

MAMADOU DIOUF

L'IDÉE MUNICIPALE

UNE IDÉE NEUVE EN AFRIQUE

CET ARTICLE RETRACE L'HISTOIRE DE L'IDÉE MUNICIPALE AU SÉNÉGAL EN ANALYSANT LA GENÈSE DES PRIVILÈGES POLITIQUES ATTRIBUÉS AU QUATRE COMMUNES. DANS LE CONTEXTE DE « L'ASSIMILATION », IL MONTRE COMMENT LES « ORIGINAIRES » ONT PROGRESSIVEMENT OUVERT UN ESPACE POUR L'AFFIRMATION D'UNE CITOYENNETÉ ET D'UNE VIE POLITIQUE LOCALE.

Le parcours historique que cette réflexion tente de reconstituer et d'analyser identifie l'introduction de l'idée municipale et la mise en place des communes en Afrique (au Sénégal en particulier) avec le développement de la présence européenne¹, des premiers établissements à la conquête territoriale puis à l'édification de l'architecture politique, administrative, économique et sociale des empires coloniaux, à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Certes, selon les nationalités, les puissances coloniales ne présentent ni les mêmes appareils, ni les mêmes grammaires, textes ou styles d'administration, mais elles partagent une certaine démarche et montrent des similitudes. Elles n'ont pas, non plus, provoqué les mêmes réactions des sociétés colonisées et de leurs colons. En conséquence, elles n'ont pas été soumises à des modalités identiques d'adaptation à des environnements instables et à des idiomes indigènes fortement pluriels. Les interactions entre les procédures coloniales et les activités indigènes, qu'elles prennent la forme de résistance, de compromis et/ou, à des degrés divers, de soustraction et d'engagement à l'égard du système colonial, ont aménagé et circonscrit des modes proprement coloniaux de gouvernance administrative. La municipalisation de certaines villes coloniales en est une modalité². Le Sénégal est la colonie qui en a fait la première expérimentation.

1. Voir à ce sujet P. Mercier, « La vie politique dans les centres urbains du Sénégal. Étude d'une période de transition », *Cahiers internationaux de sociologie*, XXVII, cahier double, nouvelle série, (55-84) 1959, p. 1.

2. La municipalisation, c'est la création d'un champ politique à l'échelle locale qui favorise une certaine autonomie des acteurs, l'émergence de notables et l'exercice d'une citoyenneté supposant une participation à la gestion de la ville (économique, sociale et fiscale) et de la civilité urbaine. Elle permet à la ville de disposer d'un maire et d'un conseil municipal élu. Voir à ce sujet, pour les municipalités coloniales, G. W. Johnson, « The development of local political institutions in urban Sénégal », in A. Rivkin (ed), *Nations by Design : Institution-Building in Africa*, New York, 1968, pp. 208-227.

Cette contribution traite des figures spécifiques de cette municipalisation dans des circonstances historiques particulières, empreintes des histoires métropolitaines singulières. Elle en suit les traces, depuis ses premières manifestations, à Gorée d'abord, où l'on signale l'existence d'un maire avant 1763, probablement en relation avec l'occupation anglaise de l'île (1758-1763)³, puis à Saint-Louis du Sénégal, au cours de la période des comptoirs dominée par les compagnies à privilèges qui ont le monopole du commerce colonial⁴. Leur font face des « habitants⁵ » métis et noirs, qui transigent tant avec leurs propres traditions qu'avec des fragments de cultures européennes, pour s'organiser en une communauté coloniale se distinguant des métropolitains (négociants, militaires et administrateurs), des populations africaines voisines et du groupe servile de la population coloniale. Cette communauté a deux objectifs : d'une part s'aménager une place politique dans l'espace colonial en s'octroyant des droits et des capacités citoyennes, de l'autre défendre ses intérêts commerciaux face à l'administration, les négociants et les compagnies à privilèges⁶.

La réflexion s'engagera ensuite à comprendre les réorganisations et réaménagements administratifs et politiques qui augmentent le nombre des communes. En effet, comme le note Paul Mercier, « dès 1925, il existait [au Sénégal] 18 communes dont 4 de plein exercice. Sur les vingt communes mixtes existant en 1953 au Sénégal, 14 possédaient une Commission municipale élue⁷ », mais c'est seulement avec la loi de 1956 que la France entreprend d'établir des communes de plein exercice dans les autres colonies, « soit un décalage de trois quarts de siècle⁸ ». Elle se terminera avec le sort réservé aux privilèges municipaux à la fin de la séquence coloniale et au début de la construction des pouvoirs postcoloniaux africains et leur abolition, entre 1963 et 1965. La centralisation bureaucratique et la gestion autoritaire et unitaire des activités politiques, syndicales, culturelles et sociales manifestent une aversion totale pour tout espace autonome de vie politique. Les municipalités font les frais les premières de la frénésie autoritaire des autorités postcoloniales africaines.

DE LA GOUVERNANCE COLONIALE

La gestion établie par les empires coloniaux qui se sont partagé le continent africain a reposé sur un modèle autoritaire, malgré des variations dictées par l'identité et l'histoire des métropoles coloniales. Les systèmes coloniaux ont plus administré que gouverné les sociétés africaines sous leur autorité. Des fonctions initiales assignées aux villes coloniales, les suivantes ont été parmi les plus importantes : le contrôle administratif, les attributions économiques et commerciales, la gestion des populations et de leurs forces de travail et de production. Ainsi, la ville a joué un rôle crucial dans l'institutionnalisation des traditions

coloniales et postcoloniales. Elle est restée l'instrument le plus efficace du contrôle territorial, avec une fonction principale, l'encadrement.

Les études sur les villes et sur l'administration coloniale sont nombreuses⁹. Elles reposent généralement sur la distinction classique entre l'administration directe française et l'*indirect rule* anglais avec, entre les deux, les variations mineures belge et portugaise. Par exemple, le système belge du cantonnement (l'espace du pouvoir = la ville blanche ; le centre coutumier « centre extra-coutumier » = la ville indigène) est assez semblable au système ségré-gationniste anglais du *pale of settlement* ou du *color bar* sud-africain dans l'organisation de l'espace. En revanche, au plan politique, il est plus proche des logiques centralisatrices française et portugaise.

Une bonne compréhension des trajectoires en cause exige de garder à l'esprit qu'elles se sont déclinées différemment dans l'espace et dans le temps, mais aussi selon les conjonctures, les acteurs et les motivations.

Le système colonial britannique a reposé sur la décentralisation et la diversité du système d'administration¹⁰. Décentralisation et diversité qui ont été encouragées par un empire colonial autoritaire, à travers des architectures administratives, politiques et économiques sollicitant les structures communautaires qu'elles se subordonnent¹¹. La mise en place systématique d'un tel régime ne se réalise qu'au cours des années 30. Pour assurer un contrôle efficace et productif des populations, les autorités traditionnelles investies d'une certaine légitimité par les communautés sont cooptées¹². L'*indirect rule* a eu pour

3. L. Jore attribue l'origine de l'institution municipale aux Anglais devenus maîtres de l'île, in « Les établissements français sur la côte occidentale de l'Afrique de 1758 à 1809 », *Revue d'histoire des colonies françaises*, n° 51, 1964, p. 257-258.

4. A. Ly, *La Compagnie du Sénégal*, Paris, Présence africaine, 1958 ; seconde édition, Paris, Karthala, 1993.

5. Sur les « habitants », ou encore « originaires », leur culture et leur civilité, on peut se reporter à Abbé Boilat, *Esquisses sénégalaises*, Paris, 1853 ; réédition, Paris, Karthala, 1984 ; M. Marcson, *European-African Interaction in the Precolonial Period : Saint-Louis, Sénégal, 1758-1854*, Ph. D, Princeton University, 1976, surtout le chap. I, « The rise of the habitants, 1758-1789 », pp. 32-45 ; M. Diouf, « The french colonial policy of assimilation and the civility of the originaires of the Four Communes (Sénégal)/A Nineteenth Century Globalization Project », *Development and Change*, vol. 29, n° 4, 1998, pp. 671-696.

6. Voir P. Alquier, « Saint-Louis du Sénégal pendant la Révolution et l'Empire », *Bulletin du Comité d'études historiques et scientifique de l'AOF*, n° 2, 1922, pp. 277-320.

7. P. Mercier, *op. cit.*, p. 62.

8. *Ibid.*, note 1, p. 3.

9. R. Ross et G. P. Telkamp (eds), *Colonial Cities. Essays on Urbanism in Colonial Context. Comparative Studies in Overseas History*, Leiden, Centre for History of European Expansion, Leiden University Press, 1985.

10. L. W. Gann et P. Duigan, *The Rulers of British Africa, 1870-1914*, Stanford, Hoover Institution Publications, 1978.

11. M. Mamdani, *Citizen and Subject*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

12. K. Fields, *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa*, Princeton, Princeton University Press, 1985.

conséquence la promotion des communautés ethniques et leur incorporation dans le système administratif colonial, leur permettant ainsi de soutenir les identités ethniques et régionales. Cette forme de gouvernance coloniale maintient de surcroît les élites politiques et économiques solidement arrimées dans leurs communautés d'origine. C'est pourquoi l'espace public, pour autant que l'on puisse le repérer, se loge au cœur des allégeances communautaires.

Au sortir de la Première Guerre mondiale, la crise du mode d'administration indirect provoque des réformes mises en œuvre par le Colonial Office. Elles visent à assurer une meilleure intégration des autorités locales et de leurs terroirs dans les rouages de l'appareil colonial. Cette politique, inaugurée à la fin des années 20, met l'accent sur les *local governments*, avec « une législation mise sur pied dans le domaine des collectivités locales [qui] témoigne d'une tentative de concrétiser les principes du *local government* sans toutefois remettre en cause la prééminence de l'administration provinciale. L'instauration du gouvernement local épousera d'emblée la logique inhérente au développement séparé (*separate development*), ce jusqu'à l'indépendance. Les réserves européennes disposeront de leurs propres collectivités locales, de mêmes que les réserves africaines¹³ ».

Il est évident que l'efficacité du système mentionné s'accorde effectivement aux objectifs coloniaux. Le contrôle central des ressources et de leurs allocations – même dans les *local governments* – ne permet pas la manifestation d'une quelconque citoyenneté, dans la mesure où l'espace public colonial repose sur des fragments sociaux et des styles dissemblables réunis sous une autorité qui assure une extraction de ressources par la coercition et/ou la domination en utilisant des pouvoirs autochtones subordonnés.

Si l'architecture du système politique garantit l'exploitation économique des colonies, l'administration coloniale n'a pas de tout temps réagi par la force à l'aménagement d'espaces communautaires autonomes par les populations. Ces derniers ont été pris d'assaut par des énergies ethniques, religieuses, sociales et économiques supportées par des idiomes dont les effets politiques et sociaux ont eu des conséquences très fortes sur l'espace public et les capacités de représentation des populations, notamment urbaines.

À l'*indirect rule* est opposée l'administration directe française, jacobine et assimilationniste. La différence entre les deux modes de gouvernance administrative est illustrée par l'existence des communes sénégalaises de plein exercice, Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar. Les tentatives de réduction draconienne de la compétition ethnique qui ont soutenu l'entreprise de construction des territoires coloniaux français ont encouragé la primauté urbaine. Primauté qui a été accentuée par les caractéristiques des États centralisés et assimilationnistes (France, Belgique, et à un moindre degré peut-être le Portugal

et l'Espagne), dont l'une des manifestations est le contrôle centralisé des organisations politiques, religieuses, économiques et sociales.

L'approche française et les trajectoires particulières des premiers établissements coloniaux français sur la côte occidentale de l'Afrique, Saint-Louis et Gorée, puis Rufisque et Dakar, ont entraîné la mise en place de municipalités dotées des mêmes droits et jouissant de privilèges identiques à ceux des villes métropolitaines. La vie politique qui s'y développe très vite est animée par des citoyens africains, métis, et des négociants métropolitains. Même si cette citoyenneté est vécue différemment pour des raisons culturelles et religieuses, l'émergence et la consolidation de communautés urbaines circonscrivent, dans le cadre municipal, des enjeux dont le moteur principal est le contrôle de l'économie locale.

LES QUATRE COMMUNES DU SÉNÉGAL : UN STATUT PARTICULIER POUR DES CITOYENS FRANÇAIS

La création de municipalité dans la colonie du Sénégal commence probablement à Gorée et à Saint-Louis. Puis viennent successivement Rufisque (1880) et Dakar (1887), qui est détaché de Gorée. Comme le mentionne G. Wesley Johnson, la consolidation municipale est vraiment réalisée avec la décision de la Troisième République de pourvoir « le Sénégal d'un siège à la Chambre des députés et, peu de temps après, Saint-Louis et Gorée reçurent le droit de créer des institutions communales en conformité avec le droit français métropolitain... Le décret de 1872 inaugurerait pourtant l'ère contemporaine, en définissant plus clairement les attributions des municipalités et en dotant les administrations communales d'une existence légale et d'un modèle uniforme d'organisation¹⁴ ».

Dans les deux premiers cas, un contexte particulier – l'éviction de la France des îles de Gorée (1758-1763) et de Saint-Louis (1758-1779) par les Anglais – favorise l'émergence d'une communauté consciente de ses intérêts et prête à les défendre. Cette communauté revendique un pouvoir et des procédures autonomes de l'administration coloniale et de la Compagnie du Sénégal, et impose le choix d'un maire. Ce dernier est chargé d'animer la politique locale, de servir de médiateur dans les conflits internes et d'assurer les relations diplomatiques avec les populations voisines, en particulier les Maures qui dominent le commerce de la gomme, dans la région de Saint-Louis, et les Lebu de

13. D. Bourmaud, *Histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 1988, p. 49.

14. G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920)*. Traduit de l'anglais par F. Manchuelle, Paris, Karthala, 1991, p. 56.

la presqu'île du Cap-Vert, du côté de l'île de Gorée. Il est aidé dans ses tâches par un conseil des anciens et des notables.

Le rôle assigné au maire illustre une double trajectoire : d'abord celle d'une population qui s'est forgée une civilité et une culture distinctes de la « civilisation française » tout en réclamant des capacités citoyennes susceptibles de favoriser ses intérêts économiques. Elle s'octroie des droits politiques pour résister à l'exclusif colonial et au « despotisme » des agents coloniaux et de la Compagnie du Sénégal. Les indices de l'émergence des citoyens originaires et l'aménagement d'un espace pour la politique locale sont décelables dans plusieurs manifestations, dont les plus importantes sont les suivantes : à l'arrivée des Anglais en 1758, les habitants influents et riches de Saint-Louis, les métis en première ligne, négocient leur loyauté à la France, en exigeant du représentant de la Compagnie du Sénégal la délivrance d'une commission notariale et la remise des archives publiques de la colonie à celui qui est désigné maire, Charles Thévenot¹⁵. Muni de ces documents, celui-ci est reconnu officiellement par les occupants anglais. L'association des habitants au gouvernement de la colonie se réalise. Elle consacre la fin des privilèges de la Compagnie du Sénégal. Au retour de l'administration française, en 1779, le monopole de la Compagnie du Sénégal reste suspendu pendant quatre années. Lorsqu'il est rétabli, les habitants envoient pétition sur pétition, dénonçant en particulier le transfert de la gestion de la colonie de l'administration coloniale à la Compagnie du Sénégal.

La situation créée par la Révolution française de 1789 ouvre de nouvelles perspectives à la lutte citoyenne des habitants de Saint-Louis, donnant des formes inédites à la confrontation entre ces derniers et les autorités commerciales et/ou administratives françaises. Les enjeux en sont l'autonomie politique, la gestion de la ville et la participation au gouvernement de la colonie¹⁶. Les habitants de Saint-Louis s'approprient la rhétorique révolutionnaire, les discours sur le « droit naturel », « les principes de la raison », « les droits inaliénables de l'homme », « l'égalité devant la justice », qu'ils opposent aux privilèges spéciaux de la Compagnie du Sénégal. Par cette démarche, les notables saint-louisiens se fabriquent ainsi, à l'image et dans la langue des événements qui se déroulent en métropole, des situations de déni de justice, de despotisme, de privilèges et de déficit de liberté et d'institutions de représentation. Le Cahier des Très Humbles Doléances des habitants de Saint-Louis et l'envoi de représentants aux états généraux, dont le maire Charles Cornié, en témoignent. Le Cahier des Très Humbles Doléances est complété par la proposition soumise à l'Assemblée nationale française en 1791 par l'un des représentants de la colonie du Sénégal aux états généraux, Dominique Harcourt Lamiral, dont l'argumentation principale, après avoir invoqué « la lumière de

la Raison », introduite au Sénégal par l'Assemblée nationale, défend la mise en place d'une institution municipale formelle dirigée par un maire assisté de deux officiers municipaux. Le maire comme ses collaborateurs seraient élus par un vote individuel et public ; seraient électeurs les habitants ou les résidents de Saint-Louis depuis au moins deux ans, ayant des biens d'une valeur supérieure ou égale à 2 400 francs¹⁷. Enfin, pour consolider le nouvel espace citoyen qu'ils tentent d'aménager, les Saint-Louisiens soumettent à l'Assemblée nationale la proposition d'attribution d'un siège de député à la colonie. Le Comité colonial, après avoir étudié la demande sénégalaise, donne son accord pour la mise en place de l'institution municipale, mais refuse l'octroi du siège de député. Cette décision n'a toutefois pas connu un début d'application¹⁸.

À la fin de la période révolutionnaire, en 1800, Napoléon décide de mettre un terme à la propagation des idées et des institutions égalitaires dans les colonies (égalité, citoyenneté, droits politiques...) telles qu'elles se sont répandues en 1790¹⁹. Il s'attaque aux privilèges commerciaux des habitants et décide de réduire l'espace politique local qu'ils contrôlent. Pour mener à bien cette politique de reprise en main coloniale, Napoléon nomme Lasserre gouverneur du Sénégal. La remise en cause du principe d'égalité entre Saint-Louisiens et Goréens d'une part, métropolitains d'autre part, associée à l'approche répressive adoptée par le nouveau gouverneur, provoquent la révolte des habitants de Saint-Louis, qui déportent le gouverneur Lasserre à Gorée²⁰. Cette manifestation déterminée de la volonté citoyenne des Saint-Louisiens pour la défense de leurs intérêts économiques et de leurs acquis politiques incite le gouvernement colonial à un compromis. La seconde occupation anglaise, de 1809 à 1816, des possessions françaises du Sénégal, à la suite des guerres de l'Empire, consolide la vie politique locale.

Ainsi donc s'instaure une tradition municipale à Saint-Louis et à Gorée. Dans ses premiers balbutiements, elle a profité de la conjoncture révolutionnaire, qui met à la disposition des habitants ses discours philosophiques, sa rhétorique politique égalitaire et ses principes économiques, et des deux occupations anglaises des possessions françaises. Cependant, cette tradition d'administration locale ne fut jamais entièrement acquise. Elle a fait l'objet, tout comme

15. L. Jore, *op. cit.*, p. 30.

16. *Ibid.*, p. 329-330.

17. D. H. Lamiral, « Mémoire sur le Sénégal », Paris, 1791. Archives nationales de France, série C6, 20, Sénégal ancien.

18. L. Jore, *op. cit.*, p. 135-137.

19. Sur cette question, voir C. L. R. James, *Black Jacobins. Toussaint L'Ouverture and the San Domingo Revolution*, seconde édition, New York, 1963, p. 233.

20. L. Jore, *op. cit.*, p. 178.

la citoyenneté qui l'a portée, d'attaques constantes et quotidiennes de la part de certains gouverneurs et magistrats coloniaux qui n'admettaient pas que les « originaires » ne soient pas soumis au Code civil²¹. Ces derniers ont en effet un statut particulier et revendiquent, pour la majorité musulmane, des tribunaux musulmans²². Et lorsque les Français reprennent possession de leur colonie en 1817, le nouveau gouverneur, le baron Roger, tout en marquant sa surprise devant l'existence d'un maire, trouve ce dernier utile pour diriger la population locale, « en particulier les Noirs²³ ». Le gouverneur Roger n'organise pas d'élections en 1823 mais procède à la nomination de celui qui les aurait gagnées, un métis du nom de Pellegrin. Il décide également de mettre fin à la tradition des mandats à vie des maires de Saint-Louis et de Gorée²⁴. G. Wesley Johnson, tout en notant que le gouverneur indique que, dans le passé, deux maires avaient été démis de leurs fonctions, montre que « les références à la politique municipale à Gorée et à Saint-Louis, pendant les quarante années qui suivirent, sont rares, mais la tradition sénégalaise affirme que les fonctionnaires communaux continuèrent à exercer leurs fonctions (bien que révoqués de temps à autre par le gouverneur), avec un statut quasi légal. Une forme limitée de démocratie s'était ainsi enracinée chez les citoyens du Sénégal, en particulier chez les créoles et les Africains assimilés²⁵ ».

À côté de la municipalité, une autre institution renforce la vie politique locale et participe à la naissance de notables sénégalais, métis et africains : celle du siège de député à l'Assemblée nationale française, octroyé à la colonie en 1848 après l'établissement, en 1840, d'un conseil général pour discuter des affaires locales. Le siège de député et le conseil général ont été supprimés, le premier en 1852 et le second en 1869, dans un contexte où « les maîtres traditionnels des affaires municipales cherchaient à réaffirmer leurs privilèges face aux nouveaux intérêts commerciaux français et à une administration coloniale étroitement tenue en main²⁶ ». Et, comme à leur habitude, dans la diversité de leurs intérêts, de nombreuses pétitions sont signées et envoyées aux autorités compétentes par les Sénégalais, pour le rétablissement des institutions de la vie politique locale.

Il serait fastidieux de conter toutes les péripéties de la constitution des Quatre Communes et de la création d'un espace pour la politique locale et l'exercice autonome, par les « originaires », d'une citoyenneté constamment mise en danger par l'administration, la magistrature et les intérêts commerciaux métropolitains. Toutefois, il est nécessaire de noter que, en 1871, le siège de député est remis à la disposition de la colonie et qu'un rapport suggérant la création de communes au Sénégal est présenté au président Thiers. Celui-ci signe le 10 août 1872 le décret attribuant aux communes du Sénégal les droits des communes françaises. À ce sujet, G. Wesley Johnson mentionne : « Le rapport

préliminaire relevait qu'étant donné qu'on avait rendu au Sénégal son député en 1871, il paraissait à présent logique d'accorder à la colonie les institutions locales nécessaires à la gestion de ses affaires intérieures. Le décret énonçait quant à lui, les pouvoirs et les attributions des conseillers municipaux et des maires qu'on allait dorénavant élire à Saint-Louis et à Gorée. Saint-Louis avait un maire, deux adjoints et quinze conseillers municipaux ; Gorée, deux adjoints et onze conseillers. La durée des fonctions municipales était de six ans, avec renouvellement par élections partielles échelonnées tous les trois ans. Aucune fonction n'était rémunérée ou indemnisée. Il fallait en outre savoir lire et écrire le français pour être éligible ; cette clause avait pour objet d'encourager l'assimilation des électeurs africains. Enfin, la base du mode d'établissement des listes électorales devait être la loi de 1849, celle qui avait organisé l'élection du député du Sénégal à l'Assemblée nationale, sous la 1^{re} République, et qui donnait une si large interprétation de la qualité d'électeur²⁷. » Rufisque en 1880 et Dakar en 1887 sont placés sous l'empire du même décret.

La vie politique locale qui s'est développée dans le cadre des Quatre communes a favorisé la constitution d'une administration municipale dominée jusqu'à la fin du XIX^e siècle par les métis, qui pouvaient compter sur un électorat africain leur ayant toujours donné ses voix, sans parvenir à participer directement au jeu politique. Saint-Louis et Gorée sont restés sous la domination des métis, Rufisque et Dakar sont passés sous le contrôle des machines électorales des politiciens français à la solde des intérêts des firmes coloniales, notamment les maisons bordelaises et marseillaises²⁸.

Galadou Diouf, originaire de Saint-Louis, est le premier Africain noir élu conseiller au conseil général par les Lebu de Rufisque en 1909. Cette élection donne le départ de la présence active des Africains noirs dans le champ politique local. Elle illustre une très importante rupture politique, à savoir que, au début du XX^e siècle, la politique coloniale locale est dominée par la lutte des

21. Voir G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal...*, *op. cit.*, p. 60. Il précise que cette tradition « ne fut jamais comprise ou peut-être fut-elle oubliée ».

22. M. Diouf, *op. cit.*, p. 690.

23. G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal...*, *op. cit.*, p. 60. Il mentionne que « lorsqu'il devint nécessaire de procéder au remplacement d'un titulaire frappé de sénilité, les Saint-Louisiens déclarèrent au gouverneur "Nous possédons un maire depuis des temps immémoriaux, celui-ci a toujours été un natif du pays et il est élu par le peuple". De telles aberrations démocratiques choquèrent l'aristocratie Roger qui les attribua à l'occupation anglaise plutôt qu'à la Révolution ».

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*, p. 61.

27. *Ibid.*, p. 64.

28. Voir à ce sujet G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal*, *op. cit.*

originaires des Quatre Communes pour une reconnaissance de leur citoyenneté française, de leurs droits politiques et de leur statut particulier, c'est-à-dire leurs valeurs communautaires, traditionnelles et islamiques. Statut particulier qui fonde leur lutte quotidienne pour l'instauration d'un tribunal musulman. En 1912 est créé le premier groupement politique africain à Saint-Louis, « Les Jeunes Sénégalais²⁹ ». L'intrusion dans l'espace public des Africains et leur contrôle direct de la vie politique locale sont consacrés par l'élection, en 1914, de Blaise Diagne comme député du Sénégal à l'Assemblée nationale française. Les élections municipales de 1919³⁰ ouvrent les mairies aux Africains, après le conseil général (1909) et la députation (1914). Les lois Blaise Diagne de 1915 et de 1916 parachèvent l'organisation de cette vie politique autonome ancrée dans des municipalités, avec la consécration définitive de la citoyenneté des originaires et de leurs descendants des Quatre communes, quel que soit leur lieu de naissance, sans remettre en cause leur statut particulier.

D'autres réformes ont suivi les grandes mutations institutionnelles de la seconde moitié du XIX^e siècle et l'arrivée sur la scène publique des politiciens africains, qui mettent fin à la domination métisse sur la politique locale, une domination acquise dès la première occupation anglaise de la colonie du Sénégal, au XVIII^e siècle. En effet, le législateur colonial n'a jamais voulu appliquer en totalité et rigoureusement la législation municipale métropolitaine. L'administration coloniale a toujours voulu restreindre (et y a parfois réussi) les pouvoirs et les compétences des maires et des conseils municipaux. Certains gouverneurs ont eu la tentation extrême de supprimer les communes de plein exercice de la colonie du Sénégal³¹.

Les États postcoloniaux africains inaugurent dès leur mise en place deux démarches qui sont fatales aux municipalités. Il s'agit d'abord des opérations de centralisation politique, puis de l'abolition des privilèges municipaux et de la mise sous tutelle des communes. Le cas sénégalais est en ce sens exemplaire. La centralisation a été justifiée par l'impérieuse nécessité de construire la nation, d'assurer le développement économique et social et de mobiliser les populations pour relever le défi de la décolonisation et du sous-développement. Il a d'abord été procédé, pour des raisons de dégradation des finances publiques locales – entendons par là de bonne gestion politique –, au retrait des régies d'eau et d'électricité aux compétences municipales.

Entre 1963 et 1988, la mise en tutelle des communes et la réduction du pouvoir des collectivités locales atteint une grande sophistication. Le Sénégal adopte son Code de l'administration communale en 1966 ; à la même date, le Nigeria restreint l'autonomie des conseils des collectivités locales, qui ne sera restituée qu'en 1975 pour trois ans, avant le retour à la situation de restriction en 1979. Au Ghana, on assiste à une évolution qui passe de la suppression des

native authorities à l'érection de *local councils* contrôlés par le parti de N'Krumah et, avec le coup d'État de 1966, à la nomination de fonctionnaires pour diriger les exécutifs des collectivités locales. Au Togo, le coup d'État de Eyadéma met fin à l'expérience communale. Les municipalités sont dissoutes, et c'est en 1967 seulement que se met en place une délégation spéciale de trois membres pour diriger les communes. Au Kenya, les luttes pour le contrôle des municipalités au sein des factions locales et nationales entraînent souvent la dissolution ; ce fut le cas de Nairobi en 1972 et, en 1983, de la nomination de *city commissioners* par l'État. Un dernier cas, d'une tradition marxisante, est celui du Congo, dont la loi de 1973 définit la commune en termes statistiques et de capacité de disposer de ressources nécessaires à son équilibre.

La centralisation institutionnelle et financière et l'encadrement bureaucratique gomme progressivement l'ensemble des mécanismes et dispositions qui assuraient l'autonomie de l'espace politique local, au profit d'un centre qui accapare toutes les fonctions et ressources. Les jeux politiques locaux et leurs enjeux deviennent dès lors tributaires des luttes politiques nationales ■

Mamadou Diouf
Codesria

29. Lamine Guèye, *Itinéraire africain*, Paris, 1966.

30. Voir G. W. Johnson, *Naissance du Sénégal...*, *op. cit.*, pp. 252-253.

31. *Ibid.*