

Le développement local au Sénégal : Problèmes et perspectives

« Agir au niveau local pour promouvoir le développement humain »

Document de travail

Dakar, le 29 MAI 2004

1106

| | |
|--|------------|
| INTRODUCTION GENERALE | 4 |
| I ER PARTIE LES FONDEMENTS THEORIQUES..... | 11 |
| CHAPITRE 1 LES FONDEMENTS THEORIQUES DU DEVELOPPEMENT LOCAL | 11 |
| 1.1- LES DIFFERENTES COMPOSANTES DU DEVELOPPEMENT LOCAL..... | 11 |
| II ^E PARTIE..... | 25 |
| <i>L'EXPERIENCE SENEGALAISE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT LOCAL : PRINCIPES, MODALITES DE MISE EN ŒUVRE ET IMPACT.....</i> | <i>25</i> |
| CHAPITRE II : DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE A LA REGIONALISATION - REVUE DES PRINCIPALES APPROCHES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT LOCAL..... | 26 |
| II.1. L'ANIMATION RURALE COMME MODALITE PRINCIPALE DE DEVELOPPEMENT LOCAL | 26 |
| II.2. LA DECENTRALISATION COMME LEVIER PRINCIPAL DU DEVELOPPEMENT LOCAL.. | 34 |
| II.2.1 <i>La réforme de l'Administration Territoriale et Locale de 1972.....</i> | <i>35</i> |
| II.2.2 <i>La régionalisation comme nouvelle approche de la décentralisation ..</i> | <i>39</i> |
| CHAPITRE III : LA CAPACITE DES ACTEURS A PRENDRE EN CHARGE LE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LE CADRE DE LA DECENTRALISATION | 42 |
| III.1 LA GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES | 42 |
| III.2 LE JEU DES ACTEURS POUR LA GESTION DES COMPETENCES | 48 |
| III.3 LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DES COLLECTIVITES LOCALES POUR LA GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES..... | 59 |
| III.4 LES INSTRUMENTS DE GESTION AU NIVEAU LOCAL..... | 91 |
| III.4.1 <i>Les Instruments de Planification au niveau national</i> | <i>91</i> |
| III.4.2 <i>Les instruments au niveau décentralisé</i> | <i>92</i> |
| III.4.3 <i>L'articulation entre les instruments régionaux et le système national.</i> | <i>96</i> |
| CHAPITRE IV : LES DEFIS CONTEMPORAINS DU DEVELOPPEMENT LOCAL | 98 |
| IV.1 L'IMPLICATION DU SECTEUR PRIVE DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL..... | 98 |
| IV.2 LES TENTATIVES DE PRISE EN CHARGE DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL..... | 108 |
| IV.2.1 <i>LCP, décentralisation et développement local : enjeux et défi</i> | <i>109</i> |

| | |
|--|------------|
| IV.2.2 <i>Décentralisation et LCP au Sénégal : état des lieux</i> | <i>111</i> |
| IV.3 LES FAIBLESSES DE LA DYNAMIQUE CULTURELLE A LA BASE | 119 |
| IV.4 L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE : QUELQUES LEÇONS | 125 |
| IV.4.1 <i>Instrument d'aménagement du territoire.....</i> | <i>126</i> |
| IV.4.2 <i>Evaluation de la mise en œuvre des objectifs d'aménagement du territoire.....</i> | <i>129</i> |
| IV.4.3 <i>Perspectives de l'aménagement du territoire dans le contexte de la décentralisation</i> | <i>131</i> |
| CHAPITRE V. LES EFFETS DU DEVELOPPEMENT LOCAL SUR LA SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES REGIONS | 134 |
| V.1. SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES REGIONS..... | 134 |
| V.2 LE DESEQUILIBRE DANS L'IMPLANTATION DES ENTREPRISES PRIVEES | 156 |
| V.3 IMPACT DES EXPERIENCES SUR LES INDICATEURS SOCIAUX | 179 |
| CHAPITRE VI. EXPERIENCES EN MATIERE DE GESTION PARTICIPATIVE ET D'IMPLICATION DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL | 189 |
| VI.1. EXEMPLES D'UTILISATION DES BUDGETS PARTICIPATIFS DANS LA GESTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL (PORTO ALEGRE, NDIAREME LIMAMOULAYE, TIMBO MADINA) | 190 |
| <i>Le budget participatif à Porto Alegre ou l'expérience d'une gouvernance démocratique.....</i> | <i>192</i> |
| <i>NDIAREME LIMAMOU LAYE : Une expérience sénégalaise s'inspirant de certains principes du budget participatif.....</i> | <i>199</i> |
| <i>Timbo Madina : Une expérience de gestion communale participative en milieu rural.....</i> | <i>205</i> |
| VI. 2 L'IMPLICATION REUSSIE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL (KEBEMER, TOUBA, MONTREAL, VILLA EL SALVADOR ...) | 207 |
| VI.1 <i>Des figures de la société civile tissent les fondements d'une cohésion sociale à Kébémér</i> | <i>209</i> |
| VI.2 <i>Une ville « coproduite » par la société civile et l'Etat : le succès du développement local de Touba</i> | <i>221</i> |
| PARTIE III LES PERSPECTIVES DU DEVELOPPEMENT LOCAL : POUR UNE STRATEGIE NOVATRICE EN FAVEUR DES POLES DE CROISSANCE..... | 232 |
| CHAPITRE VII PROMOTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL A PARTIR DES POLES DE CROISSANCE | 233 |

| | |
|---|-----|
| VII.1 FONDEMENTS THEORIQUES ET EXPERIMENTATION DE LA STRATEGIE DES POLES DE CROISSANCE..... | 234 |
| VII.2 CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE ET NOUVEAUX AXES DE LA STRATEGIE DES POLES DE CROISSANCE..... | 238 |
| VII.3 LES PREALABLES A LA REALISATION DE LA STRATEGIE..... | 242 |
| VII.4 ROLES ET RESPONSABILITE DES ACTEURS..... | 244 |
| □ Les responsabilités des collectivités locales dans le développement.. | 244 |
| □ L'implication du secteur privé..... | 246 |
| □ Les élites et l'expression des particularismes régionaux dans le cadre de l'Etat-nation..... | 251 |
| ENCADRES ET ANNEXES..... | 254 |
| Encadre 1 : Democratie de participation et Démocratie de représentation exemple Saint louis..... | 255 |
| Encadré 2 : Communication et développement local..... | 268 |
| Encadré 3 : L'enjeu de la question foncière dans le développement local | 283 |
| Encadre 4 : Mobilisation sociale, investissements locaux..... | 310 |
| et système de financement décentralisé. L'exemple du PADMIR..... | 310 |
| Encadré 5 : Dakar et Guinaw-rails éducation, santé, environnement au centre des préoccupations..... | 328 |
| Encadré 6 : Les expériences du COTAMBA, de Khotiary et de Diawara dans le développement de la région. | 332 |
| Encadré 7 : Ressources humaines et financières des collectivités locales : avis des acteurs (Saint louis, Fatick, Iouga)..... | 336 |
| Annexes 1 : Instructions circulaires à MM. Les ministres, M. le Commissaire général au plan ; MM. Les Gouverneurs,..... | 345 |
| Annexe 2 : Charte africaine de partenariat entre habitants et collectivités locales..... | 353 |

Introduction générale

L'importance de plus en plus grande du développement local s'explique dans une large mesure par l'échec du développement global, dans sa tentative de bâtir des sociétés nouvelles, sans tenir compte de la place centrale du local dans la configuration des États et des nations. Mais au juste, quels sont les principes et les finalités poursuivis par le développement local ?

L'échec du développement global et la reconnaissance du local

Le concept de développement local est apparu il y a de cela quelques années, suite à l'incapacité du développement global à trouver des réponses articulées et valables aux préoccupations des entités de base, surtout au niveau du monde rural. En effet, ni les politiques d'aménagement du territoire, mises en œuvre pour corriger les disparités géographiques, ni le jeu du marché ne peuvent aboutir à un développement local réussi sans une adhésion et une participation effective des acteurs et des organisations locales.

Le centralisme étatique s'est avéré inefficace pour résoudre harmonieusement les préoccupations sociales, économiques et culturelles, qui émanent de la base. Cette incapacité traduit également la crise des modèles de

*Faux
à la fois
polit. et économique
cette a été l'absence de
de cadres et de
Ne faut pas
de l'impératif
d'ailleurs le
d'années pour
circulaire de leur
de prévisions de
Nahm.*

développement mis en œuvre au lendemain de la décolonisation en Afrique. Ces modèles, au delà de leurs différences, avaient comme dénominateur commun : une forte centralisation du pouvoir et des institutions ainsi qu'une marginalisation des populations et des corps intermédiaires (régions, communes...). Cette polarisation politique et institutionnelle a engendré et amplifié de multiples conséquences comme les déséquilibres territoriaux, dont la persistance est devenue un frein au développement global.

Cette crise de la centralité a débouché graduellement sur la reconnaissance du local, comme entité territoriale ayant des spécificités économiques, sociales et culturelles. Peu à peu, la dimension locale a été prise en compte au niveau des politiques publiques par une décentralisation de certaines de leurs actions. Mais l'objectif poursuivi était de corriger les déséquilibres territoriaux, par une mobilisation de toutes les richesses territoriales. L'aménagement du territoire s'accompagne ainsi d'une mobilisation des ressources humaines en vue d'une meilleure valorisation du terroir et de ses richesses.

Principes et finalités du développement local

Le développement local s'articule, selon Amor Belhédi (1996 : 309), sur six principes :

- l'équité : il s'agit de rompre le schéma centre-périphérie et de réduire les disparités entre le centre et la périphérie ;
- la croissance endogène : elle exprime un développement conforme aux ressources locales et une grande dévolution de pouvoirs aux organisations locales ;

- l'autonomie territoriale : elle implique un grand pouvoir de décision du local par rapport au centre ;
- une organisation territoriale centrée : sa finalité est de répondre aux besoins locaux (produits, services...);
- la préservation des écosystèmes : rendre compatible l'exploitation des ressources du territoire et la sauvegarde des écosystèmes ;
- une maîtrise locale des techniques utilisées : les populations locales doivent maîtriser les technologies utilisées dans leur territoire, sinon toute intervention dans l'espace local devient une intrusion.

Il ressort donc de ce qui précède, que le développement local est une notion à la fois polysémique et polymorphe. Polysémique, dans la mesure où il renvoie à plusieurs univers de sens. Polymorphe, car il couvre plusieurs dimensions en même temps (décentralisation, développement communautaire, développement durable, aménagement du territoire...)

Le développement local revêt une double finalité : corriger les disparités locales, mais également promouvoir la participation des citoyens, et de leurs organisations dans la vie de leur territoire. Sous ce rapport, il englobe l'aménagement du territoire, la décentralisation et la déconcentration administrative, le développement communautaire... Le développement local regroupe un ensemble de stratégies concertées pour le développement endogène des territoires. Il repose sur la mise en valeur des ressources humaines, naturelles, technologiques et financières du milieu et une participation

*de ce qui précède
et de leurs
organisations
dans la vie de leur territoire*

effective des acteurs locaux dans la transformation de ces ressources. A travers des projets, programmes et plans, le développement local cherche à mettre en place un environnement propice aux initiatives locales, et à renforcer les capacités du territoire.

Bien avant son indépendance, le Sénégal a expérimenté plusieurs politiques de promotion du développement local. Avec la création des premières communes

au XVIII^e siècle, le colonisateur a introduit un transfert de pouvoir et de compétence au profit de la base. Cette approche s'inscrit néanmoins dans une logique purement administrative et d'assujettissement. Le développement local dont il sera question dans ce rapport, dépasse l'aspect purement administratif et s'inspire des six principes cités plus haut.

Le premier principe, à savoir l'équité - qui vise à réduire les disparités entre le centre et la périphérie -, est le plus difficile à atteindre, bien qu'il figure au cœur des stratégies de développement local. Cette difficulté se constate à travers l'extension de Dakar comme mégapole qui capture toutes les ressources du développement.

Les possibilités de croissance endogène doivent s'adosser à l'existence d'unités de production reliées entre elles par des réseaux d'échanges et disposant d'un minimum d'infrastructures et de services d'appui pour la connexion de cette dynamique économique locale au reste de l'économie nationale.

qu'elle est la forme de l'indépendance au Sénégal
les départements v. les régions
autres initiatives
le rôle de l'Etat

C'est dans le domaine de l'autonomie territoriale et de l'organisation territoriale que des tentatives plutôt hardies ont été menées, dans le premier cas en rompant avec une tradition de centralisation par un transfert des pouvoirs et dans le second cas avec la mise en œuvre même partielle du Programme National d'Aménagement du territoire (PNAT).

La préservation de l'environnement fait partie des compétences dévolues aux collectivités locales pour mieux impliquer les populations à toutes les actions dans ce domaine.

Les six principes ainsi évoqués sont au cœur du développement local au Sénégal.

Il s'avère intéressant, dans le contexte actuel de mondialisation et de crise de la centralité, de passer en revue leurs modalités de mise en œuvre, la logique de leurs acteurs et les défis contemporains qu'ils posent.

L'objectif du rapport est :

- de présenter les différentes expériences de développement local menées au Sénégal depuis l'indépendance avec leurs succès et leurs échecs ;
- d'interroger les mécanismes, les pratiques et les logiques des acteurs ;
- de proposer de nouvelles pistes de réflexions en partant des défis contemporains que le développement local doit prendre en charge dans la perspective d'une stratégie en faveur des pôles de croissance ;

la référence au développement local
difficile à ce niveau
car il s'agit d'un
deuxième rapport
recommandé

- d'aider l'Etat à remettre de façon prononcée la politique en faveur du développement local au cœur des politiques publiques ;
- de contribuer au dialogue autour des questions de développement.

Les disparités régionales au Sénégal sont d'abord un legs de la politique coloniale, qui privilégiait les régions côtières comme Dakar et Saint-Louis au détriment des zones rurales et enclavées. L'économie coloniale sénégalaise était une économie extravertie orientée principalement vers les besoins de la Métropole. Après l'indépendance, cette tendance lourde n'a pas été inversée. D'où la nécessité de recourir à l'aménagement du territoire pour rééquilibrer l'espace national.

Ainsi, la politique d'aménagement du territoire se décline-t-elle à travers deux composantes centrales : le Plan national d'Aménagement du Territoire (PNAT) et des Schémas régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) pour chaque région du pays. Le PNAT est en même temps une approche prospective et un outil de planification stratégique. Il est un cadre global de cohérence, alors que les SRAT sont ses instruments d'intervention dans les régions dans le moyen et le long termes. La vision spatiale véhiculée par le PNAT s'articule autour de plusieurs composantes (économique, sociale, culturelle,...) dont la réalisation obéit à des critères de rationalité, d'efficacité et d'équité.

L'aménagement du territoire permet une valorisation de l'espace par des acteurs porteurs de projets. Pour Raffestini : « Le territoire est généré à partir de l'espace, il est le résultat d'une action conduite par des acteurs syntagmatiques (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit. En s'appropriant concrètement ou abstraitement (par exemple, par la représentation) un espace, l'acteur « territorialise » l'espace. » (1980 : 129).

Le rôle assigné aux acteurs locaux dans la transformation de l'espace en territoire est le dénominateur commun entre toutes les politiques publiques qui concourent au développement local. L'aménagement du territoire participe donc de ce mouvement protéiforme, qui implique des acteurs individuels et des communautés à la base.

1.1.2 Le développement communautaire

Les populations à la base évoluent à l'intérieur d'espaces moins vastes que la région, mais conduisent le plus souvent à des stratégies d'appropriation et de transformation de leur espace à travers des projets et programmes conçus par elles-mêmes ou en relation avec d'autres acteurs (État, ONG, coopération décentralisée, mouvement associatif, groupements de bénévoles et groupes communautaires sans but lucratif ...). Le développement communautaire a donc une échelle moins vaste que le développement régional, par exemple. Il concerne des entités humaines comme les villages ou un ensemble de villages ou des communautés vivant dans un territoire peu étendu. Il repose essentiellement sur le primat accordé à la mobilisation et la participation d'acteurs locaux pour la réalisation de projets spécifiques et d'importance purement communautaire (école, case de santé, puits, forage,...).

Le développement communautaire s'intègre dans le développement local, il en est l'une des composantes, tout comme la décentralisation. Le développement local doit son succès aux échecs des

*Definit
le
niveau
parce
région
d'act*

modèles de développement centralisé et dirigiste, qui concevaient le développement de manière verticale. Le retour au local, comme entité territoriale pertinente, permet d'implanter des projets économiques et sociaux à dimension humaine, contrairement aux méga-projets, soumis aux seules logiques financières. Les populations locales peuvent ainsi s'appropriier les retombées des projets de développement dans leur localité. C'est pourquoi, plusieurs bailleurs de fonds acceptent de plus en plus de financer les organisations communautaires, parce que précisément leurs actions sont orientées vers les besoins réels des populations.

Ainsi pour certains, le développement communautaire apparaît comme la panacée pour sortir les pays africains du sous-développement. Cette tendance risque d'occulter l'importance d'une vision et d'une stratégie nationales pour venir à bout du sous-développement. Mais le grand mérite du développement communautaire, c'est d'avoir montré que le centralisme étatique empêche les initiatives locales d'éclorre, d'où l'importance de la décentralisation et de la déconcentration.

1.1.3 La décentralisation et la déconcentration

La décentralisation, tout comme son antithèse, la centralisation, font appel à un processus, à un ensemble de relations et d'interactions entre le centre et la périphérie. Pour Lemieux (1997), les attributions décentralisées ou centralisées sont de trois types : les compétences, les sources de financement et les postes d'autorité. Il distingue, à la suite de

certain auteurs, plusieurs formes de décentralisation, parmi lesquelles on peut citer :

- la déconcentration qui est le degré le plus bas de la décentralisation. Les instances déconcentrées ne disposent pas d'une autonomie par rapport aux autorités centrales dont elles dépendent. En outre, elles n'ont pas de compétences spécifiques à gérer. Elles représentent le pouvoir central au niveau local. Au Sénégal, la déconcentration permet aux autorités administratives locales (gouverneurs, préfets, sous préfets...) d'exercer la plénitude de leur mission au niveau de leurs circonscriptions administratives respectives.
- la délégation, quant à elle, est une forme de décentralisation qui donne des fonctions à des organisations périphériques disposant d'une certaine autonomie. Le palier local se trouve ainsi renforcé par rapport au palier central.
- la privatisation est considérée par les spécialistes comme un type extrême de décentralisation où les relations institutionnelles entre le centre et la périphérie sont supprimées. Il s'agit, dans ce cas, de mettre entre parenthèses tous les obstacles bureaucratiques qui sont aux antipodes d'une gestion rationalisée de l'économie, et des entreprises en particulier. Elle peut être partielle, surtout dans le cas de la sous-traitance. C'est le cas notamment aux USA, avec la privatisation de certaines prisons.
- La dévolution ou décentralisation politique concerne le mouvement de transfert de compétences multisectorielles. Les instances décentralisées sont dirigées par des élus du suffrage universel. En plus, elles ont la capacité de lever l'impôt sur leur territoire.

évolution connaît un coup d'arrêt avec l'arrestation de Dia en décembre 1962, pour tentative de coup d'État.

Il faut attendre 1972 pour que s'amorce la première phase de la décentralisation dans le Sénégal post-colonial, avec la création des communautés rurales. La deuxième étape intervient en 1990, avec la responsabilisation des présidents de conseil rural en matière financière. Mais ce sont les lois de 1996 qui instaurent l'ère de la décentralisation politique ou territoriale, marquant ainsi une évolution substantielle dans l'histoire du transfert des compétences de l'État central vers les collectivités locales. Sous ce rapport, elles inaugurent une architecture nouvelle dans le paysage institutionnel sénégalais. De par leur profondeur, elles dépassent de loin les réformes de 1972 et celle de 1990. La nouvelle donne, dont elles sont porteuses, peut se résumer comme suit :

La gestion des collectivités locales incombe désormais aux élus locaux. Il leur revient de gérer les compétences transférées et de prendre toute initiative allant dans le sens d'un développement durable de leur localité ;

la tutelle administrative de l'État sur les collectivités locales est supprimée et remplacée par un contrôle de légalité exercé « a posteriori » ;

les régions deviennent des collectivités locales à part entière avec des assemblées élues au suffrage universel direct, dont l'exécutif est chargé de gérer les neuf domaines de compétences transférés ;

les collectivités locales sont égales entre elles, car la loi stipule qu'aucune d'elles ne doit exercer de tutelle sur une autre ;

L'attribution des nouvelles compétences doit s'accompagner du transfert des ressources et moyens que l'État gérait jusqu'alors. Le Fonds de dotation est chargé en la matière de respecter cette contrainte financière, à laquelle l'État devra faire face durant toute cette étape de la réforme, jusqu'à ce que les collectivités locales trouvent des moyens propres pour s'auto administrer.

La décentralisation de 1996 est connue sous le nom de régionalisation. Qu'est-ce qui justifie une telle appellation ?

La régionalisation est une forme particulière de décentralisation qui confère souvent à la région, comme collectivité locale, une personnalité morale et juridique. Dans cette perspective, elle exerce à travers ses élus une forme de dévolution politique.

La régionalisation peut toutefois être centralisatrice. En effet, si on décentralise en accordant trop de pouvoirs à la région, alors que les instances intermédiaires (communes, communautés rurales) n'ont plus d'autonomie, dans ce cas, la régionalisation se traduit par une concentration excessive de pouvoirs au sein d'une seule entité. La région dans la plupart des cas est un corps intermédiaire nouveau, dont la création vient enrichir l'architecture des collectivités locales, mais souvent sa pertinence politique et institutionnelle est remise en question à cause de son manque d'ancrage social et culturel.

Ces différentes modalités font l'objet de plusieurs appellations. On parle souvent de développement régional, comme étant l'ensemble des politiques et

programmés initiés par la région ou par le pouvoir central en vue de développer l'espace régional. Sous ce rapport, le développement régional fait partie intégrante du développement local, qui dépasse les limites de la région et concerne toutes actions de développement et de valorisation des collectivités locales ou des corps intermédiaires. Il vise à promouvoir les initiatives et les actions endogènes en vue de l'émergence de pôles locaux de développement, susceptibles de générer des solidarités entre acteurs en vue d'atténuer les inégalités.

Mais ce développement peut également être qualifié de développement endogène. Il met alors l'accent sur les relations entre le centre et la périphérie, en vue de la distribution et de la gestion du pouvoir entre ces deux instances de gouverne. Ce qu'il faut retenir, c'est que le développement local a comme préoccupation centrale le bien-être des individus et un renforcement des capacités locales pour satisfaire durablement les besoins essentiels de la communauté.

Le développement humain tel que préconisé par le Programme des Nations Unies pour le Développement peut être considéré comme un objectif majeur du développement local.

1.1.4 Le développement humain comme outil de renforcement des capacités locales

Le développement humain n'est pas régi par une logique purement économiste, car il ne se perçoit pas uniquement comme une simple progression ou recul du revenu national. « Il a pour objectif de créer un

environnement dans lequel les individus puissent développer leur potentiel et mener une vie productive en accord avec leurs besoins et leurs intérêts... » (Programme des Nations Unies pour le Développement, 2002). La relation entre l'individu et son environnement est donc au cœur de la démarche du développement humain, et lui confère une posture systémique dans laquelle, les relations entre acteurs sont des relations de détermination réciproque.

Dans cette perspective, les relations entre les institutions locales et l'individu prennent une dimension nouvelle, car celui-ci entend exercer pleinement sa citoyenneté. Le développement local à travers la décentralisation doit déboucher normalement sur une démocratie de proximité, en ce qu'elle prend en charge, à travers ses institutions, les préoccupations des citoyens. Les besoins des populations en termes de services et d'infrastructures seront mieux perçus par des administrations locales et les organes dirigeants des collectivités locales. La rupture entre l'État et les citoyens, caractéristique de l'État post-colonial en Afrique, peut se résorber avec l'existence d'institutions locales accessibles aux populations et performantes dans la qualité des services qu'elles offrent.

Le développement humain, qui met l'accent sur le renforcement des capacités individuelles et collectives, est donc un instrument approprié pour asseoir le développement local. La démocratie de proximité se traduit également par la participation effective des populations dans la vie politique, économique, sociale et culturelle de leur localité. Elles ont désormais la possibilité d'élire leurs représentants au sein des organes délibérants de leur localité (Conseil régional, Conseil municipal, Conseil rural). Mais pour que ce choix soit motivé, il faudrait qu'elles soient en mesure de comprendre le programme des partis en

compétition lors des élections locales et nationales. Ceci est loin d'être le cas au Sénégal, où souvent le vote peut obéir à d'autres critères comme l'appartenance familiale, religieuse, clanique... Le développement humain, qui vise à sortir les populations de l'analphabétisme et de l'ignorance par un renforcement substantiel de leurs capacités intellectuelles, sociales, ... contribue ainsi à la consolidation de la démocratie de proximité.

Cette assertion n'est pas exacte car devant le par l'avant de l'alternance.

Dans cette perspective, les organes dirigeants actuels des collectivités locales au Sénégal vont renforcer davantage leur légitimité et jouer leur rôle d'institutions locales de proximité

Le renforcement des capacités dans l'optique du développement humain ne se réduit pas uniquement au niveau de la sphère politique : il a également une dimension économique certaine. Dans cette optique, le renforcement de l'économie locale est également l'une de ses priorités. En effet, le dénuement des populations s'explique en grande partie par la faiblesse des économies locales : productivité faible, circuits de commercialisation rares, absence de technologie moderne, industries de transformations quasi inexistantes, pôles de développement souvent inexistantes... De telles faiblesses expliquent en grande partie la persistance de l'exode rural.

Exact ce qui implique l'absence de la part de

anciennes et de promouvoir un développement moderne susceptible de prendre place dans des courants d'évolution du monde actuel".

L'intervention décisive de l'État dans la réforme du mouvement coopératif s'est accompagnée d'un système d'encadrement rapproché sur le plan de l'organisation, du financement et du contrôle des groupements coopératifs. Cette prééminence de l'État par le biais de ces divers organes est censée s'atténuer au fur et à mesure que les coopérateurs acquièrent les compétences diverses nécessaires à la gestion de leur coopérative par eux-mêmes.

Ainsi à terme le mouvement coopératif est appelé à devenir la pierre angulaire du développement des communautés rurales en gestation.

Ces dernières bénéficient également d'un appui technique pluridisciplinaire à travers le centre d'expansion rurale polyvalente (CERP).

L'adoption et l'implantation de l'animation rurale allaient venir compléter les réformes entreprises pour achever la mise en place d'un processus de développement communautaire, qui allait véritablement être le ferment pour la transformation des mentalités des populations rurales qui étaient corvéables à merci.

L'institut de recherche et d'application des méthodes de développement (IRAM) a été chargé de l'implantation de l'animation rurale au Sénégal comme elle l'a fait dans d'autres États africains.

Aperçu sur les expériences entreprises pendant les deux premières années d'exécution du Plan au Sénégal

Les réformes entreprises au niveau des structures administratives, économiques et au niveau des institutions de promotion des populations rurales ont incontestablement contribué à créer une dynamique de développement participative avec une implication active des collectivités de base à la conception et à la réalisation de projets locaux de développement.

L'animation ayant insérée ses activités dans le processus de planification globale de l'économie nationale sénégalaise s'est de fait muée

en un système de développement communautaire. Le fait que la direction de l'animation et de l'expansion rurale soit intégrée dans les structures du Ministère du Plan atteste bien du fait.

De ce fait, pour être efficaces et opérationnelles, les actions de l'animation devaient, progressivement, s'insérer dans les programmes régionaux de développement, qui, eux, n'étaient que des applications régionalisées du Plan, c'est-à-dire des besoins objectifs et réels de la Nation. Les projets locaux étaient voués à l'échec si leur élaboration ne tenait pas compte des données socio-économiques de pays. L'animation se voyait confrontée aux problèmes de la planification, qu'elle devait résoudre pour éviter d'aboutir à une production inorganisée et un développement rural désarticulé.

Cette nécessité était bien comprise par les responsables de la Planification et de l'Animation. Une relation dialectique entre les instances de planification au sommet et les instances chargées d'assister les communautés animées à la base était le moyen le plus indiqué pour atteindre les objectifs consistant à voir émerger une véritable participation des collectivités locales au processus de développement.

Force est de constater qu'au cours des premières années du Plan, le mouvement qui devait permettre aux collectivités de base de mieux faire entendre leur voix n'a pas bien fonctionné. Les raisons sont nombreuses parmi celles-ci nous en retiendrons quelques-unes:

- l'élaboration du premier Plan s'est effectuée après une série d'enquêtes de base sans que les collectivités locales aient pu exprimer leurs besoins, faute d'être organisées animées. Ce qui fait que dans les documents synthèses, leur aspiration n'étaient pas prise en compte;
- l'impact des structurations des cellules de développement qui aurait pu faciliter la mise en œuvre de projets locaux, a tardé à prendre corps à cause notamment de la crise politique survenue en décembre 1962;
- les instances régionales, départementales et locales et autres comités locaux de développement, chargées d'animer la planification décentralisée étaient encore à leur balbutiement.

Néanmoins l'action de sensibilisation de l'animation a eu un impact effectif sur la mobilisation des populations en faveur du Plan.

Cependant la crise politique au sommet de l'appareil d'État, allait engendrer une certaine hibernation des nouvelles structures mises en

à compléter

placé et qui devaient favoriser la participation des collectivités locales au processus de développement notamment. Des rumeurs annonçaient l'imminence de l'arrêt du processus d'animation rurale.

Conscient de la situation, le Président de la République - Léopold Sédar Senghor - lors d'une visite sur le terrain, en Casamance ou il a pu observer les premiers résultats de l'animation, déclara le 19 janvier 1963 :

<<On a dit que nous allions renverser la vapeur et que nous n'allions pas poursuivre la lutte pour notre indépendance économique après notre indépendance politique. On a dit que le plan quadriennal n'allait pas être réalisé, que nous jetterions aux "crans crans" centres d'animation rurale, centres d'expansion rurale, et coopératives. Vraiment ceux qui propagent ces bruits sont des inconscients ou des criminels... Nous voulons faire descendre le socialisme du building administratif aux villages de brousse. Nous voulons faire descendre le socialisme de la théorie à la pratique.>>

Cette mise au point du Chef de l'État a certes mis fin aux rumeurs mais il n'en demeure pas moins vrai que la stratégie du développement allait prendre une autre tournure.

Après une période d'hésitation et de ralentissement des actions de l'animation rurale et aussi un manque notoire de moyens financiers qui empêchaient le recrutement des animateurs, une certaine reprise a pu être constatée. Les autres structures d'encadrement (CERP) ont eu eux aussi à en pâtir.

Pour rester dans le cadre de la dynamisation du développement des collectivités locales, il faut souligner aussi le manque de qualifications des chefs de centres d'animation rurale, de leur adjoint et d'autres agents d'encadrement. Cela tenait entre autres à leur origine hétérogène à leur niveau de qualification très différente.

La période couverte par le premier plan de développement peut ainsi être considérée comme une période d'expérimentation. Après l'accalmie qui a suivi la crise de 1962, certaines mesures furent prises pour palier les difficultés rencontrées. Parmi ces mesures on peut retenir la mise en place d'un programme de formation hardi des cadres. La création en 1964 de

Cette information n'est pas perdue car n'affecte que le début à la vente historique de l'Etat de Senghor

Après la crise de 1962, les choses ont évolué - année, la chute de l'Etat - les choses ont évolué -

l'École nationale de l'économie appliquée avec en son sein quatre collèges - planification, un de la coopération, un de l'aménagement du territoire et animation - va donner un coup de fouet à l'amélioration de la compétence des agents d'encadrement qu'elle allait mettre à la disposition de l'administration du développement. D'autres structures de formation allaient être mises en place par la suite comme, l'École nationale des cadres ruraux à Bambey et les différents écoles d'agents techniques de diverses disciplines.

Les difficultés de réalisation du premier Plan s'expliquent par le mauvais fonctionnement de nombreuses structures qui ont engendrées des retards de distorsions constatées à savoir:

- L'OCA (Office de commercialisation agricole) a eu du mal à tenir compte des besoins de la base (matériel agricole livré après les premières pluies, retard dans la mise en place la campagne d'achat. Dans le même ordre d'idées, la distribution des ristournes se fait à date fixe et non quand les paysans en ont vraiment besoin.
- Du côté des coopératives, on constate une grande instabilité des responsables avec des président et peseur, trop souvent incompetents ou malhonnêtes.
- Les animateurs, insuffisamment impliqués dans des stages de perfectionnement, sont livrés à eux-mêmes pour pouvoir devenir de véritables acteurs de progrès.
- Les CER (Centres d'expansion rurale) n'ont pas pu remplir leur rôle d'équipe polyvalente d'action au niveau de l'arrondissement. Ils ont failli en particulier à leur tâche de soutien technique des coopératives. Les désaccords en leur sein entre agents de la Coopération et de l'Agriculture ont par exemple conduit à l'établissement de listes de demande de matériel agricole différentes des besoins des paysans
- Les Adjoints au développement et les Préfets ont peu suivi et soutenu l'action des chefs de CER.
- Quant aux CRAD (Centre régional d'assistance pour le développement) et aux sociétés de développement certains ont vu leur gestion politisée conduisant à une accumulation du passif.
- Les CRD (Comité régional de développement) n'ont guère été jusqu'alors que l'occasion de réunions plus ou moins stériles

Cette phrase ne provient d'aucun discours politique

Cela a été le cas pour les centres d'animation rurale

n'est pas exact -

à corriger

entres les chefs de services au lieu de servir d'instance de coordination de l'action régionale

Le Ministre du développement rural résumait les leçons à tirer de cette expérience en déclarant à l'époque au Conseil national du Parti socialiste le 12 avril 1980:

"Les structures mises en place après l'indépendance ont cherché, sans démanteler celles héritées de l'époque coloniale, à y greffer d'autres du "type-développement".

Le placage ou remodelage des structures, il faut bien le reconnaître, aura laissé peu de place à l'intégration horizontale en vue d'assurer un développement équilibré.

Sans chercher à passer en revue toutes les structures pour faire leur critique, il peut être noté au passage que l'aménagement de l'espace agricole n'a pas été le souci des agronomes.

À côté de ces services, naquit l'Animation rurale puis l'Expansion rurale dont l'une avait pour vocation de sensibiliser et de préparer les ruraux à mieux recevoir le message, l'autre à entreprendre une approche intégrée des actions de développement communautaire à la base, avec l'idée du projet local. Cependant, il faut déplorer qu'aucune cohérence conçue au niveau central n'a permis de retrouver l'intégration souhaitable à la base. Les projets ont été réalisés de manière sectorielle, sans la recherche d'une intégration véritable qui mène vers un développement harmonieux."

Il ajoutait plus loin dans sa communication:

"La place du développement communautaire, traduite par des projets locaux de développement, mérite d'être recentrée dans notre politique de développement rural.

Les C.E.R., qui sont les structures appropriées pour mener de tels projets, sont laissées pour compte, faute de moyens. Une autre constatation est la répartition des compétences entre les divers

Les C.E.R. ont toujours été l'unique et le seul levier de développement dans leur secteur. Par ailleurs, la décentralisation a été le seul moyen de passer de l'Etat à la base.

départements ministériels (Promotion humaine, Plan, rural) en matière d'action locale de développement. Cette composante indispensable du développement rural et qu'à sa place, une intégration véritable doit présider à la mise des projets locaux.

Les C.E.R. constituent dans ce contexte, des appuis indispensables aux communautés rurales et à l'action de l'administration territoriale et locale."

Avec cette expérience, trop courte pour être évalué correctement, le Sénégal met fin à une approche du développement local qui est partie intégrante d'un projet global de société qui s'inspire ouvertement du socialisme africain dont le plan de développement était l'unique document de référence.

Même si, plusieurs structures d'accompagnement du développement local remontent à cette période, il n'empêche qu'une nouvelle ère, centrée essentiellement sur la décentralisation comme principal modalité du développement local, commence avec les textes de lois de 1972. L'animation rurale et le développement communautaire qui donnaient une place importante au plan de développement laissent peu à peu leur place à des collectivités locales dirigées par des élus.

II.2. La décentralisation comme levier principal du développement local

S'il y a une inflation de texte relatif à l'organisation de développement local, l'on peut dire que les principaux moments correspondent à la création de collectivités locales. C'est le cas de la réforme de l'administration territoriale et locale en 1972 avec les communautés rurales et de la régionalisation en 1996.

II.2.1 La réforme de l'Administration Territoriale et Locale de 1972

La réforme de 1972 part du triple constat d'une déconcentration timide, d'une sous-administration des populations rurales (le chef d'arrondissement n'ayant pas de pouvoir de gestion administrative), et d'une centralisation réelle du pouvoir de décision (le préfet n'ayant pas assez de prérogatives).

L'institution, en 1972, de la réforme de l'administration territoriale et locale, répondait donc à ce besoin quasi impérieux de mise en place d'une administration moderne et dynamique. Il s'agit en outre d'une réforme plus globale, qui consacre l'avènement des communautés rurales (loi du 25 Juillet 1972).

Les principes de la réforme s'articulent autour de quatre principaux axes :

- la déconcentration ;
- la décentralisation ;
- la participation responsable ;
- la régionalisation du plan.

Cette réforme qui s'est poursuivie de 1972 à 1984, en créant pour la première fois en milieu rural des collectivités locales (au nombre de 320), vise explicitement :

- la recherche de solutions institutionnelles favorables à la participation des collectivités de base, en vue de la transformation des structures traditionnelles en cellules de développement capables de constituer le cadre d'une mobilisation volontariste pour la prise en charge de l'entreprise de développement ;
- l'organisation de la communication entre les collectivités de base et l'appareil administratif, en vue du dialogue pour passer d'une phase de participation suscitée à une phase de participation négociée ;
- l'intégration de l'action des collectivités locales dans la prospective nationale.

Cette première phase de la réforme, consacrée à son montage institutionnel, a permis d'enregistrer des acquis par rapport à la période précédente : conseil rural élu pour les 2/3 au suffrage universel et pour 1/3 par l'assemblée générale des coopératives, président élu par le conseil rural à la majorité absolue, compétences élargies du conseil rural, autonomie financière de la communauté rurale, introduction au sein des conseils municipaux des représentants des groupements à caractère économique et social, institution dans chaque circonscription administrative de conseils consultatifs...

Leurs compétences couvrent un large éventail de responsabilités permettant aux collectivités locales de prendre des décisions dans les principaux domaines suivants :

- l'affectation et la désaffectation des terres du domaine nationale ;
- l'adoption du plan local ;
- le vote, la modification du budget local.

Toutefois, cette autonomie locale fut encadrée par deux mesures : l'attribution des fonctions d'ordonnancement du budget aux sous-préfets et l'existence d'une

forte tutelle soumettant l'exécution de toutes les délibérations à l'approbation préalable des autorités administratives

En effet, il fut vite constaté que la réforme a surtout renforcé les pouvoirs des autorités administratives (gouverneurs, préfets et sous-préfets) qui sont devenues dans leurs circonscriptions administratives respectives les délégués du Président de la République, les représentants du Premier Ministre et de l'ensemble du gouvernement.

S'agissant des communes, il y a eu un renforcement de leurs pouvoirs d'intervention dans le domaine économique, même si les plus importantes d'entre elles ont été placées sous régime de statut spécial avec la cohabitation du Président du conseil municipal et de l'Administrateur municipal, un haut fonctionnaire nommé par le gouverneur (Dakar et les communes des capitales régionales).

Si cette réforme est intervenue dans un contexte où l'Etat parle de participation responsable, de déconcentration des pouvoirs administratifs et techniques, elle n'a pas pour autant permis dans les faits le renforcement des centres de décisions aux niveaux municipal et rural. Elle n'a ni supprimé, ni assoupli la tutelle de l'Etat. Au contraire, elle semble l'avoir renforcée. Cette réforme n'a donc pas amélioré les performances municipales et rurales en termes de capacités techniques de gestion.

Au total, cette première tentative de décentralisation de 1972 apparaît plus comme une opération juridique destinée à ajouter un palier additionnel à la structure politique pour politiser la gestion de l'administration locale. L'autonomie

conçue reste relative parce que le parti au pouvoir a maintenu son autorité et son contrôle direct sur la majorité des élus locaux par la filiation partisane.

Les vraies réponses à apporter aux problèmes quotidiens des populations qui permettent de porter un jugement sur l'amélioration des services qui leur sont rendus, le coût des interventions en rapport avec l'amélioration ou non de ces services rendus, n'ont pas été les préoccupations des initiateurs de cette réforme.

L'on constate, au niveau de la composition des différents ordres de structures, que le pouvoir central orchestre toute une stratégie de « containment » des forces participatives locales. Tous les responsables de la promotion de la participation responsable sont sous le joug du pouvoir central. Donc, leur autonomie de décision et d'action est très fictive quel qu'en soit l'angle d'analyse : financier, humain, institutionnel...

On assiste à des tentatives d'exclusion de part et d'autre. Par exemple, le CERF n'intervient pas dans l'élaboration du budget, alors que principalement sa mission est d'assister le conseil rural dans ses différentes attributions. De même, la « valse » du SER (service de l'expansion rurale) d'un ministère à un autre est quasi constante.

S'agissant des CLD ET CNDCL, leur inefficience s'expliquait surtout par les rivalités internes, les structures centrales étant très réticentes à la déconcentration de leurs activités. Cela reste d'ailleurs toujours d'actualité.

En résumé, le contexte politique et socio économique de l'époque autorise à penser que cette réforme devait contribuer essentiellement à désamorcer la crise sociale dont l'épisode mai 1968 n'était qu'un élément révélateur.

Toujours est-il que l'analyse du contexte montre que le développement véritable n'était pas le principal objectif de la réforme. Ce qui justifierait l'insuffisance des moyens mis en oeuvre.

II.2.2 La régionalisation comme nouvelle approche de la décentralisation

Le principe général qui inspire la régionalisation se résume en deux mots : liberté et proximité, avec des autorités locales décentralisées et proches des populations, libres de leurs décisions, des représentants de l'Etat sur le terrain dotés de pouvoirs déconcentrés et un contrôle de légalité. En cela la régionalisation met en place des conditions minimales pour impulser le développement local

D'autres principes spécifiques inspirent la réforme, à savoir :

- un statut unique pour les régions (10) ;
- l'équilibre entre déconcentration et régionalisation ;
- une meilleure répartition des centres de décision ;
- un contrôle *a posteriori* aménagé ;
- l'unité nationale, l'intangibilité des frontières et l'intégrité territoriale.

Ces principes visent à clarifier les rapports entre les trois collectivités locales fondés sur l'égalité, (en tenant compte de la spécificité de chacune d'elles), à assurer l'ancrage fort de la présence administrative dans la région et le développement de l'activité économique et sociale régionale, le rapprochement

des centres de décision, la confiance en la capacité de gestion des populations et la valorisation des particularismes locaux dans le cadre de l'unité nationale.

La régionalisation se fixe entre autres objectifs :

- d'assurer le développement économique et social de chaque région ;
 - d'assurer une administration proche des usagers ;
 - d'instituer une dynamique régionale dans le cadre d'un statut unitaire ;
 - d'approfondir la démocratie locale avec l'émergence d'une bonne gouvernance locale.
- les principales innovations de la loi peuvent être caractérisées comme suit :
- création d'une nouvelle collectivité locale : la région veut s'insérer dans une organisation territoriale à plusieurs niveaux ;
 - des communes sont divisées en communes d'arrondissement dotées d'une personnalité morale, d'organes élus et d'une autonomie financière ;
 - transfert d'un premier train de compétences aux trois collectivités territoriales (neuf domaines de compétences sont transférés : culture, jeunesse, sport et loisirs, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat, domaine, environnement et gestion des

ressources naturelles, éducation, santé) ;

- transfert de ressources aux collectivités locales : des fonds de dotation sont mis chaque année à la disposition des collectivités locales ;
- assouplissement de la tutelle : le contrôle est allégé (contrôle des actes de la communauté rurale par le sous-préfet, de la commune par le préfet, de la région par le gouverneur) ;
- changement dans le statut des élus : le nouveau code électoral limite le cumul à deux mandats, pose de nombreuses incompatibilités et stipule que les maires, les présidents des conseils régionaux et leurs adjoints doivent savoir lire et écrire ;
- équilibre entre déconcentration et décentralisation : les services déconcentrés de l'Etat doivent recevoir parallèlement aux collectivités locales plus de moyens et de compétences.

Les compétences de la nouvelle collectivité locale à savoir la région, touchent la planification du territoire, le développement économique et social, l'aménagement du territoire, l'urbanisme. La région s'appuie sur les agences régionales de développement et les services techniques de l'Etat (statistiques, plan, aménagement du territoire, urbanisme) pour exercer ces compétences. Cette fonction essentielle n'est pas prise en charge adéquatement pour plusieurs raisons.

Chapitre III : La capacité des acteurs à prendre en charge le développement local dans le cadre de la décentralisation

" You can teach people how to speck English ; you can teach people how to pratice Christianity, but you cannot teach people how to govern themselves ; That must be learned by themselves." (Aly Mazrui).

L'on peut difficilement apprécier la qualité de l'implication des populations à se prendre en charge sans examiner auparavant la gestion qui a été faite des compétences qui leur sont dévolues dans le cadre de la nouvelle loi. L'exercice de cette gestion met en jeu plusieurs acteurs dont les rôles, les logiques de fonctionnement et les ressources conditionnent en grande partie la réussite du développement local.

III.1 La gestion des compétences transférées par les collectivités locales

Cette gestion est appréciée dans le cadre des domaines des compétences transférés et partagés : éducation, jeunesse, sports, loisirs, domaine et urbanisme, environnement, gestion des ressources naturelles, santé.

Education : Les actions développées par les C-L vont dans le sens :

- d'une contribution sous différentes formes à la prise en charge du personnel éducatif (plus effective et plus importante au niveau des conseils régionaux qu'au niveau des conseils municipaux et ruraux) ;
- d'une contribution à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaires (effective au niveau des conseils municipaux et très faible au niveau des conseils ruraux) ;
- d'une contribution à la construction, à la réhabilitation, à l'équipement et à la maintenance de salles de classes, de blocs sanitaires, de blocs administratifs (plus importante et plus effective au niveau des conseils régionaux et municipaux) ;
- de l'allocation de bourses et d'aides aux élèves et aux étudiants (effective et importante au niveau des conseils régionaux et des communes).

Ces actions qui sont développées à travers des ressources propres et/ou dans le cadre d'appuis extérieurs de l'Etat et de divers autres partenaires (coopération décentralisée, ONG, projets/programmes) n'ont pas encore connu l'ampleur attendue. En effet seul un nombre limité de collectivités locales est capable de contribuer durablement à la prise en charge d'une partie du personnel éducatif (d'ailleurs l'effectif du personnel pris en charge dépasse rarement deux personnes).

Le nombre de salles de classe, de blocs sanitaires et blocs administratif à construire, réhabiliter, équiper et maintenir est très en deçà des attentes. La forte demande d'aides et de bourses est loin d'être satisfaite. Dans certains collectivités locales, surtout en milieu rural, les conseils ruraux contribuent très faiblement à l'acquisition de manuels et fournitures scolaires. C'est le cas à

Fongolimbi où, chaque année, les écoles connaissent au moins deux à trois mois de retard parce que les parents d'élèves n'ont pas les moyens de payer les fournitures. Le développement de l'alphabétisation est très dépendant des projets/programmes et de l'intervention des ONG.

Jeunesse, sports et loisirs : dans l'ensemble, les jeunes sont faiblement représentés au niveau des C.L et sont plus considérés comme cibles que comme acteurs. Les seules actions développées vont dans le sens :

- de l'équipement des Associations Sportives et Culturelles (contribution plus importante au niveau des conseils municipaux qu'au niveau des conseils régionaux et ruraux) ;
- de la participation à la construction et à l'équipement des stades (importante au niveau régional et moindre au niveau des communes) ;
- de la gestion des stades et des aires de jeu ;
- de la participation à l'organisation des compétitions ;
- de la contribution à la création d'emplois à travers le financement de projets générateurs de revenus (Thiès et Dakar surtout).

L'impact de la gestion de ce domaine est encore limité. Les investissements concernent dans une large proportion les jeux et les loisirs même si au niveau des communautés rurales, d'importants besoins en aires de jeu multifonctionnelles sont encore non satisfaits. Certains créneaux doivent encore être explorés par les collectivités locales : création d'emplois, foyers socio-éducatifs multifonctionnels, formation entrepreneuriale, initiation à l'informatique et à l'Internet, etc.

Domaine et urbanisme : en ce qui concerne le domaine public maritime et le domaine public fluvial, il s'agit d'une compétence qui reste pour l'instant théorique. En effet, aucune région n'a encore entrepris (en tout cas jusqu'en 2001) la confection des plans spéciaux d'aménagement prévus par la loi.

Depuis la réforme de 1996, la proportion des collectivités locales qui lotissent des parcelles est très faible. On note des montants assez faibles de frais de bornage au niveau des communes et au niveau des communautés rurales, et le nombre de permis de construire distribué est assez bas. On pourrait se demander si une telle situation est due à un manque de moyens financiers et matériels, un manque de ressources humaines qualifiées ou à une marginalisation de la gestion de ce secteur.

De façon plus large, la question du foncier s'est révélée être un des principaux enjeux de cette décentralisation.

Environnement et gestion des ressources naturelles : Les CL se sont focalisées presque uniquement sur les ressources immédiates qu'offre la forêt (taxes, recettes contentieuses, permis), au lieu de chercher à exploiter l'ensemble des ressources immenses du milieu forestier.

Au niveau des Inspections régionales, les attitudes formelles de collaboration sont de mise mais en réalité les réflexes « technicistes » laissent très peu de place à un partage des compétences avec les élus.

De plus, l'existence des domaines gérés par l'Etat (forêts classées) et les terroirs cogérés créent une situation complexe avec des implications techniques telles que l'essentiel des prérogatives reste en fait entre les mains des techniciens.

Au niveau des communautés rurales, il arrive que l'agent des Eaux et Forêts n'entretienne aucun rapport avec les élus. Ce qui se traduit par une faible implication des élus dans les actions de production de plants, de reboisement, de fertilisation des sols, de mise en place de bois communautaires, de lutte contre les feux de brousse, de transhumance, et de pratiques de culture sur brûlis

Santé : Dans l'ensemble, un manque de confiance règne encore entre les structures sanitaires et les collectivités locales. Les comités de santé sont rarement fonctionnels (les comités de gestion, eux, n'étant pas encore mis en place).

Les actions développées par les collectivités se limitent essentiellement à la fourniture de médicaments, de matériel d'assainissement, et de moustiquaires imprégnées, et au recrutement du personnel d'appui (rarement mis en œuvre).

De façon plus globale, la gestion de la santé est rendue difficile par plusieurs facteurs :

- les budgets des postes de santé sont gérés au niveau des conseils régionaux et municipaux très éloignés des communautés rurales ;

s'agit par là d'interdire à l'avance tout mécanisme par lequel une collectivité locale en contrôlerait une autre.

Les rapports entre collectivités locales d'un même arrondissement peuvent également souffrir de situations conflictuelles autour de quelques enjeux locaux.

- l'enjeu du leadership local ;
- l'enjeu du contrôle de la gestion des ressources naturelles locales (la ressource foncière, la gestion de l'espace pour le pastoralisme...);
- l'enjeu de la zone d'implantation des infrastructures et équipements communautaires ;
- l'enjeu du contrôle du pouvoir local.

Ainsi, il peut exister des ententes régionales, des groupements mixtes (régions - Communes - Communauté rurale), des ententes intercommunales, des communautés urbaines ou des groupements d'intérêt communautaire entre communautés rurales ou entre communautés rurales et communes.

Cette coopération est facilitée par l'existence et le fonctionnement de plusieurs structures à savoir :

- les organes consultatifs comme le Comité Economique et Social, Régional (CES) ;
- les organes exécutifs comme l'Agence Régionale de Développement (ARD) chargée de la coordination des politiques de développement et de l'assistance technique dans tous les domaines d'activités liés au développement ;

- les associations des élus locaux (Association nationale des conseillers ruraux , Association des Présidents de Conseil Régional, Association des maires du Sénégal) ;
- de l'intercommunalité.

A titre d'exemple, on pourrait citer la région de Tambacounda qui s'est dotée d'ARD décentralisées, d'associations de PCR et d'association de maires.

Toutefois, cette dynamique de coopération et de collaboration ne s'est pas popularisée du fait des problèmes de leadership qui se posent au sein des associations de présidents de conseils régionaux ou de conseils ruraux, de maires et des autres cadres de concentration existants ainsi qu'en raison de clivages politiques internes.

Au niveau national, certaines structures comme l'Association des Elus Locaux favorisent le dialogue entre Collectivités locales. Quant à la cellule d'Appui aux élus locaux, son rôle est de doter les associations (Associations de Maires, de Présidents de Conseils régionaux et de Conseils ruraux) d'une expertise de qualité, et de servir de pôle d'information pour le développement local.

Outre les associations et la CAEL, il existe aussi le Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL).

Au niveau national, même si l'on peut vraisemblablement admettre que des projets appuyés par les partenaires cherchent à renforcer les capacités des élus dans bien des domaines, force est de reconnaître que :

- l'existence des associations n'a que très timidement contribué au développement de rapports de collaboration et de coopération entre collectivités locales ;
- le CNDCL n'a pas réellement servi de lieu de dialogue politique, de concertation et de suivi, pour les collectivités locales ;
- les faibles moyens de la CAEL ne lui permettent pas d'assumer pleinement la mission qui lui est assignée

Les rapports entre collectivités locales et les ONG comme élément essentiel de la société civile

Les échecs enfin reconnus par certains bailleurs de fonds et la pression de leurs sièges respectifs les ont poussé à expérimenter d'autres portes d'entrée, notamment les Organisations Non Gouvernementales (ONG).

Cette approche n'a pas été plus nuancée car elle ne traduit pas la réalité.

L'approche du développement au niveau local est ainsi testée en privilégiant la recherche de plus de résultats et d'impacts auprès des bénéficiaires (people-level-impact). Cette approche consacre les ONG et leur a permis de développer des outils d'accès aux populations et à leurs organisations de base (OCB) qui sont les ultimes bénéficiaires.

Des outils participatifs commencent à être développés notamment les Méthodes Accéléérées de Recherche Participative (MARP), les Diagnostics Institutionnels Participatifs (DIP) et autres formes de planification participative qui redonnent une place primordiale aux populations et à leurs organisations.

Les savoirs et savoir-faire locaux sont alors revalorisés et constituent de plus en plus des opportunités pour que les populations puissent maintenant être responsabilisées et définir elles-même leurs propres visions, stratégies, projets et activités de développement.

L'engagement des ONG au niveau local est devenu une nouvelle alternative pour prendre en charge de façon différente les défis du développement local.

Cette nouvelle alternative a beaucoup péché par le niveau très faible des ressources humaines mobilisées par les ONG. Ainsi, la qualité n'a pas beaucoup évolué, d'autant que beaucoup d'ONG disposent de peu de présence de qualité au niveau local.

*Ardeh
- user
car ne
comprend
pas à la
réalité.*

Le souci de réduire les coûts d'approche s'est fait au détriment de la qualité du personnel de terrain et des charges de structures nécessaires pour maintenir un niveau d'assistance technique adéquat à la base.

Les ONG tardent à améliorer la communication avec les autres acteurs et à considérer les Conseils Ruraux, Municipaux et Régionaux comme des gouvernements locaux dépositaires d'une légitimité politique. Ils ne leur offrent assistance pour l'élaboration de leurs plans locaux que dans quelques cas isolés : à titre d'exemple la commune de Ouakam et celle de Médina.

*Pendula
car les
des ONG
n'est pas
de ce côté
collectif
dans le cadre
de l'avis pré-*

Les collectivités locales ont grand besoin des ressources humaines des ONG et surtout de leurs approches nouvelles basées sur l'expérience.

Dans les fait l'on ne peut s'empêcher de constater que les ONG reprennent souvent les critiques faciles de beaucoup d'autres acteurs à l'encontre des élus des Collectivités Locales qui bénéficient des nouvelles délégations de pouvoirs. À leur décharge, les ONG ont rencontré une hostilité évidente de l'administration qui a fait d'elles des rivales aux moyens d'intervention parfois opulentes et « arrogantes ».

Analyse
des perceptions

L'Etat exerce légalement une tutelle financière sur les collectivités locales, dans la mesure où il fournit l'essentiel de leurs ressources.

Les ministères techniques à compétences transférées ne collaborent effectivement avec les collectivités concernées pour l'élaboration des politiques sectorielles, au plan national comme au plan local. Alors que c'est le point de départ d'un réel transfert de la compétence car la politique sectorielle définit au niveau régional les actions à réaliser dans le cadre d'une compétence transférée. Il est vrai que les collectivités locales ne disposant pas de la même qualité d'expertise que les ministères techniques pour un tel exercice ont du mal à apparaître comme des interlocuteurs pertinents.

Les rapports entre les collectivités locales et l'Etat central

La Constitution adoptée à l'issue du référendum organisée le 07 Janvier 2001 continue de renforcer le cadre institutionnel des collectivités locales et le principe de leur libre administration.

Certaines dispositions classiques du Code des collectivités locales mettent l'Etat dans une situation potentielle d'abus de pouvoir. En effet, le président du conseil et le maire peuvent être révoqués, suspendus ou déclarés démissionnaires sous certaines conditions ;

Le Conseil régional, municipal ou rural peut être dissous par décret et remplacé par une délégation spéciale de sept membres lorsque son fonctionnement se révèle durablement impossible ;

Le ministre chargé des collectivités locales peut déclarer démissionnaire un conseiller qui refuse de remplir ses fonctions.

Les rapports entre les collectivités locales et les Services déconcentrés de l'Etat.

Les relations de coopération entre les SDE et les collectivités locales sont définies dans le cadre du décret n° 96-1123 du 27 Décembre 1996 où l'Etat, par mesure de prudence et pour des raisons d'économie et d'efficacité, a retenu que pour l'exercice des compétences transférées, les collectivités locales utilisent les services techniques de l'Etat.

Il convient de noter que ce texte est mal appliqué par les acteurs concernés. D'abord, parce que les conventions dont il s'agit ne sont pas passées dans les délais requis (avant le 31 mars de chaque année). Ensuite, parce que les Gouverneurs de région utilisent rarement leur pouvoir de substitution pour, au terme échu, passer outre en prenant d'office un arrêté par lequel ils mettent les

services de l'Etat à la disposition des autorités locales. Enfin, parce que les conventions dont il s'agit mettent face à face l'unique Gouverneur de la région avec les Présidents de conseil régional, Maires et Présidents de communauté rurale.

On ne saurait à date donner d'exemples concrets de signature de conventions types, dans le cadre de l'utilisation des SDE par les collectivités locales. Il serait plus pratique que les préfets et les sous-préfets soient compétents pour passer les conventions d'utilisation des services extérieurs de l'Etat par les collectivités locales, les premiers avec les maires, les seconds avec les Présidents de Conseil Rural.

Les rapports entre les collectivités locales et l'Administration Territoriale

Le Gouverneur représente l'Etat dans la région, le préfet dans la commune et le sous-préfet dans la communauté rurale. Ils représentent les ministères dans la Région, la Communauté et la communauté rurale et ont autorité sur les Services déconcentrés de l'Etat dans leur circonscription. Ils assurent la coordination des services de l'Etat dans la région et celle des services régionaux en rapport avec le Président du Conseil Régional, le maire ou le président du conseil rural.

Ils signent au nom de l'Etat les conventions et les contrats plans. Dans les rapports entre les collectivités locales et l'Administration Territoriale, se pose le problème de la frontière entre l'autonomie, l'assistance et la tutelle

« La suppression des tutelles administratives, financières et techniques est accompagnée d'un nouveau dispositif de contrôle ». Ce contrôle est exercé par le Gouvernement et le conseil d'Etat. Une telle situation engendre parfois des rapports plus ou moins « heurtés » s'expliquant par le fait que :

- le contrôle *a posteriori*, assorti d'exceptions tellement importantes est insuffisant pour libérer les collectivités locales de la tutelle de l'Administration Territoriale ;
- le contrôle budgétaire est strict et il subsiste une tutelle sur les personnes particulièrement pesante ;
- le contrôle de tutelle de l'élaboration et de l'exécution du budget est également strict et pesant (la loi prévoit même des cas de tutelle par substitution en cas de carence des autorités locales).

Tout ceci se traduit généralement dans les faits par des attitudes de défiance des représentants de l'Etat vis-à-vis des élus locaux, et par des conflits de préséance surtout quand il s'agit de présider des rencontres locales ou régionales.

Les rapports entre collectivités locales et partenaires extérieurs

Le Sénégal fait partie des pays les plus aidés en Afrique. Il est vrai que beaucoup de grands projets sont en cours de réalisation. Mais cette situation n'a

pas engendré de résultats économiques visibles, surtout au niveau des destinataires ultimes de cette assistance

Certains projets ont certes abouti à des réalisations au niveau local, mais leur faiblesse congénitale vient du fait que leurs conceptions émane d'équipes d'experts recrutés au niveau des pays bailleurs de fonds, en vertu du principe selon lequel il doit y avoir des retombées dans ces pays, notamment avec les bilatéraux (« buy america », pour citer l'USAID).

Le péché le plus grave de ces projets est qu'ils ont une durée de vie trop limitée pour lever des contraintes qui ont un caractère de long terme.

De plus, s'ajoute un facteur humain : les administrateurs expatriés de ces projets reconnaissent difficilement s'être trompés d'approche (ce qui serait préjudiciable pour leurs carrières professionnelles), d'autant que comme les projets, ils ne peuvent rester au pays que 3 à 4 années successives. Les projets de bailleurs de fonds n'ont donc pas fait la différence attendue pour un développement local.

Même la reconversion vers une approche Programme n'a pas réussi à corriger la non-implication effective des populations ; ce qui a affecté le processus d'appropriation attendue.

Au niveau des régions de mise en œuvre, on constate le même spectacle désolant : il ne reste souvent des projets/programmes bailleurs de fonds que des cimetières de voitures et des bâtiments à l'abandon. Quant aux quelques

personnels de soutien recrutés pendant la vie du projet, ils ne peuvent souvent même pas dire ce sur quoi ils travaillaient.

Les bailleurs de fonds ont leurs préférences, leurs intérêts, leurs logiques respectives d'intervention, ainsi qu'une kyrielle de méthodes de planification et de recherche participative portant fièrement le label ou « drapeau » de leur pays d'origine ; on passe ainsi des « Rapid Rural Appraisal » aux Participatory Research, Zopp, et autres Planification Participative.

Les bailleurs de fonds ne disent jamais au pays et aux zones d'intervention qu'ils peuvent disposer de tant de millions de dollars et ne leur laissent jamais l'initiative de choisir le secteur dans lequel ils peuvent intervenir. C'est pourquoi dans ce cadre, le niveau d'appropriation pour un développement réel durable n'est pas encore à l'ordre du jour avec les formes traditionnelles des bailleurs de fonds.

Certains ont pris conscience de cet état de fait et essaient d'inaugurer l'approche budgétaire associée pour mieux responsabiliser le pays récipiendaire ; il est peut-être tôt pour porter un jugement sur cette approche qui semble déjà buter sur une implication insuffisante des agents du Trésor Public.

Les projets des bailleurs souffrent, de plus, d'un manque de coordination entre eux. Ainsi, à l'intérieur d'une même zone, l'on assiste à des projets concurrents, à la naissance de structures parallèles pour un même projet, incitant à la surenchère des populations locales.

*Analyse
financière, m
supplément
par les
dépenses
réelles*

III.3 les moyens humains et financiers des collectivités locales pour la gestion des compétences transférées

A la suite des réformes de l'administration territoriale et locale qui se sont succédées depuis 1960, les missions des collectivités locales sont devenues plus importantes et par conséquent plus exigeantes en ressources humaines de qualité. Le transfert de neuf domaines de compétences rend encore plus ardue la question des ressources humaines.

Il convient de signaler que les 11 régions que compte le Sénégal ne disposent pas de fiscalité propre et ne bénéficient que de dotations de l'Etat (Fonds de dotation de la décentralisation et Fonds d'Equipement des Collectivités Locales), ce qui limite leurs ambitions à la dimension de leurs ressources financières.

Aussi, alors que les élus locaux sont analphabètes en français à 97% les collectivités locales se contentent de quelques cadres (Secrétaire général de la région, un à deux directeurs de service) que l'Etat met à leur disposition avec une forte inégalité géographique dans la répartition. Près de 80% des 6 000 agents moyens et supérieurs des 441 collectivités locales sont concentrés dans les villes et communes de la région de Dakar. Dans certaines communes (notamment dans la région de Dakar) le personnel est pléthorique, tandis que dans d'autres (Dioffior, Kahone, Goudomp ...etc.) on constate un manque criant de personnel.

C'est pour résoudre, en partie, les difficultés issues de cette situation que la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux

communes et aux communautés rurales dispose que les autorités locales (Président du Conseil Régional, Maires, Président de Conseil Rural) peuvent passer des conventions avec les Gouverneurs de régions pour utiliser les services extérieurs de l'Etat dont elles ont besoin pour accomplir leurs missions.

L'article 8 de cette loi du 22 mars 1996 prévoit également que les personnels de l'Etat dont les collectivités locales ont besoin sont, à leur demande, affectés au Ministère de l'Intérieur (qui les prend en charge dans son budget) pour être mis à la disposition des collectivités locales. Il en est ainsi des Secrétaires généraux des régions et des Secrétaires municipaux.

Cette disposition de la loi 96-07 est insuffisamment appliquée par les collectivités locales qui, de ce fait, limitent leurs possibilités d'action.

Il est évident que l'Etat, suite aux engagements pris avec les institutions de BRETTON WOODS, ne fait rien pour inciter les collectivités locales à appliquer l'article 8 de la loi déjà citée, en vue d'éviter d'alourdir le poids de la masse salariale dans les recettes de l'Etat.

Pour être pertinente, la question des moyens financiers et humains doit être abordée par ordre de collectivité.

La communauté rurale : la communauté rurale est régie par le Code des collectivités locales. Personne morale dotée de l'autonomie financière, elle est constituée de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant du voisinage, possédant des intérêts communs et capables, ensemble, de trouver les ressources nécessaires pour leur développement.

Le président du conseil rural est chargé de l'administration de la collectivité rurale. Outre ses fonctions d'officier d'Etat civil, il assure aussi des fonctions de gestionnaire des terres du domaine national. En outre, la communauté rurale dispose désormais d'une fiscalité propre et décide de l'utilisation de ses fonds, dans le cadre d'un budget qui lui est propre. *Celui-ci a ceci de spécifique qu'il doit presque exclusivement servir à la couverture des dépenses d'investissement.*

Cette disposition se justifiait par la volonté d'éviter les errements passés des assemblées communales et régionales.

Ces dernières en détournant la taxe rurale régionale - principale source de revenus - de sa vocation initiale consistant à assurer la réalisation des objectifs de développement, en avaient fortement réduit l'efficacité.

De fait, celle ci avait servi dans des proportions excessives sinon abusives à couvrir des charges de fonctionnement empêchant ainsi l'organe régional de jouer le rôle que l'on pouvait attendre de lui.

Les ressources mises à la disposition des CR sont relatives :

- au produit de la taxe rurale ;
- au montant des recouvrements effectués sur le territoire du CR au titre du minimum fiscal, des patentes et fonciers bâtis et non bâtis, licence etc... ;
- à la quote-part égale à 60% du produit des amendes forfaitaires et des amendes prononcées par les tribunaux et dont l'infraction a été commise dans la communauté rurale ;
- au produit de l'occupation du Domaine public (domaine de marché, fourrière...);

- au produit de la taxe sur les animaux.

Cette dernière va cependant être supprimée du fait de la période de sécheresse que traverse le pays, sans que les modalités de compensation de cette perte de recettes ne soient envisagées.

Par ailleurs, les mesures prises seront difficilement appliquées du fait de la politisation qui en entache la mise en œuvre.

Poids et profil financiers des communautés rurales

Tableau 1 : Importance du budget des collectivités locales

| | REALISATIONS (en millions de francs CFA) | | | | PART RELATIVE (en %) | | | |
|-------------------------|---|----------|----------|----------|-------------------------|------|------|------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| BUDGET COLLECT. LOCALES | 21 000,6 | 21 457,7 | 24 888,9 | 25 615,9 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | 2 | 1 | 7 | 5 | | | | |

| | | | | | | | | |
|---------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Communes | 20 029,3 0 | 19 785,4 0 | 23 498,6 2 | 23 992,8 4 | 95 37 | 92 21 | 94 41 | 93 66 |
| Commune de Dakar | 9 617,2 9 | 8 356,6 8 | 10 841,7 0 | 11 552,0 3 | 45 80 | 38 94 | 43 56 | 45 10 |
| Communauté Urbaine de Dakar | 5 833,8 0 | 4 689,7 9 | 5 480,5 3 | 4 392,5 7 | 27 78 | 21 86 | 22 02 | 17 15 |
| Autres Communes région de Dakar | 1 703,0 4 | 2 457,0 3 | 3 271,7 8 | 3 349,6 4 | 8,1 1 | 11, 45 | 13, 15 | 13, 08 |
| Communes hors région de Dakar | 2 875,1 7 | 4 281,9 0 | 3 904,6 1 | 4 698,6 0 | 13, 69 | 19, 96 | 15, 69 | 18, 34 |
| Communautés rurales | 971,3 2 | 1 672,3 1 | 1 390,3 5 | 1 623,1 1 | 4,6 3 | 7,7 9 | 5,5 9 | 6,3 4 |

un besoin urgent de trouver une solution au financement des communautés rurales.

Les tableaux reproduits, toujours tirés de l'étude sur la fiscalité locale, montrent d'une part le poids des recettes budgétaires des communautés rurales par rapport aux recettes budgétaires de l'Etat, d'autre part, le poids des recettes budgétaires des communautés rurales par région. Les revenus considérés pour la région (circonscription administrative) sont constitués par la somme des revenus des communes et des communautés rurales.

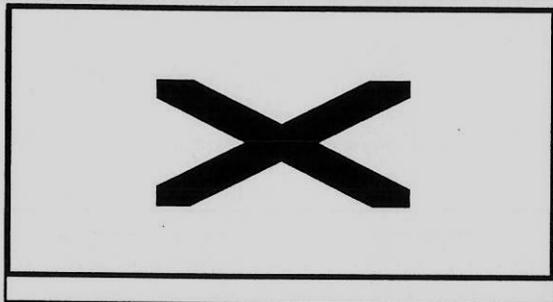
Le graphique 2 dresse un profil financier des communautés rurales.

L'analyse des revenus des communautés rurales révèle :

le poids financier très faible : 1, 6 milliards pour 320 communautés rurales, soit une moyenne de 5 millions par communauté, ce qui est hors de proportion des besoins de financement des enjeux locaux ;

Profil financier des communautés rurales

Graphique 2



Source : Etude sur la fiscalité locale / Module 1, les Finances locales

Quelques constats se dégagent de ce graphique :

- l'insuffisance de la taille des budgets : près de 60% des communautés rurales ont des budgets inférieurs à 5 millions, seules 3 % (soit 9 communautés rurales sur les 320) ont un budget supérieur à 20 millions.
- La corrélation entre la faible taille des budgets et le poids démographique.

Recettes fiscales propres des Communautés rurales

Les communautés rurales tirent principalement leurs recettes de deux sources d'impôt, la taxe rurale et les produits du domaine, et dans une moindre mesure de la patente. Les recettes totales en 1996 étaient évaluées à 2 milliards pour les 320 CR. Les recettes fiscales se chiffraient à 1 milliard, provenant pour l'essentiel de la taxe rurale (730 millions), des produits du domaine (295 millions), de la patente

(179 millions), du foncier bâti (86 million)s. Il est permis de penser que la situation des recettes fiscales a baissé depuis 1996 du fait de la faiblesse des recouvrements constatés un peu partout dans les communautés rurales.

Evaluation des ressources humaines des CR

En 1972, les CR furent créées sans même l'embryon d'une structure administrative pour en assurer la gestion. La stratégie a été de déléguer des représentants de l'Etat dans les fonctions d'ordonnateur pour la gestion financière, et le receveur des communautés rurales dans les fonctions comptables. Pour les fonctions administratives (gestion de l'état civil, de la préparation des rencontres, de la rédaction des délibérations), les CR se sont retrouvées dans le dénuement le plus complet, difficulté qu'elles ont comblée par le recours au bénévolat. La pratique du bénévolat, maintes fois stigmatisée par les missions de vérification, ne s'est pas estompée faute de solution appropriée émanant du Gouvernement.

On peut noter un effort récent de l'Etat pour le recrutement de 320 assistants communautaires mis à la disposition de toutes les communautés rurales. Ces agents sont pris en charge, pour le moment, par le fonds de dotation de la décentralisation et le Programme National des Infrastructures Rurales (PNIR) pour les communautés rurales dans lesquelles il intervient.

Les Communes : les municipalités ont une compétence générale qui leur permet de régler les affaires locales. A ce titre, elles sont responsables du développement économique, social et culturel de leur localité. Elles votent le *budget annuel* et sont redevables envers leur population des *infrastructures locales, équipements* et services locaux.

Elles constituent les collectivités locales les plus anciennes implantées dans les zones urbaines. Leur création remonte à 1886. Elles sont au nombre de 103. Quatre municipalités appelées Villes (Dakar, Rufisque, Pikine et Guédiawaye) sont découpées en 43 communes d'arrondissement. Les communes implantées sur les territoires de l'intérieur du pays sont au nombre de 56. Voici un portrait sommaire des municipalités, à travers une série de tableaux.

Tableau 4 : Taille des Municipalités

| Taille de population | Nombre de Communes | Population et pourcentage |
|---------------------------|--------------------|---------------------------|
| moins de 10 000 habitants | 19 | 120 791 (3,1%) |
| 10 000 à 24 999 habitants | 21 | 304 691 (7,5%) |

| | | |
|-------------------------------------|--|-------------------|
| 25 000 à 50 000 habitants | 5 | 163 331 (4%) |
| plus de 50 000 habitants | 15 | 3 284 367 (84%) |
| Municipalités de la région de Dakar | Villes (Dakar, Rufisque, Pikine, Guédiawaye) Bargny - Sébikotane (43 communes d'arrondissement) | 2 025 676 (52,4%) |



Graphique 3 : Profil des villes sénégalaises
Sources DPS : estimation population 2001

Evaluation des ressources financières des communes
Les données agrégées disponibles sont fournies par l'Etude sur la fiscalité locale. Elles couvrent la période 1993 - 1996.

fiscalité. Les Collectivités locales, les municipalités en particulier, déterminent les taux, collectent les fonds et les reversent au trésor. Le tableau 4 donne une vue sur les recettes

Il ressort du tableau que les sources locales de financement des collectivités locales existent. Les impôts locaux constituent la principale source de financement. Ils sont suivis des taxes locales en progression dans la période.

Une évolution vers un meilleur rendement financier, grâce à une meilleure maîtrise de l'assiette et du recouvrement, est possible et c'est ce à quoi doit s'employer la réforme fiscale.

Tableau 7 : Les recettes des Communes :

| | REALISATIONS (en millions de francs CFA) | | | | PART RELATIVE (en %) | | | |
|-----------------------------------|---|--------------|--------------|--------------|-------------------------|-------|-----------|-------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| RECETTES TOTALES | 21 112,12 | 21 413,63 | 24 870,49 | 27 109,38 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| RECETTES FONCTIONNEMENT | 20 029,30 | 19 785,40 | 23 498,62 | 23 992,84 | 94,87 | 92,40 | 94,4 8 | 88,50 |
| EXCEDENT DE CLOTURE | 425,88 | 632,54 | 136,35 | 315,56 | 2,02 | 2,95 | 0,55 | 1,16 |
| RECETTES ORDINAIRES | 19 603,42 | 19 152,85 | 23 362,27 | 23 677,28 | 92,85 | 89,44 | 93,9 4 | 87,34 |
| REPARTIT. FAITE PAR L'ETAT | 346,21 | 424,90 | 420,91 | 424,49 | 1,64 | 1,98 | 1,69 | 1,57 |
| RECETTES FISCALES | 11 233,58 | 8 427,94 | 12 155,51 | 12 832,68 | 53,21 | 39,36 | 48,8 8 | 47,34 |
| LES IMPOTS LOCAUX | 9 | 7 | 10 | 10 | 44,49 | 33,98 | | 39,09 |

7

| | | | | | | | | |
|-----------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------|-------|-----------|-------|
| | 391,85 | 277,39 | 682,78 | 597,55 | | | 42,9 5 | |
| LES TAXES FISCALES | 1 841,73 | 1 150,54 | 1 472,73 | 2 235,13 | 8,72 | 5,37 | 5,92 | 8,24 |
| RECETTES NON FISCALES | 8 023,63 | 10 300,01 | 10 785,85 | 10 420,11 | 38,00 | 48,10 | 43,3 7 | 38,44 |
| PROD. DU DOMAINE ET DIVERS | 7 384,35 | 9 557,10 | 10 019,12 | 9 528,82 | 34,98 | 44,63 | 40,2 9 | 35,15 |
| EXPLOITATION DES SERVICES | 639,27 | 742,91 | 766,73 | 891,30 | 3,03 | 3,47 | 3,08 | 3,29 |
| RECETTES D'INVESTISSEMENT | 1 082,82 | 1 628,24 | 1 371,87 | 3 116,54 | 5,13 | 7,60 | 5,52 | 11,50 |
| FONDS DE CONCOURS | 713,61 | 1 006,69 | 1 191,13 | 2 121,97 | 3,38 | 4,70 | 4,79 | 7,82 |
| EXCEDENT EXTRAORD. REP. | 369,21 | 351,54 | 180,74 | 980,7 | 1,75 | 1,64 | 0,73 | 3,62 |
| PRET BANCAIRE | - | 268,90 | - | 13,86 | - | 1,26 | - | 0,05 |

7

Les Dépenses

A l'analyse des dépenses, il est possible de faire les constats suivants :

- les dépenses évoluent au même rythme que les revenus du fait de l'interdiction faite aux communes de recourir au déficit ;
- les fonctions de dépenses privilégiées sont les dépenses d'administration et de personnel ;
- les dépenses d'investissement, qui sont en réalité les dépenses de services, drainent une portion très faible des ressources des municipalités ;
- la difficulté à décrire l'objet des dépenses de fonctionnement en distinguant les frais d'administration et de rémunération des autres coûts de fonctionnement, tels que service de la dette, poste de gestion des services publics locaux.

S'il est important d'augmenter les recettes pour assurer l'autonomie locale, il est tout aussi important de dépenser cet argent pour assurer les services aux citoyens.

Le tableau 5 renseigne sur la ventilation des dépenses municipales. L'analyse des dépenses par leur fonction et leur objet révèle une structure de dépenses orientée vers les frais de fonctionnement, notamment les frais de personnel et d'administration des cabinets des maires. Les investissements pour la fourniture des infrastructures et services sont très faibles. On trouve là les facteurs explicatifs de l'insatisfaction des 40% de citoyens vivant dans les communes qui sont les entités au niveau urbain les plus proches des citoyens. Leur appréciation qui ressort des enquêtes sur la qualité des services publics et la fiscalité dénote une grande insatisfaction, *sur la délivrance des pièces et actes administratifs, les services de nettoyage, les services sociaux de base*

(éducation, santé, eau potable et hygiène), le logis, les infrastructures et services à caractère économique et culturel, les services économiques (micro-crédit, fonds de soutien aux promoteurs etc).

Le tableau 8 donne un aperçu sur la manière dont les moyens financiers sont utilisés.

Tableau 8 Ventilation des dépenses

| | REALISATIONS (en millions de francs CFA) | | | | PART RELATIVE (en %) | | | |
|----------------------------------|--|--------------|--------------|--------------|----------------------|-------|-------|-------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
| DEPENSES TOTALES | 18 474,98 | 21 504,30 | 23 067,04 | 25 076,86 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| DEPENSES FONCTIONNEMENT | 15 524,64 | 18 319,00 | 20 383,37 | 19 688,19 | 84,03 | 85,19 | 88,37 | 78,51 |
| DEPENSES D'INVESTISSEMENT | 2 950,34 | 3 185,30 | 2 683,67 | 5 388,67 | 15,97 | 14,81 | 11,63 | 21,49 |
| EPARGNE BRUTE | 4 504,66 | 1 466,40 | 3 115,24 | 4 304,85 | 21,34 | 6,85 | 12,53 | 15,88 |

7

| | | | | | | | | |
|----------------------------|----------|----------|----------|-------------|-------|-------|-------|-------|
| | | | | 304,65 | | | | |
| AUTOFINANCEMENT NET | 4 504,66 | 1 466,40 | 3 115,24 | 4 304,65 | 21,34 | 6,85 | 12,53 | 15,88 |
| SOLDE GLOBAL | 2 637,14 | -90,66 | 1 803,45 | 2 032,52 | 12,49 | -0,42 | 7,25 | 7,50 |

7

Ressources humaines des communes

Les audits financiers, urbain et organisationnel réalisés dans le cadre du programme d'Appui aux communes financé par la Banque Mondiale, révèlent entre autres, une faiblesse administrative et financière des municipalités, l'absence de planification et un manque de responsabilité financière. La faiblesse de la capacité de maîtrise d'ouvrage s'explique par la qualité des ressources humaines :

Tableau 11

| Structure | Effectif | Classification | | |
|--|---------------|----------------|-----|--------|
| | | A | B | Autres |
| Municipalités | 5666 | 155 | 305 | 5216 |
| Communauté Urbaine / Ville de Dakar | 2900 | 75 | 121 | 2710 |
| Municipalités région de Dakar | | | | 3880 |
| Masse salariale 1994 60 communes + CU | 5.630.232.456 | | | |

Les Régions : elles ont été créées en 1996 avec une nouvelle génération de compétences. L'examen des capacités financières et humaines de ces collectivités locales est essentiel pour comprendre les mécanismes de fonctionnement de cette régionalisation.

Tableau 5

| Région | Population | Taux de croissance | Budget (1999) |
|-------------|------------|--------------------|----------------|
| Dakar | 2.164.000 | 6% | 510.000.000 |
| Diourbel | 848.830 | 3,30% | 258.000.000 |
| Ziguinchor | 517.140 | 2,60% | 279.000.000 |
| Saint Louis | 810.400 | 2,20% | 502.000.000 |
| Louga | 545 890 | 1, 60 | |
| Tambacounda | 440.000 | 2,90% | 239.000.000 |
| Kaolack | 1.047.000 | 2,5% | 342.000.000 |
| Fatick | 608.710 | 1,80% | 138.000.000 |
| Thiès | 1.242.330 | 2,90% | 376.000.000 |

| | | | |
|-------|---------|-------|-------------|
| | 0 | | |
| Kolda | 759.710 | 2,50% | 132.000.000 |

Le budget est affecté aux frais de fonctionnement et à la gestion des neuf domaines transférés.

Ressources financières des Régions

En règle générale, les ressources des collectivités locales proviennent des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine et des services locaux, des ristournes accordées pour l'Etat ou d'autres collectivités publiques, des fonds de concours, du produit de la vente des biens, d'animaux ou de matériel en fourrière, etc, des emprunts, des dons et legs et de la répartition annuelle du fonds de dotation des collectivités locales ; la région ne fait pas exception à cette règle générale : elle dispose d'une fiscalité comme les autres collectivités locales

Ces recettes de fonctionnement proviennent du fonds de dotation, des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus.

Dans la pratique, les régions tirent l'essentiel de leurs ressources des transferts financiers (Fond de dotation et Fond d'équipement) pour faire face aux opérations et au financement des services à offrir dans le cadre des compétences transférées.

Ces transferts ont connu une légère hausse de 1996 à 2002 sans atteindre le niveau d'une compensation fondée sur une évaluation d'un montant fixé conformément à la loi. L'information financière sur l'utilisation des fonds transférés, qui se chiffrent dans la période à 70

milliards, fait cruellement défaut. La tendance observée dans les dépenses des régions est à l'augmentation des postes de dépenses de cabinet. C'est un risque de dérive dans la gestion dont l'ampleur n'est pas à ce jour très bien mesurée.

Tableau 9 :

Transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

| Recette en Mds de F CFA | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------------------|-------|--------|------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Budget général | 369,7 | 405,5 | 438 | 479,21 | 490,6 | 516,6 | 591,4 | 680,3 | 728,3 |
| Comptes spéciaux | 40,7 | 32,9 | 34,5 | 37,6 | 37,7 | 44 | 31,2 | 40,2 | 37,8 |
| Compte Annexes | 191,5 | 230,44 | 230, | 239,16 | 230, | 245,7 | 241,1 | 250,4 | 249,4 |
| Total recettes | | | | | | | | | |
| Total recettes | 601,9 | 662,19 | 702, | 755,44 | 758, | 806,3 | 863,7 | 970,9 | 1025,3 |
| Dépenses | | | | | | | | | |
| Dépenses ordinaires | 247,5 | 258,61 | 257, | 267 | 295,6 | 321,8 | 481,1 | 419,7 | 465,2 |
| Dépenses en capital | 33 | 39,6 | 50 | 713 | 80,5 | 95,9 | 135,1 | 142,3 | 169,4 |
| Comptes spéciaux | 40,7 | 32,9 | 34,5 | 37,6 | 37,7 | 44 | 34,7 | 43,7 | 42,3 |

| | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| Compte Annexes | 191,5 | 223,7 | 5 | 230, | 230, | 245, | | | | |
| | | | | 239,16 | 7 | 241,1 | 250,4 | 249,2 | | |
| Total dépenses | 708,7 | 712 | 5 | 755, | 795, | 831, | | | | |
| | | | | 809,46 | 4 | 894,7 | 856,1 | 926,1 | | |
| Solde | -106,8 | -49,9 | -52,6 | -53,5 | -36,8 | -25,1 | -31 | 114,8 | 89,2 | |
| FDD | | | 489 | 4,89 | 5,89 | 6,59 | 7,29 | 8,09 | 10,72 | |
| FECL | 2,4 | 2,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,8 | 4 | 4 | |
| | | | | | | 10,0 | | | | |
| Total dotation | 2,4 | 2,5 | 8,39 | 8,39 | 9,39 | 9 | 11,05 | 12,09 | 14,72 | |
| En rapport des recettes | 0,66 | 0,6 | 1,92 | 1,75 | 1,7 | 1,96 | 1,88 | 1,78 | 2,02 | |
| En rapport des dépenses totales | 0,34 | 0,35 | 1,11 | 1,04 | 1 | 1,21 | 1,94 | 1,41 | 1,59 | |

Source : Journal officiel Lois des Finances

Projet PADDEL, Document de travail

Comité de travail, Réform Fiscalité Locales

Ministère chargé des collectivités, Mars-Juillet 2003,

Ressources humaines des régions

Les organigrammes des régions ne sont pas encore finalisés. Outre les Secrétaires généraux, les régions ont étoffé les cabinets et recruté du personnel de soutien. Les Agences Régionales de Développement sont restées toute une législature avec une structure organisationnelle réduite au seul directeur de l'Agence. En 2003, les fonds de dotation ont

prévu d'appuyer les ARD pour leur permettre de recruter des ressources destinées à renforcer leur structure organisationnelle. D'ailleurs, un fait singulier dans l'univers institutionnel de la décentralisation mérite d'être souligné : le recrutement par appel d'offre du personnel des ARD est un acte positif dans la gouvernance locale qui pêche par le manque de transparence et de compétition dans le recrutement des personnels et l'octroi des biens et services.

Les régions peuvent également utiliser les services de l'Etat sur la base de conventions entre l'autorité décentralisée et le représentant de l'Etat.

Elles s'appuient actuellement sur les agences régionales de développement et les services techniques de l'État (statistiques, plan, aménagement du territoire, urbanisme) pour exercer la compétence générale de développement économique et social.

Il existe d'autres ressources d'investissement dédiées aux collectivités locales à savoir :

- les crédits alloués par le budget de l'Etat ou par tout autre organisme public sous la forme de fonds de concours pour grands travaux d'urbanisme, et de dépenses d'équipement suivant les devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité locale concernée;
- les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement ;
- Les fonds de dotation de la décentralisation et les Fonds d'équipement des collectivités locales

L'allocation des dotations de l'Etat aux collectivités locales se fait suivant les modalités ci-après.

Le fonds de dotation de la décentralisation

Le fonds de dotation de la décentralisation, prévu par le code des collectivités locales de 1996 et créé par une loi de finances, reçoit chaque année une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit de l'Etat.

Ce pourcentage est fixé chaque année par la loi de finances compte tenu, en principe, de l'évolution des transferts de compétences. Les critères de répartition de ce fonds sont arrêtés chaque année par voie réglementaire après avis du Conseil National de Développement des Collectivités locales, organisme de suivi de la décentralisation regroupant autour du Président de la République et du Gouvernement, des représentants des services territoriaux de l'Etat et des collectivités locales.

Depuis la création de ce fonds, deux critères sont utilisés pour sa répartition :

- **un critère de compensation** : sur la base de ce critère, au moins 82% du montant global du fonds est réparti entre les régions, communes et communautés rurales en fonction du coût des charges résultant des compétences qui leur sont transférées. En outre, une allocation qui ne peut excéder 10% de la dotation globale est versée aux régions pour couvrir les charges de fonctionnement de leurs organes que sont le conseil régional, l'agence régionale de développement, le comité économique et social.
- **un critère relatif à l'appui aux services déconcentrés ou territoriaux de l'Etat** pour leur permettre de faire face correctement

aux sollicitations des collectivités locales. Il comprend un montant forfaitaire et un montant proportionnel qui est fonction de la dimension et de la démographie de la circonscription administrative régionale.

Au titre du fonds de dotation de la décentralisation, les collectivités locales ont reçu au cours des trois dernières années environ 20 milliards de francs CFA répartis comme suit :

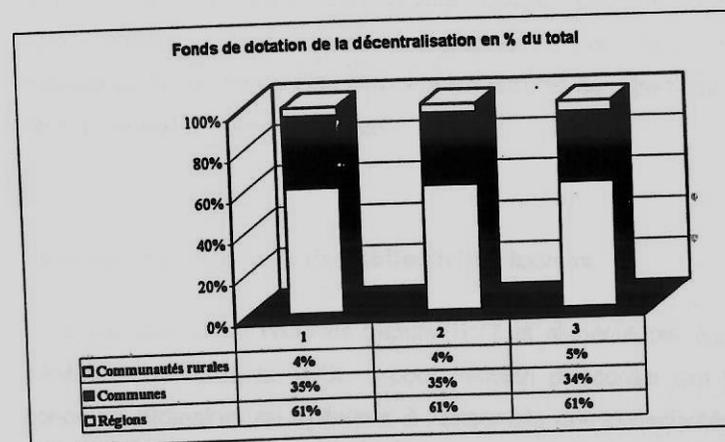


Figure n°1 : Répartition du Fonds de dotation

détermine les enjeux et objectifs de développement de la région et identifie les projets à réaliser durant la période du plan. Sa référence spatiale est le SRAT qui définit les axes de développement à long terme de la région. Le PRDI est faiblement mis en œuvre car il n'est pas adossé à un programme d'investissement

Le PIC et le PLD : comme le PRDI, le Plan d'Investissement Communal (PIC) et le Plan Local de Développement (PLD) sont les documents de planification économique à moyen terme de la commune et de la communauté rurale respectivement. Ils présentent pour l'entité concernée la situation économique et sociale, les objectifs et stratégies de développement et les projets à réaliser durant la période du plan. Le PIC bénéficie d'un partenaire financier à travers l'ADM, ce qui lui garantit un taux important d'exécution au contraire du PLD.

Les plans d'urbanisme : il existe plusieurs types de plans d'urbanisme selon leur degré d'élaboration et de précision. Il s'agit du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), du Plan d'Urbanisme de Référence (PUR) et du Plan Directeur d'Urbanisme (PDU).

Le plan d'urbanisme trace les axes du développement à long terme de la localité concernée par une bonne utilisation de l'espace, dans une perspective de développement harmonieux.

Les documents de planification sectorielle : la planification sectorielle répond à un souci de meilleure coordination des projets et programmes de développement dans un secteur donné. Elle intègre également l'aspect "décentralisation". C'est ainsi que les plans élaborés

au niveau national ont leurs correspondants aux niveaux régional et départemental.

Ainsi, on a pour la santé le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS), le Plan Régional de Développement Sanitaire (PRDS) et le Plan de Développement de District Sanitaire (PDDS). Il en est de même pour les autres secteurs. En tout état de cause c'est dans le domaine de l'éducation que les plans régionaux sont le plus opérationnels.

A partir des instruments de politiques les collectivités locales doivent élaborer des projets et programmes permettant de mettre en œuvre ces documents de politiques. Cette tâche s'opère à partir d'un processus qui va de la conception à l'exécution des projets en passant par l'évaluation.

Préparation des projets : les plans élaborés au niveau des collectivités locales comportent des programmes d'actions qui représentent des réponses aux problèmes identifiés dans le diagnostic. Cependant, pour rendre ces programmes opérationnels, il convient de transformer chaque idée de projet en dossier suffisamment étudié et documenté. A ce niveau, intervient la préparation du projet qui est généralement attendue de son initiateur (service technique régional, départemental ou local, service technique d'une collectivité locale, Organisations Non Gouvernementales – ONG –, promoteur privé). Il s'agit de réaliser une étude détaillée montrant la faisabilité technique, financière et économique et les résultats attendus.

L'évaluation des projets revient à l'Agence Régionale de Développement (ARD).

1. Elaboration du PRDI avec les acteurs de la région sur initiative du Conseil régional tout en tenant compte des plans sectoriels régionaux. Se référant au PRDI, les Communes et les Communautés rurales vont élaborer respectivement leurs Plans d'Investissement Communaux et leurs Plans Locaux de Développement.

2. Définition et évaluation financière et économique du programme d'actions prioritaires pour la mise en œuvre du PRDI par l'ARD.

3. Recherche de financement pour l'exécution du programme d'action par le Conseil régional sur ressources propres, auprès de l'Etat par la conclusion d'un contrat Plan ou par la coopération décentralisée. Les ONG pourront également être saisies.

4. Exécution sur le terrain des projets d'initiative régionale dont le financement est acquis.

5. Suivi de l'exécution des projets par le Conseil Régional.

Tous les services membres du Comité Technique de l'ARD peuvent être requis pour contribuer à toutes les activités de la région. A la demande du Conseil Régional, toute structure publique dont l'implication est jugée utile peut être mobilisée. A cet égard, une convention d'utilisation des services extérieurs de l'Etat peut être signée entre l'autorité administrative et l'élus local.

Les difficultés des collectivités locales évoquées plus haut sont le plus souvent très connues. Pour certaines d'entre elles, un début de

solution est déjà envisagé notamment dans le domaine financier où une réforme est en chantier.

Cependant, cette revue des difficultés, pour exhaustive qu'elle soit, n'aborde pas tous les défis contemporains auquel le développement local doit faire face du fait notamment du contexte politique (implication des acteurs privés dans la stratégie) ou de la situation sociale de pauvreté des ruraux.

Chapitre IV : Les défis contemporains du développement local

Pour sortir de l'approche institutionnelle du développement local, il convient de responsabiliser davantage les acteurs, au premier rang desquels le secteur privé dont la contribution à la dynamique économique locale est certaine. C'est aussi un préalable pour faire reculer la pauvreté, surtout en milieu rural. Mais le développement n'est pas seulement économique, il comporte une dimension culturelle qui, à travers la valorisation du patrimoine local, peut, en créant un sentiment d'appartenance au même terroir, catalyser et cimenter les initiatives qui y sont prises. Cette approche sera grandement facilitée par une répartition judicieuse des activités et des hommes sur l'ensemble du territoire.

IV.1 L'implication du secteur privé dans le développement local

Il s'agit de l'implication du secteur privé dans le développement local à travers la réglementation en place (décentralisation, code des investissements, charte des PME). La difficulté pour le secteur privé à occuper la place qui lui est destinée dans le développement du pays est encore plus accentuée s'agissant du terreau local. La qualité de l'environnement d'affaires y est bien moins incitative que dans les centres urbains.

Au titre de la revue du cadre de droit qui promeut la décentralisation et le secteur privé, il y a essentiellement la loi 96-06 portant code des collectivités locales, la loi 96-07 portant transfert de compétence aux collectivités locale et le Code des investissements. Pour compléter l'analyse, on peut évoquer la nouvelle Charte des PME qui renferme d'ambitieuses initiatives en matière d'appui à l'installation du secteur privé à l'intérieur du pays.

Les lois sur la décentralisation favorisent-elles le développement d'un secteur privé local ?

La revue des lois 96-06 et 96-07 ne laisse aucune ambiguïté possible à cet égard : l'orientation donnée à la décentralisation au Sénégal ne pose pas le secteur privé comme un partenaire majeur. Il est significatif que le Code des collectivités locales ne juge pas nécessaire de faire représenter le secteur es qualité au Conseil National de Développement des Collectivités Locales.

« Le Conseil National de Développement des collectivités locales (...) comprend, outre les représentants de l'Etat, des élus des régions,

des communes et des communautés rurales. Une fois par an, il est présidé par le Chef de l'Etat pour établir le bilan de l'évolution des régions, des communes et des communautés rurales et proposer toutes orientations appropriées. Il établit chaque année un état de la coopération décentralisée et formule toutes propositions utiles¹. »

A la lecture de ces phrases, il apparaît clairement que pour le législateur, au niveau le plus élevé, la gestion du développement des régions, des communes et des communautés rurales est du ressort unique des pouvoirs publics, centraux ou locaux. Le secteur privé et ses représentants sont « omis » par l'article 366 et exclus par conséquent de l'instance qui traite des orientations fondamentales de la décentralisation et de l'évaluation de son évolution. Même s'il agit là d'un cadre consultatif (« proposer toutes orientations appropriées »), son niveau à la fois élevé et stratégique justifiait amplement d'y associer le secteur privé et, ce faisant, de lui adresser un signal fort.

C'est à un échelon inférieur, celui du Comité Economique et Social, attaché au Conseil régional, que la possibilité est ouverte par le législateur de coopter des représentants du secteur privé : « Il est créé (...) un Comité économique et social, composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région, d'élus locaux ainsi que de personnalités reconnues pour leur compétence désignées par le Président de la République² ».

¹Loi 96-06 du 22 Mars 1996, Article 366.

²Loi 96-06 du 22 Mars 1996, Article 31.

Il s'agit bien seulement d'une possibilité ouverte, puisque, a priori, rien n'exclut que « les personnes représentatives des activités économiques, (...) » appartiennent au secteur public. Mais le plus préoccupant est ailleurs, dans le fait que cette disposition ne fait pas explicite référence à un désignation de ces représentants par leurs pairs. Le texte incite à penser, au contraire, qu'ils peuvent être cooptés par les pouvoirs publics, à l'image des personnalités visées dans la suite de la phrase. Il semble dès lors que, mêmes associés à la vie de leur collectivité locale, les membres du secteur privé doivent s'y engager en empruntant les médiations voulues par l'autorité publique.

Au Sénégal, la décentralisation est fille de l'aménagement du territoire. Aussi, il y a une réelle propension à considérer que l'Etat et les collectivités auxquelles il a transféré partie de ses compétences doivent en être les animateurs. Le secteur privé n'aurait pas assez de recul par rapport au profit qui lui sert de moteur pour être un acteur ayant la même dignité que le secteur public.

Alors qu'au plan national, l'Etat se désengage des secteurs marchands, l'article 306 de la loi 96-06 habilite les collectivités locales à aller à contre-courant de cette dynamique. « Les collectivités locales et leurs groupements peuvent exploiter directement, en régie, des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial dans le cas où l'intérêt public l'exige, et, notamment, en cas de carence et d'insuffisance de l'initiative privée. » Les références au service public et aux situations de carence du privé, relativisent à peine l'inactualité de cette disposition.

Si l'article 317 traite des cessions locales de service public (susceptibles de profiter au secteur privé), il le fait sur un mode restrictif :

« A moins de dispositions contraires résultant des lois et règlements, les contrats portant concession des services publics locaux à caractère industriel ou commercial sont approuvés par décret lorsque leur durée est supérieure à trente ans ». Et de toute manière, l'article 328 donne pratiquement aux collectivités locales la possibilité de ramener dans leur portefeuille des concessions déjà consenties, en un processus qu'on pourrait qualifier de *dé-privatisation*, à défaut du concept plus connoté de *collectivisation* :

« Les collectivités locales peuvent, par délibération de leurs conseils, acquérir des actions ou obligations des sociétés chargées d'exploiter des services locaux (...) ». Qu'il soit noté d'abord que l'acquisition de titres de propriété n'étant aucunement limitée, peut aller, par conséquent, jusqu'au contrôle. Ensuite, les titres de propriété visés concernent dûment l'entité concessionnaire et non le démembrement (une filiale, par exemple) qu'elle aurait mis en place pour assurer le service objet de concession.

En poussant l'analyse, il s'en suit logiquement que l'acceptation de concessions de services publics locaux expose les entreprises du secteur privé à être « collectivisées ». De bon sens, cette éventualité n'est pas de nature à inciter les opérateurs privés à s'engager aux côtés des collectivités locales, y compris dans les situations où ils pourraient avoir des avantages comparatifs avérés.

Il est justement question, entre autres parties, des partenaires privés au niveau de l'article 26 qui traite de l'entité régionale : « (...) La région peut passer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales, des organismes publics ou privés étrangers ou

au lieu d'être désignés par les pairs dans une véritable logique de représentation.

Sur le plan opérationnel des partenariats d'exécution prévus par le législateur

1. Au moment où l'Etat se désengage de la sphère de la production marchande, le législateur offre aux collectivités locales la possibilité de créer des unités à caractère industriel et commercial, ce qui reviendrait à prendre au secteur privé une partie de son espace.
2. Les concessions de services qui pourraient bénéficier au secteur privé sont assorties par le législateur d'options d'achat dont la concrétisation permettrait aux collectivités locales de devenir propriétaires des entreprises titulaires de concessions, ce qui n'est pas de nature à attirer les investisseurs privés.
3. Alors que sur cinq articles successifs, la loi 96-07 organise les partenariats entre les collectivités locales et les services extérieurs de l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre des compétences transférées, cette loi n'entrevoit nulle part la possibilité pour le secteur privé d'être partie prenante dans l'exécution de ces compétences.

En lieu et place des ouvertures promotionnelles vers le secteur privé, ce sont plutôt des omissions troublantes et des silences assourdissants qui ressortent de l'analyse des lois dites de décentralisation.

Le Code des investissements, qui est l'instrument de référence en matière d'appui fiscal au secteur privé, comporte un certain

nombre de dispositions favorables à l'accompagnement de la décentralisation par les opérateurs privés. Du point de vue des contenus d'activités, presque tous les secteurs donnés éligibles au Code sont propices à l'entreprise décentralisée, comme le montre la liste ci-dessous :

- Agriculture, pêche et élevage, activités connexes de transformation, de stockage et de transformation des produits d'origine végétale, animale ou halieutique
- Activités manufacturières de production ou de transformation
- Recherche, extraction ou transformation de substances minérales
- Tourisme, aménagement et industries touristiques, autres activités hôtelières
- Industrie culturelle exercée par une PME
- Services exercés par une PME dans les sous-secteurs de la santé, de l'éducation et du montage-maintenance d'équipements industriels
- Travaux d'infrastructures portuaires
- Aménagement et gestion des voies ferrées

La plupart des activités ci-dessus ont pour trait commun de concerner des ressources existant localement (agriculture, pêche, élevage, extraction minière, industries culturelles, tourisme, etc.) ou de porter sur des services fortement demandés par les populations locales (santé et éducation, notamment). Elles rentrent donc dans le profil d'exploitation type de l'entreprise décentralisée, qui se déconcentre justement en se rapprochant de ses sources d'approvisionnement ou de sa demande (débouchés).

budgétaire comme modalité d'intervention des partenaires) ne constitue –elles pas un risque d'affaiblissement des institutions locales et du processus de coopération directe entre partenaires financiers et CL ?

IV.2.1 LCP, décentralisation et développement local : enjeux et défi

Deux questions centrales reviennent dans les discussions sur les liens entre la LCP et les la décentralisation :

- En quoi la décentralisation contribue – elle à la réduction de la pauvreté ?
- Quelle valeur ajoutée peut apporter la gouvernance locale dans la réduction de la pauvreté ?

Les liens entre la décentralisation et la LCP sont multiformes et peuvent se lire à travers les dimensions politiques, sociales et économiques

L'une des dimensions de la pauvreté est le manque de capacités d'influencer les processus sociaux et les choix de politique publique et de participer dans les orientations concernant l'allocation des ressources. Il apparaît que la décentralisation, dans la mesure où elle permet à une large part de participer est en soi une réponse à une des dimensions de la pauvreté. Sur le plan politique et social la décentralisation est donc un moyen de création d'un espace de participation au processus de prise de décision pour les populations y compris dans la définition des priorités pour l'allocation des budgets. Il est supposé que les élus locaux sont plus sensibles et plus accessibles aux besoins des pauvres. Impliquer les élus serait ainsi la meilleure garantie que la voix des pauvres sera traduite dans les politiques et dans les orientations des ressources. Par ailleurs les pouvoirs locaux constituent un relais et un tampon pour les pouvoirs centraux pour anticiper sur les conséquences politiques des décisions étatiques négatives.

Les différentes enquêtes montrent que les pauvres situent la Bonne gouvernance parmi les facteurs essentiels de lutte contre la pauvreté. Ainsi la transparence qui en est la principale modalité est supposée mieux assurée à travers la décentralisation. En effet si l'accessibilité aux informations pour permettre de comprendre et de surveiller les procédures et les institutions est la condition première de la transparence, celle-ci serait mieux assurée si le pouvoir est proche

des populations. Au delà du renforcement des droits politiques et la réduction du sentiment d'exclusion des affaires publiques qui est une des manifestations de la pauvreté, la transparence encourage l'élaboration de politiques mieux adaptées aux besoins des plus pauvres et leur permet de comprendre et de surveiller la mise en œuvre des politiques et de diminuer le nombre de décisions arbitraires les concernant. Dans un contexte de libéralisme, la décentralisation permet une meilleure protection des intérêts des groupes locaux qui seraient ainsi en mesure d'influencer les décisions notamment en faveur des consommateurs et l'environnement.

Il est noté dans le DSRP du Sénégal que « La lutte contre la corruption s'impose en ce qu'elle accroît la pauvreté, fausse les perspectives de développement économique et sociale, induit des surcoûts, notamment pour les plus pauvres et sape les bases de la démocratie » C'est pourquoi A cet égard, les ménages enquêtés (EPPS, 2001). sont quasi-unanimes à penser (94,5%) que « si l'Etat arrive à rompre avec la corruption qui sévit dans le pays, il arrivera à améliorer substantiellement les conditions de vie des populations »

Il est aussi supposé que les collectivités locales sont plus enclins à orienter les priorités vers la fourniture de services sociaux de base et la résolution de la demande sociale (maladies, analphabétisme, infrastructures) des populations les plus démunies, car connaissant mieux que quiconque le « terrain » et capables de susciter l'adhésion des populations sans laquelle tout investissement reste vain Par ailleurs le ciblage des groupes vulnérables pour des actions de protection et de secours est plus facile à réaliser au niveau local par les élus locaux plus proches de leurs électeurs qu'à partir du niveau central par l'administration.

Sur le plan économique, les liens entre la SRP et la décentralisation sont évidents en ce qui concerne mobilisation des ressources locales pour les orienter vers la satisfaction de la demande sociale. En effet, il est supposé que les citoyens seront plus enclins à participer aux efforts de développement (paiement des taxes et impôts, cotisations etc.) quand ils ont un contrôle plus proche des ressources. « When authority is devolved down to a lower level, decisions about the use of the resources are made locally, and administrative staff tends to be accountable to local political leadership". Par ailleurs les CL sont plus proches des populations, peuvent faire appel aux ressources

locales et trouver des solutions mieux ancrées dans la réalité locale et tenant en compte les possibilités des différentes parties prenantes..

Les collectivités locales jouent aussi un rôle majeur dans la maintenance et les entretiens des infrastructures publiques leur garantissant ainsi une plus longue durée de vie.

Il apparaît ainsi que la décentralisation peut constituer un enjeu central pour s'attaquer durablement à la lutte contre la pauvreté si (i) elle contribue à la création de revenus locaux pour renforcer la démocratie locale et la partage du pouvoir, (ii) elle aide les populations à s'identifier à leur nation par la création d'un espace d'expression dans leurs propres langues, l'élection de leurs propres leaders politiques et de prendre leurs responsabilités pour leur propres plans locaux de développement (iii) elle stimule des innovations institutionnelles pour le partenariat entre les OSC et les élus (iv) elle crée un espace sécurisé pour les investissements (bailleurs de fonds et secteur privé) pour une coopération directe avec les collectivités locales aussi bien dans les programmes de développement des services sociaux de base que dans le développement d'activités de création de richesse qui améliorent les conditions de vie des groupes vulnérables.

IV.2.2 Décentralisation et LCP au Sénégal : état des lieux

La décentralisation est une forme de gouvernance caractérisée par le transfert de responsabilités, de ressources et de décisions aux institutions démocratiquement élues à la base et qui sont en partie selon des degrés divers indépendantes du gouvernement central. Elle se différencie de la déconcentration ou les processus décisionnels restent en réalité entre les mains des autorités centrales. En effet même si la déconcentration permet une réallocation des ressources du niveau central du gouvernement au niveau administratif inférieur (région ou préfecture) les administrations locales se réfèrent aux supérieurs hiérarchiques au niveau central et non aux élus locaux et aux populations pour prendre les décisions.

L'analyse de la décentralisation au Sénégal montre que

IV.2.3 Les objectifs de réduction de la pauvreté ne sont pas explicites dans les documents de politique de décentralisation

Les raisons qui sont affichées par le gouvernement pour justifier la politique de décentralisation sont d'avantage de nature administrative,

juridique et politique même si des références sont faites au développement économique et social, c'est de manière trop générale et diffuse.

L'analyse du Plan d'action sur la décentralisation (2003-2005) montre qu'aucune référence explicite aux objectifs de lutte contre la pauvreté n'est affichée. Les objectifs stratégiques déclinés dans le document ont trait à la mise à disposition de moyens financiers et techniques et les réformes administratives pour conforter les CL dans leurs missions. Les 6 axes présentés dans le document concernent :

1. les finances des collectivités locales
2. les ressources humaines – la formation
3. la déconcentration et la décentralisation
4. le contrôle de la gestion publique
5. l'accompagnement technique des CL
6. le dispositif de suivi de la décentralisation et la coordination des interventions

Les sous objectifs et lignes d'action ainsi que les arguments développés concourent tous à présenter le renforcement des pouvoirs et des moyens des CL en soi comme une finalité qui n'a pas besoin de justification au delà de la volonté politique. Il est même surprenant de constater que le document publié en février 2003 ne fait aucunement référence au DSRP adopté par le gouvernement comme cadre de références depuis décembre 2001.

ENCADRE :PRESENTATION GENERALE DU PLAN D'ACTION 2003-2005:

AXE N°1 : FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES

Objectif 1.1 : Accroître les ressources propres des collectivités locales en réformant la fiscalité locale
Objectif 1.2 : Réformer le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales pour en faire un véritable instrument de soutien des politiques de développement local.

Objectif 1.3 : Augmenter l'enveloppe FDD et rationaliser les critères d'utilisation.

Objectif 1.4 : Incitation à l'appui budgétaire des collectivités locales

Objectif 1.5 : Le recours à l'emprunt

AXE N°2 : RESSOURCES HUMAINES - FORMATION

Objectif 2.1 : Accompagner les secrétaires communautaires dans leur parcours professionnel

Objectif 2.2 : Renforcer les Agences Régionales de Développement

Objectif 2.3 : Développer des services de proximité en installant des antennes des ARD au

Objectif 2.4 : Renforcer la DER et les CERP dans leur mission d'animation du développement Local

Objectif 2.5 : Statut de l'Elu Local et Statut de la Fonction Publique Locale

Objectif 2.6 : Formation des acteurs locaux

AXE N°3 : DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION

Objectif 3.1 : la relance volontaire de la déconcentration droit commun de l'action étatique

Objectif 3.2 : la compétence territoriale, droit commun de l'action étatique

Objectif 3.3 : les gages d'une performance de l'administration territoriale

AXE N°4 : DEVELOPPER LE CONTROLE DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE

Objectif 4.1 : renforcer le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire

Objectif 4.2 : Renforcer l'Inspection de l'Administration Territoriale et Locale (IATL)

Objectif 4.3 : Développer un contrôle citoyen

AXE N°5 : ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES

Objectif 5.1 : Salubrité et cadre de vie

Objectif 5.2 : l'Etat Civil

Objectif 5.3 : Intercommunalité

Objectif 5.4 : Construction des Hôtels Communautaires

Objectif 5.5 : Maîtrise d'ouvrage locale et qualité de la construction publique

Objectif 5.6 : Gestion déléguée des services publics marchands

AXE N°6 : DISPOSITIF DE SUIVI DE LA DECENTRALISATION ET COORDINATION DES INTERVENTIONS

Objectif 6.1 : Renforcer l'opérationnalité du CNDCL

Objectif 6.2 : Poursuivre l'effort de coordination et de concertation avec les partenaires au développement

- la faiblesse et la structure des budgets des CL

Les financements des CL sont constitués de :

- 35% de ressources propres (environ 24 milliards de FCFA)
- 25% de transferts Etat (le FDD et le FECL soit 12 milliards de FCFA en moyenne) ;
- 40% de ressources extérieures issues des projets

L'accroissement des ressources des CL est pendante à la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale qui tardent à entrer en application. En toute état de cause, il est vivement recommandé de prendre garde d'une décentralisation hâtive de la chaîne fiscale qui peut donner lieu à certaines inefficacités, si toutes les mesures d'accompagnement ne sont mises en place (capacités techniques, les garanties de contrôle et l'indépendance des acteurs). Par ailleurs, la pauvreté des contribuables limite la possibilité de payer les impôts et taxes et à long terme le potentiel fiscal qui ne peut s'accroître qu'avec le progrès social et la réduction de la vulnérabilité

- de la faible articulation entre les activités de l'Administration locale et celles de l'administration centrale
- de la faible prise en compte de la dimension spatiale du développement par les différents projets de LCP
- du manque d'une claire définition des responsabilités,
- du manque de confiance de la population dans la solidité et l'expertise des CL
- le soutien parfois discriminatoire des organismes de développement, soutien qui accentue davantage les inégalités régionales et communautaires. Ces organismes ne s'implantent ou n'interviennent généralement que dans les zones d'accès facile alors que les zones les plus pauvres sont délaissées.
- tous les programmes sur financement extérieurs qui touchent la LCP déclarent vouloir faire jouer un rôle important aux collectivités locales sans que des moyens spécifiques ne soient inscrits dans les budgets des CL en conséquence et sans leur faire jouer le rôle de maître d'ouvrage.

- Les procédures de gestion des ressources financières sont particulièrement déficientes :

- Les procédures d'attribution, de mobilisation et de mise à disposition du FECL sont particulièrement longues ; elles prennent sept à neuf

IV.2.4 L'impact des programmes des CL sur la réduction de la pauvreté est faible.

Les évaluations des programmes des collectivités locales montrent très peu d'impact sur la LCP du fait entre autres :

mois, ce qui a comme conséquence, pour les collectivités bénéficiaires, le report à l'année suivante des investissements prévus.

- L'utilisation par les Collectivités Locales des FECL alloués (les investissements financés) n'est pas physiquement vérifiée. De ce fait, aucune assurance n'existe quant à la réalisation effective de ces investissements par les collectivités bénéficiaires ou à la non - utilisation du FECL reçu à d'autres fins. La même opacité entoure les montants de FECL alloués à des organismes tels que l'AGETIP et le PNIR : aucun compte rendu d'utilisation de ces montants (en principe dans des projets au bénéfice des Collectivités Locales) n'a été communiqué par ces structures à la DCL.

En dépit de l'importance relative des montants alloués sur une période de dix ans, les investissements financés par le FECL sont peu visibles et ne semblent pas avoir eu un impact majeur sur les conditions de vie des populations pauvres au niveau des Collectivités Locales.

L'analyse des comptes de gestion des Collectivités Locales bénéficiaires révèle d'ailleurs la reconduction sur plusieurs années des mêmes investissements à travers le FECL (réseau électrique, réseau d'eau, bouches d'incendie, ...).

- La prise en compte progressive des BDF de la décentralisation de la gestion budgétaire dans le cadre de projets d'appui aux CL (PAC I & II avec ADM, PADMIR, PSIDEL, PNIR, PROCER, FDL de Kédougou, etc.) tend vers une articulation des budgets locaux avec les Fonds de ces projets⁶ mais les CL n'ont pas suffisamment de ressources internes pour prendre en charge les contrepartie.

IV. 2.5. Les liens entre la décentralisation et les objectifs de réduction de la pauvreté sont très faiblement mis en évidence dans le DSRP

Le DSRP n'aborde pas la décentralisation comme axe de réflexion dans le diagnostic. La décentralisation est présentée tantôt comme un cadre de référence programmatique au même titre que le POES ou le NEPAD sans que les filiations ne soient explicitées, tantôt comme un cadre institutionnel qui oriente les modalités de mise en œuvre. Dans le premier cas la décentralisation est le moyen indiqué pour assurer la participation des population « répondre à la demande sociale et favoriser

⁶ internalisation de la notion de budgétisation par anticipation des coûts récurrents des réalisations d'infrastructures

la participation des populations dans la gestion des affaires de leurs communautés de base, notamment à travers une véritable politique de développement local et de décentralisation administrative."

Enfin la décentralisation est aussi abordé sous l'angle du capital social « La promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques, la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé et le respect de l'Etat de droit font partie intégrante du capital social qui est un axe fondamental pour doper la croissance économique. Il est attendu de l'Etat qu'il réponde aux exigences de la demande sociale dans un contexte de lutte contre la corruption, de modernisation de l'administration, de renforcement de la démocratie et de la décentralisation, de protection et de promotion des droits humains »

Encadré : Le développement local et la décentralisation dans le DSRP du Sénégal

Rationalisation et approfondissement de la décentralisation et du développement

1. Au Sénégal, le processus de décentralisation a connu plusieurs étapes à l'issue desquelles certaines compétences ont été transférées, mais dont l'exercice se heurte à plusieurs difficultés. Les différentes évaluations ont mis en exergue : (i) le manque notoire de moyens dont disposent les collectivités locales pour faire face aux exigences et compétences qui leur sont transférées ; (ii) la non fonctionnalité des organes d'appui et (iii) la mauvaise compréhension du sens de la décentralisation. A moyen et long termes, l'Etat vise à forger un cadre global destiné à améliorer le développement local, la gestion financière et administrative des collectivités locales tout en améliorant les moyens humains, la programmation et le financement des infrastructures et des équipements et en assurant la participation à la base en vue d'approfondir la démocratie.
2. L'Etat s'attachera à poursuivre et approfondir la décentralisation, notamment en assurant un appui pour le développement institutionnel en vue de la promotion d'une véritable administration locale. Des dispositions seront prises en ce qui concerne le système de la fiscalité locale en vue de permettre aux collectivités locales de dégager suffisamment de moyens pour le financement d'investissements publics locaux. Les compétences des collectivités locales seront renforcées et élargies tout en procédant à un

2.3 la mise en valeur des ressources et potentialités des régions périphériques

Dans le cadre de la mise en œuvre du scénario de développement harmonieux et équilibré du territoire, l'accent sera particulièrement mis à la promotion des régions périphériques du Nord de l'Est et du Sud-Est qui regorgent d'énormes potentialités.

En somme, il s'agit à travers ces trois stratégies décrites plus haut de créer des dynamismes territoriaux pour assurer à toutes les régions un développement harmonieux et durable et leur permettant de jouer leur rôle qui leur est dévolu.

Cependant, la pertinence d'une logique de court et moyen termes dans la politique de développement actuel fait que les stratégies déclinées dans le PNAT n'ont pas encore suscité la création de relation horizontale nécessaire à une prise en compte des objectifs d'aménagement par les plans sectoriels et par le plan stratégique de développement. En effet, le PNAT, qui aurait dû constituer un des cadres de référence, de coordination et de cohérence pour le choix et la programmation des projets d'investissements publics, est encore insuffisamment valorisé par les ministères sectoriels. Il s'ensuit qu'aussi bien sur le plan de la préparation qu'en matière d'évaluation, de sélection et de suivi technique et financier des investissements publics, le système opératoire actuel est inadapté à la promotion active et performante des objectifs d'aménagement du territoire et de développement régional et local dans les stratégies des investissements publics.

IV.4.3 Perspectives de l'aménagement du territoire dans le contexte de la décentralisation

Constitué d'actions normatives, décrétées et mettant en œuvre des projets structurants d'équipement du territoire et des politiques de promotion des centres intermédiaires, l'aménagement du territoire a correspondu à une vision uniforme d'un territoire national défini par le haut qui n'a pas manqué d'engendrer des conséquences néfastes sur l'organisation territoriale. Aujourd'hui, la nouvelle vision de l'aménagement du territoire s'évertue à traduire les préoccupations des pouvoirs publics exprimées au travers de la décentralisation. En effet, depuis l'avènement de la régionalisation, les collectivités locales ont un rôle renforcé en matière d'impulsion et de pilotage du développement régional et local. Ainsi, des dispositions de la loi 96-07 du 22 mars 1997

portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux Communautés rurales, donnent à ces dernières une compétence pleine et entière en matière d'aménagement du territoire et de planification locale. A ce titre, des dispositions d'application précisent les modalités pratiques d'application du transfert de compétence, les procédures de validation des différents plans ainsi que les organes à créer.

Dans cette perspective, il est prévu :

- la création du COMIAT, organe de suivi et de consultation sur toutes les modifications relatives aux limites administratives;
- la création d'une commission régionale d'AT par le Président du Conseil régional.

La régionalisation de l'aménagement du territoire va permettre aux collectivités locales en général et aux régions en particulier de concevoir un développement durable et harmonieux de leur espace. Les nouvelles dispositions offrent aux différents conseils des opportunités pour concevoir, exécuter et évaluer leur politique de développement local, sous l'aide de l'Agence régionale de Développement chargée d'animer et de piloter ce développement. Cette régionalisation de l'Aménagement du territoire et par delà, la création d'une administration locale, voire de proximité, va sans doute instaurer un nouveau élan pour le développement local. A ce titre, la décentralisation a pour but de permettre aux uns et aux autres de réfléchir sur les potentialités de développement de leurs territoires et aux conséquences sociales et politiques de l'aménagement du territoire. La décentralisation est donc un apport majeur au niveau de la méthode de co-production de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire le fait de construire ensemble de nouvelles politiques territoriales.

Cependant, malgré les avancées enregistrées dans le domaine de la régionalisation de l'Aménagement du territoire en vue d'un développement local harmonieux, des défis majeurs se posent encore :

- la viabilité spatiale et humaine des collectivités locales ;
- l'incohérence des découpages territoriaux.
- la création d'une administration locale, voire de proximité va sans doute instaurer concurrence saine qui aura pour résultat un développement inégal des régions ou un développement à plusieurs vitesses. En effet, les Conseils les plus dynamiques vont

concevoir et présenter des programmes bancables alors seront restés à la traîne.

- la mise en place d'un guichet national commun de financement de la politique d'aménagement et de développement local en vue de rationaliser les interventions des partenaires et de lutter contre les disparités régionales. En effet, plus nous donnons de liberté aux régions dans un but d'efficacité, plus nous risquons d'aggraver les inégalités. Ce problème pose celui de l'égalité territoriale des chances, qui passe par l'égalité des offres. C'est ainsi qu'est formulée la problématique de la péréquation financière. Cette dernière peut prendre la forme de dotation ou de compensation, mais elle dépasse ce cadre quelque peu réducteur.
- Le clientélisme politique. L'irruption de considérations partisans sur le champ du développement se présente comme une donnée inéluctable dès l'instant que de plus en plus d'élus initient, avec les autres acteurs locaux, des stratégies de développement local. Quelle est alors la frontière entre la politique et le développement local ? "

Chapitre V. Les effets du développement local sur la situation socio-économique des régions

Les régions, qui étaient des entités purement administratives, ont acquis un nouveau statut à la faveur de la réforme de 1996 qui les a érigées en collectivités locales. Comme celles qui l'ont précédée, cette réforme affiche la volonté de faire des régions de véritables pôles de développement c'est-à-dire des unités d'aménagement du territoire et de développement économique et social. La présentation de la situation socio-économique des régions permet de mesurer l'impact des expériences de développement local à travers les indicateurs de répartition des infrastructures privées et publiques de production et d'ordre social. D'autres indicateurs plus synthétiques résument les efforts réalisés envers les couches défavorisées.

V.1. Situation socio-économique des régions

Région de Dakar : la région de Dakar constitue une presqu'île à l'extrême ouest du Sénégal et du continent africain. Elle couvre une superficie de 550 km² soit 0,28 % du territoire national. Sa population est estimée en 2000 à 2 326 929 habitants, soit une densité de 4 212 habitants/km².

L'économie de la région repose essentiellement sur les activités relevant des secteurs secondaire et tertiaire.

L'agriculture est orientée vers la production maraîchère (30 % de la production nationale) favorisée par des facteurs géologiques et climatiques propices

(sols hydro morphes, mousson, alizé maritime, nappe phréatique peu profonde). Cependant, avec l'explosion démographique et l'extension de l'habitat sur les zones agricoles, la région risque d'être rayée de la carte agricole. L'élevage se caractérise par un système dit moderne dont l'encadrement est assuré par des vétérinaires privés. Le système traditionnel est composé de 15 000 bovins, 114 000 petits ruminants, 800 porcins, 2 200 000 volailles, 500 asins et 6 000 équins.

En ce qui concerne la pêche artisanale, les mises à terre ont connu une nette amélioration pendant les 5 dernières années avec une production moyenne de 22 974 tonnes pour la période 1990/94 (soit une valeur commerciale de 3,3 milliards de FCFA) puis une production moyenne de 33 584 tonnes pour la période 1995/99 (pour une valeur marchande de 13 milliards de FCFA). La pêche industrielle débarque en moyenne plus de 80 000 tonnes par an.

Dakar abrite la quasi-totalité des industries du pays. Cette situation s'explique par la proximité des infrastructures portuaires et aéroportuaires et par l'existence du plus grand marché de consommation intérieure. Ces mêmes raisons expliquent le dynamisme des activités commerciales, des services et du secteur informel.

Dans les structures publiques de santé, le personnel médical et para-médical se présente comme suit : 21 médecins, 6 pharmaciens, 5 chirurgiens dentistes, 30 techniciens supérieurs, 23 aides et assistants sociaux, 201 sages-femmes, 250 infirmiers et agents sanitaires. Les hôpitaux nationaux sont implantés pour la plupart à Dakar : CHU Aristide Le Dantec, CHU Fann, l'Hôpital Principal et l'Hôpital Général de Grand Yoff, Hôpital Albert Royer,

Hôpital Psychiatrique de Thiaroye, Institut de Pédiatrie Sociale de Pikine, Infirmerie de l'Hôpital de Ouakam (IHO) pour les militaires. Les infrastructures privées comptent 22 cliniques, 134 cabinets médicaux, 23 infirmeries, 77 officines et 7 laboratoires d'analyses. (Chiffre à actualiser)

L'éducation préscolaire comprend 162 établissements dont 21 publics avec un effectif de 11 388 élèves. L'enseignement élémentaire regroupe 595 écoles dont 326 publiques abritant 3 408 classes avec un effectif de 303 294 élèves dont 228 643 du public. Le taux brut de scolarisation est de 87 %, avec 89 % chez les garçons et 84 % pour les filles.

La région de Dakar est confrontée à des problèmes environnementaux divers liés à la croissance démographique, la concentration élevée d'unités industrielles, le parc automobile vieillissant et les problèmes d'enlèvement des ordures et d'évacuation des eaux usées. S'y ajoutent : le rétrécissement des terres de culture et de pâturage du fait de l'urbanisation non contrôlée ; la baisse des ressources halieutiques à cause d'une pollution due aux rejets d'eaux usées non traitées et de déchets industriels dans les plages et les eaux marines ; une pollution des nappes phréatiques par l'absence d'un système fonctionnel d'égoûts, et par un défaut d'élimination adéquate des déchets solides et des résidus industriels liquides ; enfin, la trop forte concentration de personnes et d'activités sur un petit espace et son corollaire (embouteillages, pertes de temps et d'énergie).

Région de Diourbel : située au centre du pays, la région de Diourbel correspond approximativement à l'ancienne province du Baol et couvre une superficie de 4 819 km², soit 2,3% du territoire national. C'est la plus petite région du pays après celle de Dakar. Sa population est estimée à 902 327 habitants en 2000 contre 619 245 habitants lors du recensement de 1988, soit un taux d'accroissement annuel de 3,2% nettement au-dessus de la moyenne nationale. Cette croissance démographique est essentiellement due au développement prodigieux de la ville sainte de Touba. Avec 207 habitants au km², la région de Diourbel a l'une des densités les plus élevées.

L'économie de la région repose sur l'agriculture, l'artisanat et le commerce.

Les principales productions agricoles sont le mil (qui constitue la base d'alimentation des populations de la région), l'arachide, le niébé et le sorgho.

Les superficies emblavées avoisinent 200 000 ha. Le secteur informel se caractérise par son dynamisme et sa grande capacité de pourvoyeur d'emplois. Le nombre de personnes évoluant dans ce secteur est estimé à 32 000.

Sur le plan sanitaire, la région de Diourbel est subdivisée en 4 districts. Elle compte un hôpital régional d'une capacité d'accueil de 192 lits et un autre hôpital à Touba, 5 centres de santé, 65 postes de santé et 175 cases de santé.

En termes d'éducation, la région possède le taux brut de scolarisation le plus faible du pays avoisinant 40 %. Cependant, l'enseignement

coranique y est très développé. En outre, les écoles franco-arabes comptent 11800 élèves, ce qui porte le taux de scolarisation de la région à 54,3%.

L'environnement et le cadre de vie sont affectés en milieu rural par l'impact de la croissance démographique et la pression sur les ressources naturelles. En milieu urbain, ce secteur souffre des effets négatifs de la densification des villes et de la paupérisation de larges couches de la population sous la pression d'un exode rural massif et mal maîtrisé : pollution et nuisance de toutes sortes, prolifération de dépôts sauvages d'ordures ménagères, inondations et insuffisance d'espaces verts et d'infrastructures socio-éducatives.

Les principales contraintes au développement de la région sont la dégradation des sols et du couvert végétal, l'irrégularité de la pluviométrie et la paupérisation de larges couches de la population. Ce qui occasionne une forte pression négative sur l'environnement et les ressources naturelles, ainsi que l'émigration de la force productive.

Région de Fatick : avec une population estimée à 600 000 habitants, la région de Fatick couvre une superficie d'environ 7 475 km². L'économie de la région repose sur les activités agro-sylvo-pastorales (90 % de la population active). Les superficies emblavées représentent environ 265.000 ha soit 67,2 % des superficies cultivables. Les principales spéculations sont l'arachide, le mil, le riz, le maïs, le niébé et la pastèque. L'élevage occupe une place non négligeable dans l'économie régionale. Le cheptel assez important est composé de 207 130 bovins, 254 850 ovins, 232 560 caprins, 49 999 porcs, 74 225 équins, 52 745 asins et

1 134 487 volailles. La pêche et ses activités connexes bénéficient d'atouts naturels, la côte y est longue de 65 km. Une étude du Centre de Recherches Océanographiques de Dakar-Thiaroye (CRODT) avait estimé le potentiel halieutique à 200 000 tonnes avec des possibilités de capture de 30 000 tonnes par an. En 1997, la région comptait 1 645 pirogues dont 795 motorisées et les mises à terre s'élevaient à 6 49 tonnes.

Le potentiel minier de la région est essentiellement constitué par le sel, les coquillages, les sables titanifères et la tourbe. L'exploitation du sel est une activité importante dans la région.

Au niveau sanitaire, en plus de l'hôpital régional en construction, il existe 6 centres de santé, 57 postes de santé et 161 cases de santé. Les affections les plus fréquemment rencontrées sont les maladies infectieuses et parasitaires. Avec 55 % des malades, le paludisme devance de loin toutes les autres affections.

Dans le domaine de l'éducation, en 1999/2000, il est dénombré 399 écoles élémentaires dont 22 privées. Les effectifs étaient de 76 911 élèves dont 34 484 filles, soit une proportion de 46,3 % de filles et un taux brut de scolarisation de 54,5 %. Cependant, la demande scolaire au niveau de l'élémentaire ne cesse de s'accroître mais sa satisfaction reste confrontée à l'insuffisance des infrastructures.

La région souffre du faible équipement de ses établissements humains (car aucune ville n'est dotée d'un réseau d'assainissement), de son enclavement interne dû aux faibles liaisons entre les différentes localités, de la faible polarisation du

chef-lieu de région sur les autres espaces qui la composent, et du taux de pauvreté relativement élevé de ses populations.

Les principales contraintes au développement de la région de Fatick sont : le sous équipement et son corollaire (enclavement des zones de production) ;

la dégradation de l'environnement caractérisée par une forte salinisation des terres agricoles ; la faible valorisation locale des productions agricoles et halieutiques.

Région de Kaolack : sur une superficie totale de 16 010 km², la région de Kaolack compte 1 100 000 habitants soit une densité de 68 hab/ km². L'économie régionale repose essentiellement sur l'agriculture et l'élevage. La région occupe une place de choix dans les productions arachidière (1/3 de la production nationale) et céréalière (1/3 de la production nationale de mil souba). L'effectif du cheptel de la région correspond à 12 % de l'effectif national, et l'élevage procure 40 % des revenus ruraux.

Le maillage de la région en infrastructures sanitaires est assez satisfaisant. On compte un hôpital, 53 postes de santé, 4 centres de santé et 362 cases de santé. Cependant, le niveau de couverture des besoins est encore insuffisant. On dénombre 1 médecin pour 42 263 habitants, 1 infirmier pour 5 751 habitants, 1 sage-femme pour 967 femmes en âge de procréer.

La région compte 487 écoles comprenant au total 2 021 classes et 94 157 élèves (soit une moyenne de 48 élèves par classe). Le taux brut de scolarisation est de 46,8 %. Le taux d'analphabétisme est très élevé (64,8 %). Les daaras

(écoles coraniques) sont très répandues dans la région, surtout dans le département de Kaffrine, et accueillent un nombre élevé de talibés.

L'évaluation des conditions de vie des populations de la région révèle un paradoxe entre la place de la région dans l'économie nationale, notamment sa contribution dans la production agricole d'une part, et d'autre part, son taux de pauvreté élevé.

Les principales contraintes au développement de la région sont : la baisse de la fertilité des terres agricoles, le faible équipement des paysans et la vétusté du matériel agricole et l'analphabétisme élevé chez les populations.

Région de Kolda : elle couvre une superficie estimée à 21 011 km² avec environ 797 000 habitants. Sa particularité est de partager des frontières avec trois pays limitrophes du Sénégal, ce qui, combinée à son enclavement, accentue sa polarisation par ces Etats. Cette situation confère à cette région un atout stratégique majeur dans l'intégration sous-régionale. Le marché de Diaobé est devenu un important carrefour sous-régional d'échanges.

L'économie régionale repose sur l'agriculture, l'élevage et la foresterie. Près de 80% de la population s'adonne à l'agriculture, qui procure 70 % des revenus des ruraux. Deuxième région agricole après celle de Kaolack, Kolda compte plus de 50 % de sa population dans le secteur primaire. Les cultures céréalières couvrent plus de 60 % des superficies cultivées. Avec le glissement de la culture du coton au Sud du bassin arachidier, la région se confirme dans ce domaine. L'arachide y a connu une forte extension pour atteindre 40 % des surfaces emblavées en

Haute-Casamance. Les cultures horticoles constituent un domaine nouveau d'activités avec le développement des cultures maraîchères. En matière d'élevage, la région compte 25 % du cheptel national. Elle est fortement marquée par sa vocation pastorale grâce à des conditions agro-climatiques favorables et à la diversité des espèces et abrite l'une des dernières réserves forestières du pays. L'exploitation forestière y demeure une activité importante. Malgré l'existence de potentialités non négligeables, elle est la région la moins industrialisée du pays avec 4 unités industrielles seulement.

La situation sociale est caractérisée par un important déficit en infrastructures. Kolda compte un hôpital, un centre de santé pour 241 195 habitants, et un poste de santé pour 12 476 habitants. Le taux brut de scolarisation est de 76,8 % en 1999/2000.

Le double enclavement (intérieur et extérieur) de la région et son sous-équipement constituent les principales contraintes à son développement.

Région de Louga : avec une population estimée à 280 000 habitants sur une superficie environ 29 000 km², la région de Louga a une densité de 19 hab/ km². L'agriculture est l'activité dominante. Elle est essentiellement pluviale, malgré le développement du maraîchage dans la zone des Niayes et dans la basse vallée du Ferlo. Elle est tributaire de la dégradation des écosystèmes résultant des aléas climatiques et de l'action anthropique.

De par sa position géographique, la région est fortement exposée aux problèmes de désertification. Les ressources naturelles connaissent un niveau de dégradation alarmant du fait de l'action de l'homme et de son

bétail mais aussi des aléas climatiques. La remise en eau de la basse vallée du Ferlo s'est traduite par des effets bénéfiques portant notamment sur la sécurisation de l'abreuvement du cheptel, la renaissance de la pêche fluviale et la régénération de la flore et de l'avifaune.

L'élevage, seconde activité, est surtout pratiqué dans la zone sylvopastorale qui s'étend sur les 2/3 de la superficie de la région. En 1999, le cheptel est estimé à 427 289 bovins, 1 021 416 ovins, 901 751 caprins, 64 192 équins, 26 560 asins, 1 944 camelins et 1 638 061 volailles. L'aviculture, à l'état embryonnaire, se pratique surtout autour de la ville de Louga. Du point de vue de l'importance du cheptel, cette région est la quatrième, après Tamba, Kolda et Saint-Louis. Cependant, elle abrite le plus grand marché de bétail du pays avec le foirail de Dahra qui draine en moyenne 1 200 bovins et 3 000 petits ruminants chaque dimanche.

La pêche maritime est pratiquée sur la frange côtière (54 km) entre Potou et Loumpoul. La région est loin de connaître l'exploitation optimale de ses ressources halieutiques en comparaison avec d'autres régions côtières, du fait d'une insuffisance d'infrastructures. La faiblesse de la productivité et la valorisation limitée des principales activités du secteur primaire dans la région ne garantissent pas un niveau de revenus convenable aux populations. Le commerce occupe la seconde place dans la hiérarchie des secteurs pourvoyeurs d'emplois. L'activité commerciale a surtout pour objet la vente des produits de première nécessité et de matériaux de construction. Il existe un déséquilibre notoire entre l'offre et la demande d'emploi (13 500 demandeurs

d'emploi lors du recensement de 1999). Le marché officiel de l'emploi en milieu urbain est peu florissant : seulement 3 263 personnes actives y sont employées, à travers des activités diverses (Etat, ONG, pharmacies, stations-service, entre autres).

Il convient de noter également que le secteur informel, quoique relativement dynamique, ne génère pas de revenus conséquents pour l'ensemble de ses acteurs. La dualité entre le mode de production traditionnel (axé sur les activités agro-pastorales) et l'environnement économique dégradé de la région constitue le principal facteur d'émigration de la population active.

L'analyse de la situation sanitaire des différents districts a révélé que Louga souffre de problèmes de santé divers dont les plus cruciaux sont : une mortalité maternelle élevée, une morbidité diarrhéique élevée (6,5% des consultations) ; une morbidité palustre élevée (27% des consultations) ; une insuffisante prise en charge des maladies bucco-dentaires.

Au cours de ces trois dernières années, l'éducation préscolaire a fait un progrès important. En effet, le nombre d'établissements est passé de 8 en 1997 à 15 en 2000. Les effectifs accueillis en 2000 dans l'enseignement élémentaire se chiffrent à 53 673 élèves, soit un taux brut de scolarisation de 56,15 %. Celui des filles est de 50,62 %.

Le réseau scolaire se développe grâce à la construction de nouvelles classes et au renforcement du personnel *via* le recrutement des volontaires. Ainsi, alors qu'on ne comptait que 876 classes en 1996, leur

nombre était passé à 1 470 en 2000 (dont 1 345 pour le seul public). L'effectif dans l'enseignement moyen s'élève à 6 156 élèves. C'est un secteur qui s'est développé au cours de ces dernières années. C'est ainsi qu'entre 1996 et 2000, 7 nouveaux collèges ont vu le jour. Chaque département a un lycée et au minimum 3 collèges. Dans le secondaire, 4 établissements franco-arabes abritent des classes du second cycle. L'effectif dans l'enseignement secondaire public et privé est de 1 675 élèves. L'enseignement technique compte 2 centres d'enseignement technique féminin pour 116 élèves et constitue le maillon le plus faible du système. En effet, il n'existe ni collège technique, ni lycée technique dans la région.

La région reçoit d'importants revenus de transferts envoyés par les immigrés. Cependant, elle n'a pas échappé à l'augmentation du phénomène de paupérisation constaté au niveau national. En effet, de 40 % en 1991 (ESP), le taux de pauvreté est passé à 59,2 % (ESAM 94/95).

Les contraintes majeures au développement de la région de Louga sont la dégradation très avancée des ressources naturelles (sol et couvert végétal), l'enclavement de certaines zones de grande production (frange maritime pour le maraîchage et la pêche ; ferlo pour l'élevage).

Région de Matam : créée en 2002, la région de Matam est territorialement composée de l'ancien département de Matam auquel on a rattaché deux communautés rurales du département de Linguère (Vélingara et Louguéré Thiolly). Elle couvre une superficie d'environ 26 000 km² et compte 3 départements nouvellement constitués (Matam, Kanel et Ranérou), 5 arrondissements, 7 communes et 14 communautés

rurales. L'économie de la région de Matam repose sur l'agriculture, l'élevage et la pêche. Le commerce et le tourisme complètent les principales activités économiques.

L'agriculture y est pratiquée sous trois formes : cultures pluviales dans le Diéri, cultures de décrue sur les bords du fleuve Sénégal, et cultures irriguées dans les aménagements qui sont pour l'essentiel réalisés par la SAED.

L'élevage constitue une activité importante dans la région. Les systèmes d'élevage sont en majorité basés sur l'exploitation des pâturages naturels et le recours aux forages, dans le Diéri et le Ferlo. Il est marqué par son caractère transhumant en fonction des disponibilités en fourrages et en points d'eau.

La région recèle une activité sylvicole relativement importante en raison de l'existence d'espèces recherchées comme le gommier pour sa sève, le dialambane (*Dalbergia melanoxylon*) pour son bois d'œuvre et le beibeï (*Pterocarpus lucens*) qui est une excellente espèce fourragère. Matam se caractérise aussi par l'existence d'un important gisement de phosphates, évalué à 40 millions de tonnes dans la zone de Ndendory.

Avec une population estimée à 350 000 habitants en 2000 sur 29 000 km², elle est la moins peuplée et compte une des densités les plus faibles (12 habitants au km²). Les moins de 20 ans représentent 64% de la population et connaissent une forte propension à la migration. Les femmes représentent 54,3%.

La région dispose d'un hôpital à Ourrossogui, d'un centre de santé à Matam et de 39 postes de santé, mais le personnel sanitaire demeure insuffisant. Il en va de même pour l'éducation, où l'on note un nombre relativement important de classes gelées faute de maîtres (78 sur un total de 360 classes élémentaires, en 1995).

Les principales contraintes au développement de la région de Matam sont :

- son éloignement par rapport à la capitale nationale (plus de 500 km) et à la zone de grande consommation qu'elle représente ;
- son faible niveau d'équipement ;
- le coût élevé des aménagements hydro-agricoles, la faible capacité des producteurs et leurs difficultés d'accès au crédit.

Région de Saint-Louis : elle couvre une superficie de 19 000 km² environ avec une population de 576 000 habitants. Avec des sols riches et variés, des ressources végétales et animales importantes et diversifiées, elle offre les bases d'un développement durable. La quasi-totalité des terres de la région ont une vocation agricole. En effet, celle-ci abrite la majeure partie du potentiel de terres irrigables (240 000 ha) de la Rive Gauche du Fleuve Sénégal. La bonne qualité des terres est le résultat des dépôts de limons durant les périodes de décrue. C'est ainsi que dans le département de Podor, de grandes superficies sont exploitées en décrue, sans apport d'engrais, et donnent des rendements satisfaisants.

L'élevage constitue une activité complémentaire à l'agriculture. Les systèmes d'élevage reposent en majorité sur l'exploitation des pâturages naturels et des forages du Diéri, mais aussi des sous-produits de

récoltes dans le Walo en saison sèche. Il se caractérise dans le Diéri par sa mouvance à l'intérieur de la zone d'emprise des forages, mais également à l'extérieur de celle-ci sous la forme de transhumance accidentelle ou traditionnelle en fonction des disponibilités en fourrages et en eau d'abreuvement.

En générant environ 6 milliards de FCFA de revenus en 1999, la pêche contribue considérablement à la production des richesses de la région. Elle concourt aussi à la consommation de protéines (5 508 tonnes) et emploie quelque 16 000 pêcheurs ainsi que des centaines de personnes dans le mareyage et la transformation du poisson. Les principales contraintes qui entravent le plein essor du secteur sont la dépendance des zones de pêche frontalières de la Mauritanie, la présence d'une barre, surtout de novembre à février, et les difficultés d'exploiter certaines ressources (espèces démersales profondes, espèces hauturiennes, etc..).

Le tissu industriel de la région est constitué de deux grosses entreprises et de petites unités agro-industrielles de décorticage du riz, de fabrication de concentrés de tomates et autres dont la densité et le développement sont entravés par l'accès difficile au crédit.

La mer, le fleuve, les parcs et les réserves, les sites, monuments, vestiges et l'aéroport international sont des atouts pour la promotion touristique de la région. Trente-deux établissements, 534 chambres et 1247 lits ont été recensés en 1998. La demande est également en augmentation : 33 000 arrivées en 1997 pour 82 502 nuitées globales. Le taux d'occupation moyenne (42 %) est supérieur à la moyenne nationale.

Le système éducatif régional couvre tous les niveaux d'enseignement allant du préscolaire au supérieur. L'éducation préscolaire se développe. Dans le domaine de l'alphabétisation, les associations de langues déploient de grands efforts et donnent satisfaction. L'Université Gaston Berger de Saint-Louis contribue, depuis bientôt une décennie, à régler le problème d'orientation des bacheliers de la région. Elle a aussi commencé à intégrer les préoccupations régionales et locales dans ses activités de recherche.

La région de Saint-Louis compte une importante population émigrée qui contribue de façon appréciable à la formation des revenus des ménages par un transfert massif et régulier d'argent.

Sur le plan sanitaire, la région comprend 4 districts sanitaires, 1 hôpital régional à Saint-Louis, 1 hôpital départemental à Ndioum, 4 centres de santé (1 par district) et 89 postes de santé.

Parmi les contraintes au développement de la région de Saint-Louis, les plus importantes sont le coût élevé des aménagements hydro-agricoles, le mode de tenure foncière défavorable à l'éleveur (insuffisance des zones de parcours) et l'insuffisante capacité de stockage des produits frais (halieutiques et maraîchers).

Région de Tambacounda : la plus vaste région du point de vue de sa superficie estimée à 59 600 km², Tambacounda a une population de près de 518 000 habitants, soit une densité moyenne de 9hab/ km².

L'agriculture contribue à hauteur de 40 % dans la part du secteur primaire (pour le PIB régional) et mobilise plus de 70 % des actifs. Les superficies occupées par les cultures vivrières sont passées de 99 026 ha en 1995 à 122 460 ha en 1999, soit une augmentation moyenne annuelle de 5 859 ha. Les principales cultures sont : le coton, l'arachide, le riz, le maïs, le mil souba, le sorgho et le fonio. Il est aussi récolté des quantités appréciables de fruits, de légumes, de niébé et de manioc. L'élevage contribue à hauteur de 32 % dans la part du secteur primaire à la formation du PIB régional.

Les principaux atouts pour l'industrialisation de la région résident dans la mise en valeur des énormes potentialités minières et la valorisation des importantes ressources animales et agricoles que possède la région. Les principales réserves de minerai sont estimées à 800 millions de tonnes de minerai de fer de bonne qualité, 30 tonnes d'or, et 1.400.000 tonnes de marbre (dont 350.000 tonnes prouvées) à Ibel, Ndébu et Bandafassy. L'exploitation de ces ressources nécessitera des investissements importants, compte tenu de l'enclavement de leur zone de localisation et du manque d'eau engendré par la non généralisation de la nappe. Limitée à l'est par le Mali et la Mauritanie et au sud par la Guinée, la région a une vocation sous-régionale qui mérite d'être mieux précisée. L'enseignement élémentaire a bénéficié ces dernières années d'importants investissements qui ont permis de porter le taux brut de scolarisation (TBS) de 38,75 % en 94/95 à 76 % en 99/2000. Le TBS des filles est passé pendant la même période de 29,3% à 64,7 %. L'enseignement moyen et secondaire général connaît lui aussi un développement ces dernières années, avec l'augmentation des effectifs et la création de nouveaux établissements. Cependant, le manque de structures d'accueil pour les élèves venant du monde rural handicapé

sérieusement l'enseignement secondaire. Le TBS des filles dans l'enseignement moyen se situe à 6,9 % contre 16,7 % pour les garçons.

La région est relativement peu pourvue en formations sanitaires. Les taux de couverture s'établissent ainsi qu'il suit : 1 centre de santé pour 126 habitants, 482 habitants, 1 poste de santé pour 7 228 habitants et 1 case de santé pour 2 290 habitants.

Les ratios de la couverture médicale pour le personnel sont 1 médecin pour 33 728 habitants, 1 infirmier pour 5 270 habitants, 1 sage femme pour 7 943 femmes en âge de procréer et 1 pharmacien pour 50 592 habitants. Le paludisme reste encore de très loin la principale cause de mortalité dans la région.

Le cadre de vie est marqué par l'absence de réseaux d'assainissement au niveau des villes de la région. Dans la région, seuls 9 % des ménages sont alimentés en eau potable (robinet). L'usage des latrines n'est pas encore généralisé, environ 45,4% des ménages en possède.

Les principales contraintes au développement de la région sont le sous-peuplement, le sous-équipement, l'enclavement interne et l'absence de réseau d'assainissement.

Région de Thiès : elle couvre une superficie de 6 600 km² et compte 1 310 000 habitants, soit une densité de 198 hab/ km².

L'agriculture est très diversifiée dans cette région du fait de l'importance des zones éco-géographiques. Les principales productions agricoles de la région sont : le mil souba (72 300 tonnes), l'arachide (52 100 tonnes),

le manioc (38 260 tonnes), le sorgho (9 400 tonnes), le niébé (8 607 tonnes) et la pastèque (16 257 tonnes).

Le maraîchage est surtout pratiqué dans la partie ouest du département de Tivaouane (Zone des Niayes) avec les 3/4 de la production maraîchère et le 1/4 de la production fruitière régionale. Les principales productions maraîchères de la région donnent : 6 228 tonnes de pommes de terre, 5 575 tonnes de choux, 5 497 tonnes de tomates, 2 031 tonnes d'aubergines, 2 202 tonnes de diakhatou, 899 tonnes de piment et 197 tonnes d'oignons. Les productions fruitières sont constituées principalement en 1995 de mangues (11 824 tonnes), d'agrumes (1 906 tonnes) et de bananes (170 tonnes).

La situation de l'élevage est assez satisfaisante. Les effectifs du cheptel en 1997 : 152 250 bovins, 288 890 ovins et caprins, 17 230 porcins, 49 460 équins, 45 880 asins et 2 301 350 volailles. La production de cuirs et peaux tourne autour de 155 tonnes, pour une valeur marchande de 1,74 milliards de francs CFA. La filière laitière enregistre des recettes de l'ordre de 500 millions de francs CFA.

L'activité touristique est importante dans la région qui dispose d'un grand nombre d'établissements, particulièrement sur la Petite Côte. Elle bénéficie d'importantes ressources et potentialités touristiques, par une grande diversification des formules touristiques (balnéaire, découverte, chasse..), une longue façade maritime de 200 km, la proximité de l'aéroport de Dakar, la richesse en valeurs culturelles et historiques, et des infrastructures touristiques et hôtelières de grande qualité.

La situation sanitaire est caractérisée par une légère amélioration de l'effectif du personnel de santé, passé de 513 agents en 1996 à 537 agents en 2000. Cependant, le personnel demeure insuffisant et mal réparti entre les zones urbaines et le milieu rural. Les principaux ratios de couverture sanitaire sont : 1 médecin pour 17 976 habitants, 1 infirmier pour 4 240 habitants et 1 sage-femme pour 2 562 femmes en âge de procréer.

L'éducation préscolaire concerne 3 758 enfants (dont 1 961 filles), soit 2,5% des enfants de 3 à 6 ans. Dans l'enseignement élémentaire, on dénombre 155 514 élèves pour 2 701 classes, soit une moyenne de 58 élèves par classe. L'enseignement moyen compte 67 collèges - dont 33 relevant du public - pour un effectif de 28 457 élèves (5 687 pour le public). L'enseignement secondaire général comprend 17 établissements - dont 7 pour le public - pour un effectif de 9 050 élèves

(853 pour le privé). On note une stagnation au niveau des infrastructures. Pour l'enseignement technique et la formation professionnelle, Thiès vient en deuxième position après la région de Dakar, avec 22 établissements - dont 8 du public et 14 du privé - pour un effectif de 2 292 élèves. La région de Thiès est bien dotée en structures d'enseignement supérieur avec 3 établissements : l'Ecole Supérieure Polytechnique (ESP), l'Ecole Nationale Supérieure d'Agriculture (ENSA) et l'Ecole Nationale des Officiers d'Active (ENOA). Thiès abrite également une structure d'éducation spécialisée, l'Institut National d'Education et de Formation des Jeunes Aveugles (INEFJA).

Dans la région, les problèmes d'environnement et de protection du cadre de vie sont surtout liés à l'effet des industries extractives sur leurs sites d'implantation (Taïba Ndiaye, Ndomor, Lam-Lam, plateau de Thiès).

Les contraintes majeures au développement de la région de Thiès sont l'insuffisance des espaces (terres cultivables et pâturages) et l'électrification rurale, la faible diversification du tissu industriel régional et la dégradation de l'environnement, du fait des industries extractives.

Région de Ziguinchor : avec ses 543 000 habitants, la région de Ziguinchor couvre une superficie de 7 340 km², soit une densité de 74 hab / km². Sur le plan économique, la région a une vocation essentiellement agricole, mais la pêche, l'artisanat et le tourisme demeurent des secteurs importants de l'économie régionale. Bénéficiant d'atouts naturels certains (pluviométrie abondante de 700 à 1 250 mm, sols riches et variés), l'agriculture contribue de manière significative à la réduction des importations de produits alimentaires. Les principales productions agricoles sont : le riz (17 274 tonnes), le mil (15 040 tonnes), l'arachide (13 275 tonnes), le maïs (2 981 tonnes) et le sorgho (2 018 tonnes). L'élevage constitue une activité complémentaire à l'agriculture. Le cheptel est essentiellement composé de bovins, avec le taureau de race Ndama trypanotolérant et très prolifique (76 500 têtes), les petits ruminants de race Djallonké (77 500 ovins et 90 500 caprins), les porcins (37 000) et la volaille (1 115 000). Le cadre géophysique a favorisé le développement de formations forestières denses. Ce patrimoine, comprenant

196 776,3 ha de forêts classées, un parc de 5 000 ha et deux réserves ornithologiques de 16 et 90 ha, est menacé par l'action de l'homme.

Avec près de 85 km de côtes, les ressources biologiques océaniques, estuariennes et fluviales de la région de Ziguinchor sont importantes (130 000 tonnes/an) mais sous exploitées. L'armement comprend 626 pirogues motorisées contre 1 906 pirogues à rame soit un rapport inférieur de 1 pour 4, pour un effectif de 6 090 pêcheurs en 1998.

Avec des infrastructures composées de 89 réceptifs toutes catégories confondues,

1 920 chambres et 2 818 lits, la région de Ziguinchor a enregistré 26 916 arrivées de touristes pour 129 691 nuitées. C'est une des principales régions touristiques du Sénégal. Cette situation, qui s'explique par un certain nombre d'atouts naturels (climats doux, littoral ensoleillé, végétation luxuriante, rites et cérémonies culturelles), est contrecarrée depuis plusieurs années par l'insécurité prévalante.

Avec un taux brut de scolarisation de 99,1 %, Ziguinchor est la première région scolaire du pays. Elle compte 35 écoles préscolaires dont 13 publiques, 347 écoles élémentaires dont 330 publiques, 41 collèges d'enseignement moyen dont 21 publics, 11 établissements d'enseignement secondaire dont 3 publics, pour un effectif global de 87 839 élèves dont 38 543 filles.

Sur le plan sanitaire, la région est également bien lotie avec une pyramide complète dont les principaux éléments sont : 1 hôpital régional, 1 pharmacie régionale d'approvisionnement, 3 centres de santé, 75 postes de santé, 134 cases de santé et 217 maternités rurales. Les principales maladies rencontrées sont le paludisme et les maladies diarrhéiques.

Les principales contraintes au développement de la région de Ziguinchor sont : (I) la situation d'insécurité ; (II) la salinisation progressive des terres ; (III) le déficit en main-d'œuvre, dû à l'exode vers les centres urbains ou l'extérieur ; (IV) les difficultés d'accès à certaines zones ; (V) la trypanosomiase qui attaque les animaux non résistants ; (VI) la réduction de l'aire de cueillette des huîtres, consécutive à la régression des mangroves.

Cette présentation socio-économique des régions montre l'aggravation des disparités régionales et le niveau de déséquilibres villes/campagnes et Ouest/Est. La variable démographique illustre parfaitement cette situation avec une forte concentration de la population à Dakar (2 320 929 habitants et dans la partie ouest du pays donnant des densités proches de 200 habitants au km²). Toutes les régions périphériques, à l'exception de Ziguinchor, ont une densité inférieure à la moyenne nationale.

Trois régions ont une densité de population comprise entre 50 et 100 habitants au km². Il s'agit de Fatick (79 habitants au km²), Ziguinchor (74 habitants au km²) et Kaolack (68 habitants au km²). La concentration humaine est fortement corrélée à celle des infrastructures privées et publiques de production.

V.2 Le déséquilibre dans l'implantation des entreprises privées

Le problème, pour le secteur privé, est que s'il existe des potentialités dans ces localités, leur exploitation se heurte souvent à des contraintes structurelles tels que des déficits en investissements d'appel

et l'émiettement des marchés locaux dû à la dispersion du peuplement rural. Il en résulte une hyper-concentration des intervenants dans la capitale et ses environs immédiats, au détriment de l'intérieur du pays où ne se fixent que des exploitations portant sur des ressources non transférables à l'image de celles relatives au tourisme.

Le secteur privé formel

La distribution régionale des entreprises du secteur privé formel, établie à partir des statistiques officielles, collectées par la Direction de la Prévision et de la Statistique, fait ressortir un déséquilibre remarquable au profit de l'agglomération dakaroise.

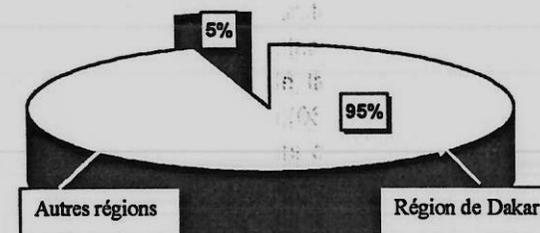
Tableau 1 : Effectif des unités du secteur privé formel

| | |
|--|------|
| Année | 2002 |
| Nombre d'entreprises recensées | 1935 |
| Nombre d'entreprises recensées dans la région de Dakar | 1832 |
| Nombre d'entreprises recensées dans les autres régions | 103 |

Source : DPS/MEF, 2003

Exprimés en valeur relative, ces chiffres disent encore mieux le chemin qui reste à parcourir dans le sens d'un équilibre acceptable entre la capitale et l'intérieur du pays, en matière de maillage du territoire par le secteur privé structuré. En effet, dans l'état actuel des choses, la capitale concentre à elle seule 95% des entreprises répertoriées, laissant les dix autres régions se partager les 5% restants.

Graphique 1 : Effectif du secteur privé formel : Dakar versus Régions de l'intérieur



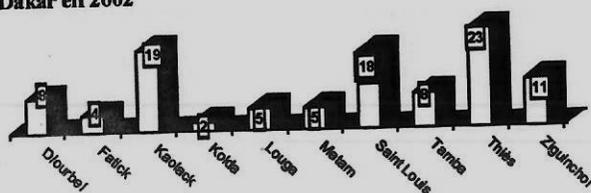
Le déséquilibre qui favorise la région de Dakar est avant tout le fait de la concentration dans la capitale des principales infrastructures (portuaire, aéroportuaire et ferroviaire, notamment), des services d'appui (financier et administratif, notamment) et du plus grand marché intérieur du pays. La présence dans le périmètre de la capitale de pratiquement toutes les grandes structures de formation donne, par ailleurs, à Dakar un bassin de ressources humaines qui ne se retrouve nulle part ailleurs dans le pays.

La situation n'est pas non plus uniforme dans le groupe des dix régions de l'intérieur du pays. Trois d'entre elles abritent à elles seules près de 60% de l'effectif des unités recensées. Il s'agit des régions de Thiès (23 entreprises), Kaolack (19 entreprises) et Saint Louis (18 entreprises). A l'autre bout de la chaîne, quatre régions ne comptent pas plus de cinq unités : Louga (05), Matam (05), Fatick (04) et Kolda (02), tandis que trois ont un nombre d'unités compris entre huit et onze : 08 pour Diourbel et Tambacounda, et 11 pour Ziguinchor.

Si leur faible capacité à attirer l'investissement privé formalisé s'explique *a contrario* par le défaut ou le déficit en avantages dont Dakar détient le quasi-monopole, les autres régions se départagent entre elles par quelques privilèges à la marge comme la proximité ou l'accessibilité par rapport à Dakar, et l'importance démographique de la capitale régionale. Le niveau général d'éducation peut aussi être retenu

comme facteur discriminant, mais en première approche uniquement, puisqu'en poussant l'analyse, il se révèle fortement relativisé par l'attraction que la capitale exerce sur les ressortissants éduqués en provenance des régions de l'intérieur du pays. La même relativité s'applique au potentiel économique naturel, dont l'attractivité ne résiste pas à des contraintes fortes comme l'enclavement. Ainsi, une région comme Tambacounda dont le sous-sol est riche de plusieurs types de minerais ne parvient toujours pas à constituer un pôle industriel à cause du manque d'un réseau d'infrastructures de transport indispensable à l'exploitation et à la valorisation de telles richesses.

Graphique 2 : Effectif du Secteur privé formel dans les régions autres que Dakar en 2002



La différence de profil entre Dakar et les autres régions du Sénégal est confirmée par la perspective dynamique, qu'elle soit appliquée à l'effectif des entreprises ou à d'autres agrégats significatifs comme le stock des immobilisations et le nombre d'emplois. Sur une période s'étendant entre 1998 et 2002, la progression du nombre d'entreprises présentes à Dakar a été soutenue. Dans le même temps, l'effectif des unités de production de type privé recensées dans les dix autres régions n'a varié que de façon marginale.

Tableau 2 : Evolution du nombre d'entreprises du secteur privé formel

| | 1998 | 2002 | Variation | |
|-------|-------|-------|-----------|------|
| | | | En VA | En % |
| Dakar | 1 634 | 1 832 | 198 | 12% |

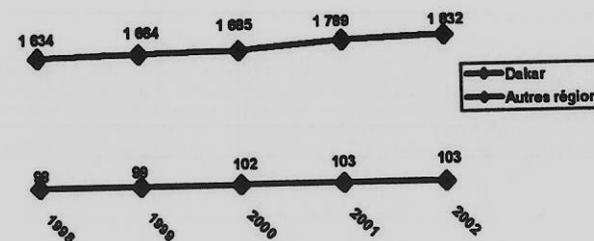
| | | | | |
|----------------|-------|-------|-----|-----|
| Autres régions | 98 | 103 | 5 | 5% |
| Sénégal | 1 732 | 1 935 | 203 | 12% |

Source : DPS/MEF, 2003

Sur la période étudiée, la région de Dakar enregistre, en moyenne chaque année, 51 unités nouvelles. Si cette créativité du secteur privé dans la capitale peut paraître très relative au regard des performances qu'on peut retrouver en la matière dans d'autres métropoles du monde, elle se révèle remarquable, en revanche, lorsqu'on la compare à la situation affichée à cet égard par les autres régions du pays. Ici, la progression d'ensemble est à peine d'une unité par an. Et encore, à l'intérieur de ce profil consolidé, certaines régions connaissent-elles une évolution négative de leur nombre d'entreprises privées. C'est le cas de Thiès, de Tamba et de Louga qui ont perdu, chacune, une unité de production, entre 1998 et 1999 pour la première, entre 2000 et 2001 pour les deux autres.

Au total, en termes de nombre d'unités de production, le secteur privé formel montre une vitalité qui, de modeste dans la capitale, devient d'une faiblesse préoccupante en ce qui concerne l'intérieur du pays. Il s'agit d'un problème structurel qui s'intègre dans la problématique générale de l'inégalité de développement qui prévaut entre la presqu'île du Cap-Vert et le reste du pays.

Graphique 3 : Courbes de progression du nombre d'entreprises



En allant au-delà des effectifs pour poser le problème de l'impact du secteur privé, l'analyse met à jour une différence de comportement non moins nette entre les entreprises implantées dans la

région de Dakar et celles de l'intérieur. En tenant compte des séries statistiques disponibles, l'impact peut être appréhendé à travers le nombre d'emplois créés (impact sur les populations) et les impôts et taxes versés (impact sur les finances publiques nationales et locales). Le tableau ci-dessous ajoute à ces deux agrégats, le montant consolidé des immobilisations, et permet de déterminer le rendement, pour la communauté, des investissements faits ici ou là par le secteur privé.

Tableau 3 : Secteur privé formel : évolution de quelques agrégats

| | | 1998 | 2002 | Variation | |
|----------------|-----------------|-----------|------------|-------------|------|
| Dakar | Immobilisations | 4 763 662 | 6 746 388 | 1 982 725 | 42 % |
| | Impôts & taxes | 556 763 | 131 295 | 574 532 | % |
| | Emplois créés | 30 666 | 40 679 512 | 10 012 973 | 33 % |
| | | 539 586 | 796 | 210 | % |
| | Emplois créés | 77 404 | 84 423 | 7 019 | 9 % |
| Autres Régions | Immobilisations | 677 154 | 960 828 | 283 674 135 | 42 % |
| | Impôts & taxes | 477 558 | 612 567 | 009 | % |
| | Emplois créés | 1 116 564 | 2 341 155 | 1 224 591 | 11 % |
| | | 084 | 617 | 533 | 0 % |
| | Emplois créés | 10 248 | 10 309 | 61 | 1 % |
| Sénégal | Immobilisations | 5 440 817 | 7 707 216 | 2 266 399 | 42 % |
| | Impôts & taxes | 034 321 | 743 862 | 709 541 | % |
| | Emplois créés | 31 783 | 43 020 668 | 11 237 564 | 35 % |
| | | 103 670 | 413 | 743 | % |
| | Emplois créés | 87 652 | 94 732 | 7 080 | 9 % |

Source : DPS/MEF, 2003.

En première considération, le tableau fait ressortir une progression équivalente pour les immobilisations, qu'il s'agisse de la région de Dakar ou des autres (42%). Les ressources en jeu sont toutefois sans commune mesure, l'investissement étant sept fois plus important dans la capitale que dans l'intérieur du pays en 2002.

S'agissant des revenus d'impôts pour la collectivité, ils sont dix-sept fois plus élevés à Dakar que dans les autres régions,

progressant cependant de plus de 100% au niveau de ces dernières localités tandis qu'ils n'augmentent que d'un tiers dans la capitale. La faiblesse des revenus d'impôts hors de Dakar est, en partie⁷, le fait des avantages fiscaux que le Code des investissements attribue à l'entreprise « décentralisée » (implantée hors des départements de Dakar et Pikine et des communes de Rufisque et Bargny). Leur progression importante s'explique par le fait que lesdits avantages tendent à s'éteindre avec le temps (au bout de 7 ans pour Thiès, de 10 ans pour Diourbel, Kaolack et Louga, et 12 ans pour Fatick, Kolda, Matam, Saint Louis, Tamba et Ziguinchor).

S'agissant du nombre d'emplois créés par le secteur privé, il est 8 fois plus élevé à Dakar qu'à l'intérieur du pays pour l'année 2002⁸. En termes dynamiques aussi, la situation est plus favorable dans la capitale que dans les autres localités, l'effectif s'y accroissant de 9% par rapport à ce qu'il était en 1998, contre une quasi stagnation (1% de variation) dans les régions sur la même période.

Rapporté aux investissements, l'impact social du secteur privé ne manque pas de soulever des interrogations légitimes sur l'efficacité des incitations que la collectivité supporte pour attirer les entreprises dans les régions de l'intérieur. Sur la base des statistiques du tableau précédent, un franc investi à Dakar en 2002 a généré en moyenne 0,006 francs de revenu d'impôts pour la collectivité nationale. En termes relatifs, le rendement de cet investissement est de 0,6%. Dans les dix autres régions du pays, le même franc investi a rapporté à la collectivité un revenu d'impôt moyen de 0,002 franc, soit en termes relatifs un rendement de 0,2%. La comparaison des deux situations permet de dire que pour la collectivité, en termes de revenus d'impôts et de taxes diverses, l'investissement est deux fois et demie plus rentable dans la capitale que dans les autres régions du Sénégal.

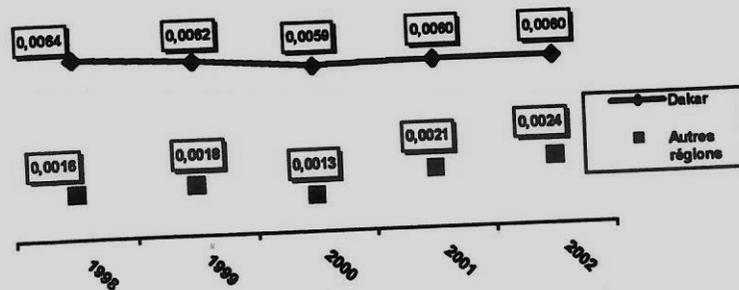
⁷ Le montant des impôts dépend aussi bien de la rentabilité des investissements.

⁸ Cette distorsion est à peine relativisée par les phénomènes de transfert par lesquels une bonne partie des salaires versés dans la capitale servent aussi à soutenir des résidents de l'intérieur du pays, par le jeu des solidarités familiales.

Le manque à gagner s'élève, à cet égard, à 0,004 franc par franc investi dans les localités de l'intérieur du pays.

Dans la durée, le coût de ces incitations tend naturellement à diminuer, les avantages octroyés au titre de l'implantation s'éteignant au terme des périodes fixées dans le Code des investissements. Inversement le rendement des investissements, en termes de revenus d'impôts pour la collectivité, tend à progresser dans les régions autres que Dakar, comme l'illustre le graphique 4 ci-dessous.

Graphique 4 : Evolution des revenus d'impôts par franc immobilisé

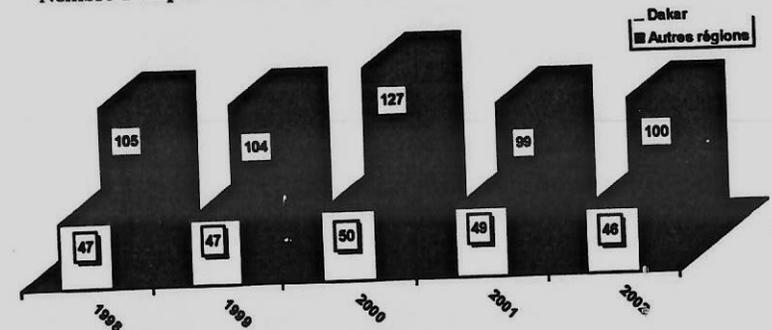


La tendance baissière du coût des incitations (ou la majoration du revenu d'impôt par franc immobilisé), intéressante sous l'angle fiscal, n'est cependant pas un bon indice pour la politique d'incitation en faveur des régions de l'intérieur. Elle signifie, en effet, qu'il ne se crée pas assez d'entreprises dans ces localités pour occuper la place laissée vacante par les unités de production sortant progressivement des régimes de faveur. Et de fait, comme déjà indiqué dans le tableau 2, il s'implante, chaque année, en moyenne, une unité dans tout le périmètre des dix régions autres que Dakar.

Pour compléter l'analyse sur l'impact social de l'entreprise « décentralisée », il reste à voir dans quelle mesure elle est créatrice d'emplois. La question est de savoir si le coût fiscal qui accompagne les incitations à s'implanter hors de Dakar et de sa région est compensé par des retombées salariales conséquentes, au bénéfice notamment des populations locales. La lecture des statistiques officielles révèle, à cet égard, une situation assez complexe.

En première approche, le rapport entre l'effectif social (emplois créés) et le nombre d'entreprises implantées apparaît nettement plus favorable dans les régions de l'intérieur qu'à Dakar. L'entreprise privée « décentralisée » emploie en moyenne deux fois plus de personnes que son homologue de la région dakaroise, soit un rapport de 100 contre 49 pour l'année 2002.

Nombre d'emplois créés en moyenne par les entreprises du secteur privé formel

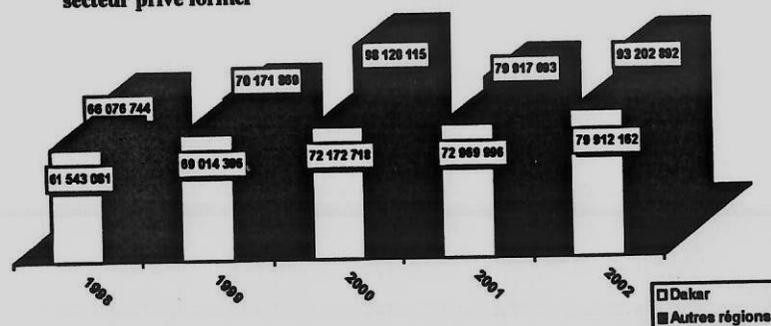


Il est tentant d'aller chercher l'explication de cet écart considérable dans le présupposé que les entreprises de pointe ou à haut potentiel technologique tendraient à s'installer dans la capitale, quand les unités à plus ou moins haute intensité de main d'œuvre tendraient, à l'inverse, à s'établir dans les régions de l'intérieur. Mais cette explication apparaît vite insuffisante dès lors qu'on intègre à l'analyse la valeur moyenne des actifs immobilisés.

En effet, si dans la capitale, la technologie concurrençait l'homme, comme présumé dans l'hypothèse ci-dessus, l'actif immobilisé rapporté au nombre d'emplois devrait y être plus favorable que dans les régions de l'intérieur. Or, il n'en est rien. Pour un emploi créé, on immobilise beaucoup moins à Dakar que dans les autres localités du pays.

Sur la base des statistiques officielles, un emploi correspond en moyenne à 79 912 162 francs d'investissement dans la région de Dakar, alors qu'à l'intérieur du pays, il faut immobiliser 93 202 892 francs, en moyenne, pour créer un emploi. En d'autres termes, malgré un effectif moyen par unité de production plus important qu'à Dakar, l'investissement homologué secteur privé formel « décentralisé » est moins créateur d'emplois, avec un coût d'immobilisation par poste de travail 17% plus cher.

Graphique 6 : Actif immobilisé/Nombre d'emplois créés, dans le secteur privé formel



Cette revue des caractéristiques de la distribution régionale du secteur privé formel permet de faire deux constatations saillantes. La plus manifeste est que ce secteur est encore très loin de se décentraliser, puisque 95% des unités recensées à la Direction de la Prévision et de la Statistique sont implantées dans Dakar et ses dépendances territoriales. Cette tendance, manifestement lourde, n'est pas près de s'inverser quand on sait qu'entre 1998 et 2002, il s'est créé

à Dakar, en moyenne, chaque année, quelque 51 entreprises, contre une seule dans les dix autres régions réunies.

Le second constat, plus analytique, fait ressortir une autre disparité qui est relative à l'impact du secteur privé selon que l'on considère les entreprises implantées dans la capitale ou celles établies dans les autres régions. Les principales retombées directes, pour la collectivité nationale et locale, d'un investissement coïncident avec les impôts et taxes acquittés et les salaires versés. S'agissant des impôts et taxes, il est nettement apparu que les privilèges faits au secteur privé pour l'inciter à se déployer vers l'intérieur du pays induisent un manque à gagner fiscal. Pour autant, l'investissement n'est pas plus créateur d'emplois s'agissant de l'entreprise « décentralisée », même si elle compte en moyenne plus de positions de travail que celle installée dans la capitale.

Sur la base de ces constatations, illustrées par la série de tableaux et de graphiques ci-dessus, on peut raisonnablement considérer que l'accompagnement du développement local par le secteur privé formel est encore embryonnaire. La nature ayant horreur du vide, vient inévitablement à l'idée la question des activités de complémentarité qui font vivre, pour l'essentiel, les économies locales dans les différentes collectivités décentralisées du Sénégal. Le secteur informel est le cadre de perception communément appliqué à ces activités, avec deux compartiments : urbain et rural.

Le secteur informel urbain

En étant informel par définition, le compartiment de l'économie nationale qui est ainsi dénommé, montre la caractéristique majeure d'être peu visible d'un point de vue statistique. Les supports d'analyse y sont par conséquent de faible consistance, et l'analyse elle-même souvent réduite à des estimations. Dans ce registre, le secteur informel fournirait jusqu'à 80% des emplois en ville⁹.

⁹ L. Marfaing et M. Sow, Les opérateurs économiques au Sénégal, Karthala Editeur, Paris 1999, p. 23.

Quelques données collectées auprès de l'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal, un regroupement professionnels du secteur plus connu sous le sigle UNACOIS¹⁰, permet toutefois d'éclairer un peu plus le contenu du secteur, en termes notamment de distribution géographique et de domaines de concentration. Cette organisation revendique 100 000 membres qui sont autant d'entreprises individuelles réparties comme suit sur le territoire national.

Tableau 4 : Indications chiffrées sur le secteur informel

| Localités | Nombre d'entreprises | |
|-------------|----------------------|------|
| | En VA | En % |
| Dakar | 60 000 | 60% |
| Diourbel | 5 000 | 5% |
| Fatick | 2 000 | 2% |
| Kaolack | 7 000 | 7% |
| Kolda | 2 000 | 2% |
| Louga | Non disponible | |
| Matam | 1 000 | 1% |
| Tambacounda | 8 000 | 8% |
| Thiès | 4 000 | 4% |
| Saint Louis | 1 000 | 1% |
| Ziguinchor | 10 000 | 10% |
| Ensemble | 100 000 | 100% |

Source : UNACOIS, 2003.

Le tableau ci-dessus est plus intéressant par sa structure que du point de vue des effectifs qui y sont répertoriés. Le nombre d'unités dépasse sans doute de loin ce qui est indiqué en bas de seconde colonne, cette indication ne concernant que l'un des deux grands regroupements d'opérateurs se réclamant expressément du secteur. Les effectifs globaux sont d'autant plus importants que tous les acteurs, loin s'en faut, ne sont pas affiliés à cette organisation ou à d'autres.

¹⁰ Il s'agit de l'organisation originelle.

La structure du tableau, en revanche, donne une indication approchante de la configuration de la réalité dans son ensemble. Elle montre que le secteur informel, du point de vue de sa répartition géographique, donne à voir un profil assez voisin de celui du secteur formel. On y voit la région de Dakar dominer toutes les autres réunies (les chiffres de Louga non disponibles ne changeraient pas grand chose à cette situation).

Le secteur informel est, à la base, un phénomène urbain. Aussi, son envergure tend à se régler sur la taille des villes, expliquant en partie le grand écart que la capitale fait valoir sur les régions de l'intérieur. Ces dernières se départagent entre elles sur la base de critères complexes qui font s'interférer des réalités comme la traditions locales dans certaines activités clefs (le commerce à Diourbel avec ses baol-baol), la position (Ziguinchor et Tambacounda, qui servent d'interfaces avec les voisins du Sud et de l'Est du pays), la desserte d'une grande ligne de communication (le rail à Thiès), ou encore la taille du marché local (Kaolack et Thiès).

Le poids de Dakar dans le secteur informel s'explique aussi par la nature de l'activité principale du secteur. Les données collectées auprès de l'UNACOIS font ressortir une structure d'activités largement dominée par la distribution. Le tableau ci-dessous est éloquent à cet égard.

Tableau 5 : Structure par type d'activité du secteur informel

| Localités | Nombre d'entreprises | |
|-----------|----------------------|------|
| | En VA | En % |
| Commerce | 61 000 | 61% |
| Industrie | 18 000 | 18% |
| Artisanat | 9 000 | 9% |
| Services | 8 000 | 8% |
| Primaire | 4 000 | 4% |
| Ensemble | 100 000 | 100% |

Source : UNACOIS, 2003.

Si le secteur informel constitue une nébuleuse particulièrement mal connue des services statistiques centraux, certains de ses compartiments, objets de politiques sectorielles spécifiques, font l'objet d'inventaires officiels dont les résultats permettent de mieux les analyser. Il en est ainsi du sous-secteur de l'artisanat.

L'entreprise artisanale

Le recensement de 1992¹¹ évaluait à 77 927 unités le nombre d'entreprises artisanales, réparties entre 160 corps de métiers. De cet ensemble, seulement 9,2% étaient immatriculées dans les Chambres des métiers, soit un effectif de 7 188 entreprises. La distribution régionale était donnée comme suit :

Tableau 6 : Distribution régionale des entreprises artisanales

| Localisation | Nombre d'entreprises artisanales |
|--------------|----------------------------------|
| Dakar | 20 705 |
| Diourbel | 7 800 |
| Fatick | 11 047 |
| Kaolack | 7 256 |
| Kolda | 7 443 |
| Louga | 3 315 |
| Tambacounda | 5 594 |
| Thiès | 3 727 |
| Saint Louis | 4 287 |
| Ziguinchor | 6 753 |
| Sénégal | 77 927 |

Source : Union nationale des Chambres de métiers, recensement de 1992.

On note, concernant l'artisanat, un net resserrement des écarts entre la région de Dakar et les autres. Si la capitale reste en tête, il y a loin de l'écrasante domination que Dakar exerce sur le secteur

¹¹ En fait, l'opération a débuté en Octobre 1990 et s'est achevée en Juin 1992.

privé formel. Le sous-secteur montre par conséquent un profil de pénétration beaucoup plus équilibré.

Selon les résultats du recensement de 1992, une entreprise artisanale emploie en moyenne 2 personnes, avec de faibles disparités d'une région à l'autre. La région de Thiès est celle où le nombre moyen d'employés est le plus élevé, avec une performance de 2,8. La région de Fatick est celle où cet indicateur est le plus faible (1,4). Avec 2,2 la région de Dakar est à peine au-dessus de la moyenne nationale. Au total, sur la base des statistiques de 1992, le sous-secteur offre directement quelque 158 268 emplois, dont 112 632 hors de la région de Dakar, ce qui n'est pas peu contre le gap qui prévaut en matière d'opportunités de travail entre la capitale et les régions de l'intérieur, déséquilibre qui est la principale cause de l'exode rural dont Dakar dépeuple le reste du pays.

Plus de dix ans s'étant écoulés depuis le recensement des métiers de 1992, les données ci-dessus sont, selon toute logique, en deçà de la réalité, et l'artisanat contribue sans doute beaucoup plus significativement à la fixation des actifs dans les terroirs. Une estimation réaliste de l'impact actuel du sous-secteur est possible sur la base des taux d'immatriculation connus. Les enquêtes de 1992 avaient fait ressortir que sur les 77 927 entreprises dénombrées, seules 7 188 étaient inscrites au répertoire des chambres des métiers, soit un taux d'immatriculation de 9,2%.

La faiblesse de ce ratio rappelle à quel point la culture de l'informel structure le sous-secteur. Il permet du moins d'appréhender dans le temps, avec plus de réalisme, l'envergure de l'artisanat. Entre 2000 et 2002 les données suivantes existent au niveau des chambres de métiers relativement aux inscriptions au répertoire national.

Tableau 7 : Immatriculation au répertoire des artisans et compagnons

| | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------|-------|-------|-------|
| Dakar | 8 337 | 8 337 | 9 364 |

| | | | |
|-------------|--------|--------|--------|
| Diourbel | 2 083 | 2 083 | 2 083 |
| Fatick | 2 241 | 2 347 | 2 347 |
| Kaolack | 2 442 | 2 442 | 2 442 |
| Kolda | 1 667 | 1 667 | 1 667 |
| Louga | 2 844 | 2 844 | 2 844 |
| Tambacounda | 4 473 | 4 473 | 4 473 |
| Thiès | 4 009 | 4 009 | 4 009 |
| Saint Louis | 1 552 | 1 683 | 1 683 |
| Ziguinchor | 1 161 | 2 641 | 2 641 |
| Sénégal | 30 809 | 32 526 | 33 553 |

Source : Union des Chambres de Métiers du Sénégal, 2003

Des hypothèses de travail sur l'évolution du taux d'inscription relevé en 1992, permettent d'estimer le potentiel actuel de l'entrepreneuriat artisanal.

Tableau 8 : Actualisation par estimation du nombre d'entreprises artisanales

| Année 2002 | | |
|---------------------------|---|--|
| Entreprises Immatriculées | Hypothèses sur le taux d'immatriculation ¹² | Estimation ¹³ du nombre total d'entreprises artisanales |
| 33 553 | Hypothèse basse : taux d'inscription constant à 9,2% | 364 707 |
| | Hypothèse moyenne : taux d'inscription à 13,8% | 243 138 |
| | Hypothèse haute : taux d'inscription à 18,4% | 182 353 |

Source : Union des chambres de métiers, pour l'effectif de la première colonne et le taux de 9%.

Entre 1992 et 2002, différentes actions d'information et de mobilisation en direction des artisans ayant été entreprises par les

¹² Les trois hypothèses, basse, moyenne et haute, correspondent respectivement à une variation nulle, de 50%, puis de 100% du taux d'inscription constaté en 1992.

¹³ L'estimation est établie en divisant le nombre d'inscriptions constatées en 2002 par le taux d'inscription retenu en hypothèse.

chambres professionnelles elles-mêmes, les pouvoirs publics, les partenaires au développement et les organisations de la société civile, il est raisonnable de présumer une amélioration du taux d'immatriculation. Une augmentation de moitié de celui-ci, hypothèse intermédiaire dans le tableau ci-dessus, correspond à un effectif de 243 138 entreprises artisanales sur l'ensemble du territoire national. Sur la base de deux postes de travail par unité de production, le nombre d'emplois correspondant est de 486 275¹⁴.

Selon toute vraisemblance, près d'un demi-million d'actifs seraient directement occupés par des entreprises artisanales. En comparaison avec les 94 732 emplois recensés dans l'ensemble du secteur privé formel, l'artisanat apparaît comme une véritable bouée de sauvetage pour les populations urbaines. Cette position est confortée par la bonne distribution géographique des unités de production. Alors que dans le secteur privé formel, 89% des emplois sont concentrés dans la seule région de Dakar, dans l'artisanat, la capitale n'abrite que 29% des postes de travail, les autres régions se partageant plus de 70% des effectifs.

Le profil du sous-secteur et le rôle qu'il joue dans les terroirs, au plus près des populations, devraient incliner à lui adresser des incitations mieux ciblées. Certes les initiatives d'appui existent, mais elles s'organisent encore essentiellement autour de la formation et de l'encadrement. D'autres pistes plus hardies devraient être prospectées, notamment autour de l'accès aux marchés institutionnels. S'agissant en particulier des entreprises artisanales implantées dans les localités de l'intérieur du pays, il serait bienvenu de favoriser leur participation aux procédures d'appel d'offres ouvertes sur le territoire des collectivités locales où elles sont installées. Un tel soutien de proximité les aiderait à sécuriser un minimum de surface financière. L'encadrement est certes précieux, mais en tant que stratégie exclusive, il tarde à peser réellement sur les chiffres d'affaires. Il serait pertinent de le coupler avec certaines formes de discriminations

¹⁴ Les indications données par la Direction de l'Artisanat confirment grossièrement cet agrégat.

positives de proximité, seules en mesure de booster des opérateurs souvent de très petite taille.

Les exploitations agricoles (secteur informel rural)

Dans le monde rural, l'entreprise privée coïncide pour l'essentiel avec l'exploitation agricole. Même s'il a vu décliner fortement ses capacités à générer des revenus, ce compartiment du secteur privé local reste le premier cadre de fixation des actifs.

Sur l'ensemble du territoire national, le nombre d'exploitations agricoles de type traditionnel est évalué à 437 037 unités au terme du recensement de 1999. Cet effectif est réparti comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 9 : Distribution régionale des exploitations agricoles

| Localités | Exploitations agricoles |
|-------------|-------------------------|
| Dakar | 5 038 |
| Diourbel | 39 545 |
| Fatick | 51 135 |
| Kaolack | 66 766 |
| Kolda | 54 189 |
| Louga | 49 060 |
| Tambacounda | 40 927 |
| Thiès | 63 712 |
| Saint Louis | 66 665 |
| Ziguinchor | Non disponible |
| Sénégal | 437 037 |

Source : Direction de l'Agriculture, Ministère de l'Agriculture.

Malgré ses crises récurrentes et une baisse de productivité continue, l'agriculture sénégalaise porte encore des vocations fortes en matière d'aménagement du territoire. L'entreprise agricole est à la base d'un maillage assez équilibré du pays. A peine le bassin arachidier

marque-t-il un relatif avantage qui lui fait concentrer 26% des exploitations sur 14% du territoire national¹⁵.

Les données sur l'agriculture non pluviale viennent compléter ce tableau de l'entreprise agricole. Avec les déficits pluviométriques qui fragilisent l'agriculture traditionnelle, le maraîchage et l'arboriculture se développent dans certaines poches, permettant d'ailleurs à la région de Dakar de construire à sa périphérie une spécialisation qui en fait la seconde région horticole du pays, après Saint-Louis.

Tableau 10 : Distribution régionale des exploitations horticoles

| Localités | Exploitations agricoles |
|-------------|-------------------------|
| Dakar | 2 940 |
| Diourbel | 144 |
| Fatick | 354 |
| Kaolack | 227 |
| Kolda | 909 |
| Louga | 101 |
| Tambacounda | 490 |
| Thiès | 975 |
| Saint-Louis | 3 180 |
| Ziguinchor | Non disponible |
| Sénégal | 9 320 |

Source : Ministère de l'Agriculture, Recensement de l'horticulture péri-urbaine, 1999-2000.

En consolidant tous les types d'exploitation, le secteur privé agricole, rural et périurbain, concentre quelque 446 357 unités de production. L'emploi y est sans doute moins catégorisé et plus diffus que dans le secteur formel moderne. Il n'en reste pas moins vrai que des centaines de milliers d'exploitations constituent le cadre de travail et de vie de l'essentiel de la population sénégalaise. Le recensement agricole de 1999 fait état d'un effectif moyen par exploitation de 11,8 personnes. Le sous-secteur fait vivre, par conséquent, d'une façon ou d'une autre, une population de 5 157 036 personnes. Avec ses 7 978

¹⁵ L'ancienne zone de concentration de la culture de l'arachide s'étend sur les trois régions de Diourbel, Fatick et Kaolack.

unités, toutes exploitations confondues, la région de Dakar n'accapare que 2% environ de cette population.

Si sa bonne pénétration du territoire national fait du sous-secteur agricole le meilleur levier pour vaincre les disparités socio-économiques entre Dakar et les régions de l'intérieur, et asseoir un certain développement local, l'entreprise agricole rurale reste handicapée par des contraintes fortes. Exploitant des sols souvent usés, elle est par ailleurs dépendante d'une pluviométrie erratique et se caractérise par un accès insuffisant à des intrants de qualité. Sa faible absorption technologique, en particulier, est un facteur notable de faible productivité. Cet environnement de production est par ailleurs desservi par des problèmes de commercialisation qui ont de tout temps gêné le développement des cultures non pluviales et qui, pendant les deux dernières campagnes, ont sévèrement touché l'agriculture traditionnelle, à travers l'arachide.

Le désengagement de l'Etat, mis en œuvre à travers la suppression de certains types d'encadrement et la privatisation des grandes sociétés du secteur, est certes partie intégrante d'une politique globale d'ouverture de l'économie sénégalaise. Les responsabilités des pouvoirs publics restent entières, toutefois, s'agissant du relèvement du cadre de production, y compris la promotion d'une alternative d'envergure à l'agriculture pluviale.

Le secteur financier

Le secteur financier est considéré ici, à titre principal, sous l'angle de l'accompagnement qu'il a vocation à fournir dans le cadre de l'émergence et de la consolidation du secteur privé. Cette vocation a jusqu'ici suscité beaucoup de questionnements en ce qui concerne sa mise en application. L'accès au crédit est jugé difficile et insuffisant par la plupart des opérateurs, en particulier par les petites et moyennes entreprises qui constituent pourtant l'essentiel du tissu économique sénégalais. L'adage selon lequel on prête plus volontiers aux riches se vérifierait amplement, puisque les entreprises ayant une certaine envergure et une bonne qualité de signature accèdent aisément, non

seulement au crédit mais à du crédit de qualité en termes de coût et de durée d'amortissement.

Cette orientation du système bancaire traditionnel, faiblement propice au développement du secteur privé, dont la PME est le lieu d'incubation, a sans doute encouragé l'émergence et la consolidation au fil des années de structures de financement décentralisées. En termes de maillage du territoire et de pénétration du tissu économique, les SFD montrent un profil plus adéquat à la promotion d'un secteur privé local. L'évolution comparée des points de services des deux types de structures, comme donnée dans le tableau ci-dessous, est largement en faveur des SFD.

Tableau 11 : Nombre de points de services financiers

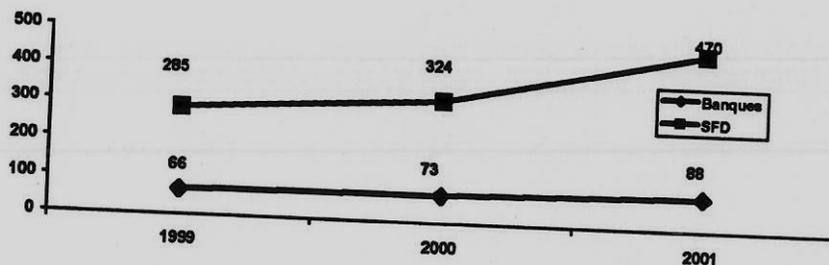
| | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------------------|------|------|------|
| Banques ¹⁶ | 66 | 73 | 88 |
| SFD | 285 | 324 | 470 |
| Ensemble | 351 | 397 | 558 |

Source : BCEAO, Monographie des SFD au Sénégal, 2001.

Le nombre de guichets ouverts sur le territoire national est cinq fois plus élevé pour les SFD que pour les banques traditionnelles. En termes relatifs, 84% des points de services financiers sont installés par les structures de financement décentralisées, contre seulement 16% pour les banques. Le financement de proximité est, par conséquent, porté par des SFD, dont la persévérance dans cette voie est remarquable, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique 7 : Evolution comparée du nombre de guichets de banque et de SFD

¹⁶ Selon les professionnels du secteur, le nombre de guichets de banque étaient de 92 en 2002 et serait d'une centaine aujourd'hui. Ils sont installés en grand nombre sur la frange côtière allant de Thiès à Matam, zone à forte tradition d'émigration. Ces agences semblent attirées par les opportunités existant localement, en matière de collecte de l'épargne des expatriés et de services de transfert.



L'activité financière proprement dite est naturellement à l'avantage des banques. En 2001, celles-ci ont enregistré pour 680,8 milliards de francs CFA de dépôts et alloué 655,5 milliards de francs CFA de crédits. La même année, les SFD ont enregistré 25,4 milliards de dépôts et octroyé 24,7 milliards de crédits. Si les montants en jeu sont très largement favorables au système financier traditionnel, le ratio crédits octroyés sur dépôts, qui indique empiriquement la propension à convertir les dépôts en moyens de financement pour les entreprises et les ménages, montre des SFD plus alertes. Les crédits représentent 97,2% des dépôts au niveau des SFD, contre 96,3% pour les banques.

L'approche dynamique montre par ailleurs une progression continue des parts relatives des SFD dans les dépôts comme dans les crédits, contre un fléchissement non moins continu de la position des banques. Les deux tableaux ci-dessous sont révélateurs de cette tendance.

Tableau 12 : Evolution des parts relatives des banques et des SFD dans les dépôts

| | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------|-------|-------|-------|
| Banques | 97,5% | 97,1% | 96,4% |
| SFD | 2,5% | 2,9% | 3,6% |

Source : BCEAO, Monographie des SFD au Sénégal, 2001.

Tableau 13 : Evolution des parts relatives des banques et des SFD dans les crédits

| | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------|------|-------|-------|
| Banques | 97% | 96,8% | 96,4% |
| SFD | 3% | 3,2% | 3,6% |

Source : BCEAO, Monographie des SFD au Sénégal, 2001.

Au total, au nombre des enseignements significatifs apparus ces dernières années dans l'environnement financier du Sénégal, on peut valablement compter l'émergence et le développement des structures de financement décentralisées. L'importance du phénomène des SFD se manifeste par l'attention grandissante que leur marquent les autorités monétaires sous-régionales, à travers notamment la mise en place d'une réglementation communautaire et d'un système de suivi normalisé.

Ce compartiment du système financier sénégalais, tout en disposant de moins de ressources que les banques classiques, montre une meilleure adaptation aux réalités de l'environnement économique local. Il apporte des moyens de financement à des opérateurs de taille petite ou moyenne, à des conditions supportables.

Nous touchons là au cœur de la problématique du financement de l'activité économique au Sénégal. Elle est marquée, ici plus qu'ailleurs, par la contradiction entre les notions de rendement et de sécurité. Il est communément reproché aux banques de s'attacher presque uniquement à des montages qui permettent de faire du profit sans prendre de risque ou d'en prendre le strict minimum. Les conditions d'attribution dont elles assortissent le crédit fissent par rendre celui-ci quasiment inaccessible à la plupart des investisseurs potentiels locaux.

Or, c'est à ce niveau précis que les SFD font preuve d'une créativité leur permettant de toucher des cibles que les banques jugeraient sans doute trop risquées pour bénéficier de leurs crédits. Les SFD privilégient des régimes de sûreté souples et supportables qu'elles allient à un suivi de proximité pour sécuriser les ressources mises à la disposition de leur clientèle. Et elles y parviennent dans l'ensemble, puisqu'en 2001, seulement 3,7% de leur portefeuille était réputé en souffrance, ce qui est nettement au-dessous de la norme de 5% admise en la matière.

V.3 Impact des expériences sur les indicateurs sociaux

Estimations de l'IDH au Sénégal : Il ressort des données disponibles que nous pouvons obtenir des estimation de l'IDH par région et au plan national pour les années 1997 à 2000.

Indicateur de l'IDH
2000

| Indicateur du DH 2000 | Minimum | Maximum | Sénégal | Afrique Sub Saharienne | PVD |
|-------------------------------|---------|---------|---------|------------------------|-------|
| A Espérance de vie | 25 | 85 | 54,2 | 48,9 | 51,9 |
| B Alphabétisation des adultes | 0% | 100% | 37,00% | 58,5 | 50,7 |
| C Taux de scolarisation | 0% | 100% | 38,1% | 42 | 37 |
| D PIB réel par habitant | 100 | 40000 | 1465 | 1607 | 1064 |
| E IDH | | | 0,436 | 0,464 | 0,435 |

| | DAKAR | ZIGUINDIOURB CHOR EL | SAINT LOUISA | TAMB K | KAOLAC K | THIE S | LOUG A | FATIC K | KOL DA |
|---|-------|-------------------------|--------------|--------|----------|--------|--------|---------|--------|
| A | 61,5 | 54,2 | 51,5 | 54,2 | 51,5 | 52,5 | 54,2 | 53,5 | 51,5 |
| B | 64% | 52% | 21% | 30% | 23% | 29% | 37% | 22% | 28% |
| C | 95% | 93% | 30% | 65% | 59% | 43% | 61% | 45% | 48% |
| D | 2122 | 1678 | 1328 | 1974 | 1814 | 1444 | 2151 | 1989 | 1553 |
| E | 0,620 | 0,539 | 0,371 | 0,466 | 0,425 | 0,414 | 0,483 | 0,424 | 0,414 |

Indicateur du DH
1999

| Indicateur du DH 1999 | Minimum | Maximum | Sénégal | Afrique Sub Saharienne | PVD |
|-------------------------------|---------|---------|---------|------------------------|-------|
| A Espérance de vie | 25 | 85 | 52,7 | 48,9 | 51,9 |
| B Alphabétisation des adultes | 0% | 100% | 36,50% | 58,5 | 50,7 |
| C Taux de scolarisation | 0% | 100% | 37,4% | 42 | 37 |
| D PIB réel par habitant | 100 | 40000 | 1424 | 1607 | 1064 |
| E IDH | | | 0,424 | 0,464 | 0,435 |

| | DAKAR | ZIGUINDIOURB NCHO BEL | SAINT LOUISA | TAMB K | KAOLA CK | THIE S | LOUG A | FATIC K | KOL DA |
|--|-------|--------------------------|--------------|--------|----------|--------|--------|---------|--------|
|--|-------|--------------------------|--------------|--------|----------|--------|--------|---------|--------|

| | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| A | 61 | 53,7 | 51 | 53,7 | 51 | 52 | 53,7 | 53 | 51 | 51 |
| B | 62% | 51% | 21% | 29% | 23% | 29% | 37% | 22% | 27% | 23% |
| C | 94% | 91% | 29% | 64% | 58% | 42% | 60% | 45% | 47% | 55% |
| D | 2062 | 1631 | 1291 | 1919 | 1763 | 1403 | 2091 | 1932 | 1509 | 1598 |
| E | 0,612 | 0,531 | 0,365 | 0,460 | 0,419 | 0,408 | 0,476 | 0,418 | 0,408 | 0,411 |

**Indicateur du DH
1998**

| | Indicateur du DH 1998 | Minimu m | Maxim um | Sénégal al | Afrique Sub Saharienne | PVD |
|---|-----------------------------|----------|----------|------------|------------------------|-------|
| A | Espérance de vie | 25 | 85 | 53,2 | 48,9 | 51,9 |
| B | Alphabétisation des adultes | 0% | 100% | 35,70 % | 58,5 | 50,7 |
| C | Taux de scolarisation | 0% | 100% | 37% | 42 | 37 |
| D | PIB réel par habitant | 100 | 40000 | 1345 | 1607 | 1064 |
| E | IDH | | | 0,422 | 0,464 | 0,435 |

| DKR | SAI | | | | | | | | | |
|-----|-------------|-----------|-----------|--------|----------|--------|--------|---------|--------|------|
| | ZIGUINC HOR | DIOUR BEL | NT LOU IS | TAM BA | KAOLA CK | THI ES | LOU GA | FATI CK | KOL DA | |
| A | 60,5 | 53,2 | 50,5 | 53,2 | 50,5 | 51,5 | 53,2 | 52,5 | 50,5 | 50,5 |
| B | 61% | 51% | 20% | 29% | 22% | 28% | 36% | 21% | 27% | 23% |
| C | 92% | 90% | 29% | 63% | 57% | 41% | 59% | 44% | 46% | 54% |

| | | | | | | | | | | |
|---|------|-------|-------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| D | | | | 181 | | | 197 | | | |
| E | 1948 | 1540 | 1219 | 2 | 1665 | 1325 | 4 | 1825 | 1425 | 1509 |
| | 0,60 | 0,521 | 0,358 | 0,45 | 0,41 | 0,400 | 0,46 | 0,410 | 0,400 | 0,403 |
| | 1 | | | 2 | 1 | | 8 | | | |

**Indicateur du DH
1997**

| | Indicateur du DH 1997 | Minimu m | Maximu m | Sénégal | Afrique Sub Saharienne | PVD |
|---|-----------------------------|----------|----------|---------|------------------------|-------|
| A | Espérance de vie | 25 | 85 | 52,7 | 48,9 | 51,9 |
| B | Alphabétisation des adultes | 0% | 100% | 35,50% | 58,5 | 50,7 |
| C | Taux de scolarisation | 0% | 100% | 36% | 42 | 37 |
| D | PIB réel par habitant | 100 | 40000 | 1307 | 1607 | 1064 |
| E | IDH | | | 0,416 | 0,464 | 0,435 |

| | DAKAR | ZIGUINC HOR | DIOUR BEL | SAINT LOUIS | TAM BA | KAOLA CK | THIELOU S GA | FATI CK | KOL DA | |
|---|--------|-------------|-----------|-------------|--------|----------|--------------|---------|--------|--------|
| A | 60 | 52,7 | 50 | 52,7 | 50 | 51 | 52,7 | 52 | 50 | 50 |
| B | 60,4 % | 49,7% | 20,0% | 28,2% | 22,0 % | 27,9% | 35,5 % | 20,8 % | 26,2 % | 22,1 % |
| C | 91% | 88% | 28% | 62% | 56% | 40% | 58% | 43% | 46% | 53% |
| D | 1893 | 1334 | 1202 | 1298 | 1201 | 1215 | 1325 | 1208 | 1209 | 1185 |

| | | | | | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| E | 0,593 | 0,507 | 0,353 | 0,428 | 0,388 | 0,390 | 0,44 | 0,383 | 0,386 | 0,385 |
| | | | | | | | 0 | | | |

Indicateur du DH
1997-2001

| IDH | DAK AR | ZIGUIN | DIOUR BEL | SAINT LOUISA | TAMB ACK | KAOL | THI ES | LOU GA | FATI CK | KOL DA | SENE GAL |
|------|--------|--------|-----------|--------------|----------|-------|--------|--------|---------|--------|----------|
| 1997 | 0,593 | 0,507 | 0,353 | 0,428 | 0,388 | 0,390 | 0,44 | 0,38 | | 0,38 | 0,416 |
| 1998 | 0,601 | 0,521 | 0,358 | 0,452 | 0,411 | 0,400 | 0,46 | 0,41 | | 0,40 | 0,422 |
| 1999 | 0,612 | 0,531 | 0,365 | 0,460 | 0,419 | 0,408 | 0,47 | 0,41 | | 0,41 | 0,424 |
| 2000 | 0,620 | 0,539 | 0,371 | 0,466 | 0,425 | 0,414 | 0,48 | 0,42 | 0,414 | 0,41 | 0,436 |
| 2001 | 0,590 | 0,551 | 0,393 | 0,484 | 0,445 | 0,421 | 0,50 | 0,45 | 0,433 | 0,45 | 0,479 |

Malgré une progression constante de son IDH, le Sénégal continue d'enregistrer un écart négatif entre le rang de son PIB et celui de son IDH. Sa situation par rapport au reste du monde se dégrade. Il lui faut donc nécessairement se repositionner et mettre en adéquation sa productivité, la durabilité, l'équité et la maîtrise de son destin.

Au demeurant et d'un autre point de vue, l'Indice du Développement Humain révèle le niveau d'intégration du progrès économique et du développement humain ou social. Il constitue une incitation pour les

décideurs à orienter et consacrer leurs efforts sur les deux fronts grâce à une meilleure allocation des ressources.

Le Sénégal connaît une croissance qui tarde à se refléter sur le capital humain.

En effet, alors que des études empiriques ont prouvé que le capital humain peut accélérer la croissance, de manière à ce qu'elle soit plus équitable (grâce à l'éducation et à la santé), au Sénégal, le capital humain ne participe pas à sa juste valeur à l'obtention d'une croissance soutenue. Les fruits de la croissance sont faibles et inégalement répartis. Des disparités existent entre le monde rural et urbain, entre le secteur public et privé, entre les femmes et les hommes, entre les générations, entre les différents quartiers des villes, entre les secteurs productif et non productif.

Il faudrait revoir les circuits de production et de distribution des richesses et des revenus, et passer en revue les politiques sociales du Sénégal. En fait, tout porte à croire que les décideurs politiques n'ont pas pris les dispositions suffisantes pour satisfaire les priorités sociales.

L'Indice de Développement Humain permet de rendre compte de disparités régionales.

Il ressort des données précédentes que seules les régions de Dakar (avec un IDH de 0,620) et Ziguinchor (avec un IDH de 0,539) se situent au-dessus de la moyenne nationale (0,436). Viennent ensuite les régions de Saint-Louis (0,466), Thiès (0,425), Tambacounda (0,425), Louga (0,424), Kolda (0,417), Kaolack (0,414), Fatick (0,414) et enfin Diourbel (0,371).

| IDH | DAK AR | ZIGUIN | DIOUR BEL | SAINT LOUISA | TAMB ACK | KAOL | THI ES | LOU GA | FATI CK | KOL DA | SENE GAL |
|-----|--------|--------|-----------|--------------|----------|------|--------|--------|---------|--------|----------|
|-----|--------|--------|-----------|--------------|----------|------|--------|--------|---------|--------|----------|

| | | | | | | | | | | | | |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|------|--|-------|
| 1997 | 0,593 | 0,507 | 0,353 | 0,428 | 0,388 | 0,390 | 0,44 | 0,38 | | 0,38 | | 0,416 |
| 1998 | 0,601 | 0,521 | 0,358 | 0,452 | 0,411 | 0,400 | 0,46 | 0,41 | | 0,40 | | 0,422 |
| 1999 | 0,612 | 0,531 | 0,365 | 0,460 | 0,419 | 0,408 | 0,47 | 0,41 | | 0,41 | | 0,424 |
| 2000 | 0,620 | 0,539 | 0,371 | 0,466 | 0,425 | 0,414 | 0,48 | 0,42 | 0,414 | 0,41 | | 0,436 |
| 2001 | 0,590 | 0,551 | 0,393 | 0,484 | 0,445 | 0,421 | 0,50 | 0,45 | 0,433 | 0,45 | | 0,479 |

Les autres indicateurs associés à l'IDH

Pour ces indicateurs, nous estimons que le niveau de finesse demandé, la délicatesse des thèmes ainsi que les politiques de correction mises en œuvre sont de nature à fortement perturber la structure qui était celle de 1996. C'est pourquoi nous restons sur cette année en attendant que les investigations envisagées aboutissent.

L'indicateur sexospécifique du développement humain (ISDH) est un IDH corrigé qui tient compte des inégalités sociologiques entre les sexes. C'est un indice du développement humain ajusté ou révisé à la baisse en fonction des inégalités entre femmes et hommes dans les domaines de la santé, de l'éducation et des revenus. Avec cet indicateur, le Sénégal se classe au 128^e rang sur 174. Il gagne 17 places par rapport à l'IDH classique.

Il ressort du graphique ci-dessus représentant l'écart entre l'IDH & l'ISDH, qu'avec des valeurs plus élevées, Kaolack, Dakar, Ziguinchor, et Kolda discriminent selon le sexe, plus que les autres régions.

L'indicateur de la pauvreté humaine (IPH) s'attache aux déficits rencontrés dans trois domaines essentiels de l'existence humaine qui sont eux même déjà pris en compte dans l'IDH. Il traite ainsi de la longévité réduite, du manque de formation et du non accès aux ressources.

Au Sénégal, cet indicateur de pauvreté humaine présente un classement quasi-identique au classement de l'IDH. En effet, seules deux régions, Dakar (32,2%) et Kaolack (48,58%) sont encore au-dessous de la moyenne nationale estimée à 50%.

L'indice de participation des femmes (IPF) rend compte des inégalités sociologiques entre les sexes en termes de représentation et de pouvoir de décision dans certains domaines clef de la sphère économique et politique.

Avec un index de 0,109 au parlement, un index de 0,1135 pour les fonctions et professions libérales et un index revenu de 1,3556 les femmes ont encore un accès faible aux sphères de décision.

Il n'y avait ni femme maire ni de femme chef de village en 1994. Paradoxalement, bien qu'elles soient faiblement représentées au niveau des instances décisionnelles, les femmes occupent 52 % de la population totale, 70 % de l'électorat et leur part du revenu dans le travail est estimé à 35,7%.

L'indicateur des pénuries de capacité (IPC) mesure la faculté des individus à se nourrir convenablement, à être à l'abri des maladies et à bénéficier d'une instruction de base. Elle est une simple moyenne arithmétique de 3 indicateurs de manque ou déficit en matière de développement humain durable (DHD).

L'indicateur de pénurie des capacités présente une moyenne nationale¹⁷ de 50,7%. Les régions de Dakar (24,73%) et Kaolack (49,73%) se situent au-dessus de la moyenne nationale, tandis que les quatre dernières régions les plus touchées par la pénurie sont Kolda (62,03%) Tambacounda (60,77%), Saint-Louis (58,57%) et Diourbel (57,53%).

L'indicateur de pauvreté monétaire (IPM) est calculé en fonction du pourcentage d'individus qui ne peuvent pas se procurer la somme de 392 francs CFA/jour. Seule la région de Dakar est caractéristique de cet état de fait car elle se situe au-dessous de la moyenne nationale.

¹⁷ Il convient de noter que plus l'indicateur est élevé, plus cela traduit la pénurie des capacités.

L'indicateur de pauvreté alimentaire (IPA) ou seuil de pauvreté alimentaire est calculé en fonction de la dépense mensuelle nécessaire, en francs CFA, pour se procurer la ration alimentaire minimum (2 400 calories). Ce seuil est évalué en milieu urbain à 4 334 francs CFA et en milieu rural à 2 651 francs CFA.

Le niveau des disparités dans le développement et la faiblesse des indicateurs sociaux dans les régions conduisent à conclure à un échec de tentatives de développement local menées depuis l'indépendance. Cependant, ce jugement doit être tempéré par le fait que des réformes majeures telles que la régionalisation n'ont pas donné la pleine mesure de leur effet. Certaines corrections, notamment dans le domaine financier, et la mise en place de tous les organes (les Agences régionales de développement) donneront une impulsion nouvelle qui laisse augurer une amélioration des situations socio-économiques locales. Déjà, certaines initiatives particulièrement réussies des acteurs à la base prouvent que l'aspect institutionnel est incapable à lui seul de prendre en charge toute la complexité du développement local. A défaut de disposer de ressources financières et matérielles suffisantes, les acteurs de la société civile, par leur action et l'utilisation des réseaux relationnels, peuvent changer des pans entiers de la vie des populations.

Chapitre VI. Expériences en matière de gestion participative et d'implication de la société civile dans le développement local

Certaines modalités d'implication des populations dans le développement concernent les instruments de gestion. Il en est ainsi du budget participatif dont l'exemple le plus connu, celui de Porto Alegre, a inspiré certaines communes africaines. Le spectre des acteurs locaux ne se limite pas seulement aux instruments, il va au-delà et embrasse dans certains cas des interventions sur le champs de la gestion politique et économique de la cité.

VI.1. Exemples d'utilisation des budgets participatifs dans la gestion du développement local (Porto alegre, Ndiarème Limamoulaye, Timbo madina)

Pendant les élections locales de mai 2002, la nécessité d'une gestion participative des collectivités locales au Sénégal a été agitée par beaucoup de candidats. Ces candidats s'engagent en fait à rompre avec la gestion personnalisée, patrimoniale et partisane des collectivités locales qui prévaut au Sénégal. En effet le maire, élu par le Conseil Municipal, détient généralement au Sénégal un pouvoir exorbitant qui lui permet souvent de mettre le Conseil Municipal hors circuit pour des décisions majeures. Les populations ne sont associées à aucun niveau de la gestion municipale. Des pans importants du budget communal sont gérés de manière discrétionnaire par le maire (secours aux indigents, subventions aux lieu de culte, soutien aux associations sportives et culturelles, etc.). L'opacité financière est érigée comme règle de comptabilité publique. C'est pourquoi il est intéressant de passer en revue l'expérience la plus connue de gestion participative à travers le budget participatif de Porto alegre au Brésil (Amérique du Sud). En Afrique aussi existent quelques expériences de gestion participative, certes moins performantes que celle de Porto Alegre, mais porteuse d'espoir. Ce sont notamment l'expérience en cours à Ndiarème Limamou Laye (Guédiawaye, Sénégal) et à Timbo Madina (République de Guinée).

LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

gestion participative découle de la démocratie participative qui est fondée en droit car la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 indique dans son article 21 : « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». C'est cette dimension de participation directe que le démocratie participative valorise. La démocratie participative, ce n'est pas seulement de la communication ou de la consultation, c'est fondamentalement un nouvel espace politique où les citoyens accèdent aux informations et aux

expertises, déterminent les priorités, construisent les propositions, partagent avec les élus les décisions et contrôlent leur exécution.

Elle est une entreprise qui nécessite de la part des élus une volonté politique forte puisqu'il s'agit de partager une partie du pouvoir de décision avec les populations, les représentants du monde associatif et le secteur privé.

Par cette démarche, les délibérations sur les affaires locales ne sont plus l'affaire exclusive des assemblées délibérantes des collectivités locales qui reconnaissent d'autres acteurs pouvant intervenir légitimement dans l'espace public local comme les organisations « de base, formelles ou informelles, sont une forme de représentation de la population. Elles agissent dans l'intérêt de celle-ci, en font émerger une parole collective, et ont à rendre des comptes à la communauté tout entière. Les autorités locales de leur côté, issues d'une élection démocratique, constituent une autre forme de représentation de la population. » (Charte africaine du Partenariat entre Habitants et Collectivités locales, Mai 2000, Windhoek)

La gestion participative comporte 3 dimensions incontournables qui s'imbriquent :

L'information des populations par des canaux adaptés (affichage des arrêtés et des délibérations, journaux et autres médias, participation aux sessions du conseil municipal etc.).

La consultation des populations pour recueillir leurs préoccupations

La concertation avec les populations : tout au long de l'élaboration des politiques publiques ou projets des citoyens interviennent et apportent leur expertise, leur créativité, leur volonté d'être des acteurs des évolutions de leur collectivité locale.

Il s'agit de faire émerger un véritable partenariat entre les acteurs intervenant au niveau local. Seules des règles du jeu clairement établies garantiront la place de chacun, et éviteront les déceptions et les démotivations des citoyens.

LE PARTENARIAT

Aucun acteur (public ou privé) pris isolément dans l'espace local ne peut à lui seul assurer un développement local durable ce qui pose en filigrane la mise en commun des forces, une forte mobilisation sociale et une synergie entre les acteurs dans le cadre d'un partenariat pour la coproduction de biens publics.

Le partenariat suppose :

- 1- sa formalisation car il nécessite un cadre de dialogue officiel. Les règles du jeu doivent être coproduites par les partenaires
- 2- Un processus participatif d'élaboration des décisions et de gestion des projets.
- 3- L'élaboration de budgets participatifs qui est un outil d'apprentissage de la citoyenneté et d'une participation active. Mais c'est le suivi des budgets qui crée les conditions de la confiance
- 4- La transparence de l'information
- 5- Les partenaires, en prenant des décisions en commun, s'obligent à se rendre des comptes, les uns aux autres et au public.

Le budget participatif à Porto Alegre ou l'expérience d'une gouvernance démocratique :

Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec 1,5 million d'habitants, est devenue un exemple incontournable pour ceux qui s'intéressent aux modes de gestion urbaine, de participation et de démocratie locale. En novembre 1999¹⁸, une centaine de gouvernements locaux (d'Europe, d'Afrique et des Amériques) ont envoyé des représentants au séminaire sur la démocratie participative organisé par la ville. Les grands bailleurs de fonds, tels la Banque internationale de développement, l'Institut de formation de la Banque mondiale et le programme de Gestion urbaine des Nations unies pour l'Amérique latine étaient présents. Une charte a été élaborée, rappelant le rôle des villes et des municipalités pour le "perfectionnement politique" des pays ainsi que l'importance d'une "intégration réelle entre les peuples du monde entier". En même temps, l'autonomie des gouvernements locaux a été soulignée. A cette occasion, l'expérience du budget participatif fut consacrée comme un instrument de gestion publique à employer pleinement. Des centaines de villes d'Amérique Latine et d'Europe essaient de mettre en place une expérience de Budget Participatif (Saint Denis en France, Cordoue en Espagne, Montevideo en Uruguay). L'Afrique n'est pas en reste car lors de la rencontre d'Africités 03 (du 02 au Décembre 2003 à Yaoundé), des maires du Cameroun et du Sénégal ont signé une convention d'échanges d'expériences sur les Budgets participatifs avec leurs collègues d'Amérique Latine présents à cette rencontre.

Les origines du budget participatif : En 1988, un front de gauche mené par le Parti des Travailleurs (PT), s'est présenté aux élections municipales, sur un programme qui se résumait dans ces trois mots :

¹⁸ L'auteur de ce texte présent à ce séminaire a livré une communication « associativité et participation citoyenne au Sénégal »

"Démocratiser radicalement la démocratie". Ce parti avait fait l'analyse que la démocratie représentative traversait une grave crise, marquée par la défiance des citoyens par rapport au politique. Face aux défis urbains engendrés par le libéralisme, se traduisant par un accroissement de la pauvreté pour la majorité de la population, il était de la première urgence d'inventer de nouveaux processus démocratiques en articulation avec la démocratie représentative, surtout un moyen de mobiliser les populations pour qu'elles construisent leur destin. Avec la victoire du PT, les communautés de base se mobilisèrent immédiatement, réclamant le respect des promesses de la campagne et en particulier des investissements pour les quartiers les plus pauvres de la ville. C'est de là qu'émergea l'idée de Budget participatif, concept qui se peaufina les années suivantes, au fur et à mesure que la commune inventait de nouveaux mécanismes.

Le Budget participatif est une façon de démocratiser les décisions sur l'affectation des recettes publiques, au-delà de l'expérience traditionnelle de la démocratie représentative où tout le pouvoir de décision est contrôlé exclusivement par les élus. Il crée des canaux de participation directe pour la population dans lesquels le vote est individuel et les personnes ont le droit d'exprimer des priorités, de hiérarchiser les services et les travaux qu'ils considèrent comme les plus importants et les plus significatifs.

Les objectifs du budget participatif sont nombreux :

- Réduire le décalage structurel entre représentants et représentés ;
- Lutter contre la tendance extrême de l'appropriation de l'Etat par les classes dominantes ;
- Créer un instrument de lutte contre " l'Etat minimal ", c'est à dire le désengagement de l'état des services sociaux ;
- Favoriser l'émergence de forces autonomes capable de contrôler la municipalité dans sa gestion ;
- Valoriser les capacités de gestion de simples citoyens.

Les protagonistes du BP : Il y a 05 sphères identifiées et structurées (le pouvoir municipal, la société civile, les structures, les commissions thématiques et le congrès de la ville).

1-Le pouvoir municipal avec l'exécutif municipal et le législatif municipal

a- L'exécutif municipal: le maire et le vice maire sont élus au suffrage universel direct. Le maire compose lui-même l'exécutif en nommant des directeurs services municipaux. Depuis 1989, ces élus appartiennent au PT. Le maire qui est rarement majoritaire, doit négocier des majorités et mobiliser les populations pour faire passer sa politique. Le PT avait 4 élus sur 32 en 1988, 9 en 1992 et 14 en 2002. Cela favorise une culture politique de la négociation. Le maire n'est pas rééligible, ce qui conduit en général à des fréquents changements de la tendance politique des maires qui tous appartiennent au PT.

b- Le législatif municipal : une assemblée municipale élue au scrutin proportionnel direct qui a le pouvoir d'amender et d'approuver (ou pas) le budget proposé par l'exécutif.

2-La société civile : elle est constituée des habitants, des associations qui restent institutionnellement indépendantes de l'exécutif et de la pyramide participative.

3- Les structures participatives situées à la charnière entre l'exécutif et la société civile, elles sont organisées selon une dynamique territoriale qui comprend 3 échelons : le micro local, les secteurs et le Conseil du Budget participatif.

4-Les commissions thématiques. s'occupent des problèmes transversaux à l'échelle municipale.

5-Le Congrès de la ville qui s'occupe de la planification urbaine pluriannuelle.

L'on distingue quatre niveaux d'organisation des budgets participatifs (la base territoriale, Les commissions thématiques (CT) transversales, Le Conseil du Budget Participatif (COP), Le Congrès de la ville)

1-La base territoriale

La ville est organisée en 16 arrondissements, chacun divisé en dizaines de micro secteurs (dont la délimitation est fruit d'une négociation entre la ville et la population organisée) qui permettent de rapprocher la participation des populations. A ce niveau se formulent les demandes. Lors des Assemblées générales, les populations procèdent à l'élection

de leurs délégués à raison de 01 délégués pour 10 personnes présentes à l'assemblée générale. Ces délégués constituent le Forum des délégués de l'arrondissement où se mènent des négociations entre micro secteurs afin d'aboutir à des compromis pour présenter les priorités de l'arrondissement. Ainsi l'arrondissement et les micro secteurs se révèlent être des lieux d'apprentissage de la démocratie et de la solidarité.

2-Les commissions thématiques (CT) transversales

Elles sont 05 : Transport et circulation - Santé et assistance sociale - Éducation, loisirs et culture - Développement économique et réforme des impôts - Organisation de la ville et développement urbain. Elles organisent des plénières thématiques de l'échelle micro (micro secteur, arrondissement) à l'échelle de toute la ville.

L'introduction des commissions thématiques, a pour objectif d'ouvrir la participation à d'autres acteurs dont l'activité ne s'inscrit pas forcément dans une base territoriale (étudiants, mouvements culturels, écologistes, syndicats, le secteur privé etc.). L'autre objectif est d'ouvrir la discussion à des questions qui transcendent les problèmes locaux, c'est-à-dire la planification stratégique de la ville et des politiques publiques. De cette manière, les populations peuvent décider conjointement avec la municipalité non seulement des investissements dans les 16 arrondissements mais aussi des travaux stratégiques pour la ville et des coûts des services.

3-Le Conseil du Budget Participatif (COP)

Le COP compte 42 membres titulaires et 42 suppléant (e) s, représentant les arrondissements les commissions thématiques. Le syndicat des employés municipaux et l'Union des Associations de Porto Alegre désignent respectivement 01 représentants et 01 suppléant. L'exécutif est représenté par le cabinet de la planification et la coordination des relations avec la communauté qui ont chacun 01 représentant. Ils ont le droit de parole mais ne participent pas au vote. Les délégués sont élus pour 1 an, ils ne peuvent pas être titulaires d'une charge ou d'un mandat institutionnel, électif, administratif, ni cumuler les mandats au sein du dispositif participatif et sont révocables par leurs mandants à tout moment. Il prend en charge la formulation puis la transmission des habitants pour leur intégration. Il se réunit 4 fois par mois pour superviser le processus de participation durant l'année, déterminer les règles de fonctionnement, avaliser les budget des projets

annuels et pluriannuels qui seront soumis à l'Assemblée municipale, évaluer le budget de l'année antérieure.

Ce Conseil, de concert avec l'Exécutif, met en ordre et systématise, sans aucune compétence pour les modifier, les décisions issues de la base pour élaborer la loi budgétaire qui est présentée au Conseil municipal à la fin de l'année.

4-Le Congrès de la ville

A travers cette structure, il s'agit de se doter d'une vision globale et pluriannuelle de la ville, la ville comme produit social, environnemental etc. Cette structure permet de sortir du saucissonnage des problèmes (local, thème etc.) pour prendre la ville comme un tout englobant et dynamique. Ce congrès auquel participent les organisations populaires, les agents municipaux élabore la planification urbaine sur 05 ans, c'est-à-dire qu'il se projette dans l'avenir pour un développement cohérent. Le Plan directeur de développement urbain et environnemental (PDDUA) représente l'expérimentation d'une méthode de travail participative, dont l'objectif est de construire, collectivement, une nouvelle vision de l'ordonnancement de la ville.

L'élaboration du budget est un processus continu pendant toute l'année, le maire et ses services sont tenus d'y participer et d'apporter tous les éléments d'informations essentielles ou pour répondre aux interpellations des populations.

1er cycle (2mois)

L'exécutif rend des comptes sur le budget de l'année antérieure et présente celui de l'année en cours. Une partie des délégués sont élus au cours de cette session. Les réunions sont co-organisées par la Mairie et les Forums participatifs.

Le 2ème cycle (3 mois)

Autogéré par la structure participative, il est constitué par les réunions de quartier : les vœux des habitants s'y expriment, les priorités sont hiérarchisées et elles constituent le noyau dur correspondant à un " contrat social " minimum.

Le 3ème cycle (2 mois)

L'exécutif présente ses prévisions budgétaires et propose les critères pour la répartition des investissements et l'élection des représentants au Conseil du Budget Participatif.

Le 4ème cycle (3 mois)

Sur la base des priorités établies par les forums des habitants et des demandes avancées par les administrations le cabinet de la planification de la Mairie et le Conseil du budget Participatif, engagent un débat soutenu dans le cadre de séances publiques pour définir le projet de budget qui sera transmis au Maire qui le présente à l'Assemblée municipale.

Le 5ème cycle (2 mois)

Le Conseil du budget participatif et les organes municipaux discutent et élaborent le plan d'investissement de l'année suivante, les habitants accompagnent le vote du budget à l'assemblée législative municipale.

Les 3 premiers cycles concernent en priorité le micro local et le sectoriel thématique à partir d'une implication très large et non limitative des habitants

Les 2 derniers cycles concernent le processus de délibération et de décision à partir d'une représentation équilibrée des différentes sphères de la vie publique.

Les paramètres de choix du budget : Dans le budget participatif plusieurs logiques cohabitent pour donner une certaine cohérence politique, économique, sociale et technique au processus participatif.

La logique majoritaire démocratique :

Elle est fondée sur la participation des habitants selon le principe du nombre réel (1 délégué pour 10 jusqu'à 100, 1 pour 14 jusqu'à 200 et ainsi de suite de façon décroissante)

Des critères de hiérarchisation : les priorités des habitants, les carences en services et équipements de base, les caractéristiques sociales et économiques de la population.

Chaque secteur doit sélectionner 4 priorités parmi les 13 domaines possibles de l'intervention publique municipale.

La logique justice redistributive

Elle prend en compte les carences en services et infrastructures qui affectent chaque secteur, une pondération des secteurs qui vise à limiter les déséquilibres démographiques, un calcul qui permet l'affectation budgétaire à partir des ressources disponibles. Ici il s'agit de

faire jouer la solidarité au profit des plus démunis ce qui permet, dans une certaine mesure, de casser le nombrilisme de quartier.

La logique technique

A partir d'études de faisabilité des projets demandés, dont les critères peuvent être discutés par le Conseil du Budget Participatif, elles visent à limiter des demandes non viables, notamment au plan juridique et technique, et inversement celui du pouvoir technocratique de l'administration, qui doit rendre des compte sur ses options et ses critères à l'état fédérale et aux juridictions

QUELQUES ENSEIGNEMENTS DU BUDGET PARTICIPATIF : Le budget participatif démontre que l'Etat ou la mairie sont contrôlables par la société civile, et qu'une véritable démocratie sans dérive clientéliste ou bureaucratique est possible. Cette option politique a été mise en œuvre grâce à une méthodologie rigoureuse a eu en des effets très importants. L'aspect le plus positif du Budget participatif c'est la participation de la population, sa prise de conscience politique, ainsi que la formation d'une nouvelle citoyenneté qui ne consiste pas seulement à voter, de quatre ans en quatre ans, mais cherche à discuter l'utilisation des deniers publics au quotidien. Cette participation directe crée aussi une relation du citoyen avec les fonctionnaires de l'administration, exigeant d'eux d'autres rythmes et d'autres relations avec la population.

Il a permis d'augmenter certains impôts avec le consentement des populations qui comprennent l'utilité des impôts, ils ne sont plus détournés, ils sont destinés à répondre à leurs besoins

Le contrôle budgétaire par la population, permet, d'une part, la disparition ou l'atténuation du clientélisme et de la corruption. et d'autre part, une meilleure efficacité des services de la mairie.

L'inégalité urbaine s'est considérablement réduite, car les mécanismes de choix discutés avec la population, ainsi que les options politiques des élus ont priorisé les interventions sur les quartiers auparavant délaissés. De plus, lors des arbitrages pour le budget, la population a l'occasion de prendre conscience des besoins des plus pauvres et est obligée dans ses délibérations d'intégrer les paramètres de justice redistributive.

Le budget participatif contribue à la démocratisation des organisations de base et à leur "capacitation organisationnelle", car il est "une incitation directe et convaincante à la démocratisation des associations de quartier, qui sont obligées d'élargir la discussion interne, de tenir des élections et de mobiliser des habitants pour obtenir des travaux" (Rebecca Abers Annales de la Recherche Urbaine n°80/81).

Les communautés connaissent, comprennent et interviennent dans la gestion de leur ville. Par la discussion avec leurs voisins, les habitants du quartier apprennent à établir des priorités.

Voyant leur arbitrage et leurs décisions respectés, voyant le rôle qu'ils sont appelés à jouer dans la gestion de la cité, les habitants reprennent confiance en eux.

CONCLUSION

A Porto Alegre, les habitants développent une véritable conscience citoyenne en comprenant les causes de leur pauvreté et les limites de l'action communale. En effet, lorsque les populations demandent au maire d'intervenir pour les aider à trouver des solutions par rapport à leur pauvreté, le maire explique ce qui est de son ressort, ce qui ne l'est pas, mais leur dit comment ils peuvent lutter par rapport aux conséquences du libéralisme relayé par l'Etat. La conscience citoyenne ne peut se développer qu'en tenant compte de l'articulation des échelles de territoires donc de gouvernance (du micro au macro).

Mais le Budget participatif n'est pas un modèle qui peut être transposé mécaniquement d'un endroit à l'autre. Chaque ville a son histoire, ses mouvements sociaux, ses degrés divers de participation politique. Ce n'est pas une recette achevée qui s'appliquerait ici ou là. Ce qui importe c'est la méthode, l'idée fondamentale de l'action directe, de la non délégation du pouvoir, c'est-à-dire de la démocratie participative, de la transparence dans la gestion budgétaire. Celle-ci peut correspondre à n'importe quelle réalité, pour autant qu'on partage l'objectif politique de démocratiser le pouvoir, de décentraliser les décisions et de gérer de manière transparente les deniers publics. Les communes du Sénégal peuvent très bien s'inspirer de cette expérience car les similitudes entre le Sénégal et le Brésil en matière de dynamisme du mouvement associatif sont nombreuses. Porto Alegre a ouvert une piste intéressante dans le domaine de la gouvernance locale démocratique.

NDIAREME LIMAMOU LAYE : Une expérience sénégalaise s'inspirant de certains principes du budget participatif

Depuis Mai 2002, les communes de Guédiawaye ont connu de nouvelles équipes municipales dont certaines ont eu comme programme de campagne électorale le budget participatif de Porto Alegre. C'est cette opportunité que le Centre de Recherches Populaires pour l'Action Citoyenne -CERPAC- (qui est un des promoteurs de cette expérience au

Sénégal) a saisi pour proposer à la mairie de Ndiarème Limamou laye la mise en œuvre d'une gestion participative.

Il ne s'agit pas de recopier cette expérience mais d'en saisir le sens profond qui est la promotion de la démocratie participative. Cet engagement signifie que les nouvelles autorités locales ont décidé de rompre avec le clientélisme, la mauvaise gestion des biens publics, l'absence de transparence et de compte rendu qui a caractérisé les équipes précédentes. Elles prennent l'option de faire avec les gens, une démarche impliquant la participation des populations qui ont des capacités d'auto organisation fortes. En effet en l'absence de prise en charge de leurs préoccupations par l'autorité centrale ou locale les populations s'auto organisent pour trouver des alternatives aux interpellations quotidiennes. Ce sont souvent des réponses collectives à l'échelle d'un quartier. Le foisonnement des organisations communautaires est le signe de cette volonté d'auto prise en charge pour améliorer le cadre de vie sans se référer à une quelconque autorité. Parfois à vocation définie au départ, elles peuvent, sous la pression des urgences, prendre en main des activités d'utilité publique ne relevant pas de leur vocation originelle. Une association de femmes à objectif commercial peut, devant l'ampleur de la saleté dans son quartier, mobiliser les habitants pour un investissement humain ; des jeunes d'une association sportive se transformeront rapidement en veilleurs de nuit pour faire face à l'insécurité ou en manoeuvres pour construire un édifice d'intérêt public (mosquée, école du quartier, etc.) sans contrepartie financière. A partir de la réalité, elles s'auto attribuent des responsabilités, inventent, prennent des initiatives et cherchent des partenaires.

Ainsi les habitants ont tendance à régler leurs problèmes dans l'espace du quartier sans se référer aux pouvoirs public local ou central.

Autant les populations s'impliquent à fond dans la prise en charge des services, autant ils sanctionnent les pouvoirs locaux en refusant de payer les impôts et les taxes. Ainsi s'installe un dialogue de sourd et un cercle vicieux. Au « vous devez payer les impôts pour que la mairie réalise des ouvrages sociaux » répond le « nous ne payons pas les impôts parce que vous ne faites rien ». Cet incivisme fiscal est le pendant de la gestion partisane et peu transparente des deniers publics par les pouvoirs locaux.

L'option politique participative permet de renouer les fils du dialogue et de créer des espaces de concertation. Certes on est loin du Budget Participatif, mais il s'agit dans les conditions du Sénégal d'ouvrir des espaces d'innovations démocratiques. Il s'agit de rompre la dichotomie entre les deux acteurs mais aussi de créer les conditions d'un dialogue et d'un minimum de transparence dans la gestion des affaires publiques.

Le background de la démarche participative à NDIAREME LIMAMOU LAYE : Le maire de Ndiarème Limamou Laye est un produit du milieu associatif ce qui le dispose à comprendre l'importance des processus participatifs dans le développement local. En septembre 1998, entant que conseiller municipal de l'opposition il signait avec d'autre conseillers sous l'initiative du CERPAC, un appel pour une gestion transparente des collectivités locales par la mise en œuvre du budget participatif (expérience menée à Porto Alegre avec succès). D'ailleurs ce sera son thème de campagne électorale pendant les élections de mai 2002.

Elu maire de la commune d'Arrondissement, il essaie d'innover en matière de gestion locale avec l'appui du CERPAC qui a beaucoup travaillé sur le budget participatif.

Vouloir appliquer tout de go le budget participatif au Sénégal serait prétentieux car les conditions ne s'y prêtent pas encore mais gérer les deniers municipaux de manière transparente en utilisant le principe du budget participatif est possible dès lors que la volonté et l'éthique politiques sont présentes.

Les principes directeur de la démarche participative ou la charte africaine du partenariat : Pour mener cette expérience de gestion participative, la référence est la « Charte africaine du partenariat entre habitants et collectivités locales »¹⁹ élaborée en mai 2000 à Windhoek (Africités 2) par le Forum des habitants africains (des représentants d'associations venant de 15 pays d'Afrique). Cette charte énonce des principes simples pour la construction d'un partenariat entre populations et élus municipaux :

1-La reconnaissance mutuelles entre partenaires : Les organisations de base, formelles ou informelles, sont une forme de représentation de la population. Les autorités locales de leur côté, issues d'une élection démocratique, constituent une autre forme de représentation de la population. Elles doivent reconnaître mutuellement leur légitimité.

2-Le partenariat ne peut demeurer informel. Il nécessite des lieux et un cadre de dialogue. Il doit reposer sur un processus participatif d'élaboration des décisions et de gestion des projets. Les partenaires, en prenant des décisions en commun, s'obligent à se rendre des comptes, les uns aux autres et au public.

3-La préparation participative des budgets permet de consolider la citoyenneté. Mais c'est le suivi des budgets qui crée les conditions de la

¹⁹ Voir en annexe

confiance. Il faut que les comptes soient simples, accessibles à des personnes ayant un niveau faible de formation et que les habitants soient en mesure d'apprécier l'utilité et l'efficacité des dépenses.

Voilà les principes sur lesquels se fonde l'expérience de Ndiarème Limamou Laye. Le maire a mis en place un comité de pilotage composé principalement de personnes de la société civile chargé de mettre en œuvre la démarche participative formalisée par la sortie d'un arrêté municipal et une délibération du conseil municipal. Pour mettre en branle ces principes, il s'est avéré essentiel de mettre en place des structures adaptées.

Les structures participatives : les structures ont été formalisées par des textes réglementaires (arrêté municipal), mais cela après une phase de prospection et de concertation avec les populations pour déterminer les modes d'organisation et de fonctionnement les plus adaptés. Après des démarches et des discussions avec les acteurs de la commune les structures suivantes ont été mises en place en présence du maire qui a renouvelé son engagement d'impliquer les populations pour une gestion transparente.

Toutes les structures ont été montées en présence du maire qui s'est engagé devant les populations à mener gérer la municipalité avec la participation de ces dernières.

1) Les Conseils Participatifs de Quartier (CPQ)

La composition des conseils participatifs de quartiers ne se limite pas aux représentants d'associations reconnues par lois, elle s'ouvre aux citoyens (individus) ce qui permet de jouer sur la mobilisation de masse et éviter de se retrouver entre « barons d'associations ou d'ONG » ou de « mères de mbotaay » et d'être confronté une autre délégation de pouvoirs. Ces cadres ont été mis en place lors d'assemblées générales convoquées sur une place publique. Le mode de désignation des délégués des comités s'est fait par des élections démocratiques quand le consensus a été impossible. Les cpq ont pour vocation de repérer les problèmes du quartier et les demandes et de proposer en rapport avec la mairie les solutions idoines.

2) Les conseils thématiques participatifs (CTP)

L'expression citoyenne ne se limite pas au quartier car certains citoyens ont des activités et des préoccupations transversales c'est à dire qui concernent toute la collectivité locale (commerçants, transporteurs, ONG

etc.). En effet pour éviter l'esprit de clocher et le nombrilisme (tout pour mon quartier), les CPQ ont été complétés par des conseils thématiques participatifs (CTP) travaillant à l'échelle de la commune entière sur des sujets qui ne peuvent être traités qu'à cette échelle, tels que la santé, l'éducation, le développement économique, les services publics. Prioritairement le comité a cherché à mettre en place deux comités : la santé et l'éducation. Les CTP sont composés d'associations des populations (APS, APE, les directeurs des services et les représentants des syndicats). Comme les CPQ, ils doivent en rapport avec la mairie trouver les voies et moyens pour régler les problèmes. Pour le moment seul CTP de la santé a été créé

3- Le Conseil communal des femmes :

Il regroupe toutes les associations des femmes de la commune et traite des problèmes spécifiques aux femmes.

4- La structure des communicateurs traditionnels :

Elle sert de relais pour la vulgarisation du processus et l'amplification de l'information.

5-La Coordination Participative (CP)

Elle est issue des différents conseils au prorata des présences effectives aux Assemblées Générales. Le CP a des rencontres régulières avec le maire et siège au conseil municipal à titre d'observateur (c'est la loi qui l'y oblige). Elle est tenue de rendre compte à ses mandants régulièrement.

6- L'Espace Local d'Interpellation Démocratique (ELID)

Il correspond à une rencontre annuelle publique directe entre le Maire et les populations dans un endroit assez vaste pendant 01 ou 02 jours pendant lesquels l'exécutif municipal rend compte à ses mandataires (les populations) du travail effectué pendant 1 an, de l'usage fait des fonds de la collectivité locale, de l'état d'exécution du plan de développement local, des difficultés rencontrées etc. C'est encore à l'état de projet.

LES ACQUIS DANS LA DEMARCHE : Cette expérience n'est pas encore une gestion participative, tout juste elle en est au niveau de l'information des acteurs de la société civile sur ce que fait la mairie et comment elle le fait. Dans les conditions d'un Sénégal où la gestion municipale a été opaque, accéder à l'information est un pas non négligeable. Cette démarche est essentielle pour lever les réticences

et les suspicions vis à vis des autorités municipales. Elle permet de créer les conditions d'une confiance pour aborder une étape supérieure qualitativement. Il s'agit graduellement de dépasser cette étape en allant loin c'est-à-dire en articulant tous les paliers (information, consultation, cogestion).

Le processus est certes balbutiant mais on peut repérer certains points forts qu'il faudra davantage consolider. Le processus en ait à une phase d'information et de contacts avec les différents acteurs.

1-Organisation autonome des populations leur permettant de discuter de leurs problèmes sans aucune interférence de la mairie

2- L'engagement politique et éthique du maire

3- Le soutien unanime du conseil municipal toutes tendances politiques confondues

3-Organisation d'un forum pour l'élaboration du Programme d'Investissement Communal (PIC) avec la participation de tous les acteurs de la commune. Incessamment ce programme sera retourné dans les quartiers pour validation par les comités.

DIFFICULTES ET BESOINS : Les écueils sont importants ce qui est inhérent à l'innovation car il s'agit de créer sans se référer à un prédécesseur.

Renforcer les capacités des populations, des élus et des agents municipaux Le constat demeure que la formation des populations, des élus et des agents municipaux pour la maîtrise des textes de lois de la décentralisation est un enjeu si on veut ancrer la participation citoyenne à Guédiawaye. Pour contrôler l'action du maire, il faut maîtriser ces textes et avoir un bagage technique minimal.

Inclure tous les acteurs

Les chefs de quartier ne sont pas encore impliqués dans le processus. En effet ces personnalités porteuses de légitimité sociale n'ont pas daigné se présenter aux élections des comités de quartier. A la limite, ils se sont mis hors de ce mode de choix car le principe selon lequel « une personne équivaut à une voix » ne correspond pas à leur conception de la représentativité. Ne pas intégrer cette catégorie, c'est courir le risque d'en faire des adversaires très gênants pour les CPQ car ils sont investis d'une forte reconnaissance sociale. C'est pourquoi le comité de pilotage les a réunis pour les tranquilliser en leur montrant que ce processus ne remet pas en cause leur prérogative bien au contraire ils doivent s'impliquer pour prolonger les activités des CPQ.

Mettre en place un service public municipal capable de répondre aux besoins des populations car pour le moment les communes

d'arrondissement sont mal dotées juridiquement et matériellement. L'essentiel des moyens d'intervention pour répondre aux demandes sont contrôlés par les villes, les communes d'arrondissement étant confinées à des tâches de maintenance et d'entretien.

Cela veut dire qu'il faudra articuler les échelles de gouvernance locale, la ville couvrant tous les territoires doit appuyer les municipalités engagées dans une dynamique d'innovation comme Ndiarème Limamou Laye. Des négociations sont engagées en ce sens avec la ville.

Dépolitiser la municipalité car le maire est coincé entre la logique participative (qu'il veut promouvoir) et celle du parti qui voit dans la municipalité un outil devant répondre aux besoins des militants et des clients politiques.

Conclusion

Cette expérience demeure très fragile car si la municipalité ne trouve pas les moyens (construction d'un service public municipal efficient) pour répondre aux besoins des populations, la démobilité risque de s'installer. Son avenir dépend dans une large mesure, du degré d'engagement du maire et de la capacité du mouvement social émergeant à s'approprier l'expérience pour lui permettre d'arriver à bon port.

Timbo Madina : Une expérience de gestion communale participative en milieu rural

En 1985, la République de Guinée a amorcé une politique de décentralisation consécutive à l'échec de plusieurs décennies de gestion centralisée de l'état. La décentralisation suppose le transfert des compétences et des moyens de l'état central vers les collectivités locales qui sont ses démembrés. Elles s'administrent librement à travers des organes élus au suffrage universel. Elles sont autonomes non indépendantes et restent sous la tutelle de l'état. Timbo Madina, est la première commune qui a été formée, deux ans avant les autres. Elle a servi de champs d'expérimentation.

TIMBO MADINA est une collectivité locale dénommée Communauté Rurale de Développement, c'est la terminologie utilisée en Guinée pour désigner les communes rurales. Situé à 500 km de Conakry (capitale de la République de Guinée), Timbo Madina est peuplé de 30 000 habitants et a une vocation agropastorale. La communauté rurale de développement de Timbo Madina est dirigée par un Conseil Communautaire de 10 membres plus les représentants des catégories socio professionnelles (groupement des éleveurs, les ONG et les associations de toute catégorie). Ces conseillers non élus ont voix

délibérative. Ce mode de représentation est valable pour toute la Guinée. Le conseil élit en son sein un président faisant office de maire pour 4 ans correspondant à la durée du mandat du conseil. Le conseil se réunit 3 fois par an pour délibérer de tout sujet intéressant la vie de la communauté. Le troisième réunion, qui se tient au troisième trimestre est consacré à l'examen du budget. Le Président du Conseil Communautaire est l'ordonnateur du budget, il exécute les décisions du conseil. Ces sessions budgétaires sont originales car toute la population, les ONG installées dans la Communauté Rurale, les associations de ressortissants de Timbo Madina installés en dehors du territoire de la commune, les associations du terroir sont invitées. Cet appel à l'émigration n'est pas fortuit car 75% des jeunes sont en dehors de la Guinée. Ces émigrés contribuent pour beaucoup dans le financement des projets.

Les projets financés par la commune sont confiés à des comités de gestion. Ces comités sont élus lors d'assemblées générales par la population. Ils sont généralement constitués de 03 à 05 personnes. Le nombre dépend de l'importance du projet. Ils ne sont pas membres du conseil communautaire. Au cours de ces sessions budgétaires les comités de gestion rendent compte de l'exécution des tâches qui leurs ont été confiées au Conseil Communautaire. Les projets exécutés et financés par des ONG étrangères au nombre de cinq, même s'ils ne sont pas de la gestion financière directe du Conseil sont évoqués et pris en compte par la session. A côté de ces comités de gestion, il y a des comités de transparence qui suivent les projets assurent le contrôle de la gestion, ils font l'audit et peuvent donner un quitus. Les membres sont choisis parmi les populations. Les élus peuvent être membres s'ils sont choisis. Ces structures sont indépendantes et du Conseil Communautaire et du Maire qui ne peuvent nullement inférer dans leur fonctionnement encore moins les dissoudre. Les débats peuvent parfois être houleux car le maire est soumis aux questions des populations qui lui demandent des comptes de sa gestion, notamment les comités de transparence.

Même si le contrôle budgétaire et le pouvoir de sanction relèvent du ministre de l'intérieur, le conseil communautaire a initié une forme de participation communautaire qui a donné de très bons résultats. Cette politique dénote d'une volonté de gestion transparente des biens publics. En conséquence, les populations résidentes ainsi que les ressortissants de cette communauté rurale installés dans d'autres villes guinéennes ou à l'étranger acceptent volontiers de contribuer au financement de l'activité de la commune. Fait nouveau et rarissime, le budget a augmenté par de nouveaux impôts et surtout des contributions volontaires des citoyens pour le financement de nouveaux projets. Le

budget est passé de 20 millions de franc guinéens (20 000\$ US) à 35 millions de franc guinéens (35 000\$ US). Cette augmentation est un signal fort de la bonne gestion du Conseil. Communautaire et de la participation responsable des citoyens. C'est l'amorce d'un développement local participatif. Il faut signaler que le président de la communauté et certains membres du Conseil sont analphabètes en français mais malgré tout la communauté rurale a démontré qu'une gestion locale transparente était possible avec la participation de tous. TM est visité par des étrangers comme une référence en matière de gestion locale efficace.

VI. 2 L'implication réussie de la société civile dans le développement local (Kébémér, Touba, Montréal ,Villa El Salvador ...)

De plus en plus de recherches en sciences sociales sur le développement local mettent en relief plusieurs facteurs fondateurs de succès parmi d'autres. Trois d'entre eux sont soumis à l'analyse dans cette présente section.

Le premier peut être formulé en terme d'exigence de **gouvernance de proximité**. La gouvernance de proximité n'est pas en soi un garant suffisant d'efficience mais elle présuppose une direction des affaires *in situ*, à l'écoute des besoins des acteurs et soucieuse de bâtir une qualité de vie mobilisant les potentialités locales, jusqu'alors laissées en jachère.

Le second facteur de succès est l'**engagement citoyen des acteurs concernés**.

Les acteurs collectifs et individuels peuvent coproduire avec leurs pairs des biens publics, développer une éthique dans leur rapport avec les ressources de leur société et se projeter, dans l'effectivité d'un contrat social, porteur de cohésion sociale. Se distinguant des tenants du pouvoir hégémonique partisan, ces acteurs, qui conquièrent du pouvoir dans leur société par leur implication active au processus de développement et leur participation consciente à la construction d'espaces publics démocratiques, sont le plus souvent désignés sous le vocable de « société civile ». Dans notre cas sénégalais, la société civile est assez large : des mouvements sociaux aux guides religieux innovateurs, en passant par les volontaires engagés dans l'appui au développement, les associations et diverses formes de mutualisations des actions collectives visant un changement social.

Le troisième facteur est la **mobilisation des ressources adéquates** pour réaliser le développement local. Au sein de nombreuses sociétés, les innovations en matière de développement local s'accompagnent d'une inventivité quant à la mobilisation des ressources couvrant différents éléments : les avoirs financiers, l'implication des leaders, le potentiel d'appui, les compétences et l'expertise actives, les capacités organisationnelles des porteurs du mouvement (Fontan, Klein et Tremblé, 2001). Or, dans les expériences sénégalaises et d'ailleurs qui sont étudiées ici, le capital relationnel apparaît comme l'une des ressources les plus décisives de toutes. Toutefois, les réseaux relationnels se heurtent à des logiques factionnelles qui constituent la première des contraintes à lever.

Pour conduire la discussion sur ces trois facteurs de succès en développement local, ce chapitre part du constat épistémologique selon

lequel la force des exemples de réussite peut stimuler le changement. Il tente de tirer les leçons des expériences de réussite relative de processus de développement local impliquant des acteurs de la société civile.

Il est utile d'ouvrir la discussion sur deux exemples nationaux de développement local dont l'élan de réussite implique, au premier plan, des acteurs de la société civile. Il s'agit d'abord de la ville de Kébémér, dans le nord, et de la seconde ville du Sénégal, Touba, capitale religieuse de la confrérie musulmane des mourides. Dans l'une et l'autre, gouvernance de proximité, engagement citoyen et mobilisation des ressources locales constituent le socle des innovations. Une conclusion met en parallèle les expériences sénégalaises avec celles d'autres continents (Amérique latine, Amérique du nord) pour en tirer les traits universels d'un développement local réussi mobilisant au premier plan la société civile.

VI.1 Des figures de la société civile tissent les fondements d'une cohésion sociale à Kébémér

Kébémér est une petite commune de 14 627 habitants (chiffres 2002) située dans l'ancien bassin arachidier du Sénégal, au nord-ouest, dans la région de Louga. Les activités agricoles qui structuraient l'économie de la zone se sont appauvries, préparant le terrain à l'exode rural vers Dakar, relayé durant les décennies 80 à 2000 par une forte émigration internationale en direction principalement de l'Italie et secondairement de l'Espagne, des Etats-Unis d'Amérique et de la France.

Une émigration plus ancienne s'était orientée vers les pays africains côtiers et était principalement le fait d'artisans. La taille de la population étant relativement faible, Kébémér n'en est pas moins le centre d'une large zone rurale, au sein de laquelle elle tire son apparence de grand établissement humain.

Sa position de ville relais dans le sillon du chemin de fer et de la route goudronnée reliant Dakar à tout le nord lui a donné une vocation commerciale et de transit. Elle reste polarisée par le territoire mouride, ainsi que le montre sa population dominée par cette confrérie musulmane (près de 60% des habitants), tandis que les tidianes et les khadres représentent chacun environ 20% des habitants. Sa diaspora entretient des liens assez vivaces avec elle (fréquents retours, par exemple).

Les réseaux familiaux ont été les ressorts des mécanismes de cooptation des nouveaux émigrants et de leur insertion en Italie. Cette cohésion sociale dans les milieux de l'immigration est loin d'exister dans les milieux politiques de Kébémér où les logiques sectaires partisans avaient fini par susciter conflits, évitements et manque de consensus pour les entreprises collectives.

Ville d'origine de l'actuel président du Sénégal, Kébémér revendique un bilan des dernières décennies fait d'ostracisme de la part des adversaires d'Abdoulaye Wade, les partisans du régime du Parti socialiste qui contrôlaient la mairie. Cette rivalité crée une situation de crispation, entraînant l'inaction et une suspicion d'appartenance partisane de tout acteur local. Les ONG intervenantes n'y échappent pas, leur partenariat avec l'équipe municipale étant perçu par les opposants à celle-ci comme un parti pris, une alliance pouvant faciliter le

rayonnement de l'adversaire. La réussite d'un projet, fût-il de développement, conduit par une équipe municipale consacre l'échec de différentes autres factions politiques du même parti et des partis d'opposition. Toute action est référée aux appartenances de ses porteurs.

L'action soutenue par le Réseau africain pour le développement intégré (RADI)²⁰ a concerné la gestion participative des ordures ménagères. En l'absence d'un dispositif municipal de ramassage, d'évacuation et de traitement des ordures, l'initiative consistait à mobiliser les groupements de femmes dans ce domaine. La responsable des groupements de femmes a saisi l'opportunité du soutien et de l'accompagnement du RADI pour établir le lien entre les organisations de femmes actives dans le crédit/épargne et la gestion des ordures. Un service de proximité s'est mis en place dans cinq quartiers de la commune, permettant de couvrir les besoins d'une partie importante de la ville.

Ce service consiste à faire circuler une dizaine de charrettes tirées par des chevaux et à installer plusieurs poubelles ou bacs à ordures. Le ramassage des ordures intervient deux fois par semaine et la contribution financière des ménages permet de supporter les frais courants et d'alimenter un fonds de crédit pour d'autres activités génératrices de revenus pour les femmes. Le RADI a mis à la disposition de la commune un fonds d'investissement de 50 millions de francs CFA permettant d'acquérir une dizaine de charrettes, de chevaux et le petit matériel (pelles, fourches, gants, bottes), etc. Les problèmes d'hygiène

²⁰ ONG d'appui au développement fondée durant les années 80 et se donnant une vocation africaine. Un de ses programmes porte sur le développement local et la décentralisation. Dans cette opération à Kébémér, elle est soutenue par une ONG britannique Christian Aid.

et de salubrité sont fortement atténués grâce au dispositif mobilisant les groupements de femmes. Il reste cependant qu'une gestion durable des ordures nécessite en aval un système de traitement et de recyclage sous la forme de tri, de transformation en compost, de matériaux d'objet d'art, etc. Dans ce cadre, la dépossession de l'aire de traitement des ordures par la communauté rurale de Ndande, mitoyenne de Kébémér, illustre l'intérêt d'asseoir des programmes de développement dans l'optique intercommunale en raison de l'inter-territorialité de l'action de gestion des ordures. C'est B. Lévesque (2002 :171) qui nous rappelle fort à propos que « développement local et développement régional doivent tirer dans la même direction ».

Au bout de quatre ans, le capital de crédibilité engrangé par l'une des principales responsables des groupements de femmes la positionne comme leader local. Elle est, par ailleurs, la sœur du maire et l'une des principales figures féminines du Parti socialiste. Ses appartenances politiques ne sont pas sans effet sur l'action locale de gestion des ordures. En effet, dans certains quartiers, on traîne les pieds : les trente-trois groupements de femmes appuyés par le RADI ne mobilisent pas toutes les sensibilités politiques à Kébémér... L'action citoyenne entreprise ne fédère pas autant de monde que voulu, elle confine les groupements dans des cercles d'influence.

La couverture de la collecte des ordures demeure limitée, les fosses septiques jonchent la voie, les eaux usées sont déversées sur les espaces communs, la décharge des ordures ainsi que leur traitement apparaissent comme des actions prioritaires à Kébémér. Pour être durable, l'action citoyenne a besoin de s'affranchir des velléités

partisanes et sectaires pour garder l'allure d'un processus ouvert et inclusif.

Le RADI est loin de soupçonner que son intervention ait revêtu, dans la perception des citoyens de Kébémér, la couleur verte identifiée au parti socialiste. Pourtant, le partenariat avec les instances municipales constituait une innovation pour des ONG plus reconnues dans l'intervention en zone rurale que dans les villes anciennes de la trempe de Kébémér, située dans une zone de faible attraction au plan économique et ne présentant pas le faciès privilégié des lieux d'action des intervenants externes.

Le parti démocratique sénégalais (PDS), actuellement au pouvoir et gérant la municipalité de Kébémér, fonctionne sur le même mode que ses adversaires. En effet, le factionnalisme constitue le mode privilégié de la régulation politique et la règle pour les militants. La gestion des ordures ménagères devenant un domaine de services de proximité reconnu, les nouveaux responsables municipaux s'y investissent. Certains groupements recourent à d'autres appellations et s'y impliquent. Le factionnalisme politique se maintient, tout en se propageant dans les services de proximité portés par le mouvement associatif des femmes.

Différents acteurs se convainquent du fait que le développement local ne peut faire l'économie d'un consensus sur le mode de gouvernance. Les clivages politiques sont accentués par le maillage social dense. En effet, celui-ci se traduit par une interconnaissance forte des acteurs sociaux qui ne peuvent être déconnectés dans d'autres sphères sociales les liant de mille façons. L'équipe municipale n'a pas construit un projet de ville partagé avec les autres acteurs, notamment les organisations de

quartiers, les associations de jeunes et de femmes, les intervenants extérieurs. Les luttes politiques suscitent l'isolement. La légitimité en développement local ne tient pas seulement des résultats sortis des urnes à l'occasion d'élections législatives et municipales. Les concertations au sein des états-majors politiques locaux ainsi qu'au niveau de la diaspora et des ressortissants de Kébémér conduisent à rechercher un consensus dans la perspective de l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de développement municipal.

Les différentes factions et partis politiques s'accordent pour faire appel à des figures marquantes de la société civile originaires de la ville et pour leur confier la direction d'un comité de pilotage du plan de développement. En raison de longs séjours à l'étranger pour le président du comité de pilotage, et des occupations professionnelles indépendantes pour certains membres de son équipe, ces leaders ont acquis un statut d'indépendance vis-à-vis des groupes et partis politiques locaux. Ils amorcent d'emblée le dialogue avec différentes entités et individualités. Ils se donnent une mission explicite et un cahier de charge sans ambiguïté, au prix d'un long travail de clarification et de négociation des conditions de travail du comité de pilotage.

L'un des enseignements tirés du fonctionnement de ce comité de pilotage réside dans l'importance du refus de toute précipitation. Avoir du feedback critique sur ses intentions, se mettre à l'écoute active des autres, ajuster le temps des projets à celui des acteurs concernés, c'est se forger une crédibilité dans un processus de développement local qui met à contribution une diversité d'acteurs qui apprennent à ajuster leurs intérêts aux défis communs. Cette démarche consensuelle est un gage de réussite.

En effet, la condition pour exercer un mandat d'initiative locale dépend de la crédibilité du membre auprès de ses groupes d'appartenance. C'est ainsi qu'il peut délimiter son espace de créativité, sa légitimité d'acteur du changement social et de porteur de projet. Pour avoir négligé cet aspect, certains ont vu les perceptions de leurs interlocuteurs se focaliser sur leurs conditions matérielles de travail, leur confort et avantages explicites, somme toutes relatifs.

Le soupçon de patrimonialisation qui continue de peser sur les intervenants dans l'appui au développement tient à une certaine approche consistant à penser à la place des acteurs de base et à trop vouloir anticiper sur leurs besoins au point d'interférer sur leur agenda en leur établissant des priorités, des méthodes d'action, des grilles d'évaluation qui sont parfois d'une rigidité inavouable.

Les intervenants ont trop souvent posé leur paquet méthodologique ou technologique comme des conditions de succès du développement économique local. Dans le cas de Kébémér, le comité de pilotage s'est ouvert aux institutions ayant une longue pratique des approches participatives, l'IIED²¹ et le RADI, qui ont facilité le processus de négociation collective des axes de priorités des besoins locaux à inscrire au plan de développement. Le résultat visé étant d'asseoir des mécanismes de délibération, suffisants pour mobiliser au-delà de ceux qui accaparent la parole lors des réunions publiques. Plus d'une vingtaine d'adultes et jeunes, hommes et femmes sont désignés par leurs quartiers d'habitation pour animer le processus de consultation

²¹ C'est un institut international britannique en environnement et développement dont le bureau Sahel basé à Dakar est spécialisé entre autres sur les méthodes participatives appliquées au contexte du développement local.

populaire. Des sessions de formation leur sont proposées pour mettre à jour leur connaissance des textes de la décentralisation, des modes de gouvernance, de la maîtrise des techniques et méthodes de participation. Dans d'autres situations, il aurait été tentant de présenter les outils de travail dans le souci de fasciner. Ainsi, des recettes se reproduiraient, donnant une représentation simpliste et le plus souvent standardisée des faits sommairement diagnostiqués.

Prenant ses distances vis-à-vis de telles approches, le comité de pilotage s'est doté d'organes de suivi et de concertation capables de valider les résultats obtenus lors des consultations populaires et de donner aux différents acteurs le moyen d'exercer leur contrôle sur le processus. Le choix d'une double planification est guidé, d'une part, par la volonté de développer une écoute active fondée sur de larges consultations dans les quartiers, et d'autre part, par l'exigence d'élever les faits structurants au rang de politique dès lors que les convergences au niveau d'ensemble sont établies.

Des événements marquants rythment le processus d'élaboration du plan de développement communal et de ses instruments de mise en oeuvre : les assises, sortes d'états généraux rendant publics les résultats des délibérations et prenant à témoin les autorités publiques ministérielles, les opérateurs économiques du secteur privé, les intervenants et plus largement les ressortissants de Kébémér qui s'identifient au plan en cours d'élaboration.

Le développement local n'est pas une œuvre confidentielle, aucun développement de quelque entité populaire que ce soit, ne s'est fait dans une culture du secret qui traduit ce que Simmel (1999 :392) nomme

« cette marque d'autonomie menant à l'anarchie ». La mobilisation est large. Certaines factions politiques hésitent à s'afficher pour donner une caution au succès qui pourrait apparaître comme étant celui de l'adversaire mais elles finissent par se reconnaître dans la démarche consensuelle de bâtir un projet de ville. L'ampleur de l'écho mobilise plus qu'il ne marginalise. Le dialogue social et politique est effectif. C'est au titre de l'intérêt général qui est un plan de développement partagé que ces factions finissent par se convaincre que la réussite est portée par tous. Les leaders politiques autant que les différents groupes sociaux sont reconnus dans la diversité de leur appartenance et la dignité de leur être et conditions.

Les commissions de travail issues de ce processus de planification mettent en œuvre les prévisions : la promotion du projet de ville auprès des ministères techniques, une caravane de santé, des opérations de salubrité publique et de reboisement, des activités culturelles contribuent à entretenir la flamme de l'espoir et de l'estime de soi. Des fonds sont mobilisés pour réaliser les infrastructures et équipements. Chacun des membres des commissions, et au-delà, explore des opportunités de tisser des réseaux de complicité positive pour capter des ressources, valoriser le projet de ville, convaincre de l'inscription possible de tels volets des infrastructures nécessaires aux politiques publiques ou celles des entreprises parapubliques. Des rendez vous sont pris, les portes qui s'ouvrent vont au-delà des espoirs. Le processus d'activation relationnel est dopé par ces premiers succès et le comité de pilotage se rend à l'évidence que dans la mobilisation des ressources requises, le capital relationnel devient le facteur décisif.

Cette expérience émergente de développement local permet d'esquisser quelques enseignements majeurs. En effet, un projet mobilisateur en développement local requiert une cohésion sociale qui demeure le terreau d'une vision partagée du développement, appelée à se concrétiser sous le sceau de l'intérêt général. Le factionnalisme et sa conséquence en terme de fragmentation sociale et de minage des liens d'interconnaissances constituent l'écueil le plus présent dans des contextes de pauvreté. En effet, à force de s'affronter, les factions annihilent les projets collectifs, font douter les acteurs en instaurant des logiques sectaires contre-productives.

Cette cohésion sociale s'élabore en repoussant hors de son champ les approches partisans, du moins en réduisant leurs effets sur le dialogue social. En fait, les clivages ne portent pas sur des visions opposées du développement encore moins sur les priorités et le mode de les mettre en œuvre. Dans le cas de Kébémér comme dans d'autres localités, les convergences sur le projet de ville transgressent les clivages. Les conflits de leadership se font au détriment du développement local. La prise de rôle d'acteurs de la société civile, à la fois pour offrir leur médiation, mais également, pour poser leurs propres actes citoyens montre qu'en développement local, les ressources résident dans la diversité et « l'inclusivité » des procédés de participation.

Les porteurs de projets mobilisateurs se distinguent par leur prise de distance avec les tendances patrimoniales, sectaires et les velléités de domination sur d'autres acteurs et groupes sociaux. On ne répètera jamais assez qu'en dépit de la généralisation des procédés de corruption et de l'émergence d'une culture de faiseurs de miracles, (ces acteurs qui

capter miraculeusement des ressources dont les procédés ou les raccourcis sont inavoués mais dont les auteurs sont portés en vedettes), poser des actes citoyens durables exige des gages éthiques. Chaque citoyen peut décoder les règles qui fondent une crédibilité de porteurs de projets mobilisateurs car les critères ou caractéristiques sonnent comme une inscription dans la socialisation au sens bourdieusien d'habitus.

L'édification d'une cohésion sociale est un processus continu, ponctué par des moments forts de dialogue social et de négociation des choix de développement. Les intervenants dans le domaine de l'appui au développement ont ainsi appris à s'abstenir de mettre en relief des outils de facilitation comme des instruments miracles dont la maîtrise serait suffisante pour réaliser le développement local.

Dans un contexte de pauvreté, la mobilisation des ressources pour penser et réaliser le développement local devient un enjeu majeur. La réponse apportée dans l'expérience de Kébémér est novatrice, en ce sens qu'elle part d'une ressource allant de soi que B. Lévesque (2002 :172) appelle « le patrimoine immatériel » c'est-à-dire le capital social qui se définit comme un ensemble cohérent de faisceaux relationnels facilitant des connexions transversales réelles ou potentielles, mais suffisamment productives pour entraîner l'accès différentiel à la satisfaction de besoins spécifiques. Dans le tissu relationnel de chacun sont enfouis des opportunités de connexions en latence, des nœuds de possibilités à mobiliser, des faisceaux de liens à tisser, de sorte que manquer de ressource c'est en amont appauvrir ses capacités à activer les liens favorables à l'accès aux ressources. Les fondements d'un développement de l'intérieur résident d'abord dans ces ressources accessibles, à condition de savoir les mobiliser

opportunément. Il est utile de noter cependant que les réseaux relationnels fonctionnent sous le mode de la sélectivité. Leurs capacités intégratives cheminent avec leurs tendances opposées portées à l'exclusion.

Les courtiers du développement peuvent aussi s'abstenir lorsque l'on sait que les ressources externes n'interviennent qu'en termes d'appoint. En effet, l'épargne locale socialisée (Favreau : 2003 :20) entendue dans le sens de son caractère institué apparaît comme un dispositif fiable facilitant le passage d'activités de survie à la création de richesses au sein d'entreprises sociales. Or, l'informalité des procédés d'épargne a amoindri leur prise en compte dans les processus de développement local. La mobilisation de l'épargne locale constitue un facteur de durabilité et le signe de l'amorce d'un mouvement de l'intérieur des sociétés en question. Cette vision prospère dans les travaux de Stiglitz (2002) et de Sen ((2000) qui, selon Favreau (2003 :19), sans exclure l'aide extérieure, mettent l'accent sur le fait qu'une stratégie de développement demeure avant tout « une construction sociale interne ». L'épargne locale élevée au rang de ressource stratégique interne mobilisée grâce à une approche consciente d'activation du capital relationnel et de la synergie des acteurs autour des espaces partagés de citoyenneté, reste le levier peu actionné dans les stratégies de développement.

De même, pour être mobilisateur, le développement local se nourrit de symboles. C'est ce que confirment l'émergence de Touba et l'expression de son projet urbain qui finit par donner une identité de bâtisseurs aux disciples mourides, cette confrérie religieuse musulmane dont elle est la capitale.

VI.2 Une ville « coproduite » par la société civile et l'Etat : le succès du développement local de Touba

L'histoire et la géographie récentes de Touba viennent d'être écrites de belle manière par Cheikh Guèye (2002). Cet auteur montre bien comment « le mouridisme invente et construit sa propre ville » (2002 : 34). C'est un modèle bien singulier. Le sacré en est le premier symbole. Son existence même se fonde en effet sur un rêve, celui de la figure emblématique du fondateur de cette confrérie musulmane, Cheikh Ahmadou Bamba Mbacké, de donner un rayonnement à cet espace qu'il bénit de ses prières et auquel il prédit une force d'attraction.

Celle qui deviendra, au début des années 2000, la deuxième ville du Sénégal par l'importance de sa population (500 000 habitants) s'est développée grâce au concours à la fois des autorités mourides, de leurs disciples, et de l'Etat sénégalais. En effet, plusieurs décennies après l'installation dans cet espace vers 1887 de la famille du marabout, c'est l'administration coloniale, en réponse à la participation du marabout fondateur et de ses disciples à l'effort de guerre (1914-1918) qui accorde en 1924 à Serigne Bamba l'autorisation de construire une mosquée à Touba sans y résider. En 1930, le titre foncier de Touba s'étendant sur 400 ha est établi. Les disciples campent régulièrement à Touba pour y construire la mosquée. La figure tutélaire de Cheikh A. Bamba cimenter les énergies, faisant converger les ardeurs vers Touba. La résistance à la colonisation s'actualise par la volonté de bâtir une ville d'inspiration locale.

Les différents Khalifs²² posent chacun des gestes forts par des monuments spirituels et font de l'inscription territoriale un trait identificateur. L'Etat sénégalais n'est pas en reste. Il participe à l'édification de cette ville plus qu'il n'y paraît. Les investissements à son actif sont nombreux : forages, plan d'aménagement urbain, infrastructures sanitaires, scolaires, sécuritaires, routières, etc. Les analyses convergent sur le fait que les rapports entre l'Etat et le pouvoir central de la confrérie religieuse mouride sont sous le sceau de la perpétuation des alliances, le premier prenant les traits du courtisan-investisseur, le second négociant son symbole et se renforçant du fait de cette conquête perpétuelle.

Quoique se bâtissant à des distances physiques considérables de Touba, les richesses des talibés (disciples) sont profitables à cette cité urbaine. A l'occasion d'événements religieux, comme le rendez-vous annuel du *magal* (pouvant réunir deux millions de pèlerins pendant deux à trois jours), les disciples s'impliquent dans le financement de la ville. Celle-ci devient ainsi un symbole qui fédère, en réduisant les clivages ou en les déplaçant vers d'autres centres d'intérêt. Détruisant le mythe qui présente Touba comme un lieu de gratuité, Guèye (2002) révèle que cette ville a toujours été un espace où les enjeux fonciers ont structuré les rapports humains, propulsant dès lors un marché immobilier et foncier assez lucratif et pour le moins ségréatif. La diversité des formes d'habitat traduit des différenciations socio-économiques fortes. Les zones non loties sont identifiables à la périphérie de la capitale des mourides. Cette ville émergente, qui fait la fierté des mourides, n'est pas une cité sans bidonville comme on a voulu le faire croire. En terme

²² Pouvoir héréditaire dévolu successivement au fils ou petit fils le plus âgé de la lignée du fondateur de la confrérie religieuse. Le khalif est le responsable suprême de la confrérie.

d'espaces verts, elle présente même le profil de la ville sans poumon où la massivité du bâti l'emporte sur tout autre considération esthétique.

L'économie populaire dont Touba devient un centre essentiel emprunte à la confrérie sa mise en synergie. Les innovations suivent et créent ainsi une « marque » propre à la ville et à sa confrérie. Un marché local sans précédent s'impose. Les acteurs économiques y trouvent le moyen d'asseoir des filières parallèles, constituant des leviers informels de concurrence des politiques publiques inspirées par les institutions de financement international. Ne voulant pas compromettre les alliances avec le pouvoir central confrérique ainsi qu'avec les branches confrériques qui surveillent jalousement les intérêts de leurs disciples, les pouvoirs publics laissent faire. L'économie sociale ne se contente plus des interstices et s'impose grâce à une forte ingéniosité des acteurs et de leurs réseaux denses. Par ailleurs, une bonne partie des revenus des ménages provient des envois des émigrés établis en Europe, aux Etats-Unis, bref partout où s'établit la diaspora. Les mutuelles se multiplient, l'argent circule. Les acteurs locaux conquièrent un pouvoir d'agir et façonnent, ce faisant, l'espace économique.

Touba devient une ville collectrice de produits alimentaires. Plusieurs spéculations peuvent illustrer cette fonction collectrice. Les échanges céréaliers sont ainsi devenus un secteur émergent alors que les produits arachidières restent un domaine où la ville religieuse joue un rôle de plaque tournante au plan économique depuis des décennies.

Touba est une ville produite très largement par des ruraux. L'histoire de son développement spatial a été principalement le résultat d'une

absorption des villages environnants, associé à un processus continu de mitage spatial. Elle devient une ville où les ruraux prolongent leurs modes de vie et styles alimentaires. Cela explique en partie l'importance de sa forte demande en céréales locales et les échanges céréaliers qui y sont observés. Mais au-delà des produits agricoles, l'activité principale est le commerce, suivi de la production de services tels que le transport. Touba reçoit annuellement de grandes quantités de céréales. Et devient depuis plus d'une décennie un grand centre de collecte et de redistribution de produits agricoles : céréales (mil, maïs, sorgho), arachide, niébé (haricot locale). Le rôle de Touba dans la redistribution des produits agricoles au Sénégal revêt une importance capitale, il fonctionne comme une bourse des valeurs de l'économie populaire.

En effet, dans cette ville, trois grands marchés mobilisent les transactions des produits agricoles : marché Gare bu ndaw, Touba darou khoudoss et le marché Ocas. Darou khoudoss et marché Ocas sont les sièges des demi-grossistes et des détaillants, tandis que le marché Gare bu ndaw est le principal lieu de la grande collecte et le siège des grossistes qui approvisionnent principalement les autres marchés céréaliers de Touba et au-delà. Il faut noter cependant que la collecte sert d'abord à approvisionner le marché interne, ensuite les autres régions du Sénégal et enfin la sous-région dans une moindre mesure.

La ville religieuse approvisionne les marchés en produits céréaliers. Les opérateurs économiques du secteur céréalier se ravitaillent de deux manières non exclusives : le niveau local représenté par les marchés hebdomadaires dans le prolongement de la ville et la région centre-ouest (Kaolack ou Saloum) et la région sud-est (Tambacounda). Des groupes de femmes sans revenus ou à revenus faibles s'organisent par des

systèmes divers de financements de leurs activités et sillonnent les marchés hebdomadaires (Buntu Mbar, Touba Fall, Darou Baya, Koup koup, Niiby, Colobane, Keur Ibra Yacine, Tewel, Boustane, Ndingy, etc.) pour effectuer une collecte par petites quantités revendues à Touba auprès des grossistes qui attendent devant leurs bascules. Cette collecte n'est pas spécifique aux femmes, mais elles en sont les acteurs les plus dynamiques. Elles peuvent collecter individuellement jusqu'à 500 kg, voire 800 kg par jour de marché. La revente est faite le même jour auprès du commerçant grossiste afin de pouvoir être effectuée le lendemain à un autre marché de la place.

Touba revendique sa centralité au plan national tout en se donnant un profil sous-régional grâce à sa place dans le réseau d'approvisionnement interrégional. Elle constitue une destination sûre pour l'écoulement de ces produits.

La redistribution des céréales traditionnelles à partir de Touba reste considérable. Mais Touba alimente avant tout ses 500 000 habitants. Pour sa population d'anciens ruraux fraîchement urbanisés, les céréales restent encore très présentes dans la consommation quotidienne, surtout le soir. Ainsi, une grande partie de la collecte effectuée par les grossistes est redistribuée aux marchés locaux (Darou Khoudoss, marché Ocas, etc.) auprès des demi-grossistes qui approvisionnent les détaillants. Le grand centre de commerce de gros de céréales reste le marché gare bu ndaw qui contrôle le commerce céréaliers du gros. Cependant, le rayon de redistribution des céréales à partir de Touba dépasse largement le niveau régional. Forts de ces réseaux de commerçants et de transporteurs, les grossistes/transporteurs approvisionnent les autres

régions du Sénégal soit à partir de Touba soit à partir directement des bassins céréaliers vers les autres régions du Sénégal.

Comme le montrent Fontan et al. (2001 : 69) dans le contexte nord-américain,

le cas de Touba prouve bien que le développement local a une résonance autrement que locale, dans sa capacité à articuler ressources privées et publiques, internes et externes, individuelles et collectives, dans une sorte de synergie d'action connectant local et global.

Ce n'est pas l'aide au développement encore moins les ressources des organismes de financement international qui financent la ville de Touba. L'Etat y a certes investi davantage qu'ailleurs, mais force est de reconnaître que les acteurs autonomes organisés par le pouvoir confrérique qu'ils entendent servir et les activités au sein de l'économie populaire à la fois locale et sous la houlette de la diaspora ont acquis une expertise certaine et un pouvoir à faire du développement local réussi.

La gouvernance de proximité est tellement considérée comme atout que les groupes qui convoitent du pouvoir dans la direction de la confrérie visent à s'établir dans les quartiers pour en contrôler le foncier et influencer voire recruter des disciples. Les conflits sont subséquents à de telles logiques d'accès au pouvoir. Mais les modes de régulation restent favorables au consensus, en raison de l'adhésion commune à l'intérêt général, âme de la capitale religieuse.

De même, la densité des relations au sein de la confrérie favorise la mise en réseaux des disciples. De par leur mode transversal et leur

capacité à transgresser les barrières, les réseaux relationnels mobilisent par delà les groupes des ressources de communautés affranchies partiellement de leurs clivages. Les acteurs se découvrent de nouvelles vocations à poser des actes publics, citoyens et producteurs de richesses, et à mobiliser des ressources insoupçonnées sous la bannière du développement local. Ils découvrent des espaces d'interactions horizontales et transversales qui mettent en mouvement local et global au service d'un développement de l'intérieur des sociétés en but à une marginalisation dans la mondialisation.

Conclusion : les facteurs de succès en développement local sont universels

Gouvernance de proximité, cohésion sociale et mobilisation de capital social sont des facteurs de réussite ailleurs dans le monde. Le cas de Montréal illustre bien le fait que la société civile peut jouer un rôle de laboratoire social, puis capitaliser cette expérience et les savoirs qu'elle génère pour ensuite influencer positivement les politiques publiques. En effet, Montréal a dû affronter une reconversion industrielle durant la période de 1970 à 1990. Elle est ainsi devenue l'une des premières villes industrielles nord-américaines à se transformer en métropole fondée sur l'économie des « connaissances » émergentes (aéronautique, aérospatiale, pharmaceutique, informatique). Les modes d'actions collectives sont devenus plus proactifs : création de nouveaux emplois en y reconvertissant les ouvriers et en « misant sur le travail en synergie d'acteurs locaux, donc en utilisant la concertation et le partenariat » ; mobilisation sociale pour exiger une revitalisation des quartiers péricentraux ; services de proximité et réinsertion des exclus.

Dans ce contexte, les actions habituelles réactives (exiger l'écoute et l'attention par les manifestations, les grèves, blocages de route) ont cédé la place à une appropriation des espaces délaissés et en voie de marginalisation et à une impulsion de nouvelles catégories de réinsertion, en faisant des services de proximité des lieux mieux socialisés que les usines métallurgiques et textiles ou les fabriques de meuble.

Des corporations de développement économique communautaire ont côtoyé des associations qui ont ainsi réhabilité des quartiers et valorisé les services de proximité comme ressources d'insertion socio-économique et espace d'entrepreneuriat solidaire. Cette expérience montréalaise révèle selon les auteurs que le développement local mobilise des mouvements sociaux ainsi qu'un « capital socio-temporel » dans une perspective de « cohésion sociale des collectivités et des territoires qui y recourent ». Si l'on considère l'économie comme encadrée dans le social - dans le prolongement des traditions théoriques qui remontent à K. Polanyi (1944) et M. Granovetter (2000) - , le « développement local serait avant tout le produit d'actions sociales et non d'actions économiques » (Fontan, Klein, Tremblay, 2001 : 61). Dans cet esprit, le développement local convoque les théories de la mobilisation des ressources.

L'aménagement et l'organisation sociale et économique de Villa El Salvador, au début des années 1970, dans la banlieue de Lima au Pérou, mérite qu'on s'y arrête. Cette nouvelle ville est à l'origine un bidonville de 350 000 habitants. L'analyse minutieuse qu'en font L. Favreau et L. Fréchette (2003) met en valeur différentes innovations

dont les plus importantes correspondent aux facteurs de succès discutés dans cette contribution. Le mode d'autogestion est bâti à partir de groupes résidentiels réunissant plusieurs pâtés de maisons mais gardant une taille suffisante (2000 à 2500 personnes) pour faciliter une administration de proximité. Chaque groupe résidentiel gère un espace collectif et des services communs de base. Les délégués sont renouvelés de manière à favoriser une rotation convenable permettant à plusieurs d'entre eux d'exercer des mandats collectifs. Cette démocratie permet l'expression d'une démocratie directe par les délibérations collectives. Cette approche populaire soumet les leaders à des obligations de résultats et favorise l'effectivité des espaces pour rendre compte.

Favreau et Fréchette (2003 : 319) mentionnent le fait que « ces 120 places forment plutôt un ensemble d'espaces démocratiques favorisant la structuration de la société civile ». Selon ces auteurs, en 1983-1984, Villa El Salvador est devenue une municipalité aux caractéristiques suivantes : « une ville saine, propre et verte ; une communauté éducative ; un district productif et générateur de richesses, une communauté démocratique et solidaire » (2003 : 321). Elle a choisi de créer un parc industriel regroupant différentes unités artisanales, de production de biens et services sous la forme de petites et moyennes entreprises. Ce parc mutualise les compétences et ressources et donne de la visibilité à ces nombreuses micro entreprises. Des centrales d'achat facilitent l'approvisionnement et la vente des produits et services. Le parc tire profit de la dynamique associative forte dans cette ville ainsi que du soutien des ONG nationales et étrangères intervenantes dans l'accompagnement des initiatives locales sur une longue période.

L'économie sociale ainsi structurée à Villa El Salvador s'apparente au dynamisme de l'économie populaire de Touba à cette différence que l'autonomie est plus grande dans la ville religieuse sénégalaise où les intervenants extérieurs sont quasi absents. L'articulation entre l'économie sociale et le développement est forte, aussi bien dans la banlieue péruvienne que dans la ville religieuse sénégalaise. Le mode d'organisation est autonomiste quand bien même Touba privilégierait une hiérarchie inhérente au schéma confrérique religieux. Dans les différents exemples, la vie associative et communautaire demeure fort riche. Ces villes se financent principalement de l'intérieur. Alors qu'à Kébémér, la société civile vient d'amorcer un dialogue prometteur avec les élus locaux, à Villa El Salvador, ce dialogue est constitutif de la dynamique d'organisation démocratique urbaine. Dans les villes sénégalaises en question, la diaspora participe à impulser la recherche de la cohésion sociale, consensus requis pour un développement local mobilisateur.

Les exemples de Touba, de Villa El Salvador et la revitalisation de quartiers de Montréal peuvent inspirer Kébémér au travers de l'ancrage social que rend possible le développement d'un secteur d'envergure d'économie sociale.

L'approche participative à Villa El Salvador ainsi qu'à Kébémér rappelle aisément l'expérience reconnue de budget participatif dont Porto Alègre au Brésil a servi de terrain fertile d'expérimentation. Le budget participatif est le processus participatif par lequel les couches défavorisées au même titre que les autres composantes des citoyens s'impliquent dans l'identification des besoins locaux, délibèrent au sujet de l'allocation de ressources, exercent leur contrôle sur l'exécution des actions municipales. Rosinha M. Carrion (2003 : G 5) précise : « la politique de

budget participatif peut être décrite comme un processus de gestion publique où la population participe directement aux différentes phases d'élaboration et d'exécution du budget de la municipalité ». Le conseil du budget mobilise 40 000 membres qui assument une fonction consultative permettant d'en finir avec le clientélisme qui a miné le développement local, et aussi de combattre la corruption.²³ Le budget participatif vise « un partage de responsabilité » entre l'exécutif et la population dans sa diversité. Il introduit un mode populaire de régulation des modes de gouvernance en établissant un meilleur rapport de proximité - le plus souvent défaillant dans les organisations de démocratie représentative.

La participation des pauvres aux affaires municipales et l'entretien de liens de confiance entre les différentes parties prenantes de la gestion locale, via le budget participatif, depuis une quinzaine d'années, à Porto Alègre, expliquent en partie la popularité de cette ville brésilienne dans le monde. Plus d'une centaine de villes ont adopté le budget participatif. Les acteurs locaux de Kébémér sont de ceux là, sans en faire un outil fétiche. Ils ont entamé le processus du budget participatif sans se familiariser avec le terme. C'est la marque de l'adéquation d'un tel processus partout où la démocratisation rime avec transparence et avec une éthique avérée de gestion publique.

Le trait caractéristique des expériences évoquées réside dans l'option en faveur d'une vision qui rompt avec les modèles extravertis pour privilégier un développement de l'intérieur des sociétés. Les expériences révèlent par ailleurs l'ouverture au monde via les diasporas, le recours systématique aux fruits de la modernité dont les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), l'adoption d'approche

²³ Le budget participatif est reconnu par l'ONU parmi les 40 meilleures pratiques de gestion urbaine au monde.

délibérative fondée sur un processus d'apprentissage continu. Le développement local est à la fois une expérience démocratique et une aventure interculturelle en ce sens qu'il est un terreau de la gestion de la diversité. L'ouverture postulée n'inhibe point l'ancrage social des processus de développement local qui privilégient la mobilisation des ressources internes par l'activation du capital relationnel des acteurs. C'est Pierre Veltz (1996 : 11) qui rappelle avec pertinence que, « plus ouverte, l'économie devient aussi plus « relationnelle ». Cette dimension relationnelle plus forte constitue sans aucun doute l'appel à plus de mise en réseau. Dès lors, le capital relationnel devient essentiel pour mobiliser d'autres ressources. C'est un changement fondamental de paradigme lorsque l'immatériel devient aimant et facteur de synergie, enjeu de succès en développement local.

Partie III Les perspectives du développement local : pour une stratégie novatrice en faveur des pôles de croissance

Les stratégies de développement actuelles doivent tenir compte de la mondialisation qui apparaît comme un ensemble de bouleversements politiques, économiques, culturels... touchant tous les pays de la planète à des degrés divers. Mais le dénominateur commun de tels bouleversements réside dans leurs tendances unificatrices qui remettent

en question la souveraineté des États, ainsi que les identités nationales et locales. Pour Muller, la mondialisation place les États dans une situation inédite. « Désormais, écrit-il, les gouvernements doivent s'adapter à des cadres produits au-delà d'eux-mêmes et gérer les conséquences du changement sur la reproduction de l'ordre politique : le « global » se situe désormais au-delà de l'État-nation. » (2000 : 205) Le Sénégal, comme la plupart des pays africains, n'échappe pas à cette logique implacable de la mondialisation.

Une telle situation exacerbe souvent les relations entre pays et oblige les États à privilégier la concurrence, la compétitivité, l'équilibre macro-économique au détriment des politiques locales. Cette logique du marché a tendance à marginaliser les politiques internes comme le développement local, l'aménagement du territoire, la décentralisation. La persistance de ces tendances lourdes pourrait compromettre l'ancrage de la gouvernance locale et l'aspiration des populations à une démocratie de proximité.

Mais la mondialisation se traduit également par la délocalisation des entreprises, qui ont tendance à s'implanter dans les pays où les facteurs de production sont bon marché. Certaines villes du Sud (en Asie et à l'île Maurice) bénéficient de cette situation. Le Sénégal devrait normalement se positionner dans cette perspective avec des villes compétitives. La mondialisation, sous ce rapport, devrait être perçue comme une opportunité à saisir, et non comme une menace permanente à subir de manière résignée. D'où la nécessité de promouvoir une stratégie de Développement local qui intègre cette nouvelle exigence d'ouverture au monde.

Chapitre VII Promotion du développement local à partir des pôles de croissance

Le développement local basé sur la stratégie des pôles de croissance cherche à asseoir un développement endogène durable par une transformation de l'espace en territoires performants et productifs. Il s'appuie sur une démarche intégrée pour que la croissance économique soit répartie de manière large au niveau des territoires. La stratégie des pôles de croissance est considérée donc comme éléments essentiels pour la croissance économique, le développement régional et surtout comme mécanismes d'atténuation des disparités régionales.

En conséquence, construire des pôles de croissance compétitifs et dotés d'un développement durable implique la création d'un lien entre la performance économique et la cohésion sociale. Il est ainsi très important de créer des territoires compétitifs mais aussi de réduire les disparités territoriales. Aujourd'hui grand nombre de secteurs de villes ou de régions ne partagent pas la création de richesses et de bien-être entre les individus et les territoires. Dans la plupart des cas ses régions n'attirent pas les investisseurs en dépit des efforts consentis par les politiques publiques qui visent des territoires.

La stimulation des pôles de croissance à travers la formation et le développement de micro-entreprises commerciales et sociales peut jouer un rôle majeur afin d'utiliser les ressources non exploitées dans les zones défavorisées des villes et des territoires ruraux.

VII.1 fondements théoriques et expérimentation de la stratégie des pôles de croissance

La promotion du développement local à partir des pôles de croissance a été largement expérimentée dans les pays développés et certains pays en voie de développement. En effet, cette théorie développée par François PERROUX a été reprise ensuite par de nombreux auteurs tel que Jean C. PERRIN. Le concept de pôle de croissance, largement analysé par Jean C. PERRIN, s'appuie sur le principe que le développement économique se fait surtout à partir d'agglomérations ou de localités où sont concentrés les investissements et les activités motrices et qui exercent un effet d'entraînement sur les régions voisines. En d'autres termes, la théorie des pôles de croissances considère que tout territoire a besoin d'une polarisation pour capter la croissance et la distribuer ensuite dans l'espace. Ces activités motrices se concentrent particulièrement dans les villes bénéficiant de potentialités réelles. Cependant, Même si la ville est souvent considérée comme ce lieu de polarisation, en ce qu'elle fournit des biens et services centraux à son aire géographique, elle n'en demeure pas le seul lieu de polarisation et d'animation du développement local.

Au Sénégal, la stratégie des pôles de croissance a été amplement reprise par la politique d'aménagement du territoire à travers son PNAT. Cette stratégie tend à assurer une meilleure répartition spatiale des équipements, une meilleure redistribution des revenus et un rééquilibrage de la répartition géographique de la population sur la base de la concertation et de la participation des collectivités de base à

l'œuvre de développement local. Pour réaliser cet objectif, l'Etat du Sénégal a mis en œuvre un certain nombre de mesures et de stratégies susceptibles d'établir un équilibre entre les différentes régions du pays, qui tient compte de leurs potentialités et de leur situation géographique.

En effet, la stratégie des pôles de croissances déclinée dans le Plan national d'Aménagement du Territoire pour le développement harmonieux et équilibré des régions, vise à dynamiser les petits centres, à décongestionner les grandes villes et à reconstituer et à diversifier le potentiel du développement local. En terme d'aménagement du territoire, discipline qui stipule la création de pôles de croissance dans les régions pour minimiser les migrations vers les villes, les pôles de croissance ou de développement retenus dans le PNAT sont proposés sur la base de facteurs de développement bien définis et propres à chaque type de localité (mode de vie, vocation, potentialités...). A cet effet, différents foyers de croissance ont été retenus pour leur position stratégique et leurs dotations factorielles naturelles et aux vocations de spécialisation :

- les pôles touristiques de croissance;
- les pôles industriels de croissance;
- les pôles agricoles de croissance;
- les pôles culturels et sportifs de croissance;
- etc.

La proposition des pôles de croissances est basée sur les zones homogènes d'aménagement du territoire, ou zones éco-géographiques. En effet, découpés en 21 zones homogènes du point de vue écologique, géographique, économique et sociologique, ces territoires ont fait l'objet d'une évaluation des potentialités géographiques, humaines et économiques permettant de parvenir à une appréciation sur leurs capacités de développement. Parmi ces propositions, les pôles de croissance frontaliers ont fait l'objet d'une attention particulière dans le PNAT du fait que les régions frontalières sont en général plus ou moins intégrées à l'économie du ou des pays voisins et la réaction des habitants est souvent liée aux avantages qu'ils tirent d'un côté ou de l'autre de la frontière. L'objectif visé est de rendre les pôles frontaliers plus attractifs vis à vis des pays voisins en leur dotant des investissements structurants, d'une application de mesures fiscales appropriées...

En somme, les stratégies d'orientation du processus du développement et d'aménagement local du PNAT reposent sur un schéma de structure, c'est à dire la hiérarchie fonctionnelle des Etablissements humains et les

axes de communication, capable de soutenir et de promouvoir les échanges et activités économiques. Dans ce type de réseau des établissements humains, chaque localité et chaque niveau est appelé à jouer un rôle spécifique, susceptible de contribuer à réduire les disparités et de renforcer la décentralisation. Parmi ces localités, la ville constitue un élément essentiel qui peut être influencé dans son évolution par la configuration du trafic routier ou ferroviaire, par son statut administratif et par les activités tertiaires importantes, qui la confèrent une place centrale dans l'armature urbaine.

Toutefois, il faut souligner que d'autres localités qui ne sont pas des villes, sont érigées, dans le PNAT, en pôles de croissance et jouent un rôle important dans l'essor de son environnement. Parmi ces localités Touba et Diabé constituent aujourd'hui des pôles d'entraînement important pour leur environnement. Elles mènent un certain nombre d'activités de production, de services, d'échanges qui assure une croissance soutenue à la région et à son environnement immédiat

En dépit de la politique volontariste d'aménagement du territoire, d'autres moyens ont été utilisés pour promouvoir le développement local. La stratégie de promotion du développement local a aussi très tôt retenue les attentions des autorités publiques qui ont mis en place des outils pour sa promotion et sa mise en œuvre. Parmi ces instruments de planification du développement local, le POES a joué et joue encore un rôle important dans la mise en œuvre des plans et programmes sectoriels en vue de la réduction des disparités régionales. En effet, dès les premiers plans, les autorités administratives ont tracé les grandes orientations en matière de développement économique et ont mis ensuite l'accent sur l'équipement du monde rural. Cependant, il faut attendre l'avènement des PRDI pour que les plans de développement insistent sur la régionalisation et sur la nécessité d'une répartition des unités économiques et territoriales en privilégiant les campagnes. Ainsi une première priorité est accordée aux investissements dans le monde rural en vue d'une meilleure répartition spatiale de la croissance économique.

Mais c'est le IX et Xe plan qui ont insisté sur la nécessité de la répartition spatiale et des actions à mener en fonction des problèmes économiques et spatiaux propres à chaque région. La Dimension spatiale et régionales dans la planification économique est donc largement posée dans ces deux instruments, même si la politique de concertation et de coordination est d'une ampleur réduite.

Le Sénégal a aussi utilisé et utilise encore au titre de sa politique d'aménagement et de développement du territoire, la politique d'investissements. En effet, dans le but de doter les villes régionales de moyens permettant de constituer un contrepoids à l'attraction de l'agglomération, le code des investissements (à travers la création du visa de localisation, du Guichet unique et de l'Apix) a été et est encore particulièrement utile et opportun pour la promotion des pôles de croissances industriels et touristiques. Un programme national d'aménagement des zones industrielles (ZFI) a été mis en place en vue de créer hors de la région de Dakar, les structures d'accueil nécessaire à la réalisation de nouveaux pôles industriels à l'intérieur du pays (SOFISEDIT, SAPCO, , SONEPI...).

Pour promouvoir le développement local à travers la stratégie des pôles de croissance, le Sénégal a conçu plusieurs instruments, allant de la planification spatiale à la planification économique en passant par la planification sociale. Cependant, la promotion du développement local à partir des pôles de croissance a connu des fortunes diverses. Ce succès relatif à la stratégie des pôles de croissance semble avoir remis en cause, particulièrement dans les pays en voie de développement caractérisé par des taux d'inégalités spatiales et sociales très élevé par :

les dynamiques cumulatives d'agglomérations, attribuables pour l'essentiel à des phénomènes de rendements croissants et à des externalités ont tendance à rivaliser les pôles de croissance de l'intérieur qui ne sont pas suffisamment appui en terme d'infrastructures sociales et physiques. Les activités urbaines ont tendance à s'agglomérer permettant surtout de réaliser des économies d'échelle car les investisseurs préfèrent de loin les villes qui ont les services les moins chers.

l'avènement des technologies de la communication et leur influence dans les systèmes de production. Les spécialistes du développement local se sont préoccupés des formes de dissémination de la croissance dans l'espace. Dans cette optique, l'on a noté que la croissance peut aussi venir d'un maillage entre acteurs qui échangent et développent des actions communes en matière de production et de partage de l'information. Ces milieux innovateurs créent des interdépendances et un processus d'apprentissage continu. Les régions qui possèdent de tels milieux ont un avantage comparatif par rapport aux autres qui en sont dépourvues. Elles deviennent leaders en matière de développement

régional et territorial. (Aydalet, 1985 ; Camagni, 1991 ; Maillat et Perrin, 1992).

Le degré de décentralisation politique et administrative, l'étendue des actions d'appui dans les infrastructures sociales et physiques, le degré de développement intégré complémentaire dans leur arrière-pays ...

VII.2 Contexte de mise en œuvre et nouveaux axes de la stratégie des pôles de croissance

Le développement local, à travers la théorie des pôles de croissance, vise à transformer l'espace par la réduction des inégalités entre régions, mais sa quête ne peut être complète que si les acteurs à la base, les populations, sont suffisamment outillés pour prendre en charge de telles opportunités. La mise en place des pôles de croissance est une option majeure de politique de développement qui devra être mis en chantier à partir des problématiques de développement déjà décodées dans le cadre de politiques et programmes en cours d'exécution. La stratégie de promotion du développement local à partir des pôles de croissance doit donc être comprise comme une pierre dans l'édifice du développement national. Ainsi, leurs orientations, but et objectifs doivent absolument être suivis d'une logique d'intégration (mainstreaming), de cohérence et, partant, de synergie avec les politiques et priorités nationales contenues dans les principaux documents d'orientations stratégiques que sont aujourd'hui le NEPAD, le X^e Plan d'Orientation pour le Développement économique et social (PODES), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le Plan national d'Aménagement du Territoire (PNAT) le Déclaration de Politique de Population (DPP) et les Objectifs de Développement du Millénaire (OMD).

- Les stratégies de promotion des pôles de croissance visant à soutenir le développement local s'articulent sur :
- - La mise en place d'une vision partagée :

La définition d'une vision commune et partagée est indispensable du fait de la multitude d'intervenants, source de difficultés dans la mise en place des projets locaux. Les intérêts des parties prenantes sont le plus souvent différents ainsi que leur perception des problèmes, des enjeux et des opportunités sur des problématiques aussi variées que la gestion des ressources naturelles, le financement décentralisé, la place des privés et de la société civile dans le processus de développement local.

Pourtant, ces parties ne sont pas équitablement impliquées dans toutes les étapes du processus de développement local et plus particulièrement dans la mobilisation de ressources et la planification. Mais elles ont un intérêt commun dans :

- ✓ le développement global de l'économie locale en terme de richesses additionnelles créées, d'emplois générés et de réduction de la pauvreté ;
- ✓ le besoin d'équité dans le partage des ressources et la distribution des bénéfices générés ;
- ✓ la gestion de l'environnement et des ressources de base, qui sont de plus en plus rares, pour un développement durable.

Ces domaines de convergences doivent être perçus comme des zones d'intérêts pour bâtir des plages de convergence et de cohérence autour d'un partenariat fondé sur le principe « gagnant/gagnant ».

- **Repenser et renforcer le processus de développement local** qui se manifestera notamment par :

- **régionalisation du budget du PTIP pour diriger les investissements susceptibles de créer le déclic et de favoriser les investissements privés locaux, nationaux et internationaux.**

La mise en œuvre de la politique de régionalisation, donc du développement local recommande de repenser le système d'allocations des ressources publiques pour la satisfaction de la demande sociale et de réformer les finances locales pour que les collectivités de base prennent convenablement leur mission d'impulsion et de coordination des actions de développement.

L'articulation entre les projets sectoriels et les projets de développement local

Le Sénégal a élaboré des politiques macroéconomiques depuis la dévaluation et l'ajustement structurel subséquent qui entendaient supprimer les obstacles à une croissance durable dans les revenus par habitant, en jugulant les pressions inflationnistes prévisibles et permettant de redresser certains des déséquilibres financiers nationaux et externes. Parmi ces politiques, le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) a défini ses axes stratégiques pour - entre autres

- sécuriser l'économie locale/rurale par une dynamique de responsabilité et de solidarité avec le renforcement des aptitudes au développement et l'élargissement de la communication sociale. Document de référence dans le court terme pour la croissance et la réduction de la pauvreté, le DSRP est aujourd'hui validé et finançable par les partenaires du pays notamment dans ces déclinaisons actuelles en Plans d'Opération Sectoriels et Régionaux.

Ces politiques et programmes sectoriels définis par l'Etat ont des niveaux de mise en œuvre au niveau national et particulièrement aux niveaux régional et local à qui l'Etat a transféré neuf (9) domaines de compétences avec la loi 96-07 du 22 mars 1996 que la Constitution (adoptée à l'issue du référendum du 07 janvier 2001) est venue confirmer.

Toutefois, l'Etat s'est assuré de garder ses rôles et tâches de souveraineté, de contrôle des actes des CL ainsi que ceux de coordination des actions de développement pour garantir la cohésion, la solidarité nationale et l'intégrité du territoire national.

• La promotion pour l'émergence d'une fonction publique locale
?????????

• Le renforcement des capacités techniques et de gestion des populations rurales, des collectivités locales, et de leurs structures associatives de base pour qu'elles puissent mieux répondre aux besoins prioritaires en matière d'infrastructures sociales et économiques essentielles;

• La réforme des finances locales et l'appui à la mobilisation des ressources locales

Une attention particulière doit être accordée à la mobilisation de ressources locales, laquelle constitue un enjeu fondamental. La réforme de la décentralisation repose, en effet, sur le pari d'une meilleure mobilisation des ressources endogènes. Cette procédure est censée suppléer, au niveau local, l'incapacité des Etats de collecter efficacement l'impôt auprès des contribuables faute, par le passé, de retombées significatives au niveau de l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le processus de décentralisation représente, en fait, un transfert de responsabilités de l'Etat aux collectivités locales sans transfert correspondant de recettes. Les collectivités devront, par conséquent, mobiliser de manière impérative des ressources fiscales ou para fiscales nouvelles pour apporter une quote-part satisfaisante aux investissements nouveaux et pour assurer l'entretien de leur patrimoine. Pour ce faire, les mécanismes financiers mis en place par l'aide extérieure (fonds de développement local en particulier) en faveur des projets de développement local doivent pouvoir jouer un effet de levier sur les ressources locales.

- **le renforcement de la démocratie locale et la bonne gouvernance**

La bonne gouvernance et la démocratie comprise dans le sens de l'amélioration du bien être général de la population doit être une préoccupation constante des autorités. Cette préoccupation ne peut être effective que dans le cadre d'une gestion saine des affaires publiques locales impliquant une participation populaire conséquente, un respect des règles de transparence et d'équité, une responsabilisation des populations et une priorité accordée à la satisfaction des besoins fondamentaux de la population.

- **Promouvoir les cadres territoriaux attractifs et compétitifs ainsi que les villes secondaires stratégiques**

Le Sénégal est caractérisé par une population en expansion et des mouvements naturels et migratoires très accentués et mal maîtrisés qui ont contribué en grande partie au renforcement des grands déséquilibres sociaux et territoriaux et à l'accentuation des manifestations de la pauvreté, particulièrement dans l'agglomération de Dakar. Pour faire face à cette situation, la DAT a élaboré un programme national de rééquilibrage socio-économique et de promotion des pôles de croissance territoriaux. Celui-ci ambitionne de décongestionner Dakar pour conforter sa vocation de place financière et touristique internationale et de promouvoir aussi le développement des villes de l'intérieur et de leur hinterland ainsi que les territoires attractifs et compétitifs en vue d'atténuer l'exode rural massif vers Dakar.

La stratégie de promotion du développement local appelle une synergie de l'ensemble des acteurs et de l'ensemble des programmes sectoriels développés par l'Etat. Cette stratégie s'appuie sur des principes de responsabilisation locale, de transparence, de co-gestion des investissements communautaires dans leur mise en œuvre autant que dans leur entretien. Elle suppose donc au préalable une clarification des rôles des acteurs en matière de développement local.

VII.3 Les préalables à la réalisation de la stratégie

Comme nous l'avons indiqué, notre démarche va continuer de s'appuyer sur le vécu pour en tirer des leçons et nous nous garderons d'une théorie abstraite qui dirait ce qu'il faut faire ; nous voudrions cependant indiquer certains préalables qui ont fait échouer bien des expérimentations.

Parmi ces préalables/conditions nous notons en particulier :

- la définition au préalable d'une vision commune et partagée entre toutes les parties prenantes, qui présuppose une communication large permettant d'ancrer non seulement la vision, mais le changement dans la culture locale. Cette vision permettra de définir un Plan et des Programmes avec des repères manifestes pour le court et le long terme ;
- la prise en compte nécessaire des grandes orientations générales du pays pour plus de cohérence et de synergie quand les ressources deviennent de plus en plus rares et qu'il faut les rentabiliser au maximum des intérêts des bénéficiaires ultimes mais aussi de toutes les parties prenantes ; cette nécessité de « mainstreaming » des politiques et stratégie locales obéit d'ailleurs à l'esprit de la décentralisation qui entend conserver l'unité nationale ;
- la bonne gouvernance et la participation effective de toutes les parties prenantes à tous les stades du développement local ; en effet la non-prise en compte des intérêts de certaines parties peut hypothéquer leurs engagements respectifs et être une cause d'échec ;

- la clarification du partenariat pour permettre une bonne répartition des rôles, responsabilités de tous les acteurs selon leurs intérêts et droits spécifiques ; la nécessaire exhaustivité d'une telle revue institutionnelle de tous ceux qui interviennent au niveau local permettra de situer aussi les gagnants et les perdants d'un ordre nouveau, paradigme de bonne gouvernance et d'équité qui seront mis en exergue comme conditions d'une durabilité certaine.
- La capacité pour les communautés locales :
 - d'identifier les sources de financement disponibles de l'Assistance Officielle au Développement, du secteur privé local, national et international, ainsi que des Conventions et autres formes non conventionnelles ;
 - de mobiliser les énormes ressources nécessaires pour un développement réel synonyme aussi de croissance durable ; ces ressources concernent aussi l'assistance technique locale, nationale et internationale qui doit accompagner la vulgarisation de technologies innovatrices qui vont accélérer les changements. Rappelons que le principe d'équité n'appelle pas à un nivellement par le bas mais bien à une croissance effective avec des créations de revenus durables ;
 - d'assurer la synergie entre toutes les sources de financement qui sont souvent dans des programmes plutôt complémentaires qu'exclusifs comme le montrent les formes de gestion ;
 - de gérer de manière efficace et efficiente les ressources et les activités identifiées ensemble ; la gestion appellera évidemment les principes de base de transparence, d'équité, pour mieux garantir la durabilité recherchée.

De ces préalables, la compréhension du processus de développement local implique un repérage préalable des acteurs publics et privés engagés tant au niveau national que local. Ainsi les divers textes sur la décentralisation au Sénégal ont tous prévu dans leurs dispositions la participation des différents acteurs à la gestion des affaires locales. Les catégories d'acteurs sont: les élus locaux, les groupements de jeunes, et de femmes, la société civile dont les préoccupations, notamment pour

lutter contre la pauvreté et atteindre les Objectifs du Développement du Millénaire d'éducation universelle, de sécurité humaine doivent être pris en compte.

VII.4 Rôles et responsabilité des acteurs

La Construction des pôles de croissance doit permettre de déboucher sur des programmes fondés sur des principes fédérateurs comme le besoin d'appropriation et d'équité que la participation effective de tous les acteurs.

Le statut de la femme en tant qu'acteur et non en tant que simple bénéficiaire doit transparaître ainsi que l'implication et le dynamisme du secteur privé en fonction des potentialités des régions.

En somme, les rapports entre les acteurs intervenant dans le développement local doivent être clarifiés et permettre l'harmonisation de toutes les actions.

- **Les responsabilités des collectivités locales dans le développement**

Le statut des élus et la nature, ainsi que le nombre des compétences transférées, n'empêche en rien une CL et/ou une communauté de CL de créer un pôle de développement régional.

La compétence de développement général transmise dans le cadre de la loi permet à tous les Conseils régionaux et à leurs alliés de prendre des initiatives pareilles. Nul donc besoin de revoir la loi comme préalable.

La grande question est la capacité des Conseils Locaux à mettre en œuvre de telles perspectives de développement rapide, massif et durable. Encore faudrait-il qu'ils disposent d'une forte fonction publique locale.

Nous pensons que les leçons tirées d'une administration jacobine doivent nous conduire à ne pas transférer cette pratique au niveau local quand elle n'a pas fait ses preuves au niveau national.

Les capacités des CL doivent être appréciées à travers :

- leurs visions et stratégies ;
- le mode de participation de toutes les parties prenantes du développement local, qui n'est pas que politique mais d'abord économique, social et culturel ;
- les initiatives prises pour expérimenter et entreprendre des actions parce qu'il y a un coût à ne rien faire – coût que commencent à évaluer les économistes ;
- leurs aptitudes à gérer le principe de « faire-faire » pour parvenir au développement local.

Cette gestion doit inclure la capacité de formuler des besoins, prendre des mesures d'accompagnement, assurer la transparence nécessaire même au niveau budgétaire et de suivre et évaluer l'exécution des projets.

• L'implication du secteur privé

La redynamisation du secteur revient à relever le niveau et la qualité de la présence du secteur privé au plan local de manière à créer avec les petites unités informelles du terroir, un réseau dense d'échange inter-branches. Il est évident aussi que le statut de partenaire majeur du secteur privé doit être affirmé par le cadre institutionnel de référence et décliné sous forme de participation et d'implication effectives. Le secteur doit être représenté au Conseil National de Développement des Collectivités locales, instance qui traite au plus haut point des orientations fondamentales de la décentralisation (loi 96-06 du 22 Mars 1996).

Le problème de l'implication du secteur privé dans le développement local ne peut pas se ramener à une simple question institutionnelle. Pour qu'il soit possible de faire du profit dans les terroirs de l'intérieur du pays, un minimum d'investissements de base est requis. Il est de la responsabilité de l'Etat de réduire la fracture infrastructurelle entre Dakar et le reste du pays. Mais d'ores et déjà, certaines mesures d'urgence peuvent être envisagées.

Promouvoir les partenariats locaux public-privé en matière d'infrastructures

Il existe plusieurs formes de PPP, qui vont du simple contrat de services à la cession d'actifs. Chaque PPP a naturellement ses modalités et caractéristiques propres, et s'appuie sur un cadre spécifique d'obligations réciproques. Les partenariats les plus classiques, établis sur la base d'actifs originellement publics, laissent à l'Etat la propriété du patrimoine, mais octroient au privé la responsabilité du dimensionnement, de la construction

et de l'exploitation des ouvrages. Des formes nouvelles émergent cependant, qui sollicitent encore plus le secteur privé, celui-ci mettant en place des actifs nouveaux et s'accordant avec la puissance publique sur les conditions et l'échéancier de leur rentabilisation. Entre les BOT (Build Operate Transfer), les BTO (Build Transfer Operate), les BOO (Build Own Operate), les DBO (Design Build Operate) et autres joint-ventures, la gamme des choix opératoires est très variée.

Si l'Etat central a souvent été à la base de ces partenariats, le temps est venu pour les collectivités locales de s'y engager pour régler la lancinante question des infrastructures sur leurs territoires. Le fait que la gestion du domaine soit une compétence transférée favorise sans doute cette évolution, les collectivités locales pouvant, dans le cadre du partenariat, apporter au moins le terrain. Un signal favorable vient, à cet égard, de la municipalité de Dakar qui, comme indiqué plus haut, fait de plus en plus appel au privé pour la construction de centres commerciaux d'envergure.

Pour favoriser des partenariats public-privé au niveau local, il est toutefois nécessaire, d'une part d'améliorer le cadre de régulation, d'autre part de mieux associer le secteur privé à la politique de décentralisation. S'agissant de la régulation, si des organismes se mettent en place secteur par secteur, il leur reste encore à gagner en consistance pour faire face à la puissance encore écrasante de certains opérateurs.

Faciliter l'accès des privés locaux aux marchés publics locaux

Au-delà des compétences transférées, il serait pertinent que les collectivités locales promeuvent mieux les secteurs privés locaux, en leur assurant un meilleur accès aux marchés publics de base. Les entreprises artisanales pourraient être entraînées vers ces opportunités de marché qui leur permettraient de mieux grandir. Ce type d'unités de production, faut-il le rappeler, constitue, avec les exploitations agricoles, le principal bassin d'emplois dans les localités de l'intérieur du pays.

Les collectivités locales ont tout à gagner à susciter et conforter des secteurs privés locaux, dans le cadre naturellement des principes de bonne gouvernance locale que la décentralisation cherche par ailleurs à promouvoir. Fiscalement parlant, de petites et moyennes unités bien assises localement sont plus intéressantes, le système de taxation actuel étant centré sur la notion de siège social. Les entreprises de plus grande taille basées dans la capitale payent l'essentiel de leurs impôts locaux à Dakar, quel que soit le lieu du territoire national où elles réalisent leurs chiffres d'affaires.

Promouvoir un secteur financier ambitieux localement

Pour accompagner efficacement le développement du secteur privé en général, et l'émergence d'un secteur privé local en particulier, les banques classiques devraient, à l'image des SFD, se montrer plus innovantes et promouvoir des produits adaptés aux opérateurs économiques. Il semble que jusqu'ici le système financier classique se soit comporté comme s'il attendait de ses partenaires potentiels qu'ils fassent exclusivement l'effort de s'élever à la hauteur de ses exigences. Pour un décollage véritable et massif du secteur privé sénégalais et son implantation progressive dans les différentes parties du territoire

• **Les élites et l'expression des particularismes régionaux dans le cadre de l'Etat-nation**

Le développement local ne peut s'appuyer uniquement sur la capacité d'attraction qu'exercent les potentialités et les investissements à caractère économique. Il offre surtout les moyens aux particularismes régionaux de s'affirmer et en faisant éclore toutes leurs virtualités, longtemps étouffées par le jacobinisme de l'État-nation centralisateur. Pour Vengroff, en particulier, même si la décentralisation n'est pas une condition suffisante pour réussir la démocratisation des institutions en Afrique, elle n'en demeure pas moins une condition nécessaire (1994).

Il faut que le développement local ne devienne pas un élément de plus dans la gestion néo-patrimoniale longtemps décriée de l'État post-colonial en Afrique. Le caractère récurrent du néo-patrimonialisme rend sceptiques des auteurs comme Fissette (1990 : 22) quant à l'ancrage du développement local en Afrique. Il estime au contraire que la décentralisation est loin d'être un élément de promotion de la démocratie. Mieux, selon lui, dans la plupart des États africains, elle participe au renforcement du pouvoir patrimonial des élites, donc au renforcement du centre sur la périphérie. Dans ce cadre, le développement local, au lieu d'être un moyen d'éclosion des particularismes régionaux, risque au contraire de cristalliser les luttes entre factions pour la conquête du pouvoir politique. Ce qui serait un obstacle de plus dans la construction de l'État-Nation pluraliste et respectueux des identités et des particularités locales.

C'est la raison pour laquelle, nous estimons que l'ancrage du développement local dans le tissu institutionnel de l'État-

Nation devrait s'accompagner de manière concomitante de la promotion de la bonne gouvernance, en particulier par l'élaboration d'une charte de la gouvernance locale. Celle-ci devrait mettre l'accent, entre autres, sur la participation effective de tous les acteurs locaux dans la vie communautaire ainsi que sur l'imputabilité des élus locaux. De manière générale, les points ci-dessous devraient constituer les points saillants de cette future charte :

- assurer une représentation proportionnelle des femmes dans toutes les instances locales ;
- assurer une représentation effective des minorités ;
- limiter le cumul des mandats par les élus locaux ;
- limiter le nombre de mandats des élus locaux ;
- favoriser et encourager les cultures minoritaires de la localité ;
- rendre effective l'imputabilité des élus locaux ;
- alphabétiser les élus locaux.

L'existence d'une telle charte est une condition nécessaire mais non suffisante pour permettre à la démocratie locale de s'exprimer convenablement et aux particularismes locaux de s'exprimer sans entrave. Il faut également promouvoir un sentiment d'appartenance fort des populations à leurs collectivités locales, surtout pour celles dont la création est toute récente comme la région.

Cependant, convenons-en, la finalité du développement local n'est pas une remise en cause des fonctions de régulation de l'État et un encouragement aux dérives identitaires. En effet, celles-ci aboutissent très souvent à une négation même des principes de la démocratie et de l'altérité, condition nécessaire pour la manifestation d'une identité saine

et respectueuse de l'Autre. C'est assurément un défi de taille que l'État décentralisé devra relever en Afrique de l'Ouest, surtout dans un contexte sous-régional marqué par la persistance de l'instabilité politique et la récurrence des dérives identitaires.

Les particularismes régionaux devront nécessairement s'épanouir dans un contexte national réellement pluraliste, où l'adhésion aux valeurs républicaines sera partagée par tous les acteurs centraux et locaux. En effet, si l'Afrique a connu l'expérience amère du centralisme étatique, elle devrait également refuser toutes formes de dérives régionalistes, qui sont autant de négations d'une démocratie véritable et pluraliste. C'est donc un véritable pari à gagner dans cet élan de réforme de l'État post-colonial, qui s'est engagé depuis plusieurs années dans la plupart des pays du continent.

Conclusion :

Si le mot développement local est relativement récent, les réalités auxquelles il renvoie ne datent pas d'hier. Depuis les années 60-70, l'objectif de maîtriser ou de réduire les déséquilibres régionaux s'est affirmé dans la société sénégalaise. En quelque sorte, anticiper les effets des activités sociales et économiques qui modèlent notre territoire. La crise durable a fait réfléchir sur les limites du modèle de développement centralisé. Non seulement l'expansion économique s'est ralentie considérablement, mais ses dégâts se sont fait sentir dans certaines régions : campagnes vidées de leurs habitants et de leurs " cerveaux ", problèmes d'environnement... Pour faire face à cette situation, les autorités administratives ont très vite adopté une politique de décentralisation politique et administrative appuyée par une politique d'aménagement du territoire (découpage des Communautés rurales, élaboration du PNAT et proposition de pôles de croissance).

Cependant, au regard de l'évolution institutionnelle de la décentralisation, la mise en place d'une décentralisation purement juridique et administrative n'a pas produit du développement local. Il est donc nécessaire de constituer une organisation ascendante de la société

civile qui parte de la base. Les élus doivent aussi bénéficier de formations allant dans le sens de l'ouverture aux autres acteurs. Le développement local suppose une identité forte avec un territoire et un engagement des acteurs susceptibles d'évoluer dans des systèmes coercitifs ou mafieux. Sinon, il est très difficile de construire une culture partenariale associative qui est un des piliers du développement local.

Encadres et annexes

Encadre 1 : Démocratie de participation et Démocratie de représentation exemple Saint Louis

Propos liminaire

L'analyse des conditions de réussite du développement local, dans le contexte de la décentralisation, renvoie à une réflexion autour de quatre axes majeurs :

- la nécessité d'asseoir une **dynamique d'animation et de concertation** permanente autour des enjeux et problématiques du développement local mais également des solutions ;
- l'expression d'une **volonté politique locale pour préparer l'avenir** selon une vision partagée ;
- une **maîtrise**, de la part de la collectivité locale et des opérateurs locaux, de **l'économie locale et de ses indicateurs** ;
- la **présence d'un dispositif de renforcement des capacités** institutionnelles considéré, au regard des expériences déjà engagées ici et là, comme une condition sine qua none de réussite d'un développement local durable.

En effet, la politique de décentralisation menée depuis une trentaine d'années et qui s'est parachevée par les lois sur la régionalisation, apparaît comme l'un des chantiers les plus structurants, en matière de réformes institutionnelles, engagées dans la sous-région au cours de la décennie qui vient de prendre fin emportant avec elle la fin d'un siècle.

Les collectivités locales sont ainsi mises devant leurs responsabilités, celles de promouvoir le développement économique et social des entités géographiques dont elles ont la charge.

Parallèlement, les organisations communautaires de base, avec l'appui de la coopération internationale et décentralisée et avec celui des Organisations non gouvernementales, se développent et, de plus en plus, se professionnalisent. Il n'est que de considérer les multiples actions engagées à l'échelle des quartiers, des villages, des communautés rurales et des centres urbains, pour s'en convaincre.

Les initiatives se multiplient dans différents domaines, portées par les divers acteurs notamment les organisations locales qui aspirent à une large participation à la gestion des affaires locales.

De plus en plus, les villes, déployant des logiques de compétition devant l'aide internationale, s'engagent à une construction du développement local à partir des ressources et potentialités endogènes que vient compléter l'apport des partenaires.

Toutefois, au regard des rapports entre acteurs institutionnels, techniques, économiques et sociaux, on s'interroge encore sur la capacité mais surtout sur la volonté des uns et des autres de se concerter, de réfléchir autour des véritables enjeux de développement et les solutions idoines à appliquer.

Le partenariat comme la concertation deviennent de plus en plus galvaudés et souvent même vidés de leur sens. Pourtant, au delà des concepts, ces deux mots cachent des stratégies qui apparaissent incontournables dans une logique de développement durable et concerté.

Dans un tel contexte d'émergence d'une nouvelle culture du développement, les acteurs agissent quotidiennement pour améliorer les conditions de vie des populations en actionnant deux leviers :

- la démocratie de représentation qui signifie la reconnaissance du pouvoir local élu ;
- la démocratie de participation qui signifie la reconnaissance d'une citoyenneté véritable.

A partir de ces deux leviers, s'élaborent, sous l'impulsion de la collectivité locale, des démarches de développement participatif et concerté qui tentent de prendre en compte les différents aspects de la réalité urbaine.

La ville de Saint-Louis semble constituer une ville pilote en la matière. L'expérience conduite avec la Commune de Saint-Louis, sous l'impulsion du Partenariat Lille/Saint-Louis,²⁶ apparaît comme une démarche à la fois originale et innovante à plus d'un titre.

²⁶ Le Partenariat Lille/Saint-Louis assure ici le relais des partenaires de la coopération décentralisée avec le Nord Pas de Calais (la Ville de Lille, la région Nord Pas de Calais, le Département du Nord, le Ministère Français des Affaires Étrangères et les organismes associés à ces collectivités locales).

La réalisation d'une étude sur l'économie locale à Saint-Louis avec l'appui méthodologique du Programme de Développement Municipal et du Club du Sahel ainsi que l'organisation des Assises de Saint-Louis avec le soutien du Partenariat Programme de Gestion Urbaine - Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement (Partenariat PGU - BNETD), a renforcé l'intérêt de cette expérience de renforcement institutionnel en ce qu'elle a permis de lancer le débat public et de jeter les bases d'une concertation entre acteurs.

La réflexion qui suit mettra l'accent sur cette expérience pleine d'enseignements. Elle sera articulée autour des points ci-après :

1. Contexte et chronologie de l'expérience ;
2. l'avènement d'un dispositif d'appui institutionnel, ou l'émergence d'un cadre de concertation entre acteurs autour du développement à l'échelle de la ville et des quartiers ;
3. Les démarches, les pratiques et les outils liés à l'expérience ;
4. L'étude sur l'économie locale, une démarche de connaissance des territoires, des activités et des acteurs, pour asseoir les bases du développement local ;
5. enfin, les leçons et préoccupations de cette nouvelle approche.

I. CONTEXTE ET CHRONOLOGIE DE L'EXPERIENCE

La Ville de Saint-Louis et ses partenaires de la coopération Lille/Saint-Louis ont convenu, en 1992, de réaliser une étude pour poser le diagnostic des forces et faiblesses du développement communal et définir les perspectives du développement urbain pour le moyen et long terme.

A l'issue de cette étude, le Partenariat Lille/Saint-Louis, qui coopérait déjà avec différents acteurs de la ville dont l'institution communale, s'est engagé aux côtés de celle-ci à la mise en place de la Cellule de Coordination, d'Information et d'Animation pour le Développement Local (CCIADL).

Ainsi, en s'impliquant dans le fonctionnement d'une Cellule d'étude, de coordination et d'animation du développement local, en mobilisant les partenaires du Nord et du Sud, le Partenariat et la Commune de Saint-Louis se sont engagés sur de nouveaux modes d'intervention qui privilégient la concertation, la participation, le consensus autour des axes majeurs du développement de la Ville de Saint-Louis.

A travers la création de la CCIADL, il faut surtout apprécier une volonté politique locale de bâtir une nouvelle stratégie fondée sur une meilleure connaissance du territoire urbain et de son hinterland, des réalités économiques locales et une meilleure maîtrise du rôle de chaque acteur.

Au cours des 15 dernières années, cette dynamique s'est structurée en une démarche de développement qui tente de réconcilier le citoyen avec la collectivité locale mettant ainsi l'accent sur la recherche d'une véritable citoyenneté. Une stratégie de développement local voit le jour, pour la première fois dans une commune sénégalaise.

Différentes actions ont pu bénéficier de cette approche :

- la gestion des ordures ménagères ;
- la réhabilitation des équipements marchands ;
- la réhabilitation de la voirie urbaine ;
- l'appui aux dynamiques de quartiers ;
- le renforcement des capacités de gestion municipale.

Ces différentes actions bénéficient de l'ancrage constitué par la CCIADL dont la création a été voulue par la Commune et soutenue par le Partenariat Lille/Saint-Louis qui a joué ici un rôle majeur de catalyseur et de levier.

II. L'avènement d'un dispositif d'Appui Institutionnel ou l'émergence d'un cadre de concertation entre acteurs autour du développement à l'échelle de la Ville et des quartiers.

La CCIADL, avec l'appui de la coopération décentralisée par le biais du Partenariat Lille/Saint-Louis, a été créée en 1994. Mais l'un des faits marquants de cette création est sans conteste, la volonté politique conjointement exprimée par ses initiateurs.

Depuis son installation, outre sa mission principale d'appui à la maîtrise d'ouvrage, la Cellule s'est employée à :

- assurer une meilleure harmonisation des interventions sur l'espace communal ;
- identifier et soumettre à l'approbation de la Commune des projets d'envergure communale ou à l'échelle des quartiers ;
- apporter un appui aux services techniques municipaux dans des activités qui sont partie intégrante des projets et qui, malheureusement, sont souvent négligés : la concertation, l'animation et la communication entre les différents acteurs concernés par les actions engagées ;
- favoriser une politique de communication et d'information auprès des partenaires de la Commune ;
- définir une vision partagée du développement communal selon une approche programmée et stratégique (les Assises de Saint-Louis).

III. Les démarches, les pratiques et les outils liés à l'expérience

3.1. Activités et acteurs dans le cadre de l'appui institutionnel

La présentation synoptique ci-après nous permet d'identifier de façon lisible l'intervention des différents acteurs à différents niveaux liés à la gestion du développement communal.

| ACTIVITES | ACTEURS | RESPONSABILITES |
|--|--|---|
| Appui à la maîtrise d'ouvrage création de la CCIADL | Mairie de Saint-Louis | formule la commande assure les conditions d'émergence du dispositif |
| | Partenariat Lille/Saint-Louis | mobilise l'expertise du Nord et les appuis financiers, anime le comité de pilotage à Lille |
| | Cités Unies Développement et Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille | appuie la réflexion sur la mise en place des dispositifs et sur les grandes orientations stratégiques |
| Appui à la maîtrise d'ouvrage • réalisations d'études | Commune | maître d'ouvrage, elle décide des grandes orientations et commande |

| | | |
|---|--|--|
| sectorielles sur divers aspects de la gestion urbaine | commissions municipales et commissions techniques | les études assurent le suivi des opérations pour le compte de la Commune |
| • implication progressive des élus dans le cadre de commissions pluridisciplinaires | Partenariat Lille /Saint-Louis | mobilisation des partenaires du Nord, apporte une assistance technique et financière au dispositif |
| • intervention à l'échelle de la ville et des quartiers | autres partenaires (UE, AFVP) conseils de quartier | contribue au financement des opérations, mise à disposition et suivi des volontaires |
| • suivi-évaluation des projets communaux | Services techniques déconcentrés, Services municipaux, partenaires du Nord | apportent un appui à l'étude technique des opérations, travaillent avec la Cellule dans la définition de leurs missions de suivi |
| Appui à la maîtrise d'oeuvre | Services techniques municipaux | assurent la maîtrise d'oeuvre des opérations |
| réalisation des projets | Services déconcentrés | assurent un appui technique auprès des services municipaux |
| | Partenariat Lille/Saint-Louis AFVP | assurent un appui à la maîtrise d'oeuvre |

3.2. Impliquer les acteurs aux diverses échelles d'intervention

- **A l'échelle de la ville**, il s'est agi d'impliquer les différents acteurs à la réflexion en organisant une large concertation, un débat public entre les autorités municipales, les partenaires au développement, les

populations. Cette consultation qui avait pour finalité l'appropriation du développement par les acteurs de la ville, a permis, entre autres, de :

- * réconcilier les populations avec les autorités locales par l'instauration d'un dialogue transparent ;

- * permettre à la collectivité locale, devant les populations, de s'exprimer sur ses réelles possibilités et ses limites ;

- * dépasser les simples orientations de développement en proposant une projection dans le temps en séquences, traduisant des besoins prioritaires en programmes d'actions ;

- * disposer de résultats de planification par une meilleure lisibilité des programmes d'actions envisagés à travers un plan d'opérations déterminant les prises en charge respectives de la Commune, des populations et des partenaires au développement.

La Commune a pu ainsi définir, avec l'ensemble des acteurs, une vision programmée du développement à travers les Assises de Saint-Louis qui ont permis de doter la ville d'un programme de développement communal pour les dix prochaines années.

- **A l'échelle des quartiers**, l'implication des acteurs est assurée à trois niveaux :

- * élaboration d'un diagnostic participatif mené par les populations appuyées par des experts locaux ;

- * élaboration du plan de développement du quartier avec l'ensemble des acteurs : populations, services techniques, partenaires au développement ;

- * mise en place d'un conseil de quartier qui constitue une structure de concertation, de coordination et d'harmonisation de l'effort de développement entrepris dans et par le quartier sous l'impulsion et avec un accompagnement d'une expertise locale suffisante.

Il résulte de cette démarche la mise à la disposition des quartiers de plans de développement qui cernent l'ensemble des besoins prioritaires des quartiers et permettent d'orienter utilement l'intervention des partenaires de la coopération au développement.

3.3. Favoriser l'interaction des approches et aider au montage des programmes de développement.

L'un des intérêts majeurs du dispositif en place à Saint-Louis réside dans sa capacité à organiser l'interaction des approches et à assurer, selon un souci constant de concertation permanente, un accompagnement dans les actions au travers :

- des commissions pluridisciplinaires ;
- des liens très forts avec les commissions municipales où sont présentés, discutés et validés les travaux de la CCIADL ;
- de la cohérence entre la planification à l'échelle de la ville et celle à l'échelle des quartiers.

La fluidité de l'information assurée grâce à une communication institutionnelle et sociale, est le gage d'une efficacité des actions de développement.

Plus généralement, le fait de travailler en collaboration avec la Commune, les quartiers, les acteurs sociaux et les opérateurs locaux assure de façon durable la réussite de la concertation.

Cette concertation est d'autant plus nécessaire qu'elle apparaît comme le prélude à la réalisation des programmes et introduit une autre dimension, celle du partage des responsabilités et de la gestion des ressources notamment financières.

3.4. répartir les responsabilités et assurer une gestion conséquente des ressources

Progressivement, la collaboration entre acteurs se formalise au travers de protocoles, de convention mais également de contractualisations. Dans le cadre de l'expérience de Saint-Louis, nous pouvons retenir :

- la charte de coopération entre le Partenariat et la Commune de Saint-Louis complétée par un Contrat d'Objectifs ;
- les conventions de financement ;
- les conventions d'assistance technique ;
- les protocoles de collaboration. On peut citer par exemple ceux établis avec la coopération canadienne, dans le cadre de l'étude ECOLOC de Saint-Louis ; le PPGE (FED) ; le Programme de lutte contre la pauvreté, l'Agence Cités Unies Développement ; ENDA ECOPOP.

A Saint-Louis, on peut raisonnablement parler de culture de la contractualisation qui s'est révélée comme une dimension essentielle qui a renforcé la crédibilité des actions engagées dans la mesure où l'institutionnalisation des dispositifs, par des actes administratifs, permet d'éviter les remises en cause et de protéger les instances de réflexion et de mise en oeuvre existantes.

La gestion des ressources notamment financières constitue également un enjeu de taille dans le processus de responsabilisation des acteurs, donc de développement local. Il est important que, de plus en plus, on aille dans le sens d'un co - ordonnancement des dépenses avec des étapes de validation et de visa pour que les différentes parties qui engagent leur responsabilité dans la conception d'une action, apportent aussi leur caution sur le mode de gestion des financements.

I.V. L'étude sur l'économie locale, une démarche de connaissance des territoires, des activités et des acteurs, pour asseoir les bases d'un développement local durable

Une autre dimension du développement local qui a révélé son importance stratégique vis - à - vis de l'expérience de Saint-Louis, concerne l'étude sur l'économie locale.

En effet, si l'impact de la décentralisation a toujours été apprécié selon la pertinence des textes législatifs et réglementaires et, plus tard, à travers l'implication des acteurs locaux, la maîtrise de l'économie locale, une fois ses indicateurs connus et diffusés, devient elle aussi un élément dynamisant dans une stratégie de promotion du développement local. Une économie locale, analysée plutôt comme une démarche de connaissance des territoires, des activités et des acteurs.

Dans la dynamique des réflexions engagées et des initiatives prises en direction de la structuration du développement local, on peut retenir l'étude sur l'économie locale de Saint-Louis et du Delta.

Les différentes thématiques abordées ainsi que les indicateurs élaborés, ont constitué un apport dans l'analyse des problématiques du développement communal abordées à l'occasion des Assises de Saint-Louis tenues en novembre 1998, presque un an, jour pour jour, après la tenue à Saint-Louis du Premier Atelier Sous-régional sur les économies locales.²⁷

²⁷ Cet Atelier sur les Economies locales a été réalisé sous l'égide du PDM avec l'appui du Club du Sahel, de la Commune de Saint-Louis et du Partenariat Lille/Saint-Louis. La CCIADL a assuré le pilotage de la rencontre.

4.1. Les objectifs visés par l'étude ECOLOC

- éclairer le processus institutionnel de la décentralisation par les enjeux économiques ;
- renforcer le dialogue économique entre acteurs ;
- créer les conditions d'une transformation de l'économie locale dans sa diversité globale et spatiale ;
- permettre une meilleure compréhension de la dynamique de peuplement et du rôle de l'urbanisation en partant de l'hypothèse selon laquelle les villes sont moteurs de la croissance urbaine ;
- améliorer la connaissance spatialisée des réalités économiques.

4.2. ECOLOC et les acteurs locaux

La présence d'un dispositif de renforcement des capacités municipales a été pour beaucoup dans le choix, par les initiateurs du Programme ECOLOC, de Saint-Louis et du Delta comme point d'ancrage de l'étude de cas.

L'étude ECOLOC, en choisissant la CCIADL comme point d'arrimage, a contribué à crédibiliser le dispositif et un choix politique qui marque l'expression d'une volonté de repenser autrement le développement local. La mobilisation, par le Club du Sahel et le PDM, de l'expertise locale et des ressources financières nécessaires à l'étude a renforcé la crédibilité et la confiance placées aux institutions locales.

ECOLOC, en effet, a été entièrement réalisée par une expertise locale et nationale à travers des personnes - ressources et des institutions publiques et privées fortement impliquées dans le développement sous - régional, national, régional et local.

4.3. Les résultats acquis dans la logique de la construction durable du développement local

- ECOLOC a pu mobiliser des financements qui ont assuré l'expression plurielle d'une expertise locale sur un sujet aussi actuel que l'économie locale urbaine ;

- ECOLOC a permis une meilleure connaissance du territoire d'étude constitué ici par le département de Dagana, de ses acteurs et de ses activités économiques ;

- ECOLOC a favorisé une analyse de synergie départementale, une connaissance plus fine, par les autorités locales, de l'environnement dont elles ont la charge ;

- Saint-Louis dispose présentement d'un PLB dont la connaissance alimente aujourd'hui plusieurs débats publics dans la ville ;

- les parts réelles des activités économiques sur le budget des Communes sont mieux connues ;

- ECOLOC a favorisé la constitution d'une importante banque de données qui, à Saint-Louis notamment, a largement contribué d'une part, à un partage de l'information économique, et, d'autre part, aux réflexions engagées durant les Assises de Saint-Louis. A ce sujet, même si le dialogue entre Commune et opérateurs économiques est encore timide, il s'installe progressivement.

V. Les leçons et préoccupations de cette nouvelle approche de développement local

- Le premier enseignement est que la réussite de cette nouvelle approche résulte essentiellement de cette volonté locale exprimée par la Commune soutenue par ses partenaires notamment ceux de la coopération décentralisée, de se lancer dans une vaste consultation locale autour des problèmes de la ville et dans la définition de programmes à moyen et long terme. Sous ce rapport, il est heureux de constater que tous les partenaires qui ont apporté soit un appui méthodologique, soit un appui logistique, se soient inscrits dans une démarche de planification participative pensée par et pour les acteurs locaux ;
- Un autre enseignement est que la planification participative en tant que levier important dans le processus de développement local, a débouché sur un outil de planification (le Programme de Développement Communal) qui sert aujourd'hui de référence à l'ensemble des acteurs locaux, des institutions et des partenaires qui souhaitent apporter un appui dans la construction du développement communal à Saint-Louis ;

- La réflexion engagée avec tous les acteurs du développement de la ville et débouchant sur un diagnostic approfondi et partagé, a donné l'occasion à la Commune de se (ré) approprier son espace, ses ressources et potentialités sur la base d'une meilleure connaissance des problèmes de la ville en termes de territoires et d'acteurs.

Sous ce rapport, les principaux acteurs ont été invités à se prononcer et à définir ce qui leur paraît plus adapté au développement de la ville. Cette démarche a favorisé une prise de conscience des populations sur les enjeux actuels et futurs de la développement de la ville ;

Cela a permis une meilleure information des populations sur l'« état » actuel de leur ville et les alternatives possibles pour y remédier, mais également aux techniciens d'être mieux informés sur les problèmes précis de la Commune et les priorités auxquelles il faut faire face. A cet égard, le PDC a permis une plus juste appréciation des problèmes en fonction des ressources disponibles, des contraintes réelles ou latentes, de la structure et de la dynamique d'évolution de la collectivité en rapport avec l'environnement régional et national.

C'est ici qu'on apprécie véritablement le rôle et l'apport de l'étude ECOLOC qui a « mis le doigt » sur des sujets certes pas tabous mais considérés jusqu'ici comme sensibles tels que l'absence de concertation, les difficultés de ponction efficace sur la valeur ajoutée locale, le contraste entre l'indigence de la collectivité locale et la relative richesse de son entité économique et géographique qu'est la ville.

En revanche,

- la démarche de développement local engagée et dont la stratégie a reposé sur le renforcement des capacités institutionnelles locales, est, par endroits et par moments, lourde et difficile à gérer dans la mesure où elle s'applique à des acteurs dont il faut tenter d'assurer la convergence des logiques. Le succès n'est pas assuré d'avance. Il faut du temps et de la capacité de négociation alors que ce temps consacré à la réflexion sur le développement communal nous est compté.
- Par ailleurs, la simple connaissance des réalités économiques locales n'est pas suffisante pour engager le dialogue à partir duquel on peut définir une politique publique locale. La prise en compte d'autres

composantes de la gestion urbaine est nécessaire pour « intéresser » les acteurs locaux à ce dialogue. Il s'agit de :

- la pauvreté urbaine ;
- la gouvernance locale et la citoyenneté ;
- les rôles des initiatives locales et les dynamiques de développement communautaire ;
- la marginalisation des couches les plus démunies ;
- la question du genre.

L'intégration de ces dimensions dans une étude ECOLOC, en articulation avec les données dites économiques, serait de nature à favoriser le dialogue social et une meilleure appropriation des résultats de l'étude, dans une optique de développement local.

Il faut signaler, à ce sujet, l'apport méthodologique apporté par le Programme de Gestion Urbaine et le Partenariat PGU - BNETD, dans l'intégration de ces composantes dans la réflexion stratégique engagée à Saint-Louis au cours des deux dernières années.

- L'un des défis majeurs auxquels le développement local est confronté et qui peut conditionner sa réussite, est lié à la prise en charge de la demande sociale. Celle-ci concerne bien entendu l'amélioration des conditions de vie, mais couvre de plus en plus des aspects très complexes tels que la démocratie locale, le civisme fiscal, la bonne gouvernance. L'un des atouts de l'expérience de Saint-Louis a été de s'attaquer en premier à ces sujets en mettant l'accent sur l'appui aux dynamiques communautaires dans les quartiers.

Conclusion

La volonté et la capacité des acteurs locaux de s'inscrire dans un processus de concertation, apparaissent comme une donnée incontournable dans la recherche d'un consensus minimal autour des visions et des stratégies. Sur Saint-Louis, il s'est agi, tout au long du processus, de favoriser :

- le partage de l'information ;
- le partage de la décision sur les sujets d'intérêt général ;
- le partage des responsabilités dans l'exécution ;
- l'auto - renforcement des capacités des acteurs.

Toutefois, si cette approche de développement local a pu se réaliser, c'est grâce notamment à l'existence d'un dispositif institutionnel sur lequel la Commune et ses partenaires s'appuient pour des missions liées soit à des études soit à des opérations de développement communal. C'est là aussi un des enseignements importants à tirer de l'expérience de Saint-Louis.

En conséquence, il semble aujourd'hui que la promotion du développement local nécessite, qu'au préalable, il y ait un outil d'appui - conseil, de suivi et d'animation des différentes phases du processus ; un outil susceptible de mettre en cohérence les synergies qui apparaissent et suffisamment outillé pour être à l'abri d'une « récupération politique ». La création de l'Agence de Développement Communal de Saint-Louis, à partir du socle constitué par la CCIADL, premier du genre dans les communes sénégalaises, a révélé cette nécessité.

Dans une perspective de promotion du développement local, il est important qu'un soutien puisse être apporté aux collectivités locales et à leurs organismes d'appui pour institutionnaliser la concertation entre acteurs et à pérenniser les outils et démarches de responsabilisation des populations.

Au total, le développement local, loin de constituer une théorie d'école, doit être comprise comme une nouvelle façon de concevoir et d'appréhender le développement qui exige :

- capacité de dialogue et d'écoute de la part de tous les acteurs ;
- volonté de manager autrement l'institution communale et ses acteurs et, finalement ;
- la recherche permanente d'une démocratie locale voulue et portée par une équipe (et non une arène) municipale.

**Monsieur Demba NIANG Directeur
de l'Agence de Développement Communal de Saint-Louis**

Encadré 2 : Communication et développement local

Introduction

Il n'est pas dit qu'au moment de l'élaboration de ce qui deviendra plus tard la loi 96-07 du 5 février 1996, le législateur s'était beaucoup soucié de la communication. A supposer qu'elle s'en fût jamais préoccupée, l'autorité avait dû se dire que le service

public de la Radio diffusion Télévision du Sénégal (RTS) pouvait suffire à aider dans la formation du citoyen nouveau qui devait émerger des nouvelles entités à créer avec la décentralisation.

Près d'une décennie plus tard, les collectivités affichent encore leurs difficultés à prendre en charge leurs politiques de communication. Il aura, entre temps, fallu l'intervention d'organismes divers pour doter le monde rural de moyens de « se » parler. OXFAM (Grande Bretagne et Amérique), Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF), « Développement et Paix »/ Canada ont, depuis 1996 (pour OXFAM) investi le secteur, en finançant des radios rurales. Avec cependant, des motivations diverses. Certains organes semblent avoir créés pour des objectifs précis parce que calqués sur les contours temporels et spatiaux de projets en exécution ou en passe de l'être au moment de la création de la radio. Ces bailleurs qui se sont appuyés sur des groupements communautaires locaux pour mettre en place ces supports de communication ont une claire conscience de la place du « parler » dans le vécu quotidien des Sénégalais en général, du rural en particulier. Et puisque la radio n'est rien d'autre que le prolongement de l'oralité, des partenaires institutionnels ont préféré investir dans cette technologie. Ceci, d'autant que l'expérience de plusieurs décennies d'alphabétisation fonctionnelle a montré les limites de la presse en langues nationales. Désormais, les initiatives en matière de communication pour la promotion du développement local, semblent s'orienter vers l'audio. Depuis 1999, année à laquelle l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie et l'Ong canadienne « Développement et Paix » Radio interviennent dans le secteur, la radio Penc Mi (l'Arbre à Palabre) basée à Fissel (communauté rurale du même nom dans le département de Mbour) a perdu le monopole de l'originalité dans la formation du citoyen. Le Sénégal ne compte pas moins de 10 radios communautaires sur la bande FM en milieu rural.

La radio comme support de développement local

« On ne développe pas, on « se » développe. » La formule empruntée à un expert de la décentralisation n'est rien d'autre qu'une manière d'évoquer l'auto-développement qui sous-entend qu'il ne peut y avoir de développement imposé de manière exogène. La forme pronomiale puise tout son sens dans le fait que les collectivités organisées doivent décider de leurs priorités d'actions après avoir identifié elles-mêmes leurs besoins en matière d'éducation, de santé, de gestion du cadre de vie, d'administration etc. C'est dans la perspective d'auto-prise en charge des entités

décentralisées que les radios communautaires jouent ou devraient jouer les premiers rôles. Ceci alors que le Sénégal veut faire de la Bonne Gouvernance son Cheval de bataille pour le développement national. L'accent désormais mis sur la Gouvernance locale expliquerait la création d'un Ministère de la Coopération décentralisée et de la Planification Régionale pour impulser une nouvelle dynamique aux collectivités de base. Une telle manifestation de bonne intention souffre jusqu'ici de deux maux, principalement. D'abord au plan institutionnel, nombreux sont ceux qui estiment que la tutelle de l'Etat est encore « trop pesante ».

Ensuite, les acteurs à la base, élus comme producteurs et autres acteurs du développement n'ont pas toujours la formation citoyenne nécessaire à la participation dans la prise de décision. Voilà qui explique encore les difficultés des communautés de base à assumer, de manière efficiente, les responsabilités à elles dévolues pour une bonne conduite des affaires dans les domaines de compétences transférées. Ceux qui pensent qu'en matière de décentralisation, le Sénégal a mis la charrue avant les bœufs, évoquent très souvent la question de l'éducation et de la formation. D'autres estiment qu'avec une cinquantaine de communes et quelque 320 communautés rurales, le territoire est « trop » morcelé et les entités en seraient devenues « non viables ». Ne disposant que rarement, sur leurs territoires, d'infrastructures susceptibles de contribuer dans l'alimentation de leurs budgets, la plupart des collectivités ne peuvent compter que sur les taxes rurale et municipale (selon le cas) comme ressources autres que la subvention de l'Etat. C'est justement dans un de ces domaines au moins que les radios communautaires interviennent grandement : la formation du citoyen et le recouvrement des taxes.

On peut rappeler à titre d'exemple, que trois décennies et demie durant, collecter la taxe aura été une des missions les plus difficiles pour toutes les autorités. La croyance populaire allait jusqu'à assimiler cette collecte à une entreprise satanique pour laquelle les auteurs seraient condamnés à une punition divine. Certes la croyance a disparu. Lui a néanmoins survécu la résistance à l'acquittement des taxes. Elle n'est guère loin l'époque où Gouverneurs de régions, Préfets, Sous-préfets chefs de village et élus (y compris les députés) parcouraient villages et hameaux pour prêcher la bonne parole en matière de paiement de la taxe rurale. Menaces de sanction par-ci, opérations de charme en direction des « bons payeurs par-là, rien n'était laissé de côté dans la sensibilisation des contribuables. La communication était presque entièrement interpersonnelle. Cela prenait une bonne part

du temps de travail des autorités. Le message n'était véhiculé que par le moyen de « meetings » où le folklore et les « honneurs à l'autorité » faisaient perdre de vue le prétexte des tournées administratives. L'enclavement physique de certaines zones en plus de la quasi inexistence de moyens de déplacement des acteurs de la sensibilisation ajoutaient à l'isolement d'importantes composantes sociales. Celles-ci ne pouvaient dès lors ni participer au développement de leurs contées, ni pleinement profiter de ce qui devait leur revenir de droit en tant que citoyens. Avec une couverture insuffisante du territoire, l'audiovisuelle publique ne contribuait que très insuffisamment dans la formation citoyenne. Sans omettre de préciser que le message n'était que rarement de proximité parce que rendu général par son caractère transversal. L'émergence des stations régionales de la RTS ne suffit point (loin s'en faut) à donner aux populations le sentiment de leur centralité comme actrices de développement.

Le bon jugement des partenaires au développement

En aidant, en 1996, à créer une radio rurale à la frontière du bassin arachidier, de la zone de production halieutique qu'est le département de Mbour et à une distance raisonnable des centres urbains que sont Dakar et Thiès suffisamment bien couverts par la RTS, OXFAM venait d'ouvrir la porte à d'autres initiatives pour un meilleur accès des populations à une information par elles et pour elles. Le rayon de diffusion de Penc Mi s'étend aux trois départements de Thiès, Mbour (région de Thiès) et Bambey. (région de Diourbel) Elle polarise 14 collectivités locales décentralisées et a une base sociale active de 28 associations villages partenaires. Ces associations sont elles-mêmes constituées de producteurs ruraux et de leaders paysans qui participent –au moins par leurs interventions dans les journaux parlés et magazines – à la vie de la radio. Elles sont organisées en 28 « Cases communautaires » qui sont des structures-relais entre Penc Mi et les auditeurs. C'est dans ces « Cases » que se mènent les rencontres inter –paysannes sur des thèmes de développement. Les discussions qui s'y mènent sont relayées par Penc Mi. Ainsi, ces populations peuvent partager des expériences et poser ensemble des doléances aux élus locaux et députés originaires de la zone, de même qu'au commandement territorial ou ses représentants qui, autrement, auraient pu ne pas être au courant ou faire semblant d'ignorer. La radio diffuse 10 heures par jour des émissions dans les langues des zones couvertes, en l'occurrence le Sérère, le wolof, le pulaar et le français. La santé, la protection de l'environnement, la scolarisation des filles et leur maintien à l'école ont été des thèmes majeurs dans

les productions de la radio de Fissel durant les années 2002/2003. On rappelle notamment en ce qui concerne les filles que les terroirs du Sine et du Baol sont de grands pourvoyeurs de personnels domestiques féminins pour Dakar. Ces « petites bonnes » sont généralement prélevées par leurs familles du stock scolarisable que la pauvreté fait retirer de l'école. La loi sur le domaine National a aussi été fortement vulgarisée depuis deux années déjà, ce qui fait dire à M Talla Dieng que la radio qu'il dirige a, au moins, contribué positivement à la résolution des conflits autour du sol.

L'expérience de Fissel se retrouve quasi à l'identique dans différentes radios rurales, les rares différences d'approche résidant dans le fait que certains supports du message rural arrosent des zones bien plus enclavées que les collectivités partenaires de Penc Mi. Ce qui ressemble à un avantage pour Fissel et sa consœur de Joal, (la Côtière FM) peut s'avérer pourtant être un grand handicap. Toutes les radios rurales déclarent en effet tirer l'essentiel de leur ressources des avis et communiqués et d'une certaine forme de publicité (voir plus bas). Malheureusement pour celles de la région de Thiès, la zone est tellement bien arrosée par les grandes radios nationales (Rts, Sud et Walf) et les voies de communication terrestres si praticables qu'une bonne partie des messages qui auraient pu leur être envoyés vont directement dans ces radios à rayon de diffusion plus large. Sans compter le prestige qui s'y attache côté marketing social des annonceurs. C'est peut-être là que réside la difficulté qu'éprouvent encore Penc Mi et la « Côtière » à obtenir de certaines collectivités une plus grande coopération en matière de soutien institutionnel. A la Côtière on se félicite de la subvention de la Commune de Joal, alors que Nguéniène traîne toujours les pieds. Mais ici, divers organismes comme l'UICN, la FIBA, l'USAID, OSIWA entre autres, ont développé un partenariat, quoique de manière ponctuelle avec la radio locale. Une maison de commerce et de transit a renouvelé pour les 12 mois 2004 un contrat de six mois en 2003. Avec ce dernier cas, la radio est en plein dans l'illégalité au regard des dispositions des articles premier et seize du Cahier des charges applicables aux radios associatives (dont les communautaires). «*Est considérée comme radio associative, toute station radiophonique privée à but non lucratif* » (Article 1). «*La publicité, sous quelque forme que ce soit, est interdite* » (Article 16). Ledit cahier des charges ne précise pas clairement -il ne l'aborde même pas-si les avis et communiqués sont compris dans le champ de la publicité. Il n'est alors pas étonnant que toutes les radios communautaires surfent dans ce flou pour diffuser des annonces et se faire payer.

Une radio comme « Gaynaako » FM, la Voix du Berger est à inscrire sur le registre des organes aux approches particulières. Installée à Namarel (60 km de Ndioum), au cœur du Ferlo, la Voix du Berger est certainement la moins favorisée, s'agissant des conditions de travail. Namarel n'a pas accès à l'électricité, ce qui l'oblige à recourir au groupe électrogène. Un tel procédé s'accompagne de risque de rupture de stock de gazoil. Le directeur M Ahmeth Bâ assure que cela ne s'est pas encore produit. Il faut souhaiter que le générateur ne connaisse pas de panne sèche car le site est difficile d'accès. Les cibles de « Gaynaako » sont nomades et se déplacent sur de vastes étendues de terres, au gré des saisons et des disponibilités des pâturages. Financé initialement par OXF/Grande Bretagne, pour son matériel et le lancement, « Gaynaako » doit développer un trésor d'imagination pour rester en contact avec les communautés partenaires. La zone n'est couverte ni par la téléphonie mobile, ni par le fixe et l'enclavement interne est un obstacle majeur pour des contacts entre villages déjà très distants physiquement. Alors, la radio passe par les marchés hebdomadaires pour la mobilisation des partenaires et la réception du courrier des auditeurs. Cela ne l'a pourtant pas empêché d'enregistrer quelque 2000 adhérents l'année dernière, après avoir démarré avec 500 personnes qui ont effectivement acheté la carte de membre au démarrage, en l'an 2000. La radio de Namarel s'adresse à des populations que peu de messages radios atteignaient jusqu'alors. C'est pourquoi beaucoup de porteurs d'annonces ciblant la zone ont eu recours à la radio du Ferlo : la BCEAO pour ses nouvelles coupures et le retrait de la circulation d'anciens billets, des Projets de développement de l'élevage et de l'environnement, des Programmes de santé et le ministère de l'intérieur pour les campagnes d'inscriptions sur les listes électorales.

S'agissant d'impact immédiat, la radio peut se féliciter de contribuer à la réduction des pertes de bétail. En effet, les disparitions d'animaux sont systématiquement signalées dès leur survenue et les messages diffusés par la radio permettent d'alerter tous les bergers. Dans une contrée où les gens se connaissent, les signes portés sur les bêtes (marquage traditionnel) constituent un moyen rapide de confondre les voleurs. Beaucoup reste à faire cependant dans la sensibilisation d'éleveurs qui n'acceptent pas encore certains procédés modernes proposés par les structures intervenant dans l'élevage. La crainte que l'identification des bêtes par les services de l'élevage révèle le potentiel d'un pasteur pousse à renoncer aux solutions

préconisées par les pouvoirs publics pour lutter contre le vol de bétail. Puisque ce refus est lié à une volonté d'échapper à l'acquiescement des droits, on peut considérer que Gaynaako a encore du travail à abattre pour amener les populations à payer la taxe rurale. Ce n'est pas en quatre années qu'on change des comportements multi séculaires, quelles que soient par ailleurs la crédibilité du support et la force du message.

Il semble qu'à Bakel comme à Namarel, c'est le vol de bétail et les conflits domaniaux qui constituent les plus grands sujets de préoccupation des populations. Mais, dans le nord de la région de Tambacounda, « Jiida FM » donne aussi souvent la parole dans les villages pour laisser interpellé les élus notamment. Autre radio du lot financé par l'Agence de la Francophonie (AIF), Jiida FM travaille en Soninké, Pulaar, Bambara et Wolof, en plus du français qui n'occupe qu'un faible temps d'antenne.

Comme partenaire, la radio communautaire basée à Bakel est parfois sollicitée par la SAED (Société régionale de développement) qui a déjà recouru à ses services par trois fois en 2003 pour faire passer des messages aux paysans de la zone nord. En direction d'autres cibles locales, Jiida FM produit des magazines consacrés à la lutte contre la pauvreté (initiatives privées locales) et sensibilise sur la nécessité d'une approche genre dans les programmes de développement. Un magazine est consacré quotidiennement à la femme comme actrice de développement.

Jiida, Niani FM, La Côtère, Penc Mi, Gaynaako, Jééry, sont toutes implantées dans des zones rurales et semi rurales essentiellement, ce qui les place directement au cœur de la communication pour des collectivités décentralisées ne disposant pas toujours des moyens nécessaires au financement de leur développement économique et social, ni par leurs ressources propres, ni par l'avantage que peut procurer la proximité de zones ou localités de fortes activités commerciales et (ou) industrielles.

Gouvernance locale, et débat politique

Lorsque dans le cahier des charges des radios communautaires il est clairement mentionné que celles-ci ne doivent « en aucune façon » prendre part au débat politique, on peut légitimement se demander comment ces mêmes outils de communication peuvent jouer un rôle dans la promotion de la bonne gouvernance. Si bonne gouvernance rime avec transparence, il ne peut être aisé de la concevoir sans la mise en place de mécanismes permettant d'impliquer les populations. Celles-ci ne peuvent participer aux

phases amont de la prise de décision et d'évaluation que de deux manières : soit élire des représentants politiquement organisés (députés, conseillers municipaux et ruraux) et placer en eux, une confiance sans contrôle soit disposer de canaux adéquats pour interpeller lesdits représentants et l'administration. On connaît les limites de la première option. Non seulement celle-ci est passée d'époque, mais l'érection des collectivités locales décentralisées pour favoriser le développement participatif exclut, dans son principe, toute forme de gouvernance par le haut. Au regard du dispositif institutionnel actuel, on mesure à quel point les autorités au niveau le plus élevé entendent donner du poids à la Région. En optant pour une planification régionale, le Sénégal fait un pas de plus vers une autre gestion du développement. Selon le Président de la République lui-même, il s'agit ici d'une politique et d'une programmation du développement économique à partir de la région pour compléter la planification au sommet. Dès lors, selon le Président Wade, « *il appartient aux collectivités locales du plus petit village jusqu'à la communauté rurale, de la plus petite commune jusqu'à la région, de s'approprier le concept (de planification régionale) et démontrer sa capacité à mettre la région en marche, en dressant ses plans et objectifs de développement, les moyens nécessaires pour la mise en œuvre.* » (1).

Prendre le Président au mot c'est dire qu'un tel processus doit impliquer les populations. Et voilà qui rend difficile, dans le contexte démocratique pluraliste du pays, de faire de la radio en s'excluant du débat politique et en même temps prétendre former le citoyen qui participe à la gestion de sa collectivité.

Avec le maillage du terroir par les radios commerciales privées et les efforts en permanence déployés par ces derniers pour arriver dans les plus petites cases, il y'a risque de pertes d'audience pour les radios communautaires. D'abord parce que les privées ont très largement développé leurs productions en langues nationales, ensuite parce que les populations locales savent qu'elles peuvent entendre leurs responsables politiques en naviguant entre les stations. La couverture d'une bonne partie du pays par des correspondants locaux des radios privées constitue une autre source de concurrence pour les radios rurales communautaires. Un téléphone portable peut suffire comme tout équipement pour faire réagir n'importe qui de presque n'importe où. La multiplication et la fréquence de telles « performances » peuvent engendrer une perte d'audience pour les communicateurs locaux. Ce qui pourrait se dessiner comme perspectives pour les radio communautaire s'apparenterait beaucoup à la situation du pays

avant libéralisation des ondes radiophoniques. Au Sénégal comme dans beaucoup d'autres pays les populations prenaient pour parole d'évangile tout ce que rapportaient les radios occidentales (RFI, BBC, Voix de l'Amérique notamment). Cela pour la simple raison que les radios nationales sous contrôle d'Etat subissaient des pesanteurs politiques qui les empêchaient de porter le pluralisme sur les ondes. On allait chercher ailleurs ce que les médias électroniques locaux refusaient de donner au pays. Aujourd'hui, ce sont les radios du nord qui peuvent se faire des soucis pour leur audience. Il y a donc à craindre qu'après fortement bousculé les « radios du monde », les privées nationales ne remettent en cause l'intérêt pour des radios de proximité qui ne donnent pas l'opportunité de « descendre » le leader politique du coin.

On peut toutefois comprendre le refus du législateur de laisser introduire le débat politique dans les radios communautaires. En effet, le niveau de qualification actuel des animateurs (le personnel est paysan ou pasteur pour la plupart dans les rurales en particulier) ne permet pas d'assurer la conduite d'un débat politique contradictoire. Selon Mame Less Camara (2) qui a participé à la formation de l'équipe de la radio de Fissel, « le personnel recruté est très souvent issu du terroir. Il se trouve, au moment où il est sélectionné, dans une relation assez lointaine avec les compétences requises pour le fonctionnement d'une station de radiodiffusion. » Les quelques semaines de formation dispensée à ces personnels après leur recrutement ne suffit bien sûr pas à en faire de journalistes professionnels capables de faire prévaloir les rigueurs déontologiques lorsque des intérêts politiques sont en jeu. Et puis l'absence de moyens des radios les rend très vulnérables face à l'achat de conscience. Il s'agit maintenant de savoir s'il faut changer la disposition interdisant l'entrée à la radio communautaire du débat politique ou s'il faut simplement changer de politique de radio communautaire. Avec le risque que des groupes d'influence mieux organisés ou plus nantis que d'autres monopolisent les ondes et confisquent le débat en zone rurale.

Quand la transparence sauve les élus

Plus qu'une simple anecdote, la crise qui s'est emparée l'année dernière du Conseil municipal de Koungheul est illustrative de l'importance des radios communautaires dans la gestion de la collectivité. Tout était parti d'un financement d'un projet d'assainissement par DGL Felo. L'information n'ayant pas suffisamment bien circulé, la rumeur s'est emparée du dossier. Le Maire s'est vite retrouvé au cœur de la controverse, suspecté alors

d'avoir fait main basse sur un pactole que les plus fantaisistes accusateurs n'hésitent pas à estimer en milliards de FCA. Il est vrai que pour ce qu'il est possible de réaliser avec des milliards de FCA, l'équipement réceptionné ne payait pas de mine. Il aura fallu porter le débat publiquement sur les ondes de Niani FM (basée à Koumpentoum) pour désamorcer la crise. En fait de manne financière, DGL Felo n'avait débloqué que 80 millions de FCA. Et c'est la radio locale qui a permis à la collectivité d'obtenir les bons chiffres, avec l'intervention du bailleur du projet assainissement. Dans cette affaire, fait-on remarquer cependant, M le Maire n'était pas irréprochable, non pas parce que l'argent avait été employé à autre chose, mais simplement parce qu'il n'avait pas jugé nécessaire de faire la communication qui s'imposait.

Le cas de Koungheul peut s'expliquer par la méfiance des élus et autres administrateurs lorsqu'il s'agit de parler aux médias. Il est vrai que l'histoire de toutes les radios et presse au Sénégal est jonchée de cas parfois dramatique où une personne s'est trouvée atteinte au plus profond d'elle-même dans son honneur et sa dignité par le fait de fausses allégations par médias interposés. Cette partie très sensible du traitement de l'information est décrite par Mame Less Camara en ces termes : « elle est très sensible car dans ces espaces sociaux où l'oralité a une place prépondérante, toute modification apportée à la parole d'autrui doit se faire de manière telle que personne ne se sente trahi et perde par conséquent toute confiance dans le travail de ceux que l'on pourrait alors soupçonner de recueillir une parole authentique et de diffuser une parole tronquée ».

Avec de tels rapports de méfiance, peut-on conseiller aux radios communautaires la sagesse dont se prévaut Awagna qui veut toujours rester « positive » sur les questions sensibles. La particularité de la radio communautaire basée à Bignona est de se trouver dans une zone affectée par la situation globale dans la région de Ziguinchor. « *Même quand il y a attaque armée, affirme le directeur, M Mohamed Sonko, nous refusons d'en parler* ».

C'est là tout le débat dans la conception de l'information. Lorsque dans les médias traditionnels (radios, presse Tv) les journalistes s'approprient la logique américaine du « good news are not news », les radios communautaires privilégient l'information de consensus. Une telle démarche est rendue plus acceptable et surtout très facile par le fait que la radio n'appartient à personne en particulier et est supposée travailler pour toutes les communautés. Elle ne peut donc être source de conflit au risque de perdre ses « actionnaires » qui sont les populations. Mais agir de manière transparente

constitue certainement la meilleure arme pour les mandataires des collectivités. C'est aussi cela la bonne gouvernance.

Radios communautaires et compétences transférées.

La loi 96-06 du 5 février 1996 portant code des collectivités locales érige les régions en collectivités locales et accorde de nouvelles libertés aux communes et aux communautés rurales. Les objectifs déclarés : développer économiquement et socialement de chaque région, en plus de rapprocher l'Administration des administrés. Cette volonté du législateur est illustré dans les textes par loi 96-07 du 5 février 1996 portant transferts des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Les articles 16 à 53 définissent neuf domaines de compétences s transférées aux collectivités locales. Ces domaines couvrent

- la Santé, la population et l'action sociale,
- l'Environnement et la gestion des ressources naturelles
- la Culture, la Planification
- l'aménagement du territoire, l'Urbanisme et l'Habitat,
- la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national
- l'Education, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle..

Même si certaines de ces compétences sont partagées entre l'Etat et la collectivités, il reste que ces dernières n'ont pas toujours les moyens de faire face seules aux missions à elles désormais dévolues.

En outre, les régions portaient déjà sur un pied d'inégalité, les unes relativement bien dotées d'infrastructures alors que d'autres pauvres, sous équipées et souffrant d'un enclavement interne très marqué restent aujourd'hui encore très à la traîne dans la mise en place des instruments de développement.

Cette situation de quasi indigence de certaines collectivités déteint forcément sur les moyens d'accès à l'information, donc à la formation du citoyen.

Il a été noté plus haut que les radios privées, de même que le service public de l'audiovisuel avaient déjà suffisamment bien maillé le territoire national pour permettre l'accès du plus grand nombre à l'information. Ces radios « décentralisées » poursuivent (sauf le service public) des objectifs de rentabilité qui ne cadrent pas toujours avec les priorités des collectivités. L'information pédagogique ne les intéresse guère dans ce cas et les formats d'information relayées aux grandes heures d'écoute peuvent exclure un grand nombre, pour la compréhension du message. Et

quand arrive les heures d'antenne, les animations musicales valorisent peu le folklore et les artistes locaux. Cette forme d'idéalisation de la ville entretient les rêves d'exode de la jeunesse désireuse de se rapprocher des « charmes » vantées par la radio. Aussi est-il de plus en plus difficile aux collectivités de valoriser la culture locale. D'autant que le champ couvert par la culture est de plus en plus réduit à la seule musique telle que jouée par les célébrités nationales. Les radios locales ne peuvent faire face à une telle concurrence sur les ondes.

Même l'artisanat local ne peut vraiment trouver moyen d'être valorisé tellement les clichés occupent tout l'espace et tous les rêves du fait des messages venus de Dakar, pour l'essentiel.

Les moyens des radios

Le Personnel Côté personnel, les radios communautaires connaissent les mêmes difficultés, s'agissant quand elles sont hors de Dakar. Les animateurs sont sensé faire du bénévolat, mais comme l'affirme le responsable des responsables d'une radio, « le bénévolat n'existe pas ». Sous-entendu, si la radio emploie des agents qui n'ont aucune activité autre que la station, on ne peut ne pas parler de traitement. Le bénévolat serait d'ailleurs d'autant plus difficile à maintenir longtemps que la pression sociale s'exercera forcément sur « ceux qui parlent à la radio ». Dans l'entendement populaire, ce privilège s'accompagne forcément d'avantages matériels.

Les équipements Les difficultés vont s'accroissant à mesure qu'on s'éloigne de Dakar, lorsqu'il s'agit d'équipements. Là où Jiida de Bakel déclare ne disposer que d'une moto Yamaha « actuellement en panne », d'autres sont obligées d'emprunter les charrettes des paysans, suivant les jours de marchés hebdomadaires.

Informatique Il est encore plus rare de trouver une radio rurale connectée au Web, certaines n'ayant même plus d'ordinateurs en état de marche. Il y a toutefois la notable exception de Jiida qui intègre même des informations de la toile dans ses journaux et magazines. Le réflexe vient de ce que Bakel et toute la zone de couverture de la radio communautaire sont très marquée par l'immigration en Europe notamment. Ce sont les faits concernant ces enfants du territoire qui sont traqués dans le réseau internet. La loi de la proximité affective a une signification dans cette radio.

Quand les organes sont confrontés à autant de difficultés, il devient bien sûr indécent de leur proposer de s'alourdir avec un support écrit.

Pourtant une telle formule pourrait être testée, ne serait-ce qu'avec les journaux privés existants déjà. Car les radios communautaires étant aussi des espaces de concertation, les comités de gestion auraient pu servir de relais pour la promotion de la presse, quitte à ne prendre que les invendus des deux derniers jours qu'ils acquerraient alors au kilogramme. Les bouillons n'ont de toutes façons pas d'autre destination que l'emballage après être cédés au poids. En outre, il est avéré que beaucoup de localités de l'intérieur du pays ne voient jamais un seul exemplaire de quotidien, alors que les invendus encombrant les caves et couloirs des rédactions à Dakar et dans certaines antennes régionales.

Radio Oxy-jeunes :

Quand la communautaire tient tête aux privées.

Ses installations n'ont rien à envier à celles de la plupart des radios privées commerciales établies à Dakar. Bien logées dans le complexe Léopold Senghor, aux portes de la ville de Pikine, propriété de la collectivité locale, Oxy-jeunes a démarré ses émissions en 1999, au moment où la capitale était déjà bien arrosée par différentes stations de radios publiques et privées. Elle avait dès sa naissance les moyens de faire face sans complexe aux stations-vedettes. Oxy-jeunes a refusé dès le début de « faire comme les autres ». Ce n'était d'ailleurs ni sa mission ni dans ses possibilités immédiates. La grande banlieue populaire venait d'avoir son moyen à elle de « se » parler et de parler aux autres. Il est arrivé que auditeurs appellent de Ziguinchor (450 km), confie le directeur, Oumar Seck Ndiaye.

Quelques mois après son démarrage déjà, la radio recevait une première distinction au titre de radio communautaire.

Une stratégie bien originale a été mise en place par la radio. Des cellules ont été installées dans les quartiers, lesquelles constituent le Comité de ville qui forme l'Assemblée d'où est issu le Conseil d'Administration qui élit la direction.

Les femmes, les jeunes, les artisans et divers groupes sociaux dont organisés autour de la radio pour participer aux débats, mobiliser autour des thèmes comme la santé de la reproduction, l'éducation des filles, la gestion de l'environnement etc. Avec le théâtre radiophonique, Oxy-jeunes a beaucoup aidé dans la sensibilisation et la lutte contre le VIH/sida en 2003

La démarche est originale. C'est sous la forme d'une manifestation de quartier. En amont, la radio fait des émissions sur le thème pour préparer le Forum. Le jour J, les populations se rassemblent en un endroit adéquat pour engager des discussions sur le sujet. Le théâtre est alors utilisé comme support principal.

Des spécialistes invités pour les besoins de la cause se mêlent à la foule de manière anonyme et notent les points de débats. Ils peuvent aussi intervenir comme de simples participants en donnant les bonnes réponses aux questions soulevées.

Cela peut durer des heures et à la fin de la séance, la radio relance le débat à travers les ondes au cours d'une émission programmée un autre jour avec des personnes –ressources pour répondre aux questions des auditeurs. Le théâtre-forum est un moment non pas de radio, mais de concertation entre membres des groupes-cibles de la radio communautaire.

Une telle démarche a valu à Oxy-jeunes d'être donné en exemple dans des reportages de grandes chaînes de télévision internationales qui ont dépêché des envoyés spéciaux à Dakar pour des reportages sur l'expérience de la radio basée à Pikine.

Concernant la gouvernance locale, les mêmes fora permettent d'établir un dialogue suivi entre les élus municipaux et les populations. Et sur ce plan, c'est le conseil municipal qui est le premier à se féliciter des initiatives de la radio, car le contact direct et les débats –même très houleux- avec les contribuables permettent de bien communiquer sur les projets et programmes municipaux pour les faire comprendre sinon accepter par la société des administrés.

Le conseil comprenant des élus de différents partis politiques, c'est sur la place publique que se tiennent les débats à l'occasion des fora et les points de vue de chacun étant largement, publiquement et démocratiquement exposés et discutés, le vote du budget 2004 s'en est trouvé facile puisque tout ce qui pouvait donner lieu à des blocages a été vidé durant le forum.

Il est vrai que le succès des fora n'entraîne pas toujours une réaction telle qu'on la souhaite. Il y a quelques mois en effet, des commerçants de la ville s'étaient tout bonnement opposés au paiement de la taxe municipale. La raison, c'est que durant les fora on leur avait expliqué où devait aller l'argent du contribuable, dans les différentes rubriques. S'agissant par exemple de la taxe municipale, le forum consacré à la question.

Avec le pragmatisme de bon nombre d'entre eux, la conclusion fut vite tirée. « Nous avons encore des problèmes dans certains

secteurs alors que la taxe a été payée. Réaction logique, notre argent n'est pas allé là où il devait être dépensé ».

Comme toutes les radios communautaires et en application des dispositions du cahier des charges, Oxy-jeunes dit s'abstenir d'interférer dans le débat politique. Les politiques tout comme les populations et les partenaires institutionnels ne sont pas dupes de ce que la radio apporte comme contribution à la bonne gouvernance et à l'émergence d'une conscience citoyenne. C'est précisément cela la mission d'une radio communautaire.

La réussite de la radio de Pikine tient à deux choses, le professionnalisme de ses agents dont certains formés dans les écoles de journalisme et des moyens plus consistants ici qu'ailleurs, ce qui permet de payer un personnel mis dans des conditions de travail suffisamment motivantes, à l'échelle d'une radio communautaire. Le partenaire canadien est toujours présent aux côtés de la radio, souligne-t-on.

Notes

- 1- (cf Enjeux-région, n° 1, publication du Ministère de la Planification régionale et de la Coopération décentralisée).
- 2- Mame Less Camara, journaliste « Les radios locales et l'évolution de la démocratie participative – Attitude de proximité, formats novateurs d'émissions, situation de couverture linguistique et territoriale » Dakar, juin 2003

Encadré 3 : L'enjeu de la question foncière dans le développement local

I - INTRODUCTION GENERALE

L'un des domaines de compétence les plus importants et des plus sensibles constitue la gestion foncière. Cependant, le Sénégal s'est assez tôt prononcé sur la question foncière, enjeu de multiple débats et conflits, tout en s'orientant vers une politique de décentralisation. Cette dernière s'est voulue progressive et itérative. Il est à remarquer pratiquement partout en Afrique occidentale, le foncier ne fait pas partie des compétences réellement transférées à part quelques exceptions ; l'État entend conserver la maîtrise de la terre. Le foncier continue ainsi à représenter un enjeu de taille en raison du nombre d'acteurs mais également de son caractère socialement sensible

La question foncière a été maintes fois visitée et revisitée. L'importance du sujet et son rôle iminément stratégique font qu'il reste cependant toujours des aspects à prospecter ; ainsi, dans la perspective de l'élaboration du RNDH, il est fondamental pour assurer une bonne visibilité du développement local de s'y arrêter d'autant que la plupart des conseillers comme de nombreux observateurs s'accordent à souligner que sa maîtrise est un élément incontournable pour une gestion véritablement décentralisée. Par ailleurs, le nombre de plus en plus consistant d'acteurs, combiné avec les niveaux d'intervention permet d'apprécier combien les enjeux autour du foncier ; de la terre sont considérables et multiformes.

Breve présentation de la législation

Il paraît important de passer en revue les principaux textes régissant le foncier sénégalais. Le cadre juridique réglementant le foncier englobe

d'une part la Loi sur le Domaine National du 17 juin 1964 et ses textes d'application y compris le décret 80-268 portant organisation des parcours de bétail ; mais aussi le code du domaine de l'Etat qui découle de la loi 76-66 du 02 juillet 1976 et quelques textes coloniaux qui ont été intégrés dans l'arsenal juridique sénégalais. A ces dispositions, on peut ajouter le nouveau régime des collectivités locales fixé par la loi 96-06 complétée par la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales. En d'autres termes, le foncier sénégalais reste très largement dominé par la domanialité nationale, elle occupe environ 90 à 95% du territoire national ; le reste est partagé entre les terres qui font l'objet d'une appropriation privée et celles qui font l'objet d'une appropriation publique.

S'agissant du domaine de l'Etat, nous l'évoquerons juste sans y insister puisque notre champ d'investigation est plutôt tourné vers le local. La loi 76-66 du 2 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat se compose de 61 articles qui régissent le domaine public et le domaine privé, les deux composantes du domaine. Il faudrait par ailleurs souligner qu'il existent des terres sous titre privé qui sont régies pour l'essentiel par le décret de 1932. Elles sont confinées pour la plupart dans les zones urbaines, elles sont en terme de surface, peu étendues et sont un reliquat du système d'immatriculation.

En ce qui concerne l'écrasante majorité des terres du Sénégal ; elles sont régies par la loi du 17 juin 1964. Le domaine national englobe des terres variées, diversement occupées et à vocation, que la loi classe en quatre catégories (art. 4 à 7) que sont :

- les zones urbaines : constituées par les terres situées sur les territoires des communes et des groupements d'urbanisme prévus par la législation en la matière ;

- les zones classées : Ce sont les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement ;
- les zones des terroirs : Ce sont les terres régulièrement exploitées pour l'habitat rural, la culture et l'élevage ;
- les zones pionnières : correspondent aux autres terres réservées pour les programmes d'aménagement et les plans de développement.

S'agissant de la gestion, il apparaît qu'aux termes de l'article 2 de la loi sur le domaine national, l'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en œuvre rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.

Ainsi, le domaine national n'appartient ni à l'Etat, ni aux privés, mais à la nation et intègre, à ce titre, le patrimoine de celle-ci. Cela implique un certain nombre de conséquences dont certaines sont relatives à l'interdiction de la spéculation et de toute autre transaction en matière foncière conformément aux articles 13 du décret 64-573²⁸ et 3 du décret 72-1288²⁹ ;

- La terre est ainsi un outil de travail affecté aux paysans comme le stipulent les articles 3 et 19 du décret 72-1288. Ceux-ci y exercent un droit d'usage. Elle est à ce titre conçue comme un espace de développement et non comme un bien juridique.

Cependant, l'Etat détenteur du domaine national, peut devenir « propriétaire » en vertu du principe d'expropriation pour cause d'utilité publique³⁰. Par ce procédé, l'Etat peut élargir son domaine et celui des

particuliers. Mais il faut préciser que le principe de l'expropriation ne doit s'appliquer qu'aux cas de propriété résultant d'un titre. Dès lors que le domaine national exclut la propriété, on ne peut plus parler d'expropriation pour ces terres là mais seulement pour les terres immatriculées sinon, il faut parler de purge des droits coutumiers pour reprendre l'expression du professeur Etienne Le Roy.

En ce qui concerne l'aspect pastoral, il est important de le souligner puisqu'il constitue un maillon important des activités de développement local ; il est pris en charge pour l'essentiel par le décret 80-268 du 10 mars 1980. Ce dernier organise les parcours de bétail et définit les conditions d'utilisation des pâturages et des points d'eau pastoraux. Ce texte vient mettre en application les dispositions de la loi 72-25 qui confère aux Conseils ruraux des compétences en matière de création de chemins de bétail.

Enfin en ce qui concerne la décentralisation nous essaierons de présenter tour à tour d'abord la loi 72-25 et ensuite les lois de 96.

La loi 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales ainsi que les lois abrogeant et remplaçant certains de ses articles et décrets d'application ; marque la première phase effective de la décentralisation. Elle définit la communauté rurale comme une personne morale de droit public, dotée d'une autonomie financière et regroupant un certain nombre de villages situés dans un même terroir et ayant des intérêts communs. Cette loi de 72 est indissociable de la loi 90-37 du 08 octobre qui vient la modifier. Elle marque la seconde phase de la décentralisation et vient apporter des innovations dans la gestion de la communauté rurale. En effet, le président de la communauté rurale devient l'ordonnateur du budget en lieu et place du sous-préfet et le conseil rural, organe délibérant de la communauté rurale, gère les terres et le budget.

²⁸ Journal Officiel de la République du Sénégal du 29 août 1964, p. 1183.

²⁹ Journal Officiel de la République du Sénégal du 18 novembre 1972, p. 1884.

³⁰ Article 13 de la loi sur le domaine national « L'Etat peut requérir l'immatriculation des terres du domaine national constituant des terres ou affectées par décret en vertu de l'article 11, que pour la réalisation d'opérations déclarées d'utilité publique ».

Avec la loi 96-06 portant code des collectivités locales et 96-07 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales du 22 mars 1996 et ses décrets d'application, c'est la troisième phase de la décentralisation qui se met en place. A ce stade, la région est érigée en collectivité locale dotée de la personnalité morale ; d'une assemblée élue au suffrage universel et de l'autonomie financière. Cette phase dite de régionalisation répartie prudemment les compétences jusqu'ici exercées par l'Etat, entre les régions, communes et communautés rurales dans la perspective d'une meilleure harmonisation du développement local. Elle permet à l'Etat, ainsi d'abandonner aux collectivités locales, la solution des problèmes qui les concernent et de prendre seulement en charge les problèmes d'intérêt général. Neuf domaines de compétences dont les affaires domaniales sont ainsi transférées aux collectivités locales.

Les compétences des deux principales collectivités de base dans le domaine foncier peuvent être ainsi résumé :

| Compétences de la commune | Compétences de la communauté rurale |
|--|---|
| -gestion des zones urbaines immatriculées et reversées aux communes pour servir de projets d'équipements collectifs | -lotissement pour l'habitat rural ; |
| -attribution des parcelles par une commission présidé par le maire et mise en place par un arrêté municipal, NB : les PV sont approuvés par le | -affectation et désaffectation des terres du DN (en zone de terroir) ; |
| | -avis : sur l'amodiation des zones de chasse délivré par le conseil régional, sur les projets initiés par l'Etat ou les particuliers sur le |

| représentant de l'Etat(préfet et gouverneur) | DN ; |
|--|--|
| | -création et délimitation du parcours du bétail ; |
| | -élaboration de POAS et de plan d'aménagement : |
| | -droit d'usage du DN ; |
| | -gestion du domaine public et privé de l'Etat ; |
| | -autorisation d'installation d'habitation et de permis d'occuper ; |
| | -gestion des conflits fonciers |

Ces compétences en matière foncière relèvent des lois 64-46 sur le domaine national(DN) mais également de la loi 76-66 du 02 juillet portant code du domaine de l'Etat et des lois du 22 mars 1996 notamment la loi 96-06 (art.195) et 96-07 (art.18 à 27). Dans la pratique, la communauté rurale a plus de compétences générales que lui confère l'art.195 que de compétences transférées notamment en ce qui concerne le domaine national. Par ailleurs, plusieurs organes et autres acteurs interviennent dans la communauté rurale et dans la commune.. Il s'agit pour :

- la commune : en ce qui concerne les organes il y a le conseil municipal (organe délibérant) et le maire (organe exécutif) ; quant aux acteurs intervenant dans la commune, on peut retenir le représentant de l'Etat (le préfet), le service des impôts et domaines ; l'urbanisme ; le cadastre ; les services techniques

des eaux et forêts ; les services déconcentrés de l'Etat (dans la région et le département) le conseil régional et l'agence régional de développement (ARD).

- la communauté rurale : le conseil rural (organe délibérant) et le président du conseil rural (organe exécutif) constituent les organes de la CR. En ce qui concerne les acteurs y intervenant ; outre le représentant de l'Etat (le sous préfet) ; il y a les chefs de village ; le centre d'expansion rural polyvalent ; les autres services techniques déconcentrés de l'Etat, le service des impôts et domaines ; le cadastre ; le conseil régional et enfin l'ARD..

Les attributions de ces organes peuvent être perçues de la manière suivante :

- Le conseil municipal délibère sur :

- l'attribution des parcelles du domaine national sises dans la zone urbaine (art. 18 à 27 loi 96-06 du 22 mars 1996) ;
- les avis sur le projet et opérations initiés par l'Etat ou autres particuliers sur le domaine public, maritime ou fluvial ;
- la gestion des zones du domaine public, maritime ou fluvial doté de plans d'aménagement spéciaux pour la partie de ces zones dont la gestion est déléguée à la commune par l'Etat (art.20 de la loi 96-07)
- la gestion des terroirs agricoles situés dans les zones urbaines (loi 64-46 du 17 juin 1964 ; décret 72- 1288 modifié) ;
- les plans d'occupation des sols et d'aménagement des terres (loi 96-06 du 22 mars 1996)

- Le maire quant à lui est chargé de :

- l'exécution des délibérations du conseil municipal en matière domaniale (art. 116 L96-02)

- la présidence de la commission d'attribution des parcelles issues du lotissement urbain.

Au niveau de la communauté rurale ; le conseil rural :

- délibère sur la création et la délimitation des parcours de bétail (loi 96-02 du 22 mars 1996)
- donne son avis sur l'amodiation des zones de chasse (L96-06)
- donne son avis sur les projets initiés par l'Etat ou autres particuliers sr les terres du DN, et le domaine privé maritime et fluvial ;
- délibère sur les servitude de passage et la vaine pâture ;
- délibère sur les lotissements destinés à l'habitat rural ;
- affecte et désaffecte les terres du DN (art. 195, L96-06 et 24 L96-07 du 22 mars 1996.

Le président du conseil rural exécute les délibérations du conseil rural en matière domaniale (art. 212 du code des collectivités locales)

Le chef de village siège de droit dans la commission domaniale lorsqu'elle intervient dans son terroir.

Il est important de souligner le rôle au niveau de la commune du préfet en matière domaniale et du sous préfet pour la communauté rurale ; ces derniers par dérogation au principe du contrôle de légalité a posteriori des actes des collectivités par le préfet, pour la commune et de l'approbation des délibérations du conseil rural ; ils ont un pouvoir d'approbation préalable.

A coté de ces dispositions législatives sur le foncier, il convient d'introduire le projet de loi d'orientation agro-sylvo-pastorale qui à terme, si elle est adoptée et promulguée, devrait aboutir sur une réforme foncière.

Il s'agit en fait d'un projet de loi. Il tient en 82 articles qui sont scindés en 5 titres subdivisés en 19 chapitres dont un seul (chap.6) de deux articles est consacré à la réforme foncière. Elle y est simplement annoncée et considérée comme une des stratégies passées en revue par le titre III intitulé « Stratégies de développement Agro-Sylvo-pastoral ». On y dégage les principes sur les quels repose la future politique foncière (art.22 al. 2). Ces principes tournent autour :

- de la protection de l'exploitant individuel et les droits fonciers des communautés rurales d'une part; introduire la succession des terres
- à travers la « cessibilité encadré de la terre » permettre la mobilité foncière ;

- envisager l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit.

L'alinéa 3 du même article dégage quant à lui les objectifs visés et qui tournent autour de la sécurité foncière, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture ainsi que la dotation en moyens des collectivités locales mais aussi de l'Etat.

Un délai de deux ans qui commence à courir à partir de la promulgation de la loi a été posé par le second article (art.23) du chapitre. On rencontre souvent ce genre de délai en parcourant les dispositions du projet de loi qui vise à long terme (20 ans) de mettre en place une réforme de l'agriculture au Sénégal.

Cette loi d'orientation se propose de mettre en orbite un certain nombre de concepts qui a terme permettront d'atteindre les objectifs nationaux en matière pour un développement durable .

Il s'agira maintenant de passer au travers de ce dispositif juridique avec le spectre de la décentralisation dans la perspective d'un développement humain durable.

II – Analyse de la réglementation en vigueur

1 – Analyse de la législation foncière

La loi sur le domaine national a eu le mérite au plan juridique d'unifier et de simplifier notablement le droit applicable aux terres et notamment en milieu rural, à l'exception de quelques situations spécifiques, elle n'est pas toujours appliquée de façon rigoureuse et les objectifs de mise en valeur et de développement agricole sont loin d'être atteints, 40 ans après la réforme foncière. Les raisons tiennent entre autre aux insuffisances de la loi, à sa conception inachevée, au manque de moyens et aux dysfonctionnements des conseils ruraux .

Insuffisances de la LDN et de ses modalités de mise en œuvre

L'article 8 de la LDN qui évoquait de manière peu précise les communautés rurales tout en exigeant d'être membre de la communauté rurale pour bénéficier d'une affectation est une disposition très controversée de la loi 64-46. Si elle peut être perçue comme une mesure visant à protéger les populations locales contre l'accaparement des terres de leur terroir, elle n'en constitue pas moins de fait, une contrainte. Elle exclut en effet une partie importante de la population sénégalaise à

l'accès à la terre et bloque l'accueil d'investisseurs, nationaux ou étrangers dans les zones de terroirs. En réalité cette disposition est loin d'être respectée, en particulier dans les zones à fort potentiel agricole ou nécessitant des moyens techniques et financiers importants pour leur exploitation. Des arrangements divers avec des propriétaires traditionnels et des conseils ruraux permettent à des non membres de la communauté rurale d'accéder à la terre. D'où des pratiques illégales dans la gestion foncière et l'existence d'un "marché foncier souterrain" très actif notamment dans le Delta du Sénégal, dans la zone des Niayes et dans presque tous les terroirs en zone périurbaine.

Le caractère opérationnel de la législation est fortement limité par l'absence de ses mesures d'accompagnement et le manque de définition claire de ses modalités de mise en œuvre. La notion de mise en valeur, élément fondamental de la LDN, devait être précisée par arrêté préfectoral en tenant compte des conditions locales. Elle ne l'a été nulle part dans le pays. Il en est de même des livrets fonciers qui devaient être institués dans chaque communauté rurale pour consigner les affectations foncières. Par ailleurs, la capacité des requérants à assurer la mise en valeur des terres (décret 72-1288, art. 3) n'est pratiquement jamais vérifiée par le conseil rural, faute de dispositions pratiques et de moyens. Aucune procédure précise n'est donc venue encadrer les conseils ruraux dans l'exercice de leurs prérogatives foncières. Des affectations foncières ont pu ainsi être effectuées sur des bases discutables et non transparentes. Les désaffectations pour défaut de mise en valeur ne peuvent être prononcées faute de cadre de référence et de critères d'appréciation de l'insuffisance de mise en valeur.

Manque de moyens et dysfonctionnement des Conseils ruraux

Les conseillers ruraux, principaux acteurs de la gestion du foncier, ne disposent pas des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. L'appui qui leur est apporté est faible dans le cas des CERP (qui sont démunis) et parfois subjectif dans le cas des Sociétés de développement. Les budgets des Communautés rurales sont souvent insignifiants et les conseillers généralement âgés et d'un niveau de formation insuffisant. Les conseillers ruraux sont souvent âgés et d'un niveau de formation généralement très faible. Pour la région de Saint-Louis où les enjeux fonciers sont importants, sur 783 conseillers en 1999, 72% étaient analphabètes (contre 11% d'un niveau secondaire ou plus) et 60% étaient âgés de plus de 50 ans, dont 21 % de plus de 65 ans.

Par ailleurs, de nombreux facteurs d'ordre sociologique pèsent sur les conseils ruraux, engendrant des dysfonctionnements importants. La reproduction dans beaucoup de conseils des rapports sociaux traditionnels ont permis à des conseillers et à des autorités coutumières d'utiliser les mécanismes de la législation pour donner un fondement juridique moderne à des droits fonciers traditionnels. Leur démarche s'est généralement appuyée sur une interprétation abusive de l'article 15, alinéa 1 de la LDN qui dispose que "les personnes occupant ou exploitant personnellement les terres du DN lors de l'entrée en vigueur de la loi, peuvent continuer à les exploiter ou à les occuper dans les conditions d'une affectation, même si elles ne résident plus dans la Communauté rurale". Ce détournement de la loi est facilité par la non définition de la mise en valeur et l'absence de contrôle de l'effectivité de celle-ci qui rendent impossible toute désaffectation pour défaut de mise en valeur. Le profil dégagé ainsi par la loi sur le domaine national pour accéder au foncier n'offre pas une bonne opportunité, surtout en milieu

rural sauf s'il a un projet d'intérêt national, pour le secteur privé externe de participer efficacement au développement de la communauté rurale. C'est ainsi qu'on avait pu assister, dans la zone sylvo-pastorale à une désapprobation du préfet de Linguère concernant l'affectation de 14.000 ha par le conseil rural de Barkédji à des éleveurs pour une mise en valeur. De ce fait, les éleveurs de la zone sylvo-pastorale ont développé des stratégies qui consistent à demander des terres qui, une fois affectées, sont regroupées pour servir l'espace de pâturage.

Dans la zone des Niayes, on assiste à une circulation très intensive de la terre. Il y a en effet l'existence d'un marché foncier avec des ventes, des prêts ou même la location des terres, ce qui, évidemment, est contraire à la loi sur le domaine national qui expressément fait référence à la mise en valeur personnelle. Cela est favorisé par la complicité du conseil rural avec comme enjeu central le gain.

Dans la zone de la vallée du fleuve Sénégal, avec l'enjeu de l'après barrage, se développent des stratégies d'exclusion et d'immobilisation des terres avec ce que le Pr. Samba Traoré a appelé « le réveil de l'instinct territorial ». Il y a donc une stratégie consistant à se faire affecter des terres, qui pourtant ne seront pas exploitées tout simplement pour que celles-ci ne tombent pas dans l'escarcelle de l'État ou d'un « non membre ».

L'absence d'arrêté préfectoral fait que la capacité d'appréciation de la mise en valeur par les communautés rurales est très limitée. Le délai de mise en valeur qui est de deux ans pose également problème. A partir de quand ce délai commence-t-il à courir ?

Dans la pratique, la plupart des conseils ruraux considèrent la délimitation des terres comme point de départ du délai.

Il y a aussi une forte survivance des pratiques coutumières qui se manifeste surtout au niveau de l'application ; ainsi les collectivités

locales font une application partielle des « exigences textuelles ». Cela se traduit par le fait que ces collectivités font un « choix » quant aux dispositions de la loi à appliquer ou non. Ainsi, remarque-t-on que ne sont appliquées que les dispositions avantageuses pour ces dites collectivités locales. Avec une certaine résistance des coutumes, les collectivités décentralisées appliquent de façon très stricte les dispositions textuelles qui seraient les plus conformes aux coutumes existantes.

On peut dire qu'à chaque fois que le droit coutumier et le droit moderne seront convergents, l'application est stricte.

Il apparaît que depuis son indépendance, le Sénégal a poursuivi un processus progressif de décentralisation. Les réformes les plus récentes (1996) ont consacré la création de nouvelles collectivités locales (régions et communes d'arrondissement à Dakar) ainsi que le transfert de nouvelles compétences dans plusieurs domaines dont le foncier. La gestion domaniale, plus encore que le foncier, devrait constituer la compétence fondamentale des autorités locales, en particulier celles dites du niveau de base donc la commune ou la communauté rurale. Or, le contrôle de la terre permet d'abord l'exercice des compétences de base des collectivités, par exemple l'aménagement de l'espace, la mise en place des voiries et équipements de base, les lotissements dans les zones urbaines. C'est l'argument de fonctionnalité de la question foncière. Mais la gestion domaniale permet ensuite de créer les conditions d'une meilleure disponibilité des ressources locales. La loi 72-25 du 19 avril a favorisé la mise en place des modalités institutionnelles relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales en l'occurrence les communautés rurales. Ce texte, il convient de le souligner, n'avait pas pour effet de créer un domaine spécifique privé des collectivités en

question. Il leur confiait la gestion d'une partie du domaine national, par délégation de l'Etat, sans permettre, de quelque manière que ce soit, un transfert de propriété ou quelque autre évolution définitive des droits sur le sol. Ce transfert au local n'était donc que relatif, d'autant que jusqu'à présent, les décisions des conseils ruraux devant être ratifiées par les sous-préfets.

D'une manière générale, de la revue des compétences des collectivités en ce qui concerne le domaine national et la décentralisation, on ne peut pas considérer qu'il y a une forte amélioration de la capacité foncière des collectivités locales notamment le conseil rural. En effet, si pour l'alinéa 2 de l'article 24 de la loi 96-07, la consistance du domaine national n'est pas altérée, la domanialité nationale est vidée de son sens dans la mesure où les décisions les plus importantes relatives à l'utilisation des terres sont prises directement par l'Etat et sous sa seule autorité. L'article 27 non seulement quant à lui confirme la limitation du pouvoir foncier des conseils ruraux mais sa portée est beaucoup plus large ; en effet, sans toucher à la consistance du domaine national, ce texte modifie totalement les conséquences qui s'attachent à cette domanialité et de facto, soustrait au pouvoir foncier local toutes les terres qui présentent un intérêt économique³¹. En définitive, il apparaît que les lois du 22 mars 1996 consacrent et confirment la place prépondérante de l'Etat dans la gestion du foncier surtout rural qui donne juste un pouvoir consultatif aux conseils ruraux.

En milieu urbain et surtout à Dakar, de nombreux litiges sont pendantes ; une situation à l'origine des politiques de régionalisation et de décentralisation qui ont transféré aux collectivités entre autres compétences, celui des domaines avec des fonds de dotation

³¹ l'art.27 de la loi 96-07 dispose que lorsque les zones pionnières sont reversées en zone des terroirs, les parties de ces zones qui ont fait l'objet d'un aménagement spécial restent sous la gestion directe de l'Etat.

insuffisants et les points de collectes faisant défaut, on assiste à une course effrénée des collectivités qui trouvent leur salut financier dans l'attribution des parcelles. Un aspect complémentaire qu'il convient de souligner est la progression urbaine avec son corollaire qui est la pression de plus en plus forte sur le foncier avec l'extension des zones urbaines au détriment des zones rurales. Par ailleurs, l'autre problème majeur est que les limites des collectivités ne sont pas physiquement matérialisées sur le terrain.

La question de la réforme se pose ; la LDN fêtera bientôt ses 40 ans ; quelle attitude adopter à son endroit ? Faudra-t-il la réformer ; l'idée fait fortement son chemin ; déjà, depuis 1996, l'Etat dispose d'un document de base devant servir à la réforme de la loi sur le domaine national ; il s'agit du « plan d'action foncier du Sénégal ». Ce plan proposait trois scénarii qu sont :

- le statu quo qui repose sur le maintien du dispositif législatif actuel en son intégralité
- une option dite libérale ; cette option suggérait une appréhension des terres du pays sur la base d'un marché foncier libre
- enfin, l'option mixte qui s'efforce de favoriser l'investissement foncier, en attribuant aux communautés rurales des pouvoirs de cession et en leur maintenant leur pouvoir d'attribution.

Ces propositions ont été depuis lors soumis à l'appréciation des différents acteurs qui sont en train de se positionner ; l'Etat lui n'a pas fini de se positionner et pour jouer son rôle de régulateur avait retiré de la première mouture de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale la proposition de réforme foncière qu'il y avait glissé.

• *Une insuffisance du système juridique*

Le droit n'est utile que s'il est appliqué. Son effectivité ne peut se mesurer que par rapport au vécu. Malgré les ententes, la loi sur le domaine national n'en révèle pas moins des lacunes dans son système juridique portant ainsi un sérieux coup à un exercice plein des compétences transférées.

La loi sur la décentralisation comporte aussi beaucoup de lacunes pouvant constituer une entrave majeure à une meilleure efficacité de la loi sur le domaine national.

Le transfert de compétences opéré par la loi n° 96-07 au profit des régions, des communes et des communautés rurales a concerné le domaine national et le domaine public. Mais à la lecture de l'article 27 de cette même loi, on peut voir qu'il s'agit surtout d'un abus de langage parce que, juridiquement, il n'y a pas eu de transfert de compétences dans la mesure où le texte ne fait que reprendre l'esprit des dispositions de la loi portant domaine national et de la loi de 1976 portant Code du domaine de l'État. Il s'agit plutôt d'une simple reprise de la situation précédente c'est à dire la logique du domaine national avec les communautés rurales au cœur de la gestion foncière.

Ainsi, peut-on dire que le régime juridique des terres est resté pour l'essentiel le même depuis l'avènement de la loi sur le domaine national.

Il y a des situations conflictuelles potentielles qui sont intrinsèques aux textes en vigueur et cela aussi bien au niveau de la loi sur le domaine national qu'au niveau des textes de la décentralisation.

Comme l'a si bien souligné le Pr. Samba Traoré, la décentralisation constitue un paradoxe en matière de conflits liés au pouvoir et à la gestion des ressources naturelles : parce qu'elle même porte les germes des conflits qu'elle peut prétendre gérer.

La décentralisation a bouleversé le système traditionnel. Le principe d'égalité devant la loi, l'égal accès aux fonctions et aux responsabilités reconnues par les textes fondamentaux vont remettre en cause la structure du pouvoir traditionnel local. Il y a donc égalité d'accès aux ressources et égalité dans le pouvoir de contrôle et de gestion avec l'érection des communautés rurales en collectivités décentralisées et autonomes qui choisissent leurs propres représentants. Les anciens exclus traditionnels vont se baser sur la loi pour entamer un mouvement de contestation en direction du pouvoir local traditionnel.

Les anciens maîtres fonciers traditionnels ayant réussi à être les dirigeants des conseils ruraux, détenant par ces biais le pouvoir foncier vont ainsi utiliser les possibilités que leur offre la décentralisation pour rétablir dans une certaine mesure les mécanismes coutumiers de contrôle des terres.

Les textes de la décentralisation ont été édictés dans l'optique d'instaurer un cadre favorable au développement local. Mais on remarque qu'à travers sa lecture et son interprétation, des conflits peuvent survenir. Notamment, concernant la délimitation des communautés rurales ainsi que des autres collectivités. Il n'y a pas de tracé très clair fixant les limites de chaque collectivité. Cela risque de déboucher sur les conflits entre les différents acteurs chargés de la mise en oeuvre de la loi sur le domaine national dans le cadre de la décentralisation.

- *Les incohérences et contradictions du système juridique de la décentralisation*

Les textes de base applicables au système foncier sénégalais ont déjà fait l'objet d'une étude d'ensemble depuis 1987³².

L'examen de l'ensemble de ces lois et décrets permet sans aucun doute de faire ressortir les contradictions et concepts porteurs de conflits. Il est intéressant de montrer les adaptations exigées par le code des collectivités locales. A ce titre, c'est moins dans le Code des collectivités locales que dans la loi n° 96.07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales et dans son décret d'application n° 96.1130 du 27 décembre 1996 que la législation foncière connaît des réaménagements.

Toutefois, l'examen de ces réaménagements ne se fera que par rapport à la nouvelle configuration des compétences et à leur exercice, et non par rapport aux dispositions et concepts porteurs de conflits³³. L'article 17 de la loi portant transfert de compétences est rédigé comme suit : « Dans le respect des principes et dispositions de la loi sur le domaine national et du Code du domaine de l'Etat, en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi, les compétences sont transférées aux régions, communes et communautés rurales en matière domaniale concernant la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national »³⁴.

C'est ainsi que l'Etat peut céder aux collectivités locales tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé ou passer des conventions avec ces collectivités portant sur l'utilisation desdits biens. L'Etat peut ainsi faciliter l'accès à la pleine propriété pour les collectivités locales, de tout ou partie des terrains de son domaine privé ou simplement permettre le droit d'usage pour ces

³² - Voir notamment l'ouvrage commun de Monique CAVERIVIERE et Marc DEBENE, Droit foncier sénégalais, éditions Berger Levrault, Op.cit.

³³ - Nous assistons à des contradictions sérieuses entre les différents textes.

³⁴ Voir la loi n°96-07 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

collectivités. Sur le domaine public fluvial, tous les projets et opérations initiés par les collectivités locales, par l'Etat ou toute autre personne physique ou morale, exigent désormais, soit l'autorisation du conseil régional par délibération, après avis de la commune ou de la communauté rurale du lieu du projet, soit la décision de l'Etat après consultation du conseil régional, sauf impératif de défense nationale ou d'ordre public. Sur le domaine national également, les projets et opérations initiés par l'Etat se font après consultation du conseil régional et de la communauté rurale du lieu du projet et de l'opération...

Toutefois, les terrains du domaine national situés en zone urbaine peuvent être immatriculés au nom de l'Etat et affectés aux communes éventuellement pour servir d'assiette à des projets d'équipements collectifs. La propriété de ces terrains immatriculés reste à l'Etat dans le cadre des lotissements, même si c'est le maire qui préside la commission d'attribution des parcelles issues de ces lotissements³⁵.

Il ne fait pas de doute que désormais, c'est l'agencement des compétences, c'est-à-dire leur ordonnancement qui constitue une source potentielle de conflits. Si l'on considère que les collectivités locales vont chercher à profiter de façon logique et légitime des ressources foncières que la régionalisation met à leur disposition, et si l'Etat utilise ses prérogatives de contrôleur de la légalité a posteriori, il n'est pas exagéré d'affirmer que le contentieux foncier est à venir.

2 - Analyse de la loi agro-sylvo-pastorale

Ce projet de loi agro-sylvo-pastorale reflète la nouvelle vision ainsi que la volonté des autorités de vouloir s'engager dans la modernisation de

³⁵ - Les conditions d'exercice de toutes ces compétences sont définies dans le décret n° 96.1130 du 27 décembre 1996 (notamment les articles 2 à 10).

l'agriculture sénégalaise, en passant entre autre par le support de l'agriculture, la réforme foncière et en particulier la loi sur le domaine national. «Une politique foncière sera définie et une loi de réforme foncière sera soumise à l'Assemblée nationale dans un délai de deux ans, à compter de la promulgation de la présente loi». Cet article (23) du chapitre (6) du projet de Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (L.O.A.S.P), anciennement intitulé loi d'orientation agricole dans sa première mouture. Dès l'entame, les organisations paysannes en particulier, avaient émis de sérieuses réserves particulièrement par rapport à la partie concernant le foncier. En effet, le texte sur la compétence des conseillers ruraux constitue un recul par rapport aux dispositions contenues dans les textes de la décentralisation. En effet comme le relève M. NGAÏDE enseignant à l'UCAD³⁶, les conseils ruraux sont réduits à affecter les terres du domaine national réservées aux exploitations agricoles familiales. En fait la conjonction de ces dispositions avec celles de l'article 27 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 qui stipulent que lorsque les zones pionnières sont reversées en zone des terroirs, les parties de ces zones qui ont fait l'objet d'un aménagement spécial restent sous la gestion directe de l'Etat ; ne permet- elle pas d'entrevoir une centralisation de la décentralisation en d'autre terme un croc en jambe à la décentralisation ?

Les autorités semblent avoir cédé pour rechercher un consensus, attitude qui aurait du être le principe surtout sur un thème aussi sensible porteur de conflits. Et cela malgré les précédentes rencontres autour des propositions du plan action foncier. Cependant, lors de l'atelier d'information et de sensibilisation organisé par l'Agence nationale de conseil agricole et rural (A.N.C.A.R), en

³⁶ M. Ngalde : Projet de loi d'orientation : Un cheval de Troie pour réformer le statut foncier in Walfadjri du 21 MAI 2003 N+3353 P7,8

partenariat avec les commissions chargées de l'aménagement du territoire et du développement rural et de la décentralisation de l'Assemblée nationale ; l'honorable député Mamadou DIOP Castro soulignait que «Si le consensus n'a pu se dégager, c'est certainement parce que les producteurs font de la résistance sur les orientations, dès lors que l'Etat veut se détourner de la production et de la commercialisation et gérer les grandes exploitations.» ; le Ministre de l'agriculture après avoir reconnu que des problèmes, il y a toujours eu et qu'il y en aura toujours mais que la concertation sera privilégiée en ce qui concerne le foncier et d'ailleurs, notera que «Certaines organisations de producteurs ont déjà terminé leurs réflexions. Le gouvernement est en train de faire la même chose. Quand on aura terminé, on procédera à la jonction des différents textes et on aura la même concertation avec tous les acteurs pour avoir un projet de loi consensuel sur la gestion foncière au Sénégal... Tout le monde est d'accord qu'on ne peut faire progresser notre agriculture si nous ne changeons pas la façon de gérer la terre»

Ainsi, on peut s'accorder pour souligner que :

L'efficacité de la gestion foncière est une condition du développement durable parce que :

- Une saine gestion foncière peut seule améliorer la productivité du sol
- La gestion foncière est garante du statut du sol et des investissements
- L'amélioration de la gestion foncière accompagne les réformes foncières et économiques