

**Configuration et tendances récentes  
de la politique publique de  
développement local au Sénégal :  
2000-2012**

**Par Sambou Ndiaye**

**Note sur l'auteur :**

**Sambou Ndiaye** est sociologue et enseignant-chercheur, à l'Université Gaston Berger (Saint-Louis, Sénégal). Il est chercheur associé à la Chaire de recherche en développement des collectivités (CRDC).

**Chaire de recherche en développement des collectivités (CRDC)**

**Série : Recherche R 43**

**ISBN : 978-2-89251-485-8 (version imprimée)**

**ISBN : 978-2-89251-486-5 (pdf)**

**Janvier 2013**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>I. Le développement local à la veille de l’alternance .....</b>	<b>4</b>
1.1. Le développement local, une option publique marginale qui a fini par s’imposer .....	4
<b>II. Politique de développement local en contexte d’alternance .....</b>	<b>9</b>
2.1. Une prise en main fastidieuse et soumise au jeu partisan .....	9
2.2. Vers une stabilisation de l’intervention publique en matière de développement local .....	12
<b>III. Innovations de la politique de développement local.....</b>	<b>13</b>
3.1. Le PNDL, un cadre fédérateur de la stratégie de développement local .....	13
3.2. Le renforcement institutionnel et technique des Agences régionales de Développement .....	17
<b>IV. Enseignements et défis de la politique de développement local .....</b>	<b>21</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>24</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>26</b>

## INTRODUCTION

Le développement local fait référence à un processus porté principalement par les acteurs institutionnels, privés et communautaires locaux dans le but de promouvoir la revitalisation durable du territoire articulé à son environnement (Abdelmalki *et al.* 1996 ; Pecqueur 2000) <sup>1</sup>. Au-delà de son caractère polysémique<sup>2</sup>, la mise en œuvre d'un tel processus appelle au moins l'élaboration d'une vision matérialisée par un projet de société ainsi que la construction d'une dynamique de gouvernance locale. En Afrique, l'expérimentation de diverses pratiques de développement local s'inscrit dans un contexte marqué par divers facteurs : la crise de l'État conjuguée à l'épuisement des modèles de développement nationaux, centralisés et économicistes, la démultiplication des processus de

décentralisation, la mondialisation ainsi que ses exigences de proximité, de flexibilité et de compétitivité, la remontée du local exprimant un repositionnement des territoires (Benko *et al.* 1992 ; Favreau 2002 et 2003). Ces derniers revendiquent désormais un statut d'échelle stratégique de planification du développement (plan local de développement), de construction d'une dynamique de gestion publique concertée (gouvernance territoriale) et d'expérimentation de processus de revitalisation (développement économique local).

L'un des enjeux de «l'alternance», qui fait référence au premier changement de régime politique intervenu au Sénégal depuis l'indépendance à la faveur des élections présidentielles de 2000, interroge sa capacité à promouvoir la reconfiguration du mode de régulation et ainsi, contribuer à la reconstruction de nouveaux compromis sociétaux plus en phase avec les aspirations des populations (Diop *et al.* 2000 ; Diop *et al.* 2002). Un des lieux d'exercice de ce questionnement peut être apprécié à travers la politique publique de développement local. Le questionnement porte plus spécifiquement sur les politiques et interventions de l'État en matière de

---

<sup>1</sup> Une telle vision n'exclut pas l'intervention de l'État et des partenaires au développement mais de telles interventions territorialisées, pour être soumises à une logique de développement local, doivent être maîtrisées par les acteurs locaux.

<sup>2</sup> Du point de vue conceptuel, le développement local peut être analysé au moins dans ses dimensions institutionnelle (décentralisation), politique (gouvernance territoriale), sociale (lutte contre la pauvreté), économique (développement économique local), culturelle (identité) et technique (outils de gestion du territoire comme les plans locaux de développement, le système d'information géographique...).

développement local durant la période 2000-2012. Les variables d'analyse utilisés interrogent l'orientation et les caractéristiques majeures de la politique publique de développement local, la place de ce dernier dans les priorités de l'État ainsi que dans les projets / programmes publics et enfin, la nature des rapports entre l'État et les collectivités locales. L'accent mis sur la politique de l'État qui définit le cadre institutionnel et stratégique, permet en même temps d'embrasser d'autres catégories d'acteurs comme les collectivités locales, les acteurs sociaux, le secteur privé, les partenaires au développement... Cette contribution se décline en quatre parties. Après une présentation de la situation du développement local à la veille de l'alternance, il est décrit dans une seconde partie l'itinéraire et la configuration de la politique de développement local durant les douze années d'alternance. La troisième partie systématise les principales innovations induites dans ce domaine par le régime libéral tandis que la dernière partie cherche à tirer quelques enseignements et défis de la politique publique de développement local.

## I. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL À LA VEILLE DE L'ALTERNANCE

### **1.1. Le développement local, une option publique marginale qui a fini par s'imposer**

Le développement local a toujours constitué une préoccupation de l'État sénégalais mais qui a été insuffisamment prise en charge. Déjà en 1960, la doctrine du socialisme africain basée sur le « communautarisme négro-africain » et qui servait de cadre de référence au nouvel État indépendant (1960-1962), avait mis l'accent sur des concepts tels l'animation rurale, l'expansion rurale, le développement à la base, le mouvement coopératif, l'autogestion... à travers notamment la *Circulaire n° 32* du 21 mai 1962 ou encore le discours du 4 avril 1959 du Président du Conseil, Mamadou Dia. Ce dernier prônait une responsabilisation des paysans et un dépérissement progressif de l'encadrement de l'État. Même si cette perspective a été d'une part, pervertie par les services techniques et administratifs d'encadrement paysan et, d'autre part, combattue par une certaine élite paysanne et maraboutique, elle consacre une approche communautaire du développement local nourrie par un souci d'équité, de justice sociale et de promotion de la participation des populations.

De 1964 à 1979, une approche plus institutionnelle du développement local sera notée à travers la politique interventionniste, dirigiste et centralisée sous Senghor qui avait tendance à étouffer « tous les centres de pouvoirs susceptibles de devenir autonomes et d'échapper ainsi à la tutelle de l'État » (Diop 2002 : 43). Le contexte met en relief une politique d'encadrement des paysans et de maillage administratif du territoire aboutissant à une domination institutionnelle de l'État sur les communes. C'est une telle situation que chercheront à atténuer les lois n° 72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 (Réforme de l'administration territoriale et locale : déconcentration, décentralisation et participation responsable) et celle n° 72-25 du 25 avril 1972 instituant les communautés rurales et les conseils ruraux. Cette ambition de céder plus de pouvoir aux espaces locaux justifiera également la loi n° 90-37 du 8 octobre 1990 faisant des maires et présidents de conseils ruraux, les administrateurs de leurs collectivités locales ainsi que les ordonnateurs du budget en lieu et place des administrateurs nommés par l'État.

Les années 1980-1990 vont coïncider avec la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement structurel (PAS) avec l'arrivée

de Abdou Diouf (1981) à la tête de l'État. L'accent mis sur le désengagement de l'État, sur la réhabilitation du marché ainsi que sur la restauration des équilibres macroéconomiques ne manquera pas d'étouffer la prise en charge des questions liées au développement local. Pourtant, les mesures préconisées en termes de réformes institutionnelles vont contribuer à libérer un espace qu'occuperont rapidement les initiatives communautaires de développement local, démontrant ainsi que ce dernier n'est pas l'exclusivité des institutions publiques (État et collectivités locales). Cette « revanche du communautaire », fortement soutenue par les organisations non gouvernementales (ONG)<sup>3</sup>, peut être appréciée à travers l'effervescence associative tant en milieu rural (foyers de jeunes, associations ou sections villageoises, organisations paysannes) qu'en milieu urbain (associations sportives et culturelles, groupements féminins, associations de migrants, groupements d'intérêt économique) (O'Deyé

---

<sup>3</sup> Les ONG nationales comme internationales ont joué un rôle déterminant dans l'*empowerment* des organisations communautaires, leur renforcement en capacités, leur dynamisation. Elles ont démontré une grande flexibilité, une certaine proximité sociale avec les communautés, une approche *bottom-up*, un meilleur souci de ciblage comparativement aux interventions du secteur public. Toutefois, beaucoup de questions subsistent sur leur redevabilité, la pérennité et l'efficacité de leurs interventions.

1985 ; Niang 2002, Favreau 2008). Dans ce contexte, les opérations *set-settal* (être propre et rendre propre) se positionnaient comme des tentatives populaires de gestion palliative de l'effritement des services publics qui, en s'attaquant au problème de l'insalubrité (nettoyage des quartiers et des places publiques, drainage des eaux de pluie stagnantes), sanctionnaient la logique centralisée et dirigiste de la stratégie de développement et du mode de gestion publique, tout en préfigurant l'émergence d'une société civile populaire. Si ces initiatives de développement communautaire traduisaient une immersion de nouveaux acteurs stratégiques dans la renégociation des compromis sociétaux, rompant ainsi l'accaparement institutionnel du développement local par les pouvoirs publics, leur niveau d'organisation, leurs capacités d'intervention, leur logique d'action réactive ainsi que leurs ressources souvent limitées semblaient être très en deçà de l'ampleur et de la complexité des problèmes liés à la crise des années 1980 (O'Brien *et al.* 2002). C'est ce qui explique d'ailleurs la logique cloisonnée, revendicative et réactive des dynamiques communautaires durant les années 1980 confinées pour l'essentiel dans le mouvement de contestation sociale du mode

de régulation post coloniale.

Il faudra attendre le parachèvement du processus de décentralisation-régionalisation en 1996 pour voir renforcer le local à travers notamment un repositionnement des collectivités locales disposant désormais d'une personnalité juridique, d'une autonomie financière et de compétences transférées en vue de promouvoir un développement local auto entretenu. Postulant les principes de libre administration des collectivités, de compensation et de subsidiarité, ce processus a débouché sur une architecture institutionnelle reconfigurée avec en dehors de l'État et de ses services déconcentrés, trois ordres de collectivités locales (Région, Commune et Communautés rurales) soumis au contrôle administratif a posteriori. Divers dispositifs d'appui technique et financier sont initiés par l'État pour appuyer les CL à côté des partenaires au développement qui vont mettre en place plusieurs projets / programmes d'appui au développement local<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Le Programme de soutien aux initiatives de développement local (PSIDEL), le Programme d'appui à la décentralisation et au développement local urbain (PADDELU), le Programme d'appui aux régions (PAR), le Fonds de développement local (FDL), le Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR), le Programme d'appui aux communes (PAC), l'Agence du fonds de développement social (AFDS), le

Plusieurs contraintes ont inhibé le processus de décentralisation : le déséquilibre entre la lourdeur des charges liées au transfert des compétences et la modicité des ressources compensatoires, la faible maîtrise des compétences transférées par les élus locaux, la mise à disposition tardive des fonds d'appui aux collectivités locales ainsi que la subjectivité de leurs critères de répartition<sup>5</sup>, l'atonie des finances publiques locales et plus généralement de la fiscalité locale, la question de la gestion foncière, la prédominance des dépenses de fonctionnement des collectivités locales sur celles d'investissement<sup>6</sup>, les capacités techniques limitées de leurs ressources humaines plus rivées dans la gestion au quotidien que dans la coordination et la planification du développement local, la question du statut de la fonction publique locale...(MDCL 2007). S'y ajoute le fait que la logique administrative sous tendant le processus de décentralisation, n'a pas permis de garantir ni une meilleure appréhension des spécificités socioculturelles territoriales,

---

Programme national d'infrastructures rurales (PNIR)...

<sup>5</sup> Ce qui a amené l'État à privilégier dans les montants octroyés les collectivités locales dont les responsables étaient plus proches du parti au pouvoir

<sup>6</sup> Devant la faiblesse de leurs moyens, le budget des collectivités locales est souvent utilisé pour payer les salaires du personnel. Il ne permet pas de financer des dépenses d'investissement.

ni une position stratégique du citoyen et des autorités coutumières dans la gestion publique locale. Ces contraintes ne remettent pas en cause la portée de la décentralisation qui reste un processus irréversible, mais elles indiquent les chantiers ouverts en vue de son parachèvement. En tout état de cause, ce processus offre un cadre institutionnel favorable à la promotion du développement local. À la fin de son mandat, le régime socialiste avait élaboré, avec l'appui de ses partenaires, une lettre de politique de développement rural décentralisée (1998-2004) disposant d'une vision assez ambitieuse en termes de maîtrise d'ouvrage locale, de responsabilisation accrue des populations, de meilleur accès aux services sociaux de base, d'arrimage déconcentration-décentralisation... Ce document stratégique va inspirer les premières interventions du nouveau régime.

Avant l'alternance (an 2000), le champ du développement local au Sénégal pouvait être ainsi systématisé :

1. un processus de décentralisation ancré mais inachevé et souffrant de diverses contraintes inhibant le repositionnement institutionnel des collectivités locales ainsi que leur capacité à promouvoir le

développement local;

2. une option publique spécifique en faveur du développement local n'était pas suffisamment démontrée dans les stratégies de développement : entre logique communautaire de Dia, celle institutionnelle de Senghor et revanche du communautaire durant la période de Diouf, le local était perçu comme subordonné au national ; ce qui le réduisait à un réceptacle des décisions et des projets venant du niveau central. Les préoccupations de construction d'une nation et d'un État prenaient le pas sur les ambitions de promotion du développement endogène. Loin d'être une option publique assumée, la politique de développement local restait peu définie et se limitait plutôt aux interventions diversifiées d'acteurs multiples souvent peu articulées. De manière plus explicite, les politiques de décentralisation et de développement local n'ont pas été appréhendées dans un cadre stratégique unique : perçues comme étant disjointes, elles ont évolué de manière désarticulée avec une prédominance des dimensions

institutionnelles (décentralisation) sur les dimensions sociales et économiques du développement local. Le défi consistait donc à parachever/ rationaliser le processus de décentralisation mais également à l'articuler avec la promotion du développement local.

3. une forte prégnance de l'État sur les territoires consacrée par une dépendance financière structurelle des collectivités locales. Malgré la tradition de décentralisation et malgré le positionnement des territoires comme espace d'expérimentation d'innovations diverses, celles-ci restaient circonscrites voire cloisonnées parce que ne trouvant pas toujours le relais institutionnel adéquat pour se consolider, prendre de l'expansion ou s'institutionnaliser. L'État est resté l'acteur prédominant de l'action publique tant nationale que territoriale;

4. une configuration plurielle des acteurs des territoires avec à côté de l'État, les collectivités locales, les partenaires au développement et les dynamiques communautaires. Cette dynamique multi acteur pose le

problème de l'articulation des interventions.

## II. POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN CONTEXTE D'ALTERNANCE

### **2.1. Une prise en main fastidieuse et soumise au jeu partisan**

Les nouvelles autorités du pays vont confirmer l'option stratégique autour de la décentralisation. L'article 102 de la Constitution adoptée en 2001 va confirmer le principe de libre administration des collectivités locales considérées comme le cadre institutionnel de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Toutefois, dès le début de son mandat, le nouveau régime s'est signalé par une volonté de remise en cause voire de rupture avec la politique de décentralisation prônée par le régime socialiste. C'est dans ce cadre qu'il faudra placer les priorités définies dans la première Lettre de mission du ministère de la Décentralisation en 2000, comme l'évaluation de la décentralisation et de la déconcentration, le renforcement de la fonctionnalité des agences régionales de développement ainsi que du CNDCL (Conseil national de développement des collectivités locales), la mise en place d'un statut de l' élu local, le parachèvement de la

réforme de la fiscalité locale, la révision des critères d'affectation du FECL...

C'est cette volonté de remise en cause qui permet d'expliquer l'empressement avec lequel des décisions hâtives et des initiatives hasardeuses ont été prises par le nouveau régime. C'est le cas notamment du projet de communalisation des communautés rurales et de provincialisation<sup>7</sup> qui a soulevé beaucoup de réactions : le premier du fait des nombreuses interrogations concernant la viabilité des nouvelles entités créées tandis que le projet de provincialisation a été perçu comme un risque de retour aux anciens royaumes et de réhabilitation des hiérarchies sociales traditionnelles. En réalité, cette logique d'intervention à la base d'une situation de flottement au début de l'alternance exprimait un dilemme : le nouveau régime était attendu dans les ruptures d'avec les options et pratiques du régime socialiste ; toutefois, la remise en cause du processus de décentralisation exigeait la définition préalable d'une vision stratégique que pouvait satisfaire difficilement un régime en train de se mettre en place. Cette situation a été accentuée par des pratiques institutionnelles qui ont

---

<sup>7</sup> À la suite du Conseil présidentiel du 12 mars 2001 portant Projet de réforme de l'administration territoriale et locale.

renforcé les interrogations concernant la culture administrative des autorités de l'alternance. À ce propos, l'ambition de s'accaparer de l'architecture institutionnelle locale, l'instabilité institutionnelle avec les fréquents changements de ministres posant un problème de continuité du service public ainsi que les tergiversations entourant l'ancrage ministériel de telle ou telle direction sur fond de guerre de positionnement au sein même du parti au pouvoir, n'ont pas favorisé l'élaboration d'une politique publique cohérente de promotion du développement local au début de l'alternance. Ces pratiques ont contribué à déstabiliser les divers acteurs et programmes du secteur, à brouiller les repères avec notamment la dispersion des directions, des divisions et des services relevant du même domaine autour de plusieurs ministères qui n'arrivent pas toujours à articuler leurs interventions et leurs approches (DCL 2003).

Ces questionnements ont été alimentés par la volonté manifestée, dès le début, par le nouveau régime d'avoir une mainmise sur toute l'architecture institutionnelle de l'État afin de disposer de tous les leviers nécessaires au parachèvement de l'alternance politique et institutionnelle. Ainsi, après avoir gagné les élections

présidentielles (2000), le nouveau régime va procéder à l'adoption d'une nouvelle constitution (2001) et à la suppression du Sénat avant de dissoudre l'Assemblée nationale pour enfin, gagner les élections législatives anticipées organisées durant la même année. Pour rompre la mainmise du régime défait sur les collectivités locales, le régime de l'alternance va instituer à titre transitoire des délégations spéciales chargées d'assurer la gestion provisoire des collectivités locales en attendant la tenue ultérieure des élections locales (loi n° 2001-11 du 18 décembre 2001). Les élections locales du 12 mai 2002 vont consacrer le renouvellement de la composition et de la direction des collectivités locales désormais largement dominées par des élus locaux membres ou proches du PDS. D'autres interrogations mettent en relief la modification de certains textes institutionnels. Il s'agit notamment de la possibilité offerte au pouvoir exécutif de révoquer ou de suspendre des responsables d'une collectivité locale voire de dissoudre celle-ci lorsque son fonctionnement se révèle durablement impossible.<sup>8</sup> Ces dispositions sont apparues comme des moyens de

---

<sup>8</sup> Parmi les collectivités locales dissoutes par le régime de Wade, on peut citer: Diourbel, Dakar, Bambey, Kaolack, Parcelles-Assainies, Mbour, Kédougou, Ndiayène Sirakh, Kayar, Golf Sud, Hlm, Sangalkam, Sindia, Malicounda...

pression dont dispose l'État sur les élus locaux et pouvant fragiliser la position institutionnelle des collectivités locales au gré du jeu partisan du régime en place. C'est pourquoi, les menaces consistant à réaliser des audits auprès de certaines collectivités locales alors dirigées par des élus appartenant aux partis de l'opposition ainsi que la pratique soutenue de la transhumance ont alimenté des interrogations concernant la culture institutionnelle et les pratiques d'instrumentalisation des institutions publiques par le régime libéral.<sup>9</sup>

Enfin, une des pratiques les plus décriées du régime libéral concerne les décisions de redécoupage fréquent du territoire qui, si elles participent de l'approfondissement de la décentralisation en misant sur la proximité entre élus et populations, ne manquent pas d'engendrer une fragmentation spatiale pouvant compromettre la viabilité socio-économique des territoires ainsi que la fragmentation des échelons de gouvernance et de contrôle territorial (Diop, 2012). Le

régime libéral s'est illustré dans la création de nouvelles régions, de nouveaux départements et de nouvelles communes et communautés rurales sans que pour autant des études techniques préalables ne soient menées, des consultations publiques avec les communautés territoriales concernées ne soient tenues ou que les fonds d'appui aux CL ne soient augmentés. Le Sénégal compte actuellement 570 collectivités locales réparties en 14 régions, 172 communes et 384 communautés rurales. Non seulement, l'objectivité des motivations présidant à ces redécoupages reste fort questionnable, mais sur certains territoires, à la fois les collectivités locales et les populations ont démontré une forte opposition par rapport à de telles décisions imposées par les autorités de l'État, ce qui a dès fois abouti à des conflits sanglants comme à Sangalkam, à Mbane... La fréquence d'une telle pratique confirme la persistance de la logique partisane et politicienne en matière d'aménagement du territoire et sa prédominance sur les critères économiques et techniques.

---

<sup>9</sup> La transhumance politique, très marquée dans le Sénégal des années 2000, se manifeste par l'exode massif de dirigeants ayant assumé de hauts postes de responsabilité dans le pouvoir défait vers le nouveau parti au pouvoir. La transhumance, érigée en règle de gestion politique dans le but d'assurer la reproduction socio-politique du parti au pouvoir, pose l'enjeu de l'alternance générationnelle et surtout celui de la moralité de la classe politique au regard des valeurs sociales de constance et de loyauté.

## **2.2. Vers une stabilisation de l'intervention publique en matière de développement local**

C'est à partir de 2003 lorsqu'il est parvenu à assurer sa mainmise sur tous les compartiments de l'architecture institutionnelle de l'État sénégalais que le régime libéral va commencer à prendre des mesures innovatrices soutenues par une option délibérée de parachever le processus de décentralisation et de l'articuler au développement local. À ce propos, c'est sous le régime libéral qu'un ministère spécifiquement chargé de la décentralisation et des collectivités locales va être promu. Le Plan d'action Décentralisation 2003-2005 va servi de document cadre à l'intervention du nouveau régime. C'est dans ce cadre qu'il

faut situer l'augmentation sensible de l'enveloppe des fonds d'appui à la décentralisation (FDD et FECL). Représentant les dépenses compensatoires au transfert des neuf domaines de compétences de l'État aux collectivités locales, le Fonds de dotation de la décentralisation va être quadruplé par le régime de l'alternance entre 1997 et 2010. Quant au Fonds d'équipement des CL qui a pour objectif d'appuyer la capacité d'investissement des CL, il passera de 3,5 milliards en 1997 à 12,5 milliards en 2010 (même s'il n'a pas évolué depuis 2009).

D'autres mesures concernent l'amélioration du fonctionnement des collectivités locales surtout celles rurales : la construction

**Tableau 1. Évolution des fonds publics d'appui à la décentralisation de 1997 à 2010 (en milliards de FCFA)**

Années	FDD	FELC
1997	4 889 537 000	3 500 000 000
1998	4 889 537 000	3 500 000 000
1999	5 889 537 000	3 500 000 000
2000	6 589 537 000	3 500 000 000
2001	7 289 537 000	3 500 000 000
2002	7 289 537 000	4 000 000 000
2003	8 089 537 000	8 000 000 000
2004	9 089 537 000	4 000 000 000
2005	10 689 537 000	6 000 000 000
2006	12 369 537 000	7 000 000 000
2007	13 369 537 000	10 500 000 000
2008	16 600 000 000	11 500 000 000
2009	14 933 108 000	12 500 000 000
2010	16 233 108 000	12 500 000 000

Source : MDCL, DCL, 2010. *Le Financement du développement local.*

d'hôtels communautaires, le recrutement d'assistants communautaires, la dotation de véhicules de fonction, la décision d'affecter des salaires à tous les responsables de CL à la place des indemnités, le renforcement en personnel technique des ARD. On peut également noter le lancement du Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL) d'un montant de plus de 86 milliards de FCFA. Au niveau de l'approche stratégique, l'arrimage décentralisation-développement local a été beaucoup plus ressenti sous l'alternance ; les politiques antérieures avaient beaucoup plus mis l'accent sur l'option de la décentralisation. C'est tout le sens des réformes institutionnelles et budgétaires engagées comme la décentralisation du budget consolidé d'investissement (BCI), la réforme de la fiscalité locale, la réforme des dispositifs d'appui financiers (FDD et FECL), la généralisation du principe de l'appui budgétaire, l'expérimentation des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), le renforcement des capacités d'appui des services déconcentrés, la promulgation d'un nouveau code des marchés publics en 2007.

Vers la fin du régime libéral (2011), le ministère de la décentralisation et des

collectivités locales va lancer l'élaboration de deux documents stratégiques : la Stratégie nationale de développement local pilotée par le Programme national de développement local (PNDL) et la Lettre politique sectorielle décentralisation-développement local (2011-2015) pilotée par l'Agence de développement local. Si l'articulation/rationalisation entre ces documents est assurée, l'État disposera désormais d'un document cadre de référence stratégique pour le secteur décentralisation-développement local. Toutefois, pour mieux systématiser les innovations apportées par le régime libéral en matière de promotion du développement local, deux dispositifs méritent une attention particulière, à savoir la mise en œuvre du PNDL ainsi que les réformes visant le renforcement institutionnel et technique des ARD.

### III. INNOVATIONS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

#### **3.1. Le PNDL, un cadre fédérateur de la stratégie de développement local**

Démarré en 2005 pour une durée de cinq ans, le PNDL (Programme national de développement local) couvre l'ensemble des communautés rurales et quelques communes défavorisées du Sénégal. Sa mise en place se

justifie par la nécessité pour l'État d'une part, de consolider les acquis des programmes d'appui au développement local (l'AFDS, le PNIR, le PSIDEL...) <sup>10</sup> et d'autre part, de redéfinir un cadre de référence stratégique inspirant les interventions des divers acteurs du développement local. Il est appelé à cet effet à corriger les dysharmonies résultant de la faible concertation entre les projets/programmes intervenant en matière de développement local à l'origine de redondance, de clivages sectoriels, de disparités entre les zones d'intervention et les groupes cibles. Capitalisant sur leurs atouts et faiblesses, le PNDL s'est positionné comme un programme fédérateur cherchant à arrimer les stratégies misant sur le mouvement communautaire et celles misant sur les collectivités locales. Son objectif principal est de contribuer à la réduction de la pauvreté en favorisant l'action combinée de tous les intervenants à travers la promotion efficace, efficiente et durable de l'offre de services socio-économiques de base aux populations les plus pauvres dans le cadre des politiques de décentralisation et de développement local. De manière spécifique, cet objectif se décline en des activités

---

<sup>10</sup> Respectivement : Agence du fonds de développement social, Programme national d'infrastructures rurales, Programme de soutien aux initiatives de développement local.

d'amélioration de l'accès aux infrastructures et services sociaux de base ainsi qu'aux services de la micro finance, des activités de renforcement de capacités et enfin, des activités de mise à jour du cadre réglementaire.

L'atout principal du PNDL a été d'avoir pu capitaliser sur l'ensemble des projets et programmes d'appui au développement local ainsi que sur les mécanismes et dispositifs d'appui technique et financier à la décentralisation. Les diverses études et rencontres réalisées en vue de préparer son démarrage ont permis de dégager un cadre de référence consensuel d'intervention tandis que la démarche de mise en place du programme s'est opérée de manière concertée en impliquant les acteurs significatifs du développement local. C'est en cela que le PNDL peut être considéré à partir de son cadre de référence comme un des programmes de développement les plus prometteurs du régime libéral. Il aura permis entre autres la réaffirmation de la position stratégique des CL comme porte d'entrée pour toute intervention de développement territorial, la promotion de la maîtrise d'ouvrage locale, la valorisation de la formule de l'appui budgétaire, la réalisation d'une plateforme minimale d'infrastructures

de base (PMIB) contribuant ainsi à la démocratisation territorialisée de l'accès aux services de la santé, de l'hydraulique et de l'éducation<sup>11</sup>. On peut également noter le renforcement des structures de l'Etat comme le centre d'expansion rurale polyvalente (CERP) devenu maintenant CADL (centres d'appui au développement local) ou encore l'Agence régionale de développement (ARD). Le renforcement institutionnel, technique et logistique des ARD a été encouragé par le PNDL qui en a fait sa structure d'ancrage au niveau local en lieu et place d'antennes régionales<sup>12</sup>.

L'évaluation du PNDL (2011) fournit d'intéressantes analyses sur les domaines et les taux de réalisation, leur répartition territoriale, le niveau de satisfaction des cibles. Sur les 3 700 micro projets retenus,

plus de la moitié (57 %) ont été réalisés et réceptionnés. La répartition des investissements selon les secteurs d'activité indique que 72 % des investissements du PNDL ont été consacrés à l'hydraulique (31 %), à l'éducation (28 %) et à la santé (13 %) tandis que les activités socio-économiques ne dépassent guère les 15 %.

Cette évaluation qui confirme l'atteinte des objectifs d'accès aux services sociaux de base à hauteur de 90% (PNDL 2011) informe de la prédominance de l'orientation sociale de la politique publique de développement local cloisonnée autour d'une politique de lutte contre la pauvreté rurale. Destinée à corriger les disparités et se limitant souvent à une politique d'accès physique<sup>13</sup> synonyme d'une stratégie de survie, l'orientation sociale de la politique de développement local promue par l'État

**Tableau 2. Répartition des investissements du PNDL selon les secteurs (en milliards de Fcfa)**

Secteurs	Hydraulique	Éducation	Socio-économiques	Santé
<b>Montant</b>	9,62	8,57	4,80	3,99
<b>%</b>	31,20 %	27,88 %	15,68 %	13 %

Source : PNDL, 2011. *Évaluation du PNDL*

<sup>11</sup> En effet, c'est à la faveur des interventions du PNDL renforcées par d'autres programmes, que l'État est arrivé à élever les taux d'accès à l'eau, à la santé et à l'éducation dans beaucoup de territoires ruraux au Sénégal. Il reste maintenant à consolider ces acquis et à accorder toute l'attention requise aux défis de la qualité, de la gestion et de l'entretien des infrastructures.

<sup>12</sup> Cf. 3.2

<sup>13</sup> L'accès aux services d'eau, d'éducation et de santé se résume à la mise à disposition d'infrastructures au profit des communautés vulnérables laissant de côté la question de l'accessibilité financière qui garantirait une plus grande autonomie aux individus car leur permettant d'accéder par leurs propres moyens aux divers services dont ils ont besoin.

sénégalais n'a débouché que sur des micro projets de lutte contre la pauvreté au détriment de la promotion de l'économie locale. En reproduisant les tares de cette politique sociale de gestion des conséquences, cette approche stratégique entretient la dépendance des collectivités locales au financement de l'État, étouffe les dynamiques d'autopromotion socio-économique territoriale et inhibe la prise en charge de certains enjeux tels les dépenses d'entretien / réparation / réhabilitation des infrastructures ou encore la question de l'accessibilité financière.

En réalité, de tels constats renseignent sur le faible impact des projets/ programmes de décentralisation et de développement local sur le bien être des populations : elles ont permis certes de donner plus de pouvoir à l'échelon local et de faciliter l'accessibilité physique aux services sociaux, mais elles n'ont pu promouvoir la revitalisation des territoires, ni renforcer les capacités d'auto promotion socio-économique des collectivités et des communautés locales. Ces interrogations appellent au virage économique de la politique de décentralisation/ développement local autour notamment des enjeux du développement économique local en tant qu'opportunités de

revitalisation territoriale, de promotion de pôles territoriaux de développement, de création de richesses et d'optimisation des finances publiques locales. A ce propos, même si le PNDL dispose d'un programme d'appui au développement économique local (PADEL), les réalisations sont restées cantonnées la plupart du temps à des activités mutualistes ou génératrices de revenu. Le PADEL n'a pas encore produit les résultats attendus du fait de la faiblesse voire du retard de ses résultats au regard des ambitions affichées<sup>14</sup> ainsi que des contraintes constatées dans la mise en œuvre des dispositifs promus tels que la maison de développement local et l'agence de développement économique local<sup>15</sup> (Ndiaye *et al.* 2011). Dans une perspective de développement économique local, les résultats systémiques attendus du PADEL en termes de structuration / dynamisation du tissu économique local, de valorisation des ressources territoriales et plus généralement d'émergence d'une économie territoriale dynamique sont loin d'être atteints. Les résultats actuels allant dans le sens de

---

<sup>14</sup> Beaucoup de projets / programmes ne commencent à faire des interventions concrètes sur le terrain que vers la seconde ou troisième année de leur mandat. Les premières années étant perdues dans les aspects de procédure, de finalisation du cadre logique, de recrutement, de mise à disposition effective des fonds...

<sup>15</sup> Dispositifs promus dans les trois départements de la région de Louga.

réalisations dispersées peu soumises à une vision stratégique et dont les incidences restent pour le moment difficilement appréciables. Enfin, malgré son caractère d'intervention à durée limitée, le PNDL peine à clôturer son intervention après sa rallonge ou la reformulation de certains de ses programmes. Un tel fait invite à interroger les modalités de retrait et de clôture des projets / programmes ainsi que les conditions de viabilisation et de pérennisation de leurs réalisations.

Par ailleurs, la création d'une Agence de développement local (ADL) à côté du PNDL, a suscité beaucoup d'interrogations sur la cohérence, sur la lisibilité ainsi que sur la rationalisation de la politique de l'État en matière de dispositif de promotion du développement local. La mise en place d'une agence comme dispositif permanent susceptible de jouer un rôle de coordination stratégique et de suivi de la mise en œuvre du développement local, devrait à ce propos constituer la suite logique de l'arrêt du PNDL qui est une intervention à durée limitée, en vue de capitaliser et de consolider les acquis de ce dernier. C'est ce qui explique l'impression perceptible au niveau des acteurs du secteur en termes de redondance et de sourde concurrence entre

ces deux structures installées au sein d'un même ministère. Une telle pratique confirme l'*agenciarisation* à outrance ainsi que le faible souci de rationalisation des ressources de l'État durant l'alternance.

### **3.2. Le renforcement institutionnel et technique des Agences régionales de Développement**

L'ARD est un organe d'appui technique aux collectivités locales notamment dans les domaines de la planification locale, de la mise en cohérence des interventions sur le territoire, de l'harmonisation entre les plans locaux de développement et les plans nationaux, de renforcement de capacités et enfin, de suivi-évaluation des programmes et plans de développement local. Les défis relatifs à l'harmonisation des projets/programmes dans l'espace régional, à un meilleur équilibre régional des interventions et au renforcement des capacités techniques des collectivités locales justifiaient amplement la mise en place des ARD. Prévue par la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 (Code des collectivités locales), les ARD ne verront leurs modalités de création, d'organisation et de fonctionnement déterminées qu'en 1998 à travers le décret n° 98-399 du 5 mai 1998. Destinées à apporter une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement,

les ARD étaient soumises au principe de droit commun de la comptabilité publique et du contrôle administratif. Toutefois, les contradictions et confusions relatives au décret de 1998 ont inhibé la portée des ARD et inspiré des réformes majeures. Il s'agit notamment du statut hybride, des missions trop générales voire confuses, de l'absence d'autonomie, de la soumission du directeur d'ARD aux prescriptions du PCA révélant le lien « tutélaire » entre l'ARD et le Conseil régional, de la lourdeur des procédures du Trésor avec l'unicité des caisses ou encore de la perception des ARD comme un service du conseil régional (UAEL 2005 ; Cabinet ABC 2005).

Ce sont tous ces inconforts qui expliquent la promulgation de nouveaux décrets concernant les ARD. Les décrets n° 2006-201 du 3 mars 2006 et surtout celui n° 2008-517 du 20 mai 2008 ont permis d'enregistrer d'importantes avancées. Des innovations contenues dans le décret de 2008, on peut retenir le renforcement de l'autonomisation des ARD qui passent du statut d'agence à celui d'établissement public local à caractère administratif. Ce changement qui contribue à éclaircir son statut, libère l'ARD de la lourdeur bureaucratique et de la complexité du financement du Trésor. C'est ce souci de

spécification qui explique aussi le recadrage de ses missions : l'ARD se positionne désormais comme un organe d'appui à la planification du développement local, à la mise en cohérence entre plans nationaux et interventions des collectivités et enfin, au suivi-évaluation des programmes et plans de développement local. Au niveau financier, le nouveau décret inscrit désormais les contributions des CL au budget de l'ARD au statut de dépenses obligatoires ainsi que l'appui budgétaire extérieur dans les ressources constitutives de cette structure. Alors que l'ancien décret établissait une incompatibilité entre la fonction de directeur de l'ARD et celle de membre du conseil d'administration, le nouveau décret exclut les élus de cette fonction. On note cependant le statu quo concernant la direction du conseil d'administration assurée de facto par le président du conseil régional ainsi que la voie prépondérante accordée à ce dernier en cas d'égalité des voix dans le cadre du processus décisionnel (sauf pour l'élection du bureau). Enfin, un nouveau décret concernant les ARD a été promulgué durant les derniers jours du régime de Wade. Il s'agit du décret n° 2012-106 du 18 janvier 2012 qui a étendu les missions des ARD à l'appui aux initiatives des collectivités locales en matière de coopération

décentralisée tout en fournissant des indications sur un fonctionnement plus optimal du conseil d'administration.

Ce renforcement institutionnel s'est accompagné d'un renforcement technique et logistique avec l'appui du PNDL à travers le recrutement d'un personnel cadre chef de divisions. Il s'agit des divisions « Planification et Formation », « Appui à la maîtrise d'ouvrage », « Appui au développement économique local », « Suivi évaluation » et enfin, « Administration et Finances ». L'appui logistique et financier du PNDL a permis aux ARD de mieux améliorer leurs conditions de travail et ainsi d'attirer un personnel technique de qualité. Enfin, au-delà du PNDL, la plupart des partenaires au développement utilisent les ARD comme structure d'ancrage de leurs projets / programmes<sup>16</sup>. C'est l'effet conjugué de ce renforcement institutionnel, technique et logistique qui explique le rôle majeur des ARD dans l'atteinte des objectifs stratégiques tels les questions d'accès et de qualité aux services sociaux de base, dans l'appui-conseil aux CL, dans l'intermédiation entre celles-ci et les partenaires au développement, dans la

promotion de l'intercommunalité, dans l'élaboration d'outils de plus en plus rationalisés de gestion du territoire (tels les plans locaux de développement, les systèmes d'information géographique, le système de suivi-évaluation du développement local...). C'est d'ailleurs ce rôle stratégique joué par les ARD qui permet de comprendre leur position dans l'organisation technique des conférences régionales d'harmonisation destinées chaque année à promouvoir une meilleure coordination des interventions des projets / programmes se situant sur l'espace régional. Il faut noter ici que cette fonction d'harmonisation et de mise en cohérence de l'ARD est parfois difficile à mettre en œuvre du fait de la logique de labellisation et de cloisonnement de certains partenaires au développement qu'accentue la présence de structures d'exécution locale de projets et programmes comme l'ACDI, l'USAID, la GIZ.

Toutefois, la tendance est grande au niveau des ARD de s'imposer comme unique espace de promotion du développement local ou de coordination de l'espace régional. Les perceptions de plusieurs catégories d'acteurs font état d'un sentiment d'étouffement exercé par les ARD à la fois sur les CL (en assumant de fait la maîtrise d'ouvrage de

---

<sup>16</sup> C'est le cas de l'agence de coopération espagnole qui a plusieurs projets logés dans les ARD de Saint-Louis, de Kolda et de Ziguinchor, de ART Gold au niveau de l'ARD de Ziguinchor...

beaucoup d'interventions), sur certaines instances telles la conférence régionale d'harmonisation ou encore sur certains services de l'État tels le service régional d'appui au développement local. La domination technique, logistique et informationnelle des ARD sur les autres acteurs territoriaux, notamment les élus locaux, reste une évidence<sup>17</sup>. Pourtant, la multiplicité des projets logés dans les ARD ne s'accompagne pas toujours de la mobilisation de ressources humaines disponibles, les missions étant confiées à des agents déjà suffisamment occupés. Du reste, la gouvernance organisationnelle de plusieurs ARD inhibe leur fonctionnement optimal du fait de la rigidité constatée dans les liens fonctionnels entre les différentes entités de l'agence, du problème de partage de l'information à temps réel, de la sous utilisation du personnel technique dont l'essentiel des activités se limite à des tâches d'exécution et de suivi au détriment de la conception et du pilotage (ARD Saint-Louis, 2011).

---

<sup>17</sup> Comment les élus locaux dont une bonne partie reste encore analphabète peuvent-ils faire des contre propositions pertinentes face aux indications émises par les techniciens des ARD ? Cette problématique qui autorise à questionner la position des ARD par rapport aux CL, fait ressortir la place prépondérante prise par les techniciens du développement local sur les élus qui sont toutefois redevables de décisions dont ils ne maîtrisent pas toujours les enjeux.

Par ailleurs, la dépendance des ARD au PNDL dans un contexte d'arrêt imminent du programme questionne les risques quant à leur financement ; ce qui interroge globalement les modalités de pérennisation et de viabilisation des interventions issues du PNDL transformé de fait en organe d'orientation et de suivi des ARD. En fin de compte, la position de l'ARD comme agence d'exécution locale de projets / programmes renseigne sur le risque d'une part, d'alourdir les activités de ce dispositif qui souffre déjà du décalage entre l'ampleur des demandes d'appui formulées par des CL et ses capacités humaines, et d'autre part, de voir les ARD se transformer en de simples antennes de programmes mettant l'accent plus sur les zones et domaines d'intervention de ces derniers au détriment de sa mission de promotion de l'équilibre régional des interventions. Malgré de tels questionnements, le renforcement institutionnel, technique et logistique des ARD a beaucoup influé sur le dynamisme des initiatives territoriales de développement.

#### IV. ENSEIGNEMENTS ET DÉFIS DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les innovations constatées en matière de promotion du développement local sous le régime libéral devraient être analysées comme inscrites dans la continuité de l'action publique. À ce propos, il faut bien prendre note d'une certaine évolution de la logique d'intervention du nouveau régime : les trois premières années d'errements de la politique de décentralisation et de développement local étaient liées à la volonté mécanique de tout remettre en cause accentuée par la prédominance de la logique partisane sans que cette ambition ne soit nourrie par l'élaboration d'un projet de société alternatif clairement défini. Ce sera lorsque le régime libéral va assurer sa domination sur toute l'architecture institutionnelle que des mesures porteuses sous-tendues par un changement de démarche seront notées : une logique d'intervention moins conflictuelle cherchant à parachever/ approfondir les processus et dynamiques hérités du régime socialiste, une plus grande articulation entre décentralisation/ développement local, la mise en place d'un programme fédérateur à travers le PNDL, le renforcement institutionnel et technique des ARD. Le

contenu stratégique conféré au développement local par le régime libéral combine lutte contre la pauvreté surtout rurale dans une perspective de réduction des inégalités en matière d'accès aux services sociaux de base (hydraulique, santé, éducation), réaffirmation de la position stratégique des CL et enfin, valorisation des structures de l'État (Trésor, SADL...). C'est ce qui permet d'expliquer les avancées significatives obtenues dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, du renforcement institutionnel des CL, de la gouvernance territoriale ou encore de la définition d'outils de gestion du territoire tels les PLD, les SIG, PLHA <sup>18</sup>, budget participatif, conférence régionale d'harmonisation... Ces avancées demandent toutefois à être consolidées (parachèvement de la décentralisation) et élargies à d'autres domaines tels que la promotion du développement économique local.

En effet, malgré une décentralisation avérée, l'État reste le maître du jeu : il continue à exercer sa forte domination sur le mode de régulation territoriale sans que la possibilité de remontée d'innovations territoriales à l'échelle nationale pouvant influencer sur les

---

<sup>18</sup> Respectivement : Plan local de développement, Système d'information géographique, Plan local d'hydraulique et d'assainissement.

politiques et stratégies des pouvoirs publics ne soit garantie. Autrement dit, l'État continue à exercer un contrôle sur les instances publiques locales, les relations entre l'État et les CL<sup>19</sup> restent encore vulnérables au jeu partisan et les innovations construites de l'intérieur des communautés territoriales ne disposent pas toujours de la reconnaissance institutionnelle ou du soutien nécessaire en vue de remonter à l'échelle nationale. C'est dire que la subordination du local au national est restée une constante malgré les avancées notées dans le repositionnement institutionnel des CL et dans la mise en œuvre de plusieurs projets/programmes d'appui. Des innovations comme les cadres de concertation, le budget participatif, la coproduction de services publics locaux (tels les GIE de collecte et d'évacuation des ordures ménagères), l'intercommunalité ou encore les initiatives territoriales de promotion de l'économie locale restent encore peu soutenues ou promues par l'État qui semble se complaire plus dans une dynamique de mise en œuvre d'une politique territorialisée de développement local que dans un soutien hardi aux politiques territoriales initiées et portées par les CL en relation avec les autres

---

<sup>19</sup> Le débat se pose actuellement : faut-il parler de collectivité locale ou de collectivité territoriale ? de développement local ou de développement territorial ?

acteurs du territoire (Ndiaye 2007). Un tel enjeu éclaire sur la nature des relations entre État et CL ainsi que sur la culture institutionnelle de la décentralisation présente chez les autorités publiques et chez les fonctionnaires de l'administration territoriale dont certains restent encore soumis au paradigme de la logique tutélaire et hiérarchique. C'est ce qui permet de comprendre les lenteurs voire les réticences constatées dans la mise en œuvre des réformes relatives au cadre institutionnel et stratégique de la décentralisation, dans l'articulation déconcentration / décentralisation, dans la reconnaissance et la consolidation des innovations territoriales.

Enfin, les interventions de l'État en matière de promotion du développement local n'ont pas encore suffisamment investi le champ du développement économique local (DEL) qui constitue pourtant le défi majeur d'une véritable décentralisation parce que permettant de desserrer l'étau financier des CL envers l'État à travers la création de richesses, de jeter les bases de la construction d'économies territoriales viables contribuant à la compétitivité nationale ou encore de promouvoir un développement local auto entretenu s'appuyant sur la valorisation des ressources

territoriales et la fiscalité locale (Ndiaye 2011). En réalité, sans politique hardie de promotion du DEL, la politique de décentralisation et de développement local risque de s'empêtrer dans les interventions territorialisées de lutte contre la pauvreté. C'est dire que la prise en charge de la fonction économique des CL sur laquelle le nouveau régime était beaucoup attendu du fait de son ancrage libéral, reste encore un défi.

En fin de compte, la politique de développement local sous l'ère du régime libéral reste fortement marquée par des pratiques expressives des tares de ce régime et donc, ne saurait échapper au mode de régulation étatique. Entre autres, on peut signaler : l'inféodation de l'État au parti politique au pouvoir et la forte concentration de ce dernier autour du Président de la République, *l'instrumentalisation* des institutions publiques telles que l'assemblée nationale amenée à procéder à des modifications institutionnelles soumises aux intérêts partisans. Le régime libéral s'est également signalé par un déficit d'équité territoriale dans la répartition des investissements publics. C'est le cas de la concentration de différents programmes d'investissement de l'État sur Dakar (les

chantiers de l'ANOCI, la construction d'échangeurs et de l'autoroute à péage...) <sup>20</sup>, la décentralisation de la fête de l'indépendance à Thiès et le gouffre financier qui s'en est suivi <sup>21</sup> ou encore la mise en œuvre de projets dénommés « grands projets du Chef de l'État » sur Touba liée à l'allégeance confrérique du Président de la République, ce qui n'a pas manqué de susciter un malaise dans le milieu confrérique sénégalais. Le souci d'assurer une mainmise sur tous les compartiments de l'architecture institutionnelle ou d'assurer la reproduction politique du régime en place reste bien compréhensible pour un nouveau régime, mais ne garantit pas forcément le libre jeu des règles démocratiques, notamment l'autonomisation des institutions publiques par rapport au jeu partisan, le principe de séparation de pouvoir, la mise en application de la libre administration voire de l'autonomie des collectivités locales par

---

<sup>20</sup> Cette concertation des investissements de l'État autour de la capitale a renforcé la macrocéphalie urbaine autour de Dakar alors que les localités de l'intérieur rencontrent de sérieux problèmes d'infrastructures de base. C'est dire que les choix politiques sont en partie responsables de l'exode des populations urbaines et rurales sur Dakar qui n'arrive plus à satisfaire toute cette demande sociale.

<sup>21</sup> Les infrastructures construites dans ce cadre n'ont concerné que la ville de Thiès, se détournant ainsi de tout souci d'équité et de cohérence régionale des interventions. En outre, les événements relatifs aux chantiers de Thiès confirment les pratiques de détournement des fonds publics et de patrimonialisation, d'instrumentalisation des institutions publiques pour régler des problèmes politiques.

rapport à l'État, l'équité territoriale dans les interventions publiques. De telles pratiques traduisent les difficultés d'appropriation de la culture de l'État à la fois dans ses normes de fonctionnement, sa logique d'intervention ou sa position équidistante par rapport aux différents types d'acteurs. En réalité, l'arrivée au pouvoir du régime libéral a permis plutôt de sanctionner un régime essoufflé et en décalage avec le vécu des populations que de mettre en œuvre un projet de société systématisé et partagé. C'est peut être cette absence de débat de fond préalable à la reconstruction de compromis sociétaux, à la base des errements constatés dans les interventions du régime libéral, qui permet de comprendre le décalage entre les ambitions affichées et la pratique réelle sur le terrain marquée par l'ambivalence, la logique de contournement voire de détournement.

## CONCLUSION

La politique de développement local constitue un des lieux de lecture des politiques publiques. Au Sénégal, c'est en matière de développement local que le régime libéral va réussir à engranger des résultats les plus probants à travers notamment la mise en place ou le

renforcement de dispositifs d'appui technique et financier à l'image du PNDL et des ARD ou encore le repositionnement stratégique des collectivités locales. Ces résultats ont été facilités par l'articulation entre décentralisation/ développement local qui constitue l'une des plus grandes innovations du régime libéral. Toutefois, ce sont les tares de ce régime en termes notamment d'instrumentalisation des institutions publiques qui ont altéré la portée de tels résultats. Malgré tout, l'arrimage décentralisation/ développement local offre un cadre propice à l'émergence d'innovations dans le champ du développement local si les considérations partisans arrivent à être maîtrisées. Les défis concernent, entre autres, la reconfiguration des rapports Etat/ CL et territoires, l'investissement de champs novateurs comme le développement économique local, le parachèvement du processus de décentralisation, l'intercommunalité, une plus grande ouverture de l'État aux innovations territoriales, la promotion d'un aménagement rationalisé du territoire, la territorialisation appropriée des politiques et stratégies sectorielles. Désormais, la nature des relations entre le niveau central et les territoires ou entre l'État et les collectivités

non plus locales mais territoriales restent un enjeu de taille qui appelle la reconfiguration de l'architecture institutionnelle. Certains de ces défis ont été déjà relevés dans le *Document de politique économique et sociale 2011-2015* (République du Sénégal, 2011) ainsi que dans les documents stratégiques en cours d'élaboration comme la *Stratégie nationale de développement territorial* ainsi que la *Lettre de politique sectorielle décentralisation-développement local-aménagement du territoire*.

C'est ce contexte de renouvellement des documents stratégiques qui semble offrir au tout nouveau régime de Macky Sall des opportunités en vue de corriger les tares du régime libéral et d'approfondir le processus décentralisation-développement territorial, désormais articulé à un troisième domaine, à savoir l'aménagement du territoire. Les premiers signes de ce tout nouveau régime autorisent les territoires à être plus ambitieux: la nouvelle dénomination du ministère (Ministère de la décentralisation, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire), le projet de réalisation de l'acte III de la décentralisation, la décentralisation des conseils de ministres (Saint-Louis, Ziguinchor, Kaolack...), le projet de communalisation universelle ou

encore le concept de « développement territorial » promu par le chef de l'État le 7 juin 2012 à Saint-Louis comme constituant une nouvelle option stratégique. Le nouveau régime arrivera-t-il à prendre ses distances avec les erreurs et tares du régime libéral dont il est issu pour accompagner et porter la dynamique de reconstruction des compromis sociétaux ou démontrera-t-il comme le régime précédent une vulnérabilité à la logique partisane, à l'instrumentalisation des institutions publiques, au souci de reproduction sociopolitique ou encore à la réaffirmation de la toute puissance de l'État? De la réponse à cette question, découleront certainement les traits caractéristiques de la nouvelle politique publique de développement local du Sénégal.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abdelmalki, L., et Cl. Courlet, (1996) *Les nouvelles logiques du développement. Globalisation versus localisation*, Paris, L'Harmattan. Logiques sociales, 415p.
- Agence régionale de développement de Saint-Louis (2011), *Plan Stratégique 2011-2015*, 45p.
- Benko, Georges, et Alain Lipietz (1992), «Les régions qui gagnent : districts et réseaux.» *Les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 424p.
- Cabinet ABC (2005), *Étude sur la mission d'appui technique des ARD auprès des collectivités locales*. Comité Interministériel de formulation et de préparation du PNDL, 110p.
- Cruise O'Brien, D., M-C. Diop et M. Diouf (2002), *La construction de l'État au Sénégal*, Paris, Karthala, 230 p.
- DCL (2003), *Plan stratégique de la direction des collectivités locales (DCL) 2002-2012*, 22p.
- Diop, A. (2012). *Contribution pour une politique d'aménagement et de développement des territoires du Sénégal*, GERAD, 95p.
- Diop, M-C., M. Diouf et A. Diaw (2000), «Le Baobab a été déraciné. L'alternance au Sénégal» ; *Politique Africaine* N°78, Juin 2000. p157-179.
- Diop, M-C. (éd) (2002), *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, 655 p.
- Diop, M-C. (éd). (2004), *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Paris, Karthala, 299 p.
- Favreau, Louis, et Lucie Fréchette. (2002). *Mondialisation, économie sociale, développement local et solidarité internationale*. PUQ, Collection Pratiques et politiques sociales et économiques, 251p.
- Favreau, L. (2003). *Développement des territoires: Nouvelle approche du développement régional?* CRDC/UQO, Série développement régional No1, 39p.
- Favreau, L. (2008). *L'Entreprise collective : les enjeux sociopolitiques et territoriaux de la coopération et de l'économie sociale*. PUQ, 332p.
- MDCL, (2007), *Rapport général des premières assises de la décentralisation au Sénégal. Dakar, les 27, 28 et 29 novembre 2007*, 47 p.
- MDCL, DCL, (2010), *Le Financement du développement local*, 16 p.
- Ministère de l'Intérieur, (2003), *Plan d'actions Décentralisation 2003-2005*, Dakar, 75p.
- Ndiaye, S., (2005), « Économie populaire et développement local en contexte de précarité. L'entrepreneuriat communautaire dans la ville de Saint-Louis (Sénégal)», Thèse de doctorat en sociologie, UQAM, 444 p.
- Ndiaye, S., (2007), « Innovations socio-territoriales et reconfiguration de l'architecture institutionnelle locale en contexte de précarité : l'expérience de l'entrepreneuriat communautaire sénégalais », *Revue Economie et Solidarités*, Vol. 37, No1, 2007, PUQ/Canada : 143-158.

- Ndiaye, S., (2011), « Itinéraire et innovations sociales en milieu associatif: l'expérience du Sénégal », *Revue Nouvelles pratiques sociales*, UQAM, Canada, Volume 23, N°1 : 192-205.
- Ndiaye, S., (2011), *Etude Capitalisation des expériences de développement économique local au Sénégal*. PRODEL/ GIZ/ ARD de Saint-Louis, 118 p.
- Niang, A., (2002), «L'implication associative au développement et ses enjeux sociaux : le cas de l'Association pour le Développement de Diamaguène (ADD)». In *Revue sénégalaise de sociologie* No 4-5 : 47-127.
- O'Deyé, Michelle, (1985), *Les associations en villes africaines. Dakar-Brazzaville*, Paris, L'Harmattan, 123p.
- Pecqueur, B. (2000). *Le développement local. Pour une économie des territoires*. 2<sup>e</sup> édition SYROS, 132 p.
- PNDL, (2006), *Document technique provisoire*, 106 p.
- PNDL, (2011), *Évaluation du Programme national de développement local. Rapport final*, 211p.
- PNUD, (2002), *Rapport mondial sur le développement humain au Sénégal*. Gouvernance et développement humain, Dakar, 264 p.
- République du Sénégal, (2011), *Document de Politique Economique et Sociale DPES 2011-2015, 2011. Un Sénégal sur la rampe de l'émergence dans un environnement harmonieux et solidaire*. 131 p.
- UAEL, (2005), *Étude sur la réforme de l'Agence Régionale de Développement (ARD)*, 21p.
- Wade, S., M. Soumaré et El H. Ly, (2002), *Organisations communautaires et associations de quartier en milieu urbain ouest africain*. Enda Tiers Monde, Etudes et recherches, N°220, Dakar, 120 p.