général, bureaux de l'administration (finances, état-civil, bureau militaire, perception municipale)- couvraient une part importante des dépenses de personnel (tableau n ° 55). Les services de voirie, d'hygiène et des eaux utilisaient de gros effectifs de contractuels à qui il fallait servir salaires et indemnités, surtout après 1952 avec l'application de certains articles du Code du Travail: indemnités pour charges de famille, indemnités de zone... En 1951, le service des travaux municipaux de Dakar comptait 1683 employés ²².

²² ANSOM Affaires Politiques. c. 2155 d. 1, *op. cit.* Note du 16 juin 1952.

Tableau 55: DEPENSES DE PERSONNEL DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1951-1953) (en francs courants)

	Adm. g.le	%	Hygiène	%	Voirie	%	Serv. des eaux	%	Enseign.	%	Assistance	%	Total (ligne)	% / rec. réelles*	% / dép. com. tot
1951	6779000	41,12	4268000	25,89	2404000	14,58	2562000	15,54	396000	2,4	73000	0,44	16.482.000	63,35	20,35
1952	8817000	46,75	2441000	12,94	3230000	17,12	3359000	17,81	874000	4,63	136000	0,72	18.857.000	58,63	20,18
1953	7878000	47,54	1937000	11,69	3307000	19,96	2785000	16,8	661000	3,98			16.568.000		28,98
Total (col.)	23.474.000		8.646.000		8.941.000		8.706.000		1.931.000		209.000		51.907.000		

Subventions non comprises.

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1951-1953).

Tableau 56: DEPENSES DE MATERIEL DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1951-1953) (en francs courants)

	Adm. g.le	%	Hygiène	%	Voirie	%	Serv. des eaux	%	Enseign.	%	Assistance	%	Police	Incendie	Total (ligne)
1951	7.072.000	18,65	4.268.000	11,25	16.723.000	44,11	6.184.000	16,31	3.261.000	8,6	401.000	1,05			37.909.000
1952	7.576.000	20,25	4.653.000	12,44	16.495.000	44,1	6.817.000	18,22	1.448.000	3,87	392.000	1,04	9.000	8.000	37.398.000
1953	4.674.000	17,22	3.005.000	11,07	13.226.000	48,74	5.369.000	19,78	463.000	1,7	380.000	1,4	15.000		27.132.000
Total (col.)	16.423.000		11.926.000		46.444.000		1.837.000		5.172.000		1.173.000				

Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1951-1953).

Le conseil municipal instrumentalisait à son profit les lacunes de la réglementation. Jusqu'en 1953, ni l'ordonnance du 17 mai 1945, ni a fortiori les arrêtés interministériels des 21 avril 1946 et 19 novembre 1948 portant détermination du statut, de la rémunération et de l'avancement des différentes catégories du personnel communal n'avaient été rendus applicables en A.O.F. La révision des tâches incombant aux divers services et leur répartition entre les agents de la municipalité pour conduire à la compression des effectifs se heurtaient à un obstacle majeur.

Celui-ci consistait à remettre à la disposition de l'administration de tutelle le plus grand nombre possible de fonctionnaires jadis mis à la disposition de la tutelle. Le détachement de ces nombreux fonctionnaires se justifiait en 1946 devant l'impérieuse nécessité de réorganiser les services, compte tenu de la mise en application de la loi de 1884. Les agents proprement communaux qui s'étaient trouvés plusieurs années durant à l'école de leurs chefs de services et bureaux pouvaient fournir des cadres strictement municipaux. La réintégration dans leurs cadres administratifs d'origine du plus grand nombre de fonctionnaires détachés n'était pas du goût de l'administration territoriale prise elle aussi dans de nombreuses tâches et difficultés financières. En 1952, le budget de la colonie avait sollicité du Trésor français une avance de 1.400 millions de francs pour combler une partie des déficits budgétaires accumulés au cours des derniers exercices; le ministère des Finances répondit favorablement à cette requête après avoir formulé un certain nombre d'observations sur la gestion financière du Territoire (insuffisance des recouvrements fiscaux, importance de l'aide accordée aux communes de plein exercice, effectifs excessifs et avantages consentis à divers personnels) et demandé que des engagements formels fussent pris ²³.

Ce sont les traitements et diverses indemnités de ce personnel statutaire dont la solde n'était pas fixée par la commune mais qui lui était imposée qui grevaient dans de fortes proportions les dépenses de personnel. Dans une lettre adressée aux maires de Rufisque, Dakar et Saint-Louis, le gouverneur par intérim leur demanda d'arriver à une situation normale c'est-à-dire:

²³ ANSOM Affaires Politiques c. 2123 d. 4, Communes de plein exercice, gestion des budgets. *Note des ministres des Finances et du Budget au ministre de la F.O.M. datée du 22 avril 1953.*

et Saint-Louis, le gouverneur par intérim leur demander d'arriver à une situation normale c'est-à-dire:

- effectifs uniquement composés d'agents intégrés dans le statut du personnel municipal,
- total des dépenses de personnel ne dépassant pas 25 à 30 % de l'ensemble des ressources budgétaires (conformément à la législation municipale).

Dans une circulaire adressée aux mêmes maires, il insistait pour que "*l'état nominatif détaillé du personnel en service (lui fût) adressé dans les plus brefs délais*"²⁴.

La municipalité était habile à contourner les contraintes administratives. La tutelle se trouvait dans l'impossibilité matérielle de réduire les prévisions de personnel arrêtées par le conseil municipal par suite de la date tardive à laquelle les projets de budgets lui étaient soumis. En effet, en l'absence de budget approuvé, les dépenses de la commune étaient effectuées sur la base du budget de l'exercice antérieur, tel qu'il avait été modifié par les autorisations spéciales et le budget additionnel. Le budget du Sénégal "ripostait" généralement en cessant tout paiement. En 1953, la municipalité de Rufisque licenciat 160 agents²⁵, au moment où apparaissait la menace de suppression de subventions²⁶. Les effectifs du personnel et de la main-d'oeuvre passèrent de 436 en 1953 à 277 au début de 1954; l'économie réalisée était de 2.500.000 francs par mois²⁷. La commune de Dakar procéda également au licenciement de 1.200 agents²⁸.

²⁴ ANSOM Affaires Politiques. c. 2291 d. 13. *Communes. Au sujet du personnel communal (1952)*.

²⁵ *Idem*. Voir aussi mission Caut. *op. cit.*

²⁶ Cf. page suivante *Situation des effectifs de la commune de Rufisque à la date du 1er février 1954*.

²⁷ 3G1 53-165. Réorganisation des communes de plein exercice. *situation financière de la commune de Rufisque (1953)*. L'exploitation de l'usine des eaux de Sangalkam avait été concédée et le personnel passé à la Compagnie des Eaux.

²⁸ ANSOM Affaires Politiques. c. 2118 d. 1. *op. cit.*

ANSON, Affaires locales
C 2428 cl. 4
Cassation de la For.
Rapport sur la situation
financière de la commune de
Lutigne (1954). Révision CAUEF

SITUATION DES EFFECTIFS

A LA DATE DU 1er FEVRIER 1954

	CATEGORIES D'EMPLOIS			
	Personnel sta- taire (muni- cipal Contractuels et délégués	Personnel auxiliaire déterminé	Personnel temporaire (salarisés)	
Situation des effectifs à la date du 1-1-53	27	79	330	436
Compressions en Mai 1953		3	9	12
Situation des effectifs à la date du 30.6.53	27	76	321	424
Compressions au 1.7.53		12	92	104
Situation des effectifs à la date du 1.7.53	27	64	229	320
Compression ..		1	2	3
Situation des effectifs à la date du 1.8.53	28 (1)	63	227	318
Compression.....		2	1	3
Mouvements ou révocations	2			2
Situation des effectifs à la date du 31.12.53	26	61	226	313
Personnel passé à la C.G.S.A.U.F.	2	1	27	30
Compressions		1	3	6
SITUATION DES EFFECTIFS A LA DATE DU 1er FEVRIER 1954	24	55	198	277

TOTAL DES EMPLOIES AU 1er JANVIER 1953 436

DOTATIONS CATEGORIQUES OU ICHANGES A.B. 130 }
 DOTATIONS PERSONNEL PASSE A LA C.G.S.A.U.F. 30 } 160

..... 276

(1) 1 agent-voyer contractuel engagé le 1er Août 1953 1

TOTAL DES EMPLOIES AU 1er FEVRIER 1954 277

Dans une lettre datée du 22 avril 1953 adressée au ministre de la F.O.M., le ministre du Budget demandait un plan de réduction des effectifs des personnels en service dans la colonie et notamment dans les communes de plein exercice et proposait que l'octroi éventuel d'un statut au personnel communal fût subordonné à des licenciements massifs portant non seulement sur les auxiliaires ou contractuels mais encore sur les titulaires pour insuffisance professionnelle.

Un autre domaine d'illustration est l'octroi des indemnités aux membres du conseil municipal.

Les différents textes intervenus depuis 1945 pour fixer les frais de mission et indemnités de fonction des maires et adjoints en Métropole n'avaient pas été promulgués en A.O.F. Dans ces conditions, la loi de 1884 ne permettait que le remboursement des frais sur justificatif. Les indemnités forfaitaires payées par le budget municipal étaient dans leur principe irrégulières. Une note du 18 mars 1949 le rappelait :

"Jusqu'à ce que soit réalisée l'extension de la réglementation métropolitaine, il n'apparaît pas possible de faire bénéficier les adjoints d'une telle indemnité" ²⁹

Le conseil municipal passa outre, en dépit de la possibilité du gouverneur de réduire le montant des allocations; les indemnités forfaitaires, de surcroît cumulables et aux taux non réglementés étaient payées sur le budget municipal. Le décret du 5 novembre 1951 rendit la loi du 9 avril 1947 applicable aux communes de plein exercice en ce qui concerne les frais de missions et indemnités de fonction des maires et adjoints. Le taux des indemnités était limité par un plafond variable selon la population. (*cf.* page suivante).

²⁹ ANSOM Affaires Politiques, c. 2129 d. 1. A.O.F., A.E.F., T.O.M., Administration municipale, *indemnités aux maires et adjoints*.

M A I R E S

201-202
234
1952-53

<u>M A I R E S</u> Localités	POPULATION	Indemnités actuellement perçues	Indemnités à percevoir d'après la loi du 24 Juillet 1952 compte tenu de l'index de correction.
<u>DAKAR</u> 13° catégorie	309.000	500.000	679.000 (y compris maj. 25 %)
<u>ST-LOUIS</u> 10° "	63.421	428.750	462.000 "
<u>RUFISQUE</u> 9° "	37.746	392.400	337.600 422 000

A D J O I N T S

LOCALITES	Nombre d'adjoints	Prévisions budgétaires au titre de frais de mission	Indemnités à percevoir d'après la loi du 24 Juillet 1952 compte tenu de l'index de correction.
<u>DAKAR</u> 13° Cat.	9 12	900.000	2.444.400 (y compris maj. 25 %) (241.600 x 3)
<u>ST-LOUIS</u> 10° Cat.	3 8	néant	554.400 "(184 800 x 3)
<u>RUFISQUE</u> 9° cat.	2 6	280.000	270.080 337 600 (168 800 x 2)

lettre
n° 403
du 22.1.53
sur g^{de} de Senegal

Dans les autres municipalités d'A.O.F., A.E.F., du Togo et du Cameroun, qui avaient à leur tête des administrateurs-maires assistés d'adjoints fonctionnaires, ces administrateurs touchaient un traitement, ceux qui remplissaient les fonctions de maire percevaient en principe, soit en cette qualité, soit en tant que chefs de circonscription administrative, une indemnité pour frais de représentation et s'il y avait lieu des frais de déplacement; enfin les budgets communaux prévoyaient généralement des inscriptions de dépenses pour couvrir les frais engagés par les administrateurs-maires à l'occasion de certaines réceptions ou fêtes communales.

Les pouvoirs de tutelle avaient de leur côté tendance à appliquer certaines dispositions de la législation métropolitaine sans en attendre le vote. C'est le cas du décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale dont certains articles portaient réforme du statut de la commune de plein exercice. Le ministre de la F.O.M., dans une lettre au haut-commissaire de l'A.O.F. rappelait l'administration à l'ordre:

"(...) Il n'est pas non plus possible de vous permettre de rendre applicables en AOF les textes régissant les communes de la métropole car une telle mesure relève constitutionnellement de la compétence du Président de la République, après avis de l'assemblée de l'Union Française et n'est pas susceptible de délégation" ³⁰

Le conseil municipal avait beau jeu et écartait sans cesse l'application des dispositions qui lui paraissaient gênantes. En octobre 1952, dans une lettre adressée au ministre de la F.O.M., le premier président de la Cour des Comptes s'en alarmait:

"Aucune réglementation du cumul des indemnités n'est intervenue. Il serait souhaitable que des textes viennent

³⁰ ANSOM Affaires Politiques c. 2291 d. 12 *Administration municipale A.O.F. Généralités sur les communes (1947-1955)*.

modérer la générosité plus ou moins grande des assemblées coloniales et, par la réglementation des taux, mettent fin aux surenchères. Il conviendrait d'autre part qu'une limitation du cumul des indemnités mette obstacle à ce qui peut sembler excessif." ³¹.

A propos d'observations sur la commune de Dakar, ce haut-fonctionnaire notait que *"les huit adjoints du maire recevaient une indemnité forfaitaire de fonction dépourvue de base légale; que ces élus étaient aux frais du budget communal, assistés d'un état-major administratif qui se superposait à l'administration municipale proprement dite; (...) enfin qu'un parc automobile pléthorique, essentiellement composé de voitures étrangères, acquises selon des procédures contestables, et fréquemment renouvelé, était mis à l'entière disposition des édiles. (...) De 1947 à 1951, le budget de Dakar avait supporté d'importantes charges occasionnées à Paris par le mandat de député du maire et ne présentant par conséquent pas d'intérêt communal"* ³².

A partir de 1952, les indemnités de fonction prévues par la loi du 24 juillet de la même année devaient être payées aux maires et aux adjoints qui y avaient droit même s'ils étaient fonctionnaires.

La non promulgation de la loi du 12 mars 1930 sur le statut du personnel communal et en particulier les prescriptions relatives au conseil de discipline posaient problème, quant aux sanctions à prendre à l'endroit des agents communaux qui s'étaient rendus coupables de fautes graves. Les dispositions de la loi fixaient à 15 le nombre minimum de communes nécessaires pour constituer un conseil de discipline; au Sénégal, il n'existait que trois communes susceptibles de relever de cette juridiction. Le haut-commissaire de l'A.O.F. s'arrêta avec force sur ce point:

³¹ ANSOM Affaires Politiques c. 2123 d. 4. *Communes de plein exercice, gestion des budgets (1951-1954). Lettre datée du 13 octobre 1952.*

³² *Idem.*

"Je me permets d'insister sur l'urgence de la promulgation de ces textes qui retarde la comparution devant le Conseil de plusieurs agents communaux qui se sont rendus coupables de fautes graves"³³.

Le nouvel équilibre entre les ressources et les charges tenté par l'administration centrale à partir de 1950 ne fit pas régresser le passif et le déficit des municipalités.

Cette période d'après 1945, et particulièrement des années 50 est bien la période, et la seule de l'histoire communale coloniale de Rufisque, durant laquelle le budget communal devint un budget de personnel (au sens large du terme), un dispensateur de prébendes.

Pourcentage des dépenses de personnel et de main-d'oeuvre par rapport aux recettes réelles des communes (subventions non comprises)³⁴

	1950	1951	1952	1953
Dakar	61,7		76	87
Rufisque	78,2	63,35	59	60
Saint-Louis			52	63

Cette situation n'était pas spécifique aux communes. En 1953, le budget local et le budget général consacraient plus de 50 % de leurs dépenses aux frais de personnel³⁵.

Un rapport du F.I.D.E.S. faisant le bilan du Premier Plan signalait un accroissement de 150 % des effectifs de fonctionnaires en 1952 par rapport à 1938 !³⁶.

³³ ANSOM. Affaires Politiques. A.O.F., Généralités sur les communes (1945-1947). *extension des pouvoirs des communes de plein exercice. Lettre du haut-commissaire de l'A.O.F. au ministre de la F.C.M. datée du 2 juillet 1951.*

³⁴ Pour Rufisque, d'après mes calculs. Pour les deux autres communes de plein exercice, ANSOM Affaires Politiques, c.2291 d. 13. Généralités sur les communes (1947-1955). *organisation municipale, op. cit.*

³⁵ ANSOM Affaires Politiques, c. 2291 d. 13. *op. cit. Lettre de l'adjoint au maire de Dakar au gouverneur datée du 26 juillet 1954.*

³⁶ Service des Archives Economiques et Financières, B 33532, *Bilan du Premier Plan. Incidences directes et indirectes des réalisations, 1952.*

La politique outrancière des subventions, le poids des hommes politiques sénégalais ³⁷ et de leurs alliés métropolitains, l'absence d'une réflexion en matière de législation communale adaptée aux réalités locales et un fort état d'abattement chez les administrateurs coloniaux, l'institutionnalisation du *clanisme* (cf. chapitre IX *infra*) sont quelques éléments d'explication.

Des dépenses sociales telles l'instruction (construction de groupes scolaires, fournitures scolaires) ou l'assistance furent délaissées.

En 1951, la commune de Rufisque n'avait consacré que 4,51 % (3.656.385 francs courants) et 0,58 % (474.000 francs courants) de ses dépenses à ses deux secteurs (tableau n° 55). Les fournisseurs, non payés, avaient refusé de livrer à la mairie et intenté des actions contentieuses. Les restes à payer à divers fournisseurs s'élevaient pour la même année (1951) à 1.022.750 francs courants. Pour l'enseignement, la commune prenait en charge les traitements des gens de service, les dépenses du personnel enseignant étant assumées par le budget local; les dépenses de matériel concernaient les grosses réparations aux écoles, les bourses scolaires (en 1954, la commune avait inscrit une somme de 600.000 francs courants à ce poste) ³⁸ et le fonctionnement des écoles. La baisse des subventions de la colonie affecta sérieusement les frais de matériel (1.448.000 francs courants en 1952, 463.000 francs en 1953). Quant aux dépenses d'assistance, elles étaient revues sans cesse à la baisse, généralement de moitié. En 1953, les frais d'hospitalisation et d'inhumation des indigents, de secours aux sinistrés, fixés au budget additionnel à 800.000 francs courants étaient ramenés à 400.000 francs courants par la tutelle ³⁹. Les crédits pour les dépenses de fonctionnement des dispensaires et de la maternité n'atteignaient pas 800.000 francs courants dont 500.000 francs pour les médicaments, ce qui était faible ⁴⁰.

³⁷ Maurice Gueye et le Délégué de Rufisque ne faisaient qu'un (voir le rôle de ce dernier aux élections municipales d'avril 1953. cf. *infra*); Lamine Gueye était lié par une profonde amitié au gouverneur du Sénégal Laurent Wilford (mai 1947-octobre 1950) qui ne savait rien refuser à la mairie de Dakar.

³⁸ ANS 3G4-4, *budget primitif de la commune de Rufisque, exercice 1954*.

³⁹ ANSOM Affaires Politiques. c. 2118 d. 1, *op. cit.* *Budget additionnel de la commune de Rufisque 1953*.

⁴⁰ ANS 3G1 53-165. Réorganisation des communes de plein exercice, *op. cit.*

Les dépenses de personnel de la police et de l'incendie (sapeurs-pompiers) étaient assurées par le budget général depuis 1950; la contribution communale aux dépenses de matériel n'était pratiquement pas versée:

- police: 0,024 % des dépenses totales en 1951; 0,055 % en 1952,

- incendie: 0,021 % en 1952; 0 % en 1951 et 1953. La fréquence des incendies à Rufisque l'atteste amplement.

Les dépenses ordinaires diverses (indemnités de fonction, frais de déplacement) sont en pourcentage sensiblement égales à celles de l'entre-deux-guerres: 2,45 % (1.989.000 francs courants) en 1951; 3,59 % (3.359.000) en 1952. Elles grimpent à 14,53 % (8.254.000) en 1953. Cette similitude est apparente; les créances et redevances diverses à l'endroit des fournisseurs privés et des collectivités publiques étaient épongées par les subventions d'équilibre. La baisse importante des subventions (51.600.000 en 1952, 15.000.000 en 1953) n'avait pas empêché la forte hausse de 1953. Les indemnités de fonction du maire et des adjoints avaient-elles augmenté? Il n'a pas été possible de le vérifier. Même si des dépenses de révision des listes électorales ont participé à ces frais, cette rubrique "dépenses diverses" pourrait aussi avoir servi à financer la campagne de Maurice Gueye lors des élections municipales d'avril 1953.

Les dépenses de matériel de l'administration générale (entretien des bâtiments communaux, des halles et marchés...), de l'hygiène, du service des eaux (usine de pompage de Sangalkam, réservoirs et canalisations) et surtout de la voirie (entretien des canaux de l'Est et de l'Ouest, nettoyage de la ville, éclairage public...) englobaient l'essentiel des dépenses communales de matériel (tableau n° 56). Entre 1951 et 1953, les dépenses totales de matériel couvraient 46,8 %; 40,02 et 47,46 % des dépenses totales ⁴¹. La voirie urbaine importante à Rufisque absorbait la grande partie des dépenses d'entretien: en 1953, la voirie municipale

⁴¹ D'après mes calculs. Source: *comptes administratifs de la commune de Rufisque (1951-1953)*.

comprendait 178.000 m², chaussées en terre généralement dans les quartiers, routes bitumées dans le centre-ville. Au cours des années cinquante, Rufisque connut de nombreux incendies et deux grandes inondations (4 et 5 octobre 1951 et août 1954) qui sont restées ancrées dans la mémoire collective et rappelaient les méfaits des endémies des années vingt et trente.

C. Une municipalité sous perfusion: la politique des subventions et le poids de l'endettement

Les recettes de la commune de Rufisque s'étaient trouvées insuffisantes pour lui permettre de couvrir ses charges. Dans l'impossibilité de faire face à ses obligations par ses propres moyens, la municipalité avait eu recours à l'aide du territoire pour combler un déficit chaque année plus important. Cette pratique des subventions, dont l'Assemblée Territoriale était pratiquement seule juge, se trouva érigée en système. Il n'était pourtant pas financièrement et politiquement sans graves inconvénients. Le contrôle des dépenses communales, pour utile qu'il soit, ne pouvait à lui seul rétablir l'équilibre financier de la ville.

La situation financière de la commune se caractérisait à la fois par un passif important et un déficit chronique.

Le passif était constitué par les avances et les dettes. Il faut entendre par dette toute obligation ou tout engagement qui lie la commune avec un tiers et qui donne à ce tiers le droit d'exiger le paiement de la somme qui en fait l'objet. Ce passif représentait généralement des créances dues à divers fournisseurs et entrepreneurs de travaux qui n'hésitaient pas à assigner la commune en justice (*cf. infra* plainte de Haran de la S.E.R.I.A.O.F. contre la commune) et celles dues aux collectivités publiques (budgets territorial et général, compagnies des eaux et d'électricité, PTT...) pour services rendus et non acquittés (contribution aux dépenses de police et incendie par exemple). En 1953, le passif cumulé de la commune de Rufisque (1947-1952) s'élevait à 110,7 millions de francs CFA dont 35,7 en créances privées et 75 en créances administratives ⁴². Devant cette situation, le gouverneur du Sénégal sollicitait l'octroi d'une avance remboursable par annuité.

⁴² ANS 3G1 53-165. Réorganisation.... *op. cit.*



Entre 1946 et 1957, il y eut peu d'avances. D'une part parce que le haut-commissaire de l'A.O.F. et le ministère de la F.O.M. s'y opposèrent souvent, la commune étant dans l'impossibilité de respecter ses engagements de remboursements, d'autre part parce que les avances ne pouvaient être utilisées que pour améliorer l'équipement économique de la commune. L'autorisation d'avance ne pouvait donc avoir qu'un caractère momentané; elle était assortie d'une contrainte efficace: l'arrêt des paiements. Elle nécessitait la présentation d'un budget en équilibre réel et l'engagement du maire et du conseil municipal de se soumettre à tout contrôle financier.

La situation budgétaire de Rufisque était commandée par le problème du règlement des dettes contractées par la ville auprès du budget local et du budget général. L'examen des budgets de Rufisque révèle que la commune avait pris l'habitude de ne pas faire figurer ni dans ces projets de budgets, ni dans l'état de la situation financière annexée au compte administratif l'intégralité de ses dettes. Celles-ci peuvent être rangées en deux catégories:

- les frais de police et de lutte contre l'incendie qui étaient payés par le budget local à charge de remboursement par la municipalité. Ces dépenses étaient en Métropole à la charge de l'Etat et des départements; il parut donc équitable de ne pas faire supporter aux municipalités les conséquences de charges que normalement elles n'auraient pas dû assumer,

- les avances consenties par le budget local pour assurer le fonctionnement des services du ravitaillement, de l'hygiène et de la petite voirie mis à la charge de la commune de plein exercice par suite de l'extension des dispositions de la loi du 5 avril 1884.

Pour ces deux catégories de dettes, le montant non honoré s'élevait en 1950 à 38.185.265 francs CFA pour la commune de Rufisque ⁴³. Le Conseil Général (1946-1951), puis l'Assemblée Territoriale (à partir de 1952) prenait souvent la décision d'annuler ces

⁴³ ANSOM Affaires Politiques c. 2155 d. 1. Municipalités (1949-1954), *situation financière des communes. Note sur l'organisation et la gestion des finances communales*. Voir aussi CARAN 2G 50-143 200 mi 2726 Sénégal, rapport politique 4ème trimestre 1950.

montants contractés par les communes de plein exercice. La mission d'inspection Chovard le constatait en 1951. Mais l'impunité d'une telle décision (elle était par principe nulle et inexistante) trouvait un appui favorable auprès de la tutelle qui éprouvait des difficultés pour se dégager des contingences politiques. En 1950, le haut-commissaire suggérait au gouverneur d'obtenir le vote d'une subvention destinée à éteindre le passif des communes de plein exercice, étant entendu que le budget général prendrait à sa charge la plupart des dépenses qui avaient été à l'origine de ces dettes. La subvention se chiffrait à 190 millions de francs CFA dont 50 millions pour Rufisque ⁴⁴.

Une solution préconisée par un courant d'administrateurs hostiles à la politique des subventions d'équilibre était l'octroi d'emprunts égaux au montant des dettes communales envers la colonie et amortissables en dix ans par exemple, chaque annuité étant pour la commune une dépense obligatoire qu'il appartenait d'inscrire d'office en procédant également à la réduction des dépenses facultatives. La remise pure et simple de ces dettes communales ne concernait généralement pas les cessions (d'eau), les transports et frais d'hospitalisation dont le recouvrement était poursuivi. En cas de refus de la municipalité, ces dettes étaient ordonnancées d'office en dépenses obligatoires.

Pour permettre la régularisation des dettes communales à l'égard du Territoire, la tutelle imposait d'office à la commune des avances; or la commune pouvait refuser le vote ou la réalisation d'un emprunt pour couvrir une dette. La loi de 1884 l'y autorisait. La seule possibilité offerte à l'administration était donc de fractionner la dette communale, d'inscrire d'office au budget les crédits nécessaires. Encore fallait-il que la situation financière de la commune fût assainie et que son budget fût en équilibre réel. Le règlement des créances du territoire ne pouvait en effet pas passer avant le paiement des traitements et salaires des employés municipaux ou le règlement des créances du secteur privé. E. Haran, directeur du S.E.R.I.A.O.F. (Société d'Équipement Rural et Industriel de l'A.O.F.) adressa le 21 janvier 1954 au ministre de la F.O.M. une lettre pour une solution rapide du règlement de 1.135.054 francs dû par la municipalité de Rufisque à sa société pour travaux exécutés depuis plus de

⁴⁴ *Idem.*

deux ans; il s'était auparavant adressé en vain aux autorités hiérarchiques de l'A.O.F. (haut-commissaire, délégué de Dakar, chambre de commerce, Syndicat des Entrepreneurs, etc.) ⁴⁵. Ce cas n'était pas exceptionnel. On ne comptait plus les lettres que les créiteurs adressaient à la tutelle pour lui demander d'inviter la mairie à honorer les factures en instance depuis des mois, parfois des années; ces factures restaient impayées et l'on voyait mal au demeurant quel remède les pouvoirs administratifs pouvaient y apporter: les caisses municipales à peu près vides excluaient toute possibilité de l'ordonnancement d'office. Enfin le décret financier du 30 décembre 1912 ouvrait également à la commune la possibilité de demander la remise de ses dettes. En 1951, la commune de Dakar bénéficia d'une remise de dettes de 11,074 millions représentant des participations anciennes aux dépenses d'incendie; Rufisque et Saint-Louis se firent apurer respectivement 46 et 15 millions de dettes ⁴⁶.

Le déficit du budget municipal était ainsi couvert par les subventions: celle de 1950 avait constitué 64 % des recettes totales de la commune !

La pénurie financière des communes-pilotes n'encourageait guère à élaborer la création d'autres municipalités, même de moyen exercice. *L'autonomie et la responsabilité politique ne se comprenaient pas sans un sain équilibre financier.*

Cette question des subventions fut aussi le théâtre de conflits entre le ministère de la F.O.M. d'une part et ceux du Budget et des Finances.

L'extension à la commune de plein exercice de la disposition tendant à décharger son budget des dépenses qui résultaient des assemblées électorales tenues dans son territoire et à les mettre à la charge de l'Etat comme en Métropole avait été source d'inquiétude à la Direction des Affaires Politiques et Administratives. Pour un avantage financier peu important -l'extension de cette mesure à l'A.O.F. constituait pour l'Etat français une charge réduite car il n'existait dans la Fédération que 45 communes (1953)- le risque était là de donner à

⁴⁵ ANSOM Affaires Politiques, c. 2291 d. 13. *Généralités sur les communes (1947-1955)*.

⁴⁶ CARAN 2G 51-144 200 mi 2731, *Sénégal, synthèses et rapports politiques trimestriels 1951*.

l'administration métropolitaine un nouveau motif d'intervenir dans les affaires des territoires d'outre-mer.

A Rufisque, l'incident éclata lorsque la Direction du Budget du ministère des Finances formula des réserves et des observations quant à l'ouverture au budget 1953 du Sénégal d'un crédit supplémentaire de 15 millions CFA aux fins d'avance à la commune de Rufisque pour l'achat de l'immeuble S.O.F.A.C. (Société Franco-Africaine de Conserves). Le ministère des finances demandait notamment à connaître les mesures de redressement financier imposées par le Territoire à la commune de Rufisque, les conditions de l'opération S.O.F.A.C. et à recevoir communication des projets de budget ou de remaniement budgétaire. La direction financière de la colonie ne crut pas devoir engager avec le ministère des Finances une discussion qui aurait pu finalement s'envenimer, l'intrusion de ce Département dans l'administration des affaires d'outre-mer paraissant dépasser la juste mesure. Aussi fut-il envoyé une réponse "d'attente", faisant état de la présence à Rufisque d'une mission d'inspection (Cauet) qui devait vérifier la situation financière de la commune. Quant au ministère de la F.O.M., il attendait le résultat de cette enquête pour décider en toute connaissance de cause. Court-circuité, le ministère des Finances n'évoqua plus cette question de crédit supplémentaire de 15 millions mais seulement la mise en jeu de l'aval du Sénégal dans l'affaire S.O.F.A.C.

A partir de 1953, les subventions d'équilibre disparurent; le budget du Sénégal, en difficulté, n'était plus en mesure de les accorder et posait le principe que les communes devaient équilibrer leurs budgets sur leurs ressources, quitte à étudier le cas échéant certains allègements limités à leurs charges. Rufisque reçut en 1954 une avance de 20 millions de francs destinés à régler ses dettes d'exercices antérieurs (créances du secteur privé). En 1954, le passif de la commune de Rufisque se chiffrait à 96 millions pour un budget primitif de 114 millions ⁴⁷. La municipalité augmenta de 65 à 95 % les taxes diverses (droits de marché, de stationnement...) pour combler le déficit créé par l'arrêt des subventions ⁴⁸.

⁴⁷ CARAN 2G 55-43 200 mi 2016, A.O.F. contrôle financier, *rapport annuel sur les finances de l'A.O.F. 1955*.

⁴⁸ *Le Phare du Sénégal* n° 15 du 16 février 1953.

Les difficultés rencontrées par les autorités de tutelle jetaient le discrédit sur l'administration française au Sénégal et contribuaient largement à hérissier le ministère des Finances. On était en droit de se demander s'il était impossible d'exercer cette tutelle plus fermement. Comme réformes des institutions municipales, l'administration décidait de:

- ne plus imposer aux municipalités de nouvelles dépenses obligatoires et de fixer des délais impératifs pour la présentation des budgets communaux,
- faire recourir les communes aux entreprises privées pour l'exécution de leurs travaux et aux traités de concession de leurs services à caractère industriel et commercial,
- fixer les statuts, effectifs et taux de rémunération du personnel communal. Les différents textes métropolitains concernant le personnel communal étaient caducs depuis l'intervention de la loi du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux,
- d'étendre l'engagement des dépenses au contrôle obligatoire de la tutelle.

Aucun texte métropolitain ne prévoyait cette mesure.

Senghor alla plus loin en proposant la déchéance automatique des municipalités dans certains cas ⁴⁹; mesure régressive qui manquerait son but.

Aucune de ces mesures ne se caractérisait par son originalité; aucune allusion n'était faite aux voies et moyens pour dégager les solutions d'un redressement là où c'était nécessaire; tout restait lié à l'allocation des subventions dont l'Assemblée de l'Union Française était d'avis de rendre le caractère obligatoire. Le gouvernement de la République ne pouvait la suivre jusque là; la charge financière qui en résulterait pour les territoires en seraient alourdie et les communes renonceraient vite à toute volonté de contribution, assurées que d'autres subviendraient à leurs besoins.

⁴⁹ ANSOM Affaires Politiques c. 2155 d.1. *op. cit.*, documents de base de la loi municipale, non datés.

La politique des subventions était une tradition en Métropole. Depuis 1917, les subventions de l'Etat constituaient une ressource de plus en plus importante, tant par leur nombre que par leur montant. Par le système des subventions de péréquation, le Département participait sans contrepartie aux dépenses des communes en difficulté, notamment en matière d'assistance, d'enseignement, de santé, d'assainissement. Les crédits alloués étaient proportionnels aux charges des communes et inversement proportionnels à leurs ressources. Une politique de subventions fut délibérément poursuivie entre les deux guerres pour aider aux constructions essentielles et favoriser le développement et la modernisation de certaines régions. Des subventions étaient directement accordées aux collectivités locales désargentées pour les aider à faire face aux dépenses obligatoires. En 1931, la Caisse Nationale de Crédit aux communes et aux départements, dont les ressources étaient fournies par l'Etat, fut chargée de consentir aux collectivités locales des prêts à faible taux pour le financement de travaux importants. Le régime de Vichy procéda en 1941 à une révision complète du système des prêts et des subventions de l'Etat et les dépenses furent considérablement réduites. Une subvention unique dite "subvention pour dépenses d'intérêt général" fut instituée; elle était automatiquement accordée chaque année sur les fonds de l'Etat. Des mesures furent prises après la Libération pour accroître les ressources des collectivités locales. La loi du 31 décembre 1945 organisa un système de subventions plus élaboré: 5,5 milliards furent affectés en 1946 aux besoins des collectivités locales.

C'est dans ce train de réformes que s'inscrit la subvention dite "d'équilibre" créée pour venir en aide aux collectivités qui avaient épuisé leurs ressources et qui devaient imposer des charges lourdes à leurs contribuables si une aide supplémentaire leur faisait défaut. La mesure fut appliquée aux communes de plein exercice du Sénégal.

En 1948, un Fonds de Péréquation unique fut institué, qui réunissait les subventions jusqu'alors faites au titre des dépenses d'intérêt général et les subventions d'équilibre. Le système métropolitain était le suivant: tout projet local qui en temps ordinaire justifiait un emprunt par la collectivité intéressée avait droit à une subvention.

En suivant de façon rapprochée la vie communale après 1945, j'avance l'idée que la politique des subventions dans la commune de plein exercice ne servait dans la réalité qu'à justifier après coup la tutelle qu'on lui imposait. C'est toujours sous le prétexte de sa prodigalité que l'administration réduisait la commune à un état de sujétion que l'on oublie trop facilement puisqu'on la tenait pour responsable de ses dépenses et de ses dettes. Tantôt l'administration obligeait, tantôt elle encourageait par ses subventions l'endettement de la commune et par conséquent étendait par ses arrêtés la portée des textes. Ceci me semble essentiel comme grille de compréhension de la situation de la commune coloniale au cours des années cinquante.

Le régime municipal au Sénégal était à repenser. La municipalité se réclamait de textes non promulgués ou remettait en cause l'interprétation des textes en vigueur; les ressources et les charges n'étaient pas adaptées. Il suffit d'examiner l'aide financière accordée à la commune pour se rendre compte qu'elle ne vivait pratiquement que des subventions du Territoire. Les subventions venaient combler le déficit global du budget. Ce sont les charges, que le décret du 3 janvier 1946 ne permettait pas de définir, qui ne pouvaient être appliquées, faute de textes.

Si l'on s'en tient aux chiffres globaux donnés par le tableau n° 11, ce qui frappe à leur lecture, c'est la balance des recettes et des dépenses qui se solde par un excédent de recettes (1947-1953). On serait tenté de croire que la situation de la commune de Rufisque allait en s'améliorant. Il n'en est rien. Quant il était pourvu aux dépenses les plus urgentes, le gouverneur, usant des pouvoirs qui lui étaient conservés, réduisait ou rejetait les crédits affectés par le conseil municipal aux dépenses facultatives et le budget municipal était réglé sans déficit, ce qui ne voulait pas dire que toutes les dépenses utiles avaient été faites ou qu'il avait été satisfait à tous les besoins communaux.

Le régime établi par le décret de 1946 n'avait pas donné satisfaction. Ce décret s'était borné à étendre aux communes de plein exercice du Sénégal un certain nombre de textes applicables aux communes métropolitaines, le principal étant la loi de 1884, posant ainsi le principe de l'assimilation du régime des communes du Sénégal et des communes de la Métropole. Cette assimilation avait été trop rigoureuse et appliquée par des administrateurs renommés pour leur zèle gouvernemental. Car, en étendant sans retouches notables la loi de 1884 aux communes du Sénégal, on leur imposait, en principe tout au moins, les charges qui incombaient aux communes métropolitaines et que celles-ci ne pouvaient équilibrer que par le jeu compliqué de ristournes et de subventions, provenant de l'Etat ou des caisses intercommunales ou interdépartementales. Les ressources des communes sénégalaises étaient très restreintes depuis la suppression de l'octroi de mer en 1942; les limites de la fiscalité étaient vite atteintes. L'organisation des finances locales était complexe et inefficace; sa complexité tenait en grande partie à son évolution historique.

L'administration insistait sur l'insuffisance et les difficultés de recouvrement, la pléthore du personnel ouvrier permanent pour les travaux occasionnels, l'inexécution d'une fraction du budget, la crise permanente de la trésorerie. Le maire de Rufisque expliquait ses malheurs financiers par les subventions inscrites au budget communal et non versées et l'insuffisance des ressources servies à la commune. Paradoxalement c'est sous la IV^{ème} République qui l'avait appelée de tout son vœu que l'institution communale déclinait au Sénégal.

C'est en ce sens que se comprend l'intervention prépondérante des budgets externes après la seconde guerre mondiale.

CHAPITRE IX. EQUIPEMENT-AMENAGEMENT ET INDIFFERENCE MUNICIPALE (1946-1964)

L'absence d'aménagement du système d'imposition pratiqué eut pour conséquence la diminution des dépenses de matériel et de travaux. Les subventions allouées à la commune pour des travaux (fonds de concours) permettaient d'obtenir des ressources de trésorerie pour payer salaires et factures. Les principaux bailleurs de fonds pour l'équipement de l'espace rufisquois furent le F.I.D.E.S. (Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social) et le budget général.

I. L'ACTION DU F.I.D.E.S.(1947-1957)

L'effort principal sous le Premier Plan du F.I.D.E.S. (1947-1952) avait porté sur l'infrastructure, l'équipement public ¹ parce qu'il conditionnait :

- le maintien du rythme de la production,
- tout accroissement de cette production.

Un accroissement important de la production exportable et le ravitaillement métropolitain supposaient l'amélioration ou la création de moyens de production correspondants. La réalisation de ce plan d'équipement se trouvait conditionnée par la solution de trois problèmes fondamentaux : organiser des services techniques importants et étoffés, mettre en place des entreprises puissantes et capables de réaliser les travaux, exploiter et fabriquer sur place les matériaux.

C'est à cet effet qu'avait été créé le B.C.E.O.M. (Bureau Central d'Etudes pour les Equipements d'Outre-Mer) en application de la loi du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution des plans d'équipement et de développement des Territoires relevant du ministère de la F.O.M. L'objet du B.C.E.O.M. était d'apporter au ministère de la

¹ 50 % pour les voies de communication, 20 % pour l'équipement social, 12 % pour la production agricole, l'élevage et l'hydraulique, 11 % pour la production minière et industrielle. Les crédits consacrés à cette fin entre 1947 et 1952 étaient évalués à 372 milliards. Service des Archives Economiques et Financières (S.A.E.F.), B33532. *Commission d'Etudes et de Coordination des Plans de Modernisation des T.O.M., rapport général.*

F.O.M., aux collectivités locales et aux organismes publics mixtes et privés appelés à concourir à l'exécution des plans de développement économique et social sa collaboration pour les études des équipements entrant dans le cadre desdits plans et d'une façon générale d'assurer pour leur compte et à leur demande toutes les missions techniques tendant à l'aboutissement des projets. En raison des délais qu'avait exigés sa mise en place (3 ans), le B.C.E.O.M. n'eut aucune incidence sur l'exécution du Premier Plan. Il commença à travailler effectivement en 1950 et contribua surtout à la préparation des projets du Deuxième Plan quadriennal. Son personnel était principalement choisi parmi d'anciens ingénieurs des travaux publics qui avaient quitté le ministère de la F.O.M. En revanche, le B.C.E.O.M. ne réussit pas à recruter du personnel parmi les Ponts et Chaussées de la Métropole, probablement faute de lui obtenir de suffisantes garanties de stabilité, ou dans le secteur privé.

Il avait manqué surtout une connaissance précise des difficultés et une volonté de les surmonter assortie d'un pouvoir de prendre les mesures nécessaires, les problèmes de personnel n'ayant jamais été "pensés" dans leur ensemble ni par les services techniques peu étoffés, ni par la direction du Personnel qui s'était cantonnée dans la gestion des cadres généraux et une tutelle lointaine des autres cadres inspirée par le souci majeur de calquer les statuts locaux sur ceux de la Métropole. Les ressources étaient disproportionnées par rapport au personnel d'exécution en service. Pour inciter les cadres à s'expatrier, il leur était proposé une rémunération en rapport avec le service outre-mer ; il en résultait un relèvement des soldes et des avantages accessoires dont l'incidence sur les budgets locaux était d'autant plus lourde qu'il était devenue nécessaire pour des raisons de politique d'en faire bénéficier au moins partiellement les autochtones. Le rassemblement préalable des moyens humains, matériels et financiers était une condition nécessaire mais non suffisante à la mise en oeuvre du Plan, si elle n'était pas accompagnée d'une réforme législative et réglementaire.

Il suffit d'invoquer l'incidence du régime fiscal et social sur les investissements privés, du statut des fonctionnaires et du régime des rémunérations sur l'équilibre budgétaire et par voie de conséquence les investissements publics, du régime foncier sur la construction immobilière, du régime domanial et municipal sur la gestion des ouvrages publics, du régime monétaire sur la situation économique et financière,...

Les études préliminaires étaient en général insuffisantes pour trois raisons essentielles:

- la connaissance incomplète des données locales,
- le petit nombre des experts qualifiés,
- l'incompétence générale de l'administration pour tout ce qui concerne

l'exploitation des ouvrages et des entreprises.

Aussi le Premier Plan fut celui des travaux spectaculaires et onéreux confiés à de grosses entreprises métropolitaines attirées outre-mer par la masse des crédits disponibles ou escomptés. Les commandes massives des matériels les plus modernes furent un autre moyen d'employer des disponibilités, d'autant plus que les principes directeurs du Plan mettaient l'accent sur l'intérêt primordial de la mécanisation pour remédier à la pénurie de main-d'oeuvre.

Le virage, voire la reconversion, adopté par le Deuxième Plan (1953-1957) ne s'était pas seulement imposé pour des raisons d'ordre financier (les finances métropolitaines et locales s'étaient considérablement détériorées) qui tenaient à l'évolution des budgets publics locaux. Il paraissait nécessaire pour des motifs d'ordre économique. Les projets d'entreprises de production risquaient de se trouver compromis si l'essentiel des ressources du F.I.D.E.S. et de la C.C.F.O.M. continuaient d'être absorbées par des programmes de travaux publics sans lien direct avec les possibilités économiques du Territoire. Un large accroissement des productions était aussi nécessaire à l'élévation du niveau de vie qu'à l'assainissement de sa situation financière et à l'amélioration de ses échanges extérieurs gravement déséquilibrés. Le maintien du système en vigueur aboutissait à augmenter chaque année l'endettement des Territoires. En réalité, le Trésor métropolitain répugnait à se rembourser à lui-même les prêts qu'il avait consentis pour l'équipement des T.O.M. par l'entremise de la C.C.F.O.M. La prolongation de ce régime de prêts automatiques semblait d'autant moins admissible que la productivité des programmes financiers restait très insuffisante.

Dès 1948, l'Inspection de la F.O.M. avait mis en doute l'utilité et la rentabilité de certaines entreprises du Premier Plan. Les missions d'inspection de 1950-1951 eurent comme objectif principal de dresser l'inventaire des réalisations du Plan.

A partir de 1952, de nouvelles préoccupations se firent jour avec la fin du boom des matières premières qui mit en évidence le contraste entre la stagnation des exportations et l'accroissement rapide des charges budgétaires sous la triple influence du développement de l'appareil administratif, de la revalorisation des traitements et de l'incidence financière des réalisations du Plan. Le Deuxième Plan F.I.D.E.S. (1953-1957) s'ouvrit sous le signe de la priorité aux investissements immédiatement productifs et plus certainement rentables. La place prépondérante donnée au cours du Premier aux grands travaux publics s'était exercée au détriment des actions intéressant directement les secteurs productifs, d'autant plus qu'un certain nombre de travaux, notamment routiers, d'un prix de revient parfois très élevé pour une utilité économique discutable n'avaient apporté que des améliorations très limitées aux conditions générales de production souvent déclinantes. Dans le même temps, le Territoire du Sénégal alourdissait considérablement son appareil administratif. Le résultat avait été la mise à la charge du Sénégal de frais supplémentaires d'entretien et de fonctionnement considérables que n'était pas venue compenser une expansion parallèle de l'économie locale. Plus encore que l'amélioration de la situation du territoire, le Deuxième Plan, tout en poursuivant les investissements de caractère social, subordonnait les questions d'infrastructure à la production c'est-à-dire de façon plus précise les actions concernant l'infrastructure seraient retenues dans la mesure où elles auraient une action directe sur la production, son accroissement, sa valorisation ou la réduction des prix de revient. Il importait enfin de combler l'écart entre populations urbaines et populations rurales en portant une attention toute particulière aux investissements intéressant la campagne.

A la fin du Premier Plan F.I.D.E.S., l'économie du Territoire du Sénégal et d'une manière générale des T.O.M. s'était trouvée aux prises avec de grandes difficultés: déclin des cultures vivrières, suite à l'appel de main d'oeuvre provoqué par les investissements concentrés dans les villes; baisse de la qualité des produits d'exportation, état critique des industries locales écrasées par les charges fiscales, déficit général des budgets conjugué avec l'accroissement des dettes publiques en sont les principaux aspects.

Rufisque n'échappa point aux diverses orientations du F.I.D.E.S. (tableau n ° 58). L'exemple rufisquois apporte une nuance importante à l'intérieur de l'aménagement de la presqu'île du Cap-Vert. Ce programme confié au S.T.A.G.D. (Schéma Temporaire d'Aménagement du Plus Grand Dakar) sur budget F.I.D.E.S. englobait Rufisque et dans une certaine mesure Thiès (électrification) mais se résumait à Dakar: sur 1,479 milliard de francs CFA de crédits entre 1949 et 1952, la part de Rufisque constituait une portion infime.

Les investissements du F.I.D.E.S. connaissent deux destinations entre 1947 et 1955²:

- l'infrastructure (communications routières et télécommunications) avec 93,31 % des dépenses totales: route suburbaine Rufisque-Bargny (57.586.372 francs) pour aménager cette infrastructure dont les travaux avaient démarré dans les années vingt et avaient aussi bénéficié d'un financement du Fonds d'Emprunt en 1944; station fédérale radioélectrique: 114.881.000 francs (62,15 % des dépenses);

- l'enseignement (6,6 % des dépenses soit 12.313.203 francs). Au cours du Premier Plan, l'Ecole Normale W. Ponty (3.980.954 francs) et l'Ecole Normale des Jeunes Filles (532.249 francs) reçoivent des crédits pour travaux d'extension. A partir de 1950, l'ouverture progressive de Cours et d'Ecole Normale dans chaque territoire avaient rendu caduque la vocation interterritoriale de tels établissements. Tous les élèves qui fréquentaient

² Les chiffres sont exprimés en franc CFA.

Tableau 58: LES INVESTISSEMENTS PUBLICS URBAINS SUR FINANCEMENT EXTERNE
Les interventions du FIDES à Rufisque (1947-1955) (en francs CFA courants)

1947-1948	8.325.313.
1948-1949	7.130.320
1949-1950	12.299.742
1950-1951	39.111.419
1951-1952	46.962.577
1952-1953	48.521.704
1953-1954	8.795.000
1954-1955	13.664.500
Total	184.830.575

Source: Plan de développement économique et social, FIDES (1947-1955),
 comptes administratifs des programmes exécutés du 1er juillet 1947 au 30 juin 1955.

LES SECTEURS D'INTERVENTION DU F.I.D.E.S. (1947-1955) (en francs CFA courants)

	1947-1948	1948-1949	1949-1950	1950-1951	1951-1952	1952-1953	1953-1954	1954-1955	Total (ligne)
Route Ruf.-Bargny	5.862.467	5.212.820	6.641.385	30.360.419	8.423.577	1.021.704			57.586.372
Ecole Norm. J. Filles	532.249								532.249
Ecole Norm. W. Ponty	1.930.597	1.912.500	137.857						3.980.954
Ecole de Pêche			5.520.500				165.000	2.114.500	7.800.000
Stat. Féd. Radio.				8.751.000	38.500.000	47.500.000	8.630.000	11.500.000	114.881.000
Total (colonne)	8.325.313	7.130.320	12.299.742	39.111.419	46.962.577	48.521.704	8.795.000	13.664.500	184.830.575

Source: Plan de développement économique et social, FIDES (1947-1955),
 comptes administratifs des programmes exécutés du 1er juillet 1947 au 30 juin 1955.

ces institutions étaient boursiers et liés par un engagement décennal. Les Cours Normaux assuraient en plus de la préparation au Brevet Élémentaire une formation pédagogique; les Ecoles Normales recevaient des élèves ayant achevé le premier cycle et donnaient un enseignement de second cycle moderne avec préparation au Baccalauréat et année supplémentaire pour formation pédagogique. L'Ecole d'Apprentissage Maritime de Rufisque (appelée aussi Ecole de Pêche) voit démarrer ses travaux d'extension en 1949 (5.520.000 francs) ensuite interrompus pour reprendre entre 1953 et 1955 (10.007.000 francs). Créée par arrêté du 13 octobre 1941, l'Ecole comptait à ses débuts 20 élèves de 16 à 20 ans qui recevaient une formation générale et une formation professionnelle: préparation et entretien des engins, cours de navigation, études des bancs, pratique de la pêche, conservation des poissons³.

Les crédits consacrés à l'enseignement technique par le F.I.D.E.S. étaient faibles. Ils avaient servi à réaliser deux types d'établissement: les collèges techniques et les centres d'apprentissage. La désaffection des africains pour l'enseignement technique et la préférence marquée par les diplômés techniques pour les emplois administratifs dénotaient un manque de débouchés certains et rémunérateurs qui n'étaient possibles que grâce à une meilleure liaison avec les employeurs et une orientation des études plus étroitement adaptée aux besoins locaux. Les effectifs de l'enseignement technique de l'A.O.F. se chiffraient en 1952 à 13.379 élèves dont 3561 filles; la part du Sénégal était de 1.069 garçons et 194 filles. Le Territoire consacra 17,4 et 21,4 % de son budget aux dépenses d'enseignement en 1952 et 1953⁴.

Sous le Premier Plan F.I.D.E.S., les projets réalisés au Sénégal étaient les internats de Van Vollenhoven et Delafosse, le Collège Technique de Saint-Louis, le Cours Normal de Mbour, l'externat et les ateliers du Collège d'Industrie de Dakar. L'Institut des Hautes Etudes de Dakar connaissait un début de réalisation⁵.

³ CARAN 2G 41-19 200 mi 1828. Circonscription de Dakar et Dépendances. *rapport sur le fonctionnement des différents services de la Circonscription 1941*.

⁴ *Bulletin de l'Inspection Générale de l'Enseignement et de la Jeunesse du Ministère de la F.O.M. Enseignement outre-mer, décembre 1952, p. 43.*

⁵ CARAN 2G 53-163 200 mi 1987. A.O.F., Direction Générale des Travaux Publics, S.T.A.G.D., *compte-rendu de 1953, travaux sur F.I.D.E.S.*

Le F.I.D.E.S. n'intervint pas à Rufisque dans l'habitat laissé à la charge du budget général.

II. LE BUDGET GENERAL ET LA QUESTION DU LOGEMENT ⁶

Le problème de l'habitat se posait de façon urgente dans la plupart des agglomérations du Sénégal. Si la question de l'habitat européen était résolue, les besoins étant satisfaits au fur et à mesure de leur apparition, le niveau de l'habitat autochtone par contre demeurait médiocre. Si les organismes publics et les entreprises privées n'avaient pas hésité à faire de sérieux efforts pour régler la question du logement de leur personnel européen, elles n'avaient pas toujours eu la volonté de faire de même à l'égard de la plus grande partie de leur personnel autochtone.

Le budget général marquait plutôt sa présence dans le domaine de l'habitat après 1945: 28.629.838 francs CFA de dépenses entre 1948 et 1955 soit 78,65 % de ces investissements totaux d'après-guerre (36.399.786 francs CFA). La construction des logements prend toute son ampleur à partir de 1952 avec la construction de la Cité Radio: 18.993.076 francs CFA soit 66 % des dépenses de construction entre 1948 et 1955 (78 % des dépenses entre 1952 et 1955). L'autre volet de construction est celui des logements de l'Imprimerie entre 1948 et 1952. (9.636.762 francs CFA).

La solution d'un habitat pour fonctionnaire africains ne répondait pas seulement à des impératifs sociaux. Elle présentait un intérêt majeur tant au point de vue politique qu'au point de vue économique. Ces fonctionnaires consacraient une part importante de leurs salaires pour se loger. Or le niveau de loyers permettait d'assurer la rentabilité des constructions et les intéressés semblaient disponibles à consentir un effort pécuniaire important pour se loger dans des conditions décentes. La possibilité de se procurer un tel logement était en outre une garantie sociale et politique.

⁶ Sur la question de l'habitat public à Dakar après 1945. cf. DANFAKHA P. W., 1990, *Equipement public...*, *op. cit.*, pp. 211-267. Du même auteur, 1992, "Habitat au Sénégal: Dakar et Saint-Louis", pp. 117-130 in DULUCQ S. et GOERG O., *op. cit.* Sur les autres villes de l'A.O.F., voir DULUCQ S. et GOERG O., 1992, *op. cit.*

Enseignement (3.279.983 francs courants), urbanisme (2.989.965 francs) et administration (1.500.000 francs) regroupaient 21 % des dépenses totales du budget de l'A.O.F. entre 1948 et 1957:

- administration: atelier de reliure à l'Imprimerie du Gouvernement Général en 1948,
- urbanisme: travaux de protection de Rufisque en 1952 suite aux inondations des 4 et 5 octobre 1951 (aménagement du canal de ceinture),
- construction d'un hangar métallique à l'Ecole Normale W. Ponty en 1957.

Une constante se dégageait au sortir de cet examen des interventions extérieures dans la commune de Rufisque après 1945: les investissements étaient marginaux voire discriminatoires. Il fallait d'abord bâtir des capitales dans chaque territoire. Il était demandé aux communes de participer à la politique d'habitat ⁷, ce dont elles ne s'acquittaient pas, sauf sur avances de la C.C.F.O.M.

Au-delà du fait que Rufisque n'en bénéficia pas, les pratiques et les priorités du moment rendaient la gestion municipale laborieuse.

⁷ La municipalité de Rufisque s'était lancée au début des années vingt dans un programme d'habitations à bon marché. L'entreprise eut suite à un conflit avec la tutelle. Cf. chapitre II *supra*.

III. PARTICIPE-ACTION OU PARTICIPE-PASSION? LE CONSEIL MUNICIPAL ET LA VILLE

A. Les chemins du pouvoir⁸: la commune, organisme administratif à gérer ou position politique à conquérir?

Le retour de Maurice Gueye à la tête du conseil municipal de Rufisque, suite aux élections du 5 juillet, 1945 ouvrit une longue période d'"instabilité" municipale qui s'acheva avec la suppression de la commune par décret du 19 janvier 1964.

Assimilé *lebu*⁹, s'appuyant sur les notables dont il partageait les idées et les revendications, Maurice Gueye oeuvra à la satisfaction de leurs intérêts. Ni le mouvement oppositionnel (S.F.I.O. après 1953, P.A.I.), ni l'émergence des intellectuels rufisquois dont Ousmane Socé Diop et Abdoulaye Sadjji étaient les principaux représentants ne réussit à prendre l'ascendance sur Maurice Gueye. La mairie devint un enjeu pour s'assurer une solide base électorale et un lieu de ressources pour répondre aux demandes de ses appuis traditionnels. Cette logique du comportement accumulation-redistribution se repère dans plusieurs secteurs du fonctionnement municipal.

- immatriculation de terres et installation de nouveaux immigrants non-*lebu* (Wolof, Serer, Bambara, Toucouleur)

Depuis la loi de 1946 certaines catégories de Sénégalais étaient électrices. Ces immigrants avaient créé de nouveaux quartiers qui ne se mêlaient pas aux quartiers *lebu*. La mission Chovard (juin 1951) avait demandé l'aliénation d'une partie des terrains communaux bâtis ou non bâtis, non indispensables au fonctionnement des services et qui demeuraient improductifs (cf. Annexes, *Liste des propriétés communales en 1954*). Cette aliénation était rendue nécessaire par l'insuffisance des ressources communales. La demande fut réitérée par la

⁸ Sur l'évolution politique de la ville de Rufisque de 1945 à 1964, je renvoie à deux études importantes effectuées à l'Université de Dakar: MBAYE C.T., 1982. *La vie politique à Rufisque de 1958 à 1964*. Mémoire de maîtrise, 87 p.; THIAM I., 1983. *La vie politique à Rufisque de 1945 à 1958*. Mémoire de maîtrise, 100 p.

⁹ Maurice Gueye a laissé le souvenir d'un excellent lutteur et danseur.

mission Cauet de février 1954. La lenteur de la procédure d'aliénation n'avait pas empêché la tutelle d'imposer à la municipalité de gager ses dépenses sur des recettes purement fictives. La vente d'une partie du domaine communal était inscrite au budget additionnel de 1953 pour un montant de 2 millions de francs courants ¹⁰ et au budget primitif de 1954 pour un montant de 7 millions de francs ¹¹.

Maurice Gueye passa outre de telles recommandations. En août 1952, la commune avait obtenu un emprunt de 35 millions de la B.A.O. pour l'acquisition de l'immeuble de la S.O.F.A.C. (Société Franco-Africaine de Conserves) d'une superficie de 8400 m² ¹², remboursable en 4 ans (8.750.000 francs par an). La première annuité fut assurée par le territoire et non la commune. Cédé d'abord aux pompiers ¹³, l'immeuble fut ensuite aliéné par la commune, incapable de payer, au territoire par délibération du 14 novembre 1953. On peut finalement discuter sur l'opportunité d'une telle opération coûteuse pour le contribuable rufisquois qui allait rembourser l'emprunt. L'aspect financier aurait dû faire renoncer à l'opération. Cette question financière avait été bien soulevée par certains conseillers municipaux, mais de manière habile. Il avait toujours été envisagé, comme on peut le constater dans les procès-verbaux des délibérations, qu'un autre budget ferait les frais de l'achat, à charge pour lui de se retourner ensuite contre la commune. Après l'abandon de l'idée d'une caserne (le personnel du service incendie n'était constitué que de 6 pompiers) et le renoncement de la commune, il était envisagé d'aménager l'immeuble pour divers services: 18 salles de classe (60 % des enfants en âge de scolarité à Rufisque étaient dans la rue), logements pour le personnel enseignant, le personnel de lutte contre l'incendie, un gymnase pour élèves et associations sportives d'un coût de 35 millions.

¹⁰ ANSOM, Affaires Politiques, c. 2118 d. 1, *Budget additionnel de la commune de Rufisque, 1953*.

¹¹ ANS, 3G4-1, commune de Rufisque. *budget primitif, 1954*.

¹² ANS, 3D, Commune de Rufisque. *Extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 21 août 1952*. Approuvé par l'Assemblée Territoriale le 15 mai 1953 et le ministre de la F.O.M. le 10 juillet 1953. Voir aussi ANSOM POM 182, *Le Phare du Sénégal journal bimensuel de défense des intérêts du territoire* (journal d'opposition animé par Ousmane Socé Diop), n° 7 du 16 octobre 1952.

¹³ Il n'existait pas de service de pompiers à Rufisque (caserne). Or la commune se singularisait par la récurrence des incendies, signe de la promiscuité et du nombre élevé de taudis dans les quartiers périphériques non lotis.

- octroi d'emplois municipaux

"Si j'étais maire et que les ressources de ma commune ne me permettent pas d'engager des frais d'une importance d'utilité publique, je m'abstiendrais d'engager du personnel inutile et surtout prendre un certain individu qui ne peut justifier aucune qualité professionnelle comme inspecteur général des travaux communaux, un sans profession pour un chef d'atelier, un menuisier comme chef électricien (...) avec des soldes défiant toute imagination." ¹⁴

Ainsi s'exprimait l'imprimeur Baba Gueye dans le deuxième numéro de son journal, *La Vérité*. En 1948, le salaire du secrétaire municipal dépassait 50.000 francs ¹⁵.

"Le rôle du conseil municipal consiste à pistonner tel neveu ou tel cousin, à occuper dans la mairie ou dans un service qui en émane un emploi facile mais combien lucratif, usurpé au mérite." ¹⁶.

En 1952, un numéro du *Phare* rapporte que l'inspecteur de police contractuel Fabandiou Mané, agent électoral de Maurice Gueye, avait versé un pourboire de 5000 francs à un responsable B.D.S. de Rufisque pour se faire admettre dans le cadre de la police ¹⁷. L'histoire ne dit pas ce qu'il aurait versé pour le renouvellement de son contrat et de son

¹⁴ ANSOM POM 163, *La Vérité, organe créé pour la défense des intérêts de l'Afrique*, n° 2 du 21 août 1947. Le premier numéro paraît le 11 juillet 1947.

¹⁵ *La Vérité*, n° 16 d'août 1948.

¹⁶ *La Vérité*, op. cit., n° 18 d'octobre 1948.

¹⁷ *Le Phare*, n° 1 du 15 juillet 1952.

intégration dans le cadre de l'administration générale. L'ascension de Lamine Gueye Joseph, fils du maire, illustre ce phénomène de passe-droit. Président de l'association "La Sainte Jeunesse"¹⁸, il avait exercé ou cumulé les fonctions de chef du bureau municipal, de chef du service du Ravitaillement (secteur-clé pour se tailler une clientèle), de secrétaire général municipal et de chef de cabinet du maire¹⁹. Il était considéré comme le *Dauphin* de Maurice Gueye; sa solde mensuelle s'élevait à 75.000 francs par mois en 1952 soit 900.000 francs par an et passait à 90.000 francs par mois en 1953²⁰.

- bourses d'études pour les enfants des notables

Petit Kane, publiciste dans *La Vérité* écrivait dans la première livraison de l'organe:

"Si j'étais maire (...), je supprimerais toutes les bourses qui seraient accordées uniquement aux enfants des vieux politiciens ou de ceux qui donneraient le bougnat."²¹

Cette appréciation est confirmée par un avertissement du haut-commissaire de l'A.O.F. aux gouverneurs des colonies leur demandant "de fixer des critères d'attribution des bourses. Les méthodes d'attribution présentes ont débouché sur l'envoi de trop d'élèves médiocres en France."²²

¹⁸ regroupant les jeunes catholiques de la ville.

¹⁹ Par un de ses fils, j'ai cherché à le rencontrer. En vain

²⁰ Dans le cadre de la réorganisation de la commune du Grand Dakar en 1964, Lamine Gueye Joseph, chef de bureau de 1ère classe du cadre municipal sera nommé, par décret présidentiel, Délégué du gouverneur au deuxième arrondissement (Médina) Voir *Dakar-Matin* du 13 mars 1964.

²¹ Le terme de *bougnat* n'est pas à saisir dans sa signification française (marchand de charbon). En wolof et dans le contexte qui nous occupe il prend le sens de pourboire dans l'attente d'un service.

²² ANS, 3D 1, *Bourses et aides (1947-1951)*. Cité par DIOUF M., 1989. "Identité ethnique et vie politique municipale. Les *Lebu* de Rufisque (1945-1960)" pp. 283-302 in CHRETIEN J.P., PRUNIER G., *Les ethnies ont une histoire*, 435 p.

- marchés pour les entreprises favorables au maire.

En 1952, Maurice Gueye procéda à une réquisition massive et abusive de terrains sur les propriétés foncières de Bargny-Guedj, en faveur de Cyrille Gaziello pour l'exploitation minière (sables titanifères). Des ristournes occultes lui avaient certainement été consenties. Guibril Gueye, conseiller territorial S.F.I.O., adressa une lettre au gouverneur du Sénégal pour faire opposition en la matière ²².

- nomination de chefs de quartiers et de villages

Une controverse éclata en août 1952 à propos de la nomination par Maurice Gueye de chefs de villages, de quartiers de la collectivité et du maire indigène de Bargny. Cette tension fut longuement relatée dans les colonnes du *Phare* et de *La Voix de Rufisque* (organe de presse dont Maurice Gueye était le directeur politique).

L'intrusion des préoccupations électorales dans les rouages de l'administration municipale et la complaisance firent que le recrutement des agents municipaux laissait à désirer. La municipalité réservait de préférence sa sollicitude aux quartiers qui "votaient bien". Tel ou tel aspect de la vie communale avait de fortes chances d'être traité non par le degré d'urgence ou le caractère de nécessité qu'il présentait mais bien par le loyalisme politique des bénéficiaires. Lors des inondations des 4 et 5 octobre 1951, deux mandats de 151.000 et 346.500 francs courants destinés aux sinistrés avaient fait l'objet de malversations ou de choix sélectif des ayant-droits. Les inondations d'août 1954 dans les quartiers de Diamaguene, Santiaba et Bargny-Mbot entraînèrent une aide d'urgence du budget local de 250.000 francs et un programme d'installation de canalisations d'un montant de 10 millions de francs pour 1955 sur budgets local et général. La Mutuelle municipale, caisse d'entraide créée en 1943, servit à financer la politique de Maurice Gueye.

²² *Le Phare*, n° 1, op. cit.

La Vérité et *Le Phare du Sénégal* se faisaient largement l'écho des irrégularités de gestion (cf. Annexes, *Jeu de mots, jeu de vilains. Presse rufisquoise, morceaux choisis*). Si les exemples ci-dessus, émanant de journaux hostiles à l'équipe municipale mauriciste, sont à prendre parfois avec circonspection, ils ont le mérite de souligner l'état de délabrement avancé du fonctionnement municipal des années de l'après-1945.

Cette politisation effrénée de la municipalité, notamment les procédés de fidélisation du personnel, avait été rendue possible par la politique de subventions tous azimuts du budget local à partir de 1947. Les difficultés budgétaires de la colonie et la fin des subventions à partir de 1954 n'induisirent pas un recul de l'influence de Maurice Gueye dans la municipalité. Le relais avait été assuré d'une certaine manière par l'Assemblée Territoriale qui disposait de pouvoirs importants et faisait des communes un outil politique à la discrétion du parti B.D.S. majoritaire après les élections du 17 juin 1951, le rouage d'une machine électorale. Autant la commune de Rufisque bénéficiait de ses largesses, autant Dakar et Saint-Louis, restées S.F.I.O., faisaient l'objet de discrimination partisane. Dans une correspondance adressée au haut-commissaire de l'A.O.F. datée du 12 juin 1953, Lamine Gueye, maire de Dakar, se plaignit des ressources délibérément amoindries par l'Assemblée Territoriale pour des considérations d'ordre politique et qui conduisaient à une action permanente d'étranglement ²⁴. L'exercice de la tutelle consistait à satisfaire un appétit de pouvoir. La gestion communale était devenue indissociable du jeu politique.

Par son enracinement local, Maurice Gueye donnait une dimension nouvelle à la municipalité comme étape et indicateur important de la compétition politique nationale.

Mais l'homme politique rufisquois ne chercha pas à se tailler une carrure nationale. La mairie lui servit de point d'ancrage, mais jamais de tremplin. Cette attitude est constante chez l'ex-employé de la Société Indigène de Prévoyance de Diourbel. La seule candidature d'importance "nationale" qui lui soit connue, avant son investiture par le B.D.S. aux élections

²⁴ ANSOM, Affaires Politiques, c. 2118 d. 1, *Budgets de Dakar et de Rufisque (1952-1954)*.

cantonales du 30 mars 1952, datait de 1928 où il fut prêté au maire de Rufisque l'intention de se présenter contre Blaise Diagne aux élections législatives. Finalement, il ne s'agissait que d'une rumeur. En 1952, le Bureau Politique du B.D.S. n'avait pas hésité à se séparer des leaders "locaux" (Babacar Ndiaye et Amadou Gabin Gueye) pour maintenir les acquis du parti à Rufisque.

En dehors des moyens "légaux" dont il disposait, Maurice Gueye s'appuya sur d'autres tels la violence, la fraude et la répression, notamment, avec l'assentiment de l'administration. Les nombreuses réactions du principal journal d'opposition, *Le Phare*, en disent long sur le "bon usage" que le magistrat municipal fit de ses amitiés et complicités au sein de l'autorité de tutelle, notamment en matière d'organisation, de déroulement et d'issue des scrutins. Le commissaire de police de Rufisque, Gachet-Mauroz, exécutait sans hésitation ni murmure tous les ordres que lui donnait le maire, par exemple la mutation d'agents de police qui se faisaient remarquer par leur indifférence politique. Lors d'un meeting électoral tenu par le B.D.S., à la salle des Fêtes le 8 avril 1953, Maurice Gueye, s'adressant aux ouvriers municipaux se serait écrié:

"Vous avez à défendre votre emploi et votre situation personnelle. Ceci étant capital pour vous, tous les moyens sont bons pour emporter la bataille électorale. Divorcez d'avec vos femmes, renvoyez vos enfants de vos domiciles s'ils sont contre ma politique. Frappez vos adversaires, tuez-les même s'il le faut, j'en prends la responsabilité en accord avec le Député Senghor. Vous ne courez aucun risque. Nos amis responsables de la tuerie de MBoss, lors des élections cantonales, n'ont jamais été inquiétés par la justice" ²⁵

²⁵ Cité par *Le Phare* n° 19 du 16 avril 1953 (journal d'opposition).

Après les municipales du 26 avril 1953, tous les agents de police hostiles à Maurice Gueye avaient été mutés à Dakar. Des menaces de mutation, de sanctions et de révocation planèrent sur d'autres fonctionnaires (P.T.T., T.P., enseignement) qui avaient osé voter contre sa liste. Le délégué du gouverneur du Sénégal à Rufisque fut largement impliqué dans les pratiques de fraude des municipales de 1953 à Guendel et Dangou. La liste B.D.S. ne l'avait emporté que de 546 voix (5631 contre 5085 voix) sur la liste U.D.R.B. (Union Démocratique Rufisque-Bargny), coalition de la S.F.I.O. et de jeunes intellectuels rufisquois. Le scrutin ne fut annulé par le Conseil d'Etat qu'en... mai 1955. Auparavant, la Commission du Contentieux Administratif de l'A.O.F. avait rejeté la requête introduite auprès de son instance par l'U.D.R.B. pour l'annulation de l'élection de Maurice Gueye. Ce dernier lors d'une réunion au Jardin Public le 16 juin 1953 ne cachait plus les soutiens dont il avait bénéficié. Il aurait déclaré:

"Je demande à tous mes électeurs de saluer le Délégué et le Commissaire de Police. Ce sont mes hommes. Ils m'ont beaucoup aidé dans cette affaire." ²⁶

La lutte pour le contrôle de la municipalité entre Maurice Gueye et Ousmane Socé Diop relégua au second plan la gestion municipale proprement dite.

Les arriérés à l'égard des fournisseurs privés et des collectivités publiques ²⁷, le non-paiement des soldes du personnel municipal et même sa compression ²⁸ n'affaiblirent pas le maire de Rufisque qui ne perdit pas l'essentiel de son électorat. Le soutien des notables qui

²⁶ *Le Phare* n° 21 du 1er juillet 1953.

²⁷ En septembre 1953, la Compagnie Générale des Eaux du Sénégal avait menacé de priver d'eau la commune qui lui était débitrice de 16 millions de francs. La cession d'eau aux particuliers par la commune avait rapporté 5,5 millions en 1951 et 5,1 millions en 1952. In *Le Phare* n° 23 de septembre 1953.

²⁸ 160 agents furent licenciés en 1953. Cf chapitre VIII, *supra*. Au moment de sa victoire aux municipales de 1953, le personnel municipal n'avait pas été payé depuis 4 mois. Voir THIAM I., 1982, *op. cit.* et DIOUF M., 1989, *op. cit.*, p. 299.

intervenait dans tous les secteurs de la vie sociale, l'appui du B.D.S. et de l'Assemblée Territoriale atténuait les rigueurs de la tutelle. Mais une des conséquences majeures de cette situation fut le peu d'intérêt accordé par les Rufisquois à la chose municipale. La municipalité resta impuissante lors des inondations d'octobre 1951 et d'août 1954; l'enseignement primaire laissait à désirer, faute de locaux. A la rentrée scolaire de 1952, les écoles de Fass et Tiawlen ne prirent pas de débutants; une centaine d'élèves était reçue au Groupe Scolaire Urbain et à l'école de Diokoul. Le problème de l'école fut un des problèmes les plus difficiles à résoudre de l'après-guerre et était fréquemment souligné dans les colonnes du journal local mauriciste, *La Voix de Rufisque* ²⁸. Les réalisations de la municipalité en 1952-53 se résumaient à l'édification de la Salle des Fêtes -qui fit l'objet de nombreux litiges. La Jeunesse Rufisquoise la boycottait depuis son inauguration, après le refus du Gouverneur du Sénégal d'un abattement de 50 % sur les tarifs. La "Jeunesse" reprochait aussi à la municipalité les faveurs importantes accordées à la "Sainte Agnès"-, à l'agrandissement de la Polyclinique, l'aménagement d'un terrain de basket et à des réfections à l'église de Rufisque et aux logements affectés aux instituteurs de Bargny²⁹.

Sous l'administration coloniale comme entre 1960 et 1963, un domaine de la vie communale envenime constamment les rapports de la tutelle avec le pouvoir municipal: ce sont les régies d'eau et d'électricité. Le mode d'exploitation de ces services avait fait l'objet de vives controverses entre les deux guerres. Eau et électricité passèrent périodiquement de la régie à la concession et vice-versa. Entre 1947 et 1964, ces services ne furent pas assurés correctement. Le service d'électricité était sous-exploité parce que la recherche de nouveaux utilisateurs n'était pas menée en toute connaissance de cause; les questions tarifaires étaient à peine abordées; les recettes recouvrées étaient faibles, irrégulières; les prix de revient des travaux exécutés élevés. Au début des années soixante, le bilan de la régie de l'eau et de l'électricité accusait dans toutes les communes du Sénégal un déficit croissant malgré des tentatives périodiques de réorganisation. En 1962-1963, Saint-Louis avait recouvré en recettes d'eau

²⁸ *La Voix*, n ° des 11 et 15 novembre 1952.

²⁹ *La Voix de Rufisque*, organe de défense des intérêts communaux, n ° 1 du 1er octobre 1952; *Le Phare*, n ° 15 du 16 février 1953.

30,709 millions de francs CFA et dépensé 55,9 millions ³⁰. La solution envisagée par les autorités sénégalaises était la concession des régies à des organismes spécialisés. L'idée n'était pas neuve; les différentes missions d'inspection sous la colonisation y avaient attaché du prix.

La résistance des autorités municipales à l'idée de concession des services municipaux est à replacer dans son contexte. Le système présentait trop d'avantages pour être abandonné. Le maire continuait à diriger une armée de chauffeurs, d'ouvriers spécialisés ³¹, de manoeuvres engagés parfois dans des activités extra-municipales et force électorale de premier ordre. Il faisait plus office de chef de service de travaux publics que de magistrat municipal. L'existence de services exploités en régie avait motivé la création d'ateliers, de garages, etc. dans lesquels étaient réparés le matériel roulant et différents engins utilisés pour leur fonctionnement. Les dépenses de personnel et de main d'oeuvre (graphiques n° 27 et 28) devinrent telles qu'il était impossible de pourvoir ce personnel et cette main d'oeuvre des matériaux nécessaires à l'exercice de leur travail. Cette question de la concession avait fait en 1951 l'objet d'un projet de la commission des T.O.M. à l'Assemblée Nationale. La disposition fut supprimée.

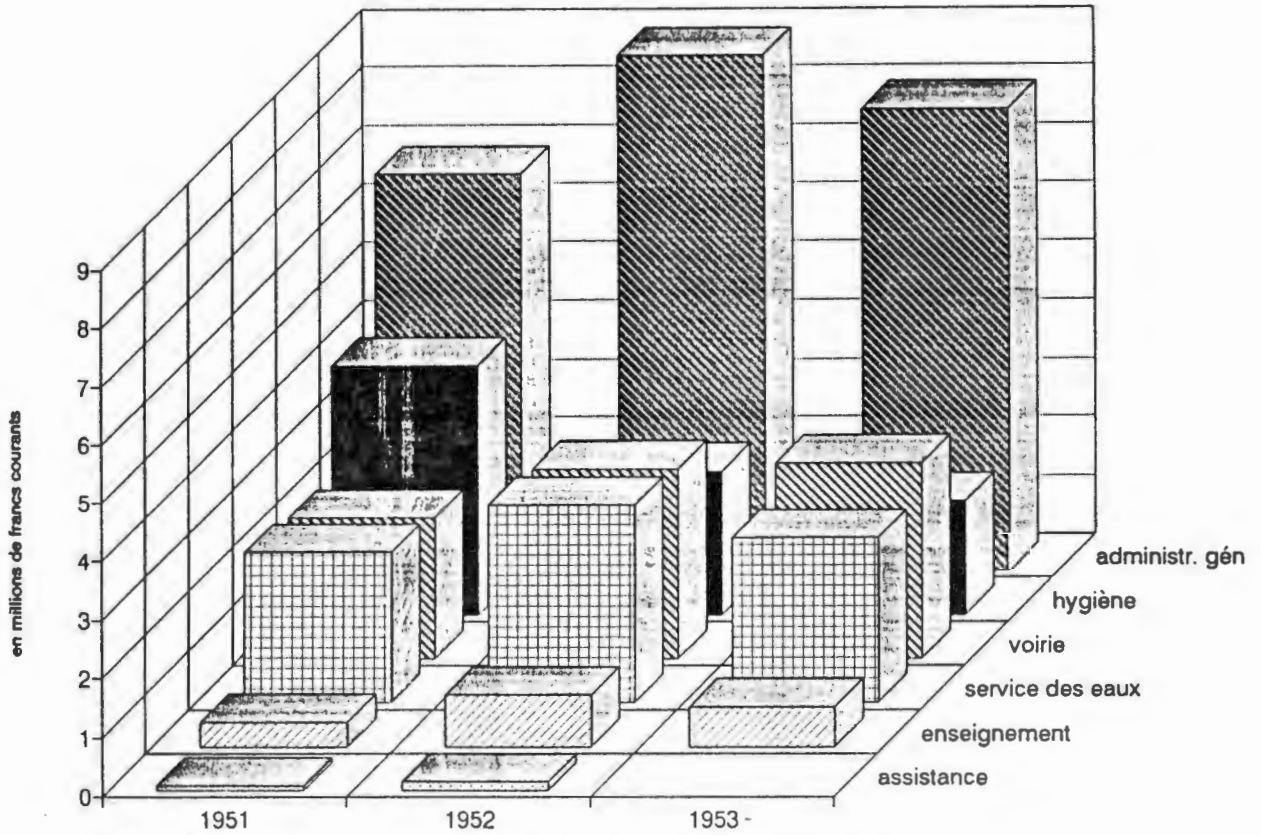
Maurice Gueye qui exploitait en régie le service de balayage et d'enlèvement des ordures fut la cible de la presse d'opposition qui rapportait périodiquement le mécontentement d'une partie de l'opinion publique.

Le libéralisme du décret du 3 janvier 1946 répondait davantage à des préoccupations politiques inspirées de la conférence de Brazzaville. L'expérience des communes de plein exercice confirmait cette opinion puisque la gestion de ces communes avait été si mauvaise qu'on aurait pu, au nom de l'efficacité, envisager la disparition de l'institution. La situation des communes de plein exercice (sentiment de lassitude?); il y eut peu de suspension d'édiles et de

³⁰ Conseil National de l'U.P.S. *Rapport sur les régies d'eau et d'électricité dans les communes, 12 juillet 1964.*

³¹ Le prix de revient de ce personnel pesait sur le budget communal.

GRAPHIQUE 27 DEPENSES DE PERSONNEL DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1951-1953)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1951-1953)

révocation ³², contrairement à la période d'entre-deux-guerres où les actes d'autorité étaient pratique courante (*cf.* chapitre III, *supra*).

B. L'impossible contrôle des *espaces d'imprévu*: de l'échec des missions d'inspection à la suppression de la commune de Rufisque (19 janvier 1964)

Deux missions d'inspection ont lieu à Rufisque en 1951 et 1954 -Chovard ³³ et Cauet³⁴- pour enquêter sur la situation financière de la commune. La question de l'endettement de la commune était à l'ordre du jour. En faisant apparaître des excédents à la clôture de chaque exercice, les subventions masquaient un important passif. Ces subventions avaient servi à combler la suppression de l'octroi en 1942 et le déficit budgétaire; les dépenses de travaux étaient sacrifiées. En 1951, Rufisque exécuta sur fonds de concours pour 12,887 millions francs de travaux neufs et grosses réparations; ces dépenses chutèrent en 1952 et s'élevèrent à 7, 343 millions. En 1953, la commune ne procéda à aucune dépense de ce genre ³⁵.

Le problème financier restait entier. Entre 1947 et 1953, l'endettement de la commune de Rufisque atteignit 123.758.222 francs CFA. Le passif était constitué par:

- les soldes du personnel des services municipaux, en raison de la crise permanente de la trésorerie qui entraînait des arrêts de plusieurs mois dans le paiement,

- les factures des entreprises et fournisseurs restées impayées pendant des mois, voire des années (Compagnie des Eaux, PTT, Imprimerie,...). Exemple: la taxe sur la consommation de l'eau et de l'électricité devait permettre d'amortir la dette contractée envers ces compagnies. Entre 1946 et 1950, les arriérés de la commune de Rufisque à la compagnie concessionnaire d'eau s'élevait à 15.310.354 francs ³⁶; en 1957, la dette de la commune de

³² Il semble que Babacar Seye, maire de Saint-Louis, ait été le seul magistrat municipal à être suspendu au cours des années cinquante.

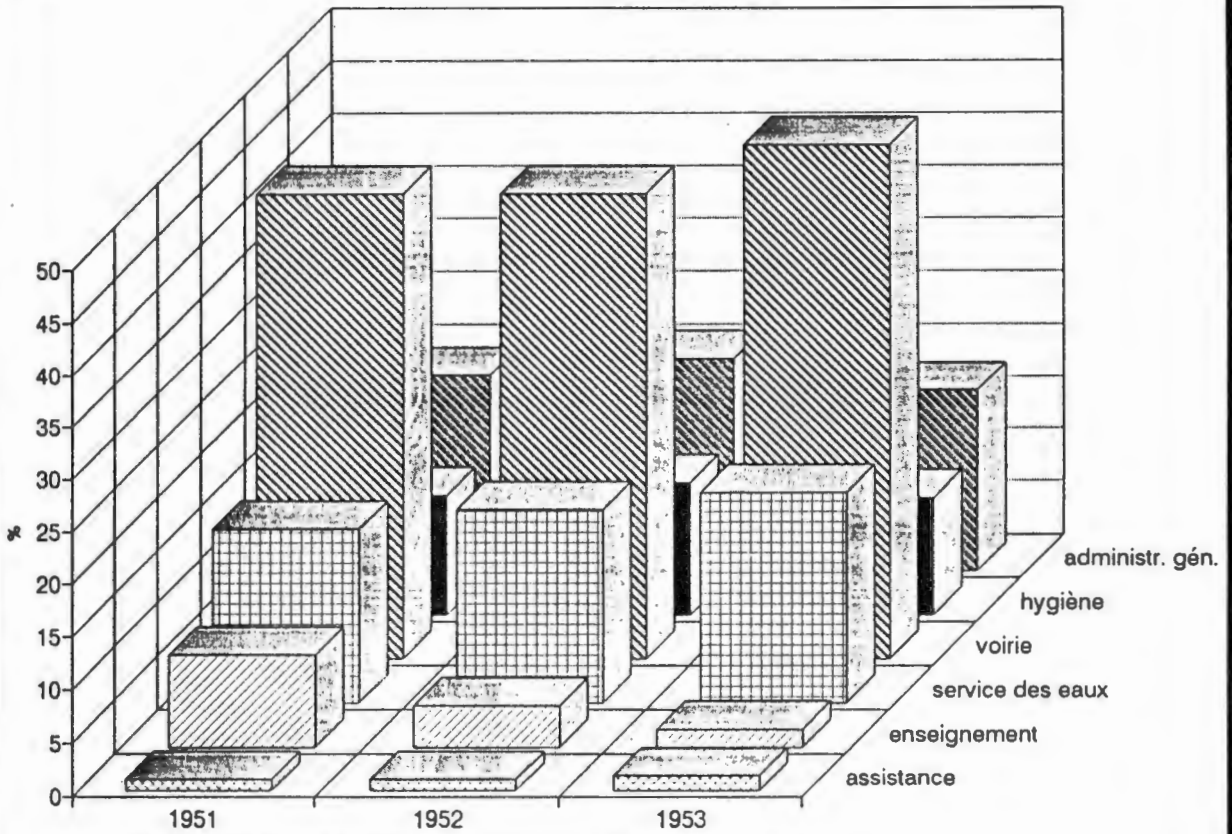
³³ ANSOM, Affaires Politiques, c. 2108 d. 6, *Finances communales. Rapport du 30 juin 1951 de l'inspecteur de la F.O.M. Chovard intitulé "Situation financière du Sénégal: réalisations et incidences du Plan."*

³⁴ ANSOM, Affaires Politiques, c. 2128 d. 4, *Inspection de la F.O.M., rapport sur la situation financière de la commune de Rufisque, mission Cauet (1954).*

³⁵ *Annuaire Statistique de l'A.O.F. (1950-1954), commune de Rufisque.*

³⁶ ANSOM Affaires Politiques, c. 2108 d. 6, *Finances communales.*

GRAPHIQUE 28 DEPENSES DE MATERIEL DE LA COMMUNE DE RUFISQUE (1951-1953)



Source: comptes administratifs de la commune de Rufisque (1951-1953)

Dakar envers la C.G.E.E.U.F. (Compagnie Générale des Eaux pour l'Etranger et l'Union Française) se chiffrait à 100 millions de francs CFA ³⁷,

- les dettes des collectivités publiques (budgets local et général) en contrepartie des services rendus et également impayés: frais d'hospitalisation des indigents, lutte contre l'incendie et dépenses de police, travaux d'éclairage... La dette de la commune à l'endroit des divers budgets s'élevait en 1954 à 71.685.950 francs ³⁸.

Le Conseil Général (puis l'Assemblée Territoriale), dans ses demandes réitérées de remise de dettes des communes de plein exercice, était généralement suivi par le gouvernement de la colonie. D'autre part, le décret financier du 30 décembre 1912 ouvrait aux communes de plein exercice la possibilité de demander la remise de leurs dettes. En 1951, au moment de l'inspection Chovard, la remise de dettes des communes de plein exercice s'élevait à 198,5 millions de francs courants dont 148 millions au bénéfice de la commune de Dakar et 46 millions pour Rufisque ³⁹. Les employés municipaux qui avaient renoncé à une partie de leur salaire pour soulager le budget communal consentaient à le percevoir intégralement dès que des fonds étaient disponibles.

Cette question de l'endettement opposa les directions des Finances et des Affaires Administratives et Politiques. C'est une des raisons essentielles pour comprendre l'impression de piétinement qui caractérise le fonctionnement municipal à partir de 1945 et l'absence de réforme réfléchie et durable. Ces deux instances se parasitaient et se neutralisaient en permanence.

La direction des Finances (qui relevait du ministère des Finances) n'avait aucun contrôle sur les budgets communaux. La tutelle des communes relevait exclusivement du gouvernement

³⁷ ANS, 3G1 49-165, *Conférence des maires du Sénégal du 29 juillet 1957.*

Analysant la gestion communale, l'Association des Maires et Présidents de Conseil Municipal du Sénégal (A.M.S.) avait proposé trente ans plus tard de créer dans le budget municipal un fonds de réserve et d'équipement alimenté en partie par une taxe sur la consommation et sur les branchements. *République du Sénégal, A.M.S. Gestion communale, réflexions. Dakar, juin 1987.*

³⁸ ANSOM Affaires Politiques, c. 2128 d. 4, *op. cit.*

³⁹ ANS, 2G 51-144, *Sénégal, synthèses et rapports politiques trimestriels, 1951.*

local; la direction des Finances ne recevait que très occasionnellement le budget et les comptes. Ces documents, lorsqu'ils étaient communiqués, donnaient lieu à des observations et critiques. Les sources d'archives sont parsemées d'annotations figurant sur les marges de ces documents. Observations et critiques étaient suivies de peu de résultats. Le directeur des Finances s'en plaignait dans une correspondance datée du 2 juillet 1951 :

"Un projet d'arrêté, réorganisant la Direction des Finances préparé par mes soins et transmis par lettre du 4 décembre 1950 pour avis, prévoyait parmi les attributions de cette direction le contrôle de la préparation des budgets des collectivités et établissements publics et des organismes publics ou privés soumis au contrôle et à l'approbation du Gouverneur, la vérification des comptes des budgets (...). Malgré une lettre de rappel du 15 février 1951, le Haut-Commissaire n'a pas encore répondu à cette communication" ⁴¹

Le seul moment favorable pour se faire entendre se situait à l'occasion des missions d'inspection. La direction des Affaires Politiques avait toujours tenu à l'exercice de son autorité dans son pré-carré.

Les dettes des communes étaient de plusieurs ordres. Si la direction des Finances admettait la remise de celles se rapportant à la police considérée comme une dépense de souveraineté et non une dépense municipale, elle s'opposait à celles se rapportant à la lutte contre l'incendie, dépense urbaine. Par contre, la direction des Affaires Politiques y était favorable. Le directeur général des Finances précisait :

"Il y a un manque d'autorité de la tutelle" ⁴²

⁴¹ ANSOM, Affaires Politiques, c. 2123 d. 4, *Communes de plein exercice, gestion des budgets (1951-1954)*.

⁴² *Idem*.

Par de tels propos, les fonctionnaires financiers voulaient signifier leur indépendance vis-à-vis des autorités politiques sénégalaises (Assemblée territoriale, conseils municipaux); ils jugeaient souvent irrégulières les opérations de remise de dettes aux communes. Ils étaient également les promoteurs de ristournes sur les impôts perçus dans la commune qui seraient calculés sur le montant des recouvrements effectifs et non plus sur les montants émis, *en raison de la mauvaise volonté des contribuables*. Leur projet qui aboutit en 1953 avait pour but de s'opposer à toute subvention supplémentaire. Pour ces fonctionnaires, le problème de la législation concernant la commune de plein exercice était avant tout politique; les chances de succès étaient donc faibles.

La situation fut aggravée par un comportement qui s'exacerba, la transformation des recettes, en fait des subventions, en dépenses de caractère politique. Les irrégularités se multiplièrent, créant moult difficultés à la tutelle administrative en dépit de ses pouvoirs. Sur la question du recrutement du personnel communal et de l'utilisation des budgets à des fins électorales, le gouverneur ne disposait d'aucun texte pour contrer l'institution municipale. Cette dernière, voyant rétrécir ses compétences traditionnelles et les rouages essentiels de la vie communale qui fondaient sa légitimité, se transforma en site de patronage et de clientélisme, s'appuyant sur ses alliances et amitiés au sein des assemblées et des partis métropolitains qui fonctionnaient en véritable lobby pour leurs protégés outre-mer. Maurice Gueye se désolait de voir sa *municipalité réduite au cabinet du Maire* ⁴².

Le remède pouvait être trouvé dans une refonte de la législation applicable au Sénégal. Comparée à l'entre-deux-guerres, la gestion des affaires communales après 1945 était mauvaise à Rufisque. La question des ressources réelles n'avait pas empêché le développement de situations personnelles avantageuses reposant sur des positions administratives mal définies. Ce déséquilibre était aggravé par une tutelle administrative inefficace. Les habitudes de moindre

⁴² ANSOM, *Affaires Politiques*, c. 2128 d. 4, mission Caut, *op. cit.*

effort et de facilité s'enracinèrent et s'érigèrent en système. Trop avantageuses, les intéressés n'étaient pas prêts à y renoncer.

Conséquence, le budget de la colonie était mis à contribution, le Conseil Général puis l'Assemblée Territoriale ne faisait pas de difficultés pour accorder subventions et remises de dettes. En 1950, sur 50 conseillers généraux, 32 étaient citoyens des communes de plein exercice dont 15 conseillers municipaux ou employés de mairie ⁴³. L'amélioration des finances municipales ne pouvait pas venir de ce côté.

La politisation était générale, les pouvoirs de tutelle stériles. La situation financière de Rufisque était de plus en plus mal connue; la direction des Affaires Politiques imputait ces retards aux services du Trésor et à la direction des Finances. En 1951, les trois communes de plein exercice avaient coûté au budget de la colonie près de 300 millions de francs CFA ⁴⁴. Le passif réglé soit par une subvention, soit par une avance (qui renforçait l'endettement de la commune puisqu'elle était remboursable), deux facteurs importants de faiblesse demeuraient:

- l'insuffisance du recouvrement fiscal, conséquence de l'insuffisance de l'effort fiscal,
- la pratique du déficit systématique et du déséquilibre constant.

La fuite devant l'impôt était-elle un refus de l'effort fiscal?

La fiscalité était basée sur les rôles nominatifs; état-civil et domicile ne correspondaient pas à une certaine réalité. D'autre part, le personnel de recouvrement percevait un pourcentage dérisoire qui ne jouait pas un rôle de stimulant, d'autant plus que les affinités politiques et religieuses pouvaient constituer un frein à son action.

Si minimes soient-ils, les impôts communaux recouverts devaient avoir pour contrepartie certains services édilitaires à rendre par la municipalité. Cette préoccupation n'était plus d'actualité. C'est dans les communes de plein exercice que les restes à recouvrer étaient les

⁴³ ANSOM, Affaires Politiques. c. 2107 d. 2. *Liste des communes, documents et statistiques.*

⁴⁴ ANSOM, Affaires Politiques. c. 2108 d. 6. *Mission Chovard.*

plus importants, encore qu'il faille nuancer cette assertion (cf. chapitre VIII). Toujours est-il qu'aux yeux de l'administration, l'exemple pouvait être contagieux et gagner les communes-mixtes. Ce n'est pas un hasard si l'aide du budget local aux communes correspondit d'une certaine manière à une baisse des dépenses du territoire en matière de réalisations sociales.

Du côté des fonctionnaires d'autorité, la stratégie pour contrôler et gérer ces *espaces d'imprévu* était quasi-inexistante, des divergences sapant l'action commune. Les missions d'inspection se succédèrent. Sans succès. Le fonctionnement municipal paraissait une aporie. Le "laisser-faire" fut de mise.

Entre le 4 avril 1957, date de l'institution du Conseil du Gouvernement du Sénégal et le 19 janvier 1964, date de la suppression de la commune de Rufisque, la situation financière n'évolua point dans le sens d'une amélioration: surévaluation systématique et stagnation des recettes, accroissement progressif des dettes. La commune vivait à crédit. En 1957, le budget présenté avec un retard important fut retourné au conseil municipal pour refonte totale. Le montant des dépenses de personnel et de main-d'oeuvre était pratiquement égal au montant des recettes probables de la commune.

Cette crise était l'aboutissement d'une dégradation rapide et continue des finances municipales depuis 1945, très marquée à partir de 1953, année à partir de laquelle les subventions dites d'équilibre n'étaient plus mandatées aux collectivités, exception des 20 millions accordés aux communes de Rufisque et Saint-Louis pour le règlement de leurs dettes d'exercices antérieurs. A Rufisque, on observe une stagnation des recettes réelles (subventions non comprises: 41 millions en 1951; 47,4 en 1952; 45 en 1953); les dépenses étaient supérieures aux recettes réelles. La caisse communale était à peu près perpétuellement vide, après paiement de la solde mensuelle. Il y avait un écart sensible entre les paiements effectués et les dépenses engagées. Cet écart était constitué de tout ce que la commune achetait; l'endettement de la commune augmentait toutes les années de sommes importantes. C'est le cas des communes de Rufisque, Saint-Louis et Dakar en 1955:

	Dakar	Saint-Louis	Rufisque
dettes au secteur public	489	54	104
dettes au secteur privé	180	35	41
total	669	89	145
recettes ommunales	657	64	53

Source: ANS, 3G1 49-165, Conférence des Maires du 29 juillet 1957

Les créanciers du secteur privé impayés depuis de nombreuses années protestaient contre cette situation; les instances supérieures de la colonie et de la Fédération qui supportaient directement certaines dépenses sans en poursuivre le remboursement (hospitalisation des indigents par exemple) usaient de leur autorité pour inciter les fournisseurs du secteur semi-privé (concessionnaires des services publics, eau et éclairage) à la patience. Au 31 août 1956, l'endettement de ces trois communes était supérieur à 900 millions de francs CFA; il dépassait le milliard en juillet 1957⁴⁵. Il résultait de l'énormité de cette dette que les budgets ne pouvaient plus être équilibrés. La totalité des restes à recouvrer qui constituait les recettes de ces budgets était en effet inférieure à la totalité des dettes des communes. Les budgets présentés étaient approuvés en dehors de toute régularité. Pour ce qui concerne Rufisque, il va sans dire que la commune n'investissait plus, ne procédait pas aux réparations et à l'entretien normal des immeubles communaux. Prise par des préoccupations secondaires, la municipalité ne trouvait plus les moyens et encore moins le temps d'effectuer des travaux réellement importants; il en résultait que le fonctionnement de l'administration communale était mauvais. Les budgets, les comptes, les pièces périodiques étaient présentés avec un retard important. Les négligences et les erreurs dans de nombreux services étaient ressenties dans toute la vie publique (état-civil par exemple).

⁴⁵ ANS. 3G1 49-165. *op. cit.*

Le 1er février 1960, l'Assemblée Nationale du Sénégal votait deux lois portant transformation en communes de plein exercice de toutes les communes de moyen exercice et communes-mixtes et une loi portant création des communes de plein exercice dans tous les chefs-lieux de cercles qui ne bénéficiaient pas encore du statut municipal.

Les vérifications effectuées par l'inspection générale des affaires administratives dans la commune de Rufisque décelaient certaines insuffisances:

- quant à la gestion administrative municipale,
- en ce qui concerne la gestion financière municipale,
- dans les moyens mis à la disposition de la tutelle en matière financière.

Deux raisons, selon l'inspection, en étaient la cause:

- la politisation de l'administration municipale,
- l'incompétence des agents communaux.

Il était demandé à la commune de réduire son train de vie par une réduction des dépenses facultatives et la suppression de certaines (frais de mission, heures supplémentaires...). Les mesures prises -contrôle serré des secours et subventions aux sinistrés et indigents, mise à la retraite de tous les agents âgés de plus de 55 ans et relevant de la fonction publique, concession des services d'eau et d'électricité à des compagnies spécialisées- devaient permettre de redresser la situation financière. Il fallait renoncer aux errements du passé.

Le problème de l'eau et de l'électricité apparaissait comme la première manifestation de l'intérêt que les populations portaient à l'institution municipale. A l'indépendance, chaque commune avait tenu à créer son réseau d'eau et d'électricité. Conformes au contrat social que l'U.P.S. avait souscrit avec les masses sénégalaises, ces services étaient devenus des instruments de propagande et les réalisations collectives tournées au profit d'une minorité qui

recevait gratuitement eau et courant électrique. Une telle situation affectait la gestion de ces services qui dépassait les possibilités précaires des collectivités locales (faiblesse des recouvrements, déficit croissant).

Ces solutions envisagées n'étaient pas de nature à régler le problème de la rigueur et de la sincérité dans la gestion financière. Sous l'angle de la législation, l'expérience révélait que les dispositions applicables jusqu'alors en matière communale présentaient un caractère empirique et peu satisfaisant, faisant ressortir la nécessité de procéder à une révision des textes en vigueur élaborés par le législateur métropolitain.

La loi 64-02 du 19 janvier 1964 supprimait la commune de Rufisque et portait réforme du régime municipal de la commune de Dakar. Elle créait une commune unique, présidée par le docteur Samba Gueye ⁴⁷ et dont les limites étaient celles de la région du Cap-Vert ⁴⁸. La formule retenue tendait ainsi à maintenir aux habitants de la commune de Dakar le droit de prendre par l'intermédiaire du conseil municipal des décisions d'intérêt local mais à confier l'administration de la commune à un administrateur civil: le gouverneur du Cap-Vert administrait désormais la commune.

Les motifs de suppression de la commune de Rufisque tels le climat politique délétère, le *clanisme* ("mauricistes", "socéistes", "mbenguistes"), la gestion financière désastreuse, les difficultés économiques de la commune n'expliquent pas tout ⁴⁹. A force de les remuer, ils deviennent des prétextes. Aussi est-il intéressant de porter la réflexion sur la singularité et

⁴⁷ Madiba Keita dit Doudou, ancien maire par intérim de Rufisque, présidait la commission "Jeunesse et Sports".

⁴⁸ La dissolution de la commune de Rufisque est passée inaperçue. *Dakar-Matin* donne l'information par un bref encart dans sa livraison du 21 janvier 1964. Le débat tournait surtout autour de la restructuration du parti U.P.S. dans la nouvelle commune de Dakar. Quatre-vingt (80) conseillers municipaux étaient à élire à Dakar lors des élections municipales prévues le 23 février. A l'issue du scrutin, 87,5 % des inscrits votèrent pour la liste municipale présentée par l'U.P.S. Dans les 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements (Rufisque et Bargny), les résultats furent les suivants: 18.123 inscrits, 16543 votants, 3nuls, U.P.S.: 16.540 voix. Quatre femmes furent élues conseillers municipaux: Ndoumbé Ndiaye, Seynabou Gueye Ndaté, Caroline Touré, ménagères et Anta Diakhaté, secrétaire-dactylo. Sur tous ces développements, voir *Dakar-Matin* des 22, 24, 25 et 28 février 1964.

⁴⁹ Sur ces différentes causes, voir l'analyse de MBAYE C.T., 1983, *op. cit.*, pp. 71-79.

l'originalité du cas-Maurice Gueye aux premières années de l'indépendance et les bouleversements qui pouvaient en résulter.

La phase de consolidation autoritaire du régime senghorien après la crise de décembre 1962 ne pouvait plus souffrir quelque contestation que ce soit à l'intérieur du parti U.P.S. L'opposition sur les marges (P.A.I., B.M.S., F.N.S.)⁵⁰ constituait une ample préoccupation. Le cas-Maurice Gueye devenait une situation "aberrante". De droit, il n'était plus maire de Rufisque⁵¹ mais contrôlait par l'un de ses clients, Madiba Keita dit Doudou, maire par intérim, la municipalité. Tout puissant à Rufisque où il s'était taillé un fief personnel, très lié aux notables *lebu*, inamovible dans son fauteuil de maire entre 1945 et 1960 et à deux reprises dans l'entre-deux-guerres, Maurice Gueye n'avait pas d'ambition nationale⁵² mais dans sa ville, tout homme politique, quelle que fût son envergure, devait lui prêter allégeance.

Ousmane Socé Diop, conseiller général et conseiller de la République Française en 1946, lieutenant de Lamine Gueye, natif de Rufisque mais sans large soutien, ne parvint pas à s'imposer⁵³. Senghor, dès le début des années cinquante, sut tout le parti qu'il pouvait tirer de Maurice Gueye pour asseoir sa légitimité et une nouvelle base d'action dans les villes qui restaient fidèles à la S.F.I.O. Lamine Gueye passait dans l'esprit des paysans comme représentant des anciens citoyens des Quatre Communes. Durant les deux assemblées constituantes à l'époque du double collège, Senghor était présenté par la S.F.I.O. en campagne comme le député des nouveaux citoyens c'est-à-dire des nouvelles catégories électorales. Ce fait demeura dans les esprits. Lors du collège unique, les masses rurales attribuèrent les

⁵⁰ Parti Africain de l'Indépendance, marxiste; Bloc des Masses Sénégalaises; Front National du Sénégal. Cf. TRAORE B., LO M., ALIBERT J. L., 1966. *op. cit.*; ZUCCARELLI F., 1988. *op. cit.*, pp. 77-99.

⁵¹ Il avait été nommé maire honoraire de Rufisque en 1960 par 19 conseillers municipaux sur 33. "Socéistes" et "Mbenguistes" avaient quitté la salle délibérations lors du vote. *Archives de la mairie de Dakar 1E 25, extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 5 novembre 1960*. Voir aussi Annexes.

⁵² Il fut imposé comme candidat à un mandat de conseiller territorial par le Bureau Politique du B.D.S. aux élections du 30 mars 1952.

⁵³ Elu maire de Rufisque aux élections municipales de 1960, à la suite d'un accord avec Maurice Gueye pour faire pièce à un autre candidat. Alioune Badara Mbengue, ministre des Travaux Publics et secrétaire politique de l'U.P.S., O. S. Diop n'exerça pas sa charge. Le 5 novembre 1960, il est nommé ambassadeur du Sénégal à l'O.N.U. et aux Etats-Unis, avec mission également au Canada, au Mexique et en Haïti. Cf. Annexes, *Notices biographiques*.

bienfaits des lois votées et des réformes qui les avaient délivrés des abus d'autrefois à Senghor uniquement.

Aux élections législatives du 17 juin 1951⁵⁴, la démission de Maurice Gueye, deux jours avant le scrutin, fit passer Rufisque de "ville rouge" (S.F.I.O.) à "ville verte" (B.D.S.). Ce *caciquisme* constitue un cas unique au Sénégal.

Maurice Gueye concentrait autour de lui ses propres réseaux de clientèle et préservait ainsi son autonomie par rapport au parti et à ses militants. Ce n'était plus le parti qui le contrôlait; sa notoriété personnelle lui permettait d'exercer un contrôle sur ses partisans de façon à empêcher l'émergence de leaders concurrents et à disposer de troupes militantes en période de mobilisation électorale. Maurice Gueye mettait le mandat municipal à sa disposition. De plus, Senghor était obligé de lui accorder une latitude d'action suffisante pour qu'il puisse perpétuer son implantation locale et que le parti en tire éventuellement la plus-value électorale.

Pour mémoire, rappelons en France l'itinéraire de Jacques Doriot. A partir de son fief de Saint-Denis, il avait tenté d'influer dans les années trente sur la ligne du parti avant de sombrer dans l'extrême-droite. De là date sans doute la méfiance congénitale du P.C. français envers ses élus municipaux: après la seconde guerre mondiale, il n'était plus permis au P.C. le cumul de mandat de maire et d'un poste de direction du parti. D'autre part, sauf nécessité électorale, les maires ne se présentaient pas à la députation (cette mesure est encore en règle aujourd'hui).

Qui était Maurice Gueye?

Un pur produit du système notabiliaire?

⁵⁴ L'Assemblée Nationale avait étendu le 23 mai 1951 le droit de vote à de nouvelles catégories de citoyens. Le collège électoral était ainsi passé de 200.000 à 620.000 électeurs. Du coup, le centre de gravité électoral était déplacé des centres urbains à la campagne.

S'il faut entendre par notable, cet acteur occupant une position médiatrice stratégique entre le parti et la population locale, ma réponse est positive mais nuancée. Maurice Gueye entretenait peu de liens avec les orientations du parti (il n'était pas un apparatchik), parti qui représentait même une contrainte possible à l'affirmation de son pouvoir personnel. Plus il était dépendant, moins il pouvait personnaliser son pouvoir et centraliser autour de lui. Je le définirai comme un cacique, à l'instar des chefs indigènes des civilisations précolombiennes (encore que le terme soit insuffisant, voire proche de notable), quelqu'un occupant une fonction importante qu'il instrumentalisait à son seul profit.

C'est le conflit entre ces deux logiques, l'une d'ordre national et bureaucratique, l'autre de rationalité étroitement locale qui constitue la trame d'explication de la suppression de la commune de Rufisque. Mamadou Diouf souligne bien ce comportement :

"Par le contrôle de la mairie, les structures communautaires lebu s'étaient aménagé un espace politique local sans grande liaison avec les questions nationales" ⁵⁵

L'exemple rufisquois pouvait faire des émules sous des formes nouvelles, plus modernes, même si Maurice Gueye, vu son âge, ne représentait plus un danger potentiel ⁵⁶. La ville restait un centre important dans l'échiquier national, qu'il fallait contrôler dans la pure tradition jacobine.

⁵⁵ DIOUF M. 1989. *Identité ethnique...*, p. 297. Voir aussi THIAM Ibrahima. 1983, *op. cit.*

⁵⁶ Né à Rufisque en 1888. Maurice Gueye décédait deux ans après la suppression de la commune, après avoir été fait Président Honoraire. avec Mc Lamine Gueye. de la nouvelle commune du Grand Dakar. *Dakar-Matin du 9 mars 1964* et Archives de la mairie de Dakar, 1E 26, *Commune du Grand Dakar. Extraits des délibérations du conseil municipal, séance du 23 mars 1964*. Voir également, Annexes, *Notices biographiques*.

"Marginale par rapport au mouvement politique national et marginalisant les Rufisquois qui avaient une audience nationale (O. Socé Diop, puis Alioune Badara Mbengue), la ville se trouva désormais en porte à faux à l'égard de la dynamique induite par l'indépendance" ⁵⁷

La commune de Rufisque, après 80 ans d'irrégentisme, était réintégrée dans la *normalité* étatique.

⁵⁷ DIOUF M., 1989. *op. cit.*, p. 300.

La dualité hiérarchique caractérisant l'organisation de la municipalité, produite par l'existence de deux filières de remontée des affaires, l'une politique (maire et conseil municipal), l'autre administrative (hiérarchie administrative), les interférences étaient source de conflits de pouvoir au sommet de l'organisation municipale.

Personnel pléthorique, prise en compte par le budget général ou le budget local de nombreux services, subventions directes ou déguisées sont quelques permanences entre 1947 et 1957. La défiance du contribuable à l'égard des pouvoirs (tutelle administrative et pouvoir municipal) était totale. Nul doute qu'à un certain moment, les *dynamiques du champ du pouvoir*⁵⁵ faites d'alliances et de conflits, le jeu politico-administratif fait de complicités et d'arrangements entre élus et autorité administrative, en somme la commune comme lieu du politique lui échappait. Faut-il comprendre par là qu'une fraction importante de la population échappe à l'impôt? Les autorités locales elles-mêmes, soumises au jeu des partis et à l'influence des élus, n'avaient pas montré d'indépendance pour résister au mouvement. Il était périlleux de demander au Rufisquois de prêter quelque intérêt à la vie municipale et de consentir un effort fiscal supplémentaire si les errements cautionnés par la tutelle continuaient à compromettre sans cesse la gestion des deniers communaux.

C'est sous cet angle qu'il convient de comprendre l'évasion fiscale et l'indifférence municipale. Les mesures envisagées telles la délivrance de cartes d'identité fiscale demeuraient vaines⁵⁶.

⁵⁵ J'emprunte l'expression à Pascal Labazée. LABAZÉE P., 1993, "Les dynamiques du champ du pouvoir en pays kiembara", pp. 219-243 in JAGLIN S., DUBRESSON A., *op. cit.*

⁵⁶ C'était une des mesures préconisées par le ministre de la F.O.M. au haut-commissaire suite au rapport de la mission d'inspection Chovard (1951). ANSOM, Affaires Politiques, c. 2291 d. 12, *Administration municipale en A.O.F., contrôle des municipalités de plein exercice.*

POUR CONCLURE, PROVISOIREMENT

A quoi servait la commune de plein exercice?

S'il fallait caricaturer, la réponse pourrait être: "A peu de choses, sinon à rien !"

Je me garderai de tout raccourci.

L'ancienneté de la vie citadine à Rufisque et dans les autres communes de plein exercice du Sénégal avait créé avec la marche du temps des besoins propres.

L'échec de l'expérience communale au Sénégal peut être appréhendé dans une certaine contradiction portée en lui-même par le modèle d'assimilation: assimiler et en même temps contenir la diffusion du modèle. Cette opposition engendra un modèle dégradé qui, sans être supprimé, fut tardivement étendu au reste du Sénégal et des autres territoires de l'Afrique noire et de Madagascar (loi du 18 novembre 1955). Laboratoire urbain en matière de législation, d'urbanisme et champ d'expérimentation pour contenir l'activité politique sont quelques paramètres dominants. Le poids des "conditionnalités" et les jugements portés sur la commune de plein exercice confortent cette impression d'inachèvement. Toutefois ce modèle boiteux abandonnait des zones d'ombre que le conseil municipal utilisait vigoureusement après 1945. Dessaisi de sa compétence politique, ce dernier se rajusta au nouvel environnement, en le "recréant", en cherchant à le modifier sans cesse à son profit, en le transformant en site de prédation au détriment des administrés. Les édiles inscrivent leur logique et leurs procédures dans celles de l'administration de tutelle qui risquait de s'autodétruire en cas de "fausse manoeuvre". Ainsi s'explique l'absence de réforme réelle après 1945. Ce compromis tactique fut la "réalisation" principale de Maurice Gueye après la Libération. Pourquoi assurer un recouvrement fiscal efficace face à un vide d'attributions, à des quotes-parts reversées parcimonieusement, à des dépenses obligatoires qui grèvaient les budgets, à des impositions budgétaires sans lien avec la réalité des perceptions et surtout à l'institutionnalisation des subventions ?

Toutes les caractéristiques décisives de l'administration communale française avaient été poussées à l'extrême dans les colonies. Alexis de Tocqueville avait déjà souligné le fait :

"On se trouve en présence de cette administration presque aussi nombreuse que la population, prépondérante, agissante, réglementante, contraignante, voulant prévoir tout, se chargeant de tout, toujours plus au courant des intérêts de l'administré qu'il ne l'est lui-même, sans cesse active et stérile" ¹

Le but des autorités métropolitaines n'était pas la création d'une société gouvernée par des moyens politiques mais la création d'un système administratif dans lequel les gens auraient des positions clairement définies dans l'organigramme d'ensemble et se comporteraient comme il conviendrait pour chacune de ces positions.

L'administration avait la passion pour le détail au point qu'elle devait décider par exemple de conflits concernant une querelle à la borne-fontaine de Diokoul Ndiourène.

Au cours de l'entre-deux-guerres, en dépit des rigoureuses compressions budgétaires au niveau de l'A.O.F. qui amenèrent les budgets à un repli, la commune de Rufisque s'acquitta généralement de ses contributions obligatoires et de ses dettes et contribua à l'aménagement et à l'équipement de la ville aux côtés des budgets extérieurs, notamment le Fonds d'Emprunt.

Le contrat social, pour reprendre Rousseau, c'est-à-dire les droits et devoirs dévolus à chaque individu, existait bel et bien dans une ville où la vie communale était bien implantée. Avec les diverses modifications et interprétations de la loi métropolitaine, ce contrat évolue et disparaît progressivement à la fin des années quarante. La vigueur des alliances entre administration et élus, les errements de gestion convainquirent le contribuable rufisquois de l'inanité de tout effort fiscal. Les ressources existantes ne servaient plus qu'à des dépenses de

¹ TOCQUEVILLE Alexis (de). *L'Ancien Régime et la Révolution*. p. 287. tome I (édition de 1952, Gallimard).

caractère politique; le conseil municipal devint un objet de convoitise et un tremplin politique. La commune confisquée, le contrat social était devenu caduc.

L'entre-deux-guerres est fort mal connu et il convient d'y prolonger la réflexion. La vie locale ne se résumait pas aux joutes électorales. Entre deux scrutins s'étalait une période de six ans où le pouvoir municipal devait assumer son rôle pour répondre aux préoccupations de ceux qui l'avaient plébiscité. Cette période fut vécue par les édiles avec courage; l'engagement personnel de certains élus était incontestable. Prises entre les épidémies, les contributions obligatoires pesantes, une tutelle prégnante et le déclin des activités économiques, les ressources étaient rares pour créer des sinécures. Le conseil municipal s'efforçait de gérer les fonds disponibles avec au bout du compte des résultats somme toute positifs.

Si l'on jette un regard sur la gestion communale métropolitaine, celle-ci n'était pas plus efficiente; Jean-Paul Brunet en retrace quelques avatars ². Rufisque tirait en moyenne au cours de cette période 17 % de ses ressources des taxes proprement municipales; sur les bords de la Seine, rare était la commune qui tirait autant de revenus de ses taxes autres que l'octroi.

L'entre-deux-guerres est par ailleurs fondamental pour comprendre la signification des luttes pour la citoyenneté. Cette revendication ne se résumait pas au dépôt du bulletin dans une urne mais induisait la participation, l'invention d'un espace où exercer des attributions, des droits, des compétences que l'administration travaillait à rogner et que les habitants croyaient acquis une fois pour toute. L'élargissement de ce droit de la citoyenneté à partir de 1946 se cantonna à la seule prise en compte du facteur politique: six (6) scrutins furent organisés à Rufisque entre 1945 et 1960 ! Même si c'est la ville qui demeurait le lieu d'éveil politique ³, l'apprentissage de la citoyenneté déclina et donna raison à l'administration dans son projet de repousser le plus longtemps possible l'extension des accessoires liés à cette pratique.

² BRUNET J.-P., 1981, *op. cit.*

³ Sur l'exemple de Brazzaville et les journées d'émeute du 15 au 20 février 1959, voir COQUERY-VIDROVITCH C., 1992, "Gestion urbaine et décolonisation en Afrique noire française: de la politique municipale à l'émeute" pp. 71-85 in AGERON C. R.-MICHEL M., *Afrique Noire. L'heure des indépendances*, Paris, Editions du CNRS.

L'historiographie sur les communes, elle-même, n'a pas échappé à ce biais dû au foisonnement-appauvrissement de l'après-1945, en ignorant ou en simplifiant les acquis des périodes antérieures. Toute une réflexion s'est développée (et continue de l'être) sur l'incurie municipale depuis ses origines, sans chercher à nuancer, à éprouver les hypothèses, à *dater* le phénomène et à en révéler les mobiles. L'importance de cette "pensée unique" gagnerait à être reconsidérée.

Entre 1945 et l'indépendance, piétinement, stagnation et immobilité dominant malgré la multiplicité des textes, la mobilité des formes politiques. Et une sorte de perméabilité constante ramène sans cesse à son plus bas étiage le courant des libertés communales. L'administration centrale était tout absorbée par les questions d'organisation et d'élection. C'est dans le domaine budgétaire qu'il importait de réaliser avant tout l'autonomie municipale. La période de la IV^{ème} République est très pauvre au sens de prise en charge du cadre de vie; elle constitue un net recul. La *participe-passion* prenait résolument le pas sur la *participe-action*. Pourquoi se soucier du lendemain quand les amitiés métropolitaines jouaient avec force? Les dettes étaient constamment apurées, les subventions permanentes; le gouverneur ne disposait pas de texte pour, par exemple, exercer un contrôle sur la gestion du personnel communal.

Il convient aussi de revisiter le contenu et l'apport des missions d'inspection des colonies. Ce qui frappe, c'est la constance du discours. Toutes les missions qui se succèdent à Rufisque, de Méray en 1922 à Cauet en 1954 en passant par Muller (1928), Demongin (1936), Saint-Mleux (1949) et Chovard (1951), conclurent sur le fait que l'expérience communale au Sénégal n'était pas viable et par conséquent non extensible. Quelques points qui me semblent centraux traversent leurs conclusions:

- l'amalgame entre l'effort fiscal des communes de plein exercice et celui du Protectorat. Entre les deux guerres, les missions mirent l'accent sur le rôle prépondérant joué par les populations sous le régime de l'indigénat, sans contrepartie et au profit des communes de plein exercice. Le recensement de 1921 dénombrait 22.871 citoyens originaires dont 18.438

dans les communes de plein exercice et 1.187.830 sujets français (*cf.* tableau n ° 1 *supra*). Les droits d'octroi étaient déterminés par l'importance démographique de la commune et le poids des dépenses obligatoires; sur ces bases, les communes de plein exercice, situées sur la côte, captaient l'essentiel des recettes. La vie communale était réduite dans les communes-mixtes. La comparaison était plus judicieuse entre l'impôt payé dans les communes de plein exercice et les communes-mixtes qu'entre 1,2 millions sujets et 18.500 citoyens.

- la nécessité de couvrir les dépenses communales par les taxes proprement municipales. Les recettes communales avaient été une des bases de désaccord entre conseil municipal et autorités de tutelle. C'est à la suite de la mission d'inspection Demongin que l'idée fit son chemin que les taxes municipales devaient couvrir les dépenses communales. La volonté de nier la spécificité de la vie communale au Sénégal était telle que ce genre de conclusion ci-dessus mentionné ne surprenait plus et ne soulevait plus d'opposition. Marius Moutet se rallia à cette idée. Une commune ne pouvait se suffire à elle-même; en Métropole, des réformes avaient été entreprises dans l'entre-deux-guerres pour fournir des ressources de substitution aux communes.

- le mode de calcul des dépenses de personnel, avec une confusion fréquente entre dépenses de personnel et dépenses de matériel d'où une double comptabilisation. Cette question du personnel avait été à l'origine de quelques missions d'inspection (Demongin, Chovard, Cauet).

De l'examen des rapports des missions d'inspection, il ressort que la gestion de la commune de plein exercice était loin de donner satisfaction et qu'il était inopportun de poursuivre l'adoption de textes qui élargirait le champ des libertés municipales au Sénégal, en accélérant et en étendant l'évolution vers le régime de la loi de 1884.

Entre les deux guerres, démontrer que la commune de plein exercice n'était pas gérable, c'était remettre en cause l'utilité de la municipalité, le principe de l'élection du conseil municipal et du maire, le principe de la citoyenneté. Cette intention traverse l'histoire de la vie municipale au Sénégal depuis ses premières heures. Les administrateurs militaires (Faidherbe, Brière de l'Isle, Bouët-Willaumez) puis civils s'étaient opposés à l'érection des maires puis des conseils municipaux. Plus d'un demi-siècle après, le projet demeurait. Henri-Jacques Légier le rappelle bien quand il écrit :

"Hostiles à la création des communes, les gouverneurs considèrent avec défiance leur administration" ⁴

Toute perspective d'évoluer vers de nouvelles attributions était bloquée, toute extension de l'expérience sénégalaise retardée pour longtemps.

. Après 1945, conditionner pour son passage au statut de plein exercice la renaissance d'une commune-mixte par son développement et l'équilibre rigoureux de son budget par ses ressources propres, c'était assigner comme point de départ d'une évolution ce qui ne pouvait être qu'un aboutissement, c'était choisir de ne jamais voir le texte de loi se traduire dans les faits et le rendre inopérant. L'administration coloniale courut ce risque qui lui fut favorable jusqu'au moment où la marche des événements rendit inéluctable la promulgation de la loi du 18 novembre 1955.

. Quel était le but poursuivi?

Une note anonyme datée du 2 octobre 1952, appréciant les critiques faites aux communes de plein exercice dans le cadre de leur réorganisation, précisait :

"Il semble que le Département n'est pas suffisamment informé sur les conditions locales" ⁵

⁴ LEGIER H.-J., 1968, *op. cit.*, p. 457.

⁵ ANSOM Affaires Politiques, c. 2291 d. 12, *Généralités sur les communes*.

Finalement, c'est dans les conditions de sa naissance et les contraintes qui pesaient sur sa pratique que le modèle de gestion communale au Sénégal portait les germes de son échec.

Elus ou fonctionnaires? A qui faut-il confier la gestion de la commune?

La période post-indépendance s'ouvrait sans une remise en cause du modèle antérieur. On faisait du neuf avec du vieux. Elle consacrait la suppression de la commune de Rufisque et la gestion des communes sénégalaises par les administrateurs civils. Cette décision s'appuyait sur une lecture de l'expérience communale coloniale. Le ministre de l'Intérieur de l'époque ⁶ liait le critère de bonne gestion communale au mode de désignation du pouvoir exécutif. Dans son rapport au Conseil National de l'U.P.S. du 25 avril 1965, il précisait:

"(...)Le régime des communes-mixtes a d'une façon générale fonctionné correctement, avec une situation financière toujours saine.(...) Jamais l'administration des communes-mixtes n'a donné de soucis au pouvoir central" ⁷

Au-delà de ce constat inexact, la suite des événements ne lui donna point raison. Entre 1964 et 1984, jamais les communes sénégalaises n'avaient été aussi mal gérées ⁸. Le recours à la décentralisation fortement influencé par l'évolution alors à l'oeuvre en France (loi du 2 mars 1982), outre qu'il consacrait la faillite de la gestion des administrateurs comportait des motivations essentiellement financières: il fallait remettre sur pied une fiscalité plus efficace, réquisitionner de nouvelles ressources par le "bas", face au retrécissement de l'assise financière de l'appareil central. De 1964 à 1984, les multiples mutations administratives que la commune

⁶ J'ai préféré taire le nom de cette personnalité. encore en vic.

⁷ Union Progressiste Sénégalaise. Secrétariat Administratif, *Conseil National du 25 avril 1965*.

⁸ Je renvoie à l'analyse pertinente de DIOP M. C.-DIOUF M.. 1993. pp. 101-125, in JAGLIN S.-DUBRESSON A., *op. cit.* Voir aussi DIOUF M.. 1992. "Le clientélisme. la technocratie et après?" in DIOP M.C. (dirs). *Sénégal. Trajectoires...*, *op. cit.*

sénégalaise a connues (réformes de 1964 et 1972, lois de 1979 et 1983), au lieu de jouer en faveur de sa promotion, n'ont fait que l'enliser dans une situation aujourd'hui alarmante.

Ce questionnement municipal ouvre nécessairement le débat sur la citoyenneté dans la ville. L'accès à cette citoyenneté, en termes de droit à des services, fut une préoccupation municipale dans l'entre-deux-guerres.

Parvenu au terme de la tâche, je me rends bien compte que l'étude laisse de côté des points qu'il y aurait intérêt à examiner complètement notamment l'articulation complexe des héritages coloniaux et des inventions-innovations en postcolonie. Dans cette fouille inachevée et à poursuivre, ma démarche s'est en permanence attachée à cette dialectique *involvement-detachment*⁹, implication personnelle-distanciation critique. Mon propos n'a pas pas été de réhabiliter la commune coloniale sénégalaise mais d'éclairer les faits sous un regard autre. Trop de certitudes sont à réviser, trop de stéréotypes à mettre en question. L'analyse historique des affaires communales peut seule faire comprendre le comportement politique de mes concitoyens et une réalité municipale que l'accumulation de préjugés traditionnels a rendue de plus en plus opaque.

⁹ Cette terminologie est du sociologue allemand Norbert ELIAS. Voir ELIAS Norbert. 1993, *Engagement et distanciation. Contributions à la sociologie de la connaissance*. Trad. de "Engagement und Distanzierung". Paris, Fayard, X + 258 p.

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

SOURCES

I. Archives

A. A.N.S.O.M. Archives Nationales Section Outre-Mer (Aix-en-Provence)

1. Affaires politiques et administratives

a. Administration municipale

Loi sur les régies municipales et les participations des communes aux entreprises privées (1926) c. 2517 d. 3 (régime financier, dispositions diverses).

Généralités toutes colonies, organisation municipale, statut municipal aux colonies (1932) c.858 d. 1 (prélèvement appliqué aux traitements des employés municipaux, dossier relatif aux colonies régies par décret).

Réforme des municipalités Outre-Mer par le Gouvernement de Vichy (1940-1944) c. 2624 d. 4 (note sur les régimes municipaux aux colonies, types généraux de communes, régime antérieur à 1940).

Loi et projet de modification sur le régime municipal outre-mer (1946-1947) c. 2517 d. 12 (analyse des différentes modifications de la loi du 5 avril 1884).

Organisation municipale (1947-1952); administration municipale (1947-1953); projets d'organisation municipale (1947-1955) c. 2129 d. 7 - 5 - 4 (réorganisation des municipalités de plein exercice, pouvoirs de tutelle).

Généralités sur les communes (1947-1955) c. 2291 d. 12 et 13 (contrôle des municipalités de plein exercice, charges imposées aux communes par les textes organiques).

Administration municipale: documents, débats à l'Assemblée Nationale, situation financière (1949-1955) c. 2155 d. 1 (réorganisation municipale en A.O.F., A.E.F., Togo et Cameroun; documents de base, notes de service).

Projets de loi sur les communes de plein exercice et le régime municipal (1951-1953) c. 2129 d. 2 (régime de tutelle exercé sur les communes de plein exercice).

Communes de plein exercice: gestion des budgets (1951-1954); notes et documents divers sur le projet de réforme municipale (1953); observations des Territoires sur le projet de loi; correspondances, communications et avis (1953) c. 2123 d. 4 à 7 (demande tendant à étendre aux communes de plein exercice diverses lois qui ont modifié la loi du 5 avril 1884, différence de situation entre les communes de plein exercice et les communes-mixtes en matière d'emprunts).

Communes de plein exercice: statut général des établissements publics communaux c. 2120 d. 8 et 9 (réglementation des marchés des communes, statut du personnel communal).

Indemnités des maires et adjoints (1952-1954) c. 2129 d. 1.

Limites des communes (1872-1936), création et modifications des communes (1880-1936), application de la loi municipale du 5 avril 1884 (1884-1938), textes législatifs concernant les communes de plein exercice (1884-1954) c. 510 d. 18-17-15-11 durée du mandat des conseillers municipaux, dépenses de police municipale et de l'instruction publique, composition des conseils municipaux, incompatibilité des fonctions de maire élu et de fonctionnaire local).

Création des communes de plein exercice: avis des Assemblées Territoriales, incidences budgétaires, quotes-parts, ristournes (1955) c. 2107 d. 1 et 2 (documents et statistiques de population, dépenses d'installation des communes outre-mer).

Inspection de la F.O.M.: rapport de l'inspecteur Cauet sur la situation financière de la commune de Rufisque (1954) c. 2128 d. 4 (état du personnel permanent, liste des propriétés communales, etc.)

Budget primitif de la commune de Rufisque (exercice 1955) c. 2291 d. 1.

b. Affaires financières

Loi du 13 novembre 1936 sur la réforme des finances communales et départementales c. 2624 d. 7 (consultation des colonies sur l'opportunité de s'inspirer de ces mesures, réponses des gouverneurs).

Régime fiscal des communes de plein exercice (1936) c. 2810 d. 3

A.O.F., finances communales (1952-1954) c. 2108 d. 1 et 6 (vue d'ensemble sur les finances communales de l'A.O.F.).

c. Population

Dénombrements de la population des colonies françaises (1921-1937) c. 2553 d. 7 (lettre du ministre des colonies Albert Sarraut, recensements de 1936).

Statistiques générales de la population aux colonies (1931-1938) c. 842 d. 4 (instructions, statistiques de la population européenne, statistiques des ressortissants des États-Unis résidant dans les colonies françaises d'Afrique).

Questions démographiques, statistiques et recensements (1950-1955) c. 3666 d. 5 (questions diverses).

d. Activités économiques

La crise économique aux colonies: coupures de presse (1930-1932) c. 2535 d. 3.

Rapports sur la politique économique coloniale de la France (1946-1947) c. 2552 d. 19.

Chambres de commerce c. 3665.

Commerce: recouvrements des sommes dues par l'administration municipale aux commerçants locaux (1946-1954) c. 2134 d. 7.

2. Agence de la France d'Outre-Mer

A.O.F., Dakar avant 1945 c. 391 d. 1/2 bis c (renseignements divers sur le Sénégal).

Dakar et les grands centres du Sénégal c. 490 d. 109.

A.O.F., Municipalités. Fonctionnement et renseignements divers c. 394 d. 2/3 c.

Recensement A.O.F. c. 395.

Recensement Sénégal (1926-1945) c. 595 (statistiques diverses de population entre 1926 et 1945).

A.O.F., Questions politiques diverses avant 1945 c. 395 d. 8 bis (immigration-émigration, préjugés de couleurs, mouvements pan-nègres).

Généralités sur les colonies c. 1 d. 1 et c. 36 d. 75 (coupures de presse sur la Conférence des gouverneurs d'octobre 1936, annuaire statistique 1939-1946).

Participation de la Métropole. Ce qu'a coûté l'A.O.F. à la France (1862-1912) c. 379 d.76 (dépenses militaires, subventions, dépenses civiles de gendarmerie supportées par les budgets coloniaux).

A.O.F., Code des Impôts directs, 1946 c. 397 d. 19.

A.O.F., Régime fiscal c. 397 d. 2 (octroi de mer, taxes diverses, droits et redevances perçus au profit des communes de plein exercice et des communes-mixtes).

A.O.F., Urbanisme et habitat, renseignements divers (1945-1949) c. 377 d. 41 bis (coupures de presse, statuts de l'Institut International d'Urbanisme Colonial, hygiène et assainissement de la ville de Dakar).

A.O.F., Urbanisme, bâtiments civils avant 1945 c. 377 d. 41 bis 2.

A.O.F., Equipement et outillage, travaux publics, Sénégal, rapports (1920-1945) c.361 d. 17 (situation des études et travaux publics exécutés à la fin de chaque année, 1920-1930 et 1940-1945).

Urbanisme colonial, comptes rendus des séances de la Commission d'Urbanisme Colonial (1943-1944) c. 607 d. 817 à 822 (organisation et législation, projets d'aménagement, équipement urbain, habitat).

A.O.F., travaux publics (1936-1945) c. 362 (programme des travaux publics sur Fonds d'Emprunt, équipement et outillage de la Circonscription de Dakar et Dépendances).

A.O.F., Urbanisme, renseignements avant 1945 c. 377 d. 42.

3. Affaires Economiques: missions d'inspection des colonies

Les rapports sur les communes étaient établis par des inspecteurs généraux des colonies sur la base de leurs vérifications et les explications fournies par les maires sur les résultats de ces vérifications.

Mission Muller (1927-1928) sur l'alimentation en eau et l'éclairage électrique de la commune de Rufisque c. 107.

Mission Chovard (1950-1951) sur la situation financière du Sénégal: réalisations et incidences du Plan c. 95 bis.

4. F.I.D.E.S.

Inventaire FIDES, des origines à 1960, 6 p., 181 bis.

Inventaire FIDES, services généraux métropolitains, sections fédérale et territoriales, 260 p., 141.

Inventaire FIDES, 1ère série (1944-1962), 16 p., 180. Voir avances aux communes (1949-1955), équipements des communes (1954-1958).

FIDES, 1ère série, Financement des programmes (1947-1958) c. 58 d. 444.

FIDES 1ère série, Budgets (1950-1957) c. 52 d. 392.

B. C.A.R.A.N. Centre d'Accueil et de Recherches des Archives Nationales (Paris)

J'y ai consulté la sous-série 2G qui recense les rapports d'activités périodiques, mensuels, trimestriels, semestriels et annuels des gouverneurs, administrateurs et chefs de services de l'A.O.F. au gouverneur général et des commandants de cercles et chefs de service de la colonie au gouverneur du Sénégal. C'est une collection de rapports provenant de tous les fonds de l'ensemble. La cote du rapport se compose du sigle de la sous-série (2G) suivi des deux derniers chiffres de l'année, puis après un tiret, de son numéro d'ordre. Les rapports consultés à Paris sont des microfilms de ceux conservés aux Archives Nationales du Sénégal (Dakar). Ils sont cotés 200 MI (14 MI aux A.N.S.O.M.).

Circonscription de Dakar et Dépendances, rapport d'ensemble 1925, 2G 25-11 200 MI 1708, 59 feuillets (mouvement du trafic des ports de Dakar et Rufisque).

Sénégal, rapport politique annuel 1925, 2G 25-12 200 MI 1710 (situation sanitaire du Sénégal).

Circonscription de Dakar et Dépendances, rapport annuel 1926, 2G 26-9 200 MI 1710 (épidémies de peste et de fièvre jaune au Sénégal).

Sénégal, rapport politique annuel 1926, 2G 26-11 200 MI 1711 état sanitaire de la colonie).

Sénégal, rapports politiques: mensuels, annuel 1927, 2G 27-18 200 MI 1714 (situation sanitaire à Rufisque, retrait des attributions de police, hygiène et salubrité publique).

Circonscription de Dakar et Dépendances, rapport annuel 1927, 2G 27-19 200 MI 1714 (trafic du port et état sanitaire à Dakar).

Sénégal, rapport médical 1928, 2G 28-26 200 MI 1720 (démographie à Rufisque, peste).

Circonscription de Dakar et Dépendances, rapport annuel 1929, situation politique et économique, 2G 29-7 200 MI 1722 (immigration et émigration des Libano-Syriens et des Marocains, démographie, hygiène et assistance médicale à Rufisque).

Sénégal, rapport annuel 1929, 2G 29-15 200 MI 1723 (administration générale et communale: suspension de Maurice Gueye, travaux d'alimentation en eau à Rufisque).

Sénégal, service de santé 1929, 2G 29-25 200 MI 1724 (vaccinations anti-pestueuses, capture de rats, institution d'une zone territoriale de protection, incidences sur le mouvement du port de Rufisque).

Délégation de Rufisque, rapport général annuel 1929, 2G 29-80 200 MI 1728 (agitation politique au cours des élections municipales, situation des impôts).

Sénégal, rapport politique annuel 1930, 2G 30-4 200 MI 1728 (modifications aux limites des circonscriptions administratives).

Circonscription de Dakar et Dépendances, rapport du service de santé 1930, 2G 30-14 200 MI 1730 (poussée de paludisme chez les Européens et épidémie de peste chez les autochtones).

Colonie du Sénégal, rapport médical 1930, 2G 30-23 200 MI 1730 (piqueté de peste à Rufisque).

A.O.F., travaux publics, rapport d'ensemble 1930 2G 30-29 200 MI 1731 (port de Dakar, routes et ponts).

Circonscription de Dakar et Dépendances, délégation de Rufisque, rapport annuel 1930, 2G 30-65 (situation commerciale de Rufisque, état des commerçants autorisés à faire gages, travaux publics).

A.O.F., Travaux Publics, comptes-rendus trimestriels des études et travaux exécutés 1930, 2G 30-181 200 MI 2636 (travaux de construction d'une station de pompage à Sangalkam).

Sénégal, rapport politique annuel 1931, 2G 31-14 200 MI 1738 (quote-part sur la taxe additionnelle, octroi).

Sénégal, affaires économiques, rapport économique annuel 1931, 2G 31-34 200 MI 1740 (fermeture des guichets de la Banque Financière Africaine à Rufisque).

Circonscription de Dakar et Dépendances, délégation de Rufisque, rapport annuel 1931, 2G 31-65 200 MI 1743 (transfert des maisons de commerce vers Dakar, enseignement, recensement des imposables dans la banlieue de Rufisque, mouvement des étrangers), 31 feuillets.

Sénégal, rapport sur la situation économique et sociale de la colonie 1932, 2G 32-6 200 MI 1744 (service des douanes, exportations annuelles d'arachides des ports de Rufisque, Dakar et Kaolack).

Sénégal, rapport politique annuel 1932, 2G 32-21 200 MI 1745 (situation financière des communes et des communes-mixtes).

Dakar et dépendances, rapports d'ensemble annuels 1932, 2G 32-22 200 MI 1745 (contributions directes: modes de fonctionnement du service).

Sénégal, service de santé 1932, 2G 32-35 200 MI 1747 (démographie à Rufisque).

Sénégal, rapport économique annuel 1932, 2G 32-82 200 MI 1751 (inquiétude des autorités coloniales et des firmes exportatrices face à l'activité commerciale déployée par les Libano-Syriens).

Dakar, délégation de Rufisque, rapport annuel d'ensemble 1932, 2G 32-89 200 MI 1751 (rapport général sur l'administration des communes et communes-mixtes, prestations des impôts, enseignement, incident de Yène-Guedj, procès-verbaux pour infractions au règlement de l'hygiène), 34 feuillets.

Sénégal, rapport économique annuel 1933, 2G 33-4 200 MI 1751 (fermeture de l'agence rufisquoise de la Banque de l'Afrique Occidentale).

Sénégal, rapport politique annuel 1933, 2G 33-9 200 MI 1753 (situation de recouvrements des impôts, création de l'octroi de mer).

Sénégal, service de santé 1933, 2G 33-22 200 MI 1754, (intervention du Fonds d'Emprunt dans la lutte contre la peste, hygiène et police sanitaire maritime).

Dakar, délégation de Rufisque, rapport économique annuel 1933, 2G 33-77 (projet de rattachement de Rufisque à la Circonscription de Dakar, barrages sanitaires pour protéger Dakar contre les épidémies provenant de l'intérieur de la colonie), 6 feuillets.

Colonie du Sénégal, service de santé 1934, 2G 34-26 (démographie, épidémie de peste à Rufisque et prophylaxie).

Colonie du Sénégal, cercle de Thiès, subdivision de Rufisque, rapport annuel 1934, 2G 34-95 (améliorations des recettes municipales dues à l'octroi de mer, épidémie de peste, rôle important joué par la caisse du *penc* ou du "filet"), 25 feuillets.

A.O.F., inspection générale des services sanitaires et médicaux, rapport annuel 1935, 2G 35-35 200 MI 1769 (épidémie de peste: tableau chronologique avec localisation des cas, hygiène des écoles).

Sénégal, rapport politique annuel 1936, 2G 36-5 200 MI 1774 (aperçu de la situation financière de la commune de plein exercice de Rufisque avec un compte-rendu sommaire des comptes administratifs 1933, 1934 et 1935).

Dakar et Dépendances, rapport sur l'organisation financière 1936, 2G 36-29 200 MI 1773 (répartition des recettes et dépenses par type de budget), 6 feuillets.

Sénégal, rapport politique annuel 1937, 2G 37-17 200 MI 1785 (commune de Rufisque: contributions obligatoires, remboursements de dettes au budget local).

Sénégal, service de l'enseignement primaire 1937, 2G 37-73 200 MI 1792 (statistiques scolaires).

Dakar et Dépendances, rapport annuel d'ensemble 1938, 2G 38-25 200 MI 1796 (travaux à l'entreprise à Rufisque réalisés par des entrepreneurs africains: Adramé Ndiaye, Oumar Kane, Abdoulaye Sall; enseignement).

Dakar et Dépendances, délégation de Rufisque, rapport annuel 1939, 2G 39-21 200 MI 1807 (travaux communaux, taxes municipales, enseignement, hygiène), 88 feuillets.

Dakar et Dépendances, commune de Rufisque, rapport annuel sur le fonctionnement des divers services de la commune 1940, 2G 40-31 200 MI 1820, 15 feuillets.

Dakar et Dépendances, délégation de Rufisque, rapport annuel 1940, 2G 40-32 200 MI 1820 (impôts, travaux communaux, taxes municipales, port, hygiène et voirie de Rufisque).

Circonscription de Dakar et Dépendances, rapport sur le fonctionnement des différents services de la Circonscription 1941, 2G 41-19 200 MI 1828 (évaluation des dépenses engagées non précisées, enseignement).

A.O.F., direction des travaux publics, rapport d'ensemble 1943, 2G 43-62 200 MI 1849 (ouvrages d'intérêt stratégique: aérodrome de Bargny réalisé par les techniciens américains).

Circonscription de Dakar et Dépendances, rapport annuel d'ensemble 1944, 2G 44-19 200 MI 1853 (épidémie de peste en fin avril: 511 décès sur 570 cas, problèmes de ravitaillement).

Après 1945, les renseignements concernant Rufisque, contenus dans la sous-série 2G, sont sommaires. Les rapports traitent peu de la situation financière et de la vie de la municipalité. Les références ci-dessous sont données à titre indicatif.

Sénégal, rapport politique annuel 1945-1946, 2G 46-19 200 MI 1872 (remise aux maires des communes de plein exercice pour compter du 1er juillet 1946 des services de petite voirie, de police municipale, d'hygiène et du bureau militaire).

Sénégal, rapport politique 1949, 2G 49-27 200 MI 1902 (relèvement du taux de la taxe sur le chiffre d'affaires au profit des communes de plein exercice).

Sénégal, rapport politique 1950, 2G 50-143 200 MI 2726 (dettes des communes, dépenses de personnel).

Sénégal, synthèses et rapports politiques trimestriels 1951, 2G 51-144 200 MI 2731 (apurement des dettes des communes de plein exercice).

Sénégal, synthèse trimestrielle 1953, 2G 53-213 200 MI 2744 (créances municipales).

A.O.F., contrôle financier, rapport annuel sur les finances de l'A.O.F. 1955, 2G 55-43 200 MI 2016 (dépenses de personnel des budgets communaux).

Territoire du Sénégal, délégation de Dakar, rapport annuel 1955, 2G 55-104 200 MI 2027 (statistiques démographiques, données sur Rufisque et sa banlieue).

Sénégal, Conseil du Gouvernement, rapport sur l'activité du Conseil et la marche des services publics, juin 1957, 2G 58-33 200 MI 2071 (budgets communaux de Dakar et Rufisque).

C. A.N.S. Archives Nationales du Sénégal (Dakar)

1. Institutions municipales

a. 3G4 commune de Rufisque

Registre de correspondance (1881-1886) 3G4-1

Commune de Rufisque, renseignements divers (1907-1940) 3G4-2 et 3

b. 3D Commune de Rufisque, extraits des délibérations du conseil municipal, séances ordinaires et extraordinaires (1910-1955).

La fourchette chronologique ci-dessus n'est qu'indicative. Les renseignements sont abondants pour l'entre-deux-guerres (comptes administratifs du budget communal) avec d'importantes lacunes pour les années trente; ils deviennent épars après 1945. En raison de l'abondance des références, je renvoie le lecteur aux notes infrapaginales.

c. 3G1 institutions municipales

Institutions municipales, décret du 10 août 1872 modifié par la loi du 5 avril 1884 et les textes modificatifs subséquents (1937-1944) 3G1 2-17 (décret du 28 septembre 1942 supprimant l'octroi de mer, pouvoirs des municipalités en matière d'hygiène, de petite voirie et de police municipale).

Application de la loi municipale du 5 avril 1884 aux communes de plein exercice du Sénégal 3G1 3-17 (interventions de Galandou Diouf au XXVIIIème Congrès de l'Association des Maires de France, réforme du régime financier des communes).

Réforme municipale 3G1 48-165 (textes législatifs ou réglementaires applicables aux communes de plein exercice du Sénégal, législation communale).

Réforme municipale (1953-1955) 3G1 65-165 (communes-mixtes et communes de moyen exercice).

Inspection Générale des Colonies, mission Méray (1921-1922). Vérification de la gestion des communes de plein exercice du Sénégal 3G1 14-21 (suspension de Galandou Diouf

à Rufisque, marchés de gré à gré, frais de représentation, fournitures de denrées, sanctions à prendre).

Situation financière des communes (1929) 3G1 19-21 (correspondance avec le gouverneur général, opposition des chambres de commerce à toute augmentation de taxes).

Contrôle et tutelle des communes de plein et moyen exercice, principes (1954-1957) 3G1 49-165.

Régime municipal: questions financières et comptables (1921-1943) 3G1 5-17 (suppression de l'octroi de mer).

Organisation municipale: principes (1921) 3G1 27-28 (suspension et révocations de maires et conseillers municipaux, population municipale, compressions budgétaires).

Réorganisation des communes de plein exercice du Sénégal: correspondance, revendication, situation financière 3G1 53-165.

Taxes municipales, budgets, amendes pénales (1946-1958) 3G1 50-165 (modèles de taxes et d'arrêtés municipaux applicables au Sénégal, projet de modification du décret financier du 30 décembre 1912 compte tenu de la loi-cadre du 23 juin 1956).

Communes de plein exercice. Réorganisation du service des Travaux Municipaux (1947-1958) 3G1 51-165.

Textes divers régissant les communes de l'A.O.F. (1907-1946) 3G1 10-17 (création du poste de deuxième adjoint au maire de la commune de Rufisque, réunion de la commune de Gorée à Dakar, pourvoi de Maurice Gueye contre Ibra Seck au sujet des élections municipales du 5 mai 1929).

Réformes municipales des communes de plein exercice, modification du décret de 1872 3G1 13-17 (réglementation de la comptabilité des communes de plein exercice).

Réorganisation municipale: notes, documentation, principes (1938-1949) 3G1 30-144 (loi du 7 mai 1946 proclamant citoyens tous les ressortissants des T.O.M., réorganisation financière de l'A.O.F.).

Organisation municipale dans les T.O.M., documentation(1954-1957) 3G1 66-165 (attributions militaires en matière d'hygiène des communes de plein exercice, jugements des comptes, cautionnement et indemnités de gestion des receveurs municipaux).

Régime municipal: questions financières et comptables (1921-1943) 3G1 5-17.

Marchés communaux (1947-1958) 3G1 56-165 (fournitures, dettes des communes).

Budget: comptabilité communale (1951-1958) 3G1 59-165 (subventions et secours des communes à des associations, indemnités et frais de représentation, contrôle des dépenses engagées).

Communes du Sénégal, budgets primitifs et additionnels 1957 3G1 72-73-165.

2. Missions d'inspection des colonies (1920-1958)

Service des municipalités de l'A.O.F., communes du Sénégal, Mission Méray (1921) 4G 82-105 (cessions de riz faites par la commune de Dakar, rapports sur la gestion des maires de Dakar et Rufisque).

3. Affaires Politiques et Administratives

Situation administrative du Sénégal (1934-1941) 13G 1-17.

Organisation administrative et législation (1912-1946) 13G 31-180 (nomenclature de l'organisation administrative de la colonie.

Municipalités 13G 53-180 (note du gouverneur général sur la nécessité de renforcer le contrôle de l'administration municipale (1927-1930).

4. Affaires Administratives A.O.F. généralités

Organisation administrative 18G 48-17 (historique de la Circonscription de Dakar et Dépendances, ,organisation du Gouvernement Général en matière réglementaire et fiscale).

Réformes administratives et réorganisations territoriales (1933-1941) 18G 151-108.

Documentation d'ordre administratif, politique, économique et financière de la Fédération (1952-1954) 18G 166-115.

5. Finances

Budgets municipaux du Sénégal, régime fiscal des municipalités (1922-1939) 1T 23-58 (octroi de mer, centimes additionnels).

Instructions diverses sur la comptabilité matières (1931-1942) 1T 107-58.

Documentation diverse sur le régime financier et fiscal de l'A.O.F. (1924-1945) 1T 35-58 (contributions des colonies aux dépenses de l'Etat).

Textes modificatifs du régime financier des colonies (1933-1948) 1T 13-26 (modifications au décret du 30 décembre 1912, emprunts, Cour des Comptes).

Emprunts, dettes, ristournes (1924-1941) 1T 30-58.

Exécution des budgets: emprunts des communes-mixtes et des chambres de commerce, principes (1940-1952) T 77-165 (programme des grands travaux).

Documentation se rapportant à une étude sur les réformes financières, fiscales et budgétaires intervenant en A.O.F. (1938-1945) 1T 321-58 (répartition des recettes et des dépenses entre budget général, budgets locaux et budgets communaux).

Comptes de gestion des receveurs municipaux (1923-1945) 1T 41-58 (mode de présentation des comptes des communes).

Programme d'alimentation en eau (1931-1941) 1T 106-58 (dotation budgétaire, forages de puits à Saint-Louis, Rufisque, Kaolack et Ziguinchor, travaux d'adduction d'eau à Rufisque).

Programme sanitaire: assainissement de Kaolack et Rufisque (1931-1941) 1T 110-58 (Fonds d'Emprunt, comblements, canalisations et drainage à Rufisque et Kaolack).

Rapports annuels sur la situation des Grands Travaux sur Fonds d'Emprunt en A.O.F. (1933-1940) 1T 148-58.

Réorganisation financière des communes de plein exercice (1938-1945) 1T 260-58.

Budgets A.O.F.: principes (1928-1958) 1T 58-58 (fonds de concours, fonds secrets, répartition des budgets et des comptes définitifs).

Budgets divers, communes de plein exercice (1934-1944) 1T 174-58 (dossier sur chaque commune, contrôle de l'emploi des subventions accordées aux communes, réduction des indemnités, prélèvement sur les traitements municipaux).

Budgets des communes de plein exercice et budgets annexes de l'A.O.F. (1939-1945) 1T 284-58).

Documentation relative au budget de l'Etat pour l'aménagement de la presqu'île du Cap-Vert (1947-1948) 1T 416-58 (Schéma Temporaire d'Aménagement du plus Grand Dakar, répartition des crédits).

Comptes définitifs de l'A.O.F., budgets locaux: principes (1932-1939) 1T 127-58.

Situation financière et comptes définitifs des budgets locaux (1940-1948) 1T 296-58.

Budgets primitifs et additionnels de la commune de Rufisque (1919-1939) 1T 722-119 (données éparses).

Budgets primitifs et additionnels des communes de plein exercice (1920-1923) 1T 723-119 (même observation).

Budgets primitifs et additionnels des communes de plein exercice (1938-1942) 1T 253-58 (idem).

Questions de détournements et enquêtes effectuées par l'inspection administrative (1929-1937) 1T 60-58 (fautes de fonctionnaires à Dakar, grève du Dakar-Niger, enquête sur le Garage Central du Gouvernement Général).

Conseils d'enquête sur les détournements effectués par des comptables financiers (1930-1940) 1T 70-58 (affaires Martial Aké, Garage Central, Hasselmann, Gaziello).

Instances diverses se rapportant aux questions budgétaires, fiscales et communales du territoire du Sénégal (1933-1948) 1T 161-58.

Comptes administratifs des communes et communes-mixtes du Sénégal (1928-1930) 1T 585-119 (Rufisque: 1928).

Programme divers de développement économique et social de l'A.O.F. sur budget F.I.D.E.S. (1946-1950) 1T 412-71.

6. Conseils et assemblées

Conseil Privé de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1939-1943): principes et textes 3E 1-14.

Conseil Privé du Sénégal (1939-1945): réglementation et principes 3E 2-14.

Conseil d'Administration et Conseil Privé du Sénégal (1928-1946): extraits des délibérations 3E 23 à 46-135. Celles-ci renferment un résumé des comptes administratifs des recettes et dépenses des budgets communaux (lacunes).

Modifications diverses au Conseil Colonial (1927-1942) 4E 4-14.

Organisation et questions diverses au Conseil Colonial (1927-1943) 4E 5 et 6-14.

Projet de création d'un Conseil Général au Sénégal (1946) 4E 9-14.

Délibérations du Conseil Général du Sénégal (1946-1952) 4E 10-111.

Procès-verbaux, avis et délibérations de l'Assemblée Territoriale du Sénégal (1957-1958) 4E 19 à 24-165.

7. Urbanisme

Sur la construction et la salubrité des maisons dans la commune de Rufisque: arrêté et projet d'arrêté (1942) 4P 152-32.

Au sujet de l'alimentation en eau douce (1923-1930) et du plan d'urbanisme de Rufisque (1940-1941) 4P 408-32.

Assainissement de Rufisque et de ses environs (1932) 4P 470-32.

Villes et centres urbains du Sénégal: assainissement (1929-1930) 4P 666-132.

Rufisque: lotissement de Diokoul (1955) 4P 719²-153.

Travaux d'assainissement urbain et de voirie des différentes localités du territoire: alimentation en eau douce de Dakar et Rufisque (1923-1930) 4P 452-32.

Luttes contre les épidémies à Dakar, Rufisque et Kaolack (1931) 4P 335-32.

Alimentation en eau de la ville de Rufisque: installations électriques (1927-1928 7P 113-36), extension des captages de Sangalkam (1925-1943 7P 162-36), amélioration de la distribution d'eau dans la ville et les villages du faubourg (1928-1935 7P 168-36).

Assainissement des villages de Mérina et Tiawlen (1931-1939) 7P 348-39.

8. Santé

Peste: épidémies, rapports, documentation, correspondance (1914-1955) 1H 198-163.

Démographie (1933-1958) 1H 210-163.

Hygiène: textes (1938-1958) 1H 212-163.

Fièvre jaune: rapports, documentation (1939-1954) 1H 192-163.

Police sanitaire (1946-1958): dératisation, désinsectisation.

D. Archives de la Mairie de Dakar

Extraits des délibérations du conseil municipal (1E 25 et 26)

* séance du 5 novembre 1960 (commune de Rufisque)

* séance du 7 mars 1964

II. Sources imprimées

A. Travaux et ouvrages anciens

Ont été considérées comme sources tous les ouvrages antérieurs à 1939.

ACAR M., 1923, "Evolution de la peste au Sénégal", *Bulletin de la Société de Pathologie exotique*, vol. 16, n° 5, pp. 372-378.

ANFREVILLE DE LA SALLE Dr d', 1909, *Notre vieux Sénégal. Son histoire, son état actuel, ce qu'il peut devenir*. Paris, Challamel, 299 p.

ANFREVILLE DE LA SALLE Dr d', 1912, *Sur la côte d'Afrique. Villes, brousses, fleuves et problèmes de l'ouest africain*. Paris, Larose, 323 p.

BOUVIER Pierre, 1907, *La municipalisation des services publics devant la loi et la jurisprudence françaises*. Lyon, 61p.

CARTRON, 1929, "Note sur l'épidémie de peste de l'année 1928 au Sénégal", *Annales de Médecine et de Pharmacie coloniales*, n° 27, pp. 33-43.

CAZANOVE F., 1929, "Notes épidémiologiques sur l'épidémie de fièvre jaune du Sénégal de 1927", *Bulletin de la Société de Pathologie exotique*, vol. 22, n° 4, pp. 260-272.

CAZANOVE F., 1929, "La peste au Sénégal", *Annales de Médecine et de Pharmacie coloniales*, n° 27, pp. 20-33.

COSNIER Henri, 1921, *L'Ouest africain français*. Paris, Larose, 253 p.

CULTRU Pierre, 1910, *Les origines de l'Afrique occidentale. Histoire du Sénégal du XV^{ème} siècle à 1870*. Paris, Larose, 376 p.

D'OXOBY Daramy Jean, 1925, *Le Sénégal en 1925*. Paris, imprimerie de Vaugirard, 128 p. + annexes.

DELAFOSSSE Maurice, 1931, *Afrique Occidentale Française, IV: Histoire des colonies françaises*. Paris.

DUCHENE Albert, 1928, *Histoire des finances coloniales de la France*. Paris.

FAURE Claude, 1914, *Histoire d la presqu'île du Cap-Vert et des origines de Dakar*. Paris, Editions Larose, 165 p.

FULCONIS, 1931, "La peste au Sénégal en 1929", *Annales de Médecine et de Pharmacie coloniales*, n ° 29, pp. 286-311.

GIRAUD G., 1933, "Cas de peste pulmonaire primitive à Rufisque en 1932", *Bulletin de la société de Pathologie exotique*, vol. 26, n ° 1, pp. 99-103.

GRESLE I. P., 1919, *Essai de politique indigène*. Paris.

GUEYE Lamine, 1922, *De la situation politique des Sénégalais originaires des communes de plein exercice telle qu'elle résulte des lois du 19 octobre 1915, 29 septembre 1916 et de la jurisprudence antérieure*. Thèse de doctorat en droit, Université de Paris. Paris, La Vie Universitaire, 105 p.

GUIRAUD Xavier, 1937, *L'arachide sénégalaise*. Paris, Librairie Technique et Economique, 296 p.

LEGER Marcel, 1926, "La peste au Sénégal de 1914 à 1924", *Annales de Médecine et de Pharmacie coloniales*, vol. 24, n ° 2, pp. 273-318.

MARQUE, 1931, "La peste dans la Circonscription de Dakar et Dépendances en 1929", *Annales de Médecine et de Pharmacie coloniales*, n ° 29, pp. 311-317.

MILHAUD, 1906, *Les services industriels de la ville de Genève*. Rapport présenté au Congrès de l'association protestante pour l'étude pratique des questions sociales.

MILLE Pierre, 1901, "The Black Vote", *Journal of the African Society*, Londres.

REVEL Georges, 1928, *L'extension de la compétence des communes en matière économique*. Thèse de doctorat en droit, Université de Lille. Paris, imprimerie Taffin-Lefort, 222 p.

SARRAUT Albert, 1923, *La mise en valeur des colonies françaises*. Paris, Payot, 675 p.

SELLIER Henri, 1934, *Le socialisme et l'action municipale*. Paris, La Vie Communale, 34 p.

STEHÉLIN Louis, 1901, *Essais de socialisme municipal*. Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris. Paris, Larose, 272 p.

VEBER Adrien, 1908, *Le socialisme municipal*. Paris, V. Giard et E. Brière, 62 p.

B. Presse

On se reportera utilement à:

BOULEGUE Marguerite, 1965, "La presse au Sénégal avant 1939", *BIFAN*, vol. 27 n° 3-4, pp. 715-754.

PASQUIER Roger, 1962, "Les débuts de la presse au Sénégal", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. 2 n° 7, pp. 477-490.

THOMASSERY Marguerite, 1965, *Catalogue des périodiques d'Afrique noire francophone (1958-1962) conservés à l'IFAN*. Dakar.

1. Presse locale

a. Rufisquoise

L'Echo de Rufisque, journal indépendant défendant les intérêts de Rufisque et de l'Ouest Africain, n° 1 paru le 21 avril 1932. Premier journal rufisquois. Directeur politique: Galandou Diouf, directeur rédacteur en chef: Nicolas Huchard. Hebdomadaire anti-diagnoste, rue Lebon. (B.N.:Fol JO 95438). Comité de rédaction: Galandou Diouf, Nicolas Huchard, Judy Mathurin, Marcel Vivandier.

La Résistance, journal de doctrine, d'information politique et culturelle. Semble avoir paru pour la première fois en 1953. Directeur: Bounama Ndiaye Betty, transfuge du *Phare*. Feuille à parution irrégulière, anti-mauriciste; le seul numéro que j'ai pu consulter datait de mai 1955 (n° 5), rue Gambetta, Keury Kow.

La Vérité, organe créé pour la défense des intérêts généraux de l'Afrique. Son premier numéro paraît en juillet 1947 (anti-mauriciste). Directeur: Baba Gueye, imprimeur, Keury Souf (B.N.: 4° JO 6436, A.N.S.O.M. P.O.M. 163B). Comité de rédaction: Baba Gueye, Petit Kane, Doudou Diop, Louis Charles Lamotte.

La Voix de Rufisque, organe de défense des intérêts communaux. Premier numéro le 1er octobre 1952 (bimensuel). Directeur politique: Maurice Gueye (B.D.S.), directeur de publication: Libasse Cissé, Boulevard Vincent Auriol angle rue Fajon (B.N.: Fol JO 7557, A.N.S.O.M. P.O.M. 169). Comité de rédaction: Maurice Gueye, Libasse Cissé, Babacar Diop Salif, Mamadou Sadji, Ousseynou Niang, Balley Ndour, Wassour Sène, Mbaye Jacques Diop, Amadou Lamine Diakhaté.

Le Phare du Sénégal, journal de défense des intérêts généraux du Territoire. Bimensuel qui paraît le 15 juillet 1952. Directeur politique: Ousmane Socé Diop (S.F.I.O), directeur de publication: Mamadou Wade, Guendel (A.N.S.O.M. P.O.M. 182). Comité de rédaction: Ousmane Socé Diop, Mamadou Wade, Maguette Sarr Birama, Samba Tally, Louis Lamotte, Bounama Ndiaye Betty.

Le Progressiste, organe du Bloc Progressiste Rufisquois. Directeur: Thianar Ndoye. Un seul numéro paraît le 15 février 1953, Nguendel. (B.N.: Fol JO 7759). Comité de rédaction: Thianar Ndoye, Dame Cissé, Babacar Ndiaye, Amadou Gabin Gueye.

b. Autre presse locale

L'Echo de Dakar, n° 1 février 1932. Journal indépendant d'informations politiques, économiques, culturelles et sportives. Bimensuel, 7, av. Albert Sarraut. Directeur: Charles Choukroun (B.N.: Fol JO 95433).

L'Ouest Africain Français, organe de défense des intérêts politiques et économiques (1924-1932), directeur: Jean Daramy d'Oxoby, Dakar (B.N.: Fol JO 15643-44).

La Démocratie Sénégalaise journal hebdomadaire du radicalisme. Premier numéro le 21 mai 1932, directeur: Amadou Lamine Kamara, rue Saint-Jean, Saint-Louis (B.N.: Fol JO 95426).

Le Sénégal, organe du parti de Galandou Diouf (1934-1940) (B.N.: Fol JO 21217).

Le Stégomya, journal satirique anti-diagnoste. Périodicité irrégulière (1928-1932); directeur: Louis Girard, agent d'affaires, rue Blanchot, Dakar (B.N.: Fol JO 95488).

Paris-Dakar, quotidien d'informations illustrées (8 février 1933-1959), directeur: Charles de Breteuil, Dakar (B.N.: Fol JO 95473).

Ces journaux locaux sont disponibles aux Archives Nationales d'Outre-Mer (Aix-en-Provence), à la Bibliothèque Nationale de Paris et partiellement aux Archives Nationales du Sénégal et à l'IFAN (Université Cheikh Anta DIOP de Dakar).

2. Presse métropolitaine

J'ai procédé à une série de sondages dans les journaux suivants:

La Dépêche Coloniale

La Feuille du Jour Coloniale

La Journée Industrielle

La Presse Coloniale

La Torche Financière

Le Temps

Ces journaux métropolitains étaient spécialisés dans les questions et débats économiques. Ils sont consultables à la Bibliothèque Nationale de Paris, annexes Versailles.

C. Bulletins

1. *Annuaire Statistique de l'A.O.F.* (1933-1957), A.O.F., Service de Statistique Générale, Dakar, Imprimerie de la Mission, 1936. Périodicité irrégulière. B.N.: 4° Lc 32-139. Disponible aussi à la Bibliothèque de l'U.C.A.D.

2. *Bulletins de la Chambre de Commerce de Rufisque* (1924-1937) B.N.: JO 28154

L'assemblée consulaire de Rufisque a été instituée par arrêté du 9 janvier 1883. Elle était domiciliée rue Gambetta. Suite au déclin de l'activité économique de la ville, un arrêté général daté du 7 juillet 1937 transférait son siège à Thiès (Chambre de Commerce du Cayor-Baol). Saver fut son premier président.

Bulletins n ° 22 bis et 28 juillet 1924: la chambre se prononce pour la suppression de l'octroi municipal,

Bulletin n ° 34 du 2 juin 1925: l'assemblée ne semble pas favorable à l'entrée des femmes. Un arrêté général du 16 août 1923 rendait les femmes éligibles comme membre titulaire ou suppléant. Dans mes recherches, je ne suis pas tombé sur un cas féminin.

Bulletins n ° 36 de décembre 1925, 43 de décembre 1926, 44 de janvier 1927 et 49 de mai 1927.

3. *Bulletin de l'Inspection Générale de l'Enseignement et de la Jeunesse du ministère de la F.O.M.* (1954).

D. Comptes Définitifs des recettes et dépenses

Les cotes ci-dessous sont celles de la Bibliothèque Nationale de Paris. Les documents sont également disponibles aux A.N.S. et à la Bibliothèque Universitaire de l'U.C.A.D. (Dakar).

Comptes définitifs des recettes et dépenses du budget général et des budgets annexes (1930-1957). Fol. Lk 19-398.

Comptes définitifs des recettes et dépenses du budget spécial des grands travaux et dépenses sanitaires sur Fonds d'Emprunt (1931-1946). Fol. Lk 19-684.

Comptes définitifs des recettes et dépenses du budget de la colonie du Sénégal (1930-1957). Fol. Lk 19-441

Comptes définitifs des recettes et dépenses de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1938-1946). Fol. Lk 19-453 bis.

Plan de développement économique et social. Compte administratif d'emploi des programmes exécutés du 1er juillet 1947 au 30 juin 1955, 144 p. Fol. Lk 19-894.

L'équipement de l'A.O.F. Aperçu des réalisations du F.I.D.E.S. au 1er juillet 1950. 4° Lk 11-1657.

Comptes définitifs du budget spécial d'exécution des plans d'équipement et de développement (1946-1950). Fol. Lk 19-829.

A.O.F. Etudes et coordination statistiques et mécanographiques. Recensement démographique de Dakar, résultats définitifs, 1958, 126 p. 4° Lk 11-1887 (1).

A.O.F. Textes portant création et organisation des chambres de commerce et des chambres d'agriculture et d'industrie en A.O.F., 1930, 32 p. 8° O3. Pièce 224.

A.O.F. Loi municipale du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en A.O.F., en A.E.F., Togo, Cameroun et Madagascar. 8° O3 W. Pièce 78.

E. Journaux Officiels

de la colonie du Sénégal (B.N.: Fol Lc 12 348), de l'A.O.F. (B.N.: Fol Lc 12 341) et de la République Française (B.N.: Fol Lc 12 3190) (1924-1957), notamment les numéros indiquant les diverses modifications de la législation municipale en matière de régime financier, de statut du personnel, d'attributions, etc.

F. S.A.E.F. Service des Archives Economiques et Financières, ministère de l'Economie et du Budget

Les documents consultés renseignent sur les relations financières de la Métropole avec l'Outre-Mer depuis la fin du XIXème (Emprunts, F.I.D.E.S., F.A.C....), l'organisation et la réglementation de la comptabilité des colonies. Tous ces investissements sont rapportés par groupe de territoires (A.O.F., A.E.F., Algérie, Indochine, Nouvelle-Calédonie, etc.). Il n'est pas possible d'y suivre la trace des communes. Certains chapitres (enseignement) fournissent des informations détaillées par territoire. La longueur de la procédure pour accéder à certaines sources soumises à dérogation est un relatif handicap.

Bilan du Plan 1947-1952, Commissariat Général au Plan B 33532 et 33533.

T.O.M., Deuxième Plan Quadriennal (1943-1957), projet de loi des programmes, programme de financement B 33535-6.

Emprunts coloniaux (1896-1956) B 9215 à 9217.

BIBLIOGRAPHIE

- A. Travaux d'intérêt théorique et méthodologique
- B. Généralités sur le Sénégal
- C. Histoire des villes africaines et de Rufisque
- D. Santé et démographie
- E. Economie urbaine
- F. Pouvoir local: institutions et finances
- G. Municipalité et politique
- H. Urbanisme et aménagement
- I. Histoire et mémoire

BIBLIOGRAPHIE

A. Travaux d'intérêt théorique et méthodologique

AGULHON Maurice, 1990, *La République de 1800 à nos jours*. Paris, Hachette, (Histoire de France, tome 5).

BALANDIER Georges, 1962, "Les mythes politiques de la colonisation et de décolonisation en Afrique", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, XXXIII.

BALANDIER Georges, 1985, *Sociologie des Brazzavilles noires*. Paris, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 2ème éd. rev. et augm., 306 p.

BERSTEIN Serge et Gisèle, 1987, *La Troisième République, les noms, les thèmes, les lieux*. Paris.

BETTS Raymond F., 1961, *Assimilation and Association in French Colonial Theory, 1890-1914*. New York.

BOUVIER Jean, 1985, *Initiation au vocabulaire et aux mécanismes économiques contemporains (XIXème-XXème siècles)*. Paris, S.E.D.E.S., 382 p.

BRUNET Jean-Paul, 1981, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge (1880-1939)*. Paris, Editions Cujas, 252 p.

BRUNSCHWIG Henri, 1960, *Mythes et réalités de l'impérialisme colonial français (1871-1814)*. Paris, 200 p.

BRUNSCHWIG Henri, 1982, *Noirs et Blancs dans l'Afrique noire française ou comment le colonisé devient le colonisateur (1870-1914)*. Paris, Flammarion, 245 p.

CERTEAU Michel de, 1990, *L'invention du quotidien: 1. Arts de faire*. Paris, Gallimard, 350 p.

- CHAPSAL Jacques, LANCELOT Henri, 1966, *La vie politique en France depuis 1940*. Paris, P.U.F., 670 p.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1993, *Afrique Noire. Permanences et ruptures*. Paris, L'Harmattan, 2ème édit. révisée (1ère édit., Payot, 1985), 500 p.
- COQUERY-VIDROVITCH Catherine, MONIOT Henri, 1992, *L'Afrique Noire de 1800 à nos jours*. Paris, P.U.F., 3ème édit. mise à jour, 499 p.
- CROWDER Michael, 1968, *Senegal: A Study of French Assimilation Policy*. London, Oxford University Press, 151 p. (1ère édit. 1962).
- CROZIER Michel, 1963, *Le Phénomène Bureaucratique. Essais sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris, Editions du Seuil, 383 p.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système*. Paris, Editions du Seuil, 500 p.
- DEBRE Michel, 1947, *La mort de l'Etat républicain*. Paris, Gallimard.
- DESCHAMPS Hubert, 1953, *Méthodes et doctrines coloniales de la France*. Paris.
- DUBY Georges, 1981-1985, *Histoire de la France urbaine*. Paris, Editions du Seuil, tomes 3 et 4.
- DULUCQ Sophie, GOERG Odile (dirs.), 1992, *Les investissements publics dans les villes africaines (1930-1985). Habitat et transports*. Paris, L'Harmattan, 222 p.
- ELA Jean-Marc, 1983, *La ville en Afrique Noire*. Paris, Karthala, 219 p.
- GREMION Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Editions du Seuil, 478 p.
- ION Jacques, 1980. "La commune entre l'Etat et le quartier", *Espace et Société*, n° 34-35, pp. 83-96.

MARTIN Denis-Constant, 1991, "Les cultures politiques" pp. 157-171 in COULON Christian, MARTIN Denis-Constant (dirs.), *Les Afriques politiques*. Paris, La Découverte, 296 p.

MEILLASSOUX Claude, 1977, *Terrains et théories*. Paris, Anthropos, 344 p.

SURET-CANALE Jean, 1964 et 1972, *Afrique noire occidentale et centrale. II: L'ère coloniale (1900-1945), III: De la colonisation aux indépendances*. Paris, Editions Sociales, 637 et 430 p.

TOCQUEVILLE Alexis de, 1951, *De la démocratie en Amérique*. Paris, Gallimard, 2 tomes: 466 et 398 p.

TOCQUEVILLE Alexis de, 1952, *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris, Gallimard, tome 1.

B. Généralités sur le Sénégal

ALMEIDA-TOPOR Hélène. (d'), LAKROUM Monique., 1994, *L'Europe et l'Afrique. Un siècle d'échanges économiques*. Paris, A. Colin.

ANGRAND Armand-Pierre, 1946, *Les Lébous de la presqu'île du Cap-Vert*. Dakar.

BECKER Charles, MARTIN Victor, 1975, *Décrets, arrêtés et décisions concernant l'organisation administrative du Sénégal (1887-1960)*. Kaolack, 51 p.

BERNARD-DUQUENET Nicole, 1985, *Le Sénégal sous le Front Populaire*. Paris, L'Harmattan, 249 p.

CHAILLEY Marcel, 1968, *Histoire de l'Afrique Occidentale Française (1639-1959)*, Paris.

CROWDER Michael, 1968, *West Africa Under Colonial Rule*. London, Hutchinson, 540 p.

DELAVIGNETTE Robert, JULIEN Charles-André, 1946, *Les constructeurs de la France d'Outre-Mer*. Paris.

FOLTZ William J., 1965, *From French West Africa to the Mali Federation*. New Haven.

HARGREAVES John D., 1963, *Prelude to the Partition of West Africa*. London.

HARGREAVES John D., 1965, "Assimilation in Eighteenth-Century Senegal", *Journal of African History*, vol. VI, n° 2, pp. 177-184.

IDOWU Oludare H., 1968, "Assimilation in 19th-Century Senegal", *Bulletin de l'IFAN*, série B, tome XXX, n° 4, pp. 1422-1447. Voir aussi dans *Cahiers d'Etudes Africaines*, 1969, vol. IX, n° 34, pp. 194-218.

JORE Léonce, 1965, "Les établissements français sur la côte occidentale d'Afrique de 1758 à 1809", *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*, tome LI, n° 182-185, pp. 9-252 et 255-476.

JULY Robert W., 1968, *The Origins of Modern African Thought. Its Development in West Africa during the Nineteenth and Twentieth-Centuries*. London, Faber and Faber, 512 p.

MAZRUI Ali, ROTBERG, 1970, *Protest and Power in Black Africa*. London, Oxford University Press, 1274 p.

O'BRIEN Rita Cruise, 1972, *White Society in Black Africa. The French of Senegal*. London, Faber and Faber, 320 p.

PASQUIER Roger, 1960, "Villes du Sénégal au XIXème siècle", *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*, tome XLVII, 3ème et 4ème trimestres, pp. 387-426.

PASQUIER Roger, 1987, *Le Sénégal au milieu du XIXème siècle. La crise économique et sociale*. Thèse d'Etat, Université de Paris IV-Sorbonne, 2397 p.

PERSON Yves, 1979, "Le Front Populaire au Sénégal (mai 1936-octobre 1938)" *Le Mouvement Social*, n° 107, avril-juin, pp. 77-101.

PIHAN Jean-Pierre, 1974, *Le Front Populaire au Sénégal (1936-1938)*. Mémoire de maîtrise, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

SCHIACHTER-MORGENTHAU Ruth, 1964, *Political Parties in French-Speaking West Africa*. London, Oxford University Press. Edition française, Dakar, Nouvelles Editions Africaines.

THIAM Iba Der, 1972, *La grève des cheminots du Sénégal de septembre 1938*. Mémoire de maîtrise, Université de Dakar, 272 p.

THIAM Iba Der, 1983, *L'évolution politique et syndicale du Sénégal colonial (1840-1939)*. Thèse d'Etat, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 3977 p, tomes 6 et 7.

TRAORE Bakary, LO Mamadou, ALIBERT Jean-Louis, 1966, *Forces politiques en Afrique Noire*. Paris, P.U.F., 312 p.

VILLARD André, 1943, *Histoire du Sénégal*. Dakar, Maurice Viale, 265 p.

ZUCCARELLI François, 1970, *Un parti politique africain, l'U.P.S.* Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 403 p.

C. Histoire des villes africaines et de Rufisque

Cette bibliographie sélective est fortement empreinte du "biais" francophone, vu la documentation en langue anglaise dont j'ai pu disposer (Centre de Documentation et de Recherches du Laboratoire Tiers-Mondes, Afrique, Université de Paris VII; Centre d'Etudes Africaines de l'E.H.E.S.S. et dans une moindre mesure B.D.I.C. de l'Université Paris X et Documentation Française). Je renvoie à l'important corpus (850 références en majorité anglo-saxonnes et anglophones) présenté par Catherine COQUERY-VIDROVITCH à la 32ème rencontre annuelle de l'African Studies Association, Atlanta, 2-4 novembre 1989: "Process of Urbanization in Africa (from the Origins to the Beginnings of Independence)". Paru dans African Studies Review, vol. 34, n° 1, pp. 1-98.

Je m'en suis largement inspiré pour mes lectures.

ANIGNIKIN Sylvain et Marthe, 1986, Etude sur l'évolution historique sociale et spatiale de la ville d'Abomey. *Projet Plans d'urbanisme en République populaire du Bénin*. Ministère de l'Equipement et des Transports.

BAH Thierno Mouctar, 1985, *Architecture militaire traditionnelle et poliorcétique dans le Soudan occidental, du XVIIIème à la fin du XIXème siècle*. Paris, A.C.C.T.

BRICKER Gary, TRAORE Soumana, 1979, "Transitional Urbanization in Upper Volta: The Case of Ouagadougou, a Savannah Capital" in OBUDHO Robert, EL-SHAKHS Salah (eds.), *Development of Urban Systems in Africa*. New-York, Praeger, pp. 177-195.

BROWN James W., 1978, "Kumasi 1896-1923: Urban Africa during the Early Colonial Period", *African Urban Studies*, n° 1, pp. 57-66.

CAHEN Michel, 1989, *Bourgs et villes en Afrique lusophone*. Paris, L'Harmattan.

CAMARA Camille, 1968, *Saint-Louis du Sénégal. Evolution d'une ville en milieu africain*. Dakar, IFAN, 292 p. + fig., fotogr. et carte.

CHARPY Jacques, 1958, *La fondation de Dakar (1845-1857-1869)*. Paris, Larose, 596 p.

COMHAIRE Jean, 1971, "Lubumbashi et Nairobi. Etude comparée de leur évolution", *Revue Française d'Etudes Politiques Africaines*, n° 61, pp. 54-72.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine (dirs.), 1983, "Histoire des villes et des sociétés urbaines. 2. Les villes coloniales", *Cahiers Groupe Afrique Noire* n° 6. Paris, L'Harmattan.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine (dirs.), 1988, *Processus d'urbanisation en Afrique*. Paris, L'Harmattan, 2 vol. 135 et 169 p.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1988, "Villes coloniales et histoire des Africains", *Vingtième siècle, Revue d'Histoire*, n° 20, pp. 47-68.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1993, *Histoire des villes en Afrique: des origines à la veille de la colonisation*. Paris, Armand Colin.

DAVID Philippe, 1978, "Paysages dakarois de l'époque coloniale", *Environnement Africain*, n° 24.

DIOUF Mamadou, 1976, *Rufisque: des villages lébous à la ville européenne*. Mémoire de maîtrise, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 106 p + annexes.

DRESCII Jean, 1979, "Villes congolaises", *Un géographe au déclin des Empires, Hérodote*, pp. 233-256.

- DULUCQ Sophie, GOERG Odile, 1992, (dirs.), *Les investissements publics dans les villes africaines (1930-1985). Habitat et transports*. Paris, L'Harmattan, 222 p.
- ELA Jean-Marc, 1983, *La ville en Afrique Noire*. Paris, Karthala, 219 p.
- FALOLA Toyin, 1984, *The Political Economy of a Prècolòniai African State: Ibadan 1830-1900*. Ile-Ife, University of Ife Press.
- FETTER Bruce, 1976, *The Creation of Elisabethville, 1910-1940*. Stanford, Hoover Institution Press.
- GOERG Odile, 1985, "Conakry: un modèie de ville coloniale française? Règlements fonciers et urbanisme de 1885 aux années 1920", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XXV, n ° 99, pp. 309-335.
- GOERG Odile, 1995, "Colonisateurs et colonisés dans les villes en Afrique noire", *Histoire et Anthropologie. Revue de Sciences Humaines*, n ° 11, juillet-décembre.
- GOUELLAIN Roger, 1975, *Donala, ville et histoire*. Paris, Musée de l'Homme.
- HOUSEMAN Michael, CREPIN Xavier, 1986, "Note sur la structure évolutive d'une ville historique. L'exemple d'Abomey (République populaire du Bénin)", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XXIV, n ° 104, pp. 527-546.
- JEWSIEWICKI Bogumil, 1978, "Histoire économique d'une ville coloniale: Kisangani (1877-1960)", *Cahiers du CEDAF*.
- KIPRE Pierre, 1985, *Villes de Côte-d'Ivoire, 1893-1940. I. Fondation des villes coloniales en Côte d'Ivoire. II. Economie et société urbaine*. Abidjan, Dakar, Lomé, Nouvelles Editions Africaines.
- MAUNY Raymond, 1950, "Notes d'histoire sur Rufisque d'après quelques textes anciens", *Notes Africaines*, n ° XLVI, avril, Dakar, IFAN, pp. 47-49.
- O'CONNOR Anthony, 1981, *Urbanization in Tropical Africa: an Annotated Bibliography*. Boston, G.K. Hall.

PICON-LOIZILLON Sophie, 1985, *Nairobi 1899-1939. Histoire de la création d'une ville coloniale et étude de la vie économique et sociale de la population blanche*. Thèse de 3ème cycle, Université de Paris VII, 244 p.

POINSOT J., SINOUE A., STERNADEL J., 1989, *Les villes d'Afrique Noire entre 1650 et 1960. Politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat*. Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, Documentation Française.

PONS Valdo, 1969, *Stanleyville: an African Urban Community under Belgian Administration*. London, Oxford University Press and International African Institute.

SAVONNET Guy, 1955, *La ville de Thiès*, Dakar, IFAN.

SINOUE Alain, 1993, *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal*. Paris, Karthala, 368 p.

SKINNER Elliot P., 1974, *African Urban Life. The Transformation of Ouagadougou*. Princeton, Princeton University Press.

D. Santé et démographie

La Bibliographie annotée de René COLLIGNON et Charles BECKER (cf. infra) constitue une source de références majeure pour l'histoire des groupes humains et de la santé en Sénégambie.

ARZIKA Ayouba, 1992, *Colonisation et santé: action sanitaire française et réalité au Niger (1922-1958)*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Paris VII, 431 p.

BECKER Charles, DIOUF Mamadou, MBODJ Mohamed, 1987, "L'évolution démographique régionale du Sénégal et du Bassin Arachidier (Sine-Saloum) au vingtième siècle, 1904-1976" in CORDELL Denis D., GREGORY Joël (eds.), *African Population and Capitalism Perspectives*. Boulder/London, Westview Press, pp. 76-94.

BETTS Raymond F., 1969, "The Problem of the Medina in the Urban Planning of Dakar, Senegal", *African Urban Notes*, vol. 4, n° 3, pp. 5-15.

BETTS Raymond F., 1971, "The Establishment of the Medina in Dakar, Senegal, 1914", *Africa*, vol. 41, n° 2, pp. 143-152.

BIRABEN Jean-Noël, 1975-1976, *Les hommes et la peste en France et dans les pays méditerranéens*. Paris, Mouton, 455 et 416 p.

BOURGUES André Michel, 1987, *La trypanosomiase humaine en Haute-Volta pendant la période coloniale. Genèse d'une endémo-épidémie et influence de l'évolution des structures de lutte (1928-1952)*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Paris VII, 849 p.

BROOKS Georges, 1986, "A Provisional Historical Schema for Western Africa Based on Seven Climate Periods (ca. 9000 B.C. to the 19th Century)", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XXVI, n° 101-102, pp. 43-62.

CARLOZ Louis, BARBEY Christian, 1970, "Réflexions sur une géographie médicale de l'Ouest Africain", *Bulletin de l'IFAN*, série B, vol. 32, n° 2, pp. 588-598.

COLLIGNON René, BECKER Charles, 1989, *Santé et population en Sénégambie. Bibliographie annotée*. Paris, Editions de l'INED (Institut National d'Etudes Démographiques), 554 p.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1993, *Afrique Noire. Permanences et ruptures*. Paris, L'Harmattan, 2ème édit. rév., 500 p.

DESSERTINE André, 1967, *Kaolack. Un port secondaire de la côte occidentale d'Afrique. Etude historique, juridique et économique des origines à 1958*. Kaolack, chambre de commerce, 192 p.

DIAS Jill R., 1981, "Famines and Disease in the History of Angola, c. 1830-1930", *Journal of African History*; vol. XXI, n° 1, pp. 349-378.

DIOP Angélique, 1982, *Santé et colonisation au Sénégal (1885-1914)*. Thèse de 3ème cycle, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 326 + 88 p.

DIOUF Ndiouma, 1978, *Histoire urbaine de la commune de Dakar de 1887 à 1924*. Mémoire de maîtrise, Université de Dakar, 87 p.

- DOMERGUE- CLOAREC Danielle, 1986, *La santé en Côte-d'Ivoire (1905-1958)*. Toulouse, Association des Publications de l'Université de Toulouse-Le-Mirail, 1319 p.
- DUBRESSON Alain, 1979, *L'espace Dakar-Rufisque en devenir: de l'héritage urbain à la croissance industrielle*. Paris, ORSTOM, 371 p.
- HOUEMAVO-GRIMAUD A., 1979, *Les médecins africains en A.O.F.: étude socio-historique sur la formation d'une élite coloniale*. Mémoire de maîtrise, Université de Dakar, 145 + 26 p. annexes.
- LAPEYSONNIE L., 1988, *La médecine coloniale. Mythes et réalités*. Paris, Seghers, 310 p.
- MARTIN Victor, 1962, *Recensement démographique de Dakar (1955). Résultats définitifs (fascicule n ° 2)*. Paris, 143 et 69 p. (République du Sénégal, ministère du Plan, du Développement et de la Coopération. Service de la Statistique et de la Mécanographie).
- MBOKOLO Elikia, 1982, "Peste et société urbaine à Dakar: l'épidémie de 1914", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XXII, n ° 85-86, pp. 13-46.
- O'BRIEN Rita Cruise, 1972, *White Society in Black Africa: The French of Senegal*. London, Faber and Faber, 320 p.
- PATTERSON David K., 1974, "Disease and Medicine in African History: a Bibliographical Essay", *History in Africa*, n ° 1, pp. 141-148.
- PERRIER Jean-François, 1971, *Essai de contribution à l'étude du problème de la main d'oeuvre en Afrique Occidentale et Equatoriale Française entre 1902 et 1932*. Mémoire de maîtrise, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 248 p.
- SALLERAS Bruno, 1980, *La politique sanitaire de la France à Dakar de 1900 à 1920*. Mémoire de maîtrise, Université de Paris X, 168 p.
- SALLERAS Bruno, 1984, *La peste à Dakar en 1914: Médina ou les enjeux complexes d'une politique sanitaire*. Thèse de 3ème cycle, E.H.E.S.S., 172 + 73 + 30 p.
- SANKALE Marc, THOMAS Louis-Vincent, FOUGEYROLLAS Pierre (dirs.), 1968, *Dakar en devenir*. Paris, Présence Africaine, 517 p.

SECK Assane, 1970, *Dakar, métropole ouest-africaine*. Dakar, IFAN, 517 p.

SINOUE Alain, 1993, *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal*. Paris, Karthala, 368 p.

TRIBILLON Jean-François, 1969, *Urbanisation, colonisation et développement au Sénégal. Contribution à l'étude des conditions générales d'une politique ouest-africaine en matière d'urbanisation*. Thèse de droit, Paris, 531 p.

E. Economie urbaine

AMIN Samir, 1971, *L'Afrique de l'Ouest bloquée. L'économie politique de la colonisation (1880-1970)*. Paris, Editions du Minuit, 322 p.

BADIANE Moussa, 1989, *Histoire économique et sociale de Rufisque de 1925 à 1945*. Mémoire de maîtrise, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 139 p.

BATUDE Fernand, 1941, *L'arachide au Sénégal*.

BOUMEDOUHA S., 1987, *The Lebanese in Senegal. A History of Relationship between an Immigrant Community and its French and African Rulers*. Ph. D, Centre for West African Studies, University of Birmingham.

BOUVIER Jean, GIRAULT René, THOBIE Jacques, 1986, *L'impérialisme à la française (1914-1960)*. Paris, La Découverte.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1979, "Vichy et l'industrialisation aux colonies", *Revue d'Histoire de la deuxième guerre mondiale*, n° 114, pp. 69-94.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine (dir.), 1976, "L'Afrique et la crise de 1930", *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*, tome LXIII, n° 232-233, 3ème et 4ème trimestres, 784 p.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1976, "L'impérialisme français en Afrique Noire: idéologie impériale et politique d'équipement (1924-1975)", *Relations Internationales*, n° 7, pp. 261-282.

- COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1977, "La mise en dépendance de l'Afrique Noire: essai de périodisation, 1800-1970", *Cahiers d'Etudes Africaines*, vol. XVI, n° 61-62, pp. 7-58.
- COTTE Claudine, 1981, *La politique économique coloniale de la France en Afrique Noire (1936-1946)*. Thèse de 3ème cycle, Université de Paris VII, 300 p.
- DESSERTINE André, 1967, Kaolack. *Un port secondaire de la côte occidentale d'Afrique. Etude historique, juridique et économique des origines à 1958*. Kaolack, chambre de commerce, 192 p.
- DUBRESSON Alain, 1979, *L'espace Dakar-Rufisque en devenir: de l'héritage urbain à la croissance industrielle*. Paris, ORSTOM, 371 p.
- FALL Babacar, 1984, *Le travail forcé en Afrique Occidentale Française (1900-1946): cas du Sénégal, de la Guinée et du Soudan*. Thèse de 3ème cycle, Université de Dakar, 336 p. Paru à Karthala, 1993.
- FOUQUET Joseph, 1958, *La traite des arachides dans le pays de Kaolack et ses conséquences économiques, sociales et juridiques*. Saint-Louis, IFAN, Etudes Sénégalaises n° 8, 261 p.
- LABORATOIRE TIERS-MONDES (dir.), 1983, *Entreprises et entrepreneurs en Afrique, XIXème et XXème siècles*. Paris, L'Harmattan, 528 et 638 p.
- LAKROUM Monique, 1983, *Le travail inégal. Paysans et salariés sénégalais face à la crise des années 30*. Paris, L'Harmattan, 250 p.
- MBODJ Mohamed, 1978, *Un exemple d'économie coloniale, le Sine-Saloum (Sénégal) de 1887 à 1940: cultures arachidières et mutations sociales*. Thèse de 3ème cycle, Université de Paris VII, 691 p. + annexes.
- MILZA Pierre, BERSTEIN Serge, 1990 et 1991, *Histoire de la France au XXème siècle*. Bruxelles, Editions Complexe, tome 1 (1900-1930) 574 p., tome 1 (1930-1945) 400 p.
- PETEREC Richard, 1967, *Dakar and West African Economic Development*. New-York, Columbia University Press, 206 p.

SURET-CANALE Jean, 1987, *Afrique et capitaux*. Montreuil, L'Arbre Verdoyant, 860 p.

THIOUB Ibrahima, 1989, *Entrepreneurs, entreprises et Etat dans une économie dépendante. Domination étrangère et marginalisation des autochtones. Dakar, Sénégal, 1930-1973*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Paris VII, 430 p.

ZINSOU DERLIN Lionel, 1976, *De la Banque du Sénégal à la B.A.O. ou cent ans de banque en Afrique (1855-1955)*. Mémoire de maîtrise, Université de Paris VII, 142 p.

F. Pouvoir local: institutions et finances

ALEXANDRE Pierre, 1971, "Chefs, commandants et commis: leurs rapports de la conquête à la décolonisation", *L'Afrique et l'Asie*, n° 93-94, 1er et 2ème trimestres, pp. 20-31.

BASSAND Michel, FRAGNIERE Jean-Pierre, 1978, *Le pouvoir dans la ville. Essai sur la démocratie urbaine*. Vevey, Editions Delta, 219 p.

BECET Jean-Marc, 1983, "Dossier: le maire, statut et pouvoirs", *Pouvoirs*, n° 24, pp. 135-158.

BECQUART-LECLERCQ J., 1983, "Cumul des mandats et culture politique", pp. 207-240 in MABILEAU Alain (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris, Pédone.

BENGA Ndiouga Adrien, 1994a, "Législation métropolitaine et communes de plein exercice du Sénégal. L'exemple de Rufisque(1930-1960). A propos de quelques difficultés d'application de la politique coloniale", 21 p. *Shifting Cultures: The European Expansion and Non-Western Civilizations*; Third Summer Course. European Science Foundation, Gérone (Espagne), 18-24 juillet 1994.

BENGA Ndiouga Adrien, 1994b, "Loi métropolitaine et communes de plein exercice du Sénégal. Vers un modèle de gestion dégradé? Rufisque (1926-1960)", 28 p. *Second International Conference on Urban History, Workshop: European City as Model*. Centre de Recherches Historiques sur la Ville, Strasbourg,, 8-10 septembre 1994. A paraître à L'Harmattan.

BRUNET Jean-Paul, 1978, *Une banlieue ouvrière: Saint-Denis (1890-1939). Problèmes d'implantation du socialisme et du communisme*. Thèse de doctorat d'Etat, Université de Paris IV Sorbonne, 3 vol., 1647 p.

BRUNET Jean-Paul, 1981, *Un demi-siècle d'action municipale à Saint-Denis la Rouge (1890-1939)*. Paris, Editions Cujas, 252 p.

COHEN William B., 1971, *Rulers of Empire. The French Colonial Service in Africa*. Stanford, Stanford University Press, 279 p. Edition française: *Empereurs sans sceptre. Histoire des administrateurs de la F.O.M. et de l'Ecole Coloniale*. Paris, Berger Levrault, 1973, 304 p.

COSTE Laurent, 1990, *La difficile gestion municipale d'une grande ville sous l'Empire: Bordeaux de 1805 à 1815*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Bordeaux III, 411 p.

COURANT Roland, 1957, "Le régime municipal en A.O.F.: communes de plein exercice, communes de moyen exercice, communes-mixtes. Lois, décrets et arrêtés généraux à jour des modifications les plus récentes", *Encyclopédie Juridique de l'A.O.F.*, pp. 171-295.

CROS Charles, 1956, *Ce qu'il faut savoir sur le statut des municipalités africaines et malgaches de plein et moyen exercice*. Paris, Imprimerie Follope, 170 p.

CROZIER Michel, 1964, *Le phénomène bureaucratique. Essais sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris, Editions du Seuil, 383 p.

DIAMOND Sigmund, 1961, "Le Canada au XVIIème siècle: une société préfabriquée", *Annales*, mars-avril.

DIARRA Eloi, 1987, *Décentralisation et vie politique des communes mixtes du Sénégal de 1904 à 1960*. Thèse de 3ème cycle "Etudes Africaines", Institut d'Etudes Politiques - Centre d'Etudes d'Afrique Noire(IEP-CEAN), Université de Bordeaux I, 228 p.

DION Stéphane, 1986, *La politisation des mairies*. Paris, Economica, 219 p.

DIOP Momar-Coumba, DIOUF Mamadou, 1993, "Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal", pp. 101-125 in JAGLIN Sylvie, DUBRESSON Alain

(dirs.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Paris, Karthala, 308 p.

DIOUF Mamadou, 1989, "Identité ethnique et vie politique municipale: les Lébu de Rufisque (1945-1960)", pp. 283-302 in CHRETIEN Jean-Pierre, PRUNIER Gérard (dirs.), *Les ethnies ont une histoire*. Paris, Karthala, 435 p.

DOGLIANI Patrizia, 1992, *Un laboratoire de socialisme municipal: France (1880-1920)*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Paris VII, 661 p.

GIRAULT Arthur, 1943, *Principes de colonisation et de législation coloniale*. Paris.

JANESCAUX, 1958, "Le mouvement communal en Afrique", *L'Afrique en marche*, n° 16, mai-juin, pp. 8-10.

JOHNSON G. W., 1971, *The Emergence of Black Politics in Senegal: The Struggle for Power in the Four Communes, 1900-1920*, Stanford, Stanford University Press, 260 p. Edition française, 1991, *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920)*. Paris, Karthala, 297 p.

LACHAISE Bernard, 1982, *Le pouvoir municipal à Angoulême de 1884 à 1939*. Thèse de 3ème cycle, Université de Bordeaux III, 309 p. + 162 p. annexes.

LEGIER Henri-Jacques, 1968, "Institutions municipales et politique coloniale: les Communes du Sénégal", *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer*, tome LV, n° 201, Paris, pp. 414-464.

LEGLISE Gérard, 1957, "L'organisation municipale en Afrique", *Encyclopédie Mensuelle d'Outre-Mer*, n° 77, janvier, pp. 1-5 + photo.

MOORE John, 1983, *Pouvoir local et gouvernement central: le cas de Manchester (1945-1974)*. Thèse de doctorat d'Etat, Université de Paris III-Nouvelle Sorbonne, 2 vol., 805 p.

MPINGA Henri, 1967, *La ville de Kinshasa: organisation politique et administrative actuelle*. Bordeaux, CEAN/IEP, 111 p.

OTOU Jean-Paul, 1990, *Le pouvoir municipal à Bergerac de 1852 au début de 1917*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Bordeaux III, 379 p + 246 p annexes.

SCHNEIER Graciela, 1985, "Buenos-Aires ou comment gérer sans ressources"? 23 p in *Journée d'étude de Marly-Le-Roi. "Crises et évolution des modes de gestion des villes des P.E.D.: quels nouveaux outils?, Quels nouveaux acteurs?, Quelles nouvelles pratiques?"* Marly-Le-Roi, 24-26 janvier 1985.

TARROW S., *Between Center and Periphery. Grassroots Politicians in Italy an France*. New Haven and London, Yale University Press.

TOCQUEVILLE Alexis de, 1951, *De la démocratie en Amérique*. Paris, Gallimard, 2 tomes, 466 et 398 p.

ZUCCARELLI François, 1987, *La vie politique sénégalaise (1789-1940, 1940-1988)*. Paris, Publications du C.H.E.A.M. (Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes), 160 et 205 p.

G. Municipalité et politique

Certaines références mentionnées dans Généralités sur le Sénégal et Pouvoir local: institutions et finances n'ont pas été reprises.

BARBIER Jean-Claude, 1993, "Logiques de l'instance communale: la municipalité de Sokode (Togo) dans tous ses états (1952-1987)", pp. 69-100 in JAGLIN Sylvie, DUBRESSON Alain (dir.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Paris, Karthala, 308 p.

BENGA Ndiouga Adrien, 1989, *L'évolution politique de la ville de Dakar de 1924 à 1960*. Mémoire de maîtrise, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 205 p.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1986, "Emeutes urbaines, grèves générales et décolonisation en Afrique française", pp. 493-504, in AGERON Charles-Robert (dir.), *Les chemins de la décolonisation de l'Empire colonial français*. Paris, Editions du CNRS, 564 p.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, 1993, "Gestion urbaine et décolonisation en Afrique noire française: de la politique municipale à l'émeute", in AGERON Charles-Robert, MICHEL Marc, *Afrique Noire. L'heure des indépendances*. Paris, Editions du CNRS, pp. 71-85.

COWAN L. Gray, 1959, *Local Government in West Africa*. New York, Columbia University Press.

DIALLO Mamadou, 1972, *Galandou Diouf, homme politique sénégalais (1871-1941)*. Mémoire de maîtrise, Université de Dakar.

DIOUF Mamadou, 1992, "Le clientélisme, la "technocratie", et après?", pp. 233-278 in DIOP Momar-Coumba (dir.), *Sénégal. Trajectoires d'un Etat*. Dakar, Editions du CODESRIA (Conseil pour le Développement de la Recherche Economique et Sociale en Afrique), 501 p. Edition anglaise, 1993, *Senegal. Essays on Statescraft*. Dakar, Codesria.

FAYE Cheikh Faty, 1990, *La vie quotidienne à Dakar (1945-1960)*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Paris VII.

FROMENT-MEURICE 1983, "Comment faire de sa mairie un fief?", *Pouvoirs*, n° 24, pp. 45-56.

GARDINIER David E, 1969, "Urban Politics in Douala, Cameroon, 1944-1955: Duala Reactions to Proposed Municipal Reforms", *African Urban Notes*, vol. 4, n° 3, pp. 20-29.

GARRAUD P., 1983, "Le personnel politique français: permanence ou changement?" pp. 167-188, in MABILEAU Alain (dir.), *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*. Paris, Pédone.

GREMION Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris, Editions du Seuil, 478 p.

GUEYE Lamine, 1966, *Itinéraire africain*, Paris.

HAILEY Lord, 1953, *Native Administration in the British African Territories*, London.

HESSELING Gerti, 1985, *Histoire politique du Sénégal*. Paris, Karthala.

JOHNSON G. W., 1966, "The Ascendancy of Blaise Diagne and the Beginning of African Politics in Senegal", *Africa*, vol. XXXVI, pp. 235-252.

JOHNSON G. W., 1968, "The Development of Local Political Institutions in Urban Senegal", pp. 208-227 in RIVKIN Arnold (eds), *Nations by Design: Institution-Building in Africa*. New York.

JOHNSON G. W., 1972, "Blaise Diagne", *Notes Africaines*, n° 135. Dakar, IFAN.

JOHNSON G. W., 1972, "The Senegalese Urban Elite" in CURTIN Philip, *Africa and the West. Intellectual Responses to European Culture*. Madison, University of Wisconsin Press, pp. 139-187.

LABAZEE Pascal, 1993, "Les dynamiques du champ de pouvoir en pays kiembara: alliances et conflits entre autorité locale et appareil d'Etat", pp. 219-243 in JAGLIN Sylvie, DUBRESSON Alain (dirs.), *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Paris, Karthala, 308 p.

LOWI T. J., 1969, "Machines politiques ou bureaucraties administratives? Le problème du gouvernement des villes américaines", *Sociologie du Travail*, n° 4, pp. 444-462.

MABILEAU A., MOYSER G., PARRY G., QUANTIN P. (dirs.), 1987, *Les citoyens et la politique locale. Comment participent les Britanniques et les Français*. Paris, Pédone, 292 p.

MAYLAM Paul, 1982, "Shackled by the Contradictions: the Municipal Response to African Urbanization in Durban, 1920-1950", *African Urban Studies*, n° 14, pp. 1-17.

MBAYE Cheikh Tidiane, 1982, *La vie politique à Rufisque de 1958 à 1964*. Mémoire de maîtrise, Université de Dakar, 87 p.

MERCIER Paul, 1959, "La vie politique dans les centres urbains du Sénégal Etude d'une période de transition", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, n° 27, pp. 55-84.

NDIAYE Cheikh, 1980, *Les débuts politiques des Originaires des communes du Sénégal*. Mémoire de maîtrise, Université de Paris X Nanterre, 123 p.

NDIAYE Hamet, 1983, *Les Originaires des Quatre Communes du Sénégal. Etude de l'évolution d'un groupe dans la société coloniale au XIX^{ème} siècle*. Thèse de 3^{ème} cycle, Université de Poitiers, 345 p.

PRONIER R, 1983, *Les municipalités communistes. Bilan de trente années de gestion*. Paris, Balland.

SANDBROOK Richard, 1987, "Personnalisation du pouvoir et stagnation capitaliste. L'État africain en crise", *Politique africaine*, n° 26, pp. 15-37.

THIAM Iba Der, 1983, *L'évolution politique et syndicale du Sénégal colonial 1840-1939*. Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 3977 p.

THIAM Ibrahima, 1983, *La vie politique à Rufisque de 1945 à 1958*. Mémoire de maîtrise, Université de Dakar.

THOENIG Jean-Claude, 1982, "La politique de l'Etat à l'égard des personnels des communes (1884-1939)", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 23, pp. 487-517.

ZUCCARELLI François, 1977, "La vie politique dans les quatre communes du Sénégal", *Ethiopiennes*, n° 12, pp. 34-35.

H. Urbanisme et aménagement

BAIROCH Paul, 1985, *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*. Paris, Gallimard, 711 p.

BENGA Ndiouga Adrien, 1990, *Gestion urbaine et viabilité des centres secondaires du Sénégal. L'exemple de Rufisque (1930-1980)*. Mémoire de DEA, Université de Paris VII, 78 p.

DANFAKHA Papa Waly, 1990, *Équipement public et aménagement de la ville de Dakar (1930-1957)*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Paris VII, 363 p.

DRESCH Jean, 1946, "Sur une géographie des investissements des capitaux. Exemple: l'Afrique noire", *Bulletin de l'Association des Géographes français*, n° 177-178, pp. 59-64.

DRESCII Jean, 1952, "Les investissements en Afrique noire", *Présence Africaine*, n° 13.

DULUCQ Sophie, 1992, *La France et les villes d'Afrique Noire francophone. Quarante ans d'intervention (1945-1985): approche générale et étude de cas, Niamey, Ouagadougou et Bamako*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Paris VII, 552 p.

DULUCQ Sophie, GOERG Odile, 1992, *Les investissements publics dans les villes africaines (1930-1985). Habitat et transports*. Paris, L'Harmattan, 222 p.

ELA Jean-Marc, 1983, *La ville en Afrique Noire*. Paris, Karthala, 219 p.

GUEYE Binta, 1994, *Adduction d'eau et assainissement de la ville de Rufisque (1939-1971)*. Mémoire de maîtrise, Université de Paris VII, 75 p.

LEFEBVRE Henri, 1974, *La production de l'espace*. Paris, Editions Anthropos, 485 p.

O'CONNOR Anthony, 1983, *The African City*. London, Hutchinson, 359 p.

POINSOT J., SINOU A., STERNADEL J., 1989, *Les villes d'Afrique Noire entre 1650 et 1960. Politiques et opérations d'urbanisme et d'habitat*. Paris, ministère de la Coopération et du Développement, Documentation Française.

SECK Assane, 1970, *Dakar, métropole ouest-africaine*. Dakar, IFAN, 517 p.

SINOU Alain, 1993, *Comptoirs et villes coloniales du Sénégal*. Paris, Karthala, 368 p.

SISSAO Claude E., 1992, *Urbanisation et rythme d'évolution des équipements. Ouagadougou et l'ensemble du Burkina-Faso (1947-1985)*. Thèse de doctorat "nouveau régime", Université de Paris VII, 671 p.

VENARD Jean-Louis, 1986, *L'ingt-cinq ans d'intervention française dans le secteur urbain en Afrique Noire Francophone*. Paris, Economica, 192 p.

I. Histoire et mémoire

DAKHLIA Jocelyne, 1990, *L'oubli de la cité. La mémoire collective à l'épreuve du lignage dans le Jérid tunisien*. Paris, La Découverte, 328 p.

ECHENBERG Myron, "L'histoire et l'oubli collectif: l'épidémie de grippe de 1918 au Sénégal" in *Population, Reproduction, Sociétés. Perspectives et enjeux de la démographie sociale. Mélanges en l'honneur de Joël GREGORY*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1993, 429 p.

JEWSIEWICKI Bogumil, 1991, "La mémoire", pp. 59-71 in COULON Christian, MARTIN Denis-Constant (dirs.), *Les Afriques politiques*. Paris, La Découverte, 296 p.

JEWSIEWICKI Bogumil, MONIOT Henri (dirs.), 1988, *Dialoguer avec le léopard*. Paris, L'Harmattan.

LE GOFF Jacques, 1988, *Histoire et mémoire*. Paris, Gallimard, 408 p.

NORA Pierre (dir.), 1984 et 1986, *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 3 vol.

LISTE DES TABLEAUX

1. Population des Quatre Communes en 1921.	23
2. Population des Quatre Communes en 1921 (en %).	23
3. Population européenne à Rufisque et Dakar (1921-1961).	23
4. Evolution quinquennale de la population de Rufisque et de la Circonscription de Dakar et Dépendances (1921-1961).	24
5. Endémo-épidémie de la peste au Sénégal. Part des décès en % (1925-1934).	28
6. Vaccinations anti-pestueuses à Rufisque (1925-1932).	28
7. Exportations des arachides par les ports de Dakar, Rufisque et Kaolack (1924-1933) (en tonnes et en %).	36
8. Marchandises embarquées et débarquées à Rufisque et Dakar (1928-1932) (en kg).	36
9. Mouvements des navires à Rufisque et Dakar (1928-1932).	36
10. Situation démographique à Rufisque, la morbidité (1925-1936).	28
11. Recettes et dépenses de la commune de Rufisque (1924-1953) (en francs courants et constants et en %).	86
12. Recouvrements des impôts sur le territoire de la Délégation de Rufisque (1924-1953) (en francs courants et constants et en %).	175
13. Evolution comparée des ristournes sur impôts directs et des contributions obligatoires à Rufisque (1926-1937) (en francs courants et constants et en %).	176
14. Restes à recouvrer des communes de Rufisque et Dakar (1945-1953) (en francs CFA).	197
15. Evolution comparée de l'impôt personnel (1924-1946) et du minimum fiscal (1947-1954) à Rufisque (en francs courants et constants).	92
16. Recouvrements du produit de l'impôt personnel à Rufisque (1924-1946) (en francs courants et constants)	94
17. Recouvrements de l'impôt foncier et centimes additionnels perçus à Rufisque (1924-1954) (en francs constants et en %)	98
18. Recouvrements des patentes à Rufisque et quote-part ristournée à la commune (1924-1953) (en francs constants et en % des recettes totales communales par année)	97

19. Recouvrements des taxes fiscales à Rufisque (1924-1954) (en francs courants et constants)	100
20. Recettes d'octroi à Rufisque (1926-1941) (en francs constants et en %).	87
21. Avances et subventions du budget local du Sénégal à la commune de Rufisque (1930-1955) (en francs courants).	287
22. Evolution de trois sources de recettes municipales à Rufisque (1924-1945) (en francs courants et constants et en %).	107
23. Evolution de quelques taxes municipales à Rufisque (1927-1944) (en francs courants).	102
24. Eclairage de la commune de Rufisque (1922-1932) (en francs constants).	63
25. Alimentation en eau de la commune de Rufisque (1926-1943) (en francs constants).	63
26. Dépenses ordinaires de la commune de Saint-Denis (1930-1937) (en %).	172
27. Recettes ordinaires de la commune de Saint-Denis (1930-1937). Part des centimes additionnels pour insuffisance de revenus (en %).	172
28. Evolution de la charge fiscale par habitant à Rufisque (1921-1951) (en francs constants).	240
29. Contribution obligatoire de la commune de Rufisque aux dépenses de voirie (1929-1946) (en francs courants et constants et en %).	196
30. Contribution obligatoire de la commune de Rufisque aux dépenses de police (1926-1946) (en francs courants et constants et en %).	196
31. Contribution obligatoire de la commune de Rufisque aux dépenses d'instruction (1926-1941) (en francs courants et constants et en %).	196
32. Dépenses de personnel de la commune de Rufisque (1926-1940) (en francs courants et constants et en %).	240
33. Dépenses municipales d'assistance à Rufisque (1924-1945) (en francs constants et en %).	229
34. Passif de la commune de Rufisque vis-à-vis du secteur public (1946-1964) (en francs CFA courants).	Annexes
35. Dépenses d'administration générale (1926-1934) (en francs courants et en %).	232



36. Dépenses de fonctionnement de l'administration générale (1926-1934) (en francs courants et en %).	233
37. Frais de bureaux municipaux (1926-1934) (en francs courants et en %).	233
38. Dépenses du personnel d'hygiène (1926-1930) (en francs courants).	222
39. Dépenses de matériel d'hygiène (1926-1930) (en francs courants).	222
40. Dépenses facultatives de personnel de nettoyage (1926-1929) (en francs courants).	221
41. Dépenses facultatives de matériel de nettoyage (1926-1929) (en francs courants).	221
42. Dépenses ordinaires diverses (1926-1936) (en francs courants).	221
43. Dépenses de personnel des travaux communaux (1926-1929) (en francs courants).	226
44. Dépenses de matériel des travaux communaux (1926-1929) (en francs courants).	226
45. Taxes proprement municipales et dépenses de personnel à Rufisque (1927-1937) (en francs constants et en %).	240 bis
46. Dépenses obligatoires de police et de voirie de la commune de Dakar (1924-1927).	237
47. Dépenses d'assistance de communes métropolitaines (1923-1925) (en %).	197
48. Dépenses obligatoires d'instruction des communes de Rufisque et Saint-Louis et de communes métropolitaines (1930-1931-1936-1937) (en %).	197
49. Dépenses obligatoires de police de la commune de Rufisque et de communes métropolitaines (1930-1931-1936-1937) (en %).	197
50. Octroi de mer. Répartition entre les communes (1934).	162
51. Commune de Rufisque. Liste des marchandises et denrées exonérées des droits d'octroi.	164
52. Droits d'octroi perçus par les communes de plein exercice et les communes-mixtes (1928).	169
53. Taxes municipales dans la commune de Rufisque et dans quelques communes métropolitaines (1927-1937) (en %).	180
54. Taxes municipales de la commune de Rufisque (1951-1953) (en francs courants).	294
55. Dépenses de personnel de la commune de Rufisque (1951-1953) (en francs courants).	302
56. Dépenses de matériel de la commune de Rufisque (1951-1953) (en francs courants).	302

57. Les investissements publics urbains sur financement externe. Le Fonds d'Emprunt (1931-1946) (en francs courants et constants et en %).	259
58. Les investissements publics urbains sur financement externe. Les interventions du FIDES à Rufisque (1947-1955) (en francs CFA courants).	327
59. Les investissements publics urbains à Rufisque sur financement interne (1930-1957) (en francs courants et constants et en %).	Annexes
60. Les investissements publics urbains à Rufisque par source de financement interne (1930-1957) (en francs courants et constants et en %).	262
61. Part du budget général dans les investissements publics urbains à Rufisque (1930-1957) (en francs courants et constants et en %).	263
62. Part du budget de la colonie du Sénégal dans les investissements publics urbains à Rufisque (1930-1937 et 1946) (en francs courants et constants et en %).	263
63. Part du budget de la Circonscription de Dakar et Dépendances dans les investissements publics urbains à Rufisque (1938-1946) (en francs courants et constants et en %).	263
64. Destination des investissements urbains sur financement interne à Rufisque (1930-1946) (en francs constants et en %).	275
65. Type d'investissements urbains sur financement interne à Rufisque (1930-1946) (en francs constants et en %).	275
66. Destination des investissements urbains à Rufisque par source de financement interne (1930-1946) (en francs constants et en %).	269
67. Nature des investissements urbains sur financement interne à Rufisque (1930-1946) (en francs constants et en %).	273

LISTE DES GRAPHIQUES

1. Evolution de la population de Rufisque et de la Circonscription de Dakar (1921-1961).	42
2. Exportations d'arachides par les ports de Dakar-Rufisque-Kaolack (1924-1933) (en tonnes).	38
3. Exportations d'arachides par les ports de Dakar-Rufisque-Kaolack (1924-1933) (en tonnes).	39
4. Recettes et dépenses de la commune de Rufisque (1924-1953) (en francs constants).	66
5. Recouvrements des impôts à Rufisque (1924-1953) (en %).	Annexes
6. Recouvrements de l'impôt personnel à Rufisque (1924-1946) (en francs constants).	95
7. Recouvrements des taxes fiscales à Rufisque (1924-1954) (en francs constants).	101
8. Evolution de trois sources de recettes municipales à Rufisque (1924-1945) (en %).	106
9. Evolution de quelques taxes municipales à Rufisque (1924-1944) (en francs constants).	103
10. Dépenses de personnel de la commune de Rufisque (1926-1940) (en francs constants).	239
11. Dépenses de personnel de la commune de Rufisque (1926-1940).	53
12. Recettes d'octroi à Rufisque (1924-1941) (en %).	165
13. Ristournes sur impôts directs et contributions obligatoires (1926-1937) (en francs constants).	Annexes
14. Ristournes sur impôts directs et contributions obligatoires (1926-1937) (en %).	195
15. Dépenses ordinaires diverses (1926-1936) (en %).	249
16. Le Fonds d'Emprunt à Rufisque (1931-1946) (en %).	259
17. Contribution obligatoire aux dépenses de voirie (1929-1946) (en %).	189
18. Contribution obligatoire aux dépenses de police (1926-1946) (en %).	199
19. Contribution obligatoire aux dépenses d'instruction (1926-1941) (en %).	191
20. Dépenses d'administration générale (1926-1934) (en francs constants).	236
21. Dépenses de fonctionnement de l'administration générale (1926-1934) (en %).	243
22. Taxes proprement municipales et dépenses de personnel (1927-1937) (en %).	241
23. Destination des investissements sur financement interne (1930-1946) (en %).	276

24. Dépenses obligatoires d'instruction à Rufisque et en Métropole (1930-1937) (en %).	203
25. Dépenses obligatoires de police à Rufisque et en Métropole (1930-1937) (en %).	201
26. Taxes municipales de la commune de Rufisque (1951-1953) (en %).	295
27. Dépenses de personnel de la commune de Rufisque (1951-1953) (en millions de francs courants).	341
28. Dépenses de matériel de la commune de Rufisque (1951-1953) (en %).	343
29. Type des investissements sur financement interne (1930-1946) (en %).	277

TABLE DES ANNEXES

1. Repères chronologiques
2. Lettre des habitants de Rufisque au ministre de la Marine et des Colonies datée du 9 juin 1878.
3. Décret instituant une municipalité à Rufisque (Sénégal) du 12 juin 1880.
- 3'. Maires et conseillers municipaux de Rufisque (1880-1964).
4. Quelques présidents de la chambre de commerce de Rufisque (1883-1937).
5. Police, voirie, hygiène: historique réglementaire (1872-1943).
6. Décret du 10 décembre 1896 mettant les frais de police à la charge des communes du Sénégal. Arrêté promulguant dans la colonie du Sénégal le décret du 18 décembre 1896 portant fixation des dépenses de l'enseignement primaire à la charge des communes du Sénégal.
7. La commune métropolitaine et les lois d'assistance obligatoire.
8. Inspection dans les communes de plein exercice du Sénégal (1920-1923). Mesures à prendre, révocations, sanctions.
9. Arrêté instituant une délégation du gouvernement du Sénégal (1927).
10. Administrateurs des colonies, délégués du gouvernement du Sénégal à Rufisque (1927-1943).
11. Résumé sur la plainte en détournement formée contre Maurice Gueye, maire de Rufisque. Rapport du lieutenant Morichère sur des détournements commis par le maire de Rufisque (23 février 1929).
12. Arrêté portant sur le relèvement des taxes municipales à Rufisque (24 février 1926).
13. Arrêté sur la police municipale de la commune de Rufisque (24 février 1926).
14. Taxes municipales autorisées par la loi Niveaux du 13 août 1926.
15. Effectifs et soldes du personnel municipal (titulaire) de Rufisque (1930) (solde annuelle).
16. Statut des fonctionnaires et employés municipaux en Métropole (1932).
17. Délibération créant au Sénégal et dans la Circonscription de Dakar et Dépendances un droit d'octroi de mer (23 février 1933).
18. Convention à intervenir entre la commune de Rufisque et le gouvernement général au sujet de l'octroi éventuel à la C.E.F.O.A. d'une concession pour distribution d'énergie électrique (25 septembre 1933).
19. Marchés de gré à gré passés par les communes du Sénégal, dépassant le maximum de 3.000 francs prévu par l'arrête du 16 décembre 1874.
20. Lettre du député Blaise Diagne au ministre des Colonies Albert Sarraut datée du 2 mars 1922.

21. Crise de croissance de la ville de Rufisque. Correspondance adressée par les habitants de la commune de Rufisque à Blaise Diagne, député de la colonie, sous-secrétaire d'Etat aux colonies, datée du 12 mars 1931.
22. Loi du 28 septembre 1942 portant suppression de l'octroi de mer en A.O.F.
23. Femmes sénégalaises citoyennes, droits de vote et d'éligibilité (1945).
24. Décret du 3 janvier 1946 portant réorganisation des municipalités de Saint-Louis, Dakar et Rufisque en A.O.F.
25. Tableau des conditions dans lesquelles s'exerce la tutelle dans les communes du Sénégal et dans les communes métropolitaines.
26. Liste des propriétés communales à Rufisque, mission Cauet (1954).
27. Principales dispositions de la loi métropolitaine du 5 avril 1884.
28. Loi du 18 novembre 1955 relative à la réorganisation municipale en A.O.F., A.E.F., Togo, Cameroun et Madagascar.
29. Procès-verbal de l'installation du conseil municipal et de l'élection d'un maire, de quatre adjoints et d'un maire honoraire à Rufisque (5 novembre 1960).
30. Le régime municipal en A.O.F (1912-1956): lois et décrets, modifications apportées au texte primitif.
31. Nomenclature des recettes et dépenses de la commune de plein exercice à partir des modifications de la législation métropolitaine en matière financière et fiscale (1924-1957).
32. Notices biographiques.
33. Presse rufisquoise: *jeu de mots, jeu de vilains*. Chronique de la gestion municipale (1932-1955).
34. Liste des tableaux et graphiques.
35. Iconographie.
36. Table des matières.

42

POUVOIR CENTRAL ET POUVOIR LOCAL LA GESTION MUNICIPALE A L'EPREUVE RUFISQUE, SENEGAL (1924-1964)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

PREMIERE PARTIE: L'ENGOUEMENT *MUNICIPALISTE* (1924-1932)

CHAPITRE I. RUFISQUE, DEMOGRAPHIE ET ECONOMIE

I. DEMOGRAPHIE ET SITUATION SANITAIRE

A. Site de la commune

B. Des villages à la ville: les poursuites de l'aménagement d'un centre urbain

C. Des problèmes inconnus en Métropole: les épidémies répétées

1. La population rufisqueoise: une connaissance fragmentaire de ses caractères

2. Les endémo-épidémies à Rufisque

II. LA BAISSSE DES ACTIVITES ECONOMIQUES

A. L'organisation du patrimoine communal

1. Le réseau decauville

2. Le port, un système à l'abandon

3. La gare, une infrastructure déclassée

B. Rufisque et le malaise des années 1930

III. LE STATUT MUNICIPAL

A. L'organisation de la commune x

1. Les attributions du maire: une dépendance vis-à-vis de la tutelle

2. Les attributions du conseil municipal: la prégnance des actes obligatoires

B. La marche à pas de fourmi: une application différenciée et limitée du régime métropolitain

1. Le maintien de la tradition du XIXème siècle
2. A propos de quelques différences d'application
 - a. L'insuffisance de la représentation
 - b. Le statut des employés municipaux
 - c. Pouvoirs du maire et compétences du conseil municipal

CHAPITRE II. LA QUERELLE ET LA PERTE DES ATTRIBUTS DE LEGITIMITE: GESTION MUNICIPALE DES SERVICES PUBLICS ET DESSAISISSEMENT DE LA COMPETENCE POLITIQUE (1924-1932)

I. SUR L'INTERVENTION COMMUNALE EN MATIERE ECONOMIQUE: UNE LECTURE DES DISCUSSIONS D'ECOLES EN METROPOLE

II. REGIE OU CONCESSION? UNE QUESTION PERMANENTE ET PASSIONNEE DES DEBATS DU CONSEIL MUNICIPAL DE RUFISQUE

A. La distribution d'eau

B. L'éclairage électrique

C. Habitations à bon marché et pharmacie municipale

III. SOUCI SOCIAL OU SOUCI BUDGETAIRE? QUEL RESULTAT ATTEINT? SIGNIFICATION DE L'ENTREPRISE *MUNICIPALISTE*

IV. LA QUESTION FONDAMENTALE DES ATTRIBUTIONS. DES PROGRES APPARENTS AU RECU: HYGIENE ET SALUBRITE, PETITE VOIRIE ET POLICE MUNICIPALE

V. LE CONSEIL MUNICIPAL: *UN CONSEIL ET NON UNE AUTORITE*. LE JEU DES CONFLITS

A. Le dispensaire municipal

B. Les travaux communaux

**CHAPITRE III. POLITIQUE MUNICIPALE ET COMPORTEMENT DES ACTEURS
(1924-1932)**

I. LES RECETTES

**II. MAURICE GUEYE, ROI DANS LA COMMUNE? DES AISES DE POUVOIR A LA
REVOCATION (31 JANVIER 1929)**

A. Regards sur quelques sanctions antérieures dans les communes de plein exercice X
(1922-1923)

B. L'enquête à la mairie de Rufisque et le rapport d'inspection

1. Personnel pléthorique
2. Régies d'eau et d'électricité
3. Secours à des non-indigents
4. Détournements de matériaux et d'outillage

C. Le fond de l'affaire

CONCLUSION

**DEUXIEME PARTIE. QUESTION DE FOND, QUESTION DE FONDS: LE REGIME
FINANCIER ET FISCAL, ENJEU DE LA GESTION MUNICIPALE (1933-1942)**

**CHAPITRE IV. LES PREROGATIVES FINANCIERES, UN CHAMP
D'INTERVENTION PRIVILEGIE DU POUVOIR CENTRAL**

I. UNE MARGE D'AUTONOMIE COMMUNALE LIMITEE

**II. LA REORGANISATION FINANCIERE MUNICIPALE, UNE DEMANDE DE
REFORME SANS LENDEMAIN**

A. La mission d'inspection Demongin (déc. 1935-janv. 1936)

B. Le Front Populaire (mai 1936-octobre 1938): pour le maintien du statu-quo

CHAPITRE V. GERER L'INCERTITUDE: LES RECETTES	15
I. SOURCES ET METHODOLOGIE	15
II. PROBLEME: L'EXTRÊME VULNERABILITE DU BUDGET COMMUNAL	15
III. <i>D'OU VIENT L'ARGENT?</i> COMPOSITION ET EVOLUTION DES RESSOURCES COMMUNALES	16
A. <u>L'octroi, une barrière d'un autre âge?</u>	16
B. <u>Les centimes additionnels, une figuration à titre symbolique</u>	16
C. <u>Les ristournes sur impôts perçus au profit de la colonie, une ressource peu dévolue à la commune</u>	174
D. <u>Les taxes municipales, une gamme d'un apport sensible</u>	178
E. <u>Les subventions, un moyen de recette exceptionnel</u>	182
 CHAPITRE VI. OU VA L'ARGENT? LES DEPENSES ET LES REALISATIONS	187
I. <i>ON NE NOUS LAISSE RIEN.</i> DES DEPENSES OBLIGATOIRES (POLICE, VOIRIE, INSTRUCTION) AUX DEPENSES FACULTATIVES, <i>OBLIGATION DE FAIT</i>	188
✕ A. <u>Les dépenses de police</u>	200
✕ B. <u>Les dépenses d'instruction</u>	202
II. L'HYGIENE: UN LIEU DE MOBILISATION DE L'ACTE MUNICIPAL	210
A. <u>Eclairer la ville et les villages: l'éclairage électrique</u>	210
B. <u>Donner de l'eau aux populations: l'alimentation en eau</u>	214
C. <u>Assainir: les travaux communaux d'hygiène et de voirie</u>	219
III. LES DEPENSES ORDINAIRES DIVERSES: AUTRES TRAVAUX COMMUNAUX ET ASSISTANCE	225

IV. LES DEPENSES D'ADMINISTRATION GENERALE: UN GONFLEMENT APPARENT, SOURCE DE CONFLIT	2
A. <u>Des dépenses de personnel décriées</u>	2
B. <u>Du principe désuet de la gratuité des fonctions municipales: les indemnités au maire pour frais de représentation</u>	24
V. BILAN DE L'ACTION MUNICIPALE	24
CHAPITRE VII. LES MODES D'INTERVENTION EXTRA-COMMUNALE: UN EFFORT NEGLIGEABLE (1931-1942)	25
I. PRELIMINAIRES METHODOLOGIQUES	25
II. LE RÔLE MAJEUR D'UN CIRCUIT EXTERNE: LE FONDS D'EMPRUNT	25
III. UNE SPECIALISATION DES ORGANISMES DE FINANCEMENT INTERNE	26
A. <u>Le budget de la colonie du Sénégal et les dépenses d'entretien</u>	26
B. <u>Le budget de la Circonscription de Dakar et Dépendances et l'alimentation en eau</u>	26
C. <u>Le budget de l'A.O.F. et l'enseignement</u>	270
CONCLUSION	278
TROISIEME PARTIE. LE TEMPS DU PURGATOIRE: TUTELLE, CLIENTELISME ET DECLIN DE L'INSTITUTION COMMUNALE (1946-1964)	279
CHAPITRE VIII. LES FINANCES COMMUNALES: FAIBLESSE DES RECOUVREMENTS ET COUPS D'EPONGE PERIODIQUES (1946-1957)	282
I. LE RETABLISSEMENT DE LA LEGISLATION MUNICIPALE PAR LE DECRET DU 3 JANVIER 1946	282
II. ANALYSE DES BUDGETS (1946-1957): UNE GESTION COMMUNALE CARACTERISEE PAR UNE TRANQUILLE IMMOBILITE	285
A. <u>Les recettes, un catalogue de bonnes intentions</u>	285
B. <u>Les dépenses, une gestion placée sous le signe du handicap</u>	296

1. *Les économies que fait la colonie, ce sont les communes qui les paient.*
De l'excès des charges incombant à la commune...
- 2....A la lourdeur des dépenses de fonctionnement.
- C. Une municipalité sous perfusion: la politique des subventions et le poids de l'endettement

CHAPITRE IX. EQUIPEMENT-AMENAGEMENT ET INDIFFERENCE MUNICIPALE (1946-1964)

I. L'ACTION DU F.I.D.E.S.(1947-1957)

II. LE BUDGET GENERAL ET LA QUESTION DU LOGEMENT

III. *PARTICIPE-ACTION OU PARTICIPE-PASSION?* LE CONSEIL MUNICIPAL ET LA VILLE

- A. Les chemins du pouvoir: la commune, organisme administratif à gérer ou position politique à conquérir?
- B. L'impossible contrôle des *espaces d'imprévu*: de l'échec des missions d'inspection à la suppression de la commune de Rufisque (19 janvier 1964)

CONCLUSION

POUR CONCLURE, PROVISOIREMENT

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

LISTE DES TABLEAUX

LISTE DES GRAPHIQUES

TABLE DES ANNEXES

TABLE DES MATIERES