**Décentralisation et développement local au Sénégal.**

**Chronique d’un couple hypothétique**

**Piveteau Alain 2005**

*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.*

**Mes questionnements ?**

*Est-ce qu’un territoire est-il constructible à partir de la logique de l’aide et de projet ex-conçus ou des régulateurs extérieurs ?*

*Sinon, comment la nouvelle donne de la rente minière (dans le contexte burkinabè) peut-elle changer cette donne de dépendance extérieure ?*

**Approche**

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 oeuvre, modifie *a priori* le cadre et la nature de l'action publique.
* L'autre, recherchée, place le territoire[[1]](#footnote-1) et les acteurs locaux au cœur de processus nouveaux de création et de répartition des richesses.

**Hypothèse**

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. Mais, elles recouvrent des transformations complexes.

**Lesquelles ?**

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 formes plurielle et inscrite dans des histoires administratives différenciées, 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 partout 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’Etat, 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.

**Précisons alors le questionnement !**

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 ?

**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.

C/C1 Même dans les pays de longue tradition dans la décentralisation, le manque de rigueur –subi ou orchestré – dans la gestion locale a toujours donné un prétexte à l’Etat à contester ou à se réapproprier la part d’autonomie qu’il reconnait à la collectivité dans sa politique de décentralisation.

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.

C/C2 Les remplacement des administrations locales par les délégations spéciales à l’issu des crises bien qu’il soit justifié par des gestions chaotiques des ressources, notamment foncières, il ne peut que traduire une tentative de contrôle de l’espace politique local par le pouvoir central. Les activités de régulations des collectivités locales continuent de dépendre des décisions et des orientations prises au niveau supérieur. C’est le cas de la gestion foncière dans la périphérie urbaine des grandes villes comme Ouagadougou où la modification de la loi foncière – la terre appartient aux paysans – et la possibilité accordées aux lotissements privés par des promoteurs pseudo-capitalistes ont ouvert la course à l’accaparement et à la spéculation des terres rurales périurbaines depuis 2016.

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 investie 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***

Dès le début de la décennie 1980, la situation macroéconomique cumule au Sénégal quatre handicaps majeurs dont la stagnation macro-économique, le déficit de la balance des paiements et des finances publiques, la détérioration des avoirs extérieurs et l’endettement massif (PNUD 2001).

Le rétablissement des équilibres macroéconomiques 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.

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

Face aux effets de la crise, 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”. »[[2]](#footnote-2)

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 pauvreté2* (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)[[3]](#footnote-3) et le *Xe 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 » ?

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'oeuvre 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).

Au Burkina Faso, en dépit du récent boom minier en pleine essor malgré la crise sécuritaire, cette spécificité territoriale qui pouvait être effective avec la naissance de « commune minière » et « région minière » reste introuvable que l’importance des recettes dont elles reçoivent. Ce qui actuellement la capacité même de gestion de ces Fonds au regard de la lenteur et de l’ambiguïté persistante sur la non clarification de la notion d’investissement structurant sut laquelle devait s’aligner les investissements.

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

Au Sénégal, force est de constater que le processus de décentralisation 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***

D'une façon générale, les programmes de privatisation 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.

Les programmes d'appui aux petites entreprises représentent dorénavant un des axes importants du renforcement du secteur privé.

* Ils se déploient *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 structurels 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[[4]](#footnote-4).

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[[5]](#footnote-5).

* 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 depuis des échelons décentralisés et de se passer d'une volonté et d'une impulsion centrale forte.
* 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.

NB : Quels sont les leviers pour une action gouvernementale décentralisée ? Qu’est ce qui contient encore à ce jour ces leviers ? Comprendre cela au Burkina Faso.

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’Etat 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, etc.) 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’infrastructure et de services bien que les prérogatives des communes se soient particulièrement accrues.
* 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 dotation transféré par l’Etat, qui relève de 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’Etat et ses services déconcentrés ne paraissent pas avoir suivi le mouvement de décentralisation

Sans véritables moyens financiers supplémentaires accordées aux agents de ses 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’Etat 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’Etat 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’Etat. 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[[6]](#footnote-6).
* 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 les changements institutionnels 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 de survie à court terme réduisant considérablement la matière fiscale imposable localement.
* S’y ajoutent les priorités des populations peu enclines à jouer l’interface publique que 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[[7]](#footnote-7) ;
* la faiblesse des moyens de coercition des autorités en charge du recouvrement ; les représentations de l’impôt enracinées dans la violence des pratiques coloniales de prélèvement ;
* le recours à des stratégies de sécurisation fondées sur des réseaux sociaux.

1. **Une tendance à la centralisation des stratégies publiques aidées**

Le lecteur aura noté, dans les pages qui précèdent, le parallèle récurent 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[[8]](#footnote-8) 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 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/Formation du plan d’investissement triennal | 1/Diagnostic sectoriel en liaison avec bailleurs de fonds « leader » (qui coordonne d’autres BdF) |
| 2/Sélection de projets conformes au plan | Document de politique sectoriel |
| 3/Recherche de financement | 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 considérée comme le facteur 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 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'Etat, 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**. Très bien. Cela n’est-il pas le cas de la gestion du FMDL dans un contexte de textes aux contenues peu précises : l’investissement structurant ?
* **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 (Meny et Thoenig 1989) ?

(Meny et Thoenig 1989) ?

* **Une politique publique ne se résume pas à l'exécution passive de décisions prises ailleurs.** Appliquer à la question de la gestion du FMDL**.**
* 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 d’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.

1. **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[[9]](#footnote-9) ;
* 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 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 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 »[[10]](#footnote-10).

**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 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.

1. Moins qu’un espace physique, le territoire est défini dans ce cas comme un processus de coordination par « création de groupe » (Leloup 2003). [↑](#footnote-ref-1)
2. Extrait du suivi du sommet de Copenhague : rapport sur le Sénégal, Dakar, juin 2000, repris dans M.-C. Diop (2001). [↑](#footnote-ref-2)
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. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. Pour une analyse fouillée de la dynamique d'urbanisation à Touba, voir Cheikh Gueye (2002). [↑](#footnote-ref-5)
6. Les données sont fournies par l'UEMOA et ne prennent en compte que les communes. [↑](#footnote-ref-6)
7. Giorgio Blundo (2001). [↑](#footnote-ref-7)
8. L'Association internationale de développement de la Banque mondiale. [↑](#footnote-ref-8)
9. 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. [↑](#footnote-ref-9)
10. Selon la distinction entre gouvernance et gouvernement proposée par R. Boyer et M. Dehove (2001). [↑](#footnote-ref-10)