

GRES
1ères journées du développement
« Le concept de développement en débat ? »

Université Montesquieu-Bordeaux 4
16 et 17 septembre 2004

Atelier 7 Dimension territoriale du développement

Alain PIVETEAU
Économiste, CR IRD / UR 023 DEVLOC
e-mail : Alain.Piveteau@ird.fr

**Les « nouveaux » avatars du développement aidé :
décentralisation et gouvernance locale**

L'échec de l'État-développeur sanctionné, au cours des années 80, par la multiplication des programmes d'ajustement structurel a relancé le débat État-marché dans une direction largement favorable à la seconde forme de coordination. Pour autant, le cheminement des stratégies de développement, non linéaire et heurté, n'a pas abouti à une victoire définitive du marché sur l'État. Au cours des années 90, l'accentuation des problèmes sociaux consécutifs aux ajustements structurels et financiers d'une part, et à la faible émergence des marchés malgré le retrait programmé de l'État de l'économie d'autre part, invitent au dépassement de l'opposition entre marché et coordination par les pouvoirs publics. Au-delà de la recherche de leur combinaison optimale, les travaux contemporains reconnaissent dans la société civile et les organisations le potentiel d'autres formes de coordination et, ce faisant, la diversité des formes institutionnelles favorables au développement [Boyer 2001]. Ces changements conceptuels ouvrent un nouvel espace de justification à la décentralisation que l'on retrouve activé et mis en exergue dans les dernières stratégies de développement impulsées par la communauté des bailleurs de fonds.

Une question simple résume l'objet principal de ce texte : les décentralisations en cours dans de nombreux pays d'Afrique de l'ouest offrent-elles de nouvelles opportunités pour le développement ? A l'amont de ce questionnement, il s'agit de saisir si et comment elles interpellent les conceptions¹ du développement ? Les analyses développées dans la suite de ce texte proviennent d'une confrontation de la situation de la décentralisation au Sénégal² avec les objectifs théoriques et généraux qui lui sont assignés, principalement par les théories du développement local. Elles concluent aux défauts probables des régulations d'échelles locales dans un contexte où la faiblesse de l'État se traduit dans la formation des politiques de développement, par l'étroitesse des marges de manœuvre, et dans la régulation d'échelle nationale, par le maintien de pratiques clientélistes.

¹ L'établissement de concepts réfère au besoin d'une construction scientifique. Le déclenchement d'une action n'exige pas une telle construction. Les « conceptions » du développement dont il sera question dans la suite de cette communication sont celles, principalement, que l'on est en mesure de saisir à partir de la documentation officielle produite par les institutions et organismes de développement en charge de la décentralisation, et considérée en l'espèce comme fragment représentatif du discours des développeurs. Dans la configuration actuelle du développement, les catégories mobilisées par les acteurs renvoient le plus souvent à des universaux moraux dont le contenu factuel ou concret n'est révélé qu'en acte.

² Les principaux éléments de cette communication ont fait l'objet d'une première présentation à l'occasion du colloque « La Mondialisation contre le développement ? » qui s'est tenu à l'Université de Saint-Quentin en Yvelines les 10 et 11 juin 2004 sous l'intitulé « Décentralisation, proximités et projets au Sénégal : quel développement local ? ».

1. Les enjeux de la décentralisation : production de biens publics locaux et émergence territoriale

La décentralisation s'impose depuis une dizaine d'années comme une des solutions possibles à la crise institutionnelle, économique et politique qu'affronte l'Afrique dans son ensemble. Lancé sur le continent au début des années 80, le mouvement prend pied dans un contexte d'accentuation de la crise financière de l'État central et de contestation, à la fois évaluative et idéologique, de son rôle dans les précédentes stratégies de développement. La décentralisation endosse une partie des aspirations démocratiques formulées au cours de cette décennie et ambitionne, tout à la fois, d'accroître l'efficacité des programmes de développement. Cette double visée, politique et économique, reçoit un écho très favorable de la part des acteurs extra-étatiques, associations, groupements, ONG, GIE et autres entreprises, etc., qui manifestent ouvertement leur adhésion à la critique de l'interventionnisme et de l'autoritarisme de l'État-développeur. De formes plurielles et inscrite dans des traditions administratives différenciées³, la décentralisation désigne le « local » comme lieu probable d'une participation élargie des populations et d'une action collective renforcée, susceptible de flexibilité, d'adaptation, de changement, autant de maîtres-mots contemporains de la performance économique. Si elle vise, peu ou prou, à (re)construire des niveaux d'actions publiques et politiques plus efficaces, elle prolonge et accompagne les précédents mouvements de privatisation et de dérégulation des économies en faisant désormais partie du nouvel arsenal de développement prescrit par les « ajusteurs »⁴ et qui paraît ainsi éloigné de l'ambition dominante des années 80 d'une stricte régulation marchande des activités économiques.

La décentralisation consiste en un transfert de compétences administratives du gouvernement central ou de ses agences à des instances locales. Des collectivités territoriales prennent en charge la gestion de certains biens publics et la perception de recettes fiscales. La proximité supposée entre administrateurs et administrés, à laquelle s'ajoute l'instabilité organisée de nouveaux pouvoirs locaux soumis au contrôle des populations par le biais des élections, contribueraient à la transparence et à la pertinence des choix de politiques publiques. Au-delà d'une modification de l'espace administratif, la décentralisation s'inscrit dans un mouvement organisé de redistribution des pouvoirs et, ce faisant, complète, plus qu'elle ne s'oppose à, la gouvernance un temps présentée comme une alternative aux échecs des premières politiques de décentralisation⁵. Irréductible à la « bonne gouvernance »⁶ ayant parti lié avec la recherche d'une intégration plus performante de l'ajustement structurel dans les ensembles politico-administratifs nationaux, la gouvernance indique davantage une diversité possible de mécanismes de régulations des rapports entre acteurs pour mettre en œuvre le développement. Pour les institutions internationales et les agences de coopération, la réussite des opérations et programme de développement dépend de la qualité et de la pertinence de la gouvernance⁷. Sur un plan analytique, l'approche conventionnaliste des organisations productives éclaire une acception plus large de la

³ On songe ici aux legs des deux principales traditions coloniales de domination et d'encadrement des populations, l'une dite « francophone » organisée autour d'un État jacobin national, « unitaire » et centralisé, l'autre dite « anglophone » caractérisée par l'Indirect Rule, autrement dit une forme d'administration indirecte exercée avec l'appui de chefferies locales et qui maintient certaines règles et coutumes locales.

⁴ Selon l'expression employée par Y.-A. Fauré et P. Labazée pour désigner les institutions et bailleurs internationaux qui ont imposé les Programmes d'ajustement structurel dans les années 80.

⁵ Sur la fausse opposition entre les deux options réformatrices, l'une d'inspiration française et l'autre issue des recommandations de la Banque mondiale, on consultera l'article d'E. Le Roy [1997].

⁶ Sous un angle relativement prescriptif puisqu'elle vise à changer les pratiques de décision publique, la « good governance » mise en avant par la Banque mondiale au début des années 90 désignait un ensemble « de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix de politique, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces » [Banque mondiale 1993]. Elle regroupe un triple principe de responsabilisation des acteurs, de transparence des décisions et d'assainissement des processus de décision suivant le respect des règles de droits, comme la voie d'une plus grande efficacité des ajustements structurels et des programmes sectoriels. De ce strict point de vue, elle réhabilite le rôle des politiques et de l'administration publiques dans les dynamiques de développement même si, dans cette version étriquée, elle reste une affaire de management et de saine gestion, le terme étant fixé par les programmes alors en cours.

⁷ Pour les opérateurs de développement (instances internationales, agences de coopérations, ONG internationales, coopérations décentralisées et États), cela signifie que l'importance accordée à la gouvernance échappe difficilement à une recherche de « bonne gouvernance » même si les déterminants du jugement peuvent différer suivant la perception des situations, les conceptions et les histoires de chaque organisation engagée dans l'épreuve. Il serait alors plus juste de mettre au pluriel la « bonne gouvernance ». Le PNUD de son côté l'assimile à une gouvernance démocratique et participative [Nzongola Ntalaja. Gouvernance et développement. FAFO, Oslo, 2003].

gouvernance définie comme « l'ensemble des modes de régulations entre le pur marché et l'État, ce que Gramsci appelait la « société civile » : les institutions locales, les municipalités, les élites... » [Benko 1995].

L'intérêt grandissant pour les processus de décentralisation et l'accent mis sur la gouvernance mettent donc en jeu trois changements importants dans les approches du développement : un déplacement probable ou possible des lieux d'émergence des dynamiques de développement de l'échelon central vers les échelons locaux ; l'habilitation d'une pluralité d'acteurs du développement, anciens et nouveaux, privés, publics et associatifs ; une relégitimation du rôle des politiques publiques dans les processus de développement [Coussy 2001].

1.1. Accroître la production de biens et services publics locaux en mobilisant une pluralité d'acteurs privés et publics

Avec la réforme de l'État, la décentralisation propose une transformation des processus de décision publics associant et responsabilisant dans de nouveaux dispositifs de gouvernance tout ou partie des acteurs concernés par les politiques publiques. Très concrètement, le processus crée des personnes morales de droit public différentes de l'État sans, qu'au-delà de la dimension administrative, la redistribution du pouvoir législatif ou judiciaire qu'implique *a contrario* une organisation fédérale ne soit poursuivie. Sous l'angle instrumental et restrictif d'une réforme de l'action et des finances publiques [Oates 1994] [Bird et Vaillancourt 1998], la décentralisation doit permettre un meilleur ajustement de l'offre de biens publics aux contextes socio-économiques locaux. Elle rend leur production, leur fourniture et leur gestion plus efficaces.

Du point de vue de la théorie économique, le gain d'efficacité provient du caractère local de certains biens publics et la justification de la décentralisation renvoie presque exclusivement à la fonction allocative des gouvernements, les actions macro-économiques et redistributives relevant du pouvoir central. Il est admis que les préférences des populations sont hétérogènes d'une population locale à l'autre et qu'un système de prise de décisions décentralisé – fixation de la quantité et de la qualité de ces biens à l'échelon adéquat suivant un principe de subsidiarité– optimise la production des biens publics locaux, à deux réserves notables près : les rendements d'échelle doivent être limités et les externalités positives ou négatives entre les différents gouvernements locaux (effets de débordements) relativement rares. Moins ce sera le cas et plus la production devra se faire à un niveau central de façon à bénéficier des gains d'échelle et à internaliser les effets externes. Chaque intervention gouvernementale devrait être étudiée en fonction de ces critères dont le sens pour chaque activité considérée ne peut être fixé *a priori*. Quant au partage des recettes entre les différents niveaux de gouvernement, il doit tenir compte de la mobilité de l'assiette fiscale afin de parer au risque de la concurrence et de « déplacements de fardeaux » [Bird et Vaillancourt 1998].

La théorie économique ne permet pas de fixer un niveau optimal de décentralisation. Ce dernier varie suivant les pays et dans le temps en fonction de la présence ou non de groupes ethnolinguistiques différents, du niveau de développement des capacités administratives, de leur degré de concentration sur le territoire national mais aussi, suivant la nature particulière du service candidat à la décentralisation⁸. La complexité de la recommandation en matière de décentralisation n'entame en rien la conversion quasi-générale des acteurs locaux à ce principe qui,

Dans les pays en développement, le contraste entre l'idée d'un développement « par le bas », « par et pour les populations » et celle d'un développement « par le haut », du ressort de l'État, forge la figure d'un développement local qui a partie liée avec la militance des mouvements de solidarités internationales extra-étatiques de type ONG, à l'image de ce qu'on a pu observer dans les pays industrialisés avec les mouvements alternatifs et régionalistes [Tourjanski-Cabart 1996]. Ce mouvement vers le local auquel le travail des ONG est associé coïncide à la perte de crédibilité des

⁸ Prichett et Woolcock (2002) propose d'établir une typologie des services suivant trois critères dont la combinaison détermine s'il y a lieu ou non d'envisager une offre décentralisée. Ces trois critères sont : la dimension stratégique du service, son caractère discrétionnaire et l'intensité des transactions. Prichett, L. and M. Woolcock. 2002. Solutions when *the Solution is the Problem* : Arraying the Disarray in Development. Center for Global Development Working Paper No. 10. Cité par Finn Tarp and Thomas Barnebeck Andersen 2003. Aid effectiveness and Decentralized Development. Notes for the conference "Poverty, Inequality and Growth : What's at Stake for Development Aid ? Agence Française de développement (AFD) and the European Development Network (EUDN), Paris, 13 Novembre 2003.

États dont on peut penser qu'elle renforce celle des acteurs non gouvernementaux suivant une probable logique de délestage [Hugon 2003]. Les États du Sud ont donc été mis en demeure de reconnaître la présence d'autres animateurs du développement, présents à des échelons locaux, dont les premières séquences d'interventions dans les années 60 aboutissent, dans les années 90, à la formulation d'un paradigme d'action en faveur du développement local. Il se manifeste par la mise en œuvre – et le maintien – de multiples petits *projets* qui mettent en rapport des populations organisées, des intermédiaires locaux – associatifs mais aussi publics –, et des organismes d'aide extérieurs.

Compte tenu de la présence massive des ONG à l'échelon local, de la nature localiste de leurs interventions, de leur reconnaissance par les États et les organismes multilatéraux, de leur intégration dans les circuits classiques de l'aide au développement, de leur pouvoir financier, de leur présence manifeste sur la totalité de la filière de l'aide⁹ [Piveteau 2004], la décentralisation propulse ces opérateurs externes au cœur des dynamiques de développement local. La coordination des diverses actions des ONG et autres associations investies localement avec celles des pouvoirs publics territoriaux constitue un des enjeux majeurs de la décentralisation.

1.2. Renforcer la gouvernance locale pour faciliter des émergence productives localisées

Ce changement de focal vers le local ne se réduit pas à l'émergence et à la reconnaissance d'expériences de développement localistes aidées. Dans un contexte manifestement mondialisé, de mise en concurrence accrue des économies nationales, d'exacerbation des facteurs classiques de la compétitivité (coûts et législation du travail, fiscalité, niveau de protection des industries nationales, etc.), il correspond également à de nouveaux modes de production, de nouvelles formes d'industrialisation, apparues dans des *Régions qui gagnent* et dont la performance tient, presque paradoxalement, à la qualité des facteurs locaux, marchands et non marchands [Pecqueur 1989]. Dit d'une autre façon, le « développement local » indique une série de réussites productives dans des zones infra-nationales qui, à force d'observations et d'études, tendent à être érigées en modèle(s) pour le développement économique.

Le « développement économique local » évoque un ensemble de dynamiques productives repérées d'abord dans les pays industrialisés en pleine crise post-fordiste. A la fin des années 70, début des années 80, des observateurs constatent que certaines régions « gagnent » alors que, la généralisation de la crise économique aidant, la plupart des vieux bassins industriels se trouvent plongés dans de lourdes restructurations. L'inaptitude des outils habituels de l'analyse économique à expliquer le déclin d'anciens bassins industriels, concomitant à l'émergence de nouvelles régions industrielles, ouvre la voie à tout un pan inédit de recherches. Quels sont les facteurs-clefs de ces croissances localisées inattendues ? Tel peut-être résumé le programme qui conduira à dégager plusieurs modèles de développement local¹⁰ en fonction de la forme des organisations productives territorialisées, des contextes socio-économiques qui les accueillent, de leur spécificité. A partir de premières observations et d'analyses de terrain maintenant bien connues sont ainsi mis à jour des districts industriels, des Systèmes productifs localisés (SPL), des milieux innovateurs, des clusters, etc. Le rôle de l'entreprise en général, de l'agglomération de petites entreprises et des interactions avec le territoire en particulier, alimente une partie importante des travaux sur le développement économique local.

Toutes ces analyses renouvellent les conceptions du développement économique en faisant du niveau « local », conçu par B. Pecqueur comme une entente performante et construite entre les petites entreprises et leur territoire¹¹, le lieu et la condition d'émergence possible de nouvelles dynamiques de croissance. Chaque région dispose de ressources génériques, spécifiques et latentes, que la mobilisation, la créativité, les relations locales entre les hommes sont susceptibles de valoriser de

⁹ En 2001, les statistiques du CAD indiquent que les dons nets des ONG représente 14% de l'APD nette, contribution à laquelle il convient d'ajouter 4,7% de l'aide publique transférée par le canal ONG. Cette part relativement stable au cours des 20 dernières années [Daudin et Ventelou 2003] restitue mal l'activité croissante de sous-traitance qu'elles sont amenées à assurer.

¹⁰ Pour une approche d'ensemble de ce programme, on consultera le dossier « Développement local, quels modèles ? », et en particulier l'article de G. Benko « Les théories du développement local » paru dans Sciences Humaines, Hors Série n°8 – Février-Mars 1995.

¹¹ Le territoire n'est pas nécessairement circonscrit à un espace administratif, ni donné, il se construit par la mobilisation d'acteurs « composites » qui se coordonnent, éventuellement de façon provisoire, pour « résoudre un (ou des) problème(s) productif(s) particuliers(s) » ou pour « réaliser un projet de développement collectif » [Leloup et alii 2003].

façon originale. Le développement local émerge d'une construction de territoire, partagée par les acteurs locaux, qui conduit à le spécifier et, ce faisant, renforce sa compétitivité sur les marchés internationaux – B. Pecqueur parle de *territorialisation* et de *processus de spécification*. On s'éloigne bien évidemment de la figure première du « district industriel » marshallien tout en conservant l'idée d'une certaine autonomie des territoires dans les dynamiques de développement ; autonomie que viennent contester les travaux sur la puissance homogénéisante de la mondialisation dans un débat désormais classique entre le local et le global.

Les approches régulationnistes relativisent quant à elles l'idée sous-jacente ou explicite dans les approches territoriales d'un succès annoncé des systèmes de production flexible dans le monde industriel à venir. Divers travaux contestent en fait l'unicité de l'organisation productive post-fordiste, le « district », comme seule traduction spatiale idéal-typique [A. Lipietz et G. Benko 1995]. Pour ces auteurs, on observe plus sûrement des formes variées et mêlées de régulations entre les firmes, ainsi qu'une grande diversité d'évolution des territoires reposant sur des combinaisons institutionnelles propres.

Ces considérations sur le développement local peuvent-elles concerner les pays en voie de développement ?

D. Requier Desjardin [1996] le souligne, l'ancienne frontière érigée par les théories du développement tend à s'effacer. En se localisant, les problématiques de développement intéressent dorénavant toutes les économies, y compris les plus industrialisées. En retour, force est de constater que l'accent mis sur les territoires et la proximité des acteurs comme nouvelles sources de l'accumulation renouvelle ou pour le moins interpelle l'analyse des dynamiques productives des pays en développement¹². L'expansion du secteur informel urbain et les externalités qui lui sont parfois associées peuvent alors être analysées en terme de système productif local ou de district industriel néo-marshallien et échapper aux approches en terme de survie [*op. cit.*].

Les facteurs clefs des dynamiques productives locales, autrefois considérés comme des obstacles, représentent des nouveaux leviers d'action pour des opérateurs soucieux de favoriser des dynamiques de croissance singulières à partir de l'histoire propre et des spécificités socio-culturelles des territoires. Le regroupement spatiale d'activités autour d'un même produit, les modes particuliers d'échanges et de coopération, la forte articulation de l'organisation productive aux ensembles sociaux, l'accumulation de savoirs-faire locaux issue de l'histoire productive du territoire, le rôle des institutions locales dans la coordination des acteurs économiques sont les ressorts de séquences de croissance localisée.

Le potentiel de compétitivité des moyennes et petites entreprises est remis au goût du jour par les théories développement local. Depuis la fin des années 80, ces modèles inspirés des expériences européennes s'appliquent à l'industrie à petite échelle et s'ajustent à la réalité des pays en développement à travers le concept de *cluster* [Khalid Nadvi et Hubert Schmitz 1997]. Tout en continuant à exprimer l'idée de concentration sectorielle et géographique, le *cluster* ne vérifie pas nécessairement d'autres caractéristiques du district comme la coopération inter-firmes ou l'efficacité de la régulation socio-culturelle des relations inter-entreprises [*op. cit.*]. Il s'assimile à une forme embryonnaire de district de laquelle peut émerger une forme productive spécifique plus performante à condition qu'une configuration institutionnelle ajustée produise les incitations adéquates. A l'appui d'une analyse de six *clusters* au Kenya, au Ghana et en Afrique du Sud, la promotion de groupements d'entreprises est alors avancée par D. McCormick comme une des nouvelles stratégies pouvant conduire à relancer l'industrialisation en Afrique en améliorant l'« efficacité collective » d'agglomérations de petites unités plutôt qu'en cherchant à appuyer des entreprises isolées [McCormick 2003].

Accompagnant ce transfert analytique, des organismes de coopération et de développement, comme l'OCDE ou l'ONUDI, n'hésitent plus à transformer les systèmes productifs locaux en modèle d'action ou en « outil de développement territorial ». Une des questions posées en janvier 2001 à Paris lors du premier congrès mondial des SPL illustre parfaitement ce point. Pour les pays en développement, il s'agit alors de savoir comment favoriser l'émergence de formes productives approchantes, notamment en Inde, en Amérique centrale et en Afrique, à partir des tissus existants

¹² F. Leloup, L. Moyart et B. Pecqueur [2003] ont proposé récemment une mise en perspective des liens entre décentralisation, gouvernance locale et développement territoriale en Afrique de l'Ouest.

d'activités artisanales ou informelles. On peut signaler comme autre traduction de cet intérêt grandissant, la recherche de synergies favorables au développement des activités économiques locales à travers la mise en œuvre de coopérations décentralisées Nord-Sud : après les États, puis les populations, ce sont les espaces locaux et leurs institutions que l'on tente de mettre en proximité.

De nature résolument endogène, le développement économique 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 intéresse au premier chef les politiques de décentralisation à l'œuvre sur le continent africain.

Si la construction d'un territoire, au fondement des dynamiques de développement local, ne se confond pas avec la création d'espace politico-administratif à l'échelle locale, les collectivités territoriales sont amenées à jouer un rôle particulier dans la gouvernance territoriale. Cette forme de gouvernance se définit comme un mode de coordination – entre acteurs locaux puis entre groupes d'acteurs locaux et les niveaux plus globaux – qui conduit à la valorisation de ressources spécifiques et à la création d'une rente de spécificité [Leloup 2003]. « Le rôle de régulateur des collectivités territoriales apparaît en tant que double interface vis-à-vis de l'État et du niveau local. L'espace administratif issu des politiques de décentralisation *pourrait* s'avérer pertinent *via* son double rôle de coordination horizontale (coordonner les divers projets et les acteurs locaux) et verticale (vis-à-vis de l'État, des bailleurs et autres acteurs) » [Leloup et alii 2003].

Les théories du développement local sont en passe de(re)mettre à l'agenda des pays pauvres un objectif d'industrialisation à partir d'un paradigme renouvelé du développement où le territoire, les acteurs – de tout nature, privée, associatif, public, communautaire – et les formes de gouvernance qui les coordonnent fondent des dynamiques de croissance situées localement et articulées avec des niveaux plus globaux. Ce modèle « rompt radicalement avec les modèles de type fonctionnel » [op. cit] en mettant à jour une pluralité de variables dans les réussites productives localisées et en insistant sur l'endogénéité des processus d'accumulation et sur l'encastrement social des phénomènes économiques. Ceci dit, sa traduction en terme de stratégies de développement dans le cas de l'Afrique de l'Ouest n'est pas encore probante. La situation au Sénégal, analysée sous l'angle de la décentralisation, fournit à cet égard quelques indications

2. Faiblesse des régulations locales et sur-détermination de la logique projet : les défis de la décentralisation au Sénégal

Le processus de décentralisation, ancien et avancé au Sénégal, se distingue de ce que l'on observe dans les autres pays de la région¹³. D. O'Brien [2002a] montre que, déjà, le modèle français d'administration coloniale « directe » ne correspond pas à l'histoire administrative sénégalaise. Le rôle d'intermédiaire joué en milieu rural par les autorités maraboutiques renverrait davantage au modèle de domination indirecte « britannique », l'assimilation à l'*Indirect Rule* restant toutefois contestée [Diop et Diouf 2002]. Cette forme de gouvernance locale, certes religieuse et non instituée, contribue très tôt à la légitimation du pouvoir central. Elle fonde, toujours selon O'Brien [2002b], l'essentiel du contrat social sénégalais – entendu comme ce qui lie la société au pouvoir politique de l'État central. Il est plus courant de signaler l'ancienneté de la municipalisation, au sens que lui donne M. Diouf [1999] de la « création d'un champ politique à l'échelle locale », comme le signe d'une véritable tradition d'administration locale.

¹³ Par simplification excessive, on démarre cette histoire de la décentralisation à la période coloniale. Il convient de préciser que dans le Sénégal pré-colonial cohabitent déconcentration et décentralisation des administrations centrales organisées en royaume et principautés autonomes. Pour une évocation de cette réalité, voir M. Diouf 2001. Décentralisation au Sénégal, un long cheminement. In *Échos des collectivités locales*. N°1 Oct-Nov-Décembre. Dakar.

2.1 Les revendications de pouvoirs locaux et les hésitations de la décentralisation

Les revendications de pouvoir et d'autonomie locales émergent des communautés urbaines sénégalaises formées autour des comptoirs coloniaux. Elles aboutissent à la création des premières institutions communales en Afrique noire. En 1872, les deux principaux comptoirs que sont Gorée et Saint-Louis – dont les habitants revendiquent par pétition et ceci, avant la révolution française, le statut municipal – suivis, un peu plus tardivement, de Rufisque (1880) et de Dakar (1887), obtiennent le statut de communes de plein exercice, soit environ trois quarts de siècle avant les autres colonies [op. cit]. Le poids historique du cadre municipal dans l'administration du territoire sénégalais marque une première étape de la décentralisation qualifiée de « communalisation » [Steffensen et Trollegaard 1999].

Le contrôle de l'économie locale par les habitants – les originaires – motive la revendication ascendante d'un cadre municipal. Cette attente se trouve régulièrement contestée par l'administration centrale [Diouf 1999]. Cette dernière constate la manipulation des ressources locales et dénonce, à plusieurs reprises, le clientélisme et le patronage en vigueur à cette échelle. Très tôt, en somme, des logiques d'accusation épinglant 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 sénégalais d'une superficie de 196 742 Km² regroupe 34 communes de plein exercice élisant un conseil et disposant d'un maire.

Après l'indépendance, 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 post-coloniaux. La logique totalitaire de la construction étatique pousse au contrôle de la vie politique locale. Deux chercheurs sénégalais, MC Diop et M. Diouf, mettent en lumière les liens quasi fonctionnels entre la limitation des ressources communales, le renforcement de pratiques prédatrices à l'échelon local et la mainmise de l'État central sur les espaces politiques locaux. Moins que la recherche d'une gestion urbaine efficace et de qualité, rendue impossible en l'absence de ressources suffisantes, il est préférable pour les équipes en place d'affecter les quelques subsides municipaux à leur propre reproduction politique ce qui participe, *in fine*, à l'emprise du pouvoir central.

L'État unitaire sénégalais n'en reste pas moins un État décentralisé et déconcentré avec aujourd'hui trois paliers de collectivités locales dont l'existence et l'autonomie sont garanties par la constitution : les régions, les communes et les communautés rurales. 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 jusqu'à la régionalisation en 1996 à relâcher significativement le contrôle de l'État central sur les centres de la décision locale. En 2004, l'organisation administrative et territoriale, dans laquelle l'autorité administrative (déconcentrée) assure la tutelle des 441 collectivités locales (décentralisées).

2.2. Le 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 oeuvre de la décentralisation. Le moule de la représentation politique, y compris local, concocté par le Parti socialiste ne convient plus au(x) nouveau(x) parti(s) au pouvoir.

Comme annoncé dans le programme de campagne, la suppression du Sénat et donc de la seconde chambre est adoptée par référendum constitutionnel du 7 janvier 2001 avant la création prévue d'un Conseil de la République regroupant, en plus de l'ancien Sénat, l'ex-Conseil économique et social¹⁴. Selon l'opposition¹⁵, 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-

¹⁴. Le projet de création du Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales a été adopté par l'assemblée le 12 août 2003.

¹⁵. Cf. les déclarations de l'opposition reprises dans la presse, Wal Fadji, Dakar, 13 août 2003.

administration locale chronique. Deux avant-projets de loi sont rédigés¹⁶, l'un sur la création de provinces, l'autre sur l'érection d'un niveau départemental de collectivité locale. Devant l'agitation identitaire qui pointe au travers de revendications tout azimut pour des territoires « traditionnels », le processus législatif n'est pas conduit à terme. La suppression de la communauté urbaine de Dakar est, quant à elle, bien effective dès la fin de l'année. La compétition pour la maîtrise des budgets locaux, ressource électorale potentielle, s'opère ouvertement avec le report des élections locales (régionales, communales et rurales) prévues fin 2001 au 12 mai 2002. Les équipes municipales arrivant en fin de mandat sont alors remplacées par des délégations spéciales de fonctionnaires. Elles reçoivent pour mandat 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. Dans ces conditions, l'approfondissement de la gouvernance locale, variable essentielle d'une équation gagnante associant « décentralisation » et « développement local », s'efface derrière les ressorts historiques de la construction politique nationale qui la transforme en un enjeu de consolidation du pouvoir central. Finalement, les dernières réformes de la décentralisation adoptées en mars et mai 2002 auront rassuré la communauté des bailleurs de fonds attentive et 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 la loi de 1996.

L'instrumentalisation de la décentralisation par la classe politique nationale entame sérieusement la possibilité d'accroître l'imputabilité politique des décisions publiques à l'échelle locale. Cependant, la décentralisation continue d'apparaître, dans les stratégies de développement contemporaine, comme un prolongement quasi-naturel des réformes engagées depuis le début des années 80 sous l'impulsion des bailleurs de fonds du Sénégal.

2.3. La décentralisation dans les nouvelles stratégies de développement

En accédant à l'indépendance en 1960, le Sénégal hérite d'une industrie manufacturière parmi les plus développées de la région. Avant les années 50, une stratégie d'import-substitution à destination du marché captif de la fédération de l'AOF (Afrique occidentale française) avait complété l'exploitation et la valorisation de l'arachide, du coton, du poisson et du phosphate [Durufflé 1994]. L'industrialisation sénégalaise naît de cette volonté politique de la puissance coloniale, celle-là même qui hypothéquera l'insertion future du Sénégal sur le marché international.

Confronté à de forts déséquilibres internes et externes, le Sénégal sera un des premiers pays à « tester » une mise sous ajustement structurel sous la pression du FMI et de la Banque mondiale puis de l'ensemble de ses partenaires au développement. Les différents programmes de stabilisation macro économique et de réformes structurelles du début des années 80 seront, en pratique, peu appliqués mais donneront accès aux ressources extérieures essentielles à la reproduction de l'État. La Banque mondiale considèrera par la suite que l'ajustement structurel n'a réellement débuté qu'au milieu des années 80.

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 de 1988 aux résultats controversés 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 a à faire face. L'entrée récente du pays dans le « club » des PMA souligne l'acuité de la question sociale.

En dépit d'un trend de croissance post-dévaluation stabilisé autour de 5%-6% par an, le Sénégal arrive en 2001 au 145^{ème} rang des 162 pays classés selon l'IDH. Le revenu moyen par habitant est d'environ 550\$, l'espérance de vie à la naissance de 52.9 ans. Le taux de mortalité des enfants s'élève à 115 pour mille en moyenne annuelle depuis 1995. Le taux brut de scolarisation primaire et secondaire atteint 36% et le taux d'alphabétisation des adultes 36,4%. 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

¹⁶ Avant projet de loi portant code général des collectivités locales et des départements : exposé des motifs. Ministère de la Décentralisation. Décembre 2001. 101 p. Avant projet de loi portant code général des collectivités locales et des provinces : exposé des motifs. Ministère de la Décentralisation. Décembre. 102 p.

pauvreté fixé à 110,8 francs CFA (équivalent énergétique de 2400 calories). En 1994, la première enquête budget-consommation (ESAM-I) montre que 57.9% des ménages se situent en dessous du seuil de pauvreté (toujours fixé à 2400 calories par équivalent adulte et par jour évalué à 392 francs CFA), soit 65% de la population. Sur la base d'extrapolations établies à partir du Quid (2001 ESAM II), l'incidence de la pauvreté des ménages enregistrerait 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.

Les recompositions sociales et économiques qui résultent de plus de deux décennies de réformes se traduisent par un net accroissement des attentes sociales. Confrontées à l'incapacité financière des pouvoirs centraux, elles ont tendance à se déplacer vers le local, l'informel et les acteurs extra-étatiques de type ONG ; déplacement accentué par les priorités des bailleurs de fonds qui, à leur tour, renforcent l'idéologie de la décentralisation [M.-C. Diop 2001]. La réduction du poids de l'État dans l'économie sénégalaise affecte en premier lieu les secteurs de la santé et de l'éducation. A l'occasion de la définition de sa stratégie de coopération avec le Sénégal pour les années 2002-2007, la communauté européenne dresse ce bilan sans appel : « *Les importants retards constatés dans les secteurs sociaux résultent en grande partie du fait que les dits secteurs ont pendant longtemps souffert d'une nette insuffisance des dotations budgétaires, notamment avec les premiers programmes d'ajustement structurel au début des années 80 qui mettaient l'accent sur les secteurs productifs. Les contraintes liées à la masse salariale ont par exemple davantage pesé sur ces secteurs qui, avec la sécurité, constituent l'essentiel des effectifs de la fonction publique* ».

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 (1/3 des exportations de marchandises), engrais, acide sulfurique, produits arachidières, 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 IDE sont en légère augmentation, leur contribution reste marginale.

La faible part du salariat dans la population active (entreprises marchandes, secteurs publics et para-publics), les licenciements de personnels, la précarisation des contrats avec la réforme du code du travail et l'informalisation d'une part substantielle des activités économiques limitent l'impact de la prise en charge des frais de santé adossée au statut de salarié. 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 [M.-C Diop 2001], l'extension de l'informel devant probablement 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 différents acteurs émergent et tentent de s'organiser. On cite très souvent le développement du mouvement associatif et la croissance du nombre d'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 »¹⁷.

L'État se retrouve donc dans une situation paradoxale. 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 redistribution) et son rôle dans la brève histoire du développement se voit contesté. D'un autre côté, la satisfaction des besoins sociaux n'a jamais été aussi pressante. Ce double constat forme l'arrière plan des nouvelles stratégies de développement auxquelles s'adosent le processus de décentralisation : la stratégie de lutte contre la pauvreté restitué par le *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP) et le *Programme nationale de bonne gouvernance* (PNGB 2002-2006). Elles prennent pied dans la signature d'accords internationaux, produits de la mondialisation des politiques de développement, et prolongent les orientations impulsées depuis le milieu des années 90 par les partenaires extérieurs. Le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique*

¹⁷. Extrait du Suivi du Sommet de Copenhague : rapport sur le Sénégal. Dakar. Juin 200. Repris dans M.-C Diop [2001].

(NEPAD) et le *X^{ème} plan d'orientation économique et sociale* (2002-2006) encadrent également les stratégies de développement du Sénégal.

2.4. Les capacités locales face aux concentrations héritées

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.

2.4.1. L'extrême concentration de l'économie sénégalaise : un défi pour les politiques publiques et une « path dependency »

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 [Antoine et Adjamagbo 2002]. La capitale réalise 38% des consommations privées et les populations rurales 42%. La forte inégalité de distribution des revenus entre la capitale, les autres villes et le milieu rural se lit également à travers les niveaux de dépenses quotidiennes estimées en 2001 pour les dakarois à plus d'un tiers au-dessus des autres villes et près du double de celles des populations rurales [Banque mondiale 2003], la répartition des revenus étant plus inégalitaire au sein de l'agglomération dakaroise – indice de Gini de 0.5 en 1996 – que dans l'ensemble du pays – indice de Gini de 0.30 [DSRP 2002].

Différentes sources permettent de considérer que 80% des établissements industriels du pays sont localisés dans la région de Dakar [Broutin 2001 PRENDRE NU]. La région urbaine de Dakar où seraient recensés 2/3 des salariés du secteur moderne, 9 emplois commerciaux sur 10 et plus de la moitié des effectifs du secteur public et parapublic, contribuerait à plus de 55% du PIB sénégalais. Ces premiers éléments peuvent être redoublés par quelques indications sur la répartition sectorielle des activités et la structure industrielle.

L'économie sénégalaise est dominée par le secteur tertiaire qui totalise 60% de la richesse produite annuellement. Il s'agit en premier lieu des activités de transport, de télécommunication, du commerce et de l'administration. Le secteur primaire – l'agriculture, la pêche et l'élevage – représente 20% du PIB mais occupe plus de la moitié de la population. Ces activités s'exercent pour l'essentiel dans des exploitations familiales (agriculture) et suivant un mode de production artisanale. Si la contribution directe de l'agriculture au PIB paraît modeste pour un pays pauvre, le rythme de croissance reste très dépendant des résultats de la campagne agricole (revenus distribués et activités liées) et, compte tenu des modes de production en vigueur, des aléas climatiques. Le secteur secondaire participe lui aussi à hauteur de 20% du PIB. Comprenant encore la moitié d'entreprises publiques¹⁸, le secteur est dominé par l'agro-alimentaire, les productions minières, textiles et chimiques. Les taux de croissance industrielle de ces dernières années ne peuvent pas masquer, sur la longue période, le déclin auquel est confronté le Sénégal. 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].

Le dualisme « informel »/« moderne ou formel », bien que contesté au plan conceptuel et toujours délicat à discerner au plan statistique reste d'actualité dans la plupart des productions officielles sans, pour autant, être correctement renseigné au plan national. Certaines sources, notamment de la Direction de la prévision et de la statistique, estiment que 50 à 60% du PIB provient d'activités classées dans l'informel et que 90% de la main d'œuvre évolue dans ce secteur qui contribue pour 1/5^{ème} des investissements. Ces données, à prendre avec prudence, ne manquent pas de révéler le poids de l'informel – désigné aussi comme secteur non structuré – dans la contribution du secteur privé à l'effort de développement. Il s'agit d'activités relevant du secondaire et du tertiaire telle 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.

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 services marchands et, en contrepartie, de promouvoir l'instauration de marchés concurrentiels. Certes, en terme de contribution à la valeur ajoutée, force est de constater que

¹⁸. En 2000, sur les 19 entreprises éligibles à la privation seule Air Sénégal avait achevé le processus.

l'économie sénégalaise est dominée par le secteur privé. Il représente quasiment 100% de la production agricole, 80% dans l'industrie et plus de 70% dans les services [PNUD 2001a]. En revanche, la structure oligopolistique du secteur moderne n'a pas été transformée¹⁹ et l'informalisation de l'économie s'est accentuée. Ce sont aujourd'hui deux éléments déterminants pour un développement économique d'échelle locale. Les programmes d'appui au développement des PME représentent, malgré cela, un des axes importants du renforcement du secteur privé²⁰ via une double stratégie de coordination des activités de services et d'appui-conseil aux entreprises, puis de facilitation de l'accès au financement, notamment par la préparation d'un cadre juridique adapté à la démarche de « proximité » des institutions mutualistes d'épargne et de crédit en plein essor dans le pays [cf. DSRP 2002]. On peut, au regard des traits structurels de l'organisation productive au Sénégal, s'interroger sur la capacité de ces dispositifs à provoquer des émergences productives à l'échelon local et suggérer, en retour, que leur inscription dans les mesures de lutte contre la pauvreté les place sans-doute en dehors d'un tel objectif productif.

Pourtant, la fabuleuse visibilité de l'agglomération dakaroise, notamment à l'échelle internationale, ne peut pas masquer la croissance rapide de villes secondaires à l'instar de Mbour sur la petite côte, de Touba dans le bassin arachidier ou de Richard Toll le long de la vallée du fleuve Sénégal. La dynamique d'urbanisation, largement avancée dans le pays, se nourrit tout autant de l'émergence de ces centres urbains secondaires que de l'attractivité de la capitale²¹. Dans la grammaire actuellement en vogue des développeurs, l'économie nationale peut même sembler disparaître derrière un ensemble d'économies locales entraînées par des pôles urbains qui concentrent toute une série d'intentions nouvelles quant à leur potentiel de croissance économique et leurs vertus structurantes à l'échelon local [Club du Sahel/OCDE 2001].

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 notre réflexion, il est presque contre-intuitif de penser procéder à un tel rééquilibrage depuis des échelons décentralisés. La théorie économique indique que le marché de concurrence parfaite, mécanisme de coordination idéal le plus décentralisé que l'on puisse envisager, conduit à un optimum unique mais que la sélection de cet optimum dépend de la distribution initiale des richesses. Mener par le bas un tel programme de rééquilibrage, en instituant des pouvoirs locaux autonomes, y compris au plan financier, pourrait au contraire cantonner le développement sur le sentier dans lequel la forte concentration de l'économie l'engage.

2.4.2. Les limitations ou le 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 PNBG. La Banque mondiale estime le rôle de l'administration centrale trop important en comparaison du secteur privé formel. Si l'État consomme environ 25% du PIB et influence les activités économiques à travers le budget, le management de l'aide et les interventions politiques, il est surtout trop centralisé et, dans ces conditions, rarement confronté à des contre-pouvoirs. La production et la dépense de revenus par d'autres entités publiques – notamment les régions, les communes et les communautés rurales – représentent moins de 5% du total de l'administration centrale [Banque mondiale 2003]. Le comité technique sectoriel du PIRSP en 2001 note quant à lui : « il apparaît que la décentralisation territoriale est une politique d'application fort ancienne au Sénégal dont les résultats sont tout de même ambivalents » [PIRSP 2001].

Malgré les changements majeurs introduits par la réforme de 1996, les leviers pour une action publique décentralisée demeurent, sous beaucoup d'aspects, encore contenus. Aux plans institutionnel et réglementaire, les limitations suivantes surviennent.

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

¹⁹. Constat effectué dans d'autres pays [cf. DIAL 2001].

²⁰. 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.

²¹. Pour une analyse fouillée de la dynamique d'urbanisation à Touba on consultera l'ouvrage de Cheikh Gueye paru récemment.

sur les dix huit identifiés sont transférés dans des sphères correspondant à des solidarités de proximité ou susceptibles de satisfaire la demande sociale des populations : la gestion des ressources naturelles, la santé, la population et l'action sociale, la jeunesse, les sports et loisirs, la culture, l'éducation, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat. 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 (FIS)²² bien que les prérogatives des communes se soient particulièrement accrues. Parmi les sphères de compétences non transférées se trouvent essentiellement des équipements collectifs lourds dans les domaines suivants : eau, électricité, logement, assainissement. Le secteur privé n'intervient qu'à l'aval de l'État qui contrôle finalement l'initiative privée.

Outre ces prérogatives maintenues, si le contrôle de légalité représente la règle, des exceptions demeurent [J. Steffensen et S. Trollegaard 1999]. Le maintien d'un contrôle *a priori* pour les domaines, le budget, les emprunts et garanties d'emprunt, la planification, l'aménagement du territoire, les conventions financières internationales²³, les garanties et prises de participation dans les sociétés privées, les affaires domaniales et l'urbanisme, les marchés²⁴ et, enfin, les contrats de concession d'une durée supérieure à 30 ans, restreint potentiellement l'autonomie des collectivités locales. Précisons cependant qu'une étude réalisée entre 1997 et 1999 a montré qu'en pratique les contrôles restaient rares, le nombre d'actes effectivement transmis aux représentants de l'État étant faible, 7 en moyenne par CL et par an [PIRSP 2001].

La planification devient pour les collectivités locales l'outil de promotion du développement local. Dans le dispositif voulu, la Région est le cadre de la programmation et de la coordination avec l'État, le véritable seuil d'administrabilité retenu par le législateur. Elle est appuyée dans cette fonction par une Agence²⁵ régionale de développement (ARD). L'identification des besoins locaux s'exprime par la préparation de différents plans censés s'emboîter dans la cohérence : les plans d'investissement communaux pour les communes (PIC) ; les plans locaux de développement pour les communautés rurales (PLD) ; les plans régionaux de développement intégré pour les régions (PRDI) qui entrent en résonance avec ce qui subsiste de la planification nationale. L'amélioration de la performance, attendue de plus de souplesse et de réactivité dans la production et la distribution de services, peut-elle réellement s'exprimer dans le cadre planificateur prolongé localement par les lois de décentralisation ? Il est pour le moins inattendu de retrouver ce cadre de mobilisation collective à l'échelon local, quand l'État central est tenu de son côté de s'en écarter.

Le pouvoir de décision en matière d'investissement dépend en dernier ressort de leur capacité financière. Les ressources des collectivités locales se composent d'une fiscalité propre, d'un fonds d'équipement des collectivités locales – proposé sous forme de fond de concours – et d'un fonds de dotations transférés par l'État qui le prélève sur la TVA. Le fonds de dotation doit fournir aux collectivités, sans réelle matière fiscale, des moyens de fonctionner. Précisons que la loi prévoit que les services déconcentrés de l'État 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 réellement 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 ; plus que cela les relations paraissent parfois conflictuelles. Quant aux transferts financiers de l'État, ils n'ont pas compensé le transfert de compétences inscrit dans la loi de 96 confinant, de ce point de vue, la décentralisation à une forme

²². Les responsabilités actuelles des collectivités locales dans le domaine de la FIS concernent l'éducation, la santé, les équipements collectifs – sans grand changement pour l'eau et l'électricité avec cependant une ouverture au secteur privé -, les services économiques (essentiellement la création de gares routière, marchés, l'entretien et l'équipement de la voirie communale).

²³. Pour un montant supérieur à 100 millions de FCFA.

²⁴. Pour un montant supérieur à 100 millions FCFA pour les régions, 50 millions pour les Communes chefs-lieux de région, les villes et les communes d'un budget égal ou supérieur à 300 millions, 15 millions pour les autres communes et les communautés rurales)

²⁵. 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.

masquée de l'ajustement. Moins qu'un défaut de décentralisation, on peut relever la trop grande discrétion de cette forme de présence étatique au niveau local et la mettre en rapport avec l'importante inégalité territoriale qui caractérise le Sénégal.

2.4.3. L'incapacité financière des collectivités locales

La fiscalité locale est administrée par les services de l'État au profit des collectivités locales (CL). Dans ce domaine, le manque d'autonomie des CL représente une limite objective de la décentralisation. Restreinte à une dimension administrative, la question se pose de savoir s'il convient ou non de procéder à une véritable décentralisation de la chaîne fiscale²⁶.

Schématiquement, le système se présente de la façon suivante. Les ressources fiscales et parafiscales sont composées d'impôts locaux dont l'impôt sur le minimum fiscal, la patente et les contributions foncières, de différentes taxes sur l'électricité, l'eau, et les actes administratifs et d'État civil auxquelles s'ajoutent les transferts de l'État et, hors budget, les ressources provenant de la coopération décentralisée et d'autres acteurs de la coopération. La fixation de l'assiette est opérée par les services des impôts à l'échelle régionale suivant des règles d'exceptions, d'abattement et d'exonération déterminés 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 au final l'extrême faiblesse des ressources locales, en terme absolu aussi bien que relatif²⁷. 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 leur capacité d'investissement, 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 pour accroître l'offre de services aux populations rurales. Dans la pratique, 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 CL à l'emprunt n'est pas à l'ordre du jour. Face à l'urgence des besoins sociaux, admise par l'ensemble des bailleurs engagés dans la lutte contre la pauvreté, et tenant compte de l'enthousiasme des discours quant au rôle d'une décentralisation achevée sur le développement local, une telle orthodoxie budgétaire ne laisse pas d'interroger. 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 en termes d'affectation des ressources faiblement incitées à jouer l'interface des pouvoirs publics pour satisfaire les besoins collectifs. Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer le défaut de réflexe fiscal : la précarité des situations, en premier lieu, orientant les choix de 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 locaux²⁸; 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.

²⁶. Le premier numéro des *Échos des collectivités locales* a ouvert le débat sous l'intitulé : « Fiscalité locale, pourquoi le blocage ? » 9-14.

²⁷. Les données sont fournies par l'UEMOA et ne prennent en compte que les communes.

²⁸. Sur la base d'enquêtes de terrain dans deux Communautés rurales du Sénégal, Giorgio Blundo [2001] argumente l'idée que la décentralisation, en créant de nouvelles arènes politiques locales, ne fait que déplacer les phénomènes de clientélisme et de corruption. L'hypothèse d'une relation positive entre la diminution de la corruption et la réduction de l'interventionnisme étatique est contredite. A noter sur ce thème que le rapport annuel 2001 de l'ONG Transparency International, contesté par le gouvernement, classe le Sénégal au 65ème rang sur 91 pays considérés en matière de corruption alors qu'il était mieux classé en 2000, se trouvant au 52ème rang sur 90 pays.

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.

2.5. *L'implication croissante des organismes de coopération dans la formation des choix publics*

Le lecteur aura noté dans les pages qui précèdent, le parallèle récurrent entre les politiques publiques et les programmes d'aide des institutions internationales. Il confine parfois à la confusion. Un des traits caractéristiques du Sénégal tient au rôle majeur de l'aide au développement dans l'économie. Dans l'évaluation de la stratégie-pays de la Communauté européenne en 1999, les auteurs du rapport indiquent en préambule : « Le volume de l'aide extérieure est devenu l'objectif numéro un des institutions publiques sénégalaises. Le Sénégal est devenu exceptionnellement dépendant de l'aide extérieure et, logiquement, l'objectif de mobilisation des fonds extérieurs est une priorité de la politique économique » [Migliorisi S. et Montes C. 1999]. Cette spécificité et les changements qui se profilent au début des années 2000 contribuent aux rapports ambigus de la décentralisation et du développement local.

2.5.1. Le poids de l'aide dans l'économie

Les ressources d'assistance reçues par le Sénégal proviennent des partenaires traditionnels. Il s'agit des coopérations multilatérales, bilatérales et décentralisées et, de façon moins informée, des organisations non gouvernementales. En 2001-2002, selon l'OCDE et la Banque mondiale, la France, l'IDA²⁹ 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 sur 474 millions \$ USD. Ces trois bailleurs inscrivent la décentralisation dans leur stratégie d'appui.

Conformément à la baisse tendancielle de l'APD au plan international, les flux d'aide transférés au Sénégal ont commencé à décroître au début des années 90. En 1999, dernière année de parution au Sénégal du *Rapport sur la coopération pour le développement (RCD Sénégal)*, le PNUD estime à plus de 55% la part des dons. Le reste est accordé sous forme de prêts à caractère concessionnel avec un élément don d'au moins 25%. L'APD représente 12% du PIB et 38% des recettes d'exportation en 1995 contre 8% et 27% en 1999 soit, pour cette année, 41 dollars par habitant. La réalisation de projets d'investissements, appuyés par l'assistance technique, absorbe les trois quarts des ressources. Elles s'orientent en premier lieu vers le secteur du développement social et, en second lieu, vers l'agriculture, les pêcheries et la foresterie. Le développement régional occupe une position modeste avec 10% de l'APD. Il concerne le financement de micro-projets en zone rurale et dans les villes secondaires ainsi que l'appui à la planification et au développement des régions. Les actions de développement local menées par les opérateurs de l'aide visent principalement le milieu rural, appréhendé au travers du village ou de la communauté. Elles sont également éclatées dans diverses approches sectorielles ou thématiques (comme la lutte contre la pauvreté). L'appui à la décentralisation n'est pas nécessairement associé au développement local dans l'esprit des bailleurs. Quelques programmes financent la réalisation d'études sur la fiscalité locale. L'appui aux budgets, aux programmes et à la balance des paiements ne représente que 11% de l'aide en 1999. Ce rapport s'est inversé depuis 1994 où primait la restauration des équilibres macro-comptables. L'aide hors projet venait alors soulager les finances publiques. Elles représentaient 50% des montants accordés.

On veut ici souligner le fait que l'investissement public, nettement supérieur à l'investissement privé, dépend fortement de l'aide. La Banque mondiale évalue la contribution de ces 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 [BM 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 pouvoirs qui s'établissent avec les opérateurs locaux de l'aide.

²⁹. L'association internationale de développement de la Banque mondiale.

2.5.2. L'échec et la fragmentation de l'aide propulsent la coordination vers le haut

L'échec de l'aide dans son ensemble se révèle de différentes façons. On peut de manière un peu abusive en évoquer trois. Le bilan économique et social, juste esquissé dans le point précédent, rend un premier témoignage de cet échec, sans qu'il ne soit question ici d'en attribuer la paternité aux seuls bailleurs de fonds. La baisse régulière des montants traduit elle aussi la « fatigue » des acteurs traditionnels de l'aide. Enfin, le basculement des priorités de l'aide vers la lutte contre la pauvreté met en exergue le fait que les précédents objectifs n'ont pas été atteints.

Les paragraphes qui suivent se nourrissent des conclusions de l'évaluation de la stratégie-pays de la Communauté européenne : « L'instabilité politique, le manque de ressources financières, l'absence de compétence, sont souvent cités comme des causes essentielles de l'absence de développement. 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. Ce constat fait par les BdF a conduit beaucoup d'entre eux à cibler une partie de leurs interventions sur le renforcement des institutions » [Migliorisi S. et Montes C. 1999].

Cette évaluation met en évidence un problème récurrent de l'aide. Les contraintes organisationnelles de l'insertion de l'aide étrangère sont en partie à l'origine du manque institutionnel stigmatisé dans les dernières conceptions des développeurs. L'apprentissage qui résulte de la participation à toutes les étapes d'un projet a été freiné par une approche gestionnaire de la « bonne gouvernance ». Des structures hors administration ont été créées pour pallier au risque réel d'une gestion déficiente des budgets de l'aide [*op. cit.*]. Cette réponse contre-productive renvoie au cercle vicieux d'une aide qui découvre régulièrement que les conditions qu'elle cherche à dynamiser sont un préalable à son efficacité et choisit logiquement de les créer artificiellement.

Par ailleurs, les organismes de coopération, quels qu'ils soient, sont soumis à une forme de concurrence – ne serait-ce que pour l'accès aux guichets – et sont contraints de se rendre « visibles ». La réalité concurrentielle freine la nécessaire coordination que chaque donateur appelle de ses vœux. Quant à l'exigence de visibilité, elle peut favoriser des « effets de mode qui attirent soudainement de nombreux bailleurs de fonds vers les mêmes activités » [*op. cit.*], chacun défendant ses conceptions, ses procédures, ses pratiques ou ses « prés-carrés » géographiques.

Un simple listage des structures-projets créées depuis les années 90 dans le seul domaine de l'appui au secteur privé permet aux auteurs de ce rapport d'évoquer une « prolifération institutionnelle » plutôt qu'un « développement institutionnel ». Dans ces conditions, chaque tentative de coordination court le risque d'accroître la complexité du système.

Comme réponse aux problèmes épineux de la coordination et de la complémentarité des aides au Sénégal, la Banque mondiale a impulsé des changements dans le système de planification (schématisés ci-après). Le principe consiste à chercher plus en amont la coordination entre bailleurs de fonds – en présentant aux plans sectoriels « un front uni d'opinion » – et avec le gouvernement. Les gains recherchés sont de deux sortes. Les coûts financiers et le temps de la coordination doivent diminuer. Les comportements opportunistes du Sénégal parvenant à se soustraire des réformes engagées en jouant de la diversité de l'offre et de la concurrence entre donateurs ne sont plus encouragés.

| Approche traditionnelle | Approche-programme |
|--|---|
| 1) Formalisation du plan d'investissement triennal | 1) Diagnostic sectoriel en liaison avec bailleur de fonds « leader » (qui coordonne 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 : [Migliorisi S. et Montes C. 1999]

Les changements décrits ne concernent pas que le Sénégal. Ils ont vocation à se diffuser très largement. Depuis la « Déclaration de Rome » clôturant le Forum sur l'APD organisé par la Banque

mondiale et le CAD, l'harmonisation d'une aide alignée sur les stratégies nationales est considérée comme le facteur essentiel de l'appropriation et de l'efficacité des appuis extérieurs [AFD 2003]. En plus des procédures, l'harmonisation vise les modalités de l'aide. Elle propose de substituer à l'aide projet, une aide programme suivie et évaluée sur la base d'indicateurs d'impacts macro-économiques fixés au démarrage du processus. Le soutien à l'équilibre budgétaire, notamment par le biais d'un soutien financier aux programmes d'investissements, devrait se développer dans les pays à « bonne gouvernance ». Quant au concept d'alignement, il doit permettre une plus grande cohérence et une meilleure complémentarité de l'aide avec les priorités nationales.

On peut penser que le sens de l'alignement dépendra en fait du degré d'ouverture du concept de « bonne gouvernance » et des rapports de pouvoirs qui ne manquent pas d'orienter l'accord entre donateurs et partenaires dans les processus d'aide.

2.5.3. La réhabilitation de l'État comme lieu de production de stratégies publiques aidées

Du niveau opérationnel des projets, qui démultiplie les structures et rend impossible la coordination, on passe 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 combinée à l'implication croissante des bailleurs de fonds dans la définition des politiques publiques. Dans la présentation du PNGB, cette réhabilitation se trouve clairement décrite : « 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 ». Quelles peuvent être les effets sur le niveau local des décisions ?

Le *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP), préalable incontournable pour bénéficier du soutien en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTE) auquel le Sénégal est éligible depuis juin 2000, est signé en décembre 2001. Un paquet cohérent d'engagements sectoriels et macroscopiques est rangé derrière trois axes prioritaires qui deviennent le cadre de référence « de toutes les interventions de tous les acteurs » [DSRP 2002] : le maintien d'une croissance forte et moins inégalitaire (fixation d'un objectif de 6 à 7% annuellement) ; la généralisation de l'accès aux services sociaux et en particulier à l'eau par la mise en place d'infrastructures de base avant 2010 ; l'éradication de toute forme d'exclusion et l'instauration de l'égalité des sexes en particulier au niveau de l'enseignement primaire et secondaire. Une grande part des objectifs reprend les orientations dessinées au cours des différentes phases de l'ajustement structurel en terme, par exemple, de politique monétaire et budgétaire, de privatisation et de renforcement des capacités du secteur privé, de promotion des exportations et de développement institutionnel ou d'assainissement du cadre des affaires. Les objectifs sociaux prolongent et accentuent les initiatives et plan de lutte contre la pauvreté lancés au milieu des années 90³⁰.

Sous cet angle, la stratégie de lutte contre la pauvreté ne représente pas une rupture franche et nette par rapport aux politiques affichées depuis une dizaine d'années. En revanche, la nouveauté naît de leur intégration dans un cadre structurant, de leur déclinaison dans une même matrice d'actions auxquelles sont joints des indicateurs de suivi-évaluation. La macro-gestion des résultats guide la conduite des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissements. Ils doivent entraîner une réduction de moitié de l'incidence de la pauvreté d'ici 2015. Les outils d'analyse, les instruments et les concepts proviennent principalement des organismes de financement, au premier rang desquels on retrouve la Banque mondiale experte dans la réalisation de projets et prédominante dans la production de savoirs sur la pauvreté. Autre point essentiel, la légitimité du DSRP se fonde sur la participation de représentants des divers groupes d'acteurs aux modules de préparation. Cette légitimité participative et l'engagement auprès des bailleurs de fonds internationaux tranchent d'une certaine manière avec la légitimité électorale plus habituelle en matière d'élaboration de politiques publiques. La logique macro-économique, macro-sociale et sectorielle du DSRP confine la question des inégalités spatiales du développement à des considérations générales sur l'urbain et le rural. Ultime précision, le gap entre d'une part les financements acquis des programmes en cours et les engagements de l'État et, d'autre part, les besoins de financements des actions prioritaires donne le montant des ressources externes à obtenir auprès des partenaires externes – y compris dans le cadre de

³⁰. Le Plan de lutte contre la pauvreté (PLP) est en cours d'exécution depuis 1997.

l'initiative PPTE. La mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté nécessite des investissements additionnels de 107,5 milliards en 2003, 120,2 milliards en 2004 et 142,6 milliards en 2005. La contribution de l'État se situe respectivement à 12,7%, 13,4% et 14,4%. Les charges de fonctionnement occasionnées par la mise en œuvre de la stratégie sont estimées à 9 milliards, 10,4 milliards et 11,5 milliards respectivement pour 2003, 2004 et 2005.

« 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. Sont concernés, l'appui institutionnel aux administrations locales et la réforme du système de fiscalité locale afin de donner aux collectivités locales des moyens pour financer des investissements publics locaux³¹. 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. Il manifeste la volonté de cinq dirigeants africains de faire face aux nouveaux défis de la mondialisation après la guerre froide. Le programme de développement, sectoriel, s'affiche comme un cadre d'interaction avec le reste du monde, en particulier avec les pays industrialisés et les organisations multilatérales. Il met l'accent sur le rôle des investissements publics et privés dans les dynamiques de croissance et de réduction de la pauvreté puis sur la nécessaire mobilisation de l'épargne locale et le recours à des ressources extérieures (fonds privés, IDE, prêts et APD) pour réduire le déficit de financement de la croissance. L'objectif de croissance sur 15 ans est établi à plus de 7% annuellement. Il s'appuie globalement sur la vision d'un État minimaliste, garant de la sécurité, de la paix, de la démocratie et de la consolidation des instances de régulation, et d'un cadre institutionnel propice au développement du secteur privé, facteurs d'attraction de nouveaux investissements étrangers et de mobilisation d'une APD de plus en plus sélective³².

Lancé officiellement le 30 avril 2004, le *Programme national de bonne gouvernance* (PNBG 2002-2006) expose dans une grammaire en phase avec les autres documents stratégiques, le nouveau plan de réforme de l'État et de modernisation de la gestion des affaires publiques. Dans l'ordre chronologique, le PNGB succède à la politique de modernisation de l'État de 1990, puis à la relance de cette première initiative en 1998 dans un PNGB laissé sans suite. Il clôt, à la faveur de l'alternance de mars 2000 et avec l'appui du PNUD, le travail extrêmement critique orchestré par le Comité interministériel de pilotage du Programme intégré de réforme du secteur public (PIRSP). Le changement d'intitulé – passage/retour du PIRSP au PNGB – illustre à quel point il est important pour le Sénégal de continuer à s'inscrire explicitement et nommément dans les standards mondiaux de la politique publique. Le coût de ce programme estimé à 35.5 millions de dollars devrait être financé à hauteur de 90% par des partenaires extérieurs. La décentralisation est placée au cœur de la réforme de l'État dont la nouvelle modernité doit se traduire par une plus nette redistribution des pouvoirs suivant le triple principe de la responsabilité, de la liberté et de la proximité. L'amélioration de la *Gouvernance locale* désigne une meilleure implication des populations, des ONG et autres organisations de base dans la gestion des affaires locales. Bien que des consultations soient encore en cours, on peut d'ores et déjà identifier les grandes tendances des réformes à venir. Le cadre institutionnel et organisationnel tracé par les lois de 1996 devrait être confirmé avec quelques améliorations allant dans le sens d'une meilleure articulation entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales, de la création d'un statut de l' élu local, de la redynamisation des organismes de suivi et d'appui à la décentralisation. Le deuxième axe d'intervention vise une coordination plus efficace des acteurs du développement local à travers un renforcement du rôle des Agences régionales de développement (ARD), la mise en place de cadre de coordination des acteurs locaux et un partenariat plus dynamique avec le secteur privé. Enfin, une réforme fiscale doublée de la mise en place d'un Fonds de développement local doit concrétiser une vocation plus économique de la décentralisation.

³¹ Le *X^{ème} plan d'orientation économique et sociale* (2002-2006) distingue quant à lui huit orientations stratégiques autour de la bonne gouvernance, la mise en place d'infrastructures d'appui à la production et d'infrastructures de base pour améliorer l'accès aux services sociaux, l'amélioration de la capacité productive des groupements vulnérables, la promotion de l'information pour le développement avec l'utilisation des NTIC. Le second objectif désigne explicitement la décentralisation et la bonne gouvernance comme les vecteurs d'un renforcement du développement local.

³² Pour une revue critique du NEPAD, on pourra consulter Sandrine Mesple-Somps 2002. *Quelques réflexions sur la situation économique et sociale africaine et les politiques économiques préconisées par le NEPAD*. Paris : DIAL. Document de travail (08). 15 p.

La décentralisation continue donc d'être plébiscitée comme moyen nécessaire à l'amélioration des politiques publiques. De ce point de vue, il n'y a pas de contradiction entre les orientations des différents documents stratégiques qui paraissent en phase : la décentralisation comme les privatisations vont dans le sens d'une réduction de l'interventionnisme étatique, de l'établissement de processus politiques plus transparents et de l'instauration de mécanismes de coordination plus concurrentiels. Au plan économique, l'État central, déconcentré et décentralisé est mis en demeure d'instituer les règles de la concurrence et du marché. Au plan social, il bénéficie de moyens accrus de la part des bailleurs de fonds pour lutter contre la pauvreté. MC Diop [2001] rappelle à juste titre que cette réalité – celle d'une augmentation des inégalités internes avec d'une part des PAS fondés sur les concepts d'équilibre et de prix de marché et d'autre part des politiques sociales sous tutelle – confirme les thèses de d'Angel Saldomando selon lesquelles « la mondialisation, en imposant un modèle de politique économique standard, provoque une déconnexion entre le régime d'accumulation et la situation sociale ».

La question posée avec les décentralisations est la suivante : peut-elle accentuer, comme le suggèrent ses ardents défenseurs, la segmentation des politiques et favoriser ainsi la visibilité et le contrôle des décisions publiques [Meny Y. et Thoenig J.-C. 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 [*op. cit.*]. 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) à l'échelle nationale – ajustement et lutte contre la pauvreté – réduisent la décision politique à une décision experte, consensuelle et appropriée – d'ailleurs le vocabulaire mobilisé dans les nouvelles stratégies publiques gomme la nature conflictuelle de la décision politique : synergie, harmonisation, participation. Quant aux trois autres dimensions, elles continuent de s'exprimer à toutes les échelles par la mise en œuvre d'une ingénierie particulière, celle du « projet aidé » dont les limites reconnues par les bailleurs de fonds continuent de s'exprimer au plan local. On peut douter dans ces conditions de la possibilité de construire depuis le niveau local une meilleure articulation entre la politique publique et le développement local.

2.6. Du défaut de décentralisation à la décentralisation des défauts

Au défaut de décentralisation comme principale explication de la faiblesse des dynamiques économiques locales on peut opposer l'argument 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 structures intervenantes (historiques et institutionnelles) ; discontinuité dans la capitalisation et le stockage de l'information notamment sur les activités économiques ; 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 est un fait rare facilement constatable. 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 projet notamment au sein de l'ARD. L'information locale est éparpillée dans différents services.

L'information statistique – c'est le cas à propos des entreprises – quelle que soit sa valeur utile, représente pour celui qui la détient une ressource d'autant plus rare qu'elle circule peu et continue d'être convoitée par de nombreux organismes d'action, d'étude ou de recherche. Elle fait parfois l'objet d'échanges marchands, motivation d'ailleurs à relier à la faiblesse relative des salaires de la fonction publique, ou vient en appui de stratégies plus indirectes d'accumulation de capital social visant par exemple à participer aux diverses commissions et comités montés à l'occasion de la venue de projets. L'action de développement local, y compris publique, met presque systématiquement en jeu l'appui et le financement d'un projet extérieur (organisation internationale ou ONG). L'hypothèse d'une logique d'offre orientant les choix de la politique publique locale peut être maintenue.

Le second constat concerne les effets d'offre de l'action par projet. L'enregistrement des activités économiques sur les différents registres des chambres consulaires et, au-delà, la capacité de ces établissements publics à caractère professionnel à représenter et promouvoir les différents métiers et acteurs économiques, dépendent très fortement des « projets ». Ils exigent l'inscription des opérateurs éligibles à leur « appui » auprès de ces organismes et dictent artificiellement le rythme de sortie de l'informalité. D'autre part, ils sont capables d'accroître les moyens des institutions publiques en les finançant.

Dit autrement, la décentralisation met en relation des acteurs hétérogènes porteurs de projets. Elle accentue la compétition entre acteurs économiques, entre organisations représentatives mais aussi entre services et organismes publics. La capacité financière de ces projets peut sembler sans commune mesure avec celle des institutions publiques locales. La régulation de cette compétition ne s'apparente pas à une régulation par le marché [A développer à partir de PLATTEAU]. Elle pousse à la rétention d'informations, au cloisonnement entre les organismes en charge du développement local, favorise les situations d'asymétrie et les comportements opportunistes. Les interactions entre les différentes catégories d'acteurs, les coopérations horizontales, mettent souvent en jeu un « projet » financé par l'aide extérieure.

Tout ceci n'est pas nouveau, mais les lois de décentralisation pourraient bien renforcer le pouvoir de ces différents « projets » en 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 ». C'est le cas lors de la définition des Plans de développement locaux quand ils sont financés par une ONG ou un autre bailleur extérieur qui en fait un préalable à son appui (communauté rurale), une conditionnalité locale. L'État décentralisé pèse peu financièrement parlant pour s'imposer comme lieu et mécanisme de coordination.

La mise en place d'une action locale déborde parfois les « frontières » à la fois fixes et floues de la décentralisation provoquant des situations conflictuelles coûteuses en temps et en négociations. Sur Saint-Louis, certains acteurs publics réfléchissent à la nécessité de développer des mécanismes d'intercommunalité. L'ARD de Saint-Louis (issue des lois de décentralisation de 1996), à l'image des autres agences régionales, parvient graduellement à s'imposer comme interface entre les différentes structures d'intervention et les collectivités locales. En inscrivant le renforcement des moyens financiers et institutionnels des agences locales de développement dans ses objectifs, le PNGB fait valoir l'éparpillement des actions décentralisées et le manque actuel de transversalité entre les opérateurs du développement³³. En proposant, d'autre part, d'hisser la déconcentration à la hauteur de la décentralisation, le gouvernement opte pour un renforcement de la présence locale de l'État comme réponse au déficit de capacité des structures décentralisées³⁴.

Ces rapides commentaires 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 des choix et l'efficacité des politiques publiques (notamment en terme d'investissements).

Remarques conclusives

J. Steffensen et S. Trollegaard [1999] résumant l'espoir qui anime l'esprit décentralisateur : avec l'accroissement de la responsabilité en matière de gestion basée 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

³³ L'information sur les projets menés par les ONG (objectif, durée, localisation) reste problématique. Le listage de leurs interventions locales constitue un autre objectif du PNGB.

³⁴ Une mutation de cette intention première dans le sens d'un contrôle politique des niveaux locaux n'est pas totalement à exclure.

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 et appuis externes. 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 (coordination des actions publiques ; renforcement des liens entre collectivités et acteurs économiques et entre acteurs économiques eux-mêmes ; cadre efficace de multiplication des relations horizontales et verticales entre les différents acteurs aux stratégies et objectifs différents, aux contraintes propres [L. Toursjanski-Cabart 1996]).

Au regard des transformations des politiques publiques au Sénégal, des conceptions changeantes du rôle de l'État dans l'économie et des dernières stratégies d'actions publiques, on peut raisonnablement constater la force homogénéisante de la mondialisation instruite par les organismes internationaux et les partenaires financiers du Sénégal. Mais le bilan des réformes conduites depuis 20 ans, établi par ces mêmes organismes, révèle la part d'autonomie des institutions nationales – ou de résistance selon qu'on adopte ou non le point de vue des IFI. La logique de l'aide consiste désormais à réduire ces comportements opportunistes en les contractualisant en amont.

La réponse apportée par les « faiseurs » de développement consiste à réduire cet écart en insérant plus profondément les mécanismes d'appui dans l'organisation administrative sénégalaise et en multipliant les programmes de formation et les appui institutionnels pour faire correspondre les comportements et les incitations aux pratiques recherchées. Cet *enkystement institutionnel* s'appuie sur une technicisation importante des fondements de la décision publique et s'opère au détriment, peut-être, d'une construction plus politique des choix publics à laquelle on substitue les concepts mobilisateurs et consensuels de « proximité » et de « participation ».

La décentralisation semble contrainte par ce contexte de formation des politiques publiques. Son effectivité et son efficacité encore problématiques se mesureront par la capacité et la volonté des pouvoirs publics locaux à asseoir une part plus grande de leur légitimité sur les résultats de choix politiques dont ils deviennent redevables. Ils 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.

A propos de l'intégration européenne, R. Boyer M. Dehove [2001] oppose la Gouvernance et le Gouvernement ». La première fonde sa légitimité sur « une régulation par l'expertise » et « confère aux institutions non majoritaires une puissance intrinsèque de régulation. Elle « tente de construire des politiques en se désintéressant des interdépendances entre les domaines d'actions publiques et les arbitrages qu'elles exigent ». Les caractéristiques distinctives de la décentralisation dans les derniers standards du développement aidé, auxquelles on pourrait également ajouter la rareté des interrogations sur les redistributions dans l'objectif actuel de la lutte contre la pauvreté, laisse à penser qu'une des conditions majeures du développement en Afrique de l'Ouest, qu'il soit d'échelle locale ou non, réside dans la reconstruction de la légitimité des stratégies de développement à partir du Gouvernement. E. Leroy [1997] considère que la le pouvoir d'État dans des pays Africains reste concentré entre les mains d'un homme ou d'une clientèle, d'un parti unique ou dominant ; la solution première à la réforme de l'État et à la construction de capacité d'action publique légitime étant alors la déconcentration et non la décentralisation. C'est le cas du Sénégal, où la Présidence reste omniprésente dans tous les circuits de décision.

Bibliographie

- Abdelmalki L. et Courlet C. (éds) 1996.** *Les nouvelles logiques du développement*. L'Harmattan. Paris.
- Adelman I. 2001.** Cinquante ans de développement économique : les principales leçons. *Revue d'économie du développement*, 9 (1-2), numéro spécial. 65-113.
- AFD 2003.** *La lettre des économistes de l'AFD*. N°1 Juin-Septembre 2003.
- Assidon 1992.** *les théories économiques du développement*. La découverte. 123 p.
- Badie B. 1995.** *La fin des territoires*. Fayard. Paris. 273 p.
- Banque mondiale 1992.** *Governance et development*. Washington D.C.
- 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. Sciences humaines – Hors série n°8 – Février mars. 36- 40.
- Bird F. et Vaillancourt F. 1997.** Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation. *Cahiers de recherche*. Université de Montréal.
- 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. Trimestriel 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 : Presse de Sciences-Po. 13-48.
- Boyer R. et Dehove Mario 2001.** Théories de l'intégration européenne entre Gouvernance et Gouvernement. *La lettre de la Régulation*. N°38. 1-4.
- Communauté européenne 2002.** *Document de stratégie de coopération et programme indicatif 2002-2007*. Dakar. 107 p.
- Coussy J. 2002.** Les politiques publiques dans la mondialisation. Communication au VII congrès de l'association française de sciences politiques. Lille. 17 p.
- Daudin G. et Ventelou B. 2003.** Aide au développement : Sommes-nous plus ou moins solidaires ? *Revue de l'OFCE 85*. Chroniques de la mondialisation. 299-310.
- Diagne A. et Daffé G. (éds) 2002.** *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*. CREA – Karthala. Paris. 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). UNRISD. Genève. 65 p.
- Diop M. C. et Diouf M. 1993.** Pouvoir central et pouvoir local. La crise de l'institution municipale au Sénégal. *Pouvoir et cités d'Afrique noire. Décentralisations en questions*. Karthala. Paris : 101-125.
- Diop M. C. et Diouf M. 2002.** L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries. In *La construction de l'État au Sénégal*. D.-C. O'Brien, M.-C Diop. et M. Diouf. Paris : Karthala. Karthala. Paris : 28-47.
- Diop M. C. et M. Diouf 2002.** *La société sénégalaise entre le local et le global*. Karthala. Paris. 723 pages.
- 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). UNRISD. Politiques sociale et développement. Document de programme n°5.
- Diouf M. 1999.** L'idée municipale. *Politique africaine*. n° 74. 13-23.
- DSRP 2002.** Document de stratégie de réduction de la pauvreté 2002. Dakar : avril. 73 p.

- Durouflé G. 1994.** *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ? Douze ans d'ajustement structurel au Sénégal.* Paris, Karthala.
- Latreille T. et Vaoudakis A. 1996.** Croissance et compétitivité de l'industrie manufacturière au Sénégal. Paris, Centre de Développement de l'OCDE. Document technique N°118: 42.
- Le Roy E. 1997.** Gouvernance et décentralisation – ou le dilemme de la légitimité dans la réforme de l'État africain de la fin du XXème siècle. GEMDEV (ed.). Les avatars de l'État en Afrique. Paris, Karthala. 153-160.
- McCormick D. 2003.** Faut-il favoriser les *clusters* en Afrique. Le Courrier ACP-UE. N° 196 janvier-février. 33-35.
- MEF/DPS 2000.** Situation économique et sociale du Sénégal – édition 1999. Dakar. 273 p.
- Meny Y. et Thoening J.-C. 1989.** *Politiques publiques.* Presses universitaires de France. 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.
- NPDA 2001.** Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Octobre. 57 p.
- O'Brien 2002a.** Chefs, saints et bureaucrates : La construction de l'État colonial. In *La construction de l'État au Sénégal.* D.-C. O'Brien, M.-C Diop. et M. Diouf. Paris : Karthala. 17-28.
- O'Brien 2002b.** Le sens de l'État au Sénégal. In *Le Sénégal contemporain.* M.-C Diop. (ss. dir.). 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. IREPD. 71-88.
- PIRSP 2001.** Rapport du comité technique sectoriel : Décentralisation et gouvernance locale. Délégation au management public. Dakar. 34 p.
- Piveteau A. 2004.** Évaluer les ONG. Préface par Philippe Hugon. Paris, Karthala. 384 p.
- PNUD 2001a.** *Rapport national sur le développement humain.* Dakar. 264 p.
- PNUD 2001b.** *Rapport sur la coopération pour le développement (RCD) : Sénégal (1999).* Dakar. 232 p.
- Requier-Desjardin D.** Décentralisation et dynamiques locales de production dans les pays en développement. C3ED/UVSQ. <http://mapage.noos.fr/RVD/denisJuillet2.htm>
- Schmitz H. 1997.** Collective efficiency and increasing returns. *IDS Working Paper* 50.
- Steffensen J. et Trollegaard 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.
- Totté M., Dahou T. et Billaz R 2003.** *La décentralisation en Afrique de l'Ouest.* Karthala. 403 p.
- Tourjansky-Cabart L. 1996.** *Le développement économique local.* PUF. Paris.
- Valette A. 1997.** Entre rationalité économique et logiques politiques : la difficile évaluation des programmes d'Ajustement Structurel en Afrique subsaharienne. In *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement.* J.-F. Baré. L'Harmattan. 19-47.