

## DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SÉNÉGAL. CHRONIQUE D'UN COUPLE HYPOTHÉTIQUE

[Alain Piveteau](#)

Armand Colin | « Revue Tiers Monde »

2005/1 n° 181 | pages 71 à 93

ISSN 1293-8882

ISBN 9782130550452

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<https://www.cairn.info/revue-tiers-monde-2005-1-page-71.htm>

---

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SÉNÉGAL. CHRONIQUE D'UN COUPLE HYPOTHÉTIQUE

par Alain PIVETEAU\*

*La décentralisation en Afrique de l'Ouest facilite-t-elle le développement local ? L'examen de la situation au Sénégal souligne les enjeux et les difficultés d'une maîtrise décentralisée des actions publiques et des programmes de développement. La décentralisation renforce le pouvoir des opérateurs de l'aide et de la logique-projet en fragmentant l'espace des interventions. La gouvernance locale qui en résulte, fondée sur des « régulations expertes » et multiples, peine à favoriser la mobilisation des acteurs locaux autour de la construction d'un territoire.*

À partir du cas sénégalais, le présent article se penche sur les interactions et synergies possibles entre deux dynamiques : la décentralisation et le développement local. L'une, avérée, au moins pour ce qui est des réformes institutionnelles mises en œuvre, modifie *a priori* le cadre et la nature de l'action publique. L'autre, recherchée, place le territoire<sup>1</sup> et les acteurs locaux au cœur de processus nouveaux de création et de répartition des richesses. Le postulat habituel que l'on propose d'interroger est celui d'une décentralisation favorable à un développement d'échelle locale.

La décentralisation correspond à un transfert de compétences du gouvernement central ou de ses agences à des gouvernements locaux.

\* Économiste, IRD.

1. Moins qu'un espace physique, le territoire est défini dans ce cas comme un processus de coordination par « création de groupe » (Leloup, 2003).

Mais elle recouvre des transformations plus complexes. Des collectivités territoriales, nouvellement créées ou dotées de compétences renforcées, prennent en charge la gestion de certains biens publics et la perception de recettes fiscales. La proximité géographique entre administrateurs et administrés, médiatisée par la tenue d'élections, doit contribuer à la transparence puis à la pertinence des choix de politiques publiques locales. Peu ou prou, les décentralisations visent à construire des niveaux d'actions publiques et politiques plus efficaces, plus démocratiques, à partir d'un changement d'échelle et de l'implication d'une pluralité d'acteurs publics, privés et associatifs. Ces principes généraux d'une nouvelle organisation de l'action publique reçoivent un écho très favorable de la part des acteurs extra-étatiques, associations, groupements, ONG et autres entreprises, etc., qui expriment ainsi leur adhésion à la critique de l'interventionnisme et de l'autoritarisme de l'État-développeur.

De forme plurielle et inscrite dans des histoires administratives différencierées, la décentralisation désigne l'échelon « local » comme lieu probable d'une participation élargie des populations, d'une mobilisation d'acteurs multiples et d'un renforcement des actions collectives, susceptibles de flexibilité, d'adaptation, de changement, autant de maîtres-mots contemporains de la performance économique. Dans la grammaire des organismes de développement, l'économie nationale peut même sembler disparaître derrière un ensemble d'espaces locaux ou de territoires – véritables substrats d'une coordination renforcée des acteurs – entraînés par des pôles urbains.

Au Sénégal, comme ailleurs dans les pays en développement, l'idée d'un développement « par le bas », « par et pour les populations » opposée à un développement « par le haut », du ressort de l'État, nourrit une conception du développement local ayant partie liée avec les mouvements de solidarité internationale extra-étatiques de type ONG. D'emblée, il convient de signaler que le concept de développement local retenu par la suite ne recouvre que partiellement ces opérations localistes aidées et les représentations qui les sous-tendent. Plus qu'à un ensemble composite de stratégies, le développement local renvoie ici à des dynamiques endogènes de développement économique observées sur des territoires (Pecqueur, 1993) ou dans des régions (Scott, 2001). Au-delà de l'accumulation de capital physique et humain qu'il implique, le développement local indique un changement significatif dans l'organisation de la production locale et une voie originale d'industrialisation en comparaison des modèles économiques traditionnels (McCormick, 2003 ; Leloup *et al.*, 2003). Le rôle de l'entreprise, en général, les effets positifs de l'agglomération de petites

entreprises et des interactions avec le territoire, en particulier, sont mis en avant. Sans entrer dans le débat interprétatif sur les facteurs et les formes du développement local (Benko et Liepietz, 2000), retenons à ce stade qu'il combine une mobilisation d'acteurs locaux ancrés dans une même réalité sociospatiale, une valorisation de ressources locales et une émergence productive.

La question initiale peut être précisée. Au Sénégal, la création d'espaces politico-administratifs décentralisés facilite-t-elle des changements productifs à l'échelle locale ? Suivant quels mécanismes ? Ce mouvement de redistribution des pouvoirs favorise-t-il la mobilisation des acteurs locaux et une valorisation originale des ressources locales ?

#### I. LA DÉCENTRALISATION AU SÉNÉGAL : UN PROCESSUS CONTRARIÉ, UNE ACTUALITÉ RETROUVÉE

Le processus de décentralisation très avancé au Sénégal se distingue de ce que l'on observe dans les autres pays de la région. Si ces réformes sont mises en exergue dans les dernières stratégies publiques promues par les bailleurs de fonds, elles s'inscrivent dans l'histoire longue de l'administration du territoire.

##### *Une histoire longue et erratique*

Les revendications de pouvoir local émergent des communautés urbaines sénégalaïses formées autour des comptoirs coloniaux. Elles aboutissent à la création des premières institutions communales en Afrique noire : Gorée (1872), Saint-Louis (1872), Rufisque (1880) et Dakar (1887) obtiennent le statut de communes de plein exercice. La « communalisation » constitue la première étape d'un processus dans lequel le Sénégal peine à s'engager pleinement.

Très tôt, des logiques d'accusation épingleant le manque de rigueur dans la gestion locale donnent à l'État central l'occasion de réinstaller sa tutelle (Diop et Diouf, 1993). Au moment de l'indépendance en 1960, *nolens volens*, le territoire sénégalaïs regroupe 34 communes de plein exercice élisant un conseil et disposant d'un maire. Pourtant, l'institution municipale va continuellement se voir contester la part d'autonomie que lui reconnaît en apparence la politique de décentralisation réaffirmée par les pouvoirs postcoloniaux.

### *Les hésitations de la dynamique décentralisatrice*

Constitutionnellement, le Sénégal est un État décentralisé et déconcentré avec aujourd’hui trois paliers de collectivités locales. Depuis l’accession à la souveraineté nationale, les hésitations de la dynamique décentralisatrice se lisent dans la succession des dispositifs législatifs.

Tout en reconnaissant l’existence de collectivités de base et en leur confiant une part de la gestion de l’espace national, le législateur peine à relâcher significativement le contrôle de l’État central sur les centres de la décision locale. La loi 64-02 du 19 janvier 1964 impose aux grandes communes la présence d’un administrateur ordonnateur nommé par le pouvoir central qui s’assure ainsi le contrôle du champ politique local. En 1972, la carte administrative prend forme (départements et arrondissements) et les communautés rurales sont érigées en collectivités locales par la loi 75-25 du 19 avril – étape dite de la « ruralisation ». Leur gestion est placée sous l’autorité du sous-préfet d’arrondissement, l’approbation des actes relevant du préfet (département) ou du gouverneur (région). Ce n’est qu’en 1990, avec la loi 90-35 du 8 octobre, que le président du conseil rural récupère la gestion des communautés rurales. Dans le même temps, un maire élu au suffrage universel vient en remplacement de l’administrateur nommé dans les grandes communes. En 1983, le Sénégal aura été divisé en dix régions administratives. Au cours de cette période, le contrôle *a priori* des décisions des collectivités locales par les administrateurs représentants de l’État réduit l’autonomie de ces entités décentralisées. Il ne sera levé qu’avec le renforcement de la politique de décentralisation en 1996. La réforme dite de « régionalisation » porte sur trois points essentiels : l’introduction du contrôle de légalité *a posteriori*, le transfert de compétences partagées aux collectivités locales et la création de collectivités locales à l’échelon régional (10 régions). La représentation locale obtient en 1999 la possibilité de participer à l’exercice de la souveraineté nationale avec la création d’une deuxième chambre au parlement. En 2004, l’autorité administrative (déconcentrée) assure la tutelle des 441 collectivités locales (décentralisées) : 11 régions, 110 communes (dont les villes) et 320 communautés rurales.

### *Le maintien d’un contrôle de la décentralisation par la classe politique nationale*

La première alternance démocratique survenue au début de l’année 2000 propulse à la tête du pays Abdoulaye Wade (PDS) – rival historique d’Abdou Diouf et du parti socialiste – et le Front de

l’alternance (FAL). Ce bouleversement provoque quelques soubresauts dans la mise en œuvre de la décentralisation. Le moule de la représentation politique concocté par le Parti socialiste ne convient plus au(x) nouveau(x) parti(s) au pouvoir, y compris au niveau local.

La suppression du Sénat, et donc de la seconde chambre, est décidée par référendum constitutionnel du 7 janvier 2001. L’Assemblée adopte le 12 août 2003 le projet de création d’un Conseil de la République. Il regroupe l’ancien Sénat et l’ex-Conseil économique et social. Selon l’opposition<sup>1</sup>, cette décision permet un reclassement de la clientèle politique déçue des arbitrages rendus lors des précédentes investitures. Au mois de mai 2000, le nouveau président de la République annonce son intention de revenir sur la « régionalisation » pour corriger une sous-administration locale chronique. Le processus législatif n’est pas conduit à terme mais fait régulièrement l’objet de débats dans la presse nationale. La suppression de la communauté urbaine de Dakar est, quant à elle, bien effective.

La compétition pour la maîtrise des budgets locaux, ressource électorale potentielle, s’opère ouvertement avec le report au 12 mai 2002 des élections locales prévues fin 2001. Les équipes municipales arrivant en fin de mandat sont remplacées par des délégations spéciales de fonctionnaires. Elles reçoivent la mission de prendre en charge la gestion courante des communes et d’effectuer un audit financier.

Ce train de mesures traduit concrètement les velléités de contrôle de l'espace politique local par le pouvoir central. Les activités de régulation<sup>2</sup> des collectivités territoriales continuent de dépendre des décisions et orientations prises au niveau supérieur. L'instrumentalisation de la décentralisation par la classe politique nationale entame la possibilité d'accroître l'imputabilité politique des décisions publiques à l'échelle locale.

Finalement, les réformes de mars et mai 2002 auront rassuré la communauté des bailleurs de fonds, attachée à la dynamique de décentralisation dans le pays. La création d'une onzième région, de nouvelles communes, et le redécoupage de quelques communautés rurales entérinent les choix opérés avec les lois de 1996.

1. Cf. les déclarations de l'opposition reprises dans la presse, Wal Fadjri, Dakar, 13 août 2003.

2. Cette expression désigne les activités de « coordination horizontale (coordonner les divers projets et les acteurs locaux) et verticale (vis-à-vis de l'État, des bailleurs et autres acteurs) » des collectivités territoriales que la décentralisation cherche à activer ; une amélioration de la gouvernance territoriale facteur de développement local (Leloup *et al.*, 2003).

### *Une inscription récente dans les stratégies de développement*

Jusque vers la fin des années 1970, les travaux sur le développement portent en premier lieu sur les politiques et les dynamiques structurelles de niveau national. L'État centralisé, appuyé par l'extérieur, incarne pour la transition le volontarisme et l'activisme nécessaires au « décollage » de toute une nation et à l'industrialisation de l'économie. La critique, théorique, politique mais également sociale du rôle de l'État dans les années 1980 sera à l'image des espoirs qu'il avait cristallisés : extrêmement forte.

L'échec de l'État-développeur relance le débat État-marché. Le cheminement des stratégies de développement, non linéaire et heurté, n'aboutit pas pour autant à la victoire définitive de la coordination marchande. Au cours des années 1990, l'aggravation des problèmes sociaux consécutifs aux programmes d'ajustement structurel, puis la faible émergence des marchés poussent au dépassement de l'opposition usuelle entre les deux principes de coordination. Au-delà de la recherche de leur combinaison optimale, les approches contemporaines reconnaissent le rôle potentiel d'autres formes de coordination que sont la *société civile* et les *organisations*. Ce faisant, elles habilitent une diversité d'arrangements institutionnels favorables au développement (Boyer, 2001). Ces changements conceptuels ouvrent un nouvel espace de justification à la décentralisation investi par les dernières stratégies de développement soutenues par la communauté des bailleurs de fonds.

### *De l'impasse économique des politiques volontaristes aux ajustements de l'économie*

En accédant à l'indépendance en 1960, l'État sénégalais s'engage dans une politique volontariste et fortement interventionniste. La « voie africaine du socialisme » vise en premier lieu le contrôle politique des paysans et la maîtrise du surplus créé par l'arachide. Le développement industriel n'est pas en reste de l'interventionnisme étatique (Diagne et Daffé, 2002). Les industriels du secteur privé, en grande majorité étrangers, sont peu enclins à se reconvertis dans une activité d'exportation. Ils soutiennent le principe d'un marché national protégé (Durufle, 1994). Pendant deux décennies, la politique industrielle oriente la production vers la substitution aux importations. Le choix des secteurs bénéficiaires – la chimie, la mécanique et la métal-

lurgie, le textile et l'alimentaire – confirme l'orientation des politiques industrielles coloniales (Broutin, 2001).

Dès le début de la décennie 1980, la situation macro-économique cumule quatre handicaps majeurs : une stagnation de la production intérieure, un important déficit de la balance des paiements et des finances publiques, une détérioration des avoirs extérieurs et un endettement massif (PNUD, 2001). Le rétablissement des équilibres macro-économiques et financiers, la maîtrise de l'inflation et le retour à une croissance élevée et stable guident les diverses mesures d'ajustement au cours de quatre phases.

La phase dite de *stabilisation* (1979-1984) incite à une réorientation de la production vers les exportations et engage la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie. La liquidation de l'Office national de coopération et d'assistance au développement (ONCAD) qui emploie 5 000 personnes représente le fait le plus marquant de cette période. Si le taux de croissance du PIB réel redevient positif au cours d'un second Plan, il reste inférieur à la croissance démographique. Le *programme d'ajustement à moyen et long terme* (1985-1992) vient renforcer les précédentes orientations. La Nouvelle politique agricole (NPA) organise le désengagement de l'État de l'activité agricole et aligne les prix des productions sur les prix de marché. La sortie brutale du système d'encadrement et la confrontation du monde paysan aux règles du marché entraînent une baisse de la productivité et des revenus agricoles (PNUD, 2001). En 1986, la Nouvelle politique industrielle (NPI) vise à favoriser les gains à l'exportation et à restaurer la compétitivité de l'économie.

L'échec reconnu de l'abaissement de la protection tarifaire, seule mesure effectivement adoptée, souligne la fragilité du tissu industriel sénégalais. Le resserrement des contraintes économiques externes<sup>1</sup> contribue également à la fermeture de nombreuses entreprises et à la diminution de l'emploi industriel (Duruflé, 1994) sans amélioration significative des valeurs exportées. Des pans entiers du tissu productif sont démantelés, ce qui provoque l'hostilité et l'opposition des industriels aux mesures de libéralisation. La croissance du secteur secondaire passe néanmoins de 4,9 % dans les années 1960-1970 à 6,3 % dans les années 1994-1999. Mais elle repose sur un nombre réduit d'unités industrielles et sur une diminution drastique des effectifs employés dans le secteur moderne. La faiblesse du taux de salariat dans l'économie – que l'on peut grossièrement estimer à 4,3 % – couplée à la précarisation des contrats de travail a pour effet de

1. En particulier, l'appréciation du franc CFA par rapport au dollar au démarrage de la NPI.

déplacer l'emploi vers l'agriculture familiale et vers le secteur dit « informel ».

Aux difficultés macro-économiques des années 1980 s'ajoute donc l'échec des programmes sectoriels dans un contexte politique et social extrêmement tendu. Un *Plan d'urgence* est adopté par le gouvernement en août 1993 à la suite de la nette dégradation de la situation budgétaire, due, notamment, à la tenue des élections législatives et présidentielles. Les bailleurs de fonds suspendent leur aide budgétaire. La réduction drastique des dépenses publiques touche de nouveau les salaires et s'étend aux principes de tarification des services de base. Elle accentue la crise sociale. L'ajustement monétaire intervient dans le contexte suivant : d'un côté, la forte pression de la Banque mondiale et du FMI ; de l'autre, l'engagement des autorités sénégalaises à ne pas s'écartier du programme entamé à la fin des années 1970.

La dévaluation en janvier 1994 ouvre la voie à l'*ajustement global* (1994-2000). Des mesures correctrices sont adossées à la poursuite des précédents objectifs avec la mise en œuvre de programmes relatifs à la Dimension sociale de l'ajustement (DSA). L'échec social et économique des précédentes phases puis les mesures d'accompagnement de la dévaluation aboutissent à une inflexion des priorités et des conceptions des bailleurs de fonds en faveur de la future stratégie de lutte contre la pauvreté (Diop, 2001) et, peut-on ajouter, amorce le renouvellement des réflexions sur le rôle de l'État. Les réformes structurelles se poursuivent en conjuguant l'ouverture sur l'extérieur, l'assouplissement de la législation du travail, le désengagement de l'État de l'économie et la promotion du secteur privé.

### *De l'impasse sociale des ajustements aux stratégies publiques : vers une habilitation nouvelle de la décentralisation et des acteurs locaux*

À ce stade, il est important de constater que la critique externe du dirigisme économique de l'État sénégalais coïncide en interne, au plan social et politique, avec une « extension du sens de l'État au sein de l'électorat sénégalais » exprimée au moment des élections controversées de 1988 et répétée lors de la défaite de Diouf le 21 mars 2000 (O'Brien, 2002). Les espoirs de changement qui pèsent sur le gouvernement de l'alternance sont à la hauteur des défis auxquels le Sénégal doit faire face. L'entrée récente du pays dans le « club » des PMA (pays les moins avancés) souligne l'acuité de la question sociale.

En dépit d'une croissance postdévaluation stabilisée autour de 5 % - 6 % par an, le Sénégal se situe en 2001 au 145<sup>e</sup> rang des 162 pays classés selon l'indicateur de développement humain. Les études sur la pauvreté, récentes et peu nombreuses, font état d'une situation extrêmement préoccupante. L'enquête sur les priorités (ESP) de 1991 estimait à 33 % la proportion de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté, fixé par individu à 110,8 F CFA par jour (équivalent énergétique de 2 400 calories). En 1994, la première enquête budget-consommation (ESAM-I) montre que 57,9 % des ménages se situent en dessous du seuil de pauvreté, soit 65 % de la population. Sur la base d'extrapolations (ESAM-II), l'incidence de la pauvreté des ménages enregistrerait ensuite un léger recul pour s'établir à environ 53,9 %, l'accroissement du revenu par tête sur la période restant insuffisant pour faire reculer la pauvreté de façon significative.

La réduction du poids de l'État dans l'économie sénégalaise affecte en premier lieu les secteurs de la santé et de l'éducation. Le financement collectif des services sociaux de base devient problématique. La dette publique, composée à 80 % de la dette publique externe, représente 75 % du PIB. Les remboursements accaparent 22 % des recettes d'exportation (MINEFI-DREE/TRESOR, 2004). Malgré le regain de compétitivité consécutif à la dévaluation et une politique de soutien aux exportations, celles-ci stagnent autour de 21 % du PIB et continuent de reposer sur la vente de quelques produits à faible valeur ajoutée : produits halieutiques (un tiers des exportations de marchandises), engrais, acide sulfurique, produits arachidiens, phosphate et tourisme. En 2002, les besoins de financement de l'économie sont couverts à hauteur d'un tiers par l'aide aux projets accordée par les donateurs multilatéraux et bilatéraux ; les prêts concessionnels de long terme couvrant le reste des besoins (OCDE, 2002). Même si les crédits du secteur privé et les investissements directs étrangers sont en légère augmentation, leur contribution reste marginale.

D'autre part, plusieurs travaux constatent que « les effets de la crise affaiblissent les solidarités traditionnelles qui fonctionnaient comme des filets de sécurité sociale » : dans les ménages, les arbitrages se font en défaveur des dépenses de santé et d'éducation (Diop, 2001), l'extension de l'informel pouvant, à ce titre, être mis en rapport avec l'accroissement du coût d'opportunité de la scolarisation d'un enfant en âge de travailler. Face à cette situation, l'interpellation de nouveaux acteurs s'amplifie en même temps que s'opère un déplacement des attentes vers le potentiel des contextes locaux. On cite très souvent le mouvement associatif et les ONG : « Dans un pays ayant vécu l'omniprésence et l'interventionnisme de l'État central, la fascination

grandit pour la “société civile”, les “dynamiques locales”, les “acteurs locaux”, les “organisations de base”, les “initiatives de base” et les “initiatives populaires”. »<sup>1</sup>

L’État se retrouve donc dans une situation paradoxale, propice à une logique de délestage vers les acteurs locaux (Hugon, 2003). D’un côté, il est dans l’incapacité d’assurer une partie importante des fonctions qui lui sont habituellement dévolues (services publics, politiques sociales) et son rôle dans la brève histoire du développement se voit critiqué. D’un autre côté, la pression des besoins sociaux n’a jamais été aussi forte. Ce double constat forme l’arrière-plan des nouvelles stratégies de développement auxquelles s’adosse le processus de décentralisation : la stratégie de lutte contre la pauvreté, restituée par le *Document de stratégie de réduction de la pauvreté*<sup>2</sup> (DSRP) et le *Programme national de bonne gouvernance* (PNBG, 2002-2006). Elles font l’objet d’accords internationaux, produits de la mondialisation des politiques de développement, et prolongent les orientations lancées depuis le milieu des années 1990 par les partenaires extérieurs. De façon plus autonome, sans pour autant que les objectifs diffèrent radicalement des deux précédents documents, le *Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique* (NEPAD)<sup>3</sup> et le *X<sup>e</sup> Plan d’orientation économique et sociale* (2002-2006) encadrent également les stratégies publiques au Sénégal.

## II. TROIS LIMITATIONS AU RENFORCEMENT DU DÉVELOPPEMENT LOCAL PAR LA DÉCENTRALISATION

Les collectivités locales et l’ensemble des acteurs locaux, coordonnés dans de nouveaux dispositifs d’actions décentralisées, ont-ils la capacité de modifier ou d’infléchir les ressorts de la création et de la distribution des richesses à partir d’une intégration plus forte du facteur « local » ?

1. Extrait du suivi du sommet de Copenhague : rapport sur le Sénégal, Dakar, juin 2000, repris dans M.-C. Diop (2001).

2. Dans le document stratégique de lutte contre la pauvreté, « la rationalisation et l’approfondissement de la décentralisation et du développement local » entrent dans la matrice des mesures de renforcement des capacités et de promotion des services sociaux de base (DSRP, 2002).

3. Le Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique (NEPAD) adopté par le sommet de l’OUA en juillet 2001 se réfère à la Déclaration du millénaire et à l’objectif de lutte contre la pauvreté.

De nature résolument endogène, le développement local ne s'affranchit pas totalement du rôle des pouvoirs publics, et surtout des pouvoirs publics locaux. La fourniture de services efficaces, la coordination d'initiatives et de programmes d'appui variés, l'incitation financière et, plus largement, l'accompagnement et la facilitation des dynamiques productives localisées relèvent, selon Nadvi et Schmitz (1996), d'une combinaison judicieuse d'actions publiques et privées. L'environnement institutionnel et le cadre administratif dans lesquels s'opère cette combinaison constituent dès lors un enjeu des débats sur les ressorts de la performance productive locale qui interpelle les politiques de décentralisation à l'œuvre au Sénégal. Si la construction d'un territoire par les acteurs locaux, au fondement des dynamiques de développement local, ne se confond pas avec la création d'un espace politico-administratif à l'échelle locale, les collectivités territoriales sont cependant amenées à jouer un rôle particulier dans la *gouvernance territoriale*. Définie comme mode de coordination entre acteurs locaux, puis entre groupes d'acteurs locaux et niveaux plus globaux, elle conduit à la valorisation de ressources spécifiques et à la création d'un avantage comparatif territorial (Leloup, 2003).

### *1. Les capacités locales face aux concentrations héritées*

Près d'un quart des 9,5 millions d'habitants estimés au Sénégal en 2000 vit à Dakar, soit un peu plus de la moitié des 47,5 % de la population urbaine du pays (et Adjamaïgbo Antoine, 2002). Force est de constater que le processus de décentralisation au Sénégal coexiste avec une formidable concentration de populations, d'activités, de capitaux, d'organisations, d'institutions, d'infrastructures et de pouvoirs sur la presqu'île du Cap-Vert. Celle-ci suffit à faire douter de l'existence d'un lien mécanique entre la décentralisation et le développement local, à moins que l'absence de cause à effet ne reflète un manque d'effectivité de la décentralisation.

#### *L'extrême concentration de l'économie sénégalaise : un défi pour les politiques publiques*

Les taux de croissance industrielle de ces dernières années ne peuvent masquer le déclin auquel est confronté le Sénégal sur la longue période. En 1993, l'indice d'ensemble de la production industrielle, base mobile 100 en 1976, était de 94,7. En 1999, il était remonté à 107,7 (MEF-DPS, 2000). D'une façon générale, les programmes de pri-

vatisation et les ajustements structurels dont il a été question avaient – et ont toujours – pour objectif de briser les monopoles publics dans la production de biens et de services marchands et, en contrepartie, de promouvoir l'instauration de marchés concurrentiels. Certes, en termes de contribution à la valeur ajoutée, l'économie sénégalaise est dominée par le secteur privé. Il représente quasiment 100 % de la production agricole, 80 % de l'industrie et plus de 70 % des services (PNUD, 2001). En revanche, la structure oligopolistique du secteur moderne demeure et l'informalisation de l'économie s'est accentuée. La Direction de la prévision et de la statistique estime à 50 ou 60 % la part du PIB provenant d'activités informelles ; 90 % de la main-d'œuvre évoluerait dans ce secteur qui contribue pour un cinquième des investissements. Il s'agit d'activités relevant du secondaire et du tertiaire telles que le petit commerce, le transport, la transformation de produits alimentaires, la confection, les activités de réparation, la restauration, etc. Quant au secteur privé moderne, 37 entreprises fournissent plus de 75 % du chiffre d'affaires réalisé et 70 % de l'emploi.

Les programmes d'appui aux petites entreprises représentent dorénavant un des axes importants du renforcement du secteur privé. Ils se déplient *via* une double stratégie de coordination des activités de services et d'appui-conseil aux entreprises, puis d'amélioration de l'accès au financement par les institutions mutualistes, d'épargne et de crédit en plein essor dans le pays (DSRP, 2002). Au regard des traits structuraux de l'organisation productive au Sénégal, on peut s'interroger sur la capacité de tels dispositifs à provoquer une croissance de la productivité à partir de tissus productifs locaux encore largement dominés par les activités informelles et artisanales. Leur inscription dans les mesures de lutte contre la pauvreté les place sans doute en dehors d'un tel objectif productif<sup>1</sup>.

La fabuleuse visibilité de l'agglomération dakaroise, dont il vient d'être question plus haut, ne doit pas masquer la croissance rapide de villes secondaires comme Mbour sur la Petite côte, Touba dans le bassin arachidier ou Richard Toll dans la vallée du fleuve Sénégal. La dynamique d'urbanisation, largement avancée dans le pays, se nourrit tout autant du développement de centres urbains secondaires que de l'attractivité de la capitale<sup>2</sup>. Plus qu'ailleurs, le développement local au Sénégal porte deux défis majeurs des politiques publiques : le rééquilibrage des dynamiques urbaines et de la croissance économique. Mais à ce stade de la réflexion, il paraît difficile de procéder à ce rééquilibrage

1. La création de l'Agence pour le développement et l'encadrement des petites et moyennes entreprises (ADPME) en 2001 fait partie des initiatives versées au crédit de la lutte contre la pauvreté.

2. Pour une analyse fouillée de la dynamique d'urbanisation à Touba, voir Cheikh Gueye (2002).

depuis des échelons décentralisés et de se passer d'une volonté et d'une impulsion centrales fortes. Mener par le bas un tel programme, en instituant des pouvoirs locaux autonomes, y compris au plan financier, pourrait au contraire cantonner le développement sur le sentier où la forte concentration géographique et structurelle de l'économie l'engage.

### *Limites ou réalisme du dispositif institutionnel décentralisé ?*

La faiblesse et le caractère inachevé de la décentralisation font l'objet de nombreux commentaires de la part des institutions internationales et, plus récemment, du pouvoir en place à l'occasion de la définition d'un nouveau programme national de bonne gouvernance. Malgré les changements majeurs introduits par la réforme de 1996, les leviers pour une action publique décentralisée demeurent contenus.

La région est le cadre de la programmation et de la coordination avec l'État. Elle est appuyée dans cette fonction par une Agence régionale de développement (ARD)<sup>1</sup>. L'identification des besoins locaux passe par la préparation de différents plans : les plans d'investissement communaux (PIC) pour les communes ; les plans locaux de développement (PLD) pour les communautés rurales ; les plans régionaux de développement intégré (PRDI) pour les régions qui entrent en résonance avec ce qui subsiste de la planification nationale. L'amélioration de la performance, attendue par plus de souplesse et de réactivité dans la production et la distribution de services, peut-elle pleinement s'exprimer dans le cadre planificateur prolongé localement par les lois de décentralisation ? Il est pour le moins inattendu de le retrouver à l'échelon local, quand l'État central est tenu de son côté de s'en écarter.

La responsabilité des compétences transférées aux institutions locales est partagée avec l'État contrairement à la technique du transfert par « blocs de compétences ». Neuf domaines de compétence sur les dix-huit identifiés sont transférés. Ils concernent la gestion des territoires (urbanisme, aménagement du territoire, environnement, domaines, planification) et l'action sociale (santé, éducation, culture, jeunesse, etc.). Sans entrer dans le détail complexe de cette répartition, les institutions étatiques et para-étatiques gardent une part importante de la responsabilité de la fourniture d'infrastructures et de services bien que les prérogatives des communes se soient particulièrement accrues.

1. Leur rôle d'interface avec les collectivités se décline en trois missions : d'assistance aux communautés rurales, communes et régions, de maîtrise d'ouvrage des opérations réalisées par ces collectivités et de prestataires d'études pour ces mêmes entités.

Si le contrôle de légalité représente la règle, des exceptions demeurent (J. Steffensen et S. Trollegaard, 1999). Le maintien d'un contrôle *a priori* dans certains domaines comme, par exemple, pour le budget, la planification, les conventions financières internationales ou l'urbanisme, restreint potentiellement l'autonomie des collectivités locales. Dans la pratique, les contrôles restent rares, le nombre d'actes effectivement transmis aux représentants de l'État étant faible.

Le pouvoir de décision en matière d'investissement dépend en dernier ressort des capacités financières des collectivités locales. Leurs ressources se composent d'une fiscalité propre, d'un fonds d'équipement des collectivités locales – sous forme de fonds de concours – et d'un fonds de dotations transféré par l'État, qui le prélève sur la TVA. Le fonds de dotations doit fournir aux collectivités, sans réelle matière fiscale, des moyens de fonctionner. La loi prévoit que les services déconcentrés de l'Etat au niveau régional viennent en appui aux collectivités locales en cas de besoin. Dans la pratique, l'État et ses services déconcentrés ne paraissent pas avoir suivi le mouvement de décentralisation. Sans véritables moyens supplémentaires accordés aux agents de ces services et sans une redistribution spatiale des effectifs, l'émulation recherchée entre entités déconcentrées et décentralisées ne s'est pas produite. La grande discrétion de cette forme de présence étatique au niveau local doit être mise en perspective avec l'inégalité territoriale structurelle qui caractérise le Sénégal. De plus, les transferts financiers de l'État n'ont pas compensé le transfert de compétences inscrit dans la loi de 1996 confinant, de ce point de vue, la décentralisation à une forme masquée de l'ajustement.

### *L'incapacité financière des collectivités locales*

La fiscalité locale est administrée par les services de l'État au profit des collectivités locales. Dans ce domaine, le manque d'autonomie des collectivités représente une limite objective de la décentralisation. Faut-il ou non procéder à une véritable décentralisation de la chaîne fiscale ?

Les ressources fiscales et parafiscales comprennent les impôts locaux, différentes taxes et les transferts de l'État. Les ressources provenant de la coopération décentralisée et des autres acteurs de la coopération ne sont pas inscrites dans le budget. La fixation de l'assiette est opérée par les services des impôts à l'échelle régionale suivant des règles déterminées au niveau central, tandis que le recouvrement est placé à l'échelle départementale sous la responsabilité des comptables du Trésor.

Les informations, rares et peu accessibles, confirment l'extrême faiblesse des ressources locales, en termes absolus aussi bien que relatifs<sup>1</sup>. En 1996, elles représentaient 0,8 % du PIB, soit 9,4 % des recettes de l'État. Quatre ans plus tard, ce rapport avait diminué. Quant à la capacité d'investissement des collectivités, stable depuis 1996, elle tourne annuellement autour de 4 milliards de francs CFA, dotations et fonds de concours compris. Le recouvrement de la taxe rurale, quasi inexistant dans de nombreuses communautés rurales, ne permet pas aux élus locaux de couvrir les dépenses obligatoires ni de financer les investissements communautaires nécessaires à l'amélioration de l'offre de services aux populations rurales. Les investissements publics locaux, au moins les plus coûteux, sont le fait d'agences techniques d'exécution et de programmes de lutte contre la pauvreté subventionnés par les bailleurs de fonds qui viennent en appui au processus de décentralisation. Le recours des collectivités locales à l'emprunt n'est pas à l'ordre du jour. Face à l'urgence des besoins sociaux et compte tenu de l'emphase des discours quant au rôle d'une décentralisation achevée sur le développement local, une telle orthodoxie budgétaire surprend. Sachant que l'emprunt représente finalement un pari sur la croissance à venir, on peut se risquer à interpréter cette contradiction comme le signe d'un renoncement et, pour le moins, s'en étonner.

Si des changements institutionnels et organisationnels sont envisageables pour améliorer le recouvrement des impôts locaux, deux difficultés majeures subsistent. L'exiguïté d'un secteur moderne géographiquement concentré, puis l'importance des activités informelles trouvant dans l'évasion fiscale un des moyens d'une survie à court terme réduisent considérablement la matière fiscale imposable localement. S'y ajoutent les priorités des populations peu enclines à jouer l'interface publique pour satisfaire des besoins collectifs. Plusieurs facteurs expliquent ce défaut de réflexe fiscal : la précarité des situations, en premier lieu, orientant les dépenses vers une satisfaction plus immédiate ; la pauvreté des services offerts jusqu'à présent par les pouvoirs publics, le manque de lisibilité des choix publics, la persistance de pratiques clientélistes et de la corruption aux niveaux locaux<sup>2</sup> ; la faiblesse des moyens de coercition des autorités en charge du recouvrement ; les représentations de l'impôt engrainées dans la violence des pratiques coloniales de prélèvement ; le recours à des stratégies de sécurisation fondées sur des réseaux sociaux.

1. Les données sont fournies par l'UEMOA et ne prennent en compte que les communes.

2. Giorgio Blundo (2001).

La capacité d'action sur l'économie locale reconnue aux communes et aux communautés rurales par la loi se mue, faute de moyens suffisants et autonomes, en capacité d'identification des besoins et de programmation du développement local. Ce glissement accentue l'arrivée d'une foule d'acteurs hétérogènes sur le « marché » des projets locaux.

## *2. Une tendance à la centralisation des stratégies publiques aidées*

Le lecteur aura noté, dans les pages qui précèdent, le parallèle récurrent entre les politiques publiques et les programmes d'aide des institutions internationales. Un des traits caractéristiques du Sénégal tient en effet au rôle majeur de l'aide. Cette spécificité et les changements qui se profilent au début des années 2000 contribuent aux rapports ambigus de la décentralisation avec le développement local. En 2001-2002, selon l'OCDE et la Banque mondiale, la France, l'IDA<sup>1</sup> et la Communauté européenne étaient les trois premiers contributeurs de l'aide. Ils fournissaient 68 % du volume de l'aide publique au développement, soit en moyenne annuelle 319 millions de US\$ sur 474. Ces trois bailleurs inscrivent la décentralisation dans leur stratégie d'appui.

L'investissement public, nettement supérieur à l'investissement privé, dépend fortement de l'aide. La Banque mondiale évalue la contribution des financements étrangers à 75 % du montant des investissements publics dans les années qui ont suivi la dévaluation et à 54 % au cours de la dernière période (Banque mondiale, 2003). Compte tenu de la situation financière et institutionnelle des collectivités locales, compte tenu aussi des contraintes multiples qui pèsent sur la fiscalité locale, on voit difficilement l'échelle locale être en capacité de lever cet état de dépendance. En revanche, on devine le rôle de programmation des objectifs et de coordination des projets que les pouvoirs locaux sont amenés à jouer. Dans l'immédiat, leur capacité à orienter et à dynamiser le développement local dépend des rapports de pouvoir qui s'établissent avec les opérateurs locaux de l'aide.

### *L'échec de l'aide propulse la coordination vers le haut*

Le bilan économique et social, résumé dans le point précédent, rend un premier témoignage de l'échec de l'aide, sans pour autant en attribuer la paternité aux seuls bailleurs de fonds. La baisse régulière des montants traduit, elle aussi, la lassitude des acteurs traditionnels

1. L'Association internationale de développement de la Banque mondiale.

de l'aide. Enfin, le basculement des priorités de l'aide vers la lutte contre la pauvreté souligne le fait que les précédents objectifs n'ont pas été atteints.

À ce titre, les conclusions du rapport d'évaluation de la communauté européenne sont éloquentes : « Au Sénégal : une stabilité politique exceptionnelle + des aides financières particulièrement importantes + l'existence de compétences locales ont abouti à l'absence de développement. Les résultats économiques et sociaux des investissements importants réalisés par les bailleurs de fonds ont été faibles, ce qui semble montrer la faible capacité d'absorption des institutions sénégalaises » (Migliorisi et Montes, 1999).

Or les faiblesses institutionnelles, stigmatisées dans les dernières conceptions des « développeurs », proviennent en partie des contraintes organisationnelles de l'insertion de l'aide étrangère. Paradoxalement, l'approche gestionnaire de la « bonne gouvernance » conduit à une « prolifération institutionnelle » plutôt qu'à un « développement institutionnel ». Trop souvent, des structures hors administration sont créées pour pallier le risque réel d'une gestion déficiente des budgets de l'aide (*op. cit.*). Les stratégies de visibilité des organismes d'aide et les rapports concurrentiels qui prévalent entre eux participent à ce cercle vicieux.

Comme réponse aux problèmes épineux de la coordination et de la complémentarité des aides au Sénégal, la Banque mondiale a soutenu des changements dans le système de planification.

Approche traditionnelle	Approche-programme
1 / Formalisation du plan d'investissement triennal	1 / Diagnostic sectoriel en liaison avec bailleur de fonds « leader » (qui coordonne d'autres BdF)
2 / Sélection de projets conformes au plan	2 / Document de politique sectorielle
3 / Recherche du financement et accords avec les BdF, projet par projet	3 / Exécution de la politique avec l'appui des BdF

Source : S. Migliorisi et C. Montes, 1999.

L'approche-programme consiste à construire plus en amont la coordination entre bailleurs de fonds et gouvernement en présentant aux plans sectoriels « un front uni d'opinion ». Au-delà du cas sénégalais, la « Déclaration de Rome » codifie et étend ce principe. L'harmonisation d'une aide alignée sur les stratégies nationales est consi-

dérée comme le facteur essentiel de l'appropriation et de l'efficacité des appuis extérieurs (AFD, 2003). On peut penser que le sens de l'alignement dépend en fait du degré d'ouverture du concept de « bonne gouvernance » et des rapports de pouvoir qui ne manquent pas d'orienter l'accord entre donateurs et partenaires dans les processus d'aide.

### *La réhabilitation de l'État central comme lieu de production de stratégies publiques aidées*

Du niveau opérationnel des projets qui démultiplie les structures et rend impossible la coordination, on passe donc au niveau sectoriel, puis graduellement à un niveau plus englobant : celui des stratégies publiques. La remontée de la coordination vers l'amont de la décision contribue à une forme particulière de réhabilitation du niveau étatique qui se combine à une implication croissante des bailleurs de fonds dans la définition des politiques publiques. Dans la présentation du Programme national de bonne gouvernance, lancé officiellement le 30 avril 2004, cette réhabilitation se trouve clairement énoncée : « L'amélioration de la réflexion stratégique vise à redonner à la planification ses fonctions d'éclairage de l'avenir, de choix de société, de mécanismes de mise en cohérence des politiques macro-économiques et sectorielles tout en tenant compte des contraintes du court et du moyen terme. » Quant à la décentralisation, elle est placée au cœur de la réforme de l'État, avec l'amélioration de la *Gouvernance locale* comme facteur d'une meilleure implication des populations, des ONG et autres organisations de base dans la gestion des affaires locales.

Les décentralisations peuvent-elles accentuer, comme le suggèrent leurs ardents défenseurs, la segmentation des politiques et favoriser ainsi la visibilité et le contrôle des décisions publiques (Meny et Thoenig, 1989) ? On a vu dans les points précédents que l'instauration de véritables *politiques locales* se heurte à des contraintes structurelles. Rappelons qu'une politique publique comprend quatre dimensions : une décision politique, un programme d'action, des méthodes et des moyens appropriés, une mobilisation d'acteurs et d'institutions pour l'obtention d'objectifs plus ou moins définis (*ibid.*). Elle ne se résume pas à l'exécution passive de décisions prises ailleurs. La mise sous tutelle des programmes sociaux et la standardisation des politiques économiques (libérales) nationales – ajustements et lutte contre la pauvreté – réduisent la décision politique à une décision experte, consensuelle et appropriée. D'ailleurs, le vocabulaire mobilisé gomme la nature conflictuelle de la décision politique : il est question de

synergie, d'harmonisation et de participation. Quant aux trois autres dimensions, un programme, des méthodes et des moyens, elles font appel, sur le plan local, à l'ingénierie du « projet aidé » dont on connaît les limites en termes d'apprentissage et d'intégration.

On peut douter dans ces conditions de la possibilité de construire une meilleure articulation entre la politique publique locale et le développement local à partir des collectivités locales. D'ailleurs, pour résoudre les problèmes de coordination des acteurs, les cadres locaux de concertation se multiplient, en participant, à leur tour, à la prolifération institutionnelle.

### *3. La démultiplication des carences du développement aidé*

Au défaut de décentralisation comme principale explication de la faiblesse des dynamiques économiques locales, on glisse progressivement vers l'argumentation inverse. Des observations et enquêtes menées dans la commune de Saint-Louis autorisent quelques remarques qui vont dans ce sens. Elles se résument simplement : compétition entre opérateurs associatifs et publics pour la maîtrise des ressources exogènes (projets et aide) ; conflits de légitimité entre les organismes impliqués<sup>1</sup> ; discontinuité dans la capitalisation et le stockage de l'information, notamment sur l'économie locale ; coûts probablement élevés des dispositifs contractuels en renouvellement constant (coûts de transaction).

Les administrations et services publics localement présents fonctionnent entre eux suivant un mode concurrentiel. La communication entre ces services et, plus encore, la circulation horizontale d'informations sont des faits rares. Les bases de données locales, complément nécessaire à l'activité de programmation, de suivi et d'évaluation n'existent pas, tout en faisant l'objet de projets, notamment au sein de l'ARD. L'information locale continue d'être éparpillée dans différents services. Quelle que soit sa valeur utile, elle représente pour celui qui la détient une ressource d'autant plus négociable qu'elle circule peu et continue d'être convoitée par de nombreux organismes d'action, d'étude ou de recherche.

L'action de développement local met presque systématiquement en jeu l'appui et le financement d'un projet extérieur (organisation internationale, coopération décentralisée ou ONG). L'hypothèse d'une

1. La création de l'ARD a suscité des craintes au sein de structures de la coopération décentralisée, anciennes à Saint-Louis et qui, de fait, ont vu progressivement leurs prérogatives réduites. Des conflits de positionnement ont, pendant un temps, freiné les opérations en cours.

logique d'offre orientant les choix de la politique publique locale peut être maintenue. Dit autrement, la décentralisation met en relation des porteurs de projets hétérogènes. Elle accentue la compétition entre acteurs économiques, entre organisations représentatives mais aussi entre services et organismes publics. La capacité financière des projets et des programmes peut sembler sans commune mesure avec celle des institutions publiques locales. Elle pousse au cloisonnement entre les organismes en charge du développement local, favorise les situations d'asymétrie et les comportements opportunistes.

Tout cela n'est pas nouveau, mais les lois de décentralisation pourraient bien renforcer le pouvoir des différents opérateurs extérieurs en leur donnant la possibilité de traiter directement avec un des trois niveaux de collectivités territoriales. Plutôt que de favoriser la construction d'une territorialité, la décentralisation produirait à l'échelle locale davantage de discontinuité en laissant les mains libres aux très nombreux projets... davantage d'« exterritorialité » que de « proximité ».

La mise en place d'une action locale déborde parfois les « frontières » floues de la décentralisation, provoquant des situations conflictuelles coûteuses en temps et en négociations et provoquant parfois l'échec des actions de développement. À Saint-Louis, certains acteurs publics réfléchissent à la nécessité de développer des mécanismes d'intercommunalité. L'ARD, bras technique des collectivités, parvient graduellement à s'imposer comme lieu de coordination de différentes structures d'interventions (coopérations décentralisées et ONG) et d'interface avec certaines collectivités locales de la région. Mais les interventions extérieures continuent de former l'essentiel de l'action publique locale et la gouvernance locale de fonder sa légitimité sur une « régulation par l'expertise »<sup>1</sup>.

## CONCLUSION

Les commentaires qui précèdent vont dans le sens d'une certaine incompatibilité entre la décentralisation et le renforcement des synergies et coopérations entre acteurs locaux. Une décentralisation achevée, transférant de nouvelles compétences à des collectivités territoriales encore fragiles, peu expérimentées et aux ressources propres

1. Selon la distinction entre gouvernance et gouvernement proposée par R. Boyer et M. Debove (2001).

limitées, renforcerait mécaniquement le pouvoir d'opérateurs externes – divers, aux objectifs parfois contradictoires et producteurs de discontinuités – en affaiblissant du même coup la maîtrise locale, la cohérence et l'efficacité des politiques publiques (notamment en termes d'investissements).

La formation des politiques publiques au Sénégal dépend des conditions de distribution et d'insertion de l'aide extérieure qui, ainsi, orientent le processus de décentralisation. Si, aujourd'hui, l'échelon local se voit plébiscité comme niveau pertinent d'exécution des programmes et de mobilisation des acteurs autour d'objectifs nationaux consensuels, les logiques sectorielles et le renforcement de la coordination centrale sont privilégiés. La technicisation des processus de décision qui accompagne ces nouveaux cadres de coordination s'exprime au détriment d'une construction plus politique des choix publics, dépouillant la décentralisation d'une partie de ses fonctions régulatrices.

Au-delà de cette actualité, force est de constater sur le temps long la faible capacité du Sénégal, par construction et par dépendance, à promouvoir la décentralisation. L'effectivité et l'efficacité d'une gestion décentralisée se mesureront par la propension des pouvoirs publics locaux à asseoir une part plus grande de leur légitimité sur les résultats de choix politiques dont ils deviennent redevables. Elles s'apprécieront aussi par la capacité des acteurs locaux – privés, publics ou issus de la société civile – à innover pour former, dans des arrangements ajustés, de nouveaux espaces de production de biens publics.

Steffensen et Trollegaard (1999) résument l'espoir qui anime l'esprit décentralisateur : avec l'accroissement de la responsabilité en matière de gestion fondée sur la performance, l'attention des dirigeants ne serait plus fixée sur les projets (cas spécifiques) mais sur l'orientation générale des politiques. Dans le contexte d'un pays pauvre comme le Sénégal, c'est le contraire qui semble se produire. La décentralisation peut ainsi démultiplier aux échelons locaux les carences bien connues du développement aidé – capacité d'absorption, appropriation, intégration – en compliquant la coordination des interventions externes et en favorisant le déploiement de logiques rentières. C'est d'ailleurs moins la nature externe des intervenants qui fait problème – en soi elle n'est pas un handicap à la construction de dynamiques locales – que la polyarchie de l'aide, devant des pouvoirs locaux faibles, mettant en péril le point de vue normatif d'une décentralisation facteur de développement local. La domination de la logique projet à l'échelon local, les inégalités de pouvoir entre acteurs impliqués dans l'aide, la faiblesse des ressources mobilisables dans nombre de collectivités augurent des difficultés à concrétiser une telle ambition.

## BIBLIOGRAPHIE

- AFD (2003), *La Lettre des économistes de l'AFD*, n° 1, juin-septembre 2003.
- Adjamagbo A. et Antoine P. (2002), in M. C. Diop (dir.), *Le Sénégal face au défi démographique*, vol. 2, Paris, Karthala, 375-411.
- Banque mondiale (2003), *Memorandum of the President of the Senegal of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Senegal*, Report No. 25498-SE, Senegal Country Office, 82 p.
- Benko G. (1995), Les « théories du développement local ». Développement local, quels modèles ?, *Sciences humaines*, hors-série, n° 8, février-mars.
- Bird R. et Vaillancourt F. (1997), Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation, *Cahiers de recherche*, Montréal, Université de Montréal, 24 p.
- Blundo G. (2001), La corruption comme mode de gouvernance : trois décennies de décentralisation au Sénégal, *Afrique contemporaine. L'État en Afrique – entre le local et le global*, n° 199, juillet-septembre 2001, 115-126.
- Boyer R. (2001), L'après-consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ?, *L'Année de la régulation 2001*, Paris, Presses de Sciences Po, 13-48.
- Boyer R. et Dehove M. (2001), Théories de l'intégration européenne entre gouvernance et gouvernement, *La Lettre de la régulation*, n° 38, 1-4.
- Broutin C. (2001), *Paysage des entreprises agro-alimentaires au Sénégal*, note de synthèse de divers documents rédigés par le GRET, Sénégal, GRET, 10 p.
- Communauté européenne (2002), *Document de stratégie de coopération et programme indicatif 2002-2007*, Dakar, 107 p.
- Diagne A. et Daffé G. (éd.) (2002), *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, Paris, CREA-Karthala, 273 p.
- Diop M. C. (2001), *Les politiques sociales en Afrique de l'Ouest : quels changements depuis le Sommet de Copenhague ?*, Synthèse des études de cas (Bénin, Burkina-Faso, Côte-d'Ivoire, Mali, Sénégal), Genève, UNRISD, 65 p.
- Diop M. C. et Diouf M. (1993), Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal, in Dubresson A. et Jaglin S. (dir.), *Pouvoir et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*, Paris, Karthala, 101-125.
- DSRP (2002), *Document de stratégie de réduction de la pauvreté 2002*, Dakar, avril, 73 p.
- Duruflé G. (1994), *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement structurel au Sénégal*, Paris, Karthala, 222 p.
- Guey C. (2002), *Touba. La capitale des Mourides*, Paris, Karthala, 532 p.
- Hugon P. (2003) Le concept d'acteurs du développement chez les pionniers du développement : Albert Otto Hirschman et François Perroux, *Mondes en développement*, vol. 31, n° 24, 2003/4, 9-31.

- Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B. (2003), Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ?, *Mondes en développement*, vol. 31, n° 24, 2003/4, 95-112.
- McCormick D. (2003), Faut-il favoriser les *clusters* industriels en Afrique ?, *Le Courrier ACP-UE*, n° 196, janvier-février, 33-35.
- MEF-DPS (2000), *Situation économique et sociale du Sénégal*, éd. 1999, Dakar, 273 p.
- Meny Y. et Thoenig J.-C. (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 391 p.
- Migliorisi S. et Montes C. (1999), *Évaluation de la stratégie-pays de la CE : Sénégal, 1995-1999*, 83 p.
- MINEFI-DREE/TRESOR (2004), *Sénégal : situation économique et financière fin 2003 et perspectives 2004*, Ambassade de France au Sénégal, Mission économique, 7 p.
- Nadvi K. et Schmitz H. (ed. by) (1999), *Industrial Clusters in Developing Countries. World Development*, vol. 27, n° 9, septembre, Special issue, Pergamon.
- NPDA (2001), *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*, octobre, 57 p.
- Oates (1994), Fiscal decentralization and economic development, *National Tax Journal*, 46-2, 237-242.
- O'Brien (2002), Le sens de l'État au Sénégal, in M. C. Diop (dir.), *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, 501-506.
- OCDE/BAFD (2002), *Perspectives économiques en Afrique*, 291-302.
- Pecqueur B. (1993), Territoire, territorialité et développement, *Industries et territoires : les systèmes productifs localisés*, Actes du Colloque de Grenoble, octobre 1992, IREP'D, 71-88.
- PNUD (2001), *Rapport national sur le développement humain*, Dakar, 264 p.
- Prichett L. and Woolcock M. (2002), *Solutions when the solution is the problem : Arraying the disarray in development*, Center for Global Development, Working Paper No. 10.
- Requier-Desjardin D. (1996), Décentralisation et dynamiques locales de production dans les pays en développement, *C3ED/UVSQ*, <http://mapage.noos.fr/RVD/denisJuilllet2.htm>.
- Steffensen J. et Trollegaard S. (1999), *Sénégal : décentralisation fiscale et finances des collectivités locales en relation avec la fourniture d'infrastructures et de services*, Rapport NALAD/USAID/CABEX/Beal R./Banque mondiale, 350 p.
- Tourjansky-Cabart L. (1996), *Le développement économique local*, Paris, PUF, 128 p.