Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : l'expérience de la ville de Saint-Louis

Demba Niang

▶ **To cite this version:**

Demba Niang. Gouvernance locale, maîtrise d'ouvrage communale et stratégies de développement local au Sénégal : l'expérience de la ville de Saint-Louis. Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2007. Français. NNT : . tel-00134553

HAL Id: tel-00134553
https://theses.hal.science/tel-00134553

Submitted on 2 Mar 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE TOULOUSE LE MIRAIL

CIRUS Cieu
Centre Interdisciplinaire de Recherches Urbaines et Sociologiques
UMR 5193 - CNRS/UTM

Département de Géographie et Aménagement

THÈSE DE DOCTORAT

GOUVERNANCE LOCALE, MAÎTRISE D'OUVRAGE COMMUNALE ET STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SÉNÉGAL :

L'EXPÉRIENCE DE LA VILLE DE SAINT-LOUIS

Présentée et soutenue publiquement par

Demba NIANG

Directeur de Thèse

Pr. Jean-Louis COLL

Février 2007

Jury :

- Emmanuel EVENO : Président, professeur Université Toulouse-Le Mirail
- Christelle Alvergne LATOUCHE : Rapporteur, Maître de Conférence HDR, Bordeaux III
- Alphonse YAPI – DIAHOU : Rapporteur, professeur Université Paris VIII
- Jean Louis COLL : Directeur de Thèse, professeur Université de Toulouse-Le Mirail
- Marie Christine JAILLET : Directeur de Recherche CNRS, Directrice CIRUS-Cieu
- Emile LE BRIS : Directeur de Recherche IRD
- Jean-Jacques GUIBBERT : Chercheur CIRUS – Cieu

DEDICACES

Je dédie cette Thèse à :

Mon père Cheikh Mandao et ma mère Adja Cheikh Rokhaya Fille spirituelle du Vénéré Cheikh Mohamed Fadel Ould Cheikh Makhfouss ould Cheikh Saadbouh

Mon épouse Mame Fatou Kébé, et nos enfants ;

Chérif Makhfouss dit Beuh AIDARA pour son assistance et ses conseils, à ses frères et soeurs ;

Cherif Alwaly AIDARA pour son appui et ses prières ;

Toute la famille de Cheikh Makhfouss ould Cheikh Saadbouh pour sa constante sollicitude mon endroit ;

Mes frères et sœurs, parents et amis.

REMERCIEMENTS

Je voudrais remercier toutes celles et tous ceux qui ont bien voulu apporter leur contribution à la réalisation de cette thèse et particulièrement :

Madame Marie Christine JAILLET, Directrice du CIRUS/CIEU qui a bien voulu accepter de m'accueillir et de faciliter la finalisation de la thèse.

Monsieur Jean Louis COLL, Directeur de thèse pour son appui et pour la qualité de l'encadrement scientifique et méthodologique dont il m'a fait bénéficier avec un suivi d'une grande rigueur intellectuelle ;

Monsieur Jean Jacques GUIBBERT pour ses conseils et son appui qui m'ont beaucoup encouragé à capitaliser l'expérience de Saint-Louis pour en faire une thèse de Doctorat ;

Monsieur Emmanuel EVENO Directeur du GRESOC pour son assistance et ses conseils qui ont contribué à l'ouverture de la réflexion vers d'autres partenaires de la Coopération décentralisée ;

Toute l'équipe du CIRUS/CIEU, notamment Madame Françoise DESBORDES, Monsieur Pablo BILBAO, Monsieur BOUJEMÂA AIT KALATI, Mesdames Christiane THOUZELLIER et Christine PELISSIER qui ont fait preuve d'une grande disponibilité ;

Monsieur Abdoulaye Chimère DIAW, Ancien Maire de Saint-Louis et Ancien Président du Conseil d'Administration de l'Agence de Développement Communal. Il reste, pour moi, au-delà des liens affectifs, une référence en raison de ses qualités humaines et d'homme d'Etat qu'il a toujours été au regard des multiples et hautes fonctions qu'il a occupées ;

Monsieur Jean Claude POLLEFOORT Président du Partenariat avec Saint-Louis et sa Région. Son soutien a été déterminant dans l'expression de mon expertise dont Saint-Louis a bénéficié pendant plus d'une dizaine d'années. J'associe à ses remerciements les membres du Conseil d'Administration et du Bureau, le personnel basé à Lille et la représentation du Partenariat Lille/Saint-Louis, à Saint-Louis, à travers son Coordonnateur, Monsieur Nicolas DUPUIS et son Assistante Madame Absa GUISSE, pour leur contribution à la réalisation du travail ;

Cheikh Alioune DIOP, Directeur du Bureau Régional de l'Institut Africian de Réadaptation (IAR) à Dakar pour ses conseils et ses prières ;

Les Autorités administratives régionales et départementales pour leur contribution à la mise en œuvre de l'expérience de Saint-Louis ;

Monsieur Etienne TURPIN, Secrétaire Général de la Commune, le personnel municipal et les responsables des différents bureaux en particulier Monsieur Oumar Touré chef du bureau des finances, de la municipalité de Saint-Louis pour avoir facilité la collecte des données ;

Monsieur Mamadou DIOP, mon successeur à la Direction de l'ADC pour sa disponibilité et son Assistante Madame Marie FALL pour sa loyauté et sa compétence que j'ai pu apprécier durant sept ans de collaboration ;

Monsieur Bara DIOP, Directeur des Services Techniques Municipaux de la Ville de Saint-Louis et son Adjoint Monsieur Malick Diakhaté qui a mis à notre disposition les données souhaitées ;

Les responsables des services régionaux de l'Assainissement, de la Santé, de l'Education, de l'Agence Autonome des Travaux Routiers, de la Pêche, de la Culture, de l'Urbanisme pour la qualité des entretiens qu'ils ont bien voulu m'accorder ;

Monsieur Bouna WARR, Directeur de l'Agence Régionale de Développement de Saint-Louis pour sa disponibilité ;

Mes anciens collaborateurs et collaboratrices de l'Agence de Développement Communal pour leur engagement et leur loyauté ;

Les Présidents des Conseils de Quartier, des Comités de Nettoiement et des GIE CETOM, les Présidentes des Unions de Groupements de Promotion Féminine, les membres de la Commision PRADEQ qui ont été des acteurs de premier plan du développement local à Saint-Louis ;

Mes anciens collaborateurs et collaboratrices du Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR), financé avec le soutien du PNUD et du FENU, pour leur engagement au service du développement local et leur collaboration.

Mes anciens collaborateurs et collaboratrices de la Cellule Nationale de Coordination des Projets et Programmes d'Appui à la Décentralisation (CEPAD) pour leur appui constant, leur loyauté et leur générosité dans le travail

Monsieur Alioune FALL Président de l'Association des Jeunes pour le Partenariat (AJP) et son épouse Ndèye FALL ;

Monsieur Demba SYLLA Directeur Général de Premium Libéral Institue (France) et son épouse Dieynaba DIALLO ;

Serigne Amadou Baïdy BA en France ;

Madame Brigitte POLLEFOORT à Lille

SOMMAIRE

INTRODUCTION 10

PREMIERE PARTIE : PROBLEMATIQUE GENERALE, CONCEPTS ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE 12

CHAPITRE I : PROBLÉMATIQUE GENERALE 14

1. Les contraintes de la décentralisation au Sénégal 14
2. Enjeux et défis à relever 15

CHAPITRE II : CONCEPTS ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE 18

1. Les concepts : décentralisation, développement local et gouvernance locale 18
2. Méthodologie de recherche 27

DEUXIEME PARTIE : PROCESSUS DE MUNICIPALISATION AU SÉNÉGAL 30

CHAPITRE I : LES ETAPES MARQUANTES DU PROCESSUS 32

1. Le début de la municipalisation 33
2. Les réformes institutionnelles et la gestion municipale 37
3. Entre déclarations de principe et démarches de rupture 49

CHAPITRE II : DÉCENTRALISATION ET PARTICIPATION DES POPULATIONS À LA GESTION PUBLIQUE LOCALE 54

1. La participation, du point de vue de l'Etat et les instruments et mécanismes mis en œuvre 54
2. Les stratégies d'auto-implication des populations dans le développement local 59
3. Une approche combinant logique institutionnelle et dynamiques locales, ... 61

TROISIÈME PARTIE : SAINT- LOUIS : TERRITOIRE, INSTITUTIONS ET ACTEURS 64

CHAPITRE I : L'HISTOIRE DE LA VILLE ET SON ORGANISATION SOCIO -SPATIALE. 66

1. L'itinéraire de Saint-Louis : les étapes marquantes 66
2. Saint-Louis est-elle devenue une ville de province ? 69
3. L'organisation socio spatiale de la ville 71
4. Le complexe démo-économique 80

CHAPITRE II : L'INSTITUTION MUNICIPALE FACE AUX BESOINS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL 89

1. Les faiblesses des moyens municipaux aux plans financier et organisationnel 89
2. Les stratégies mises en place pour corriger ces faiblesses 98

3. Les ressources apportées par l'Etat, la coopération internationale et décentralisée ... 104
4. L'Appui Budgétaire (AB) : un mode financement direct des Collectivités locales 110

CHAPITRE III : UN SYSTÈME D'ACTEURS COMPLEXE 116

1. Présentation des acteurs et leurs fonctions dans le développement local de Saint-Louis116
2. Analyse du jeu des acteurs..... 119
3. Une approche thématique pour apprécier le jeu des acteurs 133

QUATRIEME PARTIE : L'EXPERIENCE DE SAINT-LOUIS EN MATIERE DE RENFORCEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE ET DE PROMOTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL 152

CHAPITRE I : CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE AU SÉNÉGAL .. 154

1. Les concepts les plus connus dans le contexte urbain sénégalais..... 155
2. Les initiatives pour promouvoir la Maîtrise d'Ouvrage Communale..... 157
3. Une Maîtrise d'Ouvrage Communale est-elle possible ?..... 159

CHAPITRE II : DEUX CAS ILLUSTRATIFS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL : LA GESTION DES DÉCHETS SOLIDES ET LA PLANIFICATION LOCALE 162

1. La gestion des déchets solides à travers le projet CETOM..... 162
2. La Planification Locale..... 178
3. Quels enseignements tirer de ces deux cas illustratifs ?..... 189

CHAPITRE III : LA MISE EN PLACE DE L'ADC ET DES CONSEILS DE QUARTIER..... 194

1. l'ADC : le processus de sa mise en place, ses missions, son mode de fonctionnement et son organisation 194
2. La mise en place des Conseils de Quartier..... 200

CHAPITRE IV : SAINT-LOUIS : L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE LOCALE ? 214

1. Une démarche progressive..... 214

Schéma n°8 : St Louis : Une démarche progressive 2. L'impact des nouvelles approches sur le développement local..... 216

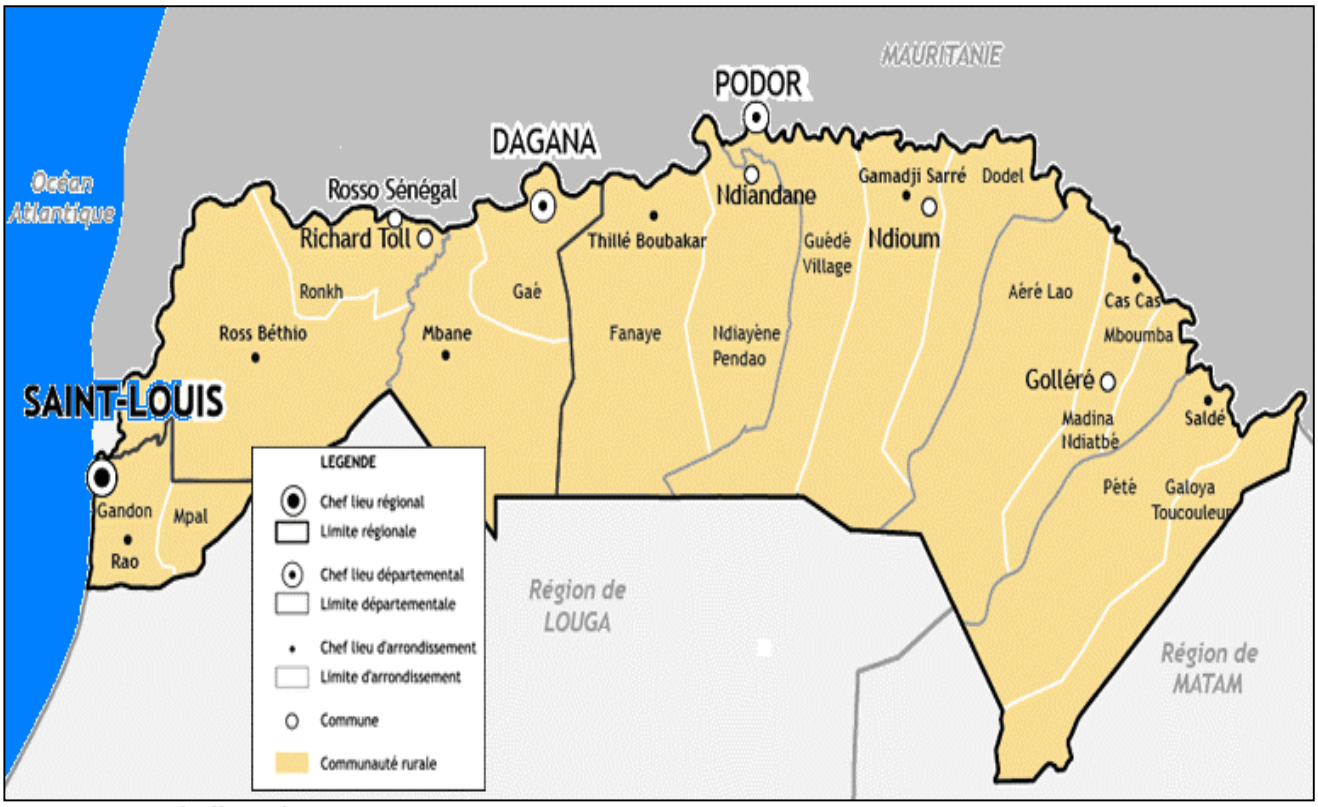
2. L'impact des nouvelles approches sur le développement local..... 217
3. Les questions en suspens 233

CONCLUSION..... 239

Carte n°1 : Saint-Louis, au Sénégal

Source : Sow M. Daye, 2005 : *Les transformations urbaines dans les villes du sud. L'exemple de Saint-Louis du Sénégal*, CIEU/UTM, p.6.

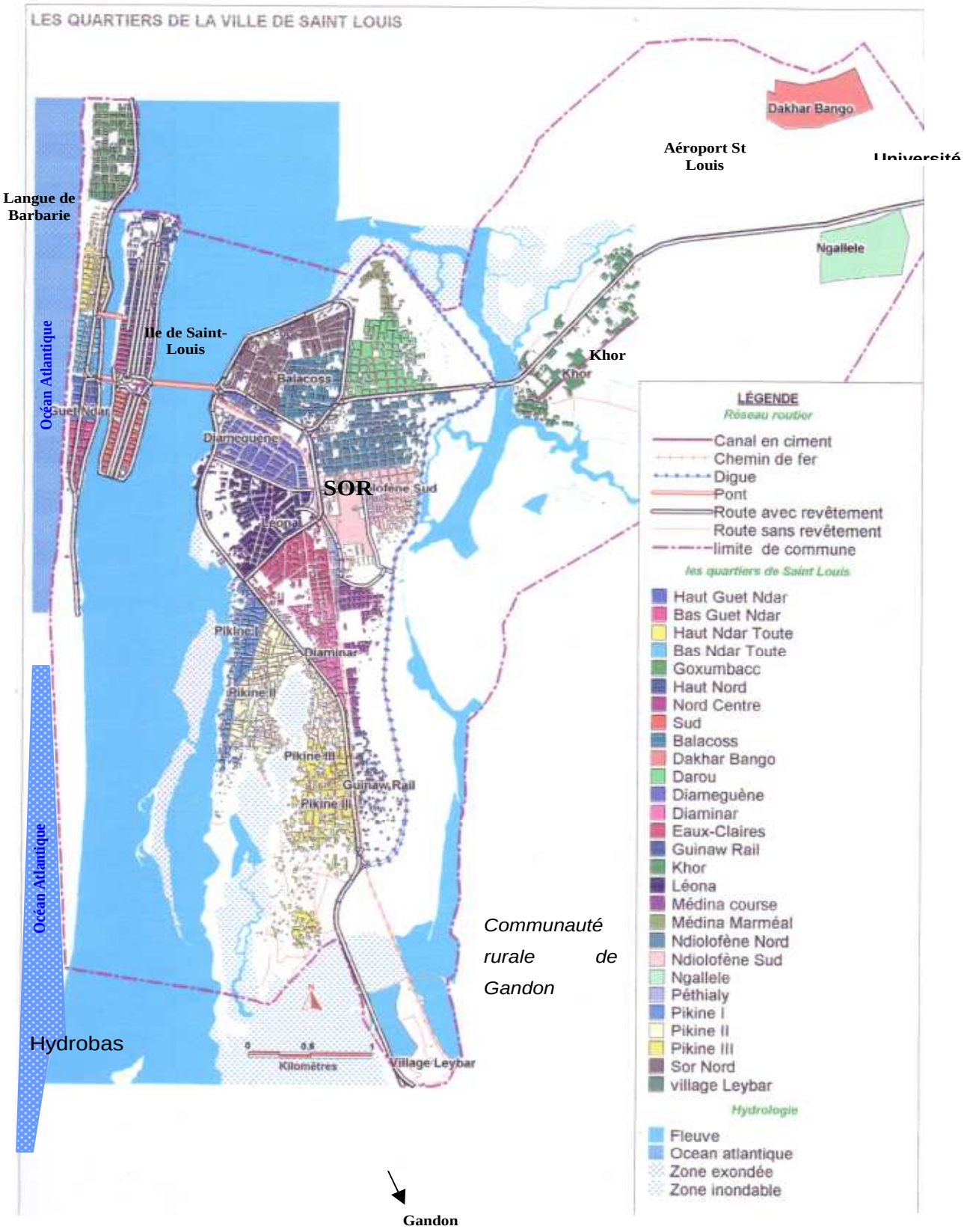
Carte n°2 : Saint-Louis dans sa région



Echelle : 1/2500000

Source : Sow M. Daye, 2005 : *Les transformations urbaines dans les villes du sud. L'exemple de Saint-Louis du Sénégal*, CIEU/UTM, p.6.

Carte de Saint-Louisn°3



INTRODUCTION

La décentralisation au Sénégal et son point d'ancrage le plus visible, la municipalisation, posent questions. Un fort sentiment se dégage, selon lequel, une fois le quitus politique acquis, les élus semblent se contenter de la démocratie de représentation qui les a portés au pouvoir local. Ces questions prennent, notamment, la forme d'une défiance des populations vis-à-vis de l'action publique locale et d'une fracture sociale dans laquelle continue à s'exprimer le sous-développement.

Plusieurs réformes ont été conduites depuis 1966 et se sont poursuivies jusqu'en 1996 avec les lois sur la régionalisation[1]. Des collectivités locales ont tenté des expériences avec, souvent, une impulsion venue du dehors du fait notamment de la coopération décentralisée. D'autres initiatives ont vu le jour sous la pression des bailleurs de fonds, avec la création d'organismes qui avaient pour mission de favoriser la dévolution de services sociaux de base et de promouvoir une gestion de proximité.

Face à la récurrence de diverses manifestations du sous-développement (pénurie de logements, défaut d'assainissement, faible accès aux services sociaux de base…), qui s'expriment au travers de la crise urbaine et de la faiblesse des fonctions municipales, depuis les années 1980, le doute et le scepticisme, sur l'intérêt même de la décentralisation, se sont installés. Pourtant, on assiste à un retour au local qui, non seulement, apparaît comme le nouveau paradigme de la gestion locale mais également comme niveau approprié à la mise en place de démarches stratégiques.

Même s'il apparaît qu'une bonne part de l'impulsion vient de l'extérieur, l'expérience menée à Saint-Louis, avec la coopération décentralisée à travers le Partenariat Lille/Saint-Louis[2] a prouvé que le développement local peut se réaliser. Malgré les contraintes auxquelles la ville et son Institution sont confrontées, une volonté politique locale s'est exprimée pour relayer les impulsions extérieures.

Quels enseignements peut-on tirer de la mise en œuvre de cette démarche ?

---

[1] Dans le contexte de la municipalisation au Sénégal, la régionalisation ne s'est pas seulement limitée à ériger les Régions administratives en collectivités locales. Elle a aussi renforcé les attributions des municipalités avec en plus une reconnaissance constitutionnelle qui consacre la libre administration des collectivités par des organes élus.

[2] En parlant de Partenariat Lille/Saint-Louis, on fait référence aux différents partenaires de la coopération décentralisée (Région Nord-Pas-de-Calais, Département du Nord, Communauté Urbaine de Lille, Ville de Lille, Agence de Développement et d'Urbanisme de la Métropole Lilloise. Le Partenariat Lille/Saint-Louis mobilise aussi des ressources de la coopération bilatérale Française à travers le Ministère français des Affaires étrangères (Service de Coopération et d'Action Culturelle), l'Agence Française de Développement. Le Partenariat Lille/Saint-Louis qui s'appellera Partenariat avec Saint-Louis et sa Région, assure une fonction d'intermédiation entre la Municipalité et ses partenaires.

Dans quelle mesure le financement et la réalisation d'infrastructures, principalement financées par l'extérieur, contribuent-ils à renforcer la vision et les capacités des élus à conduire les politiques de développement prenant en compte le point de vue et les attentes des différents groupes sociaux ? Plus généralement, en quoi les dispositifs mis en place à Saint-Louis (l'Agence de Développement Communal et les Conseils de Quartier) favorisent-ils une gestion démocratique, efficace et transparente de la Collectivité locale ?

En posant ces questions dans le cadre d'une thèse, notre objectif était, d'une part, de capitaliser, dans un cadre académique, une expérience de terrain conduite pendant une décennie et, d'autre part, de prendre le recul nécessaire pour problématiser les pratiques de développement induites par cette expérience dans un contexte marqué par un jeu et un système d'acteurs d'une rare complexité. Cette capitalisation et ce recul que nous avons observé, aux fins d'une problématisation, nous ont conduit à un questionnement sur les transformations qu'a connues Saint-Louis et leur l'impact qu'elles ont eu sur les capacités de la maîtrise d'ouvrage communale qui, avec le renforcement de la démocratie locale, paraissent être des fondements indispensables à une municipalisation digne de ce nom.

La recherche, structurée en quatre parties, aborde les points suivants :

la première Partie est consacrée à une analyse problématique de la décentralisation à travers l'identification des contraintes et des défis à relever. Une analyse conceptuelle et une présentation de la méthodologie de recherche constituent les autres sujets abordés dans cette partie.

La seconde Partie traite de l'analyse du processus institutionnel de la municipalisation au Sénégal et de l'intervention de l'État pour porter une appréciation sur le rôle des dynamiques participatives à l'égard du développement local. Cette réflexion sera conduite en tenant compte du contexte de crise économique qui a favorisé l'émergence d'acteurs de la société civile dont la structuration progressive a donné lieu à d'autres formes de gestion partagée au niveau communal.

La troisième Partie présente la ville de Saint-Louis, les difficultés de l'institution municipale et les caractéristiques du système d'acteurs. Sur l'ensemble de ces questions, Saint-Louis constitue un champ d'observation et d'analyse particulièrement intéressant du point de la recherche.

La quatrième Partie pose la question de la maîtrise d'ouvrage communale à partir de la présentation de deux exemples : la gestion des déchets solides et la planification locale.Ces deux exemples débouchent sur l'analyse de nouveaux dispositifs mis en place et sur les questions et perspectives qu'ils soulèvent en matière de stratégies de développement local dans un cadre municipal.

PREMIÈRE PARTIE : PROBLÉMATIQUE CONCEPTS ET MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

La première partie de la thèse traite de la problématique, de l'analyse des concepts et de la méthodlogie de recherche.

La problématique fait état des principales contraintes qui sont relatives à :

- la résistance au changement des administrations et des élus qui a des conséquences préjudiciables sur la mise en œuvre des réformes qu'elles soient financières, institutionnelles ou techniques ;
- l'insuffisance voire l'absence de stratégies de mobilisation des ressources réelles ou potentielles ;
- une faible qualification des ressources humaines de surcroît pléthoriques ;
- l'absence de programmation et de système de suivi - évaluation des actions quand celles-ci relèvent de la maîtrise d'ouvrage communale.

Quant aux défis à relever, ils sont nombreux mais l'essentiel consiste à faire fonctionner la décentralisation en tant que mode de gouvernance pour en faire un véritable levier de développement économique et social.

Les concepts de décentralisation, de développement local et de gouvernance locale seront analysés avant de présenter la méthodologie de recherche qui concerne quelques outils constitués essentiellement par des entretiens, des interviews et une observation directe. La démarche a surtout valorisé le vécu de l'auteur de la thèse tout en procédant à une revue bibliographique et documentaire qui ont apporté une valeur ajoutée à la réflexion.

Il ne nous a pas semblé nécessaire de mener des enquêtes qunatitatives à l'échelle de la Ville d'autant que le résultat qui pouvait en découler, compte tenu de l'expérience acquise, n'aurait pas un impact significatif en termes de supplément d'informations.

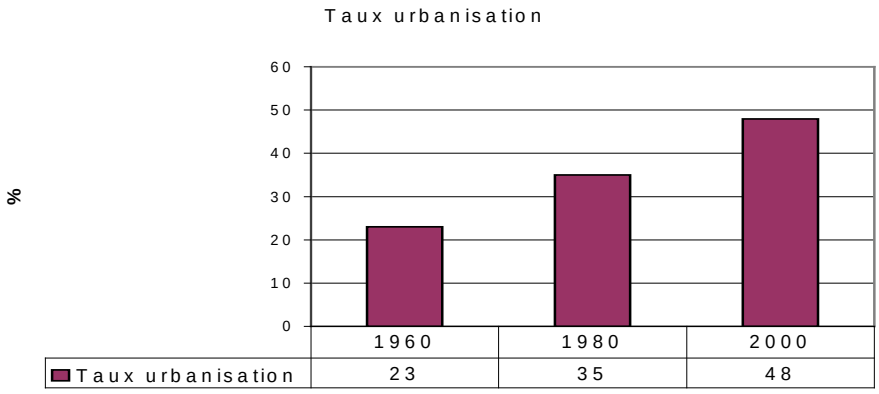
CHAPITRE I : PROBLÉMATIQUE GENERALE

1. Les contraintes de la décentralisation au Sénégal

L'observation de la gestion municipale au Sénégal (particulièrement dans une ville comme Saint-Louis) montre que la décentralisation fait face à des contraintes d'ordre structurel qui pourraient affecter les stratégies de développement initiées à l'échelle locale :

- l'histoire de la construction de certaines villes qui remonte à l'époque coloniale. Saint-Louis en offre l'illustration ;
- la faible capacité des collectivités locales à assumer leurs missions avec efficacité même si les textes de lois leur donnent d'importantes responsabilités ;
- la faiblesse des moyens matériels et financiers souvent imputable, à l'action des municipalités, mais également à celle de l'Etat. Sur la période considérée (1966-2006), la part des budgets des collectivités locales représente, à peine, en moyenne annuelle, 4 % du budget de l'Etat ;
- la faible qualification du personnel municipal empêchant un pilotage efficace des projets urbains qui relèvent de la maîtrise d'ouvrage communale.

Dans la mise en oeuvre des politiques urbaines, les municipalités font face à d'autres contraintes liées à l'aménagement et la mise en valeur des espaces publics et des territoires. En 1960, le taux d'urbanisation du pays était de 23 %. En 1980, donc vingt ans plus tard, il était de 35 %. Au début des années 2000, il est de l'ordre de 48 %. Face à l'explosion démographique avec son corollaire d'une occupation mal maîtrisée de l'espace et d'une insuffisance des services urbains, on s'aperçoit que le développement urbain, au-delà de la croissance de la production ou du simple fait de transférer des responsabilités aux institutions locales, nécessite une inversion des tendances qui s'expriment à travers une forte émigration, le faible accès aux services sociaux de base et l'insécurité.



Source : Commune de Saint-Louis, Plan Directeur d'Urbanisme de Saint-Louis, 2003

Par ailleurs, la simple création de structures décisionnelles décentralisées et l'annonce de nouvelles procédures de participation ne garantiront pas leur efficacité ou ne génèreront pas une croissance économique plus poussée. L'une des priorités devrait consister à affecter les ressources nécessaires aux besoins prioritaires afin de permettre aux collectivités locales d'exercer, avec plus d'efficacité, leurs responsabilités. La crise urbaine et la faiblesse des fonctions municipales, depuis les années 1980, devenues plus aiguës, avec les effets des politiques d'ajustement structurel à la base, soulèvent encore beaucoup de questions sur l'opportunité et l'intérêt de la décentralisation. Même si elle semble irréversible, dans un contexte d'amélioration progressive du jeu démocratique, elle est limitée, dans les modalités de sa mise en œuvre, par la structure clientéliste du jeu politique, une utilisation peu judicieuse des ressources financières et enfin l'absence d'une véritable administration de développement municipal.

2. Enjeux et défis à relever

La décentralisation fait face à de nombreux défis dont certains méritent une attention particulière en raison de leur impact sur la maîtrise d'ouvrage communale et le développement local :

- la résistance au changement du milieu administratif et des élus est particulièrement forte et les modes de gestion souffrent d'inertie en dépit d'un contexte qui favorise l'initiative locale. Or, une (re) dynamisation de la décentralisation n'aura de portée que si elle s'inscrit dans une logique de développement durable et de mobilisation des ressources nécessaires à la prise en charge de la demande sociale ;
- D'une manière générale, les ressources financières, réelles ou potentielles, ne font pas l'objet d'une exploitation optimale. Dans ces conditions, l'exécution minimale des services urbains de base, comme l'assainissement, le ramassage des déchets ménagers ou encore la réhabilitation de la voirie, constitue déjà un objectif ambitieux d'autant que l'absence de politiques d'entretien et de maintenance des

infrastructures et équipements publics a plongé les collectivités locales dans un état de délabrement qui requiert des investissements encore plus importants. S'il est vrai que l'accroissement des ressources financières se heurte à l'insuffisance qualitative et quantitative des moyens d'identification de la matière imposable, en somme, à une faible capacité de mobilisation des ressources, le recouvrement des taxes municipales se fait, souvent, en dehors de toute réglementation. En outre, le recouvrement des impôts émis par l'Etat, étant du ressort des services déconcentrés du Ministère des Finances, les collectivités locales n'ont pas une maîtrise de leur situation financière au Trésor Public. Cette faible mobilisation des ressources est d'autant plus difficile qu'elle fait face à l'absence d'une volonté contributive des populations, qui ne sont pas toujours convaincues de l'utilisation des ressources budgétaires dans la mesure où elles ne voient que très peu d'amélioration dans leurs conditions de vie. Au-delà des faiblesses liées au fonctionnement des institutions et des administrations municipales, sans occulter l'existence de lobbies et d'hommes d'affaires proches des autorités nationales et locales, la mobilisation des ressources souffre d'un manque d'autorité pouvant s'exercer sur les contribuables.

- Les effectifs des administrations municipales sont faiblement qualifiés et paradoxalement pléthoriques. Cette situation se traduit par une faible productivité du personnel dont la capacité d'adaptation à de nouvelles tâches est limitée. De plus, la plupart des agents municipaux sont démoralisées et démobilisées. A l'absence de motivation, de la part des élus et de l'administration municipale, pour provoquer un renouveau de l'activité, il faut ajouter les sombres perspectives des agents qui ne disposent pas toujours de plan de carrière. Tout au plus, on peut envisager leur redéploiement pour renforcer les services de recouvrement, ceux de la voirie, ou pour concevoir des programmes de formation afin d'améliorer leurs capacités ou, solution plus radicale, la mise en œuvre de programmes de départs en incitant certains agents à quitter l'administration municipale moyennant une indemnisation ;
- Les difficultés d'ordre institutionnel constituent une entrave à une décentralisation effective et efficace. D'une manière générale, l'action municipale s'appuie rarement sur une programmation et un suivi-évaluation des actions. La sincérité du budget municipal est souvent remise en cause du fait de la difficulté des services municipaux à évaluer le niveau des recettes effectivement recouvrées et les modalités de leur perception. En effet, c'est seulement à partir des dépenses effectivement réalisées à la fin de l'année budgétaire en cours que les services municipaux se font une idée plus précise des ressources budgétaires susceptibles d'être mobilisées sur l'année à venir. L'inexistence de perceptions municipales dans la plupart des communes ne

favorise pas un suivi budgétaire par les élus et l'administration municipale, qui sont obligés de s'en référer aux services du Trésor Public local. En outre, les municipalités font face au défi majeur qui consiste à faire « fonctionner » le système de décentralisation, en tant que mode de gouvernance, pour en faire un véritable levier de développement économique et social.

A la lumière de ces constats, on peut se demander si les espoirs ne sont pas déçus au point d'encourager la (re)centralisation ? Les expériences considérées comme «réussies», à l'image de celles de la ville de Saint-Louis, peuvent-elles convaincre de la nécessité de poursuivre la mise en œuvre de la décentralisation ?

Le présent travail de recherche se fixe pour objectif d'apporter des éléments de réponse à la lumière des enseignements tirés de l'expérience conduite à Saint-Louis.

CHAPITRE II : CONCEPTS ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE

1. Les concepts : décentralisation, développement local et gouvernance locale

Au cours des dernières années, on est frappé par l'évolution des concepts, d'abord celui du passage du gouvernement local à la gestion urbaine (dans les années 1970 et 1980) et celui de la gestion urbaine à la gouvernance locale (dans les années 1990) avec l'injonction des bailleurs de fonds qui ont marqué, de leur empreinte, les politiques de développement local durant ces années. La réflexion qui suit est consacrée à l'analyse des trois concepts, de décentralisation, de développement local et de gouvernance locale, qui, pour beaucoup, signifient la même chose, alors que pour d'autres des différences de fond subsistent. En effet, si la décentralisation comme le développement local peuvent être considérés comme un moyen, la gouvernance locale serait plutôt la finalité à laquelle on aspire.

1.1. La décentralisation

Tout au long des années 1990 jusqu'au début des années 2000, la décentralisation, reconnue, dans de nombreux pays africains, comme un des éléments clés du processus de réforme du secteur public, est souvent associée à la démocratisation et à la bonne gouvernance. Selon Jacques Habib SY[3], la décentralisation est entendue ici au sens de transfert du pouvoir de décision et de gestion étatique centrale à des organes autonomes d'un espace étatique donné. Même si rien ne garantit qu'une décentralisation plus poussée entraînera davantage de démocratie et un développement économique plus important, il est raisonnable de penser que le processus de planification et de gestion décentralisée deviendra plus intégré et plus participatif qu'il tiendra compte des besoins essentiels des populations les plus démunies.

Mais en parlant de décentralisation et des modalités de sa mise en oeuvre, des différences apparaissent dans les montages institutionnels et politiques. Selon des études de cas menées sur la décentralisation en Afrique, le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) a retenu trois « types » de décentralisation :

- Un modèle « fédéral » comme en Ethiopie où la constitution de 1995 prévoit la cohabitation de neuf Etats régionaux basés sur les ethnies et deux zones autonomes avec un gouvernement fédéral. Certains des Etats régionaux sont plus vastes que plusieurs autres pays d'Afrique. En vertu de la Constitution, ces Etats régionaux ont le droit de faire sécession de la Fédération d'Ethiopie et de jouir de

[3] SY.J H. (2005) (sous la direction de), Sénégal : Finances publiques, Décentralisation et Transparence budgétaire, Aide Transparence, 628 p.

pouvoirs plus larges. Les responsabilités du Gouvernement fédéral sont limitées aux fonctions inter-Etats telles que la Défense, la politique monétaire, les Affaires étrangères.

- Un modèle « anglo-africain » comme en Ouganda, caractérisé par des structures locales disposant certes d'une grande autonomie mais néanmoins hiérarchisées (les districts, les comités, les sous-comités) avec des entités plus vastes ayant des responsabilités importantes et une autorité sur la prestation du service public.
- Un modèle « franco-africain » de collectivités territoriales ou locales (selon les pays) qui jouissent du droit d'auto administration consacré par la Constitution (le cas du Sénégal). Dans ce modèle, le Gouvernement central continue d'exercer des pouvoirs substantiels aussi bien en matière de prestation de services que d'autorité sur les collectivités territoriales même si, dans les textes, la tutelle est supprimée.

Quel que soit le modèle de décentralisation mis en œuvre, inspiré par des considérations historiques, politiques, coutumières ou idéologiques, on pourrait retenir le postulat selon lequel la décentralisation ne peut pas être considérée comme un simple modèle d'organisation administrative, mais comme un cadre pour développer la démocratie locale qui, à son tour, devient le principal moyen de promouvoir la gouvernance locale. La décentralisation possède le potentiel d'induire des changements institutionnels bénéfiques pour les collectivités locales et les populations en les rendant plus autonomes dans la prise de décision.

Les principaux enjeux, dans les pays qui ont adopté la décentralisation comme système politique de gestion locale des affaires publiques, sont axés notamment sur la participation civique, la participation à l'élaboration des budgets municipaux, l'information locale, la responsabilisation des acteurs.

Certains arguments ont été avancés pour appuyer la décentralisation qui pourrait améliorer l'efficacité, l'affectation des moyens et favoriser une meilleure allocation des ressources en permettant une différenciation des affectations de ces ressources dans les différents territoires, selon la demande de chaque localité. Il a été avancé que les collectivités locales, nées des processus de décentralisation, sont plus proches des populations que les gouvernements centraux et qu'elles ont des informations plus précises sur les préférences locales. Il s'y ajoute également le fait que la promotion de la concurrence, entre collectivités locales, est susceptible de les encourager à mieux fonctionner. Dans la mesure où ces collectivités locales sont plus proches des populations, celles-ci seraient mieux informées des actions entreprises, ce qui est susceptible d'accroître la légitimité des élus et le consensus sur le choix des services publics. De ce fait, la décentralisation peut améliorer la

valeur ajoutée en termes d'augmentation de la volonté contributive des ménages qui sont plus disposés à payer les services qui répondent à leur demande. En retour, cela incite les collectivités locales et leurs administrations à contrôler la perception des recettes, la planification, les dépenses et les prestations de services.

Les arguments avancés contre la décentralisation se répartissent en deux catégories principales celles qui sont axées sur les effets nationaux et les autres qui portent sur les effets locaux. Si d*ans la première catégorie*, on note la possibilité qu'un conflit puisse émerger avec les objectifs macroéconomiques ce qui signifie que les autorités locales ont une vision et une perspective bien plus étroites des questions stratégiques nationales, dans *la deuxième catégorie*, l'*argument* avancé est celui de la mainmise, par un groupe de privilégiés, sur les processus de prise de décision et les ressources, phénomène susceptible de limiter les avantages que pourraient en tirer les populations les plus démunies. Les conséquences sur des questions telles que la pauvreté seraient alors négatives.

Par ailleurs, l'expérience prouve que la décentralisation est un processus nettement plus complexe et long que le simple fait de mettre en place des institutions au niveau local. Elle implique d'aborder des questions relatives à la réforme et à la restructuration des administrations centrales et locales, tels que la détermination de la nature et de la structure des relations entre gouvernement central et collectivités locales, les transferts fiscaux, le développement économique local, l'aménagement du territoire, la responsabilité locale, l'intercommunalité etc. Cette réflexion conforte d'autres points de vue sur la question de la décentralisation. Jean Louis Coll[4] considère que *«la décentralisation, plus particulièrement la municipalisation, peut apparaître plus comme un concept fourre tout, qu'une notion offrant des perspectives opérationnelles, répondant à des objectifs d'équité et de cohésion sociale.»* Il fait remarquer « *qu'en même temps que la municipalisation ne s'appuie pas sur des systèmes solides d'administration locale fondée sur une réelle déconcentration, la mobilisation des ressources humaines et financières, par la Municipalité, ne permet pas un exercice a minima des compétences transférées*. » Pour lui, au-delà de cette municipalisation sans moyens, *les politiques sectorielles, du fait de l'État, contribuent à une « capture » du pouvoir de décision par les « acteurs du haut ».*

[4] COLL J. L. (sous la direction de) (2005), Les services urbains liés à l'environnement, entre mondialisation et participation : regards croisés Sénégal-Maroc, Actes du Colloque International du PRUD (UNESCO 5 – 7 mai 2004), pp. 190-194

Pour sa part, Emile LE BRIS[5] considère que « *les réformes de décentralisation engagées au Sud et les efforts de construction municipale, relèvent d'un processus d'importation institutionnelle et non d'une démarche endogène d'articulation entre modèles de développement et politiques publiques*. ». Plus qu'une exigence populaire ou une ardente obligation intériorisée par les Etats africains, *« la décentralisation serait plutôt considérée comme un mot d'ordre et comme un modèle imposé par la communauté internationale*.» Dans ce contexte, dira t-il, « *l'heure est au gouvernement local placé sous surveillance et auquel on demande de mobiliser davantage de ressources pour participer aux efforts de lutte contre la pauvreté plutôt que de se préoccuper de stratégies d'aménagement du territoire et de promotion de la démocratie participative.»*

Même s'il reconnaît que la décentralisation intervient dans un contexte de crise structurelle où les acteurs et notamment, les collectivités locales, sont appelés à relayer l'État, dans la prise en charge des questions liées aux services sociaux de base, Alphonse YAPI-DIAHOU[6].considère qu'il faut approfondir la décentralisation *« en ce qu'elle constitue un moyen d'expression de la volonté des populations de s'impliquer dans les affaires concernant leur développement, aux différents échelons territoriaux. »* Il estime que *« la décentralisation, par delà ses limites actuelles, offre un cadre d'expression des capacités d'initiative en même temps qu'un instrument de mobilisation efficace des forces sociales désireuses de construire et de partager ensemble un cadre de vie meilleur.* ».

Revenant sur ce qui pourrait être considéré comme des atouts de la décentralisation, Mamadou GOÏTA[7] justifie le processus de décentralisation en évoquant l'enjeu démocratique selon lequel *« la décentralisation est considérée comme le fruit d'une démocratisation de l'administration qui confère, à chaque citoyen, une part de responsabilité et de liberté dans la gestion des affaires locales. ».* De ce point de vue, la décentralisation participe du renforcement de la démocratie. Il considère également que l'enjeu de développement fait de la collectivité locale décentralisée un espace de développement où peuvent se construire et se déconstruire les politiques de développement. Néanmoins, il convient, avec Emile LE BRIS, que la décentralisation est plutôt imposée par la communauté internationale suite aux constats d'échec des mesures d'ajustement structurel et considère

---

[5] LE BRIS E. (2005), La décentralisation : émergence d'un nouvel espace de politique au niveau local ou fragmentation du politique, in COLL. J. L , GUIBBERT J.J. (éds.), *L'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Presses Universitaires du Mirail, coll. « Villes et Territoires », pp. 61-77.

[6] DIAHOU Y A. (2005), Migration et décentralisation. A la recherche des animateurs du jeu local, in COLL. J. L., GUIBBERT J.J. (éds.), *op. cit.,* pp. 77-99.

[7] GOÏTA M. (2005), Jeux de pouvoirs entre les différents acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest ; in COLL. J. L., GUIBBERT J.J. (éds.), *op. cit.,* pp. 113-135.

qu'elle peut être une contrainte si l'option est de « décentraliser les problèmes » auxquels les États faisaient face sans pour autant donner les moyens nécessaires à la résolution de ces problèmes

Parler de décentralisation, c'est aussi parler de développement local dès lors que les deux notions semblent tellement liées qu'on pourrait les considérer comme des synonymes même si des nuances subsistent quant aux modalités de leur mise en œuvre et des finalités liées à chacune de ces réalités. Mamadou SAMOURA[8] rend bien compte de cette proximité en affirmant que *« grâce à la décentralisation, l'échelon local cesse d'être considéré comme un point d'application des orientations de développement décidées par des instances du niveau national, pour devenir un lieu où les acteurs locaux définissent leurs priorités et les mettent en œuvre.* ». De plus, l'action publique décentralisée admet la nécessité de la participation des citoyens pour renforcer son efficacité et assurer la pérennité du processus.

1.2. Le développement local

Le développement local, qui est passé de l'état de concept à une réalité, dans la presque totalité des espaces urbains africains, non seulement, apparaît largement pratiqué, mais, également, ses partisans sont de plus en plus nombreux. L'intérêt subit du local correspond, aux fins des représentations idéologiques qui l'accompagnent, à une série de mutations sociales, économiques et politiques qui ont conduit les sociétés dites en développement, du début des années 1970 à nos jours, à repenser leur modèle. Une sorte d'introspection faite à partir d'une démarche qui résulte de plusieurs constats, notamment celui de la nécessité d'un partage des responsabilités entre les acteurs pour le bien de toutes les parties prenantes au développement local.

Selon Annick Osmont[9], *« une grande effervescence se traduit par la mise en œuvre d'actions de développement local, ou par l'appui apporté à des initiatives inspirées par des mouvements souvent qualifiés de ''populaires''.* » Elle considère que cette échelle micro-sociale apparaît comme le creuset de nouvelles formes de développement et d'une construction par le bas de la démocratie. « *Une démocratie parée de toutes les vertus car elle correspondrait à une logique ''bottom up'', réalisant le rêve du communautarisme. La population est mobilisée appuyée par des ONG, généralement internationales, elle participe à son développement.»*

[8] SAMOURA M. (2005), L'expérience guinéenne de décentralisation, in COLL. J. L., GUIBBERT J.J. (éds.), *op. cit.,* pp. 99-112.

[9] OSMONT A. (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Ed. Karthala,

Toutefois, si on admet l'importance du local et celle des stratégies de sa promotion, certains n'y placent pas forcément les mêmes espoirs ou ne l'investissent pas des mêmes intentions. Autrement dit, si le développement local accommode autant les acteurs, quelque que soit l'échelle où ils se situent, leur caractère mobilisateur n'en cache pas moins des ambiguïtés et des divergences qui soulignent à la fois son potentiel et sa fragilité comme lieu de recomposition sociale. Selon Jacques Fisette[10], «*le développement local n'est pas un état définitif mais plutôt un processus constant dont le résultat est incertain et dépend de la force politique relative des divers acteurs »*

En matière de développement local, Mamadou SAMOURA[11] considère que *« l'impact de l'Etat sur le bien être des citoyens doit être apprécié en fonction de l'environnement crée à travers les institutions, les intérêts et les politiques mises en œuvre. »* Cet impact se décline en quatre composantes relatives à la transparence politique et la prise en compte des points de vue des citoyens, la fourniture de services publics efficaces et efficients, la promotion des secteurs sociaux de la santé, de l'éducation et du bien être des populations et enfin, la création d'un climat favorable à une croissance économique stable dont les fruits feront l'objet d'un large partage. L'importance croissante du développement local s'explique, dans une large mesure, par l'échec des modèles de développement global. Construits du côté des sphères de l'État et en fonction des impératifs économiques, ces modèles ne tiennent pas suffisamment compte de la complexité sociale et de ses dimensions qualitatives, relationnelles et locales.

En effet, l'émergence du concept de développement local participe de l'incapacité du développement global à trouver des réponses pertinentes aux préoccupations des communautés de base, surtout dans le monde rural. Ni les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre pour corriger les disparités géographiques, ni le jeu du marché, ne peuvent aboutir à un développement local réussi sans une adhésion et une participation effective des acteurs et des organisations communautaires de base.

Le centralisme étatique s'est avéré inefficace pour résoudre les préoccupations sociales, économiques et culturelles qui émanent de la base. Cette incapacité traduit également la crise des modèles de développement mis en œuvre au lendemain de la décolonisation en Afrique et qui, au-delà de leurs diversités, avaient comme dénominateur commun une forte centralisation du pouvoir et des institutions ainsi qu'une marginalisation des populations et

[10] Fisette J. (2000), L'urbanisation des pays en développement, problématique générale et priorités de gestion urbaine et métropolitaine, thème présenté à l'occasion du cours sur « Gestion urbaine et municipale en Afrique, 15 – 27 octobre 2000, Montréal, Québec, Canada, 10 p.

[11] SAMOURA M. (2005), L'expérience guinéenne de décentralisation, in COLL. J. L., GUIBBERT J.J. (éds.), *op. cit.,* pp. 99-112.

des corps intermédiaires (régions, communes). Cette polarisation politique et institutionnelle a engendré de multiples conséquences comme les déséquilibres territoriaux dont la persistance est devenue un frein au développement humain. Cette crise de la « centralité » a débouché graduellement sur la reconnaissance du local comme entité territoriale ayant des spécificités économiques, sociales et culturelles. Peu à peu, la dimension locale a été prise en compte au niveau des politiques publiques par une décentralisation de certaines de leurs actions.

Mais l'objectif poursuivi était de corriger les déséquilibres territoriaux par une mobilisation de toutes les richesses territoriales. L'aménagement du territoire s'accompagne ainsi d'une mobilisation des ressources humaines en vue d'une meilleure valorisation du terroir. En somme, le concept de développement local, tout en répondant à un certain nombre de finalités, est fondé sur un ensemble de principes directeurs notamment :

- l'équité : il s'agit de rompre le schéma traditionnel centre - périphérie ;
- la croissance endogène : elle exprime un développement conforme aux ressources locales et une grande dévolution de pouvoirs aux organisations locales ;
- l'autonomie territoriale : elle implique un grand pouvoir de décision du local par rapport au centre ;
- une organisation territoriale centrée : sa finalité est de répondre aux besoins locaux (produits, services) ;
- la maîtrise locale des techniques utilisées : les populations locales doivent maîtriser les technologies utilisées dans leur territoire surtout dans un contexte marqué par l'avènement des Technologies de l'Information et de la Communication qui s'engagent sur de nouvelles solidarités.

Selon les réflexions contenues dans le *Rapport National sur le Développement Local Durable*[12], le développement local est une notion à la fois polysémique et polymorphe. *Polysémique*, dans la mesure où elle renvoie à plusieurs univers de sens. *Polymorphe*, car elle couvre plusieurs dimensions en même temps (décentralisation, développement communautaire, développement durable, aménagement du territoire). Il revêt une double finalité : corriger les disparités locales, mais également promouvoir la participation des citoyens et de leurs organisations dans la vie de leur territoire. De ce point de vue, le développement local s'inscrit bien dans un processus de promotion du développement humain. Il regroupe un ensemble de stratégies concertées pour le développement endogène

[12] Ministère du Plan et du Développement Durable/Commission Nationale sur le Développement Local Durable (2005), Rapport National sur le Développement Local Durable, 127 p.

des territoires et repose sur la mise en valeur des ressources humaines, naturelles, technologiques et financières du milieu. Le développement local requiert enfin une participation effective des acteurs locaux dans la transformation de ces ressources. A travers des projets, programmes et plans, il cherche à mettre en place un environnement propice aux initiatives locales et à renforcer les capacités du territoire.

Finalement, on peut se demander si la décentralisation et le développement local, au-delà de leur proximité, ne s'inscrivent pas dans la recherche d'une stratégie de gouvernance locale pour atteindre les objectifs de développement que les politiques s'assignent à travers les institutions décentralisées ?

1.3. La gouvernance locale

La gouvernance locale, pouvant être définie, de manière générale, comme l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion à tous les niveaux, comprend des mécanismes, des processus, des relations et des institutions complexes par l'intermédiaire desquels les citoyens et les groupes -notamment les plus démunis- expriment leurs intérêts, exercent leurs droits et obligations. Selon le FENU[13], cette notion de gouvernance englobe la participation, la responsabilisation, l'efficacité.

Sous ce rapport, on peut se demander si les collectivités locales, notamment africaines, sont en mesure de promouvoir la gouvernance locale en raison de leurs capacités actuelles qui constituent une contrainte majeure au moment où elles sont appelées à assumer des responsabilités plus importantes à l'égard du développement économique et social. La pénurie de personnels qualifiés, particulièrement dans les domaines financier, administratif et technique, compromet les capacités des structures municipales à promouvoir le développement et à assurer les services publics de manière efficace. Pour corriger ces distorsions, Richard Stren[14] considère qu'une fois la décentralisation établie comme une politique significative, l'attention doit être dirigée vers des processus d'administration et de gestion qui constituent l'essentiel du nouveau rôle des municipalités et qui renvoie à l'idée de plus en plus répandue de gouvernance locale. Ce concept fit son apparition, au début des années 1980, dans les séminaires et conférences de développement, particulièrement en Afrique. Le terme peut s'appliquer aux structures formelles de gouvernement aussi bien qu'aux institutions et autres groupes qui composent la société civile de toute nation.

---

[13] Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) (2001), La décentralisation et la gouvernance locale en Afrique, Compte rendu du symposium du Cap, Afrique du Sud ; 26 – 30 mars, 157 p.

[14] STREN R. (1993), « Urban management » in coll. ''Dévelopment assistance. An elusive concept Cities''. pp. 125-138.

Il ressort de ces rappels conceptuels, des définitions officielles et de celles retenues par les Agences de coopération, l'analyse de la faiblesse du lien entre la collectivité locale et les structures de la société civile.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), s'inspirant d'une définition de McCarney, Patricia Halfami et Alfredo Rodriguez[15], considère la gouvernance comme «l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative visant à gérer les affaires du pays à tous les niveaux.»

La Banque Mondiale, pour sa part, définissait la gouvernance comme « la manière dont le pouvoir s'exerce dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays en vue de son développement.

Certains spécialistes, notamment ceux du Centre Carter de l'Université Emory d'Atlanta, parlent de la gouvernance comme « d'une notion plus large, plus inclusive que celle de gouvernement » et *la manière dont un peuple est gouverné.*

Patrick Le Gales[16], quant à lui, suggère, non seulement, l'introduction du concept dans le lexique, mieux encore, il fait observer que le terme « gouvernance » suggère une plus grande diversité dans l'organisation des services, une plus grande flexibilité, une variété d'acteurs, jusqu'à une transformation des formes que pourrait prendre la démocratie locale et la prise en compte des citoyens ainsi que la complexité des nouvelles formes de citoyenneté.

Pour Christian Lefèvre[17], observant les mutations en Europe et en Amérique du Nord, le concept de gouvernance implique « *un système plus complexe d'acteurs et différentes formes d'action basées sur la flexibilité, le partenariat et la participation volontaire*.»

Cette idée de complexité a été reprise par John Friedmann lorsqu'il évoque son image du processus de gouvernance qui exigerait la relation entre Etat, capital et Société Civile tout en précisant que le mélange particulier et l'influence réciproque, entre les acteurs en jeu, varient selon la tradition politique et le but poursuivi.

Pourtant une certaine suspicion a été exprimée à l'égard du concept de gouvernance dès que certaines Agences de coopération, notamment la Banque Mondiale, encourageaient

---

[15] McCARNEY P. ; HALFANI M., RODRIGUEZ., A. (1995), Towards an Understanding of Governance ; éd.: « Urban Research in the Developing World, Vol 4, Perspectives ont the City Torronto, Centre of Urban and Community Studies. University of Toronto, pp. 91-141.

[16] Le Galès P. (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue française de science politique, pp. 57-95

[17] Lefèvre C. (1998), Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review International Journal of Urban and Regional Reearch, pp. 9-25

activement son utilisation, c'est ce qui fait dire à Annick Osmont[18] que « la gouvernance est un concept imposé de l'extérieur par la Banque Mondiale à la fin des années 1980, pour satisfaire aux exigences des politiques d'ajustement. »

A la lumière de ces analyses conceptuelles, l'hyopothèse générale que nous formulons pose la question de savoir si la réussite du développement local et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale ne sont pas liés d'une part, à une volonté politique qui s'impose à l'Etat et aux collectivités locales et, d'autre part, à l'existence d'une forte capacité d'animation du développement municipal. Sous ce rapport, la responsabilisation des acteurs locaux pourrait être considérée comme une donnée essentielle dans une démarche de promotion de la citoyenneté et de la gouvernance locale. A travers l'étude Saint-Louis, il s'agira de voir si l'expérience de l'ADC et des Conseils de Quartier peut apporter des éclairages en vue de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses.

2. Méthodologie de recherche

La thèse conduite à travers l'étude cas sur Saint-Louis, tente de valoriser une expérience de terrain relative à la mise en place de l'Agence de Développement Communal et des Conseils de Quartier. Il s'agit, comme nous l'avons indiqué en introduction, de capitaliser des démarches, des outils et des stratégies inscrites dans une logique de développement local en vue de promouvoir la gouvernance locale et le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale. Étant donné que ces démarches sont mises en oeuvre dans le cadre de la politique de décentralisation, il est important d'analyser ce système à travers lequel les municipalités définissent et mettent en œuvre des stratégies de développement à l'échelle de leurs territoires.

Par ailleurs, cette thèse s'inscrit dans la continuité de recherches antérieures effectuées lors de formations post-universitaires, à l'Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED) de Genève, sanctionnées par l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA).

Le sujet traité à l'époque (1992-1994) portait sur une évaluation de la politique de décentralisation mise en œuvre au Sénégal sur la période 1960-1990 avec Saint-Louis et Rcihard Toll comme lieux d'ancrage de l'étude. L'expérience de Saint-Louis qui venait de démarrer, à partir de 1992, avait été abordée, avec le souhait de procéder, ultérieurement, à l'évaluation de son impact sur le développement de la Ville, dans le cadre d'une thèse de Doctorat qui s'appuie aussi sur le vécu de son auteur qui consacre ses recherches sur la ville de Saint-Louis depuis une vingtaine d'années (1985-2005). Aussi, la démarche

[18] OSMONT A (1995), Is small so beautiful? Les ambiguïtés du paradigme localiste, in AITEC, *La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, éd., Karthala, 10 pages.

méthodologique a-t-elle plutôt privilégié quelques outils, essentiellement les entretiens semi-structurés, les interviews et l'observation directe.

La recherche s'est déroulée dans la Ville de Saint-Louis en considérant les trois sous-ensembles urbains (l'île, la Langue de Barbarie et Sor). Sur cetans sujets traitant de questions à caractère stratégique et revêtant un caractère national, des entretiens ont été organisés à Dakar, dans les départements de Kébémer et Kaffrine où des partenaires au développement qui appuient les programmes de décentralisation ont été interviewés.

Dans le cadre des entretiens et des interviews, un tableau des rencontres a été élaboré et qui indique le niveau des entretiens (niveaux central, régional et communal), les thèmes abordés avec les différents acteurs rencontrés sur le terrain lors des entretiens, que sont : les autorités administratives, les élus municipaux, les services techniques régionaux dont la plupart sont impliqués dans la gestion de la ville à travers les compétences transférées et la mise en œuvre de projets dans des secteurs stratégiques, les organismes qui ont apporté, depuis plus d'une décennie, leurs moyens techniques et financiers à la Ville, les opérateurs économiques (commerçants, transporteurs, professionnels du tourisme et de la pêche), les acteurs locaux regroupés au sein des Conseils de Quartier, des GIE chargés du nettoiement des quartiers. En raison de l'absence de sondage et compte tenu du nombre important de personnes qu'il aurait fallu interroger, nous avons fait un choix raisonné et retenu, pour chaque quartier et chaque catégorie d'acteurs, un nombre qui ne dépasse pas dix personnes.

Concernant les populations et les élus, les enquêtes ont été essentiellement qualitatives. Les sujets abordés ont été axés sur des thèmes généraux portant sur leur appréciation de la gestion municipale, les relations avec la municipalité et avec l'ADC, l'impact de l'action municipale sur leurs conditions de vie, les critiques et attentes, les propositions d'amélioration des relations, etc.

Des enquêtes quantitatives, à l'échelle de la ville, à partir de l'administration d'un questionnaire, n'ont pas été réalisées. Il s'est agi plutôt de valoriser celles menées récemment, à travers une revue documentaire, de même qu'une grille de travail élaborée selon les différentes problématiques abordées. On peut citer entre autres :

- le diagnostic institutionnel participatif sur les Conseils de Quartier réalisé à la demande de l'ADC et du Partenariat Lille/Saint-Louis en 2006 ;
- la dernière évaluation des actions de coopération décentralisée conduite sous l'égide du Ministère Français des Affaires Étrangères en 2005 ;
- le bilan d'exécution du premier Programme d'Appui aux Communes (PAC) mis en œuvre sur la période 1998-2001. Un aide-mémoire est élaboré, à cet effet, en 2006 ;

- les rapports financiers du Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) 2002 – 2003 ;
- la situation des indicateurs de l'Education 2000-2005 ;
- la phase II du Plan Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) 2004-2007 ;
- le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) de Saint-Louis 2000 – 2025 finalisé en 2003.

L'organisation des entretiens et interviews a permis de disposer de l'essentiel des informations souhaitées. Une base photographique et cartographique et des schémas ont été constitués pour apporter des illustrations à la réflexion.

Tout au long de la recherche qui a débuté en 2002 pour s'achever en 2006, des notes d'avancement ont été régulièrement produites et soumises à la validation du Directeur de thèse. Sur sa demande, un calendrier d'exécution des tâches, soumis à une évaluation périodique, était régulièrement élaboré et mis en œuvre.

Des séjours scientifiques à Toulouse, en 2004 et 2006, ont permis de disposer d'un encadrement adéquat. Certes des difficultés n'ont pas manqué de se poser mais globalement elles n'ont pas influé sur la réalisation du travail qui a pu être finalisé dans des conditions satisfaisantes avec l'appui du CIRUS-Cieu.

DEUXIEME PARTIE : PROCESSUS DE MUNICIPALISATION AU SÉNÉGAL

La deuxième partie, constituée de deux chapitres est consacrée à une analyse de l'évolution du processus de municipalisation au Sénégal et de l'intervention de l'Etat qui influence grandement l''action municipale. Il s'agira d'aborder ici deux questions relatives à la forte tradition centralisatrice articulée à une logique de dépendance institutionnelle et la politique d'assistance de l'Etat aux collectivités locales en dépit des crises économiques et financières que le Sénégal connaît depuis plusieurs décennies.

Il est aussi question, dans cette partie, d'apprécier des dynamiques participatives à l'effort de développement local dans un contexte de crise économique qui a vu naître l'émergence d'acteurs de la société civile dont la structuration progressive a donné lieu à d'autres formes de gestion partagée au niveau communal.

Enfin, l'intervention des bailleurs sera analysée en raison de leur implication dans les nouveaux modes d'intervention de l'Etat et des collectivités locales.

CHAPITRE I : LES ETAPES MARQUANTES DU PROCESSUS

Comme la gouvernance locale, les stratégies de développement local, à la fin des années 1980, ont révélé une nouvelle attitude des bailleurs de fonds et des gestionnaires au niveau local. En effet, à la fin de cette décennie, les anciennes idées de « gouverner la collectivité » locale, « d'administration urbaine », s'étaient transformées en un concept plus courant de gestion urbaine. Joignant la théorie à l'acte, la Banque Mondiale, le PNUD et le Centre des Nations Unies sur les Etablissements Humains (CNUEH) ont mis en œuvre un programme intitulé « Programme de Gestion Urbaine (PGU) » et les gestionnaires, au niveau local, se définissaient de plus en plus comme « gestionnaires urbains » plutôt que comme « fonctionnaires de la collectivité locale » ou « Administrateurs Locaux.»

Dans ce contexte, il est fait de plus en plus référence à l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage locale dans le cadre d'une décentralisation plus forte mais aussi selon une volonté commune de partage des responsabilités entre les principaux acteurs que sont la collectivité locale, le pouvoir central et la société civile. Xavier Crépin[19] , reprenant Georges Balandier, fera remarquer que « *les espaces urbains sont le fruit de jeux politiques locaux qu'ils soient publics et privés, formels et informels, qui ne peuvent se comprendre qu'avec la prise en compte des forces ''du dehors'', de cette modernité mondialisante.»*. Il considère que ces territoires sont bien des réalités d'aujourd'hui et de demain qu'il va falloir gouverner, faire face aux multiples enjeux nés des reconfigurations des espaces de peuplement et de la croissance des villes.

A la lumière de ces analyses, le développement local apparaît, de plus en plus, comme le cadre approprié d'une gestion locale démocratique dans un contexte où les acteurs économiques et politiques doivent s'ajuster à un contexte de compétition internationale et à un contexte national où les élus font face à la mission sociale résultant d'un transfert de compétences non négocié.

En reprenant les réflexions faites par Jean Jacques GUIBBERT[20], certaines expériences menées au Sénégal, semblent confirmer une telle assertion. On peut citer, entre autres, l'expérience des Comités de Développement Local (CDL) à Dakar, le Projet de Ville de Pikine, l'ADC de Saint-Louis. Malgré leur diversité, ces différentes approches de développement local ont un dénominateur commun, à savoir un appui et une impulsion venue de l'extérieur même si, progressivement, on assiste à une appropriation des

[19] Xavier C. (2004), Gouverner les villes du Sud ? in « villes en développement »; n°63-64

[20] GUIBBERT J. J (2005), Une autre gouvernance existe-t-elle ? Eclairages sénégalais ; in COLL. J. L., GUIBBERT J.J. (éds.), *op. cit.,* pp. 227-243.

dispositifs par des mécanismes localement conçus. Néanmoins, on s'interroge sur la durabilité de ces démarches et sur les chances d'un exercice réel de la maîtrise d'ouvrage communale par les collectivités locales concernant les opérations de développement local induites par ces approches. Sur cette question, l'analyse du processus institutionnel de municipalisation conduit par le Sénégal pourrait apporter des éléments d'éclairage.

1. Le début de la municipalisation

Tableau n°1 : Rappel chronologique

Années	Les réformes	Les acquis	Les insuffisances
1872 – 1880 – 1882 - 1887	• Naissance des quatre Communes (Saint-Louis, Gorée, Rufisque, Dakar	• Communes de plein exercice	• Sous tutelle coloniale
1904	• Naissance des Communes mixtes	• choix des membres soit par nomination, soit par suffrage restreint, soit par suffrage universel • Plus de démocratie dans le fonctionnement de l'institution	• Communes dirigées par un Administrateur • Maire nommé par le pouvoir colonial puis par l'Etat • Sans participation réelle des populations
1964	• Adoption d'un régime municipal à deux statuts : la Commune à statut spécial (Dakar) et la Commune de droit commun (34)	• Plus d'autonomie dans l'administration de la Capitale par un pouvoir élu	• Insuffisance des moyens • Un Etat plus tourné vers le monde rural • Absencedes infrastructures structurantes à Dakar
1966	• Elargissement du statut spécial aux chefs-lieux de région	• un statut communal existe	• Faiblesse des ressources des Communes
1972	• Création de communautés rurales en milieu rural	• Election d'un Conseil rural et d'un Président de conseil rural • La communauté rurale est une personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière	• Le sous-préfet est administrateur des crédits et en ordonne les dépenses • Dans la Commune existence d'une direction bicéphale avec un haut fonctionnaire Administrateur de la Commune et un Maire, autorité politique sans pouvoir d'administration
1983	• un Administrateur Municipal dirige la Commune	• Élargissement des compétences du Maire	• Forte tutelle de l'État • Maintien du contrôle a priori • les représentants L'Etat continuent d'administrer et d'ordonner les budgets des Collectivités locales
1990	• Suppression des communes à statut spécial qui sont versées dans le droit commun	• Communes dirigées par un Maire élu • Restructuration de certaines localités en Communes • Transfert de la gestion des budgets aux Maires et aux Présidents de conseil rural	• Passage à cette réforme peu suffisant pour permettre aux collectivités locales de remplir leurs • Faiblesse des budgets • Peu ou pas de ressources humaines qualifiées/ un recours au bénévolat et

			risques de gestion informelle du pouvoir local
1996	• Régionalisation avec érection des communes chefs lieux de région en collectivités locales	• Statut unique pour toutes les régions • Libre administration consacrée par la Constitution • Meilleure assise donnée à la planification régionale • Erection de nouvelles localités en communes pour renforcer • Transfert de compétences aux trois ordres de collectivité locale	• Faiblesse des budgets des communes et communautés rurales • Les régions ne disposent pas de budget tiré d'une fiscalité propre. L'Etat les maintient sous perfusion financière • Transfert de compétences sans transfert conséquent des ressources pour leur prise en charge • La notion de responsabilité partagée des compétences est floue et donne lieu à des interprétations et des confusions • Problèmes de préséance entre les représentants de l'Etat et les exécutifs locaux
1999	• Adoption d'une Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisée	• Démarrage des projets et programmes d'appui à la décentralisation • Existence d'un cadre d'intervention • Adoption des principes de gouvernance locale, de planification participative locale et de l'Appui budgétaire	Absence de mesures d'accompagnement de la part de l'Etat pour renforcer les capacités d'intervention des Collectivités Locales
2001	• Suppression des conseils élus et mise en place des délégations spéciales		Recul de la démocratie locale Arrêt des financements des bailleurs de fonds dans le secteur de la décentralisation Confusion de rôles pour les fonctionnaires désignés pour gérer les délégations spéciales
2003	• Mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale	Adoption de la Contribution Globale Unique qui synthétise plusieurs impôts et taxes	modalités de répartition peu profitables pour les élus

En observant le processus d'évolution de la municipalisation au Sénégal, on s'aperçoit que l'Etat est resté l'acteur principal et, malgré la crise économique et les politiques d'ajustement, il occupe encore une position centrale dans tous les dispositifs de développement et à tous les échelons. Ce sont surtout les manifestations de ses interventions et leurs implications dans la gestion municipale qui sont mises en évidence. Notre réflexion se fonde sur des éléments d'analyse relatifs à la perpétuation d'une tradition centralisatrice avec une tutelle administrative qui a longtemps existé et qui, en réalité, n'a pas véritablement consolidé l'autonomie de gestion prévue dans les textes. Cette intervention de l'Etat limite les capacités des municipalités à concevoir, par elles-mêmes, une politique de développement cohérente. C'est une logique de dépendance institutionnelle

fortement ancrée dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales. Le Code des Collectivités Locales, adopté en 1996, a, certes supprimé le contrôle *a priori*. En revanche, plusieurs actes qui déterminent le devenir des populations, sont soumis à l'approbation du Représentant de l'Etat (le Gouverneur, le Préfet et le sous-préfet selon les trois ordres de Collectivités locales). On peut citer, par exemple, le cas des plans de développement, l'affectation des terres, les opérations d'aménagement de zones d'habitation, l'accès à l'emprunt, la mobilisation des financements de la coopération décentralisée.

Le second élément de réflexion fait référence à l'intervention de l'Etat à travers les transferts financiers dont les conditions d'utilisation et les capacités d'absorption, par les collectivités bénéficiaires, ne font pas l'objet d'une évaluation.

Le troisième élément porte sur les différentes mesures institutionnelles, les projets d'appui aux collectivités locales ainsi que la création d'agences de développement qui n'ont pas encore permis d'instaurer des relations de partenariat durable avec les collectivités locales.

Pour mieux comprendre les péripéties de cette municipalisation, nous insisterons particulièrement sur : le processus d'évolution de la gestion municipale et ses principales caractéristiques ; la participation des populations à la gestion des affaires locales et enfin l'intervention de l'État et de ses partenaires dans la gestion des municipalités.

Les premiers actes de la municipalisation remontent en 1872, date à laquelle Saint-Louis est érigée en Commune, suivie, six ans plus tard, par Gorée en 1878, Rufisque en 1882 et Dakar en 1887. Pour la première fois, dans ces localités, un Maire indigène est choisi et avait pour mission principale d'assurer l'intermédiation entre le Gouverneur des colonies et les populations, de publier les ordres de l'administration, de veiller à leur exécution et d'assurer la police ainsi que la gestion de la voirie. En 1878, le régime municipal et électoral de la Métropole est élargi à Saint-Louis et Gorée et, sept ans plus tard, les habitants des deux Communes obtiennent le droit d'élire un Conseil général (à l'image de la France qui dispose de Conseils généraux dans son paysage institutionnel) et peuvent élire aussi un Conseil municipal. Toutefois, la désignation du Maire reste une prérogative de l'administration coloniale. Ce n'est qu'en 1884 que le Maire sera élu par les conseillers municipaux.

Avec la mise en valeur agricole, au début du XXe siècle, la naissance de l'Afrique Occidentale Française (AOF), le choix de Dakar comme capitale de la Fédération du Mali, l'achèvement des travaux du chemin de fer entre Saint-Louis et Dakar, d'autres escales commerciales et productives se sont développées et revendiquent les mêmes prérogatives que les quatre Communes. Ils n'obtinrent finalement que le statut intermédiaire de Communes mixtes c'est-à-dire qu'elles sont dotées d'un Conseil municipal mais

rigoureusement contrôlé par le Commandant de Cercle[21]. La gestion des villes, au cours de cette longue période qui s'achève en 1924, a laissé ses marques et pose encore la question des rapports entre le pouvoir central et les pouvoirs politiques locaux de même que la concentration des lieux de décision politiques et économiques[22].

Dans ce contexte des années 1920, où se jouent, à la fois, la nature des liens avec le pouvoir central et la répartition des pouvoirs et compétences, les municipalités deviennent, à la fois, partie prenante, enjeux mais également sources de conflits de compétences et de pouvoirs. Une des principales conséquences de cette situation est l'incurie financière qui va fortement caractériser le fonctionnement des institutions municipales marqué par les luttes politiques et un transfert timide de compétences qui restent, malgré tout, concentrées entre les mains des principaux leaders des Communes. Coincés entre leur inféodation aux clans qui dominent le commerce et les manœuvres de l'administration coloniale, les institutions municipales deviennent des sites de patronage et les lieux d'un clientélisme débridé, sous l'étroite surveillance des autorités coloniales.

Les ressources utilisées par les élus dans ce jeu politique, pour mobiliser la clientèle politique, sont : les attributions de parcelles, le recrutement des agents municipaux, les marchés de travaux, les recettes ordinaires notamment les impôts de la patente, les droits de place dans les halles et marchés, les ressources tirées des contributions de la Colonie du Sénégal, des dons et legs. De nos jours, ces mêmes ressources sont souvent orientées vers la satisfaction des intérêts de la clientèle politique au détriment de la prise en charge des services sociaux de base. Malgré l'importance des recettes municipales à cette époque, favorisée par une mise en valeur de la vallée du fleuve Sénégal, dans les années 1920 et un développement du commerce, l'absence d'une véritable politique municipale a empêché des réalisations importantes en matière d'infrastructures, d'offres de services urbains et de gestion efficace des cadres de vie.

De 1960 à 1963, les institutions municipales sont mises à rude épreuve par la contestation de l'opposition et les conflits « crypto personnels » (expression utilisée par l'ancien Président du Sénégal, Mr Léopold Sédar Senghor pour parler des divergences avec ses adversaires). A partir de 1963, l'État amorce une restructuration qui inaugure l'ère d'une forte centralisation avec l'instauration du parti unique. L'autoritarisme qui émerge, caractérise fortement les institutions étatiques et les capture afin d'empêcher le développement d'un

[21] Le Commandant de Cercle correspond, présentement, au préfet qui est représentant de l'Etat au niveau du département

[22] Diouf M. (1992), Les enjeux et les contraintes de la gestion municipale, Programme d'Appui aux Collectivités Locales, Atelier sur la gestion urbaine, Dakar, octobre, 20 pages.

pouvoir autonome. Par le jeu des fusions et des interdictions, la lutte contre les partis d'opposition débouche, en 1966, sur la restriction des libertés d'expression.

Paradoxalement, c'est dans ce contexte politique d'affrontements, de violences mais aussi de marchandage que les autorités adoptent, en 1966, une politique de décentralisation. L'Etat réaménage les dispositions législatives et réglementaires héritées de la colonisation et procède à une réforme de l'administration communale avec l'adoption de la Loi 66-64 du 30 juin 1966[23].

Pendant cette période caractérisée par de multiples modifications d'ordre institutionnel, les communes ont constitué les creusets internes de la vie politique où beaucoup d'élites se sont formées sans qu'il y ait véritablement leur implication dans des actions de développement à la base. Saint-Louis qui fut, pendant longtemps, capitale de l'Afrique Occidentale Française (AOF) et de la Colonie, a joué un rôle central dans le jeu d'acteurs de la politique municipale. C'est aussi le cas d'autres localités, situées le long de la vallée du fleuve Sénégal, devenues passages obligés dans le cadre de la mise en valeur de ce vaste territoire de plus de 200.000 hectares.

2. Les réformes institutionnelles et la gestion municipale

2.1. Le Code de l'Administration Communale (CAC) de 1966

Le Code de l'Administration Communale, adopté en 1966, était la référence en matière d'intervention dans les centres urbains devenus des communes. L'enjeu de cette réforme est que, pour la première fois, les collectivités locales urbaines élisent un Conseil municipal et un Maire. Ce dernier a vu ses fonctions s'élargir car il lui revient de préparer et d'exécuter le budget qui est le principal instrument d'intervention de la municipalité. Toutefois, ce budget n'est exécutoire, dans ses actes et engagements, qu'après un contrôle *a priori* exercé par le Ministre de l'Intérieur qui se donne ainsi les moyens légaux de surveiller les municipalités.

2.2. La réforme de l'administration territoriale et locale de 1972

Une autre réforme, plus globale, celle de l'administration territoriale et locale, fut mise en œuvre en 1972. L'une des particularités de cette réforme renvoie à la création de la nouvelle fonction d'Administrateur municipal, un haut fonctionnaire nommé par le Gouvernement, sur la base du décret 72-26 du 19 avril 1972.

[23] Cette Loi est aussi désignée sous le vocable de Code de l'Administration Communale de 1966.

Les dispositions de la Loi 72-63 du 26 juillet 1972, précisent ses attributions en ces termes : « Il exerce, sous l'autorité du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur, l'ensemble des attributions confiées au Président du Conseil municipal en dehors de l'état civil. Il est seul chargé de l'administration de la Commune. Toutefois, il ne nomme les agents qu'après avis du Président du Conseil.» Cette tutelle serrée de l'État, qui se dégage du dispositif législatif et réglementaire, remet en cause les fondements de la décentralisation qui s'appuient sur le principe de l'autonomie de gestion.

Mais, au début des années 1970, le Bureau Organisation et Méthode, dans son rapport consacré à *la rationalisation des services techniques communaux,* parlait de ''troubles de gestion'', de ''déficit chronique'' et d'''errements d'une certaine gravité''. Ces constats constituaient le prétexte, pour l'Etat, de réaffirmer sa volonté de contrôler davantage les actions des élus.

Ce rapport qui a insisté davantage sur les aspects financiers, a occulté d'autres problèmes. En effet, la crise des fonctions municipales à laquelle on assiste est rendue plus aiguë par l'existence de lobbies qui a favorisé la politisation de la gestion municipale de sorte que des élus, dans la majorité des cas, étaient liés par de multiples pesanteurs. Trop souvent, la nécessité d'élargir les bases de la clientèle politique amène les exécutifs locaux à favoriser leurs électeurs au détriment de leur parti, de la collectivité et même de l'Etat. Ces pratiques ont eu des conséquences néfastes sur la capacité d'investissements et favorisé un accroissement des charges de fonctionnement. Ces pratiques sont visibles notamment lors du recrutement des personnels municipaux.

La réforme de 1972 a placé les communes sous surveillance rapprochée confirmant certaines thèses dont celles de François MODERNE[24] selon lesquelles l'Etat est en porte-à-faux avec ses expériences de décentralisation et de participation. Il considère que l'autorité de tutelle ne peut les admettre dans sa propre logique que s'il les contrôle et les maintient dans le domaine qu'elle leur assigne.

Ainsi, à l'image de la réforme de 1966, celle de 1972 n'a pas permis, dans les faits, le renforcement des centres de décision municipale. Elle n'a ni supprimé, ni assoupli la tutelle de l'Etat. Au contraire, elle semble l'avoir renforcée avec une administration communale dirigée par un haut fonctionnaire qui, adossé à la puissance de l'autorité centrale, assumait les principales responsabilités en matière de gestion municipale.

[24] MODERNE F. (1984), Les collectivités locales et le pouvoir central, in coll. « Annuaires du Tiers monde », vol III, Paris, pp. 18-36.

Du point de vue de l'Etat, ce rôle des fonctionnaires se justifiait par la faible performance des Communes en matière d'offre de services publics, leur endettement chronique et les ''fautes de gestion'' observées dans la plupart des municipalités selon le rapport du Bureau Organisation et Méthode. Un Conseil interministériel tenu en juillet 1977, consacré à la gestion des Communes Chefs-lieux de région, constatait qu'au 30 juin 1974, les dettes cumulées de ces communes s'élevaient à environ 3 milliards de francs CFA contre des recettes cumulées de 2 milliards de francs CFA empêchant ainsi toute possibilité d'investissements.

Par ailleurs, l'idéologie de la décentralisation qui se diffuse, de manière systématique, à partir de 1972, de la part de l'Etat qui parle de « participation responsable », de « déconcentration des pouvoirs administratifs et des services techniques » et de « développement à la base », n'aboutit pas, dans les faits, au renforcement des centres de décision municipale ni à une rupture assez nette d'avec les méthodes de gestion antérieures. Au contraire, elle limite les compétences et les moyens des conseils municipaux dont les décisions, surtout en matière budgétaire, restent soumises à l'appréciation de la tutelle. L'enjeu du quadrillage législatif de l'administration municipale est le renforcement des procédures de contrôle sur les communes pour éviter d'en faire des centres de décision qui échappent à l'Etat. Les actes qui déterminent la politique officielle de la décentralisation n'ont ni supprimé, ni assoupli la tutelle étatique. Les collectivités locales ne disposent pas non plus des ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Les réformes de 1966 et 1972 ont tenté la domestication, par l'Etat, des institutions municipales qui ont résisté et poursuivent la prédation. L'ancien Ministre de l'Intérieur, Mr Jean Baptiste COLLIN, ne pouvait exprimer autrement son aveu d'impuissance en affirmant que *«pour ce qui est des dépenses engagées par les municipalités, des lacunes existent. En matière d'exécution budgétaire, dans la plupart des communes, des fautes de gestion assez sérieuses sont parfois commises.»* Il fera observer, par ailleurs, que *«la rigueur et l'orthodoxie qui s'imposent, surtout dans le contexte de la crise, semblent, il faut le regretter, perdues de vue. Des manquements graves sont constatés dans la tenue de la comptabilité administrative. L'absence de comptes administratifs empêche la tutelle de connaître et d'apprécier, à leur juste valeur, les performances et les résultats obtenus par les responsables municipaux.»*

Ces constats, comme ceux faits dans les années 1960 et 1970 sur la gestion municipale, montrent que les Maires ont réussi à contourner les normes de rigueur financière que l'Etat a toujours voulu leur imposer. La nécessité de survie politique des dirigeants semble passer avant le respect de la chose publique et provoque une désorganisation administrative qui se traduit par le contournement des lois et règlements.

D'autres réformes vont suivre notamment celles de 1983, 1990 et 1996 dans des contextes particuliers marqués par des mesures d'ajustement structurel et une surchauffe du front social et politique.

2.3. La réforme de 1983

Même si la tutelle s'exerce encore, la réforme de 1983 va rétablir progressivement les privilèges et les attributions des élus qui vont assumer davantage de responsabilités notamment en matière de gestion du patrimoine non bâti et d'aménagements urbains avec la production de parcelles à usage d'habitation. Sur le plan fiscal, le recouvrement et /ou la levée de certaines taxes vont relever de la compétence des élus. C'est le cas, par exemple, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, du recouvrement de créances auprès de sociétés installées dans les Communes, de certaines taxes domaniales tels que les droits de stationnement ou d'occupation du domaine public.

Cette réforme est intervenue à un moment crucial avec la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel imposé par les institutions de Bretton Wood. Même si les communes vont continuer de bénéficier des transferts financiers du niveau central, l'État s'est vu contraint de laisser davantage d'initiatives aux autres acteurs et parle de « moins d'État et mieux d'État ». Ce contexte est également marqué par le départ du pouvoir de l'ancien Président Senghor. Son successeur, Monsieur Abdou DIOUF, « hérite » de la crise économique et se voit contraint de mettre en œuvre les mesures contenues dans le Programme de Redressement Économique et Financier adopté, en 1979, avec le FMI et la Banque Mondiale. Les communes vont ressentir les contrecoups de l'ajustement structurel et, de plus en plus, elles sont « invitées » à apporter « leur contribution » à la gestion de la crise. Les populations vont subir les conséquences des réformes et se voient obligées de participer au financement des services sociaux de base jusqu'ici pris en charge par l'État.

2.4. La réforme de 1990 dite réforme de la seconde phase de la décentralisation

Parmi les différentes réformes, celle de 1990 a connu certaines avancées notamment en matière de gestion budgétaire et d'administration municipale. Même si l'Etat exerce encore le contrôle *a priori,* pour la première fois, les élus se voient confier la gestion des budgets jusqu'ici assurée par les autorités administratives au niveau des communautés rurales et les Administrateurs Municipaux au niveau des communes.

Cependant, cette réforme est restée fragile car ne disposant pas de mesures d'accompagnement notamment en termes de renforcement des capacités des élus. Les communes sont toujours confrontées à l'insuffisance de ressources humaines qualifiées. La gestion municipale reste, pour l'essentiel, de type administratif et comptable. En outre, la

réforme, dont l'ambition était de renforcer progressivement l'autonomie de gestion, est entravée par une trop grande concentration des pouvoirs essentiellement entre les mains des Maires. Certes, elle est importante mais elle n'a pas fondamentalement modifié les rapports entre l'Etat et les communes ni amélioré les méthodes de gestion.

Les années 1990 verront l'avènement d'organismes et de projets d'appui aux Communes, pour suppléer l'État dans le renforcement de la décentralisation notamment dans le domaine de la livraison des infrastructures de base. Il s'agit du Programme d'Appui aux Communes (PAC) et de l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (l'AGETIP) en tant que maître d'ouvrage délégué pour la quasi-totalité des financements de l'aide multilatérale destinée aux agglomérations urbaines. Au milieu des années 1980, l'Etat du Sénégal, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) avaient procédé à une évaluation des politiques d'ajustement menées depuis 1979. De l'avis de ces Institutions, la dimension sociale de l'ajustement structurel n'a pas été suffisamment prise en compte, d'où la nécessité, pour elles, d'aider le Sénégal à l'intégrer dans les stratégies de développement à venir.

L'AGETIP dont la création était motivée par cette nouvelle vision avait pour missions de favoriser l'injection de ressources financières dans les Collectivités locales ; de promouvoir l'entreprenariat local à travers les marchés de travaux dont les procédures d'attribution ont été simplifiées pour les financements qu'elle gérait et d'aider les municipalités à financer des projets en infrastructures de base et en services publics. Même si l'action de l'Agence a contribué à modifier la physionomie des Villes et à la création d'emplois temporaires, les résultats sont mitigés. Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale (les municipalités reçoivent clé en main les équipements), la responsabilisation des acteurs sociaux bénéficiaires de ces investissements et l'amélioration des conditions de vie des populations restent des préoccupations majeures.

2.5. La réforme de 1996 dite Régionalisation

En 1996, l'Assemblée Nationale a adopté deux textes destinés à renforcer les attributions des Communes et des Communautés rurales et qui consacrent l'avènement des régions en tant que collectivités locales: Il s'agit des Lois 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales et 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés urales. Cette réforme, qui s'est voulue plus démocratique, est considérée par ses initiateurs comme un projet de citoyenneté en vue d'atténuer la polarisation, par l'Etat, de toute la politique nationale. De ce fait, trois objectifs principaux lui avaient été assignés : l''approfondissement de la démocratie locale avec l'émergence d'une gouvernance locale ; la libre administration des Collectivités locales et la

promotion du développement local. Pour atteindre ces objectifs, la régionalisation devait modifier les relations entre l'Etat et les Collectivités locales sur au moins trois points essentiels. Il s'agit, dans un premier temps d'opérer une stricte démarcation entre l'Administration d'Etat et l'Administration locale par le dépérissement du système de l'exécutif d'Etat et la création de véritables services publics locaux. Ensuite, substituer au système classique de tutelle et de contrôle d'opportunité *a priori,* un nouveau système de contrôle de légalité *a posteriori,* administratif et juridictionnel. Enfin transférer aux collectivités locales des compétences selon le principe de subsidiarité en accompagnant ce mouvement par un transfert réel des ressources. Dans le cadre de ces orientations, les approches thématique et instrumentale, ainsi que le processus de financement des Collectivités locales constitueront les principaux enjeux.

Au plan instutitionnel, la décentralisation procède de la reconnaissance, par l'Etat, de l'existence, au sein de la Nation, d'intérêts parcellaires distincts des intérêts supérieurs de celle-ci, qui motivent l'érection de centres de décisions autonomes et ayant le statut de personnes morales. C'est l'enjeu institutionnel de la réforme, de portée surtout politique, mise en œuvre par la rénovation des institutions municipales et rurales, d'une part, et d'autre part, par la création d'un nouvel ordre de collectivité dont la mission est d'assurer une mise en cohérence des synergies et une programmation du développement régional. Cette approche institutionnelle est indispensable dans toute politique de décentralisation territoriale. Elle se résume à la mise en place, à côté de l'Etat, d'institutions dépositaires du développement local et sous-tend aussi un enjeu de valorisation et de légitimation du local. Cet enjeu va donner naissance à une nouvelle logique politico-administrative : la logique de proximité qui se fonde sur une forte charge de solidarité, de voisinage et d'intérêts même si la crise économique et celle des valeurs d'inspiration socio-culturelle ont tendance à façonner les comportements qui semblent subir la logique de marché et de la mondialisation.

Du point de vue de la légalité, il s'agit de renforcer la libre administration des collectivités locales. Aussi bien avec la Constitution qui était en vigueur, au temps du régime dit socialiste, qu'avec celle d'inspiration libérale, la libre administration des collectivités locales est restée une donnée constante des options des gouvernements successifs. Après une première apparition nominale à l'article 39 de la Constitution du 29 août 1960, elle est, de nouveau, proclamée dans les articles 56 et 90 avec la Loi constitutionnelle n° 94-55 du 13 juin 1994 et reprise à l'article 112 de la Constitution adoptée par voie référendaire en 2001. A travers cette disposition constitutionnelle, on peut noter une certaine volonté politique de l'Etat d'être moins omniprésent dans la gestion des affaires locales. Cet enjeu est d'autant plus important qu'il s'agit de substituer, dans les relations entre l'Etat et les Collectivités

locales, des rapports de droit aux rapports de force et de convenance qui caractérisent le système institutionnel lié à la décentralisation.

Dans les dispositions combinées du Code des Collectivités Locales et de la Loi portant transfert de compétences aux divers ordres de collectivités, il y a des compétences mieux distribuées et donc des frontières à garder selon le principe de subsidiarité. Le législateur fait de la loi le juge et les représentants de l'Etat les gardiens de ces frontières, d'où l'importance de cette notion de libre administration qui est articulée à celle du contrôle de légalité. Autrement dit, le pouvoir central a supprimé le contrôle *a priori*, pour l'essentiel des compétences des collectivités locales tout en permettant à ses représentants d'assurer un contrôle de légalité qui s'exerce *a posteriori*.

L'approche thématique ou la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales fait l'objet, dans le dispositif juridique de la régionalisation, de nouvelles compétences et les répartit entre elles. Il s'agit d'une approche inspirée, non pas par la technique de transfert par blocs de compétences mais par le système de responsabilités partagées, dans chaque domaine, entre l'Etat et les institutions locales. Ainsi, en raison de la souveraineté nationale dont il est le dépositaire exécutif, l'Etat conserve les compétences dites « lourdes ou nobles» parce que correspondant aux valeurs de solidarité nationale et s'assigne les missions de régulation aux plans politiques et économiques et en matière de solidarité nationale. Quant aux collectivités locales, en plus des compétences de droit commun attachées à leur nature, il leur est attribué des compétences générales, sectorielles et de droit commun correspondant aux solidarités de proximité et de voisinage.

Sur le plan financier, le processus de décentralisation ne consiste pas seulement en un transfert de pouvoirs de l'Etat vers les collectivités locales et en un redéploiement des compétences au profit de celles-ci. Il doit aussi s'accompagner d'une modification profonde des relations financières entre ces deux acteurs. C'est un autre enjeu important que celui lié à la compensation des charges de transfert de compétences, de l'organisation de la fiscalité locale et de l'éligibilité des collectivités locales aux opportunités de la coopération décentralisée. Dès lors, la prise en compte de ces aspects se pose, à l'État, en termes de défis sur sa capacité de recentrage et de rénovation du système de financement des collectivités locales en vue de le rendre plus adapté au morcellement territorial, plus souple dans ses mécanismes de recouvrement et d'allocations des ressources, plus transparent pour le citoyen-contribuable et plus conforme à l'impératif de décentralisation économique et à l'idéal de justice sociale. Selon qu'il s'agit du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD), du Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) dénommé aussi Fonds de concours et de la réforme de la fiscalité locale (autant d'instruments pour financer la

décentralisation), la détermination des mécanismes et procédures constitue l'essentiel du système de financement des collectivités locales.

2.5.1. Le Fonds de Dotation de la Décentralisation

La dotation budgétaire consiste, pour l'Etat, à transférer des ressources au profit des collectivités locales soit, sous forme de concours, soit au titre de la compensation des charges de transfert de compétences. Le Fonds de Dotation est pris en compte dans le dispositif juridique en vertu de l'article 4 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences qui dispose que : «les ressources nécessaires à l'exercice, par les collectivités locales, de leurs compétences, leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation ou par les deux à la fois.» Le Fonds de Dotation est mobilisé chaque année à partir d'une dotation équivalente à un pourcentage de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) perçue par l'Etat et les critères de sa répartition sont arrêtés, par voie réglementaire, après l'avis du Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL)[25]. Depuis sa création, deux critères essentiels sont retenus. Le premier critère de compensation sur la base duquel, au moins, 82 % du montant global est réparti entre les régions, les communes et les communautés rurales, en fonction du coût des charges résultant des compétences qui leur sont transférées. Plus spécifiquement pour les Régions, en plus de la dotation destinée aux charges liées aux compétences transférées, une allocation, qui ne peut excéder 10 % de la dotation globale, leur est versée pour couvrir les charges de fonctionnement du Conseil Régional, de l'Agence Régionale de Développement (ARD) et du Comité Economique et Social.

Le second critère est relatif à l'appui aux services déconcentrés de l'Etat pour leur permettre de faire face à leurs missions d'assistance aux collectivités locales. Il détermine un montant forfaitaire et un montant proportionnel qui est fonction de la dimension et la taille de la population de la circonscription administrative régionale.

Entre 2002 et 2003, les 441 collectivités locales, que compte le pays, ont reçu environ 20 milliards de francs CFA. Toutefois, le caractère inégal de la répartition du FDD, fait que les communautés rurales au nombre de 320, ont reçu environ 4 % du montant global, contre 35 % pour les communes au nombre de 110 et 61 % pour les 11 régions.

Depuis sa création, le Fonds de Dotation a connu une augmentation de l'ordre de 49 % et finance, à hauteur de 75 %, les dépenses de fonctionnement des Régions qui n'ont pas de fiscalité propre et qui vivent de transferts financiers de la part de l'Etat. Pour importantes

[25] Le CNDCL est un organe de suivi de la politique de décentralisation regroupant, autour du Président de la République et du Gouvernement, des représentants des services territoriaux de l'Etat, des collectivités locales et de la société civile.

qu'elles soient, ces dotations allouées, par l'Etat, sont en deçà des charges supportées par les collectivités locales nonobstant leur mise en place tardive qui rend difficile leur programmation et leur utilisation dans les délais. D'une manière générale, le FDD est mis à disposition des collectivités locales au dernier trimestre de l'année budgétaire en cours.

Si les régions utilisent l'essentiel de ces ressources pour le fonctionnement de leurs administrations, les communautés rurales, quant à elles, éprouvent beaucoup de difficultés dans la gestion des compétences d'autant qu'elles sont les plus exposées à la pauvreté. Elles reçoivent, chacune, une dotation d'environ 500 000 francs CFA *(soit l'équivalent de 700 euros)* pour payer les factures d'eau et d'électricité, les fournitures scolaires et le matériel pédagogique des équipements socio collectifs placés sous leur responsabilité.

Depuis 1997, l'Etat a procédé à des transferts de compétences avec, non pas les ressources correspondantes mais sur la base des budgets qu'il mobilisait pour faire face aux charges liées à ces compétences. Or, la démarche était d'abord de faire une évaluation précise des coûts liés à ces compétences et ensuite de procéder à un transfert de ressources pour permettre aux Collectivités locales de faire face à leurs nouvelles responsabilités. On peut se demander si le transfert de compétences ne signifie pas le transfert des secteurs sociaux à problèmes de l'Etat vers les collectivités locales.

2.5.2. Le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL)

Le FECL, est créé par une Loi des Finances, depuis 1977. Il est alimenté par les recettes générales de l'Etat, sous forme de fonds de concours ordinaires ou spéciaux, destinés aux collectivités locales pour le financement exclusif d'investissements publics. L'Etat soustrait une partie de ce Fonds pour financer la contrepartie demandée par les bailleurs de fonds dans le cadre des programmes d'appui à la décentralisation tels que le Programme d'Appui aux Communes (PAC) et le nouveau programme en phase de démarrage, le Programme National de Développement Local (PNDL), deux programmes financés avec le concours de la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement (AFD) pour le premier cité. D'autres programmes et projets financés par des partenaires comme le PNUD et le FENU, l'Union européenne ou la coopération allemande, ont vu les collectivités locales qu'ils appuient bénéficier du FECL. Il s'agit du Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural, du Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local et du Programme Bassin Arachidier.

Dans ses modalités de répartition, le FECL utilise la formule des grandes masses correspondant aux enveloppes accordées à chaque ordre de collectivité locale. Par la suite, le Comité de gestion, instance habilitée à procéder à l'allocation des financements, décide

de la répartition au sein de chaque catégorie de collectivité en faisant la différence entre les fonds de concours dits ordinaires et ceux dits spéciaux.

Concernant les communautés rurales, l'accès au fonds est conditionné par un recouvrement à 70 % de la Taxe Rurale alors que pour les communes, la performance, en matière de gestion administrative et financière, est le principal critère d'appréciation.

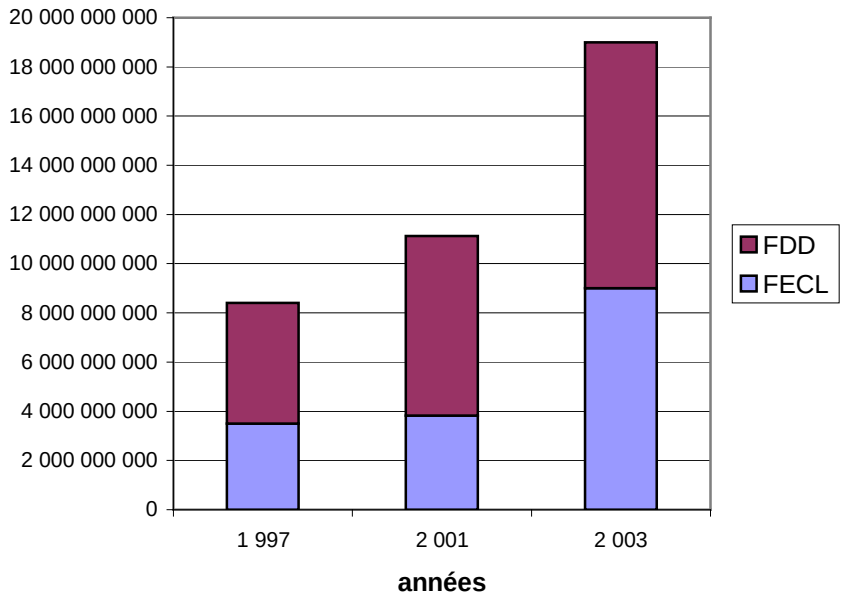
Pour les régions, l'accès aux fonds de concours est assuré de manière forfaitaire suivant la taille de la population et la superficie de chaque région.

S'agissant des fonds de concours spéciaux, ils sont destinés au financement de projets d'investissements validés par le comité de gestion et qui concernent généralement les services sociaux de base tels que l'éclairage public, la voirie, l'assainissement.

Entre 1997 et 2003, les transferts financiers l'Etat, au titre du Fonds de concours (ordinaire et spécial), ont connu une évolution importante après avoir stagné autour de 5 milliards de francs CFA.

Tableau n°2 : Évolution des FDD et FECL (en milliard s de francs CFA)

Fonds	**Années**		
	1997	**2001**	**2003**
FECL	3 500	3 820	9 000
FDD	4 900	7 300	10 000
Total	**8 400**	**11 120**	**19 000**



Source : Ministère des Collectivités Locales (2005), Comité Technique de l'étude sur le FECL : Mise en œuvre de la seconde phase de l'étude sur le FECL, Rapport final ; MCA Consulting, PNIR, décembre,

Le FECL, attribué à chaque commune, représente, en moyenne, 50 % de ses recettes ordinaires ce qui positionne l'Etat comme l'un des principaux financiers de la dépense publique locale, compte non tenu des tranches régionales des investissements nationaux inscrits dans le Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP). Toutefois, sur ces ressources transférées aux Collectivités locales, l'Etat prélève 18 % de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) sur les marchés de travaux financés avec ces fonds. Ceci laisse penser à un refinancement du budget de l'Etat par ces mêmes collectivités locales. Par exemple, en 2003, l'Etat a accordé aux Collectivités locales 9 milliards de FCFA sur lesquels il a appliqué une TVA de 18 % soit 1.620.000.000 de francs CFA.

En 2005, le Ministère des Collectivités Locales et de la Décentralisation[26] a conduit une étude portant sur la réforme du FECL dans le sens de réviser ses mécanismes et procédures de répartition et de définir des critères d'attribution et d'évaluation de l'utilisation des ressources du Fonds Cette étude a proposé des réformes destinées à renforcer le système de gestion du FECL et à alléger ses procédures en suggérant une évaluation des besoins réels des collectivités locales et des compétences transférées à partir d'une planification qui détermine les actions prioritaires à mener, une indexation du FECL sur la TVA et des règles clairement définies et connues de tous les acteurs. La réforme, telle qu'elle est envisagée, est bâtie autour des principes d**'équité** qui consiste à assurer à l'ensemble des citoyens des zones rurales comme urbaines, une égale accessibilité aux services et infrastructures de base, de **solidarité** qui permet d'assurer aux collectivités locales les plus pauvres des ressources pour résorber leur déficit en équipements et services sociaux de base et de **subsidiarité** qui permet à l'échelon le plus proche des populations de prendre en charge, de façon efficace, leurs besoins

2.5.3. La réforme de la fiscalité locale

L'étude sur la réforme de la fiscalité a été lancée en 1998 avec pour finalités d'une part, d'améliorer l'assiette fiscale de l'Etat et des collectivités locales et, d'autre part, de favoriser une meilleure mobilisation des ressources. Elle a laissé apparaître des divergences de certains points de vue qui estiment qu'une réforme de la fiscalité n'a pas un réel intérêt. Le véritable problème se situe dans l'insuffisante exploitation du gisement fiscal existant offert par la réglementation. Cette position renvoie à la problématique d'une application correcte des textes pour permettre aux communes et aux communautés rurales d'accroître leurs ressources financières. Ces réflexions expliqueraient, sans doute, les lenteurs observées

[26] Ministère des Collectivités Locales Comité Technique de l'étude sur le FECL (2005), Mise en œuvre de la seconde phase de l'étude sur le FECL, Rapport final, MCA Consulting, PNIR, 59 pages.

dans l'application des réformes préconisées par l'étude[27]. En effet, c'est seulement en 2003 que l'Etat a arrêté des mesures pour mettre en œuvre la réforme portant notamment sur la réduction du seuil d'exonération qui passe de 1.500.000 à 500.000 francs CFA. Cet élargissement de l'assiette, par l'augmentation des propriétés imposables, devrait entraîner un accroissement de la contribution foncière des propriétés bâties. Toutefois, les résultats des simulations effectuées par l'administration fiscale n'ont pas fait l'objet de publication, ce qui ne permet pas d'évaluer l'impact de cette mesure sur les Collectivités locales. Une autre mesure concerne le remplacement de la valeur locative par la valeur vénale selon la méthode cadastrale privilégiée par la réforme. Mais, en attendant la mise en place d'un véritable cadastre fiscal, le recours provisoire à la valeur locative a été préconisé. La Contribution Globale Unique (CGU)[28] est la principale mesure de cette réforme qui, formellement, est destinée à simplifier les modalités de détermination de la patente. Toutefois, ne sont assujettis à la CGU que les commerçants ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions de francs CFA et les prestataires de services dont le chiffre d'affaires n'excède pas 25 millions de francs.

En appréciant la portée de ces mesures, la mise en œuvre de la réforme fait face à des contraintes qui sont apparues dans sa mise en œuvre. Il s'agit notamment de :

- *L'incertitude dans la clé de répartition de la CGU* : étant représentative de plusieurs impôts et taxes, dont ceux de l'Etat, il est important de veiller à ce que le coefficient de répartition entre l'Etat et les collectivités locales ne soit pas défavorable à ces dernières. Le principe d'une répartition de 60 % en faveur des collectivités locales et 40 % pour l'Etat, avait été arrêté ce qui ne satisfait pas les Collectivités locales qui estiment que la presque totalité de cet impôt devait leur revenir. Par ailleurs, les commerçants du secteur informel étant les principaux contribuables de la patente forfaitaire, ils accepteront difficilement de payer plus qu'ils ne paient aujourd'hui. Enfin, le fait d'envisager une clé de répartition de l'enveloppe de la CGU, entre le budget de l'Etat et celui des collectivités locales pose un problème juridique car cela assimilerait la part versée aux Collectivités locales à une ristourne alors que la patente représente un impôt expressément et intégralement affecté aux collectivités locales par la loi. En outre, le recouvrement de cet impôt synthétique, par l'Etat, risque d'appauvrir les collectivités locales dès lors que la patente, jusqu'ici recouvrée directement au niveau local, va désormais transiter par le

[27] Ministère de l'Economie et des finances des Collectivités locales (1998), Etude sur la fiscalité locale. Préparée par le Cabinet d'Expertise Fiscale et Financière (Cabinet CABEX SARL) sur financement ACDI (Agence Canadienne de Développement International)

[28] La CGU englobe, outre la patente, l'impôt sur le revenu assis sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt du minimum fiscal, la TVA et la licence.

budget national avant d'être transféré aux collectivités locales. De même, si la part des collectivités locales leur est retournée, quelques années après le recouvrement, comme c'est le cas avec les impôts sur les véhicules et l'immobilier, la réforme leur sera peu profitable.

- *La déconcentration de l'assiette de même que la décentralisation de la chaîne fiscale ne sont* toujours pas effectives du fait de résistances au niveau de l'administration centrale ;

- *Le manque de communication, de discussion et de dialogue,* entre l'Etat et les collectivités locales, est notoire et il n'existe pas encore de dispositif permanent de concertation autour des questions liées à la fiscalité locale. En dépit de l'existence d'associations d'élus, on ne note pas encore un véritable plaidoyer pour que les intérêts des collectivités locales soient mieux préservés.

A la lumière de ces constats, des propositions d'amélioration ont été identifiées *dans le domaine du renforcement des capacités des élus et des administrations locales qui concerne l'accroisement des* moyens des services fiscaux au niveau local, la sanction positive ou négative des agents de l'administration fiscale chargés du recouvrement des impôts et taxes et l'amélioration des connaissances des élus en matière de mobilisation des ressources générées par les activités économiques.

Il s'agit de favoriser aussi le *domaine du plaidoyer pour* amener les élus à mieux s'impliquer dans les négociations dans la mise en oeuvre de la réforme et de faire adopter, par l'Etat, des mécanismes de compensation notamment avec l'application de la CGU dont on craint qu'elle se traduise par une baisse des ressources des Collectivités locales.

3. Entre déclarations de principe et démarches de rupture

3.1. l'intervention de l'Etat central dans la gestion locale

La constitution, adoptée à l'issue du referendum organisé en 2001 a certes, contribué à renforcer le cadre institutionnel des collectivités locales et le principe de leur libre administration (article 112). Toutefois, certaines dispositions du Code des Collectivités Locales mettent l'État dans une situation potentielle d'abus de pouvoir. En effet, le président du Conseil régional et le Maire ou le président du Conseil rural peuvent être révoqués, suspendus ou déclarés démissionnaires sous certaines conditions. Le Conseil régional, municipal ou rural, peut être dissout par décret et remplacé par une délégation spéciale

lorsque son fonctionnement se révèle durablement impossible[29]. Le Ministre chargé des collectivités locales peut déclarer démissionnaire un conseiller qui refuse de remplir ses fonctions. Même si la décentralisation s'est démocratisée ces dernières années et bénéficie d'un contexte plus favorable avec d'importants financements mobilisés par les Bailleurs de fonds, au plan politique elle ne l'a pas été de la manière la plus normale, ni la plus souhaitable. Certaines réflexions font état d'un recul démocratique au Sénégal avec l'avènement de l'alternance qui a révélé certaines dérives de la part de l'Etat. Selon Jacques Habib SY[30], dans le contexte post-alternance, la décentralisation évolue en dents de scie en matière de gouvernance publique et s'attache à construire « un Etat au service des ambitions du locataire du Palais présidentiel.» *D'abord,* la brutalité venue d'en haut, avec la révocation de tous les présidents de région, Maires et présidents de Conseil rural et la mise en place de délégations spéciales, dès 2001, juste quelques mois après l'élection présidentielle de mars 2000. Avec la menace permanente que les Maires " insatisfaisants " soient sanctionnés et démis, le Président de la république avait annoncé la couleur. Il disait aux élus des collectivités locales (encore entre les mains du Parti socialiste pour leur écrasante majorité) « Faites des résultats probants sinon je me charge de vous faire partir, tous élus que vous soyez.» En fait, la démarche était plus subtile. Il ne s'agissait pas de trancher par le glaive mais plutôt de balayer par le souffle politique. La réalité de la motivation se profile ainsi sous les traits peu républicains de la course à l'argent et au pouvoir dans sa forme la moins souhaitable en démocratie : la violence et les entorses à l'esprit des lois. En effet, que ce soit au niveau des Conseils régionaux ou des Conseils municipaux, les batailles sont devenues âpres.*Ensuite,* les irruptions de l'Etat central ou de ses messagers, dans les espaces politiques municipaux, comme à la Mairie de Kaolack ou de Diourbel[31], ne sont pas de nature à pacifier les mœurs politiques dans un processus de décentralisation qui, en soi, demande déjà beaucoup d'ajustements et d'apprentissages. La décentralisation est, avant tout, une affaire de l'Etat considéré dans sa totalité avec ses pouvoirs centraux et ses démembrements que sont les collectivités locales. Mais, lorsqu'un abus de position dominante rejoint un abus de pouvoir local, la décentralisation pourrait perdre son sens.

---

[29] Le cas de Diourbel (région du Bassin arachidier) est une illustration avec la dissolution du Conseil Régional dont le Président a fait les frais de son amitié avec l'ancien Premier Ministre Idrissa SECK dont il est devenu le porte-parole. En fait la raison officielle avancée par l'Autorité centrale fait état d'un fonctionnement devenu durablement impossible du Conseil Régional dont les sessions convoquées par le Président, n'arrivaient plus à se tenir dans les conditions requises par la Loi en raison de perturbations résultant de diverses manifestations au sein de l'institution.

[30] SY H J, (*op. cit*)

[31] Les Municipalités de Kaolack et de Diourbel sont situées dans les régions de même nom et en sont les Chefs-lieux de région administrative

Au plan administratif, dans le cadre de l'élaboration des politiques sectorielles, les ministères techniques, à compétences transférées, ne collaborent pas de manière satisfaisante avec les collectivités locales concernées. C'est pourtant le point de départ d'un réel transfert de compétences même si celles-ci n'ont pas encore la même qualité d'expertise et ont du mal à se positionner comme des interlocuteurs pertinents.

Selon Alain BERGE et Yabsa DIOP[32], cette faiblesse justifie la nécessité de mettre en œuvre des programmes de formation susceptibles de prendre en compte les politiques nationales et régionales et de mettre en place des dispositifs d'étude et d'identification des besoins ainsi que des démarches d'appui aux porteurs de projets, à la maîtrise d'ouvrage communale et au montage des dossiers de projets.

Au-delà des relations entre l'Etat central et les collectivités locales, on note aussi des rapports qui peuvent revêtir un caractère conflictuel, d'une part, entre les collectivités locales et les services déconcentrés et, d'autre part, entre les collectivités locales et l'administration territoriale locale.

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

Les relations entre les services déconcentrés de l'Etat et les Collectivités locales sont définies dans le cadre du décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996. L'État, par mesure de prudence et pour des raisons d'économie et d'efficacité, donne la possibilité aux collectivités locales d'utiliser ses services techniques déconcentrés dans l'exercice des compétences transférées. L'application de ce texte pose problème pour plusieurs raisons : d'abord, parce que les conventions ciblées ne sont pas toujours passées dans les délais requis (avant le 31 mars de chaque année), e*nsuite*, du fait que les Gouverneurs de région utilisent rarement leur pouvoir de substitution pour, au terme échu, prendre d'office un arrêté par lequel ils mettent les services de l'État à la disposition des autorités locales et e*nfin*, parce que les conventions mettent en présence le Gouverneur de la région avec les présidents de Conseil régional, les Maires de commune et les présidents de Communauté rurale alors que ces conventions auraient pu être signées entre chaque ordre de collectivité locale et le niveau de représentation de l'État correspondant (le Gouverneur et le Président du Conseil Régional, le Préfet de Département et le Maire, le Sous-préfet et le Président du Conseil Rural).

3.3. Les rapports entre les collectivités locales et l'administration territoriale

L'État est représenté au niveau de la région par le Gouverneur, le Préfet de Département dans la commune et le Sous-préfet d'Arrondissement dans la Communauté rurale et les

[32] Alain BERGE, Yabsa DIOP (2005), Formation en aménagement : les attentes et les besoins des professionnels ; in COLL. J. L., GUIBBERT J.J. (éds.), *op. cit, pp. 299-305.*

Communes d'Arrondissement. Ces Autorités administratives représentent chaque Ministre dans la Région, la Commune et la Communauté rurale et ont autorité sur les services déconcentrés de l'État dans leur circonscription. Elles assurent la coordination des services de l'État dans la Région et celle des Services Régionaux en rapport avec le Président du Conseil régional, le Maire ou le Président du Conseil rural. Elles signent, au nom de l'État, les Conventions et les Contrats Plans applicables à l'échelon territorial qu'elles dirigent. Dans les rapports entre les collectivités locales et l'administration territoriale, se pose le problème de la frontière entre l'autonomie, l'assistance et la tutelle dès lors que l'allégement des tutelles administratives, financières et techniques est accompagné d'un nouveau dispositif de contrôle exercé par le Gouvernement et le Conseil d'État[33]. Cette situation engendre parfois des rapports heurtés qui s'expliquent par le fait que le contrôle *a posteriori* est insuffisant pour libérer les collectivités locales de la tutelle de l'administration territoriale. Le contrôle budgétaire est strict et il subsiste une tutelle particulièrement pesante sur les Exécutifs locaux dont la responsabilité civile et pécuniaire est engagée de même que le contrôle de tutelle de l'élaboration et de l'exécution du budget (la loi prévoit même des cas de tutelle par substitution en cas de carence des autorités locales). Cette situation, dans son ensemble, se traduit généralement par des attitudes de défiance des représentants de l'État vis-à-vis des élus locaux et par des conflits de préséance. A l'inverse, on note ces mêmes comportements des élus à l'égard des représentants de l'État surtout lorsqu'ils cumulent leurs fonctions de Maires ou de Présidents de région avec celles de Ministres ou de hauts responsables de l'administration centrale.

[33] le Conseil d'Etat est la juridiction compétente pour statuer sur les recours déposés par l'Etat ou par une Collectivité Locale sur des objets relevant de la gestion de la chose publique ou sur des procédures qui semblent entachées d'irrégularité.

En conclusion à ce chapitre on pourrait noter certaines ambiguïtés du processus d'évolution de la gestion municipale. En effet, c'est dans un contexte de crise politique qui a abouti à une forte centralisation et l'avènement du parti unique que l'Etat a engagé les premières réformes de la décentralisation. Le décalage est réel entre le discours d'un Etat affaibli par des mesures drastiques d'ajustement structurel et qui renforce son intervention sur le développement local. Les textes font référence, de façon constante, à la nécessité d'une participation des populations à la gestion des affaires locales mais sans être réellement appliqués de façon effective. L'évolution de la politique de décentralisation au Sénégal a toujours été caractérisée par cette ambivalence. Pourtant l'implication des acteurs, dans les stratégies de développement local, apparaît comme une condition de réussite des politiques de développement et un élément essentiel de gouvernance locale.

CHAPITRE II : DÉCENTRALISATION ET PARTICIPATION DES POPULATIONS À LA GESTION PUBLIQUE LOCALE

1. La participation, du point de vue de l'Etat et les instruments et mécanismes mis en œuvre

1.1. La vision en matière de participation des populations

Dès le début des indépendances, le Sénégal s'est exercé à définir une stratégie d'implication des populations notamment rurales, dans le développement local. Cette approche, qui s'inscrit dans une logique de développement à la base, s'est fondée sur des options idéologiques inspirées de ce qui était considéré comme le « socialisme africain ». Cette idéologie devait, tout en s'ouvrant vers l'extérieur, s'enraciner profondément dans les valeurs africaines de solidarité et d'égalité devant les opportunités offertes par le monde moderne. Cette vision sera instrumentée grâce au dispositif de l'animation rurale. La philosophie part de l'hypothèse qu'au sein des sociétés traditionnelles, il existe des valeurs qui peuvent et doivent être utilisées au service du développement. A*u départ*, il s'agit d'identifier les éléments de base qui étaient à l'origine des civilisations et qui ont assuré leur vitalité originelle. E*nsuite*, après avoir ''éveillé'' les populations au progrès, les organiser afin de créer les conditions d'une mobilisation sociale susceptible d'assurer le plein emploi de leurs capacités. La méthode préconisée, par les pouvoirs publics, était de promouvoir le dialogue à tous les niveaux avec les populations et les élites intellectuelles afin de les persuader d'assumer leurs responsabilités dans le processus de développement du pays. L'expérience du Sénégal, en matière de formulation d'une stratégie de développement basée sur une participation des populations, a été inspirée par celui qui, à l'époque, était considéré comme l'un des pères fondateurs du Socialisme africain. Il s'agit de l'ancien

président du Conseil, Mamadou DIA[34] qui, dans son discours du 4 avril 1959, posait la problématique du développement en ces termes :

> *« J'ai déjà dit que, politiquement, nous devions choisir un socialisme original, authentique, plongeant ses racines profondément dans le terroir, issu de l'Afrique et non de l'Europe, de l'Asie ou de l'Amérique. Pour construire ce socialisme nouveau, nous emprunterons la grande voie de l'économie humaine, qui peut se résumer dans la belle formule de François Perroux '' l'économie de tout l'homme et de tous les hommes''. Le président dira, je le cite à nouveau, « Cet objectif est particulièrement capital dans un pays sous-développé. C'est cette situation qu'il nous faut comprendre. Le développement doit être total, c'est-à-dire qu'il doit s'appliquer à toutes les régions du pays, urbaines et rurales, à toutes les classes de la société, à tous les secteurs de l'économie, à tous les niveaux de vie individuelle et collective. Cela signifie donc qu'il faut apprécier les besoins avant d'agir. Le développement doit être harmonieux, c'est-à-dire qu'il doit permettre à toutes les composantes qui se développent, de s'équilibrer, de se parfaire mutuellement.»* Cette vision, de l'avis général, était trop ambitieuse d'autant que des préalables s'imposaient aux autorités de l'Etat, à savoir entreprendre des réformes des structures héritées de la période coloniale et obtenir une adhésion et une participation effective des populations aux différentes activités visant un développement économique harmonieux.

1.2. Les instruments et mécanismes mis en œuvre

La longue tradition de gestion administrative qui s'inspirait des valeurs du développement local s'est progressivement raffermie à la faveur de l'approfondissement du processus démocratique. S'il est admis de parler de ''modèle sénégalais'', celui-ci a été éprouvé à travers des étapes successives, alternant des phases critiques de consolidation, d'élargissement ou de ruptures par rapport aux principes fondateurs du développement humain ceci dans le cadre de ce qu'il convenait d'appeler l'animation rurale qui est une modalité de la participation des communautés dans les processus de prise de décision. Elle est considérée comme pouvant répondre à des besoins décisionnels plus judicieux et socialement plus acceptables que les choix qui émergent de processus non participatifs, de type bureaucratique ''*top down*'' par exemple. La méthode préconisée, pour atteindre cet objectif, est celle d'un dialogue ouvert donc inclusif. Ce dialogue est également promu à tous les niveaux avec les populations, les cadres intermédiaires et les grands corps de l'État.

[34] Circulaire n° 32 du Conseil du Gouvernement du Séné gal, 1962.

Dans cette perspective, un préalable s'imposait aux leaders sénégalais : réformer les structures héritées de l'époque coloniale qui obéissaient à une autre logique pour obtenir une participation de la population à la base. Parmi ces structures nouvelles, il y avait tout d'abord celles qui relevaient de l'administration avec l'objectif de les rendre plus aptes à impulser le développement en parfaite synergie avec les populations. En outre, les paysans étaient dans une situation d'assujettissement total, pris en étau dans les circuits de production et de commercialisation de l'arachide. Il fallait donc développer une stratégie qui permettait de les libérer des serres de l'économie de traite caractérisée par un endettement usuraire féroce.

Sous ce rapport, il fut décidé la mise en place d'un mouvement coopératif traduisant ainsi, dans les faits, les orientations contenues dans la première circulaire n° 32 du Président du Conseil datée du 21 mai 1962, intitulée : *Doctrine et problème de l'évolution du mouvement coopératif du Sénégal.* Cette circulaire était l'expression la plus clairement élaborée des objectifs du Gouvernement. Il était notamment écrit dans la circulaire : *«le mouvement coopératif, au niveau des communautés humaines réelles, constitue le mode d'organisation permettant de préserver les valeurs communautaires anciennes et de promouvoir un développement moderne susceptible de prendre place dans des courants d'évolution du monde actuel.»*

L'intervention décisive de l'État dans la réforme du mouvement coopératif s'est accompagnée d'un système d'encadrement rapproché sur le plan de l'organisation, du financement et du contrôle des groupements coopératifs. Cette prééminence de l'État par le biais de ces divers organes était censée s'atténuer au fur et à mesure que les coopérateurs acquièrent les compétences diverses nécessaires à la gestion de leurs organisations. Ainsi, à terme, le mouvement coopératif est appelé à devenir la pierre angulaire du développement des communautés rurales en gestation qui bénéficient également d'un appui technique pluridisciplinaire à travers le Centre d'Expansion Rurale Polyvalente (CERP).

L'adoption et l'implantation de l'animation rurale allaient compléter les réformes entreprises pour achever le processus de développement communautaire. L'Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement (IRAM) a été chargé de l'implantation de l'animation rurale au Sénégal comme elle l'a fait dans d'autres États africains.

Les réformes entreprises au niveau des structures administratives, économiques et des institutions de promotion des populations rurales ont contribué à créer une nouvelle dynamique dans la conception et la réalisation de projets locaux de développement. En s'intégrant dans le processus de planification globale de l'économie sénégalaise, l'animation rurale s'est, de fait, érigée en un système de développement communautaire. L'intégration

de la direction de l'animation et de l'expansion rurale dans les structures du Ministère du Plan en était la parfaite illustration. Une relation dialectique entre les instances de planification au sommet et celles chargées d'assister les communautés à la base était le moyen le plus indiqué pour promouvoir la participation.

Force est de constater qu'au cours des premières années du Plan, le mouvement qui devait permettre aux collectivités de base de mieux faire entendre leur voix n'a pas bien fonctionné du fait qu'après une série d'enquêtes de base, dans le cadre de l'élaboration du premier plan les collectivités locales n'aient pu exprimer leurs besoins. L'impact de la structuration des cellules de développement, qui aurait pu faciliter la mise en œuvre de projets locaux, a eu un faible impact à cause notamment de la crise politique survenue en décembre 1962 entre DIA et SENGHOR. Les instances régionales, départementales et locales et autres comités locaux de développement, chargés d'animer la planification décentralisée, étaient encore à leur balbutiement.

Des rumeurs annonçaient l'imminence de l'arrêt du processus d'animation rurale. Conscient de la situation, le Président de la République, lors d'une visite sur le terrain, en Casamance où il a pu observer les premiers résultats de l'animation, déclara le 19 janvier 1963 :

« On a dit que nous allions renverser la vapeur et que nous n'allions pas poursuivre la lutte pour notre indépendance économique après notre indépendance politique. Nous voulons faire descendre le socialisme du building administratif aux villages de brousse. Nous voulons faire descendre le socialisme de la théorie à la pratique.» Cette mise au point a certes mis fin aux rumeurs. La stratégie de développement local par l'animation rurale n'en prenait pas moins une autre tournure. Après une période d'hésitation et de ralentissement des actions de l'animation rurale et un manque notoire de moyens financiers, pour le recrutement des animateurs, une certaine reprise a pu être constatée. Après l'accalmie qui a suivi la crise de 1962, certaines mesures furent prises pour palier les difficultés rencontrées. On peut retenir la mise en place d'un programme de formation des cadres. La création, en 1964, de l'École Nationale de l'Économie Appliquée avec quatre collèges - Planification, Coopération, Aménagement du territoire et Animation - va contribuer à l'amélioration des compétences des agents d'encadrement mis à la disposition de l'administration du développement.

D'autres structures de formation étaient mises en place, comme l'École Nationale des Cadres Ruraux (ENCR) de Bambey et les différentes écoles d'agents techniques de diverses disciplines.

Lors du Conseil national du Parti socialiste tenu le 12 avril 1980, le Ministre du développement rural résumait les leçons à tirer de cette expérience en déclarant : *« Les structures mises en place après l'indépendance ont cherché, sans démanteler celles*

héritées de l'époque coloniale, à y greffer d'autres du « type développement ». Le placage ou remodelage des structures a laissé peu de place à l'intégration horizontale en vue d'assurer un développement équilibré. Sans chercher à passer en revue de manière critique toutes les structures, il peut être noté, au passage, que l'aménagement de l'espace agraire n'a pas été le souci des agronomes. À côté de ces services, naquit l'Animation rurale puis l'Expansion rurale dont l'une avait pour vocation de sensibiliser et de préparer les ruraux à mieux recevoir le message, l'autre à entreprendre une approche intégrée des actions de développement communautaire à la base. Cependant, aucune cohérence conçue au niveau central n'a permis de retrouver l'intégration souhaitable à la base. Les projets ont été réalisés de manière sectorielle, sans la recherche d'une intégration véritable qui mène vers un développement harmonieux ». Le Ministre ajoutait, plus loin *: « La place du développement communautaire, traduite par des projets locaux de développement, mérite d'être recentrée dans notre politique de développement rural. Les CERP, qui sont les structures appropriées pour mener de tels projets, sont laissés pour compte, faute de moyens. L'on constate aussi l'éclatement des compétences entre les divers départements ministériels (Promotion humaine, Plan, Développement rural) en matière d'action locale de développement qui est une composante indispensable du développement rural et, quelle que soit sa place, une intégration véritable doit présider à la mise en œuvre des projets locaux. Les CERP constituent, dans ce contexte, des appuis indispensables aux communautés rurales et à l'action de l'administration territoriale et locale.».*

Avec cette expérience, le Sénégal met fin à une approche du développement local. Celle-ci était partie intégrante d'un projet global de société issu du socialisme africain et ayant le plan de développement comme unique document de référence. Même si plusieurs structures d'accompagnement du développement local remontent à cette période, il n'empêche qu'une nouvelle ère, centrée essentiellement sur la décentralisation comme principale modalité du développement local, commence avec les textes de loi de 1966. L'animation rurale et le développement communautaire qui donnaient une place importante au plan de développement cèdent peu à peu la place à des collectivités locales dirigées par des élus.

2. Les stratégies d'auto-implication des populations dans le développement local

2.1. L'avènement des Associations Villageoises de Développement

L'idée générale, très répandue, était que les dynamiques locales existaient plus en campagne qu'en ville, ce qui fait que la plupart des projets et Organisations Non Gouvernementales (ONG), dans les années 1970 à 1980, préféraient intervenir dans le monde rural plutôt qu'en zone urbaine. En revanche, les faibles performances de la politique agricole[35] et les conséquences des politiques d'ajustement structurel ont eu un impact plus négatif sur les populations rurales contraintes à l'émigration vers l'extérieur et à un exode rural massif vers les centres urbains dont les espaces aménagés ne peuvent pas contenir l'afflux important de ces populations chassées de leur environnement. Une paupérisation croissante va gagner les centres urbains confrontés à une forte croissance démographique. Le secteur informel prend forme et se développe, les populations rurales arrivant en ville, développent des stratégies de survie dans la périphérie des noyaux urbains préexistants et reproduisent leurs systèmes de vie paysans créant ainsi des dysfonctionnements dans le tissu social urbain[36]. On assiste progressivement à des logiques d'exclusion et de marginalisation. L'insécurité et certaines formes de criminalité font leur apparition.

Face à ce mouvement, les collectivités locales semblent plutôt impuissantes. Les missions, qui leur sont assignées, suite aux différentes réformes, sont restées les mêmes sans que des moyens importants soient mis à leur disposition. Elles vont, de plus en plus, s'installer dans une logique d'attentisme vis-à-vis de l'Etat de qui elles attendent le financement des projets liés à l'amélioration des conditions de vie des populations. Pour l'essentiel, ces moyens sont restés faibles, l'Etat étant plus préoccupé à restaurer les équilibres macroéconomiques en vue d'une croissance qui permettrait une redistribution des richesses. Cette logique économique va installer davantage le monde urbain et son arrière-pays dans une précarité croissante. Les populations urbaines prennent de plus en plus conscience de la nécessité de se prendre en charge. L'Etat et les collectivités locales favorisent la logique du faire faire et, dans bien des cas, adoptent une attitude du laisser-faire tant que les activités des organisations locales ne remettent pas en cause leur légitimité institutionnelle.

---

[35] A titre d'illustration, selon l'étude sur l'économie locale de Saint-Louis et du Delta, réalisée en 1997, l'agriculture irriguée a contribué pour 4 % à la construction du PLB local alors que de 1960 à 1974, 60 % des investissements nationaux agricoles ont été consacrés à ce secteur.

[36] Selon les données du Service Régional des statistiques, reprises dans le cadre de l'étude Ecoloc, en 1997 Il arrive, à Saint-Louis, en moyenne, 30.000 personnes, venant de la Vallée et des régions périphériques de Louga et de Diourbel, qui viennent s'ajouter à la population, ce qui représente un apport de 20 % par an.

On peut citer le cas du nettoiement dans les quartiers des villes, l'organisation d'activités de mobilisation sociale dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la promotion féminine etc.

2.2. Le mouvement ‘’*set setal* ‘’ des années 90 en milieu urbain

Dans les centres urbains, s'inaugure alors l'ère d'une nouvelle forme de participation avec le mouvement ‘’*set setal*’’[37]. Face aux autorités locales, les populations passent d'une attitude passive, voire indifférente, à une attitude qui interpelle les élus dans l'exercice de leurs missions de développement. A l'instar des autres villes du pays, Saint-Louis connaissait un mouvement associatif très important constitué surtout d'associations sportives et culturelles qui, le temps des vacances scolaires (3 mois), correspondant à la saison des pluies, s'adonnaient à des loisirs dans le cadre d'un vaste mouvement appelé ‘’navétanes’’. Celui-ci est créé à l'échelle des quartiers et favorise une mobilisation sociale d'une très grande envergure, autour de l'équipe ou de la troupe théâtrale du quartier.

A la faveur des difficultés nées des politiques d'ajustement et du manque de réponses appropriées de la part des pouvoirs publics, cette mobilisation a donné naissance à une dynamique d'auto prise en charge s'exprimant, par exemple, dans le domaine du nettoiement des quartiers. La crise de l'emploi, qui frappe le Sénégal dont 60 % de la population a moins de 20 ans, a poussé ces associations à développer des stratégies de survie. C'est ainsi qu'on assistera à leur transmutation en Groupements d'intérêt économique dont la création fut autorisée par une loi datant de 1984[38].

La prise en charge des déchets, par le mouvement associatif, semblait marquer le début d'une prise de conscience citoyenne mais posait le problème de durabilité à cause de son caractère très limité dans le temps. Cette action autour du nettoiement, à travers le "set setal", n'était pas initiée pour constituer l'alternative à la gestion des déchets solides. Il s'agissait, tout au plus, de répondre à des préoccupations ponctuelles : une ville était sale, un quartier était sale, les populations se mobilisaient, à un moment donné, pour nettoyer sans que des dispositions soient prises pour pérenniser l'opération. Au-delà de la question du nettoiement, ce mouvement s'adressait aussi aux autorités pour leur faire prendre conscience du devoir qui les incombe à l'égard de la population et surtout de l'insuffisante prise charge de la demande sociale.

---

[37] *Set setal* signifie propre et rendre propre. Ce mouvement caractérisé par sa spontanéité était l'expresion d'un ras-le bol des populations urbaines qui, depuis l'incapacité des Municipalités à assurer le nettoiement des villes, avaient décidé de prendre en charge, par des moyens mobilisés localement, leurs cadres de vie

[38] Il s'agit de la Loi 84 37 du 17 avril 1984 adoptée pour promouvoir les microactivités économiques

Dans un autre sens, l'expansion du mouvement associatif a été un signal fort lancé aux autorités communales par les jeunes, pour une nouvelle gouvernance qui prenne en compte, non seulement leurs exigences portant sur leur cadre de vie et leur insertion économique, mais également sur leur implication dans le processus décisionnel concernant les affaires de la Ville. Au moment où se formalise ce mouvement citoyen, du début des années 1990, pour aller vers une structuration à l'échelle du pays, apparaîtra une nouvelle approche de développement local, suscitée par la coopération internationale. Les bailleurs de fonds vont apporter leur soutien en conditionnant leur appui par l'adoption, de la part de l'Etat, des principes de bonne gouvernance, de transparence qui seront retenus dans les différentes stratégies de développement local. Les projets en milieu rural et urbain se multiplient.

3. Une approche combinant logique institutionnelle et dynamiques locales,

En milieu rural, la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD), est adoptée en 1999, en accord avec les partenaires au développement. L'Etat s'engage à promouvoir la gouvernance locale et le développement local durable. Trois partenaires stratégiques de la décentralisation[39] appuient des programmes qui ont axé l'essentiel de leurs interventions autour de la décentralisation et du développement local. A l'actif de ces programmes, on peut noter des avancées en matière d'implication des acteurs locaux.

L'approche développée, laisse aux communautés rurales et aux organisations de base la latitude d'être à la base de leurs initiatives, d'arrêter des orientations et de définir un cadre d'action pouvant créer une synergie et fédérer les interventions de tous les acteurs à la base : élus locaux, groupements de promotion féminine, organisations de jeunes, organisations socioprofessionnelles, services déconcentrés de l'Etat, autorités administratives, ONG, bailleurs de fonds. Les interventions, pour la plupart, cherchent à pérenniser les actions entreprises par un transfert de compétences et de savoir-faire au profit des bénéficiaires, des services extérieurs de l'Etat et des entreprises privées désignées pour réaliser les ouvrages. Elles privilégient aussi la transparence et la lisibilité afin de garantir une large adhésion des bénéficiaires en procédant à un transfert des fonds d'investissements publics vers les comptes des Communautés rurales ouverts au Trésor Public. À côté de cette approche institutionnelle, il est institué, dans le cadre des programmes, une dynamique de mobilisation sociale en appuyant la mise en place de cadres de concertations que sont les Comités villageois de Développement et les Comités Inter Villageois de Développement, qui émanent de la société civile et qui cherchent à

[39] Les programmes sont : le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local financé par l'union européenne, le Programme National d'Infrastructures Rurales financé par la Banque Mondiale et le Programme Bassin Arachidier financé par la coopération allemande

encourager le contrôle citoyen et la participation effective au développement local, sous la surveillance des bailleurs de fonds qui financent les programmes.

En milieu urbain, la Banque Mondiale et l'AFD, dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes, de même que la coopération décentralisée, s'investissent au niveau des Communes en privilégiant la maîtrise d'ouvrage déléguée. Ce choix s'explique à partir de l'hypothèse selon laquelle le déboursement des fonds est assuré avec plus de célérité par les agences d'exécution contrairement aux procédures publiques de passation des marchés de l'Etat et ses démembrements qui connaissent des lourdeurs et des procédures contraignantes. La création de l'AGETIP répond, selon l'Etat, à ce souci d'alléger les procédures et de faciliter un déboursement plus rapide des fonds reçus. Toutefois, ces appuis sont constitués, pour l'essentiel, d'investissements physiques au détriment du renforcement de capacités des municipalités. En outre, la première génération d'investissements réalisés, sans une réelle participation des collectivités locales, avait fait répandre l'illusion que celles-ci pouvaient bénéficier, gratuitement, d'investissements entièrement financés de l'extérieur sans effort de mobilisation sociale ou financière. De plus, le faible niveau d'information des contribuables et l'absence de transparence, dans la gestion de ces ressources, de même que l'inexistence de concertations régulières, sont autant d'entraves à l'exercice effectif de la maîtrise d'ouvrage communale.

Sur ce chapitre, nous pouvons conclure que la municipalisation comme le développement local offrent des opportunités et des atouts dont la prise en compte pourrait améliorer durablement la gestion des municipalités. On pourrait retenir sans être exhaustif : l'existence d'une forte tradition administrative dans les communes ; la mise en œuvre de plusieurs mesures d'appui à travers des organismes et des programmes d'appui à la décentralisation soutenus par les partenaires au développement[40] ; les plans locaux de développement qui ont ouvert la voie d'une réflexion sur la nécessité d'une planification du développement communal et l'intérêt que représente encore la décentralisation. Celle-ci, considérée comme une option irréversible, en référence aux processus de démocratisation en cours, devrait alors passer par une nouvelle démarche qui s'appuie sur la concertation entre les acteurs et une évaluation correcte des possibilités de chacun à contribuer durablement au développement local. Pour ce faire, les municipalités ont besoin de disposer de moyens techniques mais aussi de ressources humaines qualifiées et utiliser de façon efficiente les ressources disponibles. C'est tout l'enjeu d'une décentralisation et d'un développement local durable qui favorisent le renforcement institutionnel et la gouvernance locale. Cet appui

[40] Au début des années 2000, le portefeuille de la décentralisation constitué avec le soutien financier des bailleurs de fonds, sur la période 2000 – 2005, était évalué à 239 milliards de francs CFA

institutionnel, venant de l'Etat et des partenaires, pourrait permettre d'améliorer les compétences des communes en matière de conception de programmes de développement municipal à travers l'élaboration de programmes de formation en s'appuyant sur les écoles et institutions de formation déjà engagées dans cette dynamique. Il s'agira aussi de promouvoir des actions de développement à l'échelle des quartiers qui pourraient être confiées à des acteurs locaux structurés en groupements plus opérationnels et qui seront des interlocuteurs privilégiés de la municipalité. Cette délégation de maîtrise d'ouvrage sera d'autant plus facile à jouer que la Commune disposera de compétences suffisantes. Développer des mécanismes d'appui au montage des projets identifiés avec les communes, à travers une mise à contribution plus efficace des services de l'Etat revêt un intérêt stratégique. Il importe aussi de situer l'action municipale dans une perspective à moyen et long terme sur la base d'un programme pluriannuel. Même si les élus inscrivent souvent leurs actions en fonction de la durée de leur mandat, il est important de privilégier une démarche et une conception plus structurées du développement urbain.

Dans les deux parties qui suivent, nous traiterons des questions suivantes :

i) l'histoire de Saint-Louis, et l'institution municipale qui a en charge de réaliser le développement local urbain et d'analyser les enjeux de pouvoirs et de positionnement des acteurs ;

ii) l'expérience conduite par la municipalité, sous l'impulsion du Partenariat Lille/Saint-Louis et de voir en quoi elle a pu contribuer à favoriser le développement local et promouvoir la gouvernance locale tout en aidant à structurer l'action municipale dans la durée.

TROISIÈME PARTIE : SAINT- LOUIS : TERRITOIRE, INSTITUTIONS ET ACTEURS

La troisième partie traite du cadre de l'étude et se structure en trois chapitres consacrés au territoire, à l'institution municipale et au système d'acteurs

Sur l'ensemble des questions liées à ces trois dimensions qui caractérisent un espace donné, Saint-Louis constitue un champ d'observation et d'analyse particulièrement intéressant du point de la recherche. Le cadre de notre étude constitue un espace urbain assez particulier, d'abord en raison de son histoire. Ensuite, son site exceptionnel, du fait de sa configuration et de sa relation particulière avec l'eau, fait de la ville un espace à la fois stratégique et fragile. La municipalité de Saint-Louis est l'une des plus anciennes villes d'Afrique et cette ancienneté est à la fois un atout et une contrainte. Un atout parce qu'elle a une longue tradition administrative. Une contrainte du fait de la faiblesse de ses services administratifs et techniques municipaux qui révèle sa fragilité dans la conception et le pilotage du développement local. Saint-Louis révèle aussi un système d'acteurs complexe et l'Etat s'est toujours posé en organisateur de la vie politique locale et, de ce fait, influence les différents actes posés par le pouvoir municipal. L'intérêt des bailleurs de fonds à cette ville tricentenaire a favorisé une mobilisation de ressources exceptionnelles mais la ville paie le contrecoup d'une délocalisation de son pouvoir de décision. La maîtrise d'ouvrage communale est faiblement exercée au regard des différentes opérations menées sur l'espace urbain.

CHAPITRE I : L'HISTOIRE DE LA VILLE ET SON ORGANISATION SOCIO - SPATIALE

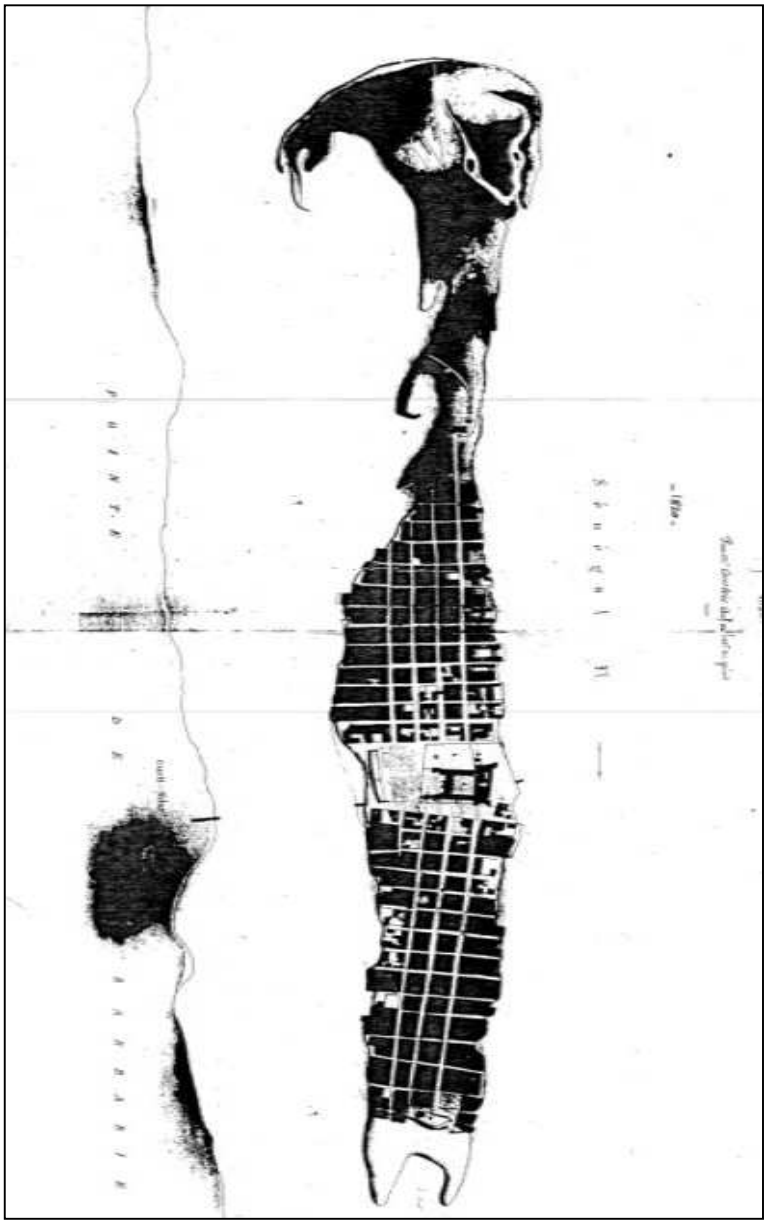
Le village de « Ndar », qui a changé d'appellation, pour se nommer Saint-Louis, existait bien avant l'arrivée des Français. Les possibilités offertes par l'environnement naturel confortent cette hypothèse. Les populations avaient, à leur portée, l'eau potable du fleuve, les ressources de la mer et de l'agriculture. A travers les dates - repères qui suivent, nous tenterons de restituer les péripéties qui ont jalonné l'histoire d'une ville tricentenaire.

1. L'itinéraire de Saint-Louis : les étapes marquantes

1460-1659 : En 1460, des cartes manuscrites fixent le littoral du Sénégal relevé par les Portugais. Gorée appelée Ile de Palma, devient l'escale obligatoire des caravelles et des explorateurs. Les Français construisirent en 1316, la caserne d'artillerie. Ils formèrent dès 1633 la compagnie du Cap Vert et du Sénégal avec qui ils fondèrent Saint-Louis en 1659. Ils s'installèrent dans l'Ile à proximité du village de Ndar et construisirent un fort la même année.

1639-1857 : Au cours de la période 1693-1807, les Français et les Anglais s'arrachent à tour de rôle Saint-Louis. Le premier Maire, Jean Thévenot, fut nommé en 1764 par les Anglais. Saint-Louis, aux mains des Anglais, fut reprise par les Français en 1779. La guerre reprend sous l'Empire, les Anglais occupent Gorée et Saint-Louis de 1807 à 1816. En 1817, les Français reviennent à Saint-Louis. La traite des esclaves est supprimée en 1827. Une tentative de colonisation agricole autour du Fleuve Sénégal échoue et Saint-Louis se lance résolument dans le commerce de la gomme. La ville se développe rapidement contrairement à Gorée qui a fortement subi l'abolition du commerce des esclaves.

Carte n°4 : Ile de Saint-Louis vers 1750



Source : Partenariat avec Saint-Louis et sa Région ; Bureau de Saint-Louis ; 2006

L'agglomération, qui tient son nom du Roi Louis XIV, commença à se structurer. Plusieurs équipements furent construits : l'hôtel de l'Administration (1817), l'Eglise (1827), l'Hôpital (1822), la Caserne Rognat Nord (1847) et la grande Mosquée (1847). En 1854, Saint-Louis cessa d'être un simple comptoir commercial, pour devenir la capitale des territoires d'Afrique Occidentale colonisés par les Français. En 1861, la caserne Rognat Sud fut bâtie, contribuant à restructurer le centre administratif.

1857-1902 : Saint-Louis occupe une fonction importante sur le plan éducatif dès 1857 avec la construction de l'école Brière de l'Isle. Les problèmes de liaison, avec la terre ferme, commencèrent à se poser. Un bac d'une capacité de 150 places fut installé en 1858. Un

premier pont fut construit en 1865. La construction du chemin de fer qui s'est achevée en 1885, contribue au rapprochement de Saint-Louis à Dakar qui fut séparée de Gorée et élevée au rang de Commune à part entière. Saint-Louis fut érigée en Commune de plein exercice par arrêté du 10 août 1872 et l'Hôtel de Ville construit seize ans après en 1888.

Photo n°1 : Hôtel de Ville de Saint-Louis

Source : Partenariat avec Saint-Louis et sa Région ; Bureau de Saint-Louis ; 2006

1902-1940 : En 1902, Dakar devenue le point d'appui de la France, dans le système général de son Empire Ouest Africain, est choisie comme capitale. La création de nouvelles colonies, la première guerre mondiale (1914-18) et la construction en 1927 du chemin de fer Thiès – Kayes ont été défavorables à Saint-Louis. Cependant, la ville a gardé son dynamisme, en tant que capitale du Sénégal. D'autres équipements sont construits : l'école des fils de chefs (1902), la gare ferroviaire (1908), le Lycée Faidherbe (1919), la Chambre des Métiers (1936)…

1940-1960 : Après la Deuxième Guerre mondiale (1939-45), la France oriente davantage ses investissements sur Dakar qui commence à s'industrialiser. En juin 1958, la capitale du Sénégal fut transférée de Saint-Louis à Dakar. Le déclin de la ville est alors rapide. Le départ de l'Administration, de l'Armée Française et des grandes maisons de commerce a freiné l'essor économique de la ville.

1960-2003 : La sécheresse des années 1970 a contribué largement à la croissance démographique de Saint-Louis avec l'afflux des populations rurales, ce qui a eu comme

conséquence le développement de vastes quartiers d'habitat spontané et l'émergence d'un secteur informel.

2. Saint-Louis est-elle devenue une ville de province ?

2.1. Eléments d'analyse de la sociologie politique de Saint-Louis

Pour lire et comprendre les réalités de l'environnement sociopolitique et culturel de la Ville de Saint-Louis et en avoir une vision prospective, il faut s'attacher à reconstruire les modalités de son peuplement entre le XVI^{ème} et le XX^{ème} siècle, le déploiement en colonies à travers l'empire français (fonctionnaires, militaires, artisans et commerçants), le dépeuplement en diaspora à l'indépendance (repli français, transfert de la capitale) et le repeuplement actuel après les années de sécheresse et avec les perspectives de l'après-barrages. Selon Fatou SOW[41] ces différents modes de peuplement expliquent la sociologie historique, politique et culturelle de la ville de Saint-Louis et même au-delà c'est-à-dire des autres localités le long de la vallée du fleuve. C'est ce cosmopolitisme du peuplement et de la sociologie historique Saint-Louisienne qui a fait l'originalité, l'élégance et le rayonnement de la ville.

Saint-Louis, c'est aussi une ville musulmane de mosquées, de zawiya et de tafsirs (érudits du Coran) avec ses minorités catholiques (Sor) et protestantes (Khor). Les fondateurs des grandes confréries y ont fait leurs classes coraniques, d'autres y ont consacré d'intenses moments de dévotion, tandis que se développe une culture gourmet. Les communautés y cohabitent dans la reconnaissance et le respect mutuels. Saint-Louis s'imposa comme capitale des Lettres africaines du 18ème siècle jusqu'à la seconde moitié du 20ème siècle.

Saint-Louis, c'est enfin un centre de référence pour ses enseignements pluriels réputés : daara et instituts coraniques, Ecole mutuelle de Jean Dard, Ecole des Otages ou des fils de chefs, Ecole Blanchot, Lycée Faidherbe où se sont formées les premières élites africaines. Saint-Louis a produit ses premières autorités propres avec les "Maires indigènes" gestionnaires des intérêts et arbitres entre les royaumes, les négociants, les traitants[42] de tous horizons.

Elle entre tôt dans la révolution mondiale transatlantique qui voit les Etats Unis et Haïti accéder à l'indépendance entre 1776 et 1794 et la France vivre une révolution où Saint-

[41] SOW F. (1997), Environnement socio politique à Saint-Louis, Etude sur l'Economie Locale et de Saint-Louis et du Delta , 10 P

[42] les traitants désignent les opérateurs économiques qui s'occupaient de la commercialisation de l'arachide après les récoltes et pouvaient aussi jouer le rôle d'intermédiaires et de courtiers entre les commerçants sénégalais, libanais et les maisons bordelaises comme Maurel et Promo, Devès et Chaumer, Chavannel etc.

Louis sera présente en 1789 aux Etats Généraux, avec Cormier comme mandataire. En 1848, c'est un Saint-Louisien métis du nom de Durant Valentin, qui conduit à la victoire le Parti Socialiste Sénégalais. Il défait Victor Schoelcher et Faidherbe qui ont laissé leurs traces dans la ville, l'un comme humaniste, l'autre comme gouverneur - bâtisseur, mais surtout comme homme de culture. Du début à la fin du XIX^{ème} siècle, La ville de Saint-Louis a joué un rôle important dans les conquêtes démocratiques et a contribué à la constitution des cahiers de doléances.

La réputation de Saint-Louis, ville de Comptoir, reposait sur cette sociologie culturelle spécifique qui en a fait une société raffinée, éduquée, faite de diversités et respectueuse de ses différences. Sur presque quatre cents ans, la ville a réussi à mélanger sur l'île et à Sor, toutes les races, les ethnies et les langues. Mais, en 1958, le transfert de la capitale, de Saint-Louis à Dakar, signe un arrêt de cet essor prestigieux qu'avait connu Saint-Louis économiquement affaiblie par le départ de l'Administration et de l'Armée Françaises et des agents administratifs sénégalais

2.2. Le déclin économique de la ville des années 1970

Une paupérisation croissante s'instaure avec la construction de la digue du Lac de Guiers qui accroît l'assèchement et la salinité des terres du Delta. La ville perdra les dernières ressources que lui procuraient le maraîchage, une horticulture intensive et l'élevage qui n'avaient plus les mêmes débouchés liés à la fonction de capitale du Sénégal qu'occupait Saint-Louis. La sécheresse des années 70 et la désertification des zones environnantes (vallée du fleuve, Louga, Jolof, Kayoor...) tout en amenuisant les ressources, encouragent une forte émigration paysanne vers une ville au renom toujours prestigieux.

Les fortes migrations, qui ont suivi le dépeuplement de Saint-Louis de ses originaires, ont sans doute pesé sur la vie politique avec les familles immigrées de vieille date qui se sont assimilées aux élites locales.

Dans les années 1970, la ville assimile ses nouveaux venus comme elle le fait des commerçants qui, dans les années 1980, occupent les abords de la gare ferroviaire, de la place Saint-Germain et de l'Avenue Balay rebaptisée Avenue du Général De Gaulle. La communauté commerçante, dont le pouvoir économique ouvre de plus en plus les portes du pouvoir politique ou, en tous cas, les hautes sphères d'influence, tente de se faire une place plus importante dans les sphères décisionnelles. A l'avenir, il faudra compter avec l'émergence de cette frange de la population qui investit, avec des stratégies propres, l'économie informelle et formelle face à une bourgeoisie maure et libanaise qui garde, néanmoins, un capital foncier familial qui lui conserve une place prépondérante.

La ville de Saint-Louis, depuis sa création, a connu un destin exceptionnel parmi les villes d'Afrique subsaharienne. En revanche, à la ville coloniale engorgée de fonctions multiples, a succédé une agglomération hétérogène dont la gestion adéquate pose beaucoup de problèmes aux autorités locales.

3. L'organisation socio spatiale de la ville

3.1. Limites communales et opérations d'aménagement urbain

La ville s'étale sur un territoire éclaté. D'ouest en est, la Langue de Barbarie, l'île de N'Dar, le faubourg de Sor et la zone continentale singularisent un périmètre fortement marqué par le relief du Bas-Delta. L'alternance de terrains secs, sablonneux, d'espaces naturels et de plans d'eau, commande les aménagements urbains et détermine les emboîtements spatiaux. Sur une superficie communale de 4 579 hectares, la ville de Saint-Louis, hors eau, couvre 3 632 hectares. La soustraction des espaces naturels et des vergers, soit 681 hectares, laisse à la Commune 2 951 hectares environ. Ce chiffre est constant depuis 1968 (voir décret 67-252 du 8 mars 1967). Les quartiers que compte la Ville se répartissent sur cet espace urbanisable. La digue construite en 1995, suite aux inondations, circonscrit l'espace habité qui regroupe une vingtaine de quartiers (ou blocs de quartiers) répartis entre le cordon littoral, l'île et le Sor.

Le processus de construction des quartiers de la Ville est la traduction d'un urbanisme de lotissement au coup par coup et une occupation spontanée irrégulière. Il s'ensuit une juxtaposition spatiale visible dans le Sor. La « médiocrité » de l'urbanisme de la Ville tant évoquée tient sans nul doute à cette situation. En 1973, seuls 597 hectares étaient urbanisés. Depuis cette date, les aménagements réalisés, dans les quartiers suivants, couvrent environ 50 hectares dont 13 à Cité Niakh, 33 à Gokhoumbathie et 4 à N'Gallèle. En 2006, les aménagements en cours couvrent 762 hectares dans la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) à l'est de la Ville.

Le bilan des opérations de lotissement ne semble pas aller dans le sens des objectifs visés par les autorités : Guet N'Dar se présente toujours de la même façon et sa congestion pose beaucoup de difficultés d'aménagement du site. Le quartier de Pikine, dont la population est estimée actuellement à 50 000 habitants, a du mal à faire aboutir sa restructuration. Les plans généraux de développement spatial tirés du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de 1975, n'ont pas su corriger ces insuffisances. Tout au plus, quelques plans partiels ont-ils été appliqués dans les quartiers centraux (restructuration de Guet N'Dar et de Pikine).

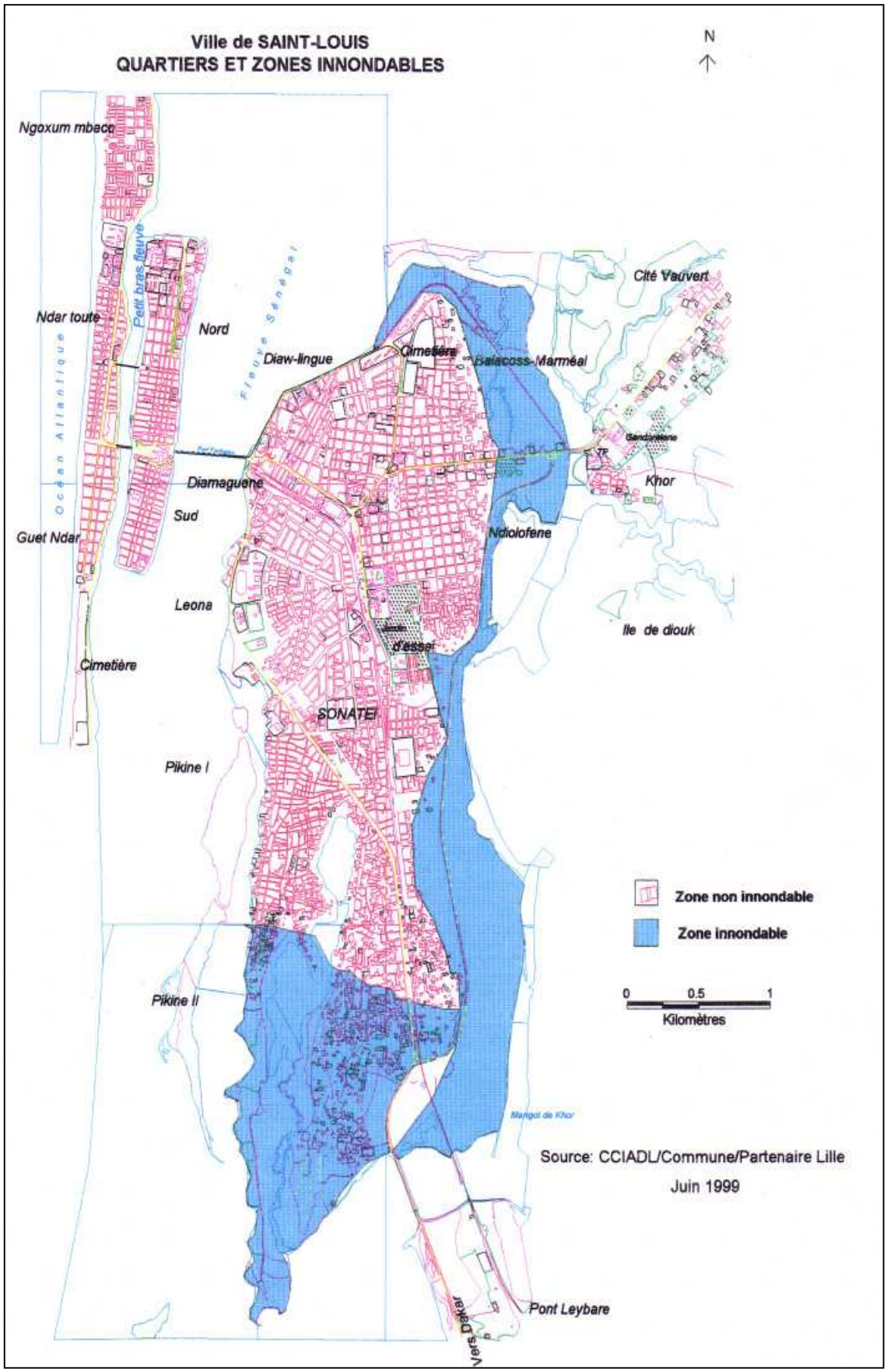
3.2. Les équipements et leur inégale répartition entre les ensembles urbains de la ville

L'histoire de la ville explique, en grande partie, le poids et la répartition des infrastructures identifiées sur l'espace urbain communal. Saint-Louis est, avec Dakar, l'une des villes qui dispose d'un important patrimoine privé et public. Son édification remonte à une époque marquée par des constructions de type massif. La décision, en 1976, de classer Saint-Louis en zone de rénovation, tire sa justification du souci des autorités locales de sauvegarder le bâti ancien spécialement concentré dans l'île. La volonté de ces mêmes autorités pour le classement de l'île au rang de patrimoine mondial rencontre ce souci. L'île, longtemps privilégiée, en regroupe l'essentiel. La voirie y est totalement bitumée, le réseau d'assainissement, malgré sa vétusté, y est fonctionnel et les réseaux électriques et hydrauliques couvrent assez correctement l'île.

Rapportée aux autres pôles de la ville, la différence est criarde et introduit une pratique spatiale contraignante pour les habitants. Les extensions de l'île, au IX^{ème} siècle, ont été timidement aménagées par le colonisateur. La reprise en main, par les autorités post coloniales, n'a eu que des effets limités sur l'aménagement de cette partie et sur les zones d'extensions progressives. Le rapport île / reste de la Ville, en matière d'infrastructures d'accompagnement, demeure largement en faveur du numérateur. Et, malgré le déplacement des activités vers Sor, cette zone est insuffisamment dotée en équipements si l'on s'en tient au ratio population / infrastructures.

Le plan de développement de la Ville élaboré en 1974 a vu l'émergence d'équipements structurants à rayonnement extra urbain sans que leur intégration à la structure urbaine de la ville soit acquise. L'Université est excentrée et enclavée, le port de pêche n'a pas bénéficié des infrastructures connexes qui devaient le rendre fonctionnel. En outre ces équipements ont une vie propre différente de celle de la ville pour laquelle ils ont été construits et qui avaient pour mission d'améliorer le dynamisme de Saint-Louis.

Carte n°5 : Quartiers et zones inondables de Saint -Louis

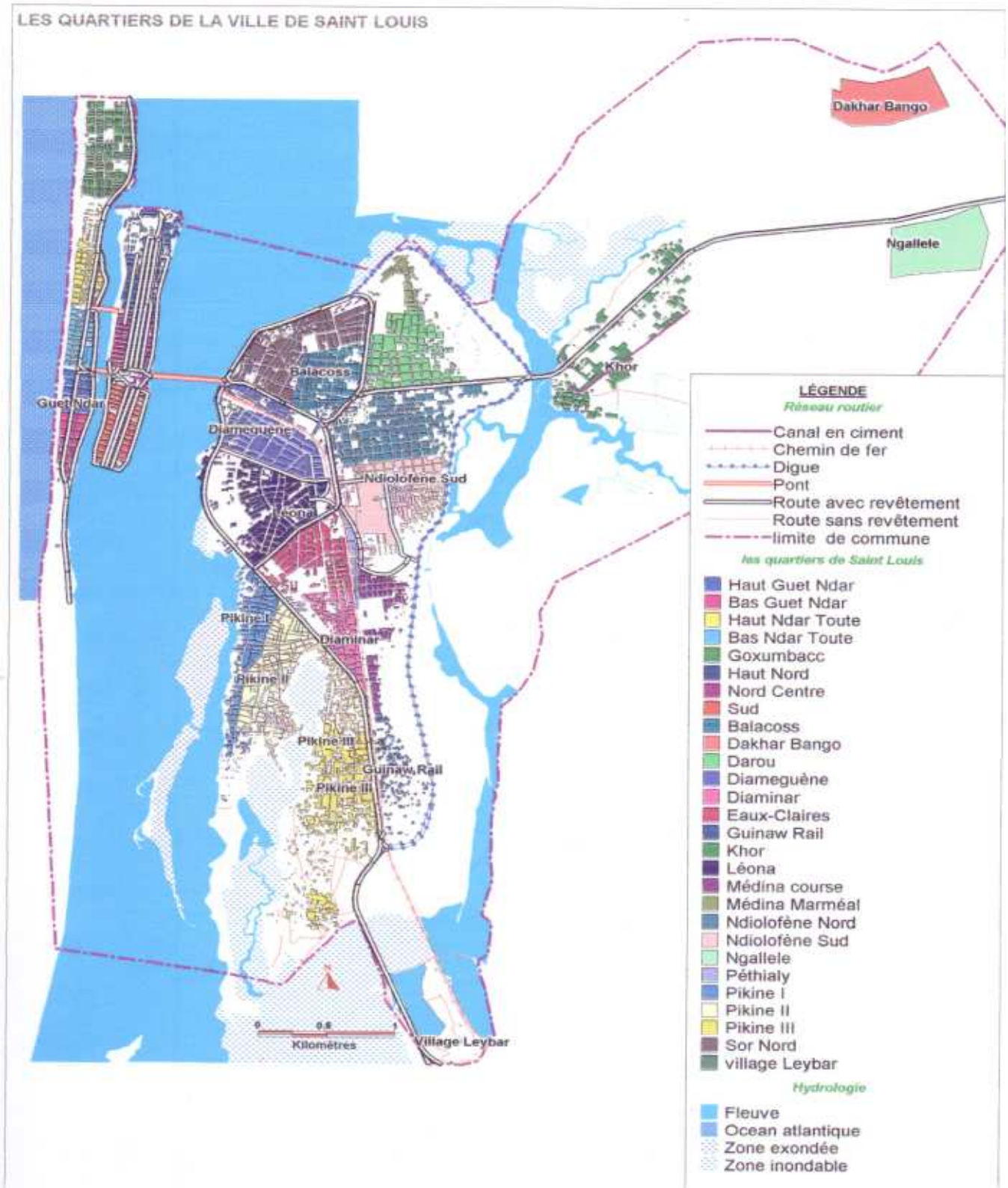


3.3. Le développement séparé des trois sous-ensembles urbains de la ville (île, Langue de Barbarie et Sor)

Photo n°2 : Vue aérienne de Saint-Louis avec ses troi s ensembles urbains

Source : Partenariat avec Saint-Louis et sa Région ; Bureau de Saint-Louis ; 2006

Carte n °6 : découpage du périmètre communal en qu artiers



3.3.1. L'île de Saint-Louis : un espace saturé

L'île de N'Dar était un centre urbain doté des fonctions essentielles liées à la présence d'équipements structurants notamment des bâtiments administratifs, des équipements culturels et religieux, des équipements de santé et d'éducation, des infrastructures commerciales. L'exiguïté de l'espace et le bâti massif, à l'instar des villes méridionales des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, présents dans toutes les rues, donnent un cachet compact à l'île. La surdensification des parcelles dont les cours intérieures sont transformées en «casernes locatives», annonce une « taudification » de l'ensemble cachée par les immeubles coloniaux à R + 1 implantés en façade.

La voirie surabondante (40 rues longues de 170 mètres à 1 000 mètres et large de 6 mètres en général), malgré l'aération qu'elle apporte au tissu urbain, débouche rarement sur de larges avenues. En 1992, la démolition de 75 immeubles, menaçant ruine, disséminés dans le corps urbain, a apporté une solution provisoire en attendant une solution plus originale et plus hardie en ce qui concerne le patrimoine bâti. La disqualification de l'espace insulaire apparaît dans l'absence d'arbres (en dehors de ceux situés sur l'avenue Jean Mermoz au Nord) qui constitue un autre facteur qui renforce la monotonie de l'ensemble. Cette absence d'arbres constitue sans doute la caractéristique fondamentale qui apparente l'île de N'Dar aux villes métropolitaines. Les marchés caractéristiques des villes africaines ne sont guère représentés dans l'île et le transfert des industries locales (briqueteries) dans une île - Bopp Thior - située au large de Gokhoumbathie, a exclu ce secteur d'activité de l'espace.

La nouvelle centralité linéaire de l'avenue Blaise Diagne, matérialisée par l'ouverture de magasins d'un standing assez relevé, contraste avec l'existence de certains commerces d'envergure parfois banale motivée par un développement touristique. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) élaboré en 1975, dont la mission principale cherchait à fixer le développement de la ville à l'horizon 2 000, concédait une vocation touristique à l'île marquée par la montée en puissance de l'artisanat d'art considéré comme une filière en rapport avec le tourisme. Le cadre historique et architectural de l'île de Saint-Louis et son intérêt stratégique ont justifié, à la fin des années 1970, l'élaboration d'un plan directeur de sauvegarde qui a donné lieu, plus tard, en 2000, au classement de l'île dans le patrimoine de l'humanité. Les autorités administratives ont pris conscience d'un tel intérêt, d'autant que ce classement de l'île a favorisé l'accélération du processus de rénovation du capital urbain. Outre l'Unesco qui a apporté son assistance technique, la Communauté Urbaine de Lille (CUDL) et la municipalité de Saint-Louis, en relation avec le Ministère français des Affaires étrangères ont élaboré et engagé la mise en œuvre d'un programme de coopération évalué, en 2001, à 300 millions de francs CFA.

On note aujourd'hui dans l'île une présence de plus en plus importante d'établissements à vocation touristique. La capacité d'accueil des touristes a fortement augmenté avec l'installation de nouveaux hôtels et auberges. Au cours des années 1990 et 2000, des réhabilitations du cadre bâti ont été opérées renforçant la vocation touristique de l'île. Même si ces rénovations n'observent pas souvent les indications du Règlement d'architecture, elles ont permis d'une part d'améliorer la physionomie urbaine de Saint-Louis dont les immeubles et maisons menaçant ruine donnaient l'image d'une Ville endormie et d'autre part de contribuer à renforcer la dynamique économique urbaine avec la multiplication des réceptifs hôteliers et le développement de l'artisanat d'art. De 1992 à 2002, le nombre d'hôtels sur l'île et sur la Langue de Barbarie est passé de 3 à une dizaine en plus des auberges qui font plus d'une quinzaine.

Toutefois, cette nouvelle dynamique induit des pratiques qui pourraient être préjudiciables aux populations insulaires qui sont restées attachées à « leur » patrimoine. En effet, depuis quelques années, il est noté, dans l'île, une spéculation foncière importante faisant passer le prix au mètre carré de 50 000 francs CFA au début des années 1990, à 100 000 FCFA, voire 150 000 francs CFA, en 2005. La plupart des acquéreurs sont constitués de populations venues d'Europe, et les résidents, souvent contraints de vendre leurs maisons, se déplacent vers le faubourg de Sor emportant avec eux une bonne partie de l'histoire et de la mémoire de cette île.

Cette nouvelle situation trouve son origine dans la paupérisation croissante qui caractérise les ménages de l'île dont les responsables préfèrent vendre leurs maisons et s'installer à moindre coût à Sor. Avec le produit de la transaction, ils construisent une nouvelle maison et se constituent une épargne qui permet, à la fois, de satisfaire les dépenses courantes et de financer l'émigration des enfants issus de ces ménages. L'indivision qui caractérise la plupart des maisons d'habitation dont les héritiers ne s'accordent pas sur les conditions d'usage apparaît comme un autre facteur explicatif. Il arrive souvent que, devant les difficultés nées de ces conflits familiaux, un des ayants-droits procède à la vente de la maison donnant ainsi lieu à des procès sans toutefois qu'il y ait des recours devant les juridictions.

3.3.2. La Langue de Barbarie : un amalgame de résidences et d'activités économiques

Gokhoumbathie : un quartier excentré par rapport aux noyaux urbains préexistants

Ce quartier fut, au départ, un petit hameau où résidaient principalement les Maures du fait de la proximité avec la Mauritanie. C'est en 1976 que le quartier fut doté d'un plan de lotissement et ensuite aménagé pour le relogement des populations de Guet Ndar qui occupaient l'emprise du Boulevard Fluvial. Même si le quartier présente une trame urbaine

relativement correcte, il souffre d'un manque d'infrastructures et les services urbains y sont globalement déficients.

*** *N'Dar Toute*** : aménagé, à l'époque, en site de villégiatures pour les riches négociants de l'île, il s'est développé, pendant cette période, une architecture qui permet de bénéficier de la fraîcheur de la brise marine. Ce quartier constitue le secteur commercial de la Langue de Barbarie qui polarise à la fois les professionnels du secteur de la pêche, des commerces assez structurés mais également le secteur informel qui semble tirer profit de sa proximité avec l'île. A la différence de Guet N'dar, ce quartier, de même fibre que l'île mais qui n'entretient plus les relations de proximité avec celle-ci, depuis la fermeture du pont qui les reliait[43] est profondément pénétré par la vie saint-louisienne. Toutefois, des travaux de rénovation sont nécessaires afin d'améliorer les conditions de vie des populations.

*** *Guet N'Dar,*** de l'autre côté de N'Dar Toute, fondé au XVIII^{ème} siècle, apparaît comme le plus vieux quartier d'extension de la ville. A très forte personnalité collective, très différent du reste de la ville par son économie spécialisée et sa population qui s'adonne à la pêche, il constitue une excroissance qui a essaimé autour du village des pêcheurs. Le quartier s'allonge sur un kilomètre, entre l'Océan Atlantique et le petit bras du Fleuve Sénégal, depuis le pont Moustaphe Malick Gaye et la place de la République (devenue place Pointe à Pitre) au sord, jusqu'au cimetière des musulmans au sud. Guet N'Dar comprend trois entités très proches les uns des autres avec des différences qui apparaissent dans une certaine dégradation du paysage urbain à mesure que l'on va vers le Sud et que diminue la densité d'occupation des habitants. On note aussi des défauts de circulation du fait d'un empiétement fort préjudiciable de la chaussée par un habitat illégal. Les projections faites à la suite du Recensement Général de la Population du Sénégal (RPGS de 1988) donnent des estimations sur la densité de population qui se situerait entre 700 et 1300 habitants à l'hectare.

L'histoire de la politique urbaine à Saint-Louis retiendra la volonté des autorités coloniales et post-coloniales d'éradiquer ce quartier. Ainsi, le plan de lotissement établi dès 1910, constitue t-il le repère historique des relations conflictuelles entre les Guet N'dariens et les autorités administratives.

[43] Le pont dit pont de la geôle du fait de sa proximité avec la maison carcérale assurait la relation entre les deux quartiers. Depuis quelques années, ce pont est fermé à la circulation en raison de sa vétusté. Les risques d'effondrement sont réels. Il est clair que le coût de la réhabilitation dépasse largement les capacités financières de la Municipalité et il revient à l'Etat de prendre en charge une telle opération.

3.3.3. Sor et ses quartiers : le futur urbain de Saint-Louis

Le plan d'aménagement du Faubourg de Sor (approuvé en 1942) avait favorisé l'occupation de la partie nord-est de Sor, à savoir la corniche au nord, N'diolofène à l'est et le quartier de la Gare au sud. L'espace était lié à l'île et recevait les équipements que cette dernière ne pouvait abriter compte tenu de son étroitesse : le camp militaire, le jardin d'essais, la léproserie, le dépôt d'hydrocarbures, la station d'épuration, le cimetière et les parcs à bestiaux étaient les grands équipements structurant toute cette couronne. L'installation concomitante des populations dans les espaces vides et secs est l'aboutissement du processus de la mise en valeur du faubourg. Les constructions collectives notamment à la Corniche, lieu de résidence des conseillers territoriaux et les maisons individuelles plus spacieuses, en constituent les éléments illustratifs.

Le secteur de Sor constitue actuellement la seule grande zone d'extension de la ville. Sur le plan spatial, il offre de réelles possibilités d'aménagement sur environ 1 440 ha soit un tiers de la superficie communale, hors eau. En 1998, l'ensemble de l'espace juxtaposait six quartiers habités par les deux tiers de la population communale. Les lotissements réalisés au coup par coup et les occupations spontanées de zones désaffectées ou non aménagées en induisent les particularismes, en dépit d'actions d'aménagement réalisées dans des quartiers comme Diawling, Balacoss, Diamagueune, N'Diolofène, Léona, Eaux claires, Darou (côté sud). Ces quartiers, pour l'essentiel, ne souffrent pas de gros problèmes d'aménagement, l'urbanisation ayant précédé, pour la plupart de ces quartiers, l'occupation du sol.

En revanche, les difficultés relèvent surtout de la médiocrité du site qui nécessite d'importants travaux d'assainissement et de viabilisation (évacuation des eaux pluviales et des eaux usées, remblais...). De même, la réalisation d'infrastructures socio-éducatives complémentaires et nécessaires, pour l'épanouissement des populations, fait partie des urgences à résoudre. Malgré les contraintes naturelles constatées en zone périphérique, on note un habitat sous-intégré dont les conséquences sociales sont multiples. La poussée démographique et l'exode rural ont pour principale conséquence l'émergence, dans la ville, de quartiers irréguliers dans des zones insalubres.

Ainsi, pendant plusieurs décennies, Saint-Louis a accumulé les preuves de son dynamisme marqué par le développement séparé de ses espaces. Au fur et à mesure, les quartiers périphériques prennent de l'ampleur sur la bande maritime à Sor et des espaces nouveaux apparaissent. Mais, Saint-Louis connaît une extension anarchique et incontrôlée de son espace périphérique. Le quartier de Pikine et d'autres comme Diaminar, Médina Courses, Médina Marmeyal, Sor Daga et Sor Diagne ont considérablement accru les difficultés liées à

la maîtrise de l'occupation spatiale de la ville. L'aménagement de l'espace a connu une progression rapide dans le secteur de Sor, au détriment de l'île et de la langue de Barbarie où l'occupation a atteint ses limites.

Quelque soit l'eensemble considéré, l'espace urbain reste globalement marqué par une très grande hétérogénéité et les problèmes se posent de différentes manières : il s'agit soit de problèmes de rénovation urbaine soit de problèmes d'extension et de mise en place d'équipements fonctionnels. En dehors des problèmes d'aménagement dans ces quartiers, la sécurité, l'hygiène et l'insalubrité restent des préoccupations chez les populations confrontées à différentes formes de pauvreté urbaine. Cette situation de Saint-Louis semble donner raison à ceux qui évoquent la mutation d'une ville prestigieuse en une ville de province dont les populations sont encore très nostalgiques du passé.

4. Le complexe démo-économique

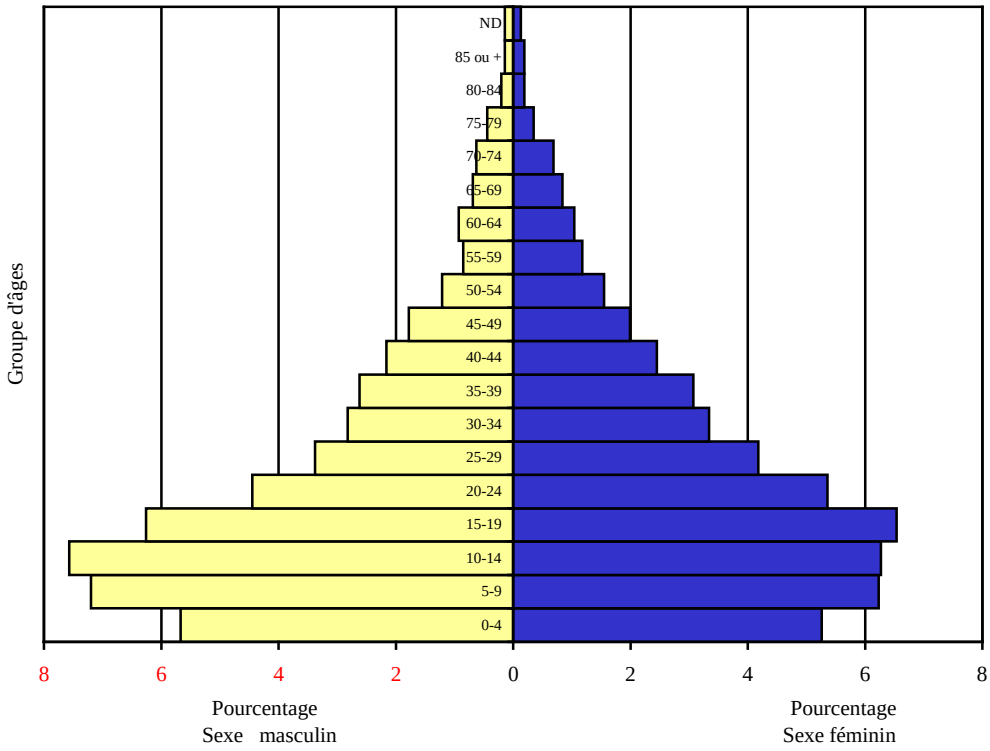
4.1 Une forte croissance démographique en dépit du déclin économique des années 1970 et 1980

Saint-Louis a été l'une des rares villes d'Afrique à disposer de comptages aussi anciens qui remontent au XVIII^{ème} siècle, période au cours de laquelle, l'Administration coloniale procédait, à intervalles réguliers, au recensement de la population. Au début du XIX^{ème} siècle, date de son apogée administrative, Saint-Louis comptait 20 000 habitants dont 10 % d'Européens. En dépit de la concurrence de Dakar et le transfert de la capitale de l'AOF, la population va connaître une évolution jusqu'à 1907. Un net fléchissement sera observé vers les années 1918 avec l'attraction de nouvelles colonies de l'intérieur et les conséquences de la Première Guerre mondiale ainsi que la mise en service de l'axe ferroviaire Dakar - Niger et la crise économique que traversait la colonie.

Au début des années 1960, la population de Saint-Louis a enregistré un nouveau bond dû à la recrudescence de l'exode rural. En 1968, l'importance de l'exode rural se mesurait suivant la forte proportion des populations de la vallée qui sont venues s'installer à Saint-Louis. Elles représentaient à cette époque 15 000 habitants soit le ¼ de la population estimée à 60 000. Le second recensement de 1988 confirme ce rythme d'évolution de la population qui passe de 88 000 habitants en 1976 à 115 000 habitants en 1988[44]. L'examen de la structure pyramidale de la population laisse apparaître une importance de la population jeune et une prédominance des femmes **(voir Pyramide ci-après)**

[44] Recensement Général de la Population et de l'Habitat, 1988.

Graphique n°2 : Pyramide des âges (Commune de Sain t-Louis)



Source : Plan Directeur d'Urbanisme de Saint-Louis, 2003

Ayant perdu l'essentiel de ses moyens d'existence, suite aux effets conjugués des différents événements qui ont ôté à la ville ses fonctions antérieures, Saint-Louis aurait dû être à la dérive tant au plan économique que démographique. Or, c'est au moment où toutes les réflexions semblent s'accorder sur ce déclin que la ville connaît un véritable envol démographique. Au cours des trente dernières années, la ville a connu une croissance démographique régulière et les projections faites jusqu'ici, suivent la même tendance.

La population, estimée en 1998 à 160 000 habitants, était de l'ordre de 180 000 en 2000 et les projections de 2006 la situent à 200 000 habitants. La ville a connu une succession de «phénomènes» qui ont influencé l'évolution de sa démographie et qui pourrait justifier une telle situation. C'est le cas notamment du conflit de 1989 entre le Sénégal et la Mauritanie et les émeutes sanglantes qui ont conduit à des rapatriements importants dans chaque pays. Le recensement effectué par les services de l'Etat faisait état de 15 000 personnes qui sont revenues à Saint-Louis. Les chantiers du barrage de Diama ont mobilisé une main d'œuvre importante dont une bonne partie est restée sur la Ville après les travaux. L'ouverture de

l'Université de Saint-Louis avec son administration et ses unités d'enseignement ainsi que les travaux à haute intensité de main d'œuvre conduits par l'AGETIP dans la ville et son hinterland ont contribué à la dynamisation de la croissance urbaine.

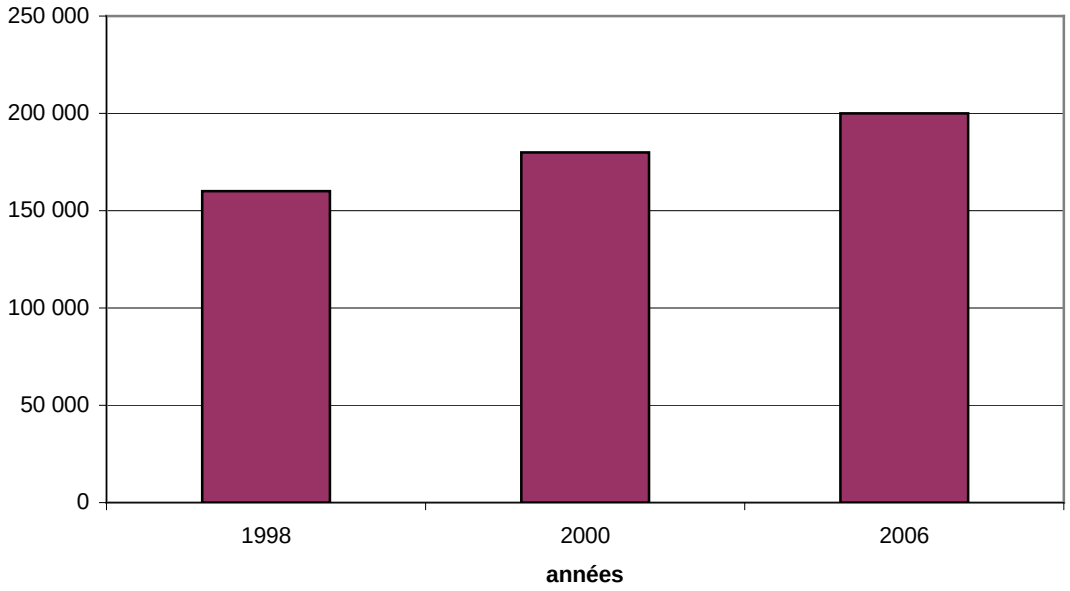
Une autre caractéristique de la démographie de Saint-Louis renvoie aux disparités entre les quartiers qui connaissent des situations fort contrastées et qui pourraient s'expliquer, notamment, par la stabilité de la densité des quartiers de l'île du fait que celle-ci ne peut s'étendre en raison de sa topographie. Les quartiers irréguliers installés dans la périphérie et qui ont connu une expansion spatiale et démographique de même que la facilité d'extension, en dehors des normes d'urbanisme, ont aussi contribué à la croissance rapide des densités. Il s'y ajoute le fait que les quartiers urbanisés aient tendance à se stabiliser, alors que ceux à habitat spontané de la périphérie poursuivent leur forte croissance. Cette évolution tend à transformer Saint-Louis en un gros bourg semi-rural dans ses franges.

Un autre phénomène explicatif de cette forte croissance démocraphique est lié à l'exode rural qui fournit en moyenne annuelle 20 % des habitants de la ville. Les populations, concernées par ce mouvement, au nombre d'environ 30 000, sont âgées de 15 ans et plus et dont 15 % sont originaires de la vallée[45]. En effet, Saint-Louis abrite l'essentiel des établissements secondaires de la région. Les enfants des localités environnantes viennent y poursuivre leurs études au delà du cycle primaire. Des études antérieures ont montré que plus de 50 % des enfants de sexe masculin inscrits dans les établissements secondaires de la ville sont nés hors de la ville[46].

Graphique n°3 : Evolution de la population (Source : Plan Directeur d'Urbanisme de Saint-Louis 2000 – 2025 ; 2003

[45] Service Régional des Statistiques (1998), Données socioéconomiques régionales.

[46] Direction nationale de la Prévision (2000), Enquêtes ESAM II, 1999 – 2000.



4.2. Les caractéristiques démographiques et les conditions de vie des ménages

L'examen de la structure démographique de Saint-Louis, selon l'occupation, montre un déséquilibre très net entre la population occupée et la population active. Seuls 19 % de la population sont occupés et subissent la charge du reste de la population composée en majorité de femmes au foyer, d'enfants et de chômeurs. De ce déséquilibre, résulte une importante disproportion entre les revenus des ménages et les besoins exprimés par leurs membres.

Selon une étude réalisée par la Cellule de Coordination /Information/Animation pour le Développement Local (CCIADL) en 1996 à Diamagueune, on observe que le nombre de personnes, en moyenne de 11 par ménage, est au-dessus de la moyenne nationale, en zone urbaine, selon les résultats de l'Enquête sur les Priorités (ESP-III de 1997) qui l'estime à 8,2 par ménage. Le revenu moyen annuel à Pikine traduit la difficulté des populations d'avoir accès à de meilleures conditions de vie. La pauvreté affecte la majorité des ménages et explique, non seulement, le choix de Pikine comme lieu de résidence, mais aussi la nature de l'habitat qui se distingue par la simplicité de sa structure et la disposition anarchique en marge des règles et des normes d'occupation de l'espace.

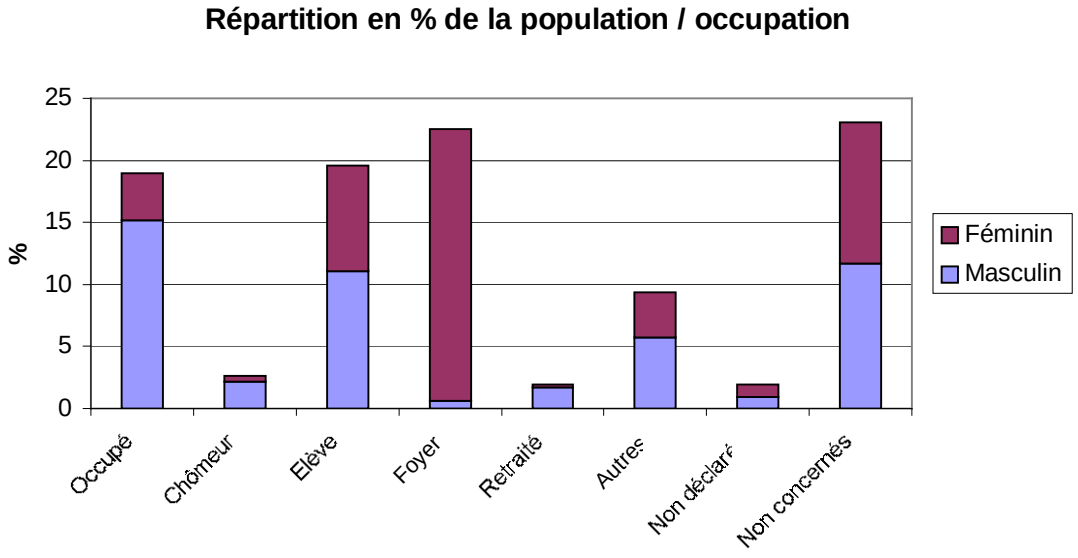
En effet, 61 % des parcelles ont été acquises à des prix qui se situent entre 10 000 francs CFA et 100 000 francs. Seules 21 % des parcelles sont achetées à des prix supérieurs à 200 000 francs CFA.

Tableau 3 : Répartition de la population de Saint-Louis selon l'occupation et le sexe en 1988, en %

Occupation	Masculin	Féminin	Ensemble
Occupé	15,2 %	3,8 %	19,0 %
Chômeur	2,2 %	0,4 %	2,6 %
Elève	11,1 %	8,5 %	19,6 %
Foyer	0,6 %	21,9 %	22,5 %
Retraité	1,7 %	0,2 %	1,9 %
Autres	5,7	3,7	9,4
Non déclarés	0,9	1,0	1,9
Non concernés	11,7	11,4	23,1

Source : Programme de Développement Communal de Saint-Louis ; enquêtes économiques ; 1998

Graphique n°4 : Répartition en % de la population selon l'occupation



Une enquête menée en 1998, dans le cadre du projet de restructuration de Pikine, a donné les résultats suivants :

Tableau 4 : Revenu moyen mensuel des chefs de ménage (milliers de francs)

Zone	Revenu moyen
Bas Sénégal	86 770 CFA
Angle Tall	65 340 CFA
Zones marécageuses	59 880 CFA
Route de Dakar	90 480 CFA
Ensemble	**75 617 FCFA**

Source : ADC / PDC/Commune de Saint-Louis, 1998

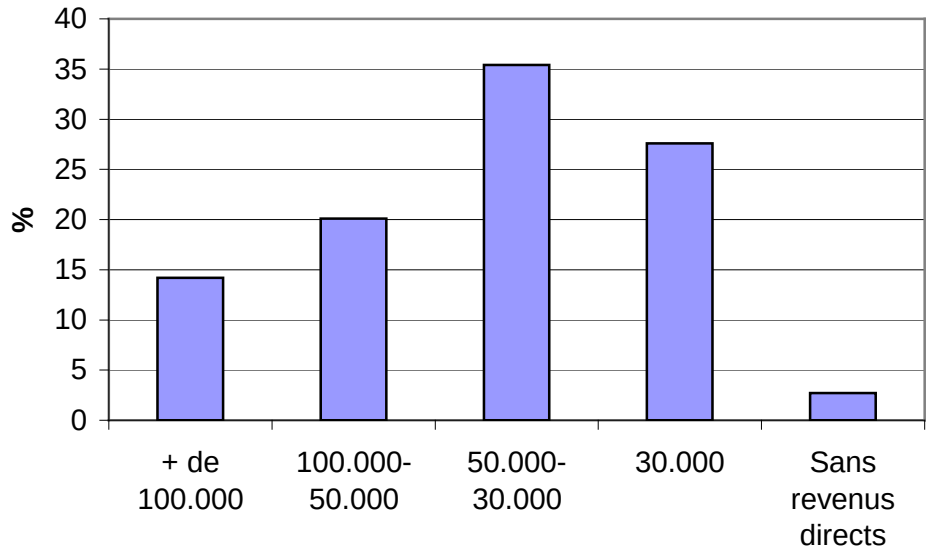
L'irrégularité de l'espace donne lieu à une concentration démographique exagérée rendant plus vulnérables certaines catégories sociales déjà défavorisées par la faiblesse voire la quasi-absence de revenus. C'est le cas des quartiers de Pikine et Guet Ndar dont les densités démographiques sont estimées en moyenne, à 593 habitants/ha pour le premier et entre 700 et 1300 habitants/ha pour le second en 1988. Dans d'autres zones, le paysage urbain offre un autre spectacle du fait, non seulement de l'étalement anarchique de l'habitat, mais aussi de l'état de délabrement dans lequel se trouvent certains bâtiments. Dans les zones d'extension comme Darou - Sangue Soule, on observe un enchevêtrement des habitations, sans plan d'occupation ni d'affectation claire des sols. Une forme d'occupation de l'espace urbain qui s'explique principalement par la disponibilité des terrains non viabilisés, leur accessibilité, la précarité des matériaux de construction et le niveau de vie des occupants. Les aménagements sont pauvres. Les caractères, la forme des réalisations et les matériaux utilisés expriment l'irrégularité qui affecte plus des trois quarts des habitations. Dans ces aménagements, environ 70 % des chefs de ménage appartiennent à des groupes de revenus faibles et irréguliers. Les ouvriers, les petits commerçants et d'autres actifs, exerçant de petits métiers, constituent les principaux bénéficiaires.

Tableau 5 : Revenus des ménages dans les quartiers de Darou et de Sangue Soule

Classes de revenus en FCFA	Rapports %
+ de 100.000 FCFA	14,2 %
100.000-50.000 FCFA	20,1 %
50.000-30.000 FCFA	35,4 %
30.000 FCFA	27,6 %
Sans revenus directs	2,7 %

Source : enquêtes menées dans le cadre du PDC/Commune de Saint-Louis, ADC 1998

Graphique n °5 : Les revenus par ménages



L'analyse du Tableau et sa déclinaison en graphique montrent que les zones d'extension de Saint-Louis constituent les lieux les plus favorables à l'accueil des groupes sociaux affectés par la pauvreté. La taille élargie des familles confrontée à l'espace très réduit de la parcelle (15 m sur 10), les oblige à aménager environ 80 % de celle-ci. Cependant, la pauvreté n'est pas exclusive de ces zones d'extension. Même si elle revêt un caractère plus atténué dans le centre urbain où la structure de l'habitat a une tendance plus régulière, l'étude réalisée par la CCIADL à Diamagueune en 1996 montre bien que la pauvreté est une réalité dans cette zone malgré la position plus favorable de ce quartier liée à l'accès à différents équipements et services sociaux. Dans cette zone, sur 10 ménages, 6 disposent de revenus mensuels faibles à moyens (de 40 000 francs à 130 000 francs CFA), 2 vivent dans une relative aisance avec un revenu mensuel supérieur à 130 000 francs FCFA et 2 connaissent une situation d'extrême précarité avec moins de 40 000 francs CFA par mois. Selon les mêmes sources, la faiblesse des revenus des ménages, comptant en moyenne 11 personnes, explique que les dépenses soient, pour l'essentiel, consacrées à la satisfaction des besoins vitaux (se nourrir, se loger, régler les factures d'eau et d'électricité). Les dépenses de santé, d'éducation ainsi que les dépenses vestimentaires, plus ponctuelles, n'apparaissent pas nécessairement dans les dépenses mensuelles.

Tableau 6 : Revenu mensuel des ménages dans le quartier de Diamagueune

Montant	Pourcentage %
Moins de 40.000 FC FA	13,9 %
40.000 à 80.000 FCFA	28,5 %
81.000 à 130.000 FCFA	22,6 %
131.000 à 200.000 CFA	10,2 %
201.000 à 250.000 CFA	8 %
+ de 250.000 FCFA	16,8 %
Total	**100 %**

Source : Plan de développement du quartier de Diamagueune Saint-Louis. Annexes ; 1996.

La lecture de ces Tableaux, montre l'image d'une réalité urbaine marquée par un contraste frappant entre une dynamique démographique croissante qui s'accompagne d'une demande sociale plus forte, et un environnement urbain peu propice à contenir une telle dynamique. Cette situation renvoie à une double problématique : celle d'une institution avec ses services et ses moyens dont la gestion devrait obéir à une logique d'entreprise. Celle d'un espace territorial au sein duquel différents acteurs se retrouvent, fonctionnant avec des logiques propres, pour favoriser un développement local. En effet, une agglomération urbaine, considérée comme une vaste entreprise, produit et consomme. Elle a besoin d'investissements nouveaux et doit se préoccuper de leur entretien. Elle emploie des personnes, elle a tendance à polluer son environnement, elle a des liens économiques avec le reste de l'économie, le secteur financier et l'Etat. Elle a bien sûr la particularité de ne pas contrôler son recrutement qui se fait souvent sans adéquation avec les besoins réels de l'institution et de la Ville. Cette situation est rendue plus difficile avec en corollaire des insuffisances institutionnelles, une rareté des ressources financières locales dont la mobilisation n'est pas bien assurée.

Par ailleurs, sur les relations de causalité ville-entreprise, on peut noter que la ville forme la matrice dans laquelle toute entreprise urbaine doit fonctionner et si cette matrice est déficiente, les entreprises ne peuvent pas se développer. Il est vrai qu'on trouve des entreprises qui arrivent à survivre dans des environnements très peu accueillants, mais ce n'est certainement pas dans ces conditions qu'on maximise les emplois ou les revenus. Ces questions vont au-delà de ce qui est typiquement géré par la municipalité. Elles concernent non seulement les routes et la voirie, mais aussi la police, les hôpitaux et dispensaires, le droit foncier, les services de l'eau, de l'électricité et des télécommunications, les voies d'accès au monde extérieur.

Sous ce rapport, il paraît clair que les villes bien gérées sont des outils très productifs, tandis que les villes mal gérées sapent la vigueur des entreprises qui y sont installées et limitent la croissance économique urbaine. En conséquence, la nécessité s'impose quant à l'organisation de l'institution municipale autrement qu'elles ne l'est actuellement en tenant compte de la priorité qu'elle doit accorder à créer une matrice efficiente pour l'activité économique afin de faciliter la génération de revenus. On constate, néanmoins, que la structure municipale est plutôt consommatrice de ressources à travers un pléthore de personnel qui ne se justifie pas par rapport aux services offerts. On pourrait, sans doute, parler de « villes parasites » qui se nourrissent de l'activité économique plutôt que de facilitatrices qui fait développer cette activité. Ceci exige une profonde transformation des mentalités.A l'analyse de la situation de Saint-Louis, on s'aperçoit que la Municipalité est confrontée à de réelles difficultés à gérer le développement urbain. Une situation aggravée par l'insuffisante valorisation du potentiel économique et la faiblesse des services municipaux**.**

D'une manière générale, les contraintes auxquelles Saint-Louis est confrontée peuvent se résumer ainsi :

Tableau n°7 : Présentation synoptique des problèmes de développement local urbain

Domaines	Problèmes
- **Hygiène assainissement**	- Défaut du système d'évacuation des eaux usées et eaux de pluies - Défaut d'entretien de la station de pompage de Diawling - Insuffisance d'édicules publics - Inondations fréquentes de certains quartiers pendant l'hivernage - Insuffisance du système d'évacuation des ordures
- **Vie associative et** - **participation au** - **développement local**	- Manque de suivi dans les décisions administratives - Communication insuffisante entre les autorités et populations - Faiblesse du budget d'investissement communal
- **Ressources naturelles**	- Sur exploitation des ressources halieutiques
- **Education / Formation**	- Insuffisance dans l'appui aux Daaras - Insuffisance des infrastructures d'éducation et de formation professionnelle - Absence de bourses et d'aides scolaires - Défaut d'électrification des écoles - Défaut d'alimentation en eau aux écoles
- **Equipements socio économiques et marchands**	- Manque d'infrastructures de transformation des produits de la pêche - Dégradation avancée du village artisanal - Engorgement des marchés.
- **Economie urbaine**	- Manque d'informations sur les secteurs d'activités économiques
- **Culture, loisirs et sports**	- Manque d'infrastructures de loisirs - Détérioration du patrimoine culturel - Dégradation du patrimoine architectural
- **Domaines**	- **Problèmes**

- **Infrastructures de base**	- Manque d'infrastructures portuaires , maritimes et fluviales - Eclairage public insuffisant - Faible capacité d'intervention des sapeurs pompiers - Non protection des quais et digues - Le fleuve n'est pas navigable - Manque d'entretien des ponts - Détérioration du réseau routier - Suppression du trafic ferroviaire
- **Gestion de l'espace** - **urbain**	- Occupation anarchique de la voie publique par l'informel - Insécurité liée aux réseaux électriques - Quartiers non lotis et non viabilisés - Non respect du plan d'urbanisme - Exiguïté du territoire communal - Occupations irrégulières des espaces et jeux et de loisirs
- **Développement social**	- Chômage et précarité de l'emploi des jeunes - Augmentation de la débauche et de la prostitution des mineurs - Difficile accès aux services publics - Délinquance juvénile grandissante - Paupérisation croissante de la population - Insuffisance des équipements sociaux
- **Santé**	- Multiplication des maladies liées à l'eau - Insuffisance d'infrastructures sanitaires
- **Transport**	- Insuffisance de la desserte de certains quartiers - Absence d'un plan de circulation cohérent
- **Sécurité urbaine**	- Sous équipement de la Police Municipale - Insécurité dans la ville

Source : Commune de Saint-Louis / ADC (1998), Consultation publique locale organisée dans le cadre des Assises de Saint-Louis.

CHAPITRE II : L'INSTITUTION MUNICIPALE FACE AUX BESOINS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

1. Les faiblesses des moyens municipaux aux plans financier et organisationnel

1.1 Les ressources internes mises en œuvre, leur répartition et leur mobilisation

Il s'agira de présenter les indicateurs relatifs à l'évolution du budget sur la période 1988-2005. La répartition des budgets et les parts relatives des différentes sources de financement du budget sera aussi abordée de même que le champ d'action municiapl qui permettra d'apprécier l'action publique municipale.

TABLEAU n°8 : Evolution du budget municipal (en mill ions de FCFA)

Année	Saint-Louis	Taux d'accroissement annuel
1988	288	
1989	317	**10 %**
1990	314	**- 1 %**
1991	293	**- 7 %**
1992	500	**71 %**
1993	494	**- 1 %**
1994	562	**14 %**
1995	585	**4 %**
1996	614	**5 %**
1997	669	**9 %**
1998	888	**33 %**
1999	846	**- 5 %**
2000	901	**6 %**
2001	1040	**15 %**
2002	1368	**31 %**
2003	1354	**- 1 %**
2004	1440	**6 %**
2005	1533	**6 %**
Budget Moyen annuel	**800**	**10 %**

Source : Commune de Saint-louis, Bureau des finances ; 2006

Graphique n°6 : Evolution du budget municipal (représentation du tableau ci-dessus)

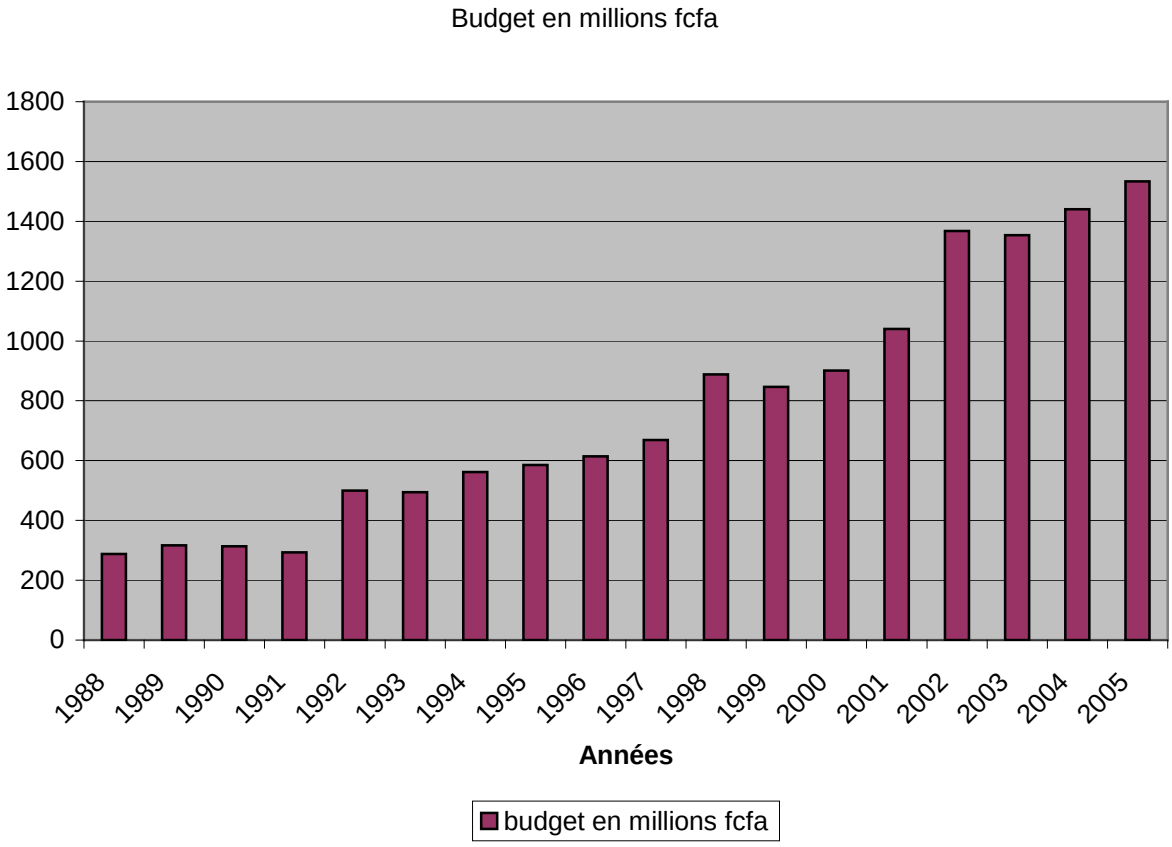


TABLEAU n°9 : Répartition des principales ressource s et leur part dans le budget ordinaire (en %)

Saint-Louis	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Impôts locaux	28 %	41%	33 %	33 %	27 %	24 %	22 %	28 %	35 %
Taxes municipales	2 %	1%	1%	4 %	7%	11%	31%	16 %	14 %
Produit du Domaine	13,1 %	12,8 %	13,1 %	13,1%	13,6 %	12,2 %	14,1%	13,8 %	14,5 %
	1997	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Impôts locaux	24 %	32 %	25 %	28 %	50 %	34 %	39 %	21%	31%
Taxes municipales fiscales	2 %	2 %	2 %	6 %	5 %	3 %	3 %	8 %	4 %
Produit du Domaine	22 %	17 %	18 %	16 %	13 %	10 %	12 %	20 %	11%

Source : Commune de Saint-Louis ; Bureau des finances municipales, 2006

Tableau n°10 : les domaines de concentration de l'action municipale (section Investissements)

Années / Nature des dépenses	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Equipements pour le Nettoiement	84	68	77	72	112	91	78	68	97
Equipements. Marchands	15	20	15	0,7	39	11	7	1	3
Aménagement urbain et rénovation patrimoine bâti	5	21	37	187	330	19	30	19	17
Total	**104**	**109**	**129**	**259**	**481**	**121**	**115**	**88**	**117**
Années	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Nature des dépenses									
Equipements pour le Nettoiement									
Equipements. Marchands									
Aménagement urbain et rénovation patrimoine bâti									
TOTAL	**119**	**162**	**85**	**71**	**118**	**147**	**404**	**366**	**582**

Source : Commune de Saint-Louis, Bureau des Finances Municipales ; 2006 (**N.B. : Nous n'avons pas pu disposer de la répartition des dépenses pour la période 1997 – 2005).**

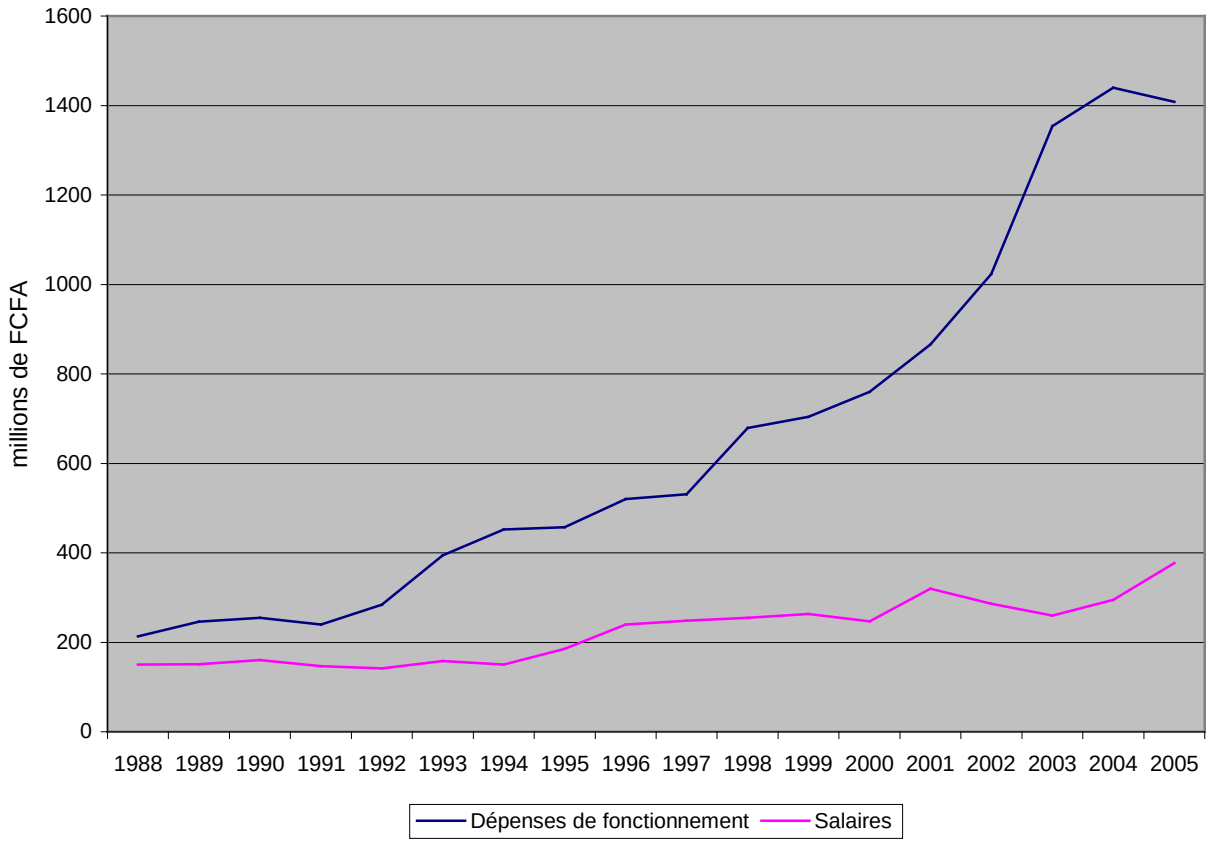
A travers cette répartition des dépenses d'investissement, on s'aperçoit que le champ d'action de la Commune est limité en raison de la faiblesse de son budget. Pour la plupart, les montants accordés à ces investissements sont faibles. L'investissement municipal représente, en moyenne, sur les vingt ans, **25 %** du budget total. En valeur absolue, cela représente environ **200 millions** de francs CFA par an destinés pour l'essentiel au nettoiement et dans une moindre mesure à l'aménagement urbain.

TABLEAU N° 11 : Les dépenses de fonctionnement effectuées sur ressources communales (en millions de francs CFA)

Années	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Fonctionnement	213	246	255	240	284	394	452	457	520
Salaire	150	151	160	147	142	158	150	185	240
Années	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Fonctionnement	531	679	704	760	866	1023	1 354	1440	1408
Salaire	248	255	263	247	320	286	260	295	377

Source : Commune de Saint-Louis, Bureau des Finances municipales, 2006

Graphique n °7 : Evolution des dépenses de fonctio nnement de 1988 à 2005



En considérant le budget moyen annuel rapporté à la population, on note que les recettes budgétaires par habitant représentent en moyenne annuelle **4.327** francs CFA alors que les dépenses totales par habitant représentent en moyenne annuelle **6.547** francs CFA. Quant aux dépenses d'investissement, elles représentent en moyenne annuelle par habitant **1104** francs CFA, soit 16 % des dépenses totales par habitant. Pour ce qui est des dépenses de la Commune, trois d'entre elles résument l'essentiel des interventions municipales. Il s'agit essentiellement du nettoiement, des aménagements urbains et des équipements marchands.

En outre, ces indicateurs révèlent l'importance des dépenses de fonctionnement qui occupent une part importante. Le graphique (numéro 7) révèle trois situations différentes qui correspondent à trois séquences dans la gestion financière de la Municipalité, qu'il convient de dissocier :

- la séquence 1988 – 1996 au cours de laquelle, on observe une évolution des dépenses de fonctionnement qui sont en moyenne de 70 % du budget municipal ;
- la séquence 1997 – 2000 au cours de laquelle, on note un accroissement des dépenses de fonctionnement mais avec une maîtrise des charges de personnel en raison du démarrage du Programme d'Appui aux Communes qui a introduit un Plan d'Ajustement

Municipal (PAM) avec un accent particulier sur l'assainissement des finances. Durant cette période, la Municipalité a mis en œuvre un programme de départs volontaires qui a conduit à une baisse sensible de la masse salariale qui représente 38 % des dépenses de fonctionnement qui, elles, sont restées à un niveau plus important que la séquence précédente et représentent 80 % du budget ;

- la séquence 2001 – 2005 caractérisée par un accroissement important des dépenses de fonctionnement et une part plus faible des salaires qui représente 26 % donc bien en deçà des ratios connus jusqu'ici. Toutefois, la baisse importante des charges de personnel ne doit pas occulter le fait que la Municipalité ait considérablement accru ses dépenses de fonctionnement qui ont représenté sur cette période 90 % du budget.

Globalement, sur les vingt dernières années, on note que les dépenses de fonctionnement représentent 80 % du budget municipal même si la Municipalité a accompli des efforts dans le sens de contenir la masse salariale qui est restée à des proportions acceptables selon le Code des Collectivités Locales qui fixe la part des salaires au plus à 40 % des recettes ordinaires. Toutefois, on pourrait relever une part croissante des dépenses de fonctionnement qui montre que la Municipalité utilise l'essentiel du budget pour son fonctionnement ce qui réduit d'autant ses possibilités d'investissements d'où une faible capacité à répondre à la demande sociale. Le budget communal a constitué pendant de longues années le seul moyen de prendre en charge un personnel recruté pour satisfaire une clientèle politique. Ce personnel communal, qui absorbe près de 80 % des ressources budgétaires de la Commune, représente 0,07 % de la population totale de la ville **(un effectif de140 agents sur 200.000 habitants)**.

On retiendra également une faible capacité de mobilisation des ressources financières locales et un prélèvement peu efficient opéré sur les équipements marchands et les activités économiques. Les difficultés liées à la mobilisation des ressources locales apparaissent notamment avec l'absence d'un cadastre fiscal dont la réalisation permettrait de maîtriser le potentiel foncier soumis à la fiscalité et d'améliorer ainsi les recettes municipales. La réalisation de ce cadastre fiscal se heurte à beaucoup de problèmes liés notamment à la méfiance des populations qui pensent qu'en procédant à l'adressage, la Municipalité se donnera davantage de moyens pour assurer un recouvrement plus efficace de l'impôt foncier bâti et non bâti. En outre, selon certaines populations interviewées, l'utilisation de l'adressage, pour faciliter les enquêtes de police, n'est pas de nature, à les convaincre d'accepter une telle opération.

Enfin, beaucoup de taxes municipales fiscales ne sont pas toujours recouvrées. C'est le cas par exemple du minimum fiscal 4ème catégorie[47], de la taxe sur les ordures ménagères, de la taxe d'occupation du domaine public par certaines activités notamment la pêche et certains commerces de quartier. Cela pourrait être attribué à un laxisme des services financiers compétents même si on évoque, souvent, le manque de civisme fiscal. En observant les stratégies des acteurs faites de contournements et de lobbying autour des pouvoirs nationaux ou locaux, on s'aperçoit que la faiblesse de l'autorité municipale est réelle et s'explique par les pressions socio familiales exercées de partout (marabouts, hommes politiques, clientèle politique, pouvoirs traditionnels, etc).

Ces pesanteurs pourraient expliquer le non-paiement de l'impôt contrairement à certaines réflexions qui font état de la faiblesse de l'autorité municipale pour expliquer un faible recouvrement des impôts et taxes. La question posée est celle de l'adéquation entre les moyens mobilisés et les services rendus. Certes, les outils actuels, essentiellement constitués par les comptes administratifs et les comptes de gestion, ne sont pas suffisamment explicites pour rendre compte de l'adéquation entre service rendu et moyens mobilisés, mais, en observant les relations d'acteurs on pourrait retenir que le service urbain rendu par la municipalité est lié, pour l'essentiel, aux tâches d'administration et d'assistance sociale (délivrance des actes d'état civil, soutien aux démunis...).

En outre, le service rendu lié au décor urbain (réalisation d'infrastructures lourdes et d'équipements publics) occupe une part relativement faible de l'action communale. Par exemple, sur la période 1988-1996, la part des investissements dans ce domaine est de 29 %. Il résulte de cette situation une appréciation plutôt mitigée du rôle de la Municipalité. Pour bon nombre d'acteurs, sa mission essentielle est de s'occuper des actes d'état civil. De surcroît, l'importance des moyens mobilisés ne garantit pas toujours la qualité du service rendu qui requiert d'autres exigences notamment une bonne conception, l'analyse des indicateurs de performance devant assurer la réussite de l'action, une implication des usagers pour garantir à la fois l'appropriation et la possibilité d'un contrôle social.

1.2 Les problèmes liés au fonctionnement et à l'organisation des services municipaux

En observant le fonctionnement de l'administration municipale de Saint-Louis, on est frappé par le caractère inopérant de l'organigramme, ce qui constitue un sérieux handicap à l'organisation efficiente des services municipaux. L'absence de définition d'une politique

[47] la Taxe Représentative du Minimum Fiscal 4ème catégorie est une taxe instituée par l'Etat, au profit de la Commune et qui consiste à faire contribuer les moins nanties à l'offre des services collectifs (éclairage public, adduction d'eau, assainissement, équipements administratifs au sein des quartiers etc.)

claire des ressources humaines explique le défaut d'application de l'organigramme[48]. Concernant les caractéristiques du personnel, sur l'effectif total de 140, 90 % n'ont pas dépassé l'école élémentaire. Un grand nombre d'agents n'a pas suivi de formation professionnelle et a donc appris sur le tas. La Commune ne dispose que de sept cadres de niveau supérieur (Bac + 4). La répartition des agents, selon la catégorie professionnelle, montre l'absence de compétences techniques qui ne favorise pas une gestion plus efficace des différentes missions de la Commune. Le tableau suivant donne des indications sur la qualité des ressouces humaines.

Tableau n °: 12 : Situation des effectifs de la Mun icipalité

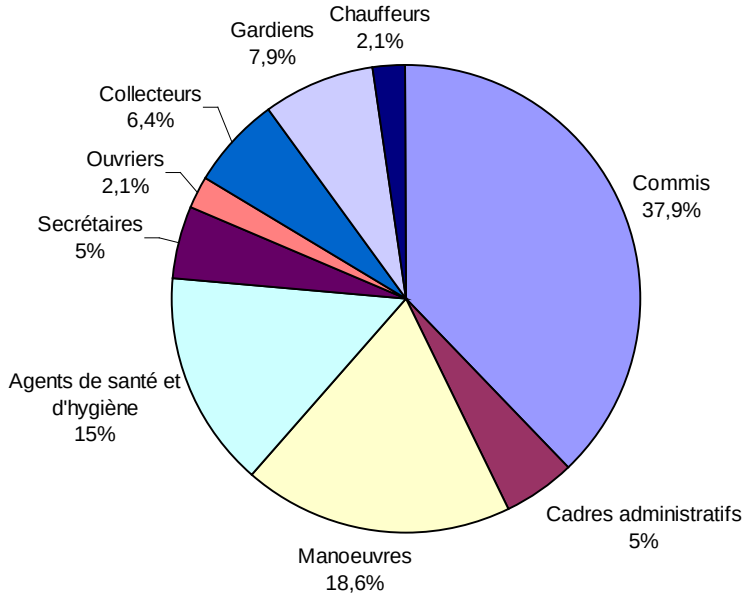
STATUT	Nombre d'agents	% par rapport à l'effectif
Commis	43	37,9 %
Manœuvres	26	18,6 %
Agents de santé et d'hygiène	21	15 %
Collecteurs	09	6,4 %
Gardiens	11	7,9 %
Secrétaires	07	5 %
Chauffeurs	03	2,1 %
Ouvriers	03	2,1 %
Cadres administratifs	07	5 %
TOTAL	**140**	**100,0 %**

Source : Etat nominatif du Personnel ; Commune de Saint-Louis, Secrétariat Général, Bureau du Personnel 2005

Graphique n°8 : Répartition des effectifs selon le s catégories socioprofessionnelles

[48] Cet organigramme, dans sa forme textuelle, révèle un important travail de conception mené par l'administration municipale sous la direction du Secrétaire Général de la commune

Effectifs du personnel



Cette catégorisation renseigne sur les difficultés de fonctionnement de l'administration municipale et la faible capacité de gestion urbaine, accentuées par la méconnaissance, de la plupart des élus, des règles et du fonctionnement administratif et comptable de la Municipalité. D'autres problèmes sont identifiés et concernent le manque de programmation et de suivi du travail, l'absence de suivi dans la mise en œuvre des décisions arrêtées et l'absence de système de contrôle et d'indicateurs de performance des agents qui ne sont pas soumis à une obligation de résultats.

Concernant le déploiement du personnel, on s'aperçoit que 69 agents, soit 49 % de l'effectif total n'exercent pas dans les services municipaux et sont mis à la disposition d'autres structures telles que la Gouvernance, les dispensaires et autres structures de santé, les écoles, le Trésor, qui accueillent ces agents pourtant payés par le budget municipal au service de ces structures en qualité de gardiens, de commis, d'agents de santé ou de collecteurs des impôts et taxes.

Tableau n °13 : Répartition du personnel municipal selon les structures d'accueil

Structures d'accueil du Personnel	Nombre d'agents affectés à ces structures	%
Administration et services techniques municipaux	71	50,7 %
Recette et Perception Municipales	30	21,4 %
Structures de santé	18	13 %
Education nationale	07	05 %

Nota : nous avons considéré uniquement les services qui mobilisent du personnel relativement important

Cette situation crée des difficultés liées au suivi de ces agents par les services du personnel de la municipalité (en termes de plan de carrière et debesoins de formation) et à leur prise en charge financière qui n'est pas liée à une obligation de résultats même si ce personnel participe à la réalisation d'activités liées à la demande sociale urbaine.

A la lumière de ces constats, il était de plus en plus difficile, pour la Municipalité de faire accepter l'idée selon laquelle le budget municipal ne permet pas de faire face à la demande. Des initiatives étaient nécessaires pour aller dans le sens d'une meilleure mobilisation des ressources budgétaires afin de répondre à la demande sociale et de restaurer la crédibilité du pouvoir local dans un contexte où la démocratie locale se renforce. La réalisation d'une étude sur l'Economie locale de Saint-Louis, dans le cadre du programme Ecoloc[49] a davantage révélé le contraste entre le potentiel réel de l'économie de Saint-Louis et l'insuffisance des ressources budgétaires municipales. Mais elle a aussi constitué une opportunité pour la Municipalité de redéfinir une nouvelle stratégie de mobilisation de ses ressources budgétaires.

2. Les stratégies mises en place pour corriger ces faiblesses

2.1. Les réformes initiées par la Municipalité

En 1995, à la suite du diagnostic sur le fonctionnement de l'administration municipale réalisé avec l'appui de la ville de Lille, un programme de formation avait été conçu et mis en oeuvre dans le cadre d'un projet appelé « Formation du personnel et des élus communaux ».

Ce renforcement des capacités municipales a consisté en une assistance technique matérialisée par un séjour de cadres Lillois auprès de leurs homologues Saint-Louisiens et la réalisation de modules de formation dans différents domaines de la gestion municipale.

[49] Ecoloc signifie Economie Locale du nom d'un Programme initié en 1996 par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) et le Club du Sahel de l'OCDE afin d'apprécier le « comportement » des Economies locales de villes d'Afrique subsaharienne pour permettre aux pouvoirs municipaux de disposer d'instruments pouvant contribuer : i) à nourrir le dialogue avec les acteurs locaux et ii) à engager des politiques publiques locales en vue de financer la dépense publique locale.

En 1998, après la signature du contrat de ville entre la Municipalité et l'Agence de Développement Municipal, un audit organisationnel était réalisé, à la suite duquel un Plan d'Ajustement Municipal (PAM) était mis en œuvre. Les principales mesures concernaient la réduction du personnel, dans le cadre de départs négociés conclus entre les agents candidats et la Municipalité. Entre 1999 et 2000, une dizaine d'agents ont quitté volontairement les services municipaux moyennant une indemnité équivalant à quarante huit mois de salaire en plus d'un terrain à usage d'habitation attribué par la Mairie, l'apurement des arriérés dus aux sociétés concessionnaires de l'eau, du téléphone et de l'électricité, la réduction des subventions accordées aux organisations locales et autres acteurs de la société civile. Cette mesure devait permettre de faire face au remboursement du crédit lié à l'exécution du contrat de ville et à l'autofinancement, la mise en place des registres fiscaux pour l'amélioration des recettes budgétaires et l'organisation de sessions de formation sur les procédures d'exécution budgétaire. Ces mesures d'ajustement ont eu un certain impact sur l'assainissement des finances municipales sans toutefois donner lieu à des démarches de rupture. Celles-ci pourraient déboucher notamment sur une gestion municipale plus performante et qui consisteraient, par exemple à élaborer un cahier des charges pour chaque catégorie de personnels avec une obligation de résultats qui débouche sur des sanctions positives ou négatives, renforcer les compétences techniques par le recrutement d'agents de niveau supérieur, que les économies budgétaires réalisées avec les départs négociées auraient dû financer et mettre en œuvre un programme de formation ciblée enfaveur des agents et des élus municipaux.

2.2. L'inspiration de l'action micipale venue de l'étude « Ecoloc »

Saint-Louis fait partie des premières villes Ouest-africaines à accueillir une étude Ecoloc qui s'inspire d'une approche conceptuelle née de l'interprétation des résultats de l'étude des Perspectives à Long terme en Afrique de l'Ouest autrement appelée étude WALTPS[50]. Cette étude a pour ambition d'éclairer le processus institutionnel de la décentralisation par les enjeux économiques, de renforcer le dialogue économique entre les divers acteurs, tout en contribuant à créer les conditions d'une transformation de l'économie locale dans sa diversité globale et spatiale. Enfin, à travers Ecoloc, il s'agit de favoriser une connaissance spatialisée des réalités économiques et une meilleure compréhension de la dynamique de peuplement et du rôle de l'urbanisation, en partant de l'hypothèse selon laquelle les villes sont les moteurs de la croissance urbaine.

[50] WALTPS (West African Long Term Perspectives Studies). Cette étude a été réalisée, à la demande de l'OCDE, par le Club du Sahel pour servir de cadrage à l'élaboration du programme Ecoloc

Les principales conclusions de cette étude retiennent les problématiques liées aux dynamiques de peuplement, à l'économie locale et aux changements sociaux observés en Afrique de l'Ouest, tout ceci conçu dans le cadre d'une intercommunalité qui met l'accent sur les échanges villes-campagnes et le complexe démo-économique. Outre le fait d'avoir donné des ordres de grandeur du gap « Produit Intérieur Brut local/Budget municipal[51], et « capital urbain/impôt foncier », les études Ecoloc ont mis en évidence ou rappelé plusieurs points :

- Les besoins de financement des investissements locaux sont considérables, quels que soient les critères adoptés pour les évaluer. Et ils s'ajoutent à un besoin de financement de la maintenance des investissements déjà réalisés qui est du même ordre et devrait être prioritaire. Dans la Ville de Saint-Louis, les besoins de financement en entretien étaient évalués, dans le cadre de l'étude en 1998, à environ un milliard de francs CFA par an, soit le double du budget de la municipalité ;
- l'insuffisance des investissements de fonction locale freine le développement urbain et contraint le développement rural qui a besoin de villes dynamiques et bien équipées ;
- au stade des économies des villes en développement, où l'investissement privé est encore balbutiant ou fortement orienté vers l'immobilier, la dépense publique pourrait jouer un rôle déterminant dans le développement que son insuffisance, en fait, pénalise ;
- le secteur informel occupe plus des deux tiers de la population urbaine mais ne produit qu'environ 1/5ème de la valeur ajoutée générée en ville ; cependant que le secteur dit moderne génère la plus grande partie de la valeur ajoutée mais, étant donné son caractère extraverti, ne contribue pratiquement pas à la constitution des ressources locales ;
- la croissance démographique alourdit considérablement les besoins en investissements mais justifierait d'en étaler la charge sur les « générations futures », par le biais de l'emprunt mais rien n'est en place pour le faire, ni l'accès au crédit ni la gestion budgétaire ;

Au total, la démarche Ecoloc tente d'adapter l'approche démoéconomique au niveau local afin d'identifier les leviers qui devraient permettre, aux décideurs, d'agir et d'orienter le devenir de leurs localités avec leur arrière-pays.

[51] Selon l'étude Ecoloc, la Commune tire, annuellement, 0,6 % du PIB local

En ayant une information suffisante, sur les dynamiques économiques sectorielles et la richesse globale de l'économie urbaine, on pourrait formuler l'hypothèse selon laquelle la Municipalité est plus apte à élaborer le budget en ayant une meilleure visibilité sur l'apport des différents segments de la vie économique. La réalité économique de la ville de Saint-Louis, une fois éclairée par l'étude Ecoloc, les décideurs municipaux ont élaboré des stratégies de mobilisation des ressources financières locales en vue de financer les services urbains de base et, plus généralement, de développement local dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. La CCIADL[52], devenue l'ADC en 2000, et qui a conduit l'étude Ecoloc, était sollicitée par la Municipalité pour appuyer la mise en œuvre ces stratégies.

2.3. Les stratégies municipales en matière de mobilisation des ressources budgétaires

Des conclusions de l'étude Ecoloc de Saint-Louis, on retiendra que l'économie de la ville aura connu une grande instabilité dans le temps avec la belle époque correspondant à Saint-Louis, capitale d'empire, celle du déclin, consécutive au transfert de la capitale et au départ des populations vers Dakar et l'extérieur et enfin l'époque de la reprise que l'on peut lire à travers les réalisations dans les domaines des infrastructures, de l'implantation de Petites et Moyennes Entreprises (PME) et Petites et Moyennes Industries (PMI) dans les filières de la Pêche, de l'Agriculture, du Tourisme, des Bâtiments et Travaux Publics.

Durant cette longue période, la contribution de la ville au Produit Intérieur Brut (PIB) national pourrait être estimée à un peu plus de 0,5% et l'image que l'on retenait de Saint-Louis, c'est-à-dire une ville de « province », vivant, pour l'essentiel, des transferts de ses fils établis ailleurs au Sénégal et à l'extérieur, commence à se transformer du fait d'un dynamisme économique réel vécu au cours des dernières années. La contribution actuelle au PIB national représente près de 2%.

Selon l'étude Ecoloc, la ville de Saint-Louis dispose d'un Produit Local Brut (PLB) de 58 milliards en 1997 (francs courants). Sur cette richesse, la Municipalité a prélevé environ moins de 1 %, si l'on considère le budget de cette année qui était de 580 millions de francs CFA. On voit apparaître un décalage important entre une institution municipale "pauvre" (avec un budget qui représente moins de 1 % des richesses produites) et une économie urbaine dynamique.

[52] La Cellule de Coordination, d'Information et d'Animation pour le Développement Local (CCIDAL) a été le premier instrument de coordination des projets communaux et d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale mise en place grâce au soutien de la coopération entre Lille et Saint-Louis.

Tableau n °14 : Les composantes de l'économie loca le en 1997

DESIGNATION	POPULATION		VALEUR AJOUTEE (Milliards CFA)	
	Effectif	%	Montant	%
Agriculture irriguée	7 000	4,6	0,4	0,7
Pêche	38 000	25,0	8,8	15,2
Economie populaire	69 000	45,4	16,7	28,9
Secteur moderne	26 000	17,1	26,2	45,3
(dont PME-PMI)			(13,9)	(24,0)
Administrations	12 000	7,9	6,6	9,9
ENSEMBLE	**152 000**	**100**	**57,8**	**100**

Source : CCIADL (1997), PDM, Club du Sahel, Etude Ecoloc de Saint-Louis.

- L'Agriculture irriguée contribue pour moins de 1 % du Produit Local Brut (PLB) et concerne seulement 4,6 % de la population de Saint-Louis. La filière agricole est caractérisée par une production très faible dont la valeur ajoutée est de 0,4 milliard de francs CFA. Les PMI/PME, intervenant en amont et en aval, bien qu'en nombre assez faible, travaillent à capacité réduite et n'ont produit qu'environ une Valeur Ajoutée (VA) d'un milliard de francs CFA. Le commerce et l'artisanat tardent aussi à atteindre leur vitesse de croisière du fait de la stagnation des superficies aménagées et de la production.

- La Pêche emploie 38 000 personnes et contribue pour près de 9 milliards de francs CFA, soit 15 % dans la formation du PLB.

- Le Secteur informel contribue à plus de 28,9% du PLB. Il occupe beaucoup de jeunes et de femmes avec un effectif de 69.000 personnes, soit plus de 1/3 de la population totale.

- Le Secteur moderne, avec les avantages et les facilités qui lui sont accordées, à travers certaines subventions et exemptions fiscales, contribue pour moins de 50 % du PLB.

En termes d'outils ayant permis de disposer de ces résultats, on peut noter l'organisation d'enquêtes de terrain et d'interviews pour recueillir des données quantitatives et qualitatives sur l'économie locale analysée dans toutes ses dimensions. L'étude s'est appuyée sur le Service régional de la Statistique qui était chargée des enquêtes, de la collecte, de l'exploitation et de l'analyse des données. Ce travail a été consolidé à travers une Matrice de Comptabilité Sociale (MCS) conçue par le Club du Sahel et qui a fait l'objet de simulations par les initiateurs de Ecoloc.

Cette démarche a permis un rapprochement avec les méthodes et instruments de la Comptabilité Nationale utilisés par les administrations centrales et qui ne rendent pas toujours compte des dynamiques de développement économique local.

Du point de vue stratégique, on peut retenir que l'étude Ecoloc a permis de disposer des financements qui ont mobilisé une expertise locale sur un sujet aussi actuel que l'économie locale urbaine. Elle a pu favoriser une analyse de synergie départementale et une meilleure connaissance, par les Autorités municipales, de l'environnement dont elles ont la charge. Saint-Louis dispose d'un PLB dont la connaissance, par tous les acteurs de la ville, alimente les débats publics. Les parts réelles des activités économiques sont mieux connues permettant ainsi à la Commune et à ses services d'assurer une meilleure programmation budgétaire. La municipalité s'est appropriée les résultats de l'étude, après avoir accueilli le premier atelier sous-régional sur la relance des économies locales en Afrique de L'ouest. Cette appropriation s'est traduite par l'expérimentation d'une démarche de mobilisation des ressources budgétaires. En effet, après la publication des résultats de l'étude Ecoloc, le Maire n'a pas caché sa surprise en découvrant la réalité économique d'une ville dont il avait pourtant la charge depuis plus d'une décennie. Sa première réaction était de demander l'organisation d'un forum avec les opérateurs économiques pour partager ces résultats et engager les mesures nécessaires. Ce dialogue devait déboucher sur l'adoption d'une stratégie en vue d'assurer un prélèvement plus conséquent sur les richesses créées, avec, en contrepartie, une amélioration des services urbains.

Des concertations, à travers plusieurs manifestations, ont constitué des moments importants de dialogue et de partage de l'information économique. Il s'agit de la tenue des Assises de Saint-Louis, de l'organisation de forums avec les Associations des jeunes pêcheurs et des femmes professionnelles de la pêche.

Au lendemain de l'atelier sous régional qui a permis de faire connaître les résultats de l'étude de Saint-Louis, on a pu constater un « frémissement » du processus politique local notamment lors de la préparation du budget municipal. En mettant les résultats Ecoloc à la disposition des élus de la ville, le budget municipal avait commencé à connaître une évolution. Celle-ci est passée de 14 % en 97 à 19 % en 1999 alors qu'en 1998, l'évolution était de 17 %.

D'autres mesures ont été prises relatives à la mise en place d'un comité de suivi de l'évolution des recettes municipales. Ce dispositf avait pour mission de procéder à des analyses prospectives sur la dynamique économique et sur le comportement des secteurs économiques à forte valeur ajoutée dont la contribution au budget municipal était jugée significative. Ce Comité était composé de l'Adjoint au Maire chargé des Finances, du

secrétaire municipal, du Trésorier régional et du Coordonnateur de la CCIADL. Il se réunissait tous les quinze jours pour faire le point sur l'état des recouvrements faits par les services financiers et les rapports établis par le groupe d'appui à l'amélioration des recettes.

Une autre mesure concernait la mise en place d'un groupe opérationnel d'appui à l 'amélioration des recettes municipales dont la mission était de veiller au recouvrement des recettes quotidiennes. Ce groupe, composé d'agents contractuels, était recruté par la municipalité et placé sous l'autorité de l'Adjoint au Maire chargé des finances. Le travail qui lui était assigné consistait à faire un pointage systématique des principales activités devant générer des recettes. C'est le cas : du transport interurbain dont le transit est payant pour les véhicules qui traversent la ville ; des marchés dont la plupart des occupants – informels- préfèrent abonder la poche du collecteur plutôt que les caisses de la municipalité.

Ce groupe, d'une quinzaine de personnes, a su mener un travail jugé satisfaisant, mais qui est resté sans suite en raison de fortes pressions sur l'Adjoint au Maire qui a fini par rompre le contrat qui liait ces agents à la Municipalité en prétextant de l'épuisement des crédits affectés à la ligne budgétaire qui servait à leur prise en charge.

En réalité, certains anciens élus, qui continuaient de bénéficier d'une complicité avec les collecteurs dans les marchés, avaient protesté contre cette mesure qui s'opposait à leurs intérêts. Ces dignitaires de l'ancienne équipe municipale avaient une influence politique assez forte sur le corps électoral et la position du Maire et de l'Administration municipale consistait plutôt à les ménager pour continuer de bénéficier de leur soutien politique. En dépit des agissements de ces politiciens qui voulaient ainsi montrer leur influence sur le jeu politique local, les stratégies déployées par la Municipalité n'ont pas entraîné une mobilisation aussi importante des ressources budgétaires même si le budget a connu des évolutions. Le financement du développement communal de Saint-Louis est plutôt l'affaire de l'Etat et des bailleurs de fonds et ceci depuis plusieurs décennies.

3. Les ressources apportées par l'Etat, la coopération internationale et décentralisée

3.1. Les financements de l'Etat

En dépit de la crise économique et financière, au cours des vingt dernières années, l'Etat continue d'apporter régulièrement un appui financier aux collectivités locales, faisant de la puissance publique le premier financier de la décentralisation.

Le premier élément à considérer est relatif aux secteurs bénéficiaires des financements de l'Etat dont l'essentiel est destiné à la voirie, à l'assainissement, aux aménagements urbains (en terme de production de parcelles et de viabilisation de zones d'habitation), à la santé et

à l'éducation. Des actions sur lesquelles la Commune est très attendue par les populations. Ces financements intègrent l'apport des bailleurs de fonds. Mais en raison de l'approche programme adoptée notamment dans le secteur de l'Education et de la Santé, il est difficile d'extraire leur contribution d'autant que celle-ci est prise en charge par le Budget Consolidé d'Investissement de l'Etat.

Sur la période 1997-2005, l'apport de l'Etat évalué à plus de 6 milliards de francs CFA, a représenté en moyenne annuelle 60 % du budget municipal, ce qui ne laisse pas à la Commune la possibilité d'orienter les choix de l'Etat dans la destination des financements décidée lors des conférences budgétaires entre le Ministère des Finances et les Ministères techniques ordonnateurs de ces budgets (il s'agit des Ministères de l'Equipement, de l'Assainissement, de la Santé, de l'Education).

L'importance des ressources mobilisées par l'Etat montre assez clairement qu'il reste un acteur important du financement du développement communal. Cette tutelle financière, au-delà des montants indiqués, pose la problématique de la maîtrise d'ouvrage des opérations qui ont bénéficié de ces financements. En effet, pour l'ensemble des opérations financées, l'Etat a assuré la maîtrise d'ouvrage, depuis la phase d'appel d'offres jusqu'à la réception des travaux. Il arrive souvent que la Mairie ne soit pas représentée lors des dépouillements des appels d'offres en dépit d'une invitation faite par les responsables des services de l'Etat chargés de ces opérations. L'absence de la Municipalité s'explique par la faiblesse des compétences techniques des Services municipaux dont les responsables n'ont pas une réelle maîtrise dans les domaines de la voirie, de l'assainissement et des aménagements urbains. Il arrive souvent que même pour l'ouverture des tranchées, l'étude technique soit faite non pas par la Commune mais par les services de l'Etat qui, par la suite, sollicitent les Autorités municipales pour son approbation ;

3.2. Les ressources apportées par la coopération bilatérale et multilatérale

La coopération internationale est considérée comme l'un des premiers financiers du développement de Saint-Louis et devance même l'Etat. Sur la période 1997-2006, les financements mobilisés s'élèvent à plus de 11 milliards soit le double de ce que l'Etat apporte. Ce financement représente 433 % du budget moyen annuel de la Municipalité.

Cette forte mobilisation des bailleurs de fonds sur Saint-Louis s'explique par plusieurs raisons liées à l'histoire de la ville, à un marketing territorial des autorités municipales et à un appui de l'Etat dont les Présidents successifs considèrent Saint-Louis comme un patrimoine national et mondial qui mérite une attention particulière. A ce sujet, l'inscription de Saint-Louis au patrimoine mondial de l'UNESCO apparaît comme une obligation pour l'Etat de promouvoir le développement de la Ville. Enfin, les dispositifs mis en place, notamment

l'Agence de Développement Communal et les Conseils de Quartier étaient considérés comme des facteurs de promotion de la gouvernance locale qui ont encouragé plusieurs bailleurs de fonds à s'investir sur Saint-Louis

Les différentes fonctions de l'ancien Maire et celles de son successeur qui est en même temps Ministre du Tourisme et des Transports Aériens et directeur des structures du Parti au pouvoir, constituent un atout pour Saint-Louis même si beaucoup de ses concitoyens estiment que ce cumul de fonction n'a pas encore l'impact attendu sur la ville en termes d'aménagements structurants et d'amélioration des conditions de vie des populations.

Saint-Louis compte au sein du Gouvernement neuf Ministres et de hauts responsables de l'Administration centrale, ce qui constitue un atout non négligeable pour mobiliser des ressources destinées à l'investissment. Mais le revers de cet afflux de financement est que le Maire et son Administration ne contrôlent ni les moyens apportés par l'Etat ni ceux de la coopération au développement car ne disposant pas de mécanismes de régulation et d'instruments d'évaluation pour orienter la destination des investissements essentiellement consacrés à l'assainissement et à la voirie. Dans la mise en œuvre de ces opérations, non seulement l'expertise locale est inexistante au niveau municipal mais également, les procédures d'appel d'offres et de passation des marchés échappent à la Municipalité qui se voit plutôt satisfaite de bénéficier d'autant de réalisations qui seront comptabilisées à l'occasion des compétitions électorales.

3.3. La contribution de la coopération décentralisée

Au titre de la Coopération décentralisée, sur la période 1997-2005, son action est circonscrite essentiellement dans les relations de coopération entre Saint-Louis et la Région-Nord-Pas-de-Calais dont le relais est assuré par le Partenariat Lille/Saint-Louis. Durant cette même période, d'autres coopérations se sont développées notamment avec les régions françaises de Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées. Toutefois, ces partenaires ont choisi de se concentrer dans d'autres collectivités locales à la demande du Conseil Régional de Saint-Louis dont l'action tend vers un recentrage des interventions dans un souci d'équilibre.

Cette nouvelle donne ne permet plus à la Commune de se positionner comme l'unique interlocutrice des partenaires de la coopération décentralisée comme ce fut le cas avant la réforme de la régionalisation. La Municipalité se voit ainsi dans une logique de dépendance vis-à-vis du Conseil régional qui détermine, avec les partenaires, les axes d'intervention. Au-delà des financements mobilisés par la coopération avec Lille, caractérisés par leur faiblesse, comparés à ceux de l'Etat et des bailleurs de fonds, l'essentiel à retenir concerne la capacité de cette coopération à impulser et à assurer un accompagnement de la commune dans la mise en œuvre de ses stratégies de développement local et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale. Cette assistance apportée à la Municipalité, a favorisé la mise en place de structures qui ont pu mobiliser d'autres ressources plus importantes.

Tableau n°15 : Ressources mobilisés par l'Etat (en millions de FCFA)

	Origine des fonds					
Années	Fonds de concours	Fonds de dotation	BCI	**Total en FCFA**	**Budget municipal**	**% des fonds /au budget municipal**
1997	57,400	34,900		92,300	669	**13 %**
1998	59,900	34,900		94,800	888	**10 %**
1999	36,600	43,500	1.000	1.071	846	**129 %**
2000	23,300	43,500		66,800	901	**7 %**
2001	7,600	54,200		61,800	1.040	**5 %**
2002	20,200	62,700	7.000	7.080	1.368	**57 %**
2003	28,000	60,000	5.000.	5.088	1.354	**43 %**
2004	70,000	67,300	1.200	1.305	1.440	**90 %**
2005	90,000	82,000	1.800	2.012	1.533	**131 %**
Total	**393.203.406**	**483.488.625**	**4.705.000.000**	**6106692031**	**10.039.000.000**	**60 %**

Sources : enquête auprès des Services de la Culture, Santé, éducation, Travaux Publics, Assainissement, sept-oct 2006

Nota : Ces financements ne prennent en compte les budgets mobilisés dans le cadre de l'éducation qui sont de 17.000.000.000 de Francs CFA. Nous n'avons pas pu avoir les chiffres pour la ville de Saint-Louis

Tableau n °16 : Ressources mobilisées par la coopé ration bilatérale et multilatérale (en millions de FCFA)

Années	Bailleurs de la coopération bilatérale et multilatérale								
	Banque Mondiale	Union européenne	Banque Islamique de Développement	Coopération Belge	Coopération Autrichienne	PNUD	Total des fonds mobilisés	Budget Municipal (en millions de FCFA)	% des / au budget municipal
1997		6.800					6.800	669	1000 %
1998	1.700	50						888	197 %
1999								846	
2000						120		901	13 %
2001	7.000				300		7.300	1040	700 %
2002								1368	
2003				2.000				1354	147 %
2004								1440	
2005		7.000					7.000	1533	456 %
2006	2.400	1.500	1.900				4.500	**10.039**	99%
Total	**11.400**	**15.350**	**1.900**	**2.000**	**300**	**120**	**31.070**		**310 %**

Sources : enquête auprès des Services de la Culture, Santé, éducation, Travaux Publics, Assainissement, sept-oct 2006

Nota : la Coopération Française s'est engagée à réhabiliter le Pont Faidherbe pour un montant des travaux de 12 milliards de Francs CFA dont 4 milliards provenant du budget de l'Etat. L'appel d'offres est lancée

Tableau n °17 : Les fonds mobilisés dans le cadre de la coopération décentralisée

Années	Les coopérations décentralisées en millions de francs CFA)			Total des fonds mobilisés	Budget municipal en millions de FCFA	% / au budget municipal
	Nord Pas de Calais	AIMF	Rhône Alpes et Midi Pyrénées			
1997	64		Ces deux régions concentrent leur appui essentiellement dans les Communes de l'intérieur. La Région Rhône-Alpes intervient plus à Podor tandis que Midi-Pyrénées appuient les collectivités locales départements de Dagana et Podor	64	669	**9 %**
1998	154	32		186	888	**20 %**
1999	47			47	846	**5 %**
2000	47			47	901	**5 %**
2001	36			36	1040	**3 %**
2002	53	27		80	1368	**7 %**
2003	65			65	1354	**4 %**
2004	134			134	1440	**9 %**
2005	169			169	1533	**11 %**
Total	**790**	**59**		**849**	**10.039.000.000**	**8 %**

Tableau n°18 : Budget Consolidé des interventions publiques sur Saint-Louis (en millions de FCFA)

Acteurs / Années	Municipalité		Etat		Coop. bi et multi		Coop. Déc.		Total
	montant	**%**	**Montant**	**%**	**Montant**	**%**	**Montant**	**%**	montant
1997	119	2,0	92	1,0	6.800	96,0	64	0,9	**7075**
1998	162	39,0	95	23,0			154	37	**411**
1999	85	7,0	1.071	89 %			47	39	**1203**
2000	71	38,0	67	36,0			47	25	**185**
2001	118	2,0	62	0,8	7.300	97,0	36	0,5	**7516**
2002	147	2,0	7.080	97,0			80	1,0	**7307**
2003	404	7,0	5.088	91,0			65	1,0	**5557**
2004	366	20,0	1.305	72,0			134	7,0	**1805**
2005	582	6,0	2.012	20,0	7.000	72,0	169	2,0	**9763**
moyen	228	**5,0**	1874	**41,0**	2.344	**52,0**	88	**2,0**	**4535**

Sources : enquête auprès des Services de la Culture, Santé, éducation, Travaux Publics, Assainissement, sept-oct 2006

Sur la période de 1997 à 2005, la présentation du budget consolidé des interventions publiques, sur Saint-Louis, laisse apparaître quelques éléments d'appréciation :

- La Municipalité contribue pour **5 %** des investissements sur la Ville ce qui constitue une participation faible au regard de ses ambitions à assurer le pilotage du développement local ;
- L'Etat contribue à hauteur de **41 %** et mobilise les ressources de la coopération internationale ce qui consolide sa position de premier financier de la Ville avec un rôle de coordination des secteurs stratégiques qui reçoivent ces financements ;
- La Coopération internationale, certes, intervient de façon irrégulière. Le tableau montre une mobilisation tous les quatre ans, mais globalement, sa contribution représente **52 %** des interventions publiques sur la ville dont elle est le principal bailleur de fonds ;
- La Coopération décentralisée, en dépit de ses ressources limitées, est constante dans son appui. Elle est la seule à intervenir chaque année. Son appui représente **2 %** des financements sur la Ville mais avec une forte action structurante sur le développement local et sur le renforcement des capacités de maîtrise d »ouvrage communale.

4. L'Appui Budgétaire (AB) : un mode de financement direct des Collectivités locales

La gestion des finances publiques a toujours été inscrite, au Sénégal, dans l'environnement institutionnel et la tradition budgétaire de l'Administration centrale et territoriale. En considérant que les besoins actuels de l'économie sénégalaise sont couverts à hauteur d'un tiers par l'aide aux projets accordés par les partenaires bilatéraux et multilatéraux, l'Etat cherche à améliorer la gestion financière pour accroître son efficacité et la transparence dans l'utilisation de ces fonds. Avec l'évolution du contexte international amenant les partenaires financiers à recentrer leurs politiques d'aide sur les objectifs de lutte contre la pauvreté orientés vers plus d'efficacité et d'impact sur le développement social, il fallait réfléchir à de nouveaux mécanismes capables d'influencer les flux financiers et leur utilisation et définir des politiques permettant d'améliorer la gestion des fonds publics. C'est à ce niveau qu'il faut apprécier l'utilisation du mécanisme de l'Appui Budgétaire qui se fixe pour objectif de responsabiliser les collectivités locales en utilisant de nouvelles procédures institutionnelles de la dépense locale. Dans le sens d'une contribution au renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, l'Etat et certains partenaires au développement tels que le PNUD et le FENU, l'Union européenne et la Banque Mondiale ont initié cette expérience à travers l'utilisation du circuit du trésor public pour le transfert des fonds destinés aux

investissements dans les Collectivités Locales (CL). Un Fonds est mis en place à cet effet[53]. La base de travail est constituée par un protocole signé par l'Etat sénégalais et le bailleur de fonds et qui décline la stratégie de mise en œuvre. D'une manière générale, l'Appui Budgétaire repose sur la procédure suivante :

- Un compte spécial est ouvert au nom du Trésorier Général, dans les livres de la BCEAO ;
- Le bailleur de fonds met à disposition les budgets, sur la base des décisions annuelles de financement des Plans d'Investissements Locaux (PIL) ;
- Les Collectivités Locales bénéficiaires assurent la maîtrise d'ouvrage des investissements financés ;
- Les exécutifs locaux, ordonnateurs des budgets de leur institution, procèdent, avec l'appui des structures locales des projets, au lancement des appels d'offres, au dépouillement, à l'adjudication, à la signature des contrats des marchés et au suivi des travaux ;
- Les procédures de passation des marchés publics respectent les dispositions législatives et réglementaires en vigueur au Sénégal ;
- Les fonds sont transférés, dans un premier temps, dans le compte spécial ;
- Le Trésorier Général, en tant que comptable public de l'Etat, gère le compte spécial et autorise les règlements par les receveurs sur la base des engagements ordonnés par les exécutifs locaux[54].

L'utilisation du circuit du Trésor, pour effectuer le déboursement, répond au souci de pérenniser les mécanismes de financement public des collectivités locales permettant, à ces dernières, d'acquérir une meilleure maîtrise du processus budgétaire et une appropriation des règles de base de la comptabilité publique.

Ce mécanisme permet de contrôler et de suivre les déboursements et d'en rendre compte, de manière transparente, aux contribuables qui appuient le développement.

Les ressources affectées aux collectivités locales, dans la plupart des cas, sont auditées par des cabinets d'expertise privés choisis par le bailleur de fonds. Les enseignements de l'Appui Budgétaire peuvent être appréciés à ses acquis et les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre.

---

[53] Ce fonds peut être appelé Fonds de Développement Local/communautaire ou Fonds d'Investissement Local. Pour simplifier, nous utiliserons le concept plus englobant de Fonds de Développement Local.

[54] Ces exécutifs locaux sont le Président du Conseil Régional, le Maire et le président du Conseil Rural.

4.1. Les acquis à consolider en matière d'appui budgétaire

4.1.1. Systématisation des procédures de planification/passation des marchés

En mettant en œuvre l'Appui Budgétaire, l'Etat et les partenaires ont voulu appliquer un principe relatif à la promotion d'outils et de processus de planification participative et de procédures financières viables et reproductibles qui appuient et renforcent le système de transfert et de gestion des ressources publiques affectées aux collectivités locales, tout en renforçant les procédures classiques dans au moins quatre domaines :

- Une planification participative basée sur un dialogue entre divers partenaires locaux et s'appuyant sur des outils valorisant l'expression des groupes marginalisés à travers l'élaboration de Programmes d'Investissement Locaux et leur validation par la société civile locale, les services techniques et l'Administration.
- Des procédures d'élaboration du budget fondées sur une meilleure évaluation de la capacité financière et des ressources disponibles notamment des recettes et dépenses d'investissements.
- Des procédures de passation de marchés plus crédibles en termes d'évaluation des types de prestations (descriptifs techniques), de transparence dans l'utilisation des fonds (appel à la concurrence), de responsabilisation des élus dans la maîtrise d'ouvrage et de promotion de pratiques plus saines en matière d'investissements publics locaux.
- Un suivi des comptes dans le sens d'une amélioration des informations financières sur les Collectivités locales.

4.1.2. Amélioration des ressources et de la capacité d'investissement des collectivités locales

La mise en œuvre de l'Appui Budgétaire est fondée sur le principe du financement décentralisé du développement local. De ce point de vue, elle a permis l'accroissement des possibilités budgétaires et, par conséquent, des capacités de livraison d'infrastructures de base contribuant ainsi à l'amélioration des conditions de vie des populations. Cet accroissement se perçoit à travers l'augmentation sensible des ressources propres avec une meilleure mobilisation des impôts et taxes du fait d'une planification participative plus incitative, d'une meilleure maîtrise de la population imposable et d'une plus grande implication des acteurs à travers les cadres de concertation mis en place.

La mise à la disposition des collectivités locales notamment les communautés rurales d'un fonds de concours spécial alloué par l'Etat dans le cadre du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL) et d'une Dotation Indicative Financière (DIF) des partenaires a

permis aux budgets annuels des collectivités locales de connaître un accroissement qui passe du simple au double[55].

Une meilleure offre de services sociaux de base dans les domaines de la Santé, de l'Education et de l'Hydraulique, de la promotion d'activités génératrices de revenus et de la gestion des ressources naturelles est rendue possible par l'effet multiplicateur de la contrepartie locale au titre des Programmes d'Investissements Annuels (PIA)

La mise en œuvre de l'Appui Budgétaire a permis d'améliorer sensiblement les capacités institutionnelles des acteurs locaux. Les services du Trésor, en assurant la gestion des financements, pour le compte des collectivités locales, améliorent les recettes fiscales de l'Etat par un meilleur recouvrement de la TVA, sécurisent les fonds destinés au financement du développement local qui trouvent, à travers les projets et programmes, une opportunité d'améliorer leurs performances en matière d'élaboration des comptes de gestion des collectivités locales. Les Conseils élus trouvent, dans le partenariat autour de l'Appui Budgétaire, un cadre favorable de satisfaction de la demande sociale locale et une opportunité de renforcement de leurs capacités de gestion du développement local en particulier dans les domaines de la planification, de l'élaboration du budget et de la passation des marchés. Au niveau du secteur privé local, notamment des entrepreneurs, fournisseurs et autres prestataires de service, l'accès aux marchés générés par l'Appui Budgétaire, en plus de contribuer à l'augmentation du Chiffre d'affaires et par conséquent de favoriser l'expansion de l'entreprise, a également permis d'améliorer leurs capacités de présentation des dossiers et leurs capacités techniques en Génie civil.

4.2. Les insuffisances dans la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire

Les insuffisances dans la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire concernent les problèmes liés aux lenteurs dans le transfert et le décaissement des fonds, les difficultés liées à la maîtrise du circuit du Trésor Public par les différents acteurs et les insuffisances notées dans la standardisation des procédures.

4.2.1 Les pesanteurs dans le transfert et le décaissement des fonds

Les lenteurs observées dans les mouvements de fonds ont un impact négatif sur le rythme de réalisation des investissements programmés. En effet, au niveau des projets et programmes : les problèmes se posent en termes de lourdeur du processus de planification qui prend du temps (8 à 9 mois) avant la mise en oeuvre des actions prioritaires retenues au

[55] Dans la plupart des communautés rurales, les budgets sont passés de 3 millions de francs CFA à 50 voire 80 millions de francs CFA grâce à l'Appui Budgétaire.

niveau du Plan d'Investissements Locaux, de retards apportés au démarrage des travaux du fait d'une certaine instabilité institutionnelle au niveau des conseils élus (mise en place des délégations spéciales, changements au niveau des équipes des conseils élus), de la mise en place tardive des budgets des collectivités locales.

Au niveau du Trésor trois difficultés majeures sont identifiées, relatives aux lenteurs observées dans les transferts de fonds de la Direction Centrale aux perceptions départementales, aux pesanteurs liées à l'unicité de caisse caractérisée par une certaine tension de trésorerie, et à la lourdeur des procédures de paiement du fait principalement des formalités et pièces à fournir et du manque de fonds pour le paiement des décomptes aux entreprises.

4.2.2. Une maîtrise d'ouvrage communale faiblement renforcée

Au niveau de la maîtrise d'ouvrage communale, les difficultés résident principalement dans les retards apportés à l'élaboration des budgets des collectivités locales du fait notamment d'un manque de formation et/ou déficit de compétences des élus. Les agents de terrain, chargés d'appuyer les élus et les Organisations Communautaires de Base (OCB), dans le suivi des activités, ne sont pas toujours bien imprégnés des normes requises et procédures utilisées par le Trésor pour le paiement des prestataires ou le virement des fonds destinés aux Activités Génératrices de Revenus.

Les exécutifs locaux issus des dernières élections municipales et rurales de 2002, ainsi que les entrepreneurs n'ont pas été formés sur les procédures en vigueur qu'empruntent les projets et programmes. Ces initiatives des pouvoirs publics, avec le soutien des bailleurs de fonds, semblent plutôt accorder une importance aux réalisations physiques sans qu'il y ait un impact réel sur le renforcement des capacités institutionnelles des Communes bénéficiaires.

De ce fait, on pourrait noter l'insuffisance voire l'absence d'une maîtrise d'ouvrage communale des projets notamment ceux liés aux services sociaux de base. Cette situation est rendue plus problématique par l'existence d'un système d'acteurs caractérisé par une grande complexité et qui pourrait expliquer les faibles performances municipales en matière de gestion efficace du développement communal.

Ces acteurs sont en jeu dans le champ du développement local urbain et s'activent en fonction de logiques propres. Il s'agit de l'Etat et ses services déconcentrés, des élus traditionnels et /ou nouveaux et de la grande famille de la société civile dans laquelle émergent les organisations dites de base, les organisations non gouvernementales d'appui au développement ou d'intermédiation (dont certains sont souvent qualifiés de courtiers du développement), les syndicats et les opérateurs économiques.

L’Etat et ses services s’activent en fonction d’une logique d’application des politiques gouvernementales et de règles bien définies.

Les élus locaux, eux, s’activent selon une logique de chef, cette logique comportementale trouvant sa légitimité soit à travers une reconnaissance sociale soit à travers les compétitions électorales.

Concernant les acteurs de la société civile, on peut constater des logiques diverses de recherche-action, de dépendance, pour la majorité des ONG par exemple, à l’égard de leurs bailleurs de fonds même, de profit pour les opérateurs économiques qui, dans bien certains cas, sont en marge des pouvoirs politiques locaux tout en exerçant une certaine influence sur les décisions.

Ces différences de logiques voire de légitimité, dont se réclame chaque famille d’acteurs, font que ces derniers sont souvent en jeu les uns à côté, parfois les uns contre les autres, perdant ainsi les opportunités de dialogue et d’échanges. Saint-Louis offre une parfaie illustration d’une telle situation.

CHAPITRE III : UN SYSTÈME D'ACTEURS COMPLEXE

1. Présentation des acteurs et leurs fonctions dans le développement local de Saint-Louis

La présentation qui suit et l'analyse qui en résulte donnent une idée sur la présence des acteurs et leur intervention dans le développement de la Ville. Sur certaines missions, qui revêtent un caractère stratégique, des interférences sont apparues causant parfois des doubles emplois et souvent des conflits. C'est le cas par exemple de tout ce qui relève du financement, de l'assistance technique ou de l'intermédiation financière

Ces comportements résultent d'une volonté d'assurer le contrôle du pouvoir politique local et de s'assurer d'une légitimité institutionnelle et plus tard d'une légitimité sociale avec le soutien des coopérations dont les financements mobilisés peuvent contribuer à crédibiliser les actions de développement local (voir tableau ci-après).

Tableau n °18 Les principaux acteurs intervenant d ans le développement urbain local à Saint-Louis

Les acteurs	Les missions	Acteurs et Interférences (missions sur lesquelles plusieurs acteurs se retrouvent
Etat	Finance le développement communal Assiste la Commune Fait de l'intermédiation financière auprès des bailleurs de fonds Approuve les politiques publiques définies par les collectivités locales Met en œuvre dans les Collectivités Locales de grands projets ou programmes Prend les actes législatifs et règlementaires qui déterminent la vie des populations Mobilise de l'expertise au profit des Collectivités Locales Transfère les compétences à la Commune Procède à des transferts financiers au profit de la Commune Procède au contrôle de légalité (contrôle a posteriori) Accompagne la Commune dans ses négociations avec la coopération décentralisée	Municipalité ADC, ARD, PLS, BF ADC, ARD, PLS, ADM ADC, PLS, ADM BF ADC, PLS, ARD
Municipalité	Elabore les politiques publiques communales Finance des investissements publics Réalise des études urbaines Appuie les organisations communautaires de base Finance de microprojets générateurs de revenus Mobilise les électeurs Participe au financement des campagnes électorales du Maire candidat Finance l'accès aux services sociaux	Etat, CR Etat, PLS, BF, ONG Etat, ADC, ARD, ADM ADC, PLS, OE, CQ ADC, PLS, CQ, ONG Etat, OE Etat, OE Etat, BF, PLS
Agence de Développement Communal	mène les réflexions et études susceptibles de promouvoir le développement économique et social, l'aménagement et l'environnement de l'agglomération de Saint-Louis ; assure l'appui et le conseil auprès de la Commune dans la conception de programmes municipaux, des plans d'action et des projets selon une démarche concertée de l'approche participative ; assure le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des projets de développement communaux pour le compte de la Commune ; assure une meilleure harmonisation des interventions sur l'espace urbain ; identifie et soumet à l'approbation de la Commune, une stratégie de gestion des déchets à l'échelle de la Ville et à celle des quartiers ; accompagne les services techniques municipaux dans la mise en œuvre des activités de concertation, d'animation et de communication entre les différents acteurs ; favorise la recherche de financements auprès des partenaires de la Commune ; aide à la définition d'une vision partagée du développement communal selon une approche programmée (les Assises de Saint-Louis) ; met en œuvre des projets à la demande de la Commune (souvent pour suppléer aux carences des Services Techniques Municipaux)	Municipalité (sces techniques), Etat, ARD, PLS, ADM, BE Etat, ARD, PLS, ADM, ONG Municipalité (sces tech), Etat, BE, AGETIP Etat, ARD, Municipalité Municipalité (sces tech), PLS Etat, PLS, CQ, BE Etat, PLS, ARD Etat, ARD, PLS, BF Etat, Municipalité (sces tech), PLS,

Conseils de Quartier	Regroupe les associations du quartier Suscite et/ou soutenir les initiatives d'auto - promotion développées dans le quartier, en relation avec les autorités municipales résidant dans le quartier (Conseillers Municipaux et Délégué de Quartier) ; Contribue à la réalisation des projets et actions identifiés dans le cadre du Plan de Développement du Quartier (PDQ),; Constitue l'interlocuteur privilégié pour toute intervention liée à des actions de développement dans le quartier.	Municipalité, Etat, ADC, PLS, BF, ONG ADC, ARD, Etat, Municipalité
ONG	Appuient les initiatives des populations Participent au financement des microprojets Jouent un rôle d'intermédiation auprès des bailleurs de fonds Réalisent des études au profit des organisations de base	Municipalité, ADC, PLS, ONG, BF Municipalité, ADC, PLS, ONG, BF ADC, PLS, ARD ADC, BE
Opérateurs économiques	Mobilisent l'électorat Participent au financement des partis politiques Participent aux travaux des commissions techniques instituées par la Municipalité ou l'Etat autour des projets publics Contribuent au financement du budget municipal par le paiement des impôts et taxes	Etat, Municipalité
Bureaux d'Etudes	Réalisent des prestations de services au profit de la Municipalité, des Conseils de Quartier, des opérateurs économiques, des bailleurs de fonds Accompagnent la Municipalité et les organismes d'appui en qualité de maître d'ouvre dans la réalisation des investissements	ADC, PLS Etat, Municipalité
Coopération décentralisée	Impulse des dynamiques de développement local Participe aux financements des projets Assure la MOD de certaines opérations (nettoiement, dynamiques de quartier) Fait de l'intermédiation auprès des bailleurs de fonds Mobilise des financements au profit de la Commune et des Conseils de quartier Mobilise l'expertise des collectivités locales du Nord sur des opérations liées à des investissements publics ou à des formations d'élus et d'autres acteurs locaux	ADC Municipalité, Etat, bailleurs de fonds, ONG ADC, Municipalité
Coopérations bilatérale et multilatérale (Organismes d'appui (ADM – AGETIP)	Financent des projets et programmes Assurent la maîtrise d'ouvrage de projets Réalisent des études au profit de la Commune Apportent une assistance technique pour accompagner l'exécution des projets	Municipalité, Etat, ONG Etat, ADC, Etat, ADC, PLS

2. Analyse du jeu des acteurs

Sur l'analyse du système et du jeu des acteurs, les mêmes constats révèlent sa complexité surtout dans un contexte comme celui de Saint-Louis où les acteurs semblent plutôt se préoccuper d'intérêts partisans, aussi bien du côté de l'Etat, des partenaires que des acteurs locaux évoluant dans la sphère politique ou dans des dynamiques de développement local.

2.1. L'Etat central

Comprendre les enjeux et les motivations réelles c'est se rappeler que depuis la naissance des communes, les dispositions en matière d'organisation et de fonctionnement des institutions municipales ont toujours limité, dans les faits, les pouvoirs des Maires. Cette tutelle serrée de l'Etat, au-delà de son caractère souvent ambivalent, pourrait remettre en cause les fondements de la décentralisation qui s'appuient sur le principe de la libre administration. Saint-Louis, en raison de son importance stratégique sur l'échiquier national, a bénéficié de l'appui de l'Etat qui a joué, à la fois, le rôle de financier et de gestionnaire de la vie politique locale.

Après avoir fait état de l'intervention de l'Etat dans la gestion municipale (dans les précédentes analyses) à travers les questions institutionnelles et le financement du développement communal, une autre question, plus complexe, est abordée ici et renvoie à la problématique de la gestion foncière dont l'analyse montre à quel point l'Etat est encore présent, à tous les niveaux de la gestion des affaires locales.

En raison de l'importance du foncier qui détermine tous les actes de gestion des élus, la question est de savoir comment les Autorités municipales peuvent et doivent aborder la gestion foncière qui constitue à la fois une fin en soi (l'accès aux parcelles notamment) et une condition nécessaire à l'exercice d'autres responsabilités essentielles que sont la collecte des ressources, la réalisation et l'entretien des services sociaux de base et des réseaux urbains.

Les compétences municipales en matière foncière sont normalement définies par les textes de loi sur la décentralisation et, indirectement, par d'autres textes. Mais, pour Alain ROCHEGUDE[56], les compétences municipales sont souvent absentes ou réduites à la portion congrue et il apparaît, pour ainsi dire, nulle part que le dispositif institutionnel, tel que conçu dans sa globalité, permette aux municipalités d'être réellement en charge du dossier de la terre dans les limites du territoire municipal.

[56] ROCHEGUDE A. (2001), Formation et mise en application de politiques foncières urbaines : Quels modèles pour l'Afrique ? Cours sur la Gestion urbaine et municipale, Institut de la Banque Mondiale, INRS, Montréal, 24 pages.

Au Sénégal, la Loi 64 46 du 17 juin 1964, dite Loi sur le Domaine National, est en application depuis plus de quarante ans. A ce jour, c'est le principal instrument dont dispose l'Etat pour la mise en œuvre de la politique foncière sur l'étendue du territoire national contrairement à la période d'avant indépendance au cours de laquelle la terre était gérée par des *« laman »* ou maîtres de la terre.

Cette loi a institué, au plan national, un changement de l'ancien régime juridique traditionnel des terres appelé « le Lamanat » et l'Etat, au nom du droit de préséance, détient les moyens légaux de restituer à la Collectivité nationale, une bonne partie des terres antérieurement accaparées par une minorité de familles politiques, religieuses et économiques.

L'effet immédiat de la Loi s'est traduit par l'intégration de 95 % du territoire dans le domaine national. Les 5 % restants faisant partie des terres classées dans les domaines public et privé de l'Etat et de celles appartenant aux particuliers qui ont immatriculé leurs propriétés au Conservatoire des hypothèques, six mois avant la promulgation de la Loi.

Même si la loi 96 07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux Régions, aux communes et aux communes rurales a fait des concessions aux collectivités locales, en matière domaniale, d'urbanisme et d'habitat, l'Etat reste encore le maître de la terre.

La plupart des actes pris par la Municipalité, dans ce domaine, sont encore sous le coup du contrôle *a priori.* A titre d'illustration, on peut citer les autorisations de construire délivrées par le Maire ou les actes de rétrocession par voie de bail.

On peut citer aussi les problèmes fonciers rencontrés dans l'île où l'Etat s'est approprié plusieurs terrains et pour lesquels il n'a envisagé aucune procédure de rétrocession en faveur de la Commune, qui n'a pas un droit de regard sur ce patrimoine.

En effet, au cours de la période coloniale, plusieurs fonctionnaires, qui avaient travaillé avec la Métropole, ont acquis des titres fonciers. Plus tard, avec la décolonisation et le transfert de la Capitale vers Dakar, une importante population Saint-Louisienne a émigré sans prendre les précautions nécessaires consistant, soit à vendre leurs propriétés, soit à confirmer des droits de succession qui pourraient exister.

L'autre difficulté est que certaines transactions, qui ont pu être effectuées, n'ont pas été reconnues du fait qu'elles étaient menées par des résidents qui n'avaient pas la citoyenneté française.

Le régime communal de 1966, qui a hérité de cette situation, n'a pas entrepris les démarches dans le sens d'une appropriation de ce patrimoine foncier bâti et non bâti. En conséquence, il est tombé sous le coup de la Loi.

Malgré les contraintes de logement qui affectent particulièrement l'île de Saint-Louis, le problème de la rétrocession reste entier et toute politique d'aliénation doit requérir l'approbation de l'Etat qui dispose, dans ce domaine, de la plénitude des pouvoirs.

Une journée d'études organisée par le Collectif des Saint-Louisiens, en juillet 2005, a mis en évidence ces difficultés et un mouvement citoyen est envisagé par cette organisation de la société civile, dans le sens d'accorder des dérogations à la ville de Saint-Louis[57].

2.2. La Municipalité

On note un jeu problématique avec une Collectivité locale dont les responsables ont passé plus de temps à régler des comptes politiques qu'à s'occuper des questions relatives au développement de la localité.

L'une des images fortes que renvoyait Saint-Louis était celle d'une ville toujours en proie à des conflits politiques permanents. On avait le sentiment d'évoluer, dans ce que Jean Pierre Elong MBASSI[58] » appelle une « arène municipale », Saint-Louis s'était faite une mauvaise réputation aussi bien à l'échelle locale qu'au niveau national.

Ce contexte n'était pas de nature à encourager la réalisation d'investissements d'autant que les bailleurs de fonds avaient tendance à investir dans d'autres villes considérées plus sûres et ayant une certaine stabilité au plan politique.

La réflexion sur ce jeu politique local est menée sur une séquence de temps qui se déroule de 1984 à 1996. Cette période est marquée par la conjonction de plusieurs faits et évènements qui ont eu un impact jugé négatif sur le développement de la Ville[59].

En 1984, le Maire de la ville, Monsieur Abdoulaye Chimère DIAW, qui venait d'être élu et qui gardera sa fonction jusqu'à l'avènement des délégations spéciales, en novembre 2001, fera face à une vive contestation de la part de son colistier Monsieur Momar Sourang. Celui-ci sera pourtant, élu premier Adjoint au Maire.

---

[57] Le collectif des Saint-Louisiens est une organisation née de la fusion des différentes organisations associatives de Saint-Louis qui se sont constituées au cours de vingt dernières années. Ce mouvement qui se veut un mouvement citoyen est dirigé par l'ancien maire de Saint-Louis. Il dispose d'un collège de conseillers spéciaux, dont l'ancien Directeur de l'Agence de Développement Communal, disposant de diverses compétences en matière de gestion urbaine.

[58] Monsieur Jean Pierre Elong MBASSI est Coordonnateur Régional du Partenariat pour le Développement Municipal basé à Cotonou. Monsieur MBASSI qualifiait ainsi l'espace municipal symbolisé par le Conseil municipal lors des Assises de Saint-Louis ; 1999

[59] On aurait pu aussi partir de la fin des années 70, début des années 80 pour évoquer les différentes péripéties qui ont conduit les plus hautes autorités du pays à opérer des choix et à positionner des hommes avec comme objectif de veiller sur la gestion des « affaires politiques » de la Ville

Entre les deux hommes et leurs partisans, les luttes fratricides vont se développer et ne connaîtront leur épilogue qu'en 1996 lorsque Monsieur DIAW sera réélu pour la troisième fois. Certains n'hésiteront pas à accuser l'Etat d'être parmi les instigateurs de ces luttes intestines.

En 1988, au mois de mai, une session extraordinaire du Conseil municipal était organisée afin d'examiner plusieurs questions parmi lesquelles la suppression des bornes fontaines publiques[60] et la location des cantines construites grâce à un financement obtenu auprès du Crédit Communal. A l'examen de ces deux questions, beaucoup d'observateurs se sont fait une meilleure idée des oppositions très fortes au sein d'un Conseil municipal pourtant constitué des membres d'une même formation politique, le Parti socialiste.

Selon la tendance politique favorable au premier Adjoint, en supprimant les bornes fontaines (dont l'installation dans les quartiers favorisait l'accès gratuit à l'eau potable), la Municipalité courrait le risque d'un vote sanction aux élections municipales qui allaient se tenir en 1990.

Concernant la location des cantines, la Municipalité avait sollicité le Crédit Communal qui lui avait accordé un prêt pour réaliser des cantines dont la mise en service avait pour objectif d'accroître les recettes municipales. Un débat est instauré au sein du Conseil municipal pour délibérer à la fois sur le montant de la location et sur les ayant-droits. Des positions divergentes apparaissent, l'une des tendances demandant que le montant de location fixé à 15.000 francs CFA par mois soit ramené à 7.500 francs et que les militants socialistes soient privilégiés au moment de l'attribution. Entre mai et octobre 1988, les cantines sont restées fermées dans l'attente d'un accord du Conseil municipal qui n'a pu délibérer sur la question.

Toujours en 1988, l'élection présidentielle a débouché sur la victoire du Parti socialiste. L'opposition refuse le verdict. Les autorités municipales de Saint-Louis vont subir le contrecoup de la violence née du contentieux post-électoral. Le Maire de Saint-Louis fera face à une vive contestation au niveau local et aura des difficultés à installer le dialogue avec les populations qui, lors d'une manifestation publique, feront étalage de leur mauvaise humeur. La fracture est réelle et pendant plusieurs années, il n'a pas de contact véritable avec les acteurs locaux.

Cette situation de conflit, parfois ouvert au gré des événements, sera mise à profit par certains responsables de l'administration municipale qui ont progressivement installé le Maire dans un isolement dont ils seront les principaux bénéficiaires en jouant le rôle

[60] Les bornes fontaines étaient installées dans les villes pour permettre un accès gratuit de l'eau aux familles démunies. Mais, des abus ont été constatés amenant la Société des Eaux à contraindre les Municipalités de revenir sur cette mesure afin de réduire les montants des factures d'eau.

d'intermédiaires auprès des populations ou organisations associatives qui sollicitent des subventions de la Municipalité.

En 1990, les élections municipales sont organisées. Le contentieux électoral de 1988, n'étant toujours pas vidé, l'opposition appelle au boycott qui a profité au Parti socialiste dont les responsables locaux ont été installés dans toutes les collectivités locales du pays. Néanmoins, ces listes uniques n'ont pas permis de taire les querelles internes. A Saint-Louis, les responsables politiques, du même parti, continuent de s'affronter.

A la faveur d'un remaniement ministériel, Saint-Louis « héritera » du portefeuille des Affaires étrangères. La nomination d'un Saint-Louisien, en la personne de Seydina Oumar Sy, était perçue comme une façon d'introduire un « joker » sur qui le Pouvoir central pouvait compter face aux éternels « camarades ennemis »[61] à qui la direction du Parti avait demandé de faire la paix ou de se voir retirer leurs responsabilités politiques au sein de la Coordination communale. La menace n'aura pas d'effet sur les luttes de tendance, d'autant que les intentions du Pouvoir central étaient bien connues. Par ailleurs, comprenant le jeu du Parti, les deux responsables de l'arène politique municipale, en l'occurrence le Maire et son Adjoint, décident, lors d'un rassemblement politique, de sceller leur unité.

Ce contexte politique a influencé négativement la gestion de la ville avec d'un côté un Maire « non résident » du fait de ses fonctions au niveau national et ; de l'autre, un Adjoint au Maire « résident » qui occupait littéralement le terrain politique local au détriment du Maire titulaire qui, à chaque déplacement sur Saint-Louis, se rendait compte que les décisions arrêtées, lors des sessions du Conseil, n'étaient pas appliquées.

La bipolarisation de la vie politique, entre les deux hommes, a eu un impact négatif sur beaucoup d'initiatives locales et celles soutenues par des partenaires extérieurs tandis que d'autres s'étaient résignés à travailler directement avec les populations sans impliquer la Municipalité.

De 1990 à 1996, l'accalmie politique semble régner. Une nouvelle administration municipale se met en place. L'Etat supprime la fonction d'Administrateurs municipaux[62] remplacés par des Secrétaires Municipaux nommés par les Maires. Les Présidents de conseils municipaux deviennent Maires de communes avec des attributions élargies à la gestion des budgets selon les dispositions de la Loi 90 35 du 08 octobre 1990. On peut retenir, dans cette période, certains faits importants comme l'arrivée, à la tête de l'administration d'un

[61] Le terme « camarade » a été introduite au sein du Parti Socialiste pour désigner les militants qui sont de cette même formation politique

[62] La nomination de l'Administrateur municipal relevait, jusqu'en 1990, de l'Etat, à travers le Ministre de l'Intérieur qui avait en charge la tutelle des collectivités locales.

Secrétaire Municipal qui, par ses prises de position, contribuera, à raviver les tendances et les luttes de clans au sein de l'Institution et du Parti socialiste. Dans ce contexte politique fragile, l'Etat nomme un autre fils de Saint-Louis, Tidiane SYLLA, au poste de Ministre du Tourisme et des Transports aériens. A travers cette nomination, les populations et les responsables politiques de la Ville ont soupçonné le Pouvoir central de tentative de « récupération » de la Mairie des mains du Maire et de son Adjoint d'autant qu'à cette époque, il était fait état d'une retraite politique de celui qui était en fonction. Cette seconde tentative du Pouvoir central échouera également.

En 1996, les textes sur la régionalisation sont adoptés avec un renforcement des attributions des Maires. Les élections régionales, municipales et rurales sont organisées sur l'ensemble du territoire national. Beaucoup de collectivités locales ont réalisé l'alternance politique. Plusieurs équipes municipales ont été battues, d'autres ont du bénéficier des voix des partis d'opposition pour disposer d'une majorité au conseil municipal. Saint-Louis a pu être conservée par le Maire sortant et son équipe grâce aux 16 voix de l'opposition constituée ici par cinq partis que sont :

- le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) ;

- la Ligue Démocratique/Mouvement pour le Parti et le Travail (LD/MPT) ;

- And Jëff (mot wolof qui signifie agir ensemble) ;

- le Parti de l'Indépendance et du Travail (PIT) ;

- le Front pour le Socialisme et la Démocratie (FSD)/Benno Jubël (mot wolof qui signifie l'unité pour la bonne gouvernance) ;

Saint-Louis vit ainsi sa première expérience de majorité élargie au sein du conseil municipal et les Autorités feront face à deux défis : opérer des ruptures dans le mode de gestion de la Municipalité et prendre des initiatives novatrices que réclament les nouveaux élus (provenant des autres Partis) qui appellent à une « gestion plus vertueuse » de la collectivité locale et dont l'électorat réclame des résultats.

Cette « alternance » politique locale a eu pour conséquence de donner un terme à la bipolarisation même si les contestations post électorales ont ressurgi. Cette fois-ci, le silence, observé par le Pouvoir central convaincu de la force politique du Maire et de sa capacité de résistance, a pu contribuer à la décrispation du jeu politique local. Le Maire, réinstallé dans ses fonctions, annonce l'organisation des Assises de Saint-Louis conçues comme un mouvement citoyen à travers lequel une politique publique concertée allait être définie. Il reprend ainsi l'initiative d'autant que les dispositifs, mis en place avec le soutien du Partenariat Lille/Saint-Louis, commençaient à intervenir dans le développement local

contribuant ainsi à une amélioration des relations entre la Municipalité et les acteurs sociaux. Déjà, à partir de 1994, des projets de type participatif sont mis en œuvre dans les secteurs de l'environnement, des équipements marchands, de la voirie, etc.

La ville de Saint-Louis semble vivre une « nouvelle naissance » pour reprendre l'expression de l'ancien Président de la République Abdou DIOUF lors d'un Conseil interministériel, (premier du genre organisé à l'intérieur du pays) qu'il a présidé à Saint-Louis à l'invitation du Maire. Le Président, en homme politique avisé, constatant un renouveau politique dans la ville, autour d'une équipe municipale constituée par les principaux Partis politiques, annonce la contribution de l'Etat au financement des projets de la ville, destiné à l'assainissement des quartiers inondables de SOR.

2.3. Le Partenariat Lille/Saint-Louis

De toutes les dynamiques de développement local engagées à Saint-Louis, au cours des quinze dernières années, le Partenariat Lille/ Saint-Louis a été l'acteur qui a joué à la fois un rôle d'intermédiation mais également de maître d'ouvrage délégué pour bon nombre de projets financés avec les partenaires extérieurs notamment la coopération décentralisée avec la Région Nord-Pas-de-Calais et la coopération bilatérale française.

Pourtant, des voix suspicieuses s'étaient élevées pour se demander si la Ville n'était pas entrain de revivre une nouvelle forme de colonisation tant les actions initiées, à travers le financement de plusieurs projets et programmes, ont fortement influencé la plupart des décisions municipales. *Comment le Partenariat a t-il pu jouer un rôle aussi déterminant ?*

Dans un bref rappel historique, retenons que l'un des derniers Gouverneurs de Saint-Louis, Louis Faidherbe, est originaire de Lille. Son séjour dans la vieille ville a été marqué par d'importants travaux notamment le tracé et la mise en application de la trame urbaine de l'île de Saint-Louis ainsi que la construction du pont Faidherbe qui porte son nom.

En 1978, sur l'initiative de Pierre MAUROY, Maire de Lille et André GUILABERT, Maire de Saint-Louis, les deux Villes furent jumelées. Déjà, en 1958, le Conseil municipal de Saint-Louis, dirigé par Me Babacar SEYE[63], avait sollicité le jumelage avec Lille. En 1981, un Comité d'Appui au Jumelage entre les deux villes fut créé à Lille. Il devient, par la suite, une Association française - Loi 1901 - qui démarre ses activités en faveur de Saint-Louis à travers l'envoi de médicaments aux formations sanitaires et de manuels scolaires aux

[63] Me Babacar SEYE fut, à une époque récente, vice-président du Conseil Constitutionnel dont l'assassinat à la suite des élections de 1993, fait partie des sujets de controverse entre les acteurs politiques.

écoles. Le Partenariat Lille/Saint-Louis mobilisait ainsi ses ressources en faveur d'actions humanitaires.

A partir de 1984, l'Association organise des chantiers de jeunes qui avaient pour objectif de financer la réhabilitation d'infrastructures socioéducatives et de permettre à de jeunes lillois de mieux faire connaissance avec Saint-Louis. De 1986 à 1992, le Partenariat Lille/Saint-Louis, en relation avec l'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP), envoie des assistants à Saint-Louis, dans le cadre des programmes mis en œuvre dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la promotion féminine. Durant cette période, l'action était menée en dehors de l'Institution municipale qui, pour le Partenariat, n'était pas le partenaire avec lequel il fallait coopérer, mais plutôt les organisations associatives dans les quartiers dépourvus d'équipements sociaux de base qui ont reçu les premiers investissements dans la Ville. L'origine des membres fondateurs de l'Association provenant de la société civile française expliquait cette distance vis-à-vis d'une Municipalité en proie à divers problèmes d'organisation et de gestion.

En 1988, la Région Nord-Pas-de-Calais s'engage dans la coopération avec la Région administrative de Saint-Louis et avec la Ville de Saint-Louis. En raison des différences de statut entre les deux Régions, les actions de coopération seront finalement concentrées sur la Ville[64].

En 1992, le Partenariat se rapproche de la Municipalité et les partenaires de la coopération décentralisée (coopération avec la Ville de Lille et la Région Nord-Pas-de Calais) ont convenu d'appuyer Saint-Louis à réaliser une étude diagnostic en vue de définir des perspectives de développement urbain pour le moyen et long terme.

L'Université de Lille I, à travers le département « Environnement et Aménagement Régional (ENVAR) », a été sollicitée pour réaliser l'étude qui bénéficiera d'un ancrage institutionnel, avec la mise en place de deux Comités de Pilotage, à Lille et à Saint-Louis. Il est ressorti de cette étude la proposition d'un programme pluriannuel de coopération et d'un plan d'actions municipal axé autour de la gestion des déchets solides, l'aménagements des marchés et la réhabilitation des équipements marchands, la restructuration des quartiers, l'appui aux dynamiques de quartier à travers l'organisation du mouvement associati, la réhabilitation du patrimoine urbain de la ville et le renforcement des capacités des élus et du personnel municipal.

[64] A cette époque, la Région au Sénégal était plutôt une circonscription administrative dirigée par un Gouverneur nommé par l'Etat central.

En 1993, après l'acceptation du Plan d'actions municipal, le Partenariat Lille/Saint-Louis suggère à la Commune, et obtient son accord, de solliciter l'Agence Cités Unies Développement qui a effectué une mission d'expertise à Saint-Louis au terme de laquelle, elle a proposé la mise en place d'un dispositif de participation, de suivi et de gestion des projets. L'objectif recherché dans la démarche était de garantir une cohérence d'ensemble et des possibilités d'évolution vers un système de gestion participative sur la Ville, en particulier en fonction des modifications attendues de la politique de régionalisation déjà annoncée par l'Etat en 1992[65].

En 1994, le Partenariat Lille/Saint-Louis et la Municipalité se sont engagés dans la mise en place de la CCIADL conçue comme un organisme d'appui à la Commune et aux acteurs locaux dans la définition et la mise en oeuvre des politiques de développement à l'échelle de la ville et des quartiers. La création de ctte cellule, pouvait ainsi être appréciée comme une volonté politique de la Municipalité de bâtir une nouvelle stratégie fondée sur une meilleure connaissance du territoire urbain et de son hinterland, des réalités économiques locales et une meilleure maîtrise du rôle de chaque acteur dans une perspective de créer les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.

En s'impliquant dans le fonctionnement d'une Cellule d'études, de coordination et d'animation du développement local, en mobilisant les partenaires du Nord, le Partenariat Lille/Saint-Louis et la Municipalité s'étaient engagés sur de nouveaux modes d'intervention pour privilégier la concertation, la participation, le consensus autour des axes majeurs du développement de la Ville de Saint-Louis.

En 1995, le Partenariat appuie la Municipalité dans l'organisation d'un séminaire qui avait pour objectif de réunir les différents partenaires nationaux et les acteurs locaux en vue d'échanger sur les conditions de mise en place d'une Agence de Développement Communal en lieu et place de la CCIADL. Les statuts élaborés à l'occasion de cette rencontre retiennent le Partenariat comme un membre fondateur de l'Agence ce qui lui a valu, plus tard, en 2000 avec la mise en place officielle de l'ADC, d'assurer les fonctions de premier vice-président du Conseil d'Administration. Une première convention de coopération est signée en 1996.

L'expérience de Saint-Louis va vivre un tournant avec un positionnement important du Partenariat qui lui confère une légitimité institutionnelle avec un droit de regard sur les modalités d'intervention de l'Agence et ses relations avec la Municipalité.

---

[65] Cette annonce a été faite à l'occasion du discours ^prononcé par le Chef de l'Etat à la veille de la célébration de la fête nationale qui se tient le 4 avril de chaque année.

L'évaluation des actions du Partenariat, à la demande du Ministère français de la Coopération conduite en 1997, recommande néanmoins le recentrage des actions de l'Association et sa « délocalisation géographique » en séparant ses bureaux de ceux de la CCIADL pour permettre à celle-ci d'évoluer sous sa propre identité afin de favoriser son appropriation progressive par la Municipalité. La conclusion de l'évaluation n'était pas de nature à rassurer le Partenariat Lille/Saint-Louis quand l'évaluateur annonce que « paradoxalement ce qui a fait la réussite du Partenariat à Saint-Louis, conduira, à terme, à sa perte d'identité voire son instrumentalisation ou sa disparition[66] ». Les résultats de cette évaluation ont été diversement appréciés. Des tensions vont apparaître dans les relations sous tendues par une compétition entre le Partenariat Lille/Saint-Louis et la CCIADL autour des actions de développement menées sur l'étendue du territoire communal. Ainsi, à partir de cette date, des difficultés sont apparues en raison notamment de la volonté de la Municipalité d'assurer une appropriation des actions engagées et du Partenariat Lille/Saint-Louis de vouloir continuer à assurer la maîtrise d'ouvrage des actions dont il réclamait la paternité.

2.4. Le secteur privé local

L'implication du secteur privé dans le champ du développement communal, s'est réalisée sur deux périodes : celle de 1966-1995 et celle de 1996 à nos jours correspondant à la mise en œuvre de la régionalisation.

Au cours de la première période, les différentes réformes, mises en œuvre, prévoyaient la représentation du secteur économique au sein du Conseil municipal. à travers les organisations patronales et syndicales. Les représentants du secteur privé n'avaient pas de voix délibérative mais participaient à la décision dans le cadre des débats institués lors des sessions des conseils municipaux

Au cours de la seconde période, avec la régionalisation les textes n'ont pas reconduit, de façon expresse, les mêmes dispositions. L'implication du secteur privé local est assurée à travers le Comité Economique et Social affilié au Conseil Régional et dont les membres, représentants du secteur privé, sont cooptés par l'Etat.

Selon l'article 11 du Code des Collectivités Locales, « il est crée un Comité Economique et Social composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la Région, d'élus locaux ainsi que de personnalités reconnues pour leur compétence, désignées par le Président de la République».

---

[66] Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET) (1997), Rapport d'évaluation des actions du Partenariat Lille/Saint-Louis, à Saint-Louis, 269 pages.

Pour parler des relations du secteur privé avec le pouvoir municipal, il nous paraît utile de revenir sur les conditions d'installation des responsables de ce secteur dans les zones urbaines et leur prise en main progressive de l'économie locale. Dans la ville de Saint-Louis, en dehors de la bourgeoisie commerçante née avec la colonisation et qui a développé ses stratégies de positionnement, dans un contexte marqué par les années de sécheresse et le transfert des principales fonctions de Saint-Louis vers Dakar, le secteur privé s'est constitué avec les populations migrantes qui ont investi le secteur informel et formel.

Pour mieux comprendre ces relations entre le pouvoir politique local et le pouvoir économique, il est utile de se rappeler que lors de leur migration à Saint-Louis, ceux qui tiennent présentement les leviers de l'économie locale, ont plutôt installé leurs quartiers dans les zones périphériques comme pour éviter la ville structurée. Ces quartiers, spontanés à leur début, vont progressivement se structurer avec la présence des opérateurs économiques qui ont accumulé des richesses. Il est frappant de constater à Saint-Louis que ceux qui tiennent l'économie locale de la ville interviennent aussi de façon massive dans l'immobilier mais en dehors de l'espace insulaire. Des quartiers périphériques comme Pikine, Gokhoumbathie, Cité Niakh, situés dans le grand faubourg de Sor et sur la Langue de Barbarie, accueillent les investissements nouveaux dans le secteur du bâtiment alors que les nouveaux occupants de l'île sont composés des migrants venus d'Europe et notamment de France.

La communauté baol-baol mouride[67] dont le pouvoir économique ouvre de plus en plus les portes du pouvoir politique ou, en tous cas, les hautes sphères d'influence, a tenté de se faire une place plus importante dans les milieux de décision, d'une part, en s'inscrivant sur les listes des partis politiques en activité à Saint-Louis et, d'autre part, en parrainant les acteurs du secteur informel dont ils deviennent les parrains. Cette communauté qui a déjà investi le secteur informel et qui généralise son influence à l'échelle nationale, s'inscrit néanmoins dans une logique de défiance à l'égard du pouvoir politique local. Ce dernier développe des alliances avec la bourgeoisie marchande Saint-Louisienne qui a gardé un capital foncier familial qui lui conserve une place prépondérante et lui permet d'avoir une influence sur les consultations électorales locales. La lutte a pris de l'ampleur avec les revendications d'allégeance au Fondateur du Mouridisme du nom de Cheikh Ahmadou Bamba. L'élite religieuse Saint-Louisienne ne se laissera pas faire, forte de ses propres traditions de culture islamique d'inspiration tijania. La discussion s'est révélée âpre avec les

[67] La communauté baol baol est constituée par les populations venues principalement de la région de Diourbel qui englobe les zones Touba, MBacké. Cette région historiquement s'appelait le baol.

velléités de débaptiser la place Faidherbe pour lui donner le nom de ce guide religieux. Les affrontements redoutés n'auront finalement pas lieu.

Pour faire face aux stratégies de positionnement des opérateurs économiques et dans un souci de combler un vide créé par les nouvelles dispositions du Code des Collectivités Locales[68], la Municipalité a développé une stratégie endogène d'implication du secteur privé avec la mise en place de cadres de concertation dans certains secteurs de l'économie urbaine (transport/voirie, équipements marchands, artisanat, pêche). C'est ainsi qu'avec le secteur privé, la Municiplaité a mis en place deux commissions, l'une chargée d'étudier les projets relatifs à l'aménagement du grand marché central de Saint-Louis et l'autre chargée d'étudier les projets relatifs à la voirie et à l'aménagement d'une nouvelle gare routière.

Mais de fortes tensions ont existé entre élus et opérateurs économiques devant les lenteurs notées dans la réalisation des projets identifiés dans les secteurs des transports et de la voirie. Les transporteurs, appuyés par les commerçants, refusent le paiement de certains impôts. La crise qui s'est installée, a nécessité des médiations conduites par le Maire en personne qui a du faire des concessions et prendre des engagements pour la mise en œuvre des projets prévus dans le Contrat de Ville signé avec l'ADM.

L'existence des cadres de concertation a beaucoup joué dans le dénouement de ces crises entre le pouvoir économique et le pouvoir politique local. La tenue de réunions permettait aussi d'échanger sur les préoccupations réciproques et de trouver des solutions. Mais, depuis l'avènement d'une nouvelle équipe municipale, il n'existe pas d'instances de dialogue avec les opérateurs économiques notamment ceux intervenant dans des secteurs jugés stratégiques tels que le tourisme et la pêche considérée comme l'un des secteurs les plus porteurs de l'économie locale. Les relations existent certes, mais de manière diffuse et sur une base personnelle. Les opérateurs les plus en vue sont sollicités par le pouvoir local soit au moment des consultations électorales, ou lorsqu'ils sont insérés dans les listes du parti au pouvoir. Or, il s'agit de mettre en place des cadres de concertation qui permettent de prendre en charge la demande sociale exprimée par les opérateurs, en tenant compte des spécificités propres à chaque filière et ses structures professionnelles.

Ce dialogue entre la Commune et les opérateurs privés a besoin d'être institutionnalisé. Autrement dit, la concertation ne doit pas simplement se faire à partir des problèmes identifiés et pour lesquels on attend souvent des réponses urgentes.

[68] La loi de 1996 portant Code des Collectivités locales a supprimé la représentation des opérateurs économiques au sein des conseils municipaux.

Pourquoi ne pas envisager la mise en place d'un conseil consultatif qui prendrait en charge les besoins du secteur privé ? Ce dispositif s'occuperait de prévention, de planification spatiale, d'études sur l'évolution des activités économiques, le recouvrement fiscal, la réalisation des infrastructures d'appui au secteur et enfin sur la mise en réseau des professionnels du privé. Les Technologies de l'Information et de la Communication pourraient trouver, ici, un cadre approprié pour leur développement.

2.5. Les bailleurs de fonds

Les coopérations[69] interviennent selon des procédures qui leur sont propres créant souvent des difficultés d'harmonisation des interventions d'où l'initiative prise par certains bailleurs de fonds, de mettre en oeuvre l'Appui Budgétaire et à la procédure d'Exécution Nationale. Ces deux approches correspondent à des modalités de financement public à partir des procédures prévues par les règles de la Comptabilité Nationale Sénégalaise.

Ces mêmes bailleurs de fonds, notamment la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, incitent l'Etat du Sénégal à généraliser les Cadres Stratégiques de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui sont des instruments de programmation budgétaire, devenue la règle de conduite qui s'applique progressivement aux Administrations centrales.

Il reste entendu que chacune de ces coopérations adopte, bien souvent, des démarches propres en fonction des instructions édictées par leurs sièges basés à New York, Washington ou Bruxelles et qui déterminent la nature des conditionnalités auxquelles l'Etat et les collectivités locales sont soumis pour accéder aux financements.

A l'échelle locale, la mise à disposition de ressources contribue, certes, à améliorer la capacité d'intervention municipale, mais introduit aussi une compétition qui peut être préjudiciable à la majorité des communes qui se voient appliquer les mêmes conditions d'accès aux ressources. L'arbitrage de l'Etat, dans ce domaine, n'est pas de nature à soustraire les Collectivités locales du diktat des partenaires.

2.6. La société civile[70] :

Le mouvement associatif sénégalais souvent assimilé à la société civile, a connu plusieurs étapes dans son évolution. D'abord faible vers les années 1900, il se limitait aux quatre communes dont les habitants qui avait la citoyenneté française avaient le droit et la liberté de

[69] Nous avons choisi de mettre ce mot au pluriel pour considérer à la fois la coopération bilatérale et la coopération multilatérale qui ont joué, chacune, un rôle important dans le développement de Saint-Louis.

[70] Le concept de société civile a fait l'objet de beaucoup de réflexions. Son utilisation fait référence aux acteurs sociaux que nous désignons « organisations communautaires de base », aux ONG dont peu d'entre elles interviennent à Saint-Louis.

se constituer en associations. Il faut attendre la généralisation de la citoyenneté, après la seconde Guerre Mondiale, pour assister à un foisonnement du tissu associatif avec une connotation religieuse, ethnique ou culturelle. Au lendemain des indépendances et après la crise politique de 1962 qui inaugure l'ère du parti unique, le mouvement associatif fut placé sous la tutelle de l'Etat comme nous l'avons déjà indiqué dans le cadre de la mise en œuvre de l'animation rurale.

Au début des années 1970, la vie associative se « libéralise » et on voit émerger des associations autonomes par rapport au pouvoir politique et administratif. Mais le mouvement associatif va se densifier surtout à la fin des années 1980. Trois facteurs pourraient expliquer ce phénomène : le désengagement de l'Etat confronté aux rigueurs de l'ajustement structurel, l'intervention directe de bailleurs de fonds au profit de programmes de lutte contre la pauvreté qui ciblent les populations au niveau de leurs villages, une plus grande attention des acteurs sociaux accordée à l'utilisation des ressources qui leur sont destinées.

Dans les villes, la dimension associative prend de plus en plus de l'ampleur. Autour d'espaces d'habitation tels que les quartiers, des groupements de jeunes, de femmes, participent, contribuent, au travers de diverses associations, à l'amélioration de leur cadre de vie : entretien du patrimoine bâti, pré collecte des ordures ménagères. Ces associations ont un rôle à jouer dans la prise en charge de certains services publics.

L'implication des mouvements associatifs apparaît, de nos jours, comme une donnée essentielle de la décentralisation. Une meilleure implication des organisations de base, dans les débats d'intérêt local et dans les prises de décision, serait certainement un gage de succès et permettrait aussi l'instauration d'un esprit de partenariat entre les différents acteurs. En effet, si dans d'autres communes du pays, le rôle du mouvement associatif a été révélé par une forte médiatisation à travers l'opération « *set setal*», à Saint Louis, même si la vie associative s'y est développée depuis bien longtemps, son émergence a été favorisée par un contexte socio-économique marqué par la mise en valeur de la Vallée du fleuve. Très tôt, des associations sportives et culturelles tout en conservant leur vocation de mouvements de masse, vont développer des activités dans divers domaines. Elles vont conquérir des espaces d'intervention au niveau urbain et dans des zones maraîchères et de riziculture autour des deux villes. Cette faculté d'adaptation a été un support important aux organisations qui vont s'intéresser de plus en plus au développement de la Ville mais en prenant toujours comme ancrage leur quartier.

En dépit de cette volonté contributive, les municipalités, à l'image de celle de Saint-Louis, éprouvaient des difficultés à impliquer ces acteurs sociaux dans les actions de développement. Les populations qui étaient laissées à elles-mêmes, développaient des

stratégies de survie et de captation de ressources auprès des rares bailleurs de fonds qui s'intéressaient encore à Saint-Louis. Elles adoptaient une attitude de défiance à l'égard du pouvoir municipal à la suite d'une longue période de méfiance et d'indifférence à l'égard de la Municipalité.

Avec l'avènement du Partenariat Lille/Saint-Louis, ce tissu associatif s'est structuré de façon progressive en développant des stratégies de positionnement et de conquête de pouvoirs au sein de leur entité que constituent les quartiers. Le financement de micro-activités économiques destinées à améliorer les conditions de vie des ménages dans les quartiers contribuera à la réorganisation du tissu associatif qui va à la conquête de nouvelles responsabilités dans un contexte urbain en pleine mutation.

3. Une approche thématique pour apprécier le jeu des acteurs

Pour analyser le système d'acteurs, nous avons procédé à une approche thématique qui pourrait donner un éclairage sur les lieux où s'exerce réellement le pouvoir de décision local. Les thèmes retenus concernent le financement, l'expertise/ingénierie et les types de relations qui renvoient aux rapports de hiérarchie, de partenariat/contractualisation et aux conflits latents ou ouverts entre les acteurs.

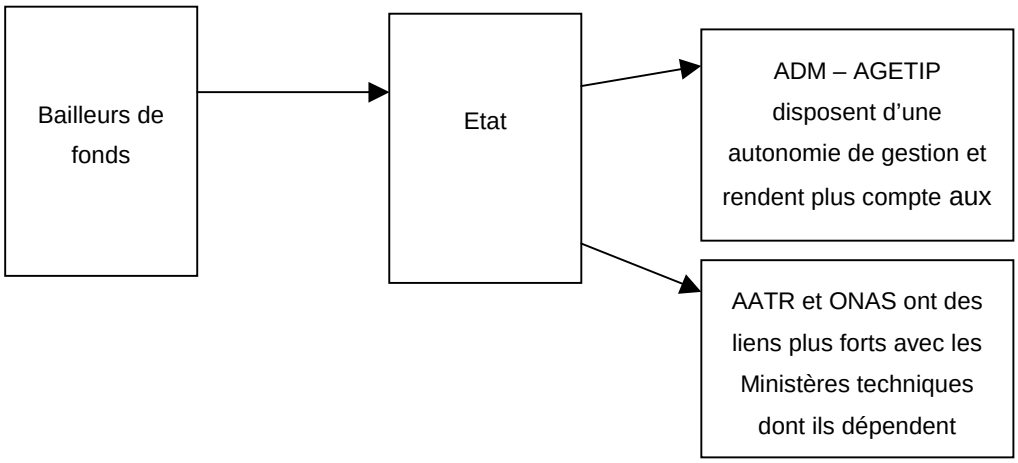
3.1. Les acteurs et le financement du développement communal (schéma 1)

Les financements mobilisés entre et en faveur des acteurs revêtent plusieurs formes. Il s'agit de financements d'investissements, du fonctionnement sous forme de frais de gestion pris par les organismes d'appui et les Agences d'exécution des projets et des études. Les bailleurs de fonds financent à la fois les investissements, les frais de gestion et les études. Pour ce qui est des investissements destinés à la Ville, ils passent par l'Etat qui utilise deux dispositifs, l'Agence de Développement Municipal qui assure la maîtrise d'ouvrage et l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public.chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Les bailleurs de fonds paient les frais de gestion à l'ADM et à l'Agence de Développement Communal qui réalise des missions de maîtrise d'œuvre sociale à la demande des partenaires.

Quant à l'AGETIP, elle peut être rémunérée soit par l'ADM dans le cadre d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, soit directement par les bailleurs de fonds si la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée est passée avec ces derniers.

Dans le cadre des contrats de ville signés entre l'ADM et la Municipalité, l'ADM et l'AGETIP paient aux bureaux d'études privés les études préalables à la mise en œuvre des composantes du Contrat de Ville.

L'Etat aussi finance des investissements, des frais de gestion et des études à travers le Budget Consolidé d'Investissement (BCI). Dans ce cas, il n'est pas tenu de passer par l'ADM et l'AGETIP. Il s'est doté de structures propres, au sein de ses Administrations, pour exécuter des opérations sur la Ville. Il s'agit, pour la voirie, de l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR) qui joue, pour l'Etat, la fonction de maître d'ouvrage délégué et, dans ce cas, reçoit des frais de gestion (de l'ordre de 20 à 30 % du coût total) et rémunère l'expertise qu'elle mobilise et, pour l'assainissement de l'Office National d'Assainissement du Sénégal (ONAS) qui exerce les mêmes fonctions (voir, ci-après une présentation schématique des relations entre les bailleurs de fond, l'Etat et les organismes)



La ville de Saint-Louis est plus dans une position de bénéficiaire et ne participe que très faiblement au financement et donc à la décision. Les ressources qu'elle mobilise sont destinées à deux acteurs : les cabinets privés ou consultants indépendants sur des études ponctuelles et sur de la maîtrise d'œuvre et l'ADC dont le budget de fonctionnement est supporté en totalité par la Commune en plus de frais de gestion prélevés sur des opérations de maîtrise d'œuvre sociale.

La coopération décentralisée présente deux schémas de financement selon qu'il s'agisse des relations avec la Région Nord-Pas-de-Calais, ou des Régions Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées. Pour le premier partenaire, une fois la convention de financement est signée avec l'Agence Régionale de Développement (ARD) qui joue ici le rôle de maître d'ouvrage, le Partenariat Lille/aint-Louis est désigné pour assurer les missions d'opérateur sur Saint-Louis, ce qui permet aussi à l'Association de faire face à ses charges de fonctionnement avec les frais de gestion prélevés sur les fonds des projets. Avec ce partenaire, les financements mobilisés sont destinés à un Fonds de Développement Local (FDL) mis en place

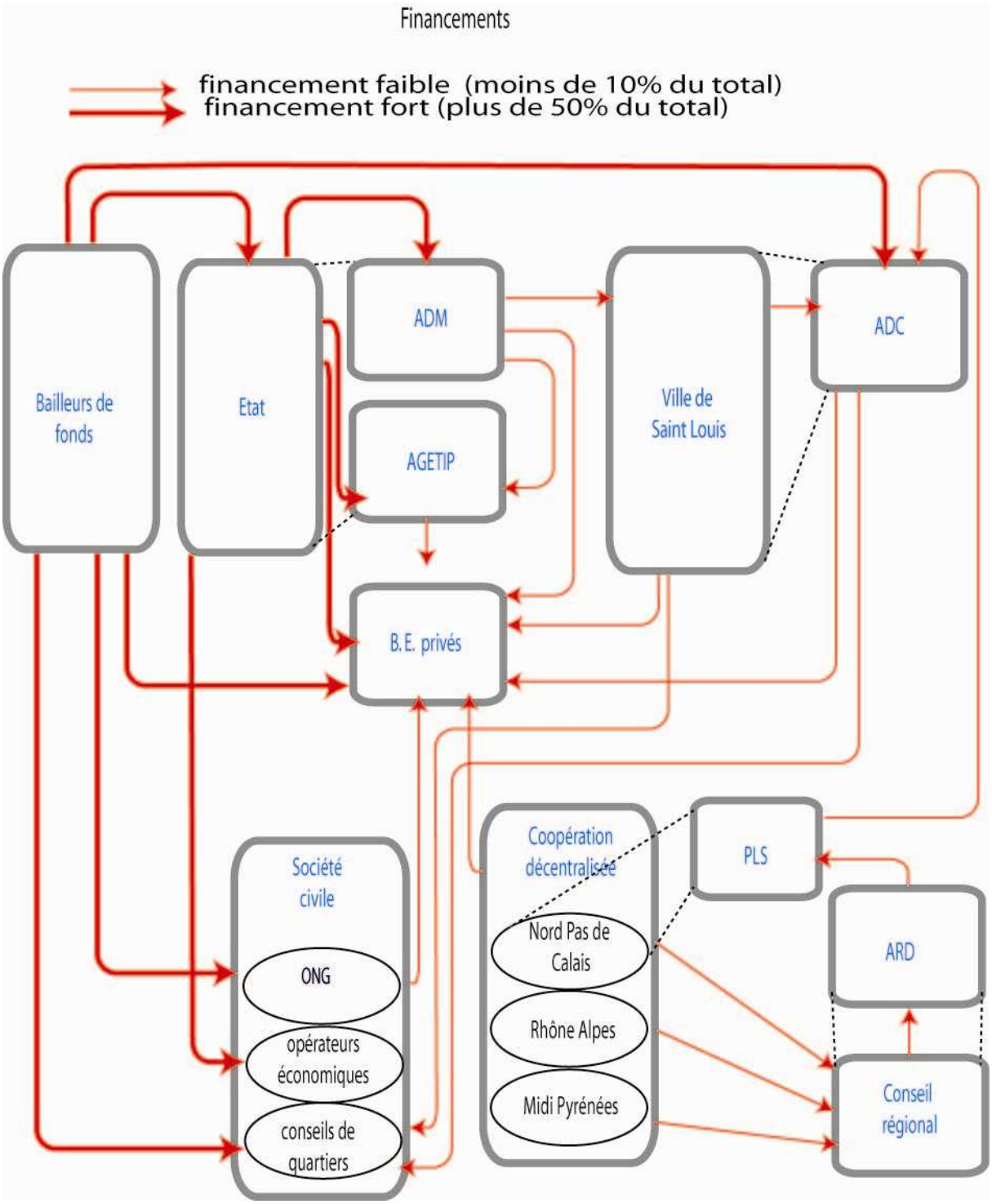
conjointement avec la Municipalité pour prendre en charge les projets identifiés avec les populations dans les Plans de Développement de Quartier. Une tentative d'organisation de l'intervention et de recherche de cohérence dans l'utilisation des ressources est entrain de s'opérer.

Concernant les deux autres régions, les partenaires exécutent directement les projets en relation avec l'ARD sans l'intervention d'un opérateur.

En termes de mise en cohérence des actions de coopération décentralisée, le Conseil Régional de Saint-Louis et l'ARD ont pris des initiatives dans le sens d'organiser les interventions sur la Ville et, au-delà, sur l'étendue de la région de Saint-Louis, après avoir mené un important lobbying auprès des partenaires du Nord. L'ARD anime, avec les trois régions les coopérations décentralisées avec lesquelles elle définit des stratégies et des modalités de financement sur la base desquelles, des secteurs d'intervention prioritaires sont retenus. Il s'agit, pour la Région Nord-pas-de Calais, des secteurs de la santé, de l'éducation et de l'environnement. La Région Midi-Pyrénées appuie les secteurs de l'agriculture avec une action spécifique sur Saint-Louis où la ville de Toulouse intervient dans le domaine du nettoiement tandis que la Région Rhône-Alpes intervient dans les secteurs du tourisme, de l'entreprenariat et de la formation professionnelle.

Au total, en analysant le jeu des acteurs en matière de financement, on s'aperçoit qu'il y a des logiques qui semblent guider les positionnements en particulier celle de la recherche de légitimité à travers les financements mobilisés en faveur de la demande sociale et celle d'avoir la possibilité d'opérer des prélèvements sous forme de frais de gestion pour assurer le fonctionnement de leurs institutions. Cette démarche ne contribue pas à favoriser un leadership local et une mise en cohérence des efforts dans le sens d'optimiser les ressources destinées au financement du développement local.

Schéma n°1 : Financement du développement communal



3.2. Les acteurs et l'expertise/ingénierie au service du développement communal

Dans le cadre de la mobilisation de l'expertise, on voit apparaître plusieurs acteurs, autour de la Municipalité, sur la question de la conception des programmes qui sont de nature distincte :

- les programmes nationaux régionalisés pour lesquels l'Etat et les bailleurs de fonds mobilisent une expertise en faveur de la Commune qui, le plus souvent, n'en dispose pas, notamment dans les secteurs de l'assainissement et de la voirie ;

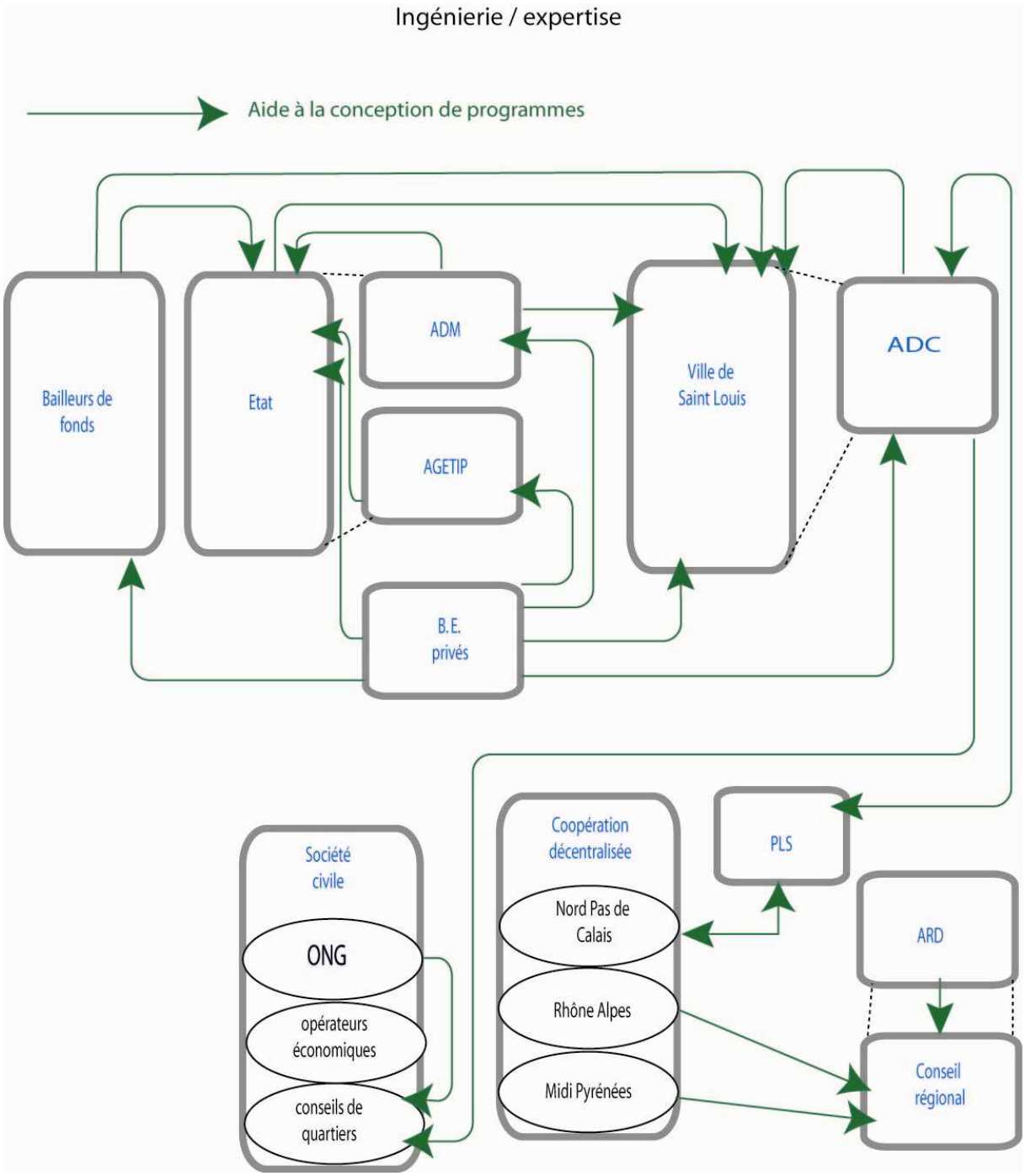
- les projets régionaux et locaux qui bénéficient de financements de la coopération décentralisée, sur lesquels l'ADC se positionne fortement pour assurer la maîtrise d'œuvre sociale où elle fait prévaloir une longue expérience.

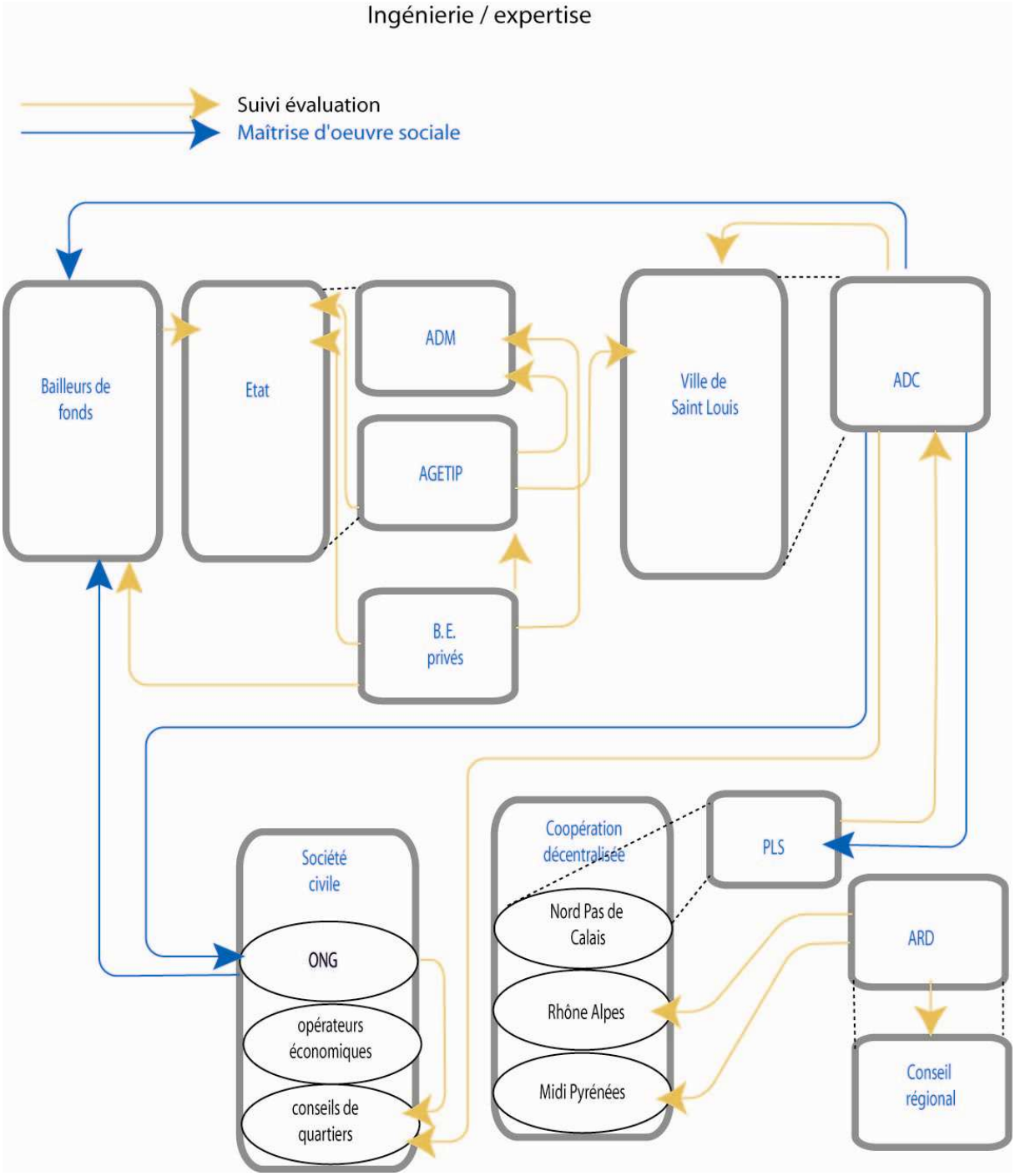
Le schéma qui se rapporte à ce thème **(schéma 2**), montre une sorte de verrouillage du système de financement de l'expertise avec les bailleurs de fonds, l'Etat et ses organismes d'appui et agences d'exécution, qui disposent des moyens leur permettant de mobiliser l'expertise contrairement à la Ville. Celle ci est de plus en plus dans une position de bénéficiaire des études dont elle n'a pas l'autorité suffisante pour les remettre en cause ou les réorienter dans le sens de ses intérêts, même si l'expertise existe au niveau de l'ADC.

La réflexion que nous faisons sur l'expertise concerne ici l'intervention des bureaux d'études que ces partenaires mobilisent à travers des contrats de prestations de services. En effet, ces opérateurs reçoivent une part importante des financements accordés à la commune même si l'on sait qu'ils ne disposent pas toujours de l'expertise pour laquelle ils sont sollicités. La plupart d'entre eux s'attachent les compétences des professionnels des services de l'Etat, des organismes d'appui, des ONG ou des membres du milieu universitaire qui sont rémunérés en retour. Cette situation pose notamment la question de l'appropriation des études par le pouvoir municipal qui, dans la plupart des cas reçoit, le produit de la commande faite par l'Etat ou par l'organisme financeur et celle

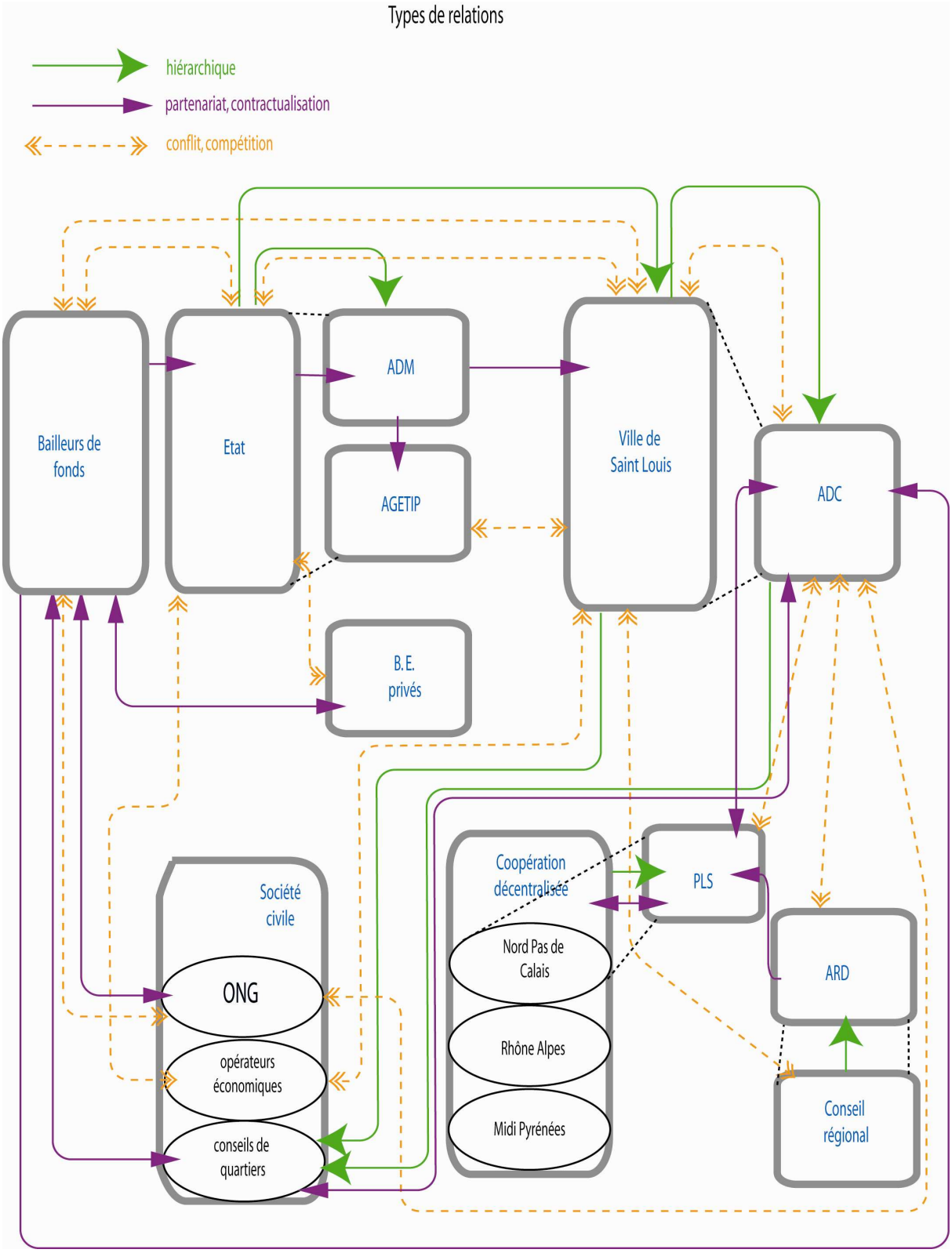
On retiendra également la question relative au suivi-évaluation des projets nationaux exécutés sur la Ville, mené par le maître d'ouvrage délégué à travers les bureaux d'études qu'elle choisit en dehors du pouvoir municipal. Dans ce cas de figure, la Municipalité n'a aucune possibilité d'intervenir dans la mise en œuvre dès lors que le maître d'ouvrage délégué rend compte à celui qui fait la commande de cette évaluation sur la base de termes de référence et du cahier des charges.

Schéma n°2 : Ingénierie/Expertise


Ingénierie / expertise
Aide à la conception de programmes
Bailleurs de fonds
Etat
ADM
AGETIP
B.E. privés
Ville de Saint Louis
ADC
Société civile
ONG
opérateurs économiques
conseils de quartiers
Coopération décentralisée
Nord Pas de Calais
Rhône Alpes
Midi Pyrénées
PLS
ARD
Conseil régional


Ingénierie / expertise
Suivi évaluation
Maîtrise d'oeuvre sociale
Bailleurs de fonds
Etat
ADM
AGETIP
B.E. privés
Ville de Saint Louis
ADC
Société civile
ONG
opérateurs économiques
conseils de quartiers
Coopération décentralisée
Nord Pas de Calais
Rhône Alpes
Midi Pyrénées
PLS
ARD
Conseil régional

3.3. Les types de relations entre acteurs (schéma 3)



En analysant les types de relations, on voit apparaître plusieurs zones de conflits en raison d'une volonté commune des acteurs de se positionner sur les mêmes missions d'expertise, de financement et de suivi-évaluation.

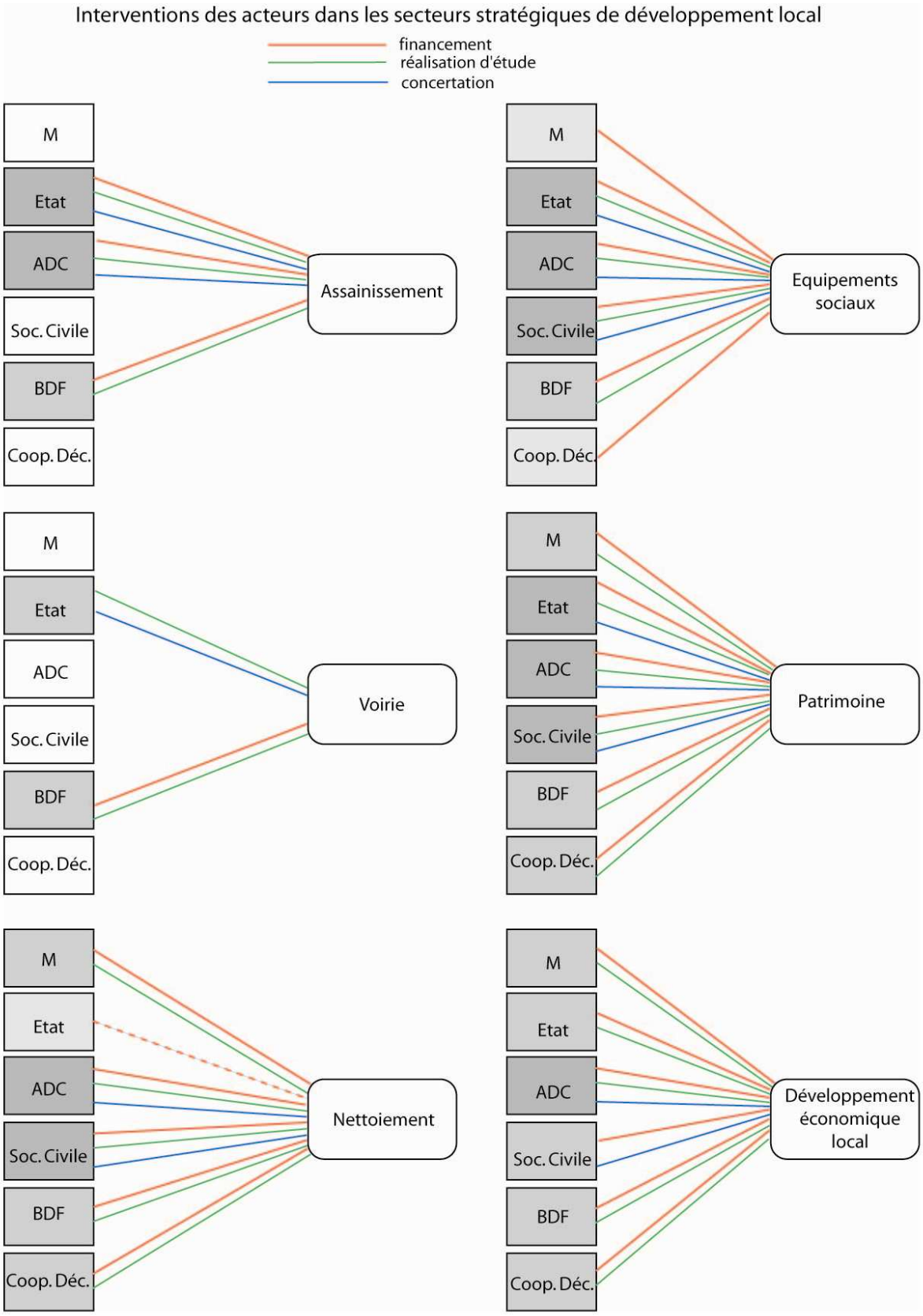
Les tensions les plus apparentes sont notées dans les relations entre l'Etat et la Municipalité, entre l'ADC et la Municipalité (pouvoir politique et services techniques municipaux). Dans le permier cas, l'omniprésence du pouvoir central et de ses représentations locales est une contrainte à l'expression du pouvoir politique local. En retour, ce même pouvoir local use des attributs que lui confère la Constitution et le Code des Collectivités Locales pour contourner l'Etat ce qui donne lieu à des conflits de compétences. C'est souvent le cas en matière de gestion foncière et d'aménagements urbains à travers des opérations de lotissement ou de mise en valeur d'espaces dont le statut juridique n'est pas toujours clarifié.

Concernant les relations entre l'ADC et la Municipalité (pouvoir politique et services techniques municipaux), on assiste à de fortes rivalités entre la direction de l'Agence et certains élus qui considèrent que le dispositif leur fait ombrage d'autant que le Conseil municipal est structuré en commissions qui ont des attributions dont certaines correspondent à des misions de l'Agence. Ce type de relations caractérise aussi les rapports entre l'Agence et les services techniques municipaux qui considèrent l'ADC comme une structure concurrente notamment sur des misions d'étude, de suivi et parfois de mise en œuvre. Ces situations résultent moins de la volonté de l'ADC de faire de la substitution que de la faiblesse des capacités techniques des services municipaux amenant souvent le Maire et certains bailleurs de fonds à s'attacher les services de l'Agence.

Mais, on ne saurait limiter l'appréciation des relations à la seule question des conflits et compétitions entre ces acteurs étant entendu qu'à Saint-Louis, une culture de partenariat et de contractualisation s'est développé au cours des dix dernières années et, a favorisé l'existence de relations de confiance à la base. Cette nouvelle donne est le résultat d'un travail de médiation et de lobbying que la Municipalité et l'ADC ont mené durant toute cette période.

3.4. Les acteurs face aux secteurs stratégiques de développement local (schéma 4)

A Saint-Louis, les lieux de pouvoir s'expriment à travers des secteurs stratégiques qui concentrent l'essentiel des ressources affectées au développement de la Ville. C'est ici, finalement, que se joue la crédibilité des acteurs qui peuvent en tirer une certaine légitimité parce qu'ils ont su développer une forte capacité de réponse à la demande sociale liée à ces secteurs que sont l'Assainissement, la Voirie, le Nettoiement, les Equipements sociaux de base, le Patrimoine et le développement économique local.


Interventions des acteurs dans les secteurs stratégiques de développement local
financement
réalisation d'étude
concertation
M
Etat
ADC
Soc. Civile
BDF
Coop. Déc.
Assainissement
Equipements sociaux
Voirie
Patrimoine
Nettoiement
Développement économique local

3.4.1. L'Assainissement

L'Etat réalise l'essentiel des études et finance, avec les bailleurs de fonds, les investissements souvent hors de portée de la Municipalité. L'ADC, par contre, s'est positionnée sur l'Assainissement autonome dans les quartiers et crédite son intervention à l'actif de la Municipalité. Mais, la question de la coordination reste posée dès lors que l'ONAS, chargé de la maîtrise d'ouvrage des projets, n'a pas une grande influence et ne dispose pas suffisamment d'autorité sur le pouvoir municipal et sur l'ADC.

3.4.2. La Voirie

Elle constitue l'un des domaines d'intervention majeure de l'Etat en raison, d'une part, des importants financements qu'il permet de mobiliser et, d'autre part, du fait qu'il n'est pas une compétence transférée même si dans les villes il existe une voirie non classée (appelée voirie communale relevant de la Municipalité qui doit assurer son entretien et sa réhabilitation) et une voirie classée (relevant de l'Etat). En réalité, l'Etat assure la gestion du parc routier sur l'étendue du territoire communal et en matière de travaux (neufs ou de réhabilitation), la Municipalité n'intervient ni dans la préparation des dossiers techniques, ni dans la procédure d'appel d'offres. L'implication des services techniques municipaux se limite à la participation aux réunions de chantier sans une réelle possibilité d'influer sur les choix et les variantes techniques.

3.4.3. Le Nettoiement

Il fait partie des secteurs où se cristallisent beaucoup de contradictions, de conflits et de compétitions, en raison des enjeux financiers, de la crédibilité qu'il offre aux acteurs et de la légitimité auprès des populations. Néanmoins, un leadership municipal s'est progressivement affirmé après une maîtrise d'ouvrage déléguée de fait assurée par le Partenariat Lille/Saint-Louis qui mobilisait et gérait les financements de la Coopération Décentralisée en faveur de ce secteur. Les services techniques municipaux assurent la gestion opérationnelle du nettoiement tandis que l'ADC assure le suivi-évaluation et la maîtrise d'œuvre sociale. Les efforts d'organisation et de mise en cohérence sont visibles avec la réalisation, depuis 1998, d'un Plan Global de Nettoiement validé par le pouvoir politique et approprié par les bailleurs de fonds et les populations. Il est devenu, depuis cette date, la référence des différents acteurs intervenant dans le secteur. Une dynamique de cogestion, entre la Municipalité, l'ADC et la société civile, s'instaure même si entre les GIE et l'ADC et entre celle-ci et les services techniques municipaux, apparaissent des divergences quant à leur implication dans la gestion globale du système de nettoiement.

3.4.4. Les Equipements sociaux de base

L'intervention des acteurs pour assurer leur prise en charge pose la problématique du transfert des compétences de l'Etat vers la Municipalité et ceci sous deux aspects principalement la mobilisation des ressources destinées à ces équipements et la maîtrise d'ouvrage des projets.

Sur le premier aspect, les ressources transférées par l'Etat concernent essentiellement les budgets de fonctionnement pour assurer l'effectivité des services dont les compétences sont transférées. Même à ce niveau, les difficultés sont réelles entre la Municipalité qui assure la gestion de ces ressources et les services déconcentrés de l'Etat qui en sont bénéficiaires et qui se soumettent à la volonté municipale d'engager les crédits en leur faveur.

Quant aux budgets d'investissements, jusqu'en 2005, donc presque dix ans après la réforme portant transfert de compétences, ils n'ont pas été décentralisés vers les Collectivités locales. L'Etat procède aux engagements des dépenses sur la base d'une planification qui, certes, est faite de façon participative, avec les élus, mais qui reste tributaire de la carte scolaire ou sanitaire, pour prendre l'exemple des secteurs de la santé et de l'éducation dont les financements sont mobilisés à travers des programmes nationaux pilotés par les Ministères techniques compétents.[71] Ces derniers adoptent le principe de la déconcentration financière à travers laquelle leurs Administrations régionales assurent la maîtrise d'ouvrage des opérations et la concertation qui est plus d'ordre institutionnel avec le système de représentation des structures, qui ne garantit pas l'appropriation des projets par les bénéficiaires.

Sur le second point, la démarche décrite pose, de manière plus générale, la question de la maîtrise d'ouvrage communale dans des secteurs dont les compétences sont transférées sans un transfert concomitant des ressources. Cette lacune a amené les associations d'élus à exercer une forte pression sur l'Etat, qui a initié une réforme budgétaire avec le transfert du Budget Consolidé d'Investissement à partir de 2006. Ce mécanisme, qui est dans une phase expérimentale, consiste à mettre à la disposition des Collectivités locales les budgets des secteurs ciblés par la réforme que sont la santé et l'éducation pour un montant de 4,5 milliards de francs CFA dans quatre régions-test. Mais dans les conditions actuelles de fonctionnement des Institutions locales, on s'interroge sur leur capacité à absorber ces ressources et à assurer la maîtrise ouvrage.

[71] Il s'agit du Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) et du Programme Décennal de l'Education et de la Formation mis en œuvre respectivement par le Ministère et de la Santé et celui de l'Education pour des enveloppes globales de l'ordre de 400 milliards de francs CFA.

Enfin, l'intervention des acteurs, dans la réalisation des Equipements sociaux de base, pose une autre question : celle de l'engagement de l'État, auprès des Nations Unies, pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), qui amène les pouvoirs publics à réaliser, avec ou sans l'implication des Collectivités locales, les investissements dans les secteurs sociaux concernés par les OMD. On peut citer notamment ceux de la santé, de l'éducation, de l'action sociale, de la promotion féminine.

3.4.5. Le Patrimoine

Il révèle également une complexité dans les relations entre acteurs. En effet, la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine architectural et urbain des centres anciens, constituent un enjeu de développement pour les communautés qui en sont dépositaires. La ville de Saint-Louis, inscrite le 2 décembre 2000, sur la liste du patrimoine mondial par l'UNESCO, en est une illustration. La question du Patrimoine étant vaste et complexe, sa mise en œuvre l'est tout autant en raison de son caractère transversal, qui recouvre des dimensions historique, politique, culturel, économique, juridique et technique. L'étude Ecoloc, réalisée en 1997, avait évalué le capital urbain de la ville à 75 milliards de francs CFA ; ce qui permet de mieux comprendre l'amplification des enjeux de la sauvegarde et de la valorisation du patrimoine de Saint-Louis. Par ailleurs, la perspective d'une agglomération de 500 000 habitants, à l'horizon 2025, sur une zone humide, aussi fragile et précieuse que le Delta, suscite d'angoissantes questions relatives à la protection du site, à la gestion du cadre de vie et à l'amélioration de la qualité du paysage.

De ce fait, assurer la sauvegarde et la valorisation du patrimoine de la ville devient également un impératif de développement durable. En effet, un statut international de cette importance comporte des avantages, mais impose surtout des contraintes et obligations auxquelles la collectivité locale et l'Etat devront s'astreindre. Plusieurs initiatives ont été prises, par l'Etat, les collectivités locales, et les organisations de la société civile.

L'Etat a perçu très tôt la nécessité de mettre en place un cadre législatif et réglementaire pour protéger et mettre en valeur l'ensemble du patrimoine national. C'est dans ce cadre que la Loi 71-12 du 25 janvier 1971 fixant régime des sites et monuments historique et celui des fouilles et découvertes a été promulguée, et le Décret 73-746 du 8 août 1973 portant application de ladite loi adopté. Ce premier dispositif législatif et réglementaire a permis la tenue, à Saint-Louis, le 4 septembre 1973, d'un Conseil national de l'urbanisme qui sera axé sur les questions de réhabilitation et de rénovation urbaine, suivi du 12 au 16 novembre d'une mission (UNESCO/SENEGAL) d'identification de monuments à classer en priorité. Dans la même lancée, l'Etat élabore un plan de développement spécial pour Saint-Louis en

janvier 1975, et ratifie, en 1976, la Convention de l'UNESCO concernant le patrimoine mondial culturel et naturel.

Au total, la stratégie d'intervention de l'Etat amorce un tournant décisif par la création, en 1978, d'un Bureau d'études spécialisé dans le domaine de la sauvegarde du patrimoine dénommé Bureau d'Architecture et des Monuments historiques (BAMH). L'étude du Plan directeur pour la sauvegarde de l'Ile de Saint-Louis préparée par Louis Berger international en 1983 et dont la dernière est intitulée *Plan d'action pour la sauvegarde des monuments historiques de l'île de Saint-Louis*, viendra parachever le dispositif. Dans le même temps, les démarches entreprises aboutissent au classement de l'île de Saint-Louis. Par la suite, pour donner corps à cette décision, il a adopté en décembre 2001, le Décret 2001-1084 relatif à l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur de l'île de Saint Louis.

La Municipalité, à la faveur des réformes de la politique de décentralisation, en 1990 et 1996[72], entreprend des opérations et des projets d'envergure en terme de prise en charge du patrimoine architectural et urbain de l'île. Au cours des six dernières années (2002-2006), elle a mené différentes actions dans le sens d'une meilleure prise en charge des enjeux de sauvegarde et de valorisation du patrimoine. La volonté politique qui sous-tend les décisions prises, en ce sens, par les pouvoirs politiques locaux successifs, semble se confirmer. A ce titre, il ressort une permanence dans les options clés, dont notamment une plus grande implication de la Municipalité dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de sauvegarde du patrimoine, la mise en place d'une commission d'instruction des permis de construire, l'élaboration de supports de communication indiquant la conduite à tenir en matière de réhabilitation et/ou de construction sur l'île et enfin l'élaboration d'un Règlement provisoire d'architecture et d'urbanisme.

Les partenaires de la commune proviennent essentiellement de la coopération décentralisée avec la ville de Lille et la région Nord-Pas-de-Calais, à travers le Partenariat/Saint-Louis

[72] A partir de 1990, dans le cadre du renforcement du processus de décentralisation, la loi n° 90-35 du 8 octobre 1990, modifiant le Code de l'Administration Communale, verse les Communes à statut spécial dont Saint-Louis dans le droit commun. Ce nouveau statut confère à la Commune de Saint-Louis de nouvelles prérogatives qui l'amènent à s'impliquer plus directement dans le processus de prise en charge du patrimoine. Avec les lois de la décentralisation de 1996, cette implication se renforcera, d'une part, à travers les opportunités offertes par la coopération décentralisée (Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales) et, d'autre part, par l'élargissement des champs d'action (Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences de l'Etat aux Régions, Communes et Communautés rurales).

Louis[73]. Cette coopération a atteint une nouvelle dimension à partir de l'introduction, en décembre 2002, du volet « Patrimoine » dans la convention de coopération décentralisée entre Lille Métropole Communauté Urbaine et la Ville de Saint Louis. Cet acte marque une nouvelle détermination des autorités municipales en faveur d'une meilleure prise en charge du patrimoine de l'Ile de Saint Louis.

Les organisations associatives se sont aussi impliquées dans les stratégies de mise en valeur du patrimoine qui relèvent d'une contribution à l'effort global de prise en charge et de sauvegarde du patrimoine. On peut citer, à titre d'exemples : le ravalement de façades de maisons par l'Association pour la Réhabilitation et la Conservation de l'Architecture de Saint-Louis (ARCAS) avec l'appui financier de la coopération française, la journée d'études organisée par le « Collectif des Saint-Louisiens » (Groupement de personnes physiques et d'associations en juillet 2004 sur le thème : *le foncier dans le contexte de la rénovation, de la réhabilitation et de la sauvegarde de la ville de St Louis*, des opérations conduites par des résidents ou des opérateurs économiques, et portant sur des édifices à usage professionnel ou d'habitation.

Cependant, cette dynamique souffre de pesanteurs qui se caractérisent essentiellement par l'absence de coordination entre les différents acteurs, la dispersion des ressources humaines et matérielles, le défaut de suivi rigoureux des chantiers de réhabilitation, le besoin de renforcement des capacités des services techniques municipaux en matière de gestion du patrimoine, une diversité et une multiplicité d'intervenants aux compétences partagées voire conflictuelles qui parfois les rendent inopérants :

- La Municipalité qui assure la maîtrise d'ouvrage, est directement impliquée dans la mise en œuvre opérationnelle du volet patrimoine de la convention Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU) / Commune de St Louis (CSL) ;
- Le Partenariat Lille/Saint Louis assure une maîtrise d'ouvrage déléguée ;
- L'Agence de Développement Communal (ADC), qui assure la maîtrise d'œuvre est un acteur technique dans le dispositif du développement local urbain ;
- Le Centre de Recherches et de Documentation du Sénégal (CRDS), structure de l'Etat, est très impliqué dans le processus de sauvegarde et de valorisation du patrimoine Saint-Louisien ;

[73] Le Partenariat Lille/Saint-Louis a changé de nom pour s'appeler, depuis quelques années, le Partenariat avec Saint-Louis et sa Région. Nous avons préféré garder l'appellation dans la mesure où la plupart des actions évoquées dans la recherche étaient menées avant le changement d'appellation.

- D’autres acteurs tout aussi stratégiques sont impliqués (UNESCO, Ministère Sénégalais de la Culture et du Patrimoine historique Classé, Ministère Français de la Culture, Conseils de quartiers, etc.).

Au plan strictement légal, les interventions dans le domaine général de la sauvegarde du patrimoine, relèvent de la compétence de l’Etat, quant au classement et à la mise en valeur du patrimoine physique classé (cf. Article 12, chapitre 2 du décret n°96- 1137 du 27/ 12 /96 portant application de la loi n° 96 07 relative au transfert de compétences à la Commune). Mais, dans le souci de faire face à des besoins pressants et quotidiens, la Municipalité, par le biais de la Coopération décentralisée a intégré un volet patrimoine dans la convention de coopération avec les partenaires du Nord. De ce fait, elle a pu mobiliser des moyens accrus qui se sont ajoutés à ses capacités existantes pour assurer la maîtrise d’ouvrage des opérations relevant de la sauvegarde du patrimoine face à l’Etat qui ne cesse de rappeler ses attributions en la matière.

3.4.6. Le développement économique local

Il constitue un enjeu majeur de la décentralisation et du développement local d’où la nécessité d’avoir un leadership municipal fort qui permet de mobiliser les ressources financières locales en faveur de l’investissement public local et qui développe un marketing territorial en direction de l’investissement extérieur.

Certes beaucoup d’études ont été menées au cours des dernières années, mais l’étude Ecoloc a été la seule de cette dimension, à faire l’objet de partage entre les acteurs. Elle continue de servir de référence à plusieurs autres études qui ont plutôt un caractère opérationnel avec pour objectif de déboucher sur le financement d’activités économiques génératrices de revenus. C’est le cas notamment des études menées par l’Etat, les bailleurs de fonds, les opérateurs économiques et la coopération décentralisée.

La ville de Saint-Louis a été, entre 1997 et 1999, une zone de polarisation de l'expertise nationale, voire internationale sur les questions économiques et de définition de politiques publiques. L’intérêt stratégique de l’économie locale et son caractère transversal ont amené, le Club du Sahel de l’OCDE à proposer à la Municipalité un projet dénommé Financement de la Décentralisation et du Développement Local (FIDDEL) qui a conduit à la mise en place d’un programme appelé Programme de promotion du Développement Economique Local (PRODEL) qui a connu des débuts difficiles avec la dissolution des Conseils municipaux.

Les récents développements de l’économie Saint-Louisienne avec des secteurs considérés comme porteurs de croissance urbaine, tels que la pêche, le tourisme, l’artisanat et les Bâtiments et Travaux Publics, ont amené le Partenariat Lille/Saint-Louis à reprendre

l'initiative en proposant à la Commune et à l'ADC le même Programme, en assurant le financement de l'expertise chargée de la sa mise en oeuvre et en appuyant le fonctionnement de la Cellule de concertation créée à cet effet.

En conclusion sur ce chapitre consacré à l'analyse du système d'acteurs, on pourrait noter qu'en matière d'interventions des acteurs dans le développempent local, des fonctions de coordination existent mais sont éclatées avec, dans plusieurs cas, un besoin de mise en cohérence entre les interventions des acteurs. Certaines de ces fonctions de coordination sont assurées par des acteurs représentants de l'Etat mais qui ont besoin d'affirmer leur autorité sur des secteurs sensibles tels que l'Assainissement et la Voirie même si on note une forte capacité de mobilisation des financements auprès de l'Etat et des bailleurs de fonds. Les actions structurantes sont menées par l'Etat en raison de l'importance des financements qu'elles mobilisent et de leur impact sur l'aménagement urbain et le développement local, avec toutefois une maîtrise d'ouvrage en dehors de la Municipalité exclue du pilotage des opérations.

Enfin, la complexité des relations entre acteurs est caractérisée par des liens de domination et de hiérarchie souvent pesantes ainsi que des conflits d'intérêts au regard des enjeux financiers et de positionnement.

Néanmoins, la ville adopte une démarche progressive de développement local impulsée par la Coopération entre Lille et Saint-Louis qui induit de nouvelles pratiques en matière de contractualisation et de partenariat ;

En analysant les processus de développement local à Saint-Louis**,** des années 1980 au milieu des années 1990, on pourrait retenir :

- **<u>au niveau du territoire communal</u>**

- une ville en proie à des difficultés d'aménagement du site, fait face à des inondations dont celle de 1994 la plus meurtrière depuis plus de cinquante ans ;
- un patrimoine urbain menaçant ruine sur l'île ;
- des quartiers inondables engloutis dans les eaux pluviales ;
- un système d'assainissement quasi inexistant sur plus des deux tiers du territoire communal
- la psychose d'un effondrement de ce qui symbolise la puissance d'une ville aux fonctions historiques prestigieuses : le pont Faidherbe ;
- un passé glorieux semble constituer la seule consolation de populations nostalgiques

- **au niveau de l'institution municipale**

- une administration municipale presque inexistante et un endettement chronique vis-à-vis des sociétés nationales de l'eau, du téléphone et de l'électricité ;
- des ressources budgétaires trop faibles pour répondre à une demande sociale de plus en plus forte ;
- un personnel sans qualification ;
- une marginalisation du pouvoir municipal exclu des actions structurantes et noyée au milieu des autres acteurs qui déterminent la gestion de la ville

- **au niveau des acteurs**

- des hommes politiques plutôt soucieux de leur promotion sociale au détriment de l'intérêt du plus grand nombre ;
- l'Etat, en dépit de la crise économique que traverse le pays, et en reconnaissance des préjudices causés à Saint-Louis suite au transfert de la capitale vers Dakar, continue d'apporter des ressources pour « sauver » la ville de son déclin mais réalise les projets sans une réelle implication de la Municipalité ;
- la coopération internationale se mobilise fortement sur Saint-Louis pour apporter des financements importants en faveur des projets ;
- des acteurs sociaux qui se mobilisent et se structurent progressivement après avoir adopté une attitude de méfiance et de défiance à l'égard du pouvoir municipal.

L'avènement de la coopération Lille/Saint-Louis**,** à partir de 1994, qui a aidé à la mise en place de l'ADC et des Conseils de quartier, est considéré comme la « délivrance » d'une équipe municipale à la recherche de résultats qui ont pour objectif de contribuer à pacifier le front social, de rétablir progressivement le dialogue et la confiance entre la Municipalité et les populations, de faire naître la confiance chez les bailleurs de fonds, de repositionner la Municipalité afin d'assurer son leadership sur le développement communal et l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale et de promouvoir la bonne gouvernance locale

En quoi ces dispositifs ont-ils contribué à atteindre ces objectifs ? La partie qui suit tentera d'apporter des éclairages.

QUATRIEME PARTIE : L'EXPERIENCE DE SAINT-LOUIS EN MATIERE DE RENFORCEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE ET DE PROMOTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL

La quatrième partie, structurée en quatre chapitres, pour l'essentiel est consacrée à l'expérience de la ville de Saint-Louis avec la mise en place de l'ADC et des Conseils de Quartiers. Le premier chapitre traite de l'analyse contextuelle de la maîtrise d'ouvrage communale telle qu'elle est conçue et comment elle s'exerce au Sénégal sur la base d'expériences conduites par l'Etat et ses partenaires de la coopération internationale.

Le second chapitre porte sur la présentation et l'analyse de deux cas illustratifs d'exercice de la maîtrise d'ouvrage à Saint-Louis à partir de la conduite d'actions de développement local: l'une à caractère opérationnel lié à un service urbain, la gestion des déchets solides, l'autre à caractère stratégique, l'élaboration d'un plan local de développement, qui s'inscrit dans une vision à long terme du développement de la ville.

La présentation des dispositifs de l'ADC et des Conseils de Quartier, analysée dans le troisième chapitre, permettra d'apprécier leur impact sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale et sur l'instauration du dialogue avec les acteurs de la société civile. Au-delà des approches, les dispositifs ont aussi contribué à mettre en œuvre des stratégies d'amélioration des conditions de vie des populations.

Pour terminer, il s'agit, dans le quatrième chapitre, de mener une réflexion interrogative sur l'émergence ou non à Saint-Louis d'une forme de gouvernance locale.

CHAPITRE I : CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE AU SÉNÉGAL

En revisitant l'histoire de l'intervention des Etats africains post-indépendance, on s'aperçoit qu'ils ont toujours joué un rôle prééminent dans les politiques publiques de développement. Or, les processus de décentralisation et de développement local, engagés jusqu'ici nous semblent être des prérequis pour favoriser l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.

En matière d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, certaines réflexsions considèrent que la décentralisation, qui constitue un des principaux lieux de son expression, ne peut se développer sans une déconcentration qui garantit et veille au respect des lois et règlements alors que pour les élus, une telle conception favorise plutôt une surveillance rapprochée que l'Etat veut exercer sur eux.. Au-delà de ces prises de position qui semblent déterminer les stratégies des acteurs pour se positionner afin de contrôler le pouvoir local, il s'agit de s'interroger sur la volonté réelle des pouvoirs publics de favoriser cette maîtrise d'ouvrage par les municipalités.

Mais, poser la question sous cet angle, renvoie à la réflexion sur les conditions les plus satisfaisantes pour assurer la getion et l'accès aux services publics locaux et le débat qui leur est consacré s'est aujourd'hui imposé comme un débat stratégique. Les raisons ne manquent pas. Les services publics sont devenus un des éléments déterminants des politiques économiques. Autour d'eux, se concrétisent les affrontements sur l'efficacité et l'égalité, le marché et les droits, les entreprises publiques et la concurrence. Ils sont présents à toutes les échelles d'intervention, au niveau local dans les politiques municipales, au niveau national avec les péréquations et l'aménagement du territoire.

Ils sont aussi au centre des mouvements sociaux, des luttes de travailleurs des entreprises du secteur public sur les revenus, l'emploi et les statuts, les prix et la qualité des services, des écologistes sur la prise en compte des écosystèmes, des mouvements de lutte contre les exclusions, les inégalités et les discriminations, des mouvements de solidarité internationale.

A partir des services publics, il est possible d'identifier et de comprendre les grands enjeux des sociétés actuelles[74]. Dans ces conditions, pour reprendre Jean François Tribillon[75], l'Hôtel de Ville est la place centrale de la gestion urbaine et c'est autour du pouvoir municipal

[74] Massiah G. (2002), L'égalité d'accès aux services publics. Une alternative au néolibéralisme, AITEC, 10 p.

[75] TRIBILLON J F. (1999), La gestion urbaine entre deux modèles, celui de la ville-marché et celui de la ville-cité, *AITEC, 10 p.*

que se tissent les réseaux de personnes et d'associations qui assurent un continuum politique entre la municipalité et les habitants. Dans certaines configurations souvent conservatrices, le Maire est élevé à une sorte de dignité de « patron », de « maître des lieux», s'occupant de tout, contrôlant tout, outrepassant parfois ses droits et ses devoirs, mais assurant une fonction irremplaçable et efficace de direction de la ville.

Au Sénégal, même si beaucoup de réformes ont été introduites, il n'existe pas encore de pouvoir municipal fort capable d'assurer, de façon effective, la maîtrise d'ouvrage communale. Ceci amène à se demander si les municipalités sont en mesure d'exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage ou s'il y a des appréhensions de la part de l'Etat et des partenaires au développement quant à la délégation totale de la maîtrise d'ouvrage. En continuant d'assurer la maîtrise d'ouvrage de secteurs jugés stratégiques parce que recevant des financements importants des partenaires, n'a-t-on pas le sentiment que l'Etat garde, pour lui, les « secteurs » à financements importants et transfère les secteurs à problèmes aux élus ?

La maîtrise d'ouvrage est au cœur du développement local et de notre point de vue, la réussite de la décentralisation dépend, en bonne partie, de la capacité des élus à montrer leur aptitude à bien gérer les affaires locales et à l'Etat de faire davantage confiance au pouvoir local. En revanche, cette maîtrise d'ouvrage est d'une complexité telle qu'il est important de s'assurer que les conditions d'une gestion transparente sont réunies.

A cet égard, l'existence d'une presse libre, d'une société civile qui s'organise progressivement et d'un contrôle social qui s'exerce, selon des mécanismes et procédures qui relèvent parfois de la structuration du mouvement social, à côté de programmes qui imposent des procédures jugées parfois draconiennes (ce qui n'est pas toujours mauvais en soi), apparaissent comme des référentiels à partir desquels on peut s'assurer que la maîtrise d'ouvrage pourrait être totalement exercée par les pouvoirs locaux.

1. Les concepts les plus connus dans le contexte urbain sénégalais

1.1. La maîtrise d'ouvrage

Elle est exercée par l'autorité et s'applique à toutes les composantes de la gestion urbaine de la ville, à l'exception de celles qui sont encore du ressort de l'Etat. Elle concerne toutes les compétences générales en plus de celles transférées par l'Etat selon les dispositions législatives en vigueur. Du point de vue opérationnel, elle concerne le choix des projets, la préparation des dossiers d'appel d'offres, le lancement de l'appel d'offres, le dépouillement qui relève d'une commission requise à cette tâche et instituée par le maître d'ouvrage qui assure le pilotage de la mise en œuvre des actions.

1.2. La maîtrise d'ouvrage déléguée / l'Assistance à la maîtrise d'ouvrage :

Elle s'exerce, en principe, à travers un organisme désigné par le maître d'ouvrage pour assumer les missions du Maître d'ouvrage telles que le choix des projets, la préparation des dossiers d'appel d'offres, le lancement de l'appel d'offres, le dépouillement : la commission requise à cette tâche est instituée par le maître d'ouvrage. En réalité, pour les projets financés par l'extérieur, le bailleur de fonds procède au choix du maître d'ouvrage délégué.

1.3. L'appui à la maîtrise d'ouvrage.

Il est plutôt le fait de structures ou d'organismes crées pour appuyer le maître d'ouvrage. Les misions d'appui à la maîtrise d'ouvrage concernent des actions relatives au renforcement des capacités du maître d'ouvrage, à l'appui au dialogue social entre la collectivité et les autres acteurs et partenaires, à l'ingénierie sociale urbaine, à l'intermédiation auprès des partenaires et au marketing territorial. L'appui à la maîtrise d'ouvrage ne s'applique généralement pas aux opérations d'investissements « lourdes » pour lesquelles les services techniques municipaux sont compétents. On peut citer l'exemple de la ville de Saint-Louis avec l'Agence de Développement Communal ; des villes comme Bobo Dioulasso ou Ouaigouya au Burkina Faso, où ce sont des Etablissements Publics Communaux de Développement (EPCD) qui jouent le rôle d'appui à la maîtrise d'ouvrage. Toutefois, les structures d'appui à la maîtrise d'ouvrage pourraient intervenir dans ces opérations, de façon ponctuelle, pour suppléer aux insuffisances des services municipaux. En outre leur existence peut permettre de se passer d'une maîtrise d'ouvrage déléguée dès lors que les services techniques municipaux et la structure d'appui interviennent en parfaite synergie autour des opérations d'investissements.

Toutefois, les difficultés liées à la décentralisation demeurent ; les ressources humaines au niveau municipal restent fragiles, l'Etat apporte certes un soutien mais son évolution n'a pas été aussi importante pour infléchir les tendances lourdes en matière de réponse à la demande sociale. On constate globalement, que les missions des élus n'ont pas fondamentalement changé et les difficultés semblent revêtir un caractère structurel. La gestion communale n'arrive pas encore à répondre de façon satisfaisante aux attentes des populations. Les ressources humaines sont souvent peu qualifiées même si dans certains Conseils municipaux, il existe une expertise avérée en matière de conduite des opérations. Les profils identifiés dans les services municipaux sont souvent sans adéquation avec les missions et les organigrammes sont peu explicites pour clarifier les fonctions de chaque agent tandis que les moyens logistiques sont faibles pour répondre aux exigences d'un service public de qualité.

2. Les initiatives pour promouvoir la Maîtrise d'Ouvrage Communale

Les initiatives des pouvoirs publics font suite aux réformes institutionnelles intervenues au milieu des années 1980. C'est à partir des difficultés et des faibles performances des municipalités que d'autres mesures ont été prises en vue de renforcer les capacités d'intervention des municipalités en réalisant, pour elles, des investissements publics.

2.1. Les projets urbains

Dans le prolongement des appuis de l'Etat, les communes ont bénéficié de la mise en œuvre de plusieurs projets : le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain du Sénégal (PADDUS) au début des années 1990, était financé avec le soutien de la coopération française). Les 1er, 2ème, 3ème et 4ème projets urbains ont reçu l'appui de la Banque Mondiale. Le premier projet urbain a donné naissance à l'aménagement des Parcelles Assainies de Dakar, les deuxième et troisième projets urbains étaient consacrés à l'aménagement de Dakar dans le domaine de l'assainissement, de la voirie et de l'éclairage public. Le quatrième projet dénommé Projet d'Appui aux Collectivités Locales (PACL) préparait la mise en place de l'Agence de Développement Municipal.

Le Programme Prioritaire de Génération d'Emplois (PPGE) et le Programme de Microréalisations/Coopération Décentralisée était financé par le Fonds Européen de Développement qui finance présentement le Programme d'Appui au DÉveloppement Local Urbain (PADELU) mis en œuvre pour renforcer l'intervention des Municipalités.

2.2. L'Agence de Développement Municipal (ADM) : une nouvelle trouvaille de l'Etat, avec le soutien des bailleurs de fonds

L'une des dernières trouvailles de l'Etat, en matière de gestion urbaine est sans doute l'ADM mise en place avec le soutien de la Banque Mondiale. Un organisme qui inscrit son action dans le renforcement de la capacité d'intervention des Communes. Son champ d'action concerne notamment la formation, la réorganisation des structures municipales à travers l'organisation d'audits, la redéfinition des relations entre l'Etat et les municipalités, la confection de plans de développement (Plan d'Ajustement Municipal, Programme d'Entretien Prioritaire). L'ADM intervient selon deux volets : le premier volet d'ordre institutionnel s'intéresse particulièrement à l'assainissement des finances municipales et à l'organisation interne des services municipaux et l'autre concerne la réalisation de programmes d'investissements.

Parmi les raisons qui ont motivé la mise en place de l'ADM, on pourrait retenir les faibles performances de l'AGETIP même si cette dernière a contribué à améliorer la physionomie

urbaine des villes. Les questions relatives au renforcement institutionnel des municipalités, et une maîtrise d'ouvrage déléguée décriée par la majorité des élus constituent des éléments explicatifs de la naissance de l'ADM. Mais, créer une Agence qui serait considérée comme une structure concurrente de l'AGETIP pouvait ressembler à un aveu d'impuissance de la Banque Mondiale qui fut le principal soutien de l'Etat au moment où celui-ci avait décidé de sa mise en place, dans un contexte d'ajustement structurel.

L'Etat fera l'économie d'une compétition entre les deux institutions en confiant à l'AGETIP la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets financés dans le cadre du premier Programme d'Appui aux Communes dénommé « PAC I ». D'un montant de 57 milliards de francs CFA, provenant de la Banque Mondiale et de l'Agence française de Développement (AFD), son exécution a duré 6 ans et a concerné les 67 Communes du pays. Le programme a permis de réaliser des ouvrages et équipements sociaux avec une maîtrise d'ouvrage déléguée assurée par l'AGETIP.

Pour la Banque Mondiale et l'Etat, l'intervention de l'ADM a contribué à améliorer la physionomie des villes. Elle a également contribué à renforcer les capacités de gestion administrative des municipalités, à l'économie urbaine et à la fourniture des services urbains tout en aidant les municipalités à accéder à l'emprunt.. Ces constats ont amené la Banque Mondiale et l'AFD à financer un second programme appelé Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités Locales (PRECOL) pour une durée de 5 ans (2006-2011) avec un montant global de 65 milliards de francs CFA dont 25 milliards soit 38 % pour l'agglomération de Dakar.[76] En revanche, beaucoup de questions restent en suspens, liées notamment aux disparités entre Dakar et le reste du pays sur la base d'une clé de répartition des financements qui favorise la capitale qui reçoit environ 40 % de l'enveloppe du PAC contre 36 % pour toutes les autres communes du pays. Par ailleurs, l'approche est restée encore technocratique et ne privilégie pas le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, la construction du dialogue social autour des besoins en investissements retenus. La question de l'intercommunalité est restée sans solution et pose le problème des litiges fonciers entre beaucoup de communes et des communautés rurales dont les réserves foncières ont servi à accueillir des infrastructures qui ne leur sont pas destinées.

[76] L'Agglomération de Dakar est constituée par les villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine et Rufisque en plus des Communautés Rurales de Sangalkam et de Yenne (qui ne bénéficient pas du financement de l'ADM).

Tableau n° 20 : Présentation synoptique des initiatives prises, pour promouvoir la Maîtrise d'ouvrage communale : leurs forces et leurs faiblesses

Mesures prises	Forces	Faiblesses
- Réformes	Accroissement marges d'initiative des élus	Tutelle longtemps maintenue sur les actes et les hommes Pas d'évaluation de l'impact des réformes sur le fonctionnement effectif des institutions L'Etat reste, malgré tout, l'acteur principal du développement urbain Les ressources sont encore entre les mains de l'Etat
Appuis techniques par les projets	Une plus grande implication du secteur privé Mobilisation d'importants moyens financiers au profit des communes Amélioration de la physionomie urbaine de certaines villes La dépense publique locale a accru Dynamisation du tissu de la petite entreprise locale Promotion de l'emploi temporaire	Dispersion des efforts car chaque projet intervient selon sa propre logique Pas de coordination sur le terrain Absence d'évaluation des divers projets La gratuité et le partage de l'appui au détriment d'une politique volontariste de mobilisation des ressources budgétaires locales Ils n'ont pas permis une maîtrise d'ouvrage locale forte Ils ont plutôt installé les institutions dans une situation de dépendance vis-à-vis des maîtres d'ouvrage délégués La qualité de certains ouvrages laisse à désirer Le transfert du savoir-faire n'est pas assuré par les maîtres d'ouvrage délégués La mémoire des dossiers n'est pas constituée auprès des collectivités locales Les réalisations ne sont pas souvent appropriées par ceux à qui elles sont destinées Une politique d'entretien et de maintenance n'a pas été définie avant et au moment de la livraison des équipements et infrastructures (l'ADM a initié le Programme d'Entretien Prioritaire qui n'a pas connu les succès escomptés malgré certains acquis)

3. Une Maîtrise d'Ouvrage Communale est-elle possible ?

Dans la recherche d'une gestion de proximité plus efficace, sur la base du principe de subsidiarité qui permet de positionner les municipalités dans la gestion du service public, local, l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale, par les pouvoirs locaux, constitue, de notre point de vue, une condition sine qua non si on veut aller dans le sens d'une plus grande responsabilisation des acteurs locaux. Mais une telle démarche nécessite que certains préalables soient satisfaits et que des initiatives soient prises.

3.1. Les préalables à satisfaire

3.1.1. Nécessité d'une reconsidération du rôle de l'Etat

La plupart des opérations que les pouvoirs publics ont réalisées en faveur des communes correspondent, pour l'essentiel, à des infrastructures et équipements publics. Ces interventions sont certes importantes parce qu'elles ont contribué à améliorer le paysage

urbain. Or, le problème majeur des communes est celui d'une gestion municipale efficace dans toutes ses composantes : gestion des finances, gestion des services techniques et administratifs, amélioration de la communication avec les populations. En fait, les faiblesses de l'administration apparaissent clairement à travers le manque de conception de programmes de développement et l'Etat n'a plus autant de ressources pour financer, à la place des communes, la totalité des investissements nécessaires.

En outre, les complexités liées aux procédures de conception, de programmation et à la réalisation des projets, nécessitent une certaine expertise technique et organisationnelle. Elles apparaissent notamment dans la coordination des nombreux acteurs qui agissent au niveau local avec souvent des logiques d'intervention propres et dans la rareté des ressources humaines aptes à prendre en charge ces opérations. La situation se complique davantage avec l'intervention des bailleurs de fonds internationaux qui financent les projets et exigent un droit de regard et des procédures spécifiques.

Devant ces complexités que les multiples réformes institutionnelles ont du mal à résoudre, l'Etat, tout en poursuivant son appui aux communes, dans le sens de renforcer leurs pouvoirs, doit plutôt privilégier un rôle de conseil, de prestataire de services à travers une mise en œuvre effective et efficiente des conventions-types dans le cadre de la déconcentration, et enfin de promotion et d'orientation de la politique économique locale.

3.1.2. Nécessité d'une redéfinition du rôle de la Commune

La Municipalité, à elle seule, ne peut pas assumer les missions que l'Etat lui a confiées. La participation ou l'association plus étroite des acteurs sociaux, par une concertation régulière et entretenue, permettra de rétablir des solidarités plus fortes et plus dynamiques. Mais de cette participation, il faut que les acteurs concernés en tirent des avantages certains autrement, elle a toutes les chances de ne pas se réaliser.

- Au plan institutionnel, la municipalité doit pouvoir clairement définir ses orientations, exprimer sa volonté politique, se doter d'une vision et être capable de la faire partager avec les autres acteurs.

- Au plan administratif, il est important d'avoir des services administratifs de qualité avec un organigramme qui définit clairement les profils de poste, les responsabilités, de mettre en place des mesures incitatives pour améliorer les performances du personnel et favoriser des plans de carrière.

- Au plan technique, l'institution municipale doit se doter de services compétents dans les secteurs des équipements publics, des services sociaux de base, des équipements marchands, des infrastructures, de l'aménagement spatial.

- Au plan financier, la Commune doit être en mesure de financer, en bonne partie, par les ressources locales, la demande sociale; d'assurer, par les services locaux, une plus grande mobilisation des ressources budgétaires.

- Au plan de l'ingénierie sociale urbaine, elle doit favoriser l'émergence de dispositif d'appui capable de mettre en pratique les orientations du pouvoir local: une structure d'appui à la maîtrise d'ouvrage paraît indispensable pour assurer des missions de coordination, d'information, d'animation du dialogue local et de mise en place de cadres de concertation

- En terme de pilotage du développement communal, il est important de disposer d'outils de développement à l'échelle de la ville et à celle des quartiers, selon une approche participative et concertée.

- Au plan du partenariat, la Commune doit s'assurer de la validation, avec les bailleurs de fonds, des thématiques de gestion urbaine et municipale qui recoupent leurs préoccupations tels que la gouvernance locale, le développement économique local, le renforcement des capacités, la gestion de l'environnement, la démocratie locale, etc.

Saint-Louis a mis à profit les opportunités qu'offre la décentralisation pour initier des démarches et mettre en œuvre des stratégies de développement local avec comme objectif le renforcement de la capacité de maîtrise d'ouvrage et la promotion du développement local pour jeter les bases d'une gouvernance durable. Pour permettre d'apprécier les résultats obtenus, outre les dispositifs mis en place, à travers lesquels une stratégie de développement local est mise en œuvre, deux cas illustratifs ont été choisis, en raison de leur impact sur le développement urbain et sur la crédibilité de l'action municipale. Il s'agit de la gestion des déchets solides en tant que service urbain collectif et la planification locale en tant que réflexion stratégique qui a permis de doter la Ville d'une vision partagée du développement urbain. Ces deux dimensions de la gestion municipale se sont inscrites dans une même logique de développement local durable, de marketing territorial et de promotion de la démocratie participative. Elles sont, en outre intégrées dans une stratégie d'ensemble pilotée par l'Agence de Développement Communal qui a joué un rôle d'appui conseil auprès de la Municipalité et un rôle d'ingénierie sociale urbaine auprès des acteurs locaux à travers les Conseils de Quartier et les autres organisations communautaires de base. Par ailleurs, c'est à partir des projets pilotes comme celui mis en œuvre dans le domaine du nettoiement et dans d'autres secteurs que la Municipalité a pu capitaliser les démarches et engager une action programmée de développement local avec l'élaboration du Programme de Développement Communal dans le cadre des Assises de Saint-Louis.

CHAPITRE II : DEUX CAS ILLUSTRATIFS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL : LA GESTION DES DÉCHETS SOLIDES ET LA PLANIFICATION LOCALE

1. La gestion des déchets solides à travers le projet CETOM

Du point de vue de notre recherche, la gestion des déchets solides, à travers, le projet Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères (CETOM) et les différentes autres stratégies liées à ce service, offrent certaines opportunités. Il s'agit d'un exemple pratique qui met en jeu différents acteurs publics et privés et qui nous renseigne sur certaines complexités de la gestion municipale.

Etant donné la position stratégique de la Ville, l'expérience liée à la gestion des déchets solides a offert, à Saint-Louis, une ouverture sur l'extérieur à partir d'un marketing territorial mené par le pouvoir municipal et l'Agence de Développement Communal[77]. L'analyse de la gestion des déchets vise à définir les rôles de chacun et, en instaurant la participation comme principe d'action, elle nous fait découvrir un lieu de négociation où chacun discute sa place. Enfin, il s'agit d'apprécier les processus de régulation qui traduisent l'expression d'une volonté d'exercice de la maîtrise d'ouvrage par la Municipalité dans la perspective d'assurer un meilleur accès au service.

1.1. Une dynamique impulsée par le Partenariat Lille/Saint-Louis

Au démarrage de « l'étude ENVAR », un comité des Experts avait été constitué[78], pour en assurer le pilotage. Les conclusions du rapport ont retenu plusieurs projets dans différents secteurs et la gestion des déchets était considérée comme la première priorité. Sa mise en œuvre s'est déclinée en plusieurs étapes avec en premier lieu la constitution d'une commission pluridisciplinaire. Sa mission était de soumettre, d'abord au Comité des Experts, ensuite au Conseil municipal, une note d'orientation méthodologique qui définit les modalités de mise en œuvre d'un projet de gestion des déchets solides[79]. Cette réflexion conceptuelle et méthodologique a débouché sur l'organisation d'un forum, dans le cadre d'une mission des partenaires de la coopération décentralisée Lille/Saint-Louis, au cours de laquelle la note d'orientation a été validée. La formalisation de la commission appelée « commission CETOM » a permis de démarrer les activités d'information et de sensibilisation à l'échelle

[77] L'Agence de Développement Communal, premier du genre au Sénégal, a été créée, avec le soutien technique et financier de la coopération décentralisée pour apporter un appui à la maîtrise d'ouvrage des politiques et projets urbains pilotés par la municipalité.

[78] Le Comité des Experts était constitué des élus, des services déconcentrés de l'Etat, des associations fédératives à l'échelle communale, de chercheurs et du représentant de la coopération décentralisée.

[79] L'appellation retenue est le projet Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères (CETOM).

des trois quartiers-test retenus par la Commune pour démarrer le projet. Ces quartiers présentent les mêmes caractéristiques du point de vue de la taille de la population, des indicateurs démo-économiques avec un niveau de pauvreté important et une absence quasi totale des services de nettoiement. Cette information autour des objectifs du projet a ciblé les différents mouvements associatifs[80]. Du point de vue de l'approche, la démarche n'a pas ciblé les habitants mais plutôt les organisations communautaires de base et le principe sur lequel repose la stratégie d'intervention du projet discuté et accepté par les différentes parties était celui du bénévolat.

A la suite de ce travail de sensibilisation et d'information, des Groupements d'Intérêt Economique (GIE) appelés « GIE CETOM » ont été constitués à partir des organisations communautaires de base des quartiers. Cette option d'avoir des GIE était retenue du fait que ces structures, à la faveur de la loi qui les a instituées, (Loi 84 37 du 17 avril 1984), autorisait la réalisation d'activités lucratives contrairement aux autres structures associatives reconnues par la Loi 68 08 du 22 mars 1968 qui s'adresse aux associations à but non lucratif.

Les GIE constituent une excroissance du mouvement associatif et s'inscrivent dans la perspective de création d'emplois non salariés. Ils ont été mis en scelle à la suite du financement accordé par la coopération française[81] pour le nettoiement de la ville de Saint-Louis. A travers ce soutien financier, on perçoit une nouvelle option des bailleurs de fonds, de faire de la participation une condition de financement qui signifie, non pas une volonté de contourner les autorités municipales, mais celle de travailler directement avec les bénéficiaires directs du projet. En même temps, ils introduisent une nouvelle approche dans la gestion des déchets faisant intervenir des moyens très simples, maîtrisables par les populations et ayant un impact beaucoup plus structurant. Le projet CETOM[82] est né en 1994 sur la base de ce principe.

Le Partenariat Lille/Saint-Louis a élaboré le dossier de projet et s'était engagé à rechercher le financement auprès de la coopération décentralisée et du Ministère français de la coopération. La dévaluation du franc CFA, intervenue en 1994 constituera une opportunité avec la mise en place, par l'AFD, de Fonds Spéciaux de Développement (FSD). Saint-Louis

[80] Les mouvements associatifs sont constitués par les associations sportives et culturelles, les groupements de promotion féminine, les groupes informels de solidarité (mbotaay) etc.

[81] La Coopération Française comprend ici l'Agence Française de Développement et le Service de Coopération et d'Action Culturelle (anciennement Mission Française de Coopération) dans son rôle d'instruction des dossiers soumis par le Partenariat Lille/Saint-Louis.

[82] CETOM : Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères.

bénéficiera d'une subvention de 74 millions de francs CFA grâce à une intervention du Consul Général de France à Saint-Louis auprès de l'Agence.

D'autres financements ont été mobilisés contribuant ainsi à la poursuite du projet qui, pourtant, avec les Fonds Spéciaux de Développement, devait être exécuté entre février et juin 1994. Ce projet est à la base de la mise en place du dispositif global de gestion des ordures ménagères à Saint-Louis en appui à la régie municipale au sein des services techniques de la ville. Il est exclusivement orienté vers la mobilisation des populations au sein des quartiers.

1.2. La démarche du projet

Durant la phase test du projet qui s'est déroulée sur un peu plus d'un an (février 1994-avril 1995), trois GIE ont été créés dans trois quartiers retenus pour assurer, à titre expérimental, un service de nettoiement basé sur une démarche participative. Ces trois quartiers sont localisés dans le grand faubourg de Sor. Il s'agit de NGallèle qui se situe dans la zone d'extension de la Ville, de Eaux Claires-Diaminar et de Bango. Ils ont la particularité d'être des quartiers difficiles d'accès des moyens mécaniques de nettoiement, et disposant d'un important tissu associatif. Leur choix est fait sur la base des critères de population (population inférieure à 15 000 habitants), d'existence d'une dynamique associative et d'accessibilité du quartier. Dans chaque quartier le nombre de membres du GIE pouvait varier entre 150 et 200 personnes, ce qui a rendu ces organisations moins opérationnelles. Il a fallu, un an après la phase test, pour procéder à leur restructuration afin de les ramener à des effectifs limités à environ une vingtaine de personnes. Cette restructuration était dictée par le souci d'avoir des unités maîtrisables pouvant se muer en opérateurs privés, ce qui fut le cas actuellement[83]

Au démarrage du projet et conformément à sa philosophie de départ, les GIE n'étaient pas rémunérés. En lieu et place, des activités génératrices de revenus ont été financées en leur faveur. C'est ainsi que le quartier de Bango avait choisi de faire du commerce alors que Eaux Claires/Diaminar avait opté pour le transport urbain et interurbain avec l'acquisition de véhicules de transport. Les GIE sont chargés de la collecte dans les quartiers ciblés, les ordures ainsi collectées étaient acheminées vers des sites relais où elles sont triées par d'autres membres des GIE mobilisés uniquement pour cette tâche. Les déchets organiques étaient transférés vers des sites de traitement pour fabriquer du compost vendu aux maraîchers de Saint-Louis.

[83] L'effectif des GIE est passé de plus de 150 personnes par GIE à 20 personnes par GIE bénéficiant d'un traitement salarial mensuel donnant ainsi un terme au bénévolat.

A partir de 1996, le projet CETOM reçoit le financement de la Région Nord-Pas-de-Calais et celui du Ministère français de la Coopération, dans le cadre des contrats-plans Etat-Région, pour un montant de 78 millions de francs CFA. En 1997, la Commune de Saint-Louis a commencé à apporter une subvention mensuelle de 73 000 francs CFA par GIE[84].

1.3. Les zones d'intervention du projet

Le principe du projet, comme nous le signalions, est celui de la gestion partagée entre les GIE assurant la collecte dans les quartiers difficiles d'accès et la régie municipale chargée du système conventionnel de nettoiement. A Saint-Louis, plusieurs quartiers n'ont jamais reçu un service de nettoiement en raison de difficultés d'accès liées à leur emplacement dans des zones inondables confrontées à des problèmes d'assainissement.

L'exécution du projet CETOM, avec des moyens relativement importants déjà mobilisés et les appuis en direction des quartiers, en prélude à l'installation des Conseils de Quartier, ont beaucoup contribué à la mise en place de la CCIADL créée en 1995 et conçue comme un outil de renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale et locale. Au moment où, avec le soutien de ses partenaires de la coopération décentralisée, la Commune s'engageait dans cette stratégie de gestion participative des déchets, une société privée sénégalo-italienne dénommée « Italiano-Investimenti » s'est rapprochée de la Municipalité qui lui a confié la gestion du nettoiement, moyennant des investissements dans le secteur du tourisme.

En 1996, la société privée soumet à la Municipalité un projet de promotion touristique qui, selon ses dirigeants, intégrait un volet destiné au nettoiement de la Ville, en vue de promouvoir davantage la vocation touristique de Saint-Louis qui souffrait de son état d'insalubrité qui, à force de se dégrader, avait fini par décourager les acteurs du tourisme (promoteurs et touristes). A la suite des négociations, les accords ont conclu à la nécessité de mener une étude de faisabilité sur la privatisation du nettoiement. Naturellement cette option est retenue et pour fonder son choix, elle considérait que les moyens utilisés par la Commune, pour assurer le nettoiement, avec des résultats plutôt faibles, pourraient servir à rémunérer la société dont le cahier des charges avait retenu : le nettoiement quotidien des quartiers de la vVlle, la collecte et l'évacuation quotidienne des déchets ainsi que la coordination des actions en matière de nettoiement sur la totalité du territoire communal. La validation politique de l'étude a donné lieu à beaucoup de discussions au sein du conseil municipal où les avis étaient très divergents en dépit de la présence, dans le Conseil municipal d'une seule formation politique (le Parti socialiste). En effet, certains conseillers

[84] La subvention accordée par la Commune passera à 150.000 francs CFA à partir de 1997 date à partir de laquelle le Partenariat commençait à se désengager du nettoiement estimant qu'il était temps que la Commune exerce sa pleine maîtrise d'ouvrage.

avaient émis des réserves sur la capacité de la société à s'occuper du nettoiement et avaient également exprimé des doutes sur les conditions dans lesquelles le dossier de la privatisation était élaboré. Finalement, la majorité des élus du Conseil l'ont emporté. Au bout d'une année, il est apparu que la privatisation du nettoiement n'avait pas fait l'objet d'une étude suffisamment approfondie ce qui expliquait son échec après une tentative de concilier les deux démarches (gestion participative et gestion mécanique).

En dehors des problèmes techniques liés à la qualité du matériel mis en service et le caractère amphibie du site qui empêchait un déploiement des camions (notamment les bennes tasseuses), les luttes de tendances au sein du parti au pouvoir municipal ont eu des répercussions sur la gestion du nettoiement. La société privée prenant fait et cause pour l'une des tendances (dont on entrevoyait l'accession à la Mairie), a distendu les relations de avec ses anciens alliés (l'autre tendance). Mais, on retiendra surtout le fait que la Municipalité ait accepté, sans trop de recul et d'analyse, les éclairages de ses collaborateurs de l'époque qui, visiblement, tiraient des avantages financiers de la redevance de onze millions de francs CFA que la Mairie versait mensuellement à la société privée.

L'intervention d'Italiano-Investimenti, dans la gestion du nettoiement, a créé un malaise dans les rapports entre la Commune et ses partenaires de la coopération décentralisée, d'autant qu'une certaine administration communale de l'époque avait des intérêts dans la société et un lobbying était mené autour du pouvoir municipal pour faire accepter la privatisation.

L'un des enseignements à tirer de cette privatisation[85] est qu'elle a plutôt constitué un moyen de défendre les intérêts personnels de certains technocrates municipaux et autres hommes d'affaires et non une façon de prendre en charge, de manière efficace, la gestion du nettoiement. Par ailleurs, durant cette période, Saint-Louis a disposé de la présence simultanée de plusieurs partenaires et acteurs impliqués dans le nettoiement. Cette situation, considérée comme un atout, a fini par constituer une entrave à la prise en charge correcte du nettoiement. A la place d'une cohérence et d'une synergie entre acteurs, on constate, plutôt, un blocage du système dont on assiste, progressivement, à l'asphyxie. Les initiatives prises dans le sens d'avoir un comité de coordination, regroupant tous les acteurs et partenaires intervenant dans le nettoiement, ne connaîtront pas le succès attendu. L'absence d'autorité municipale et le manque de légitimité de la personne promue à cette mission de coordination, ont fini par créer un désordre dans la gestion du nettoiement à Saint-Louis.

[85] La privatisation aura un double visage avec une concession faite à une société privée Sénégalo -italienne et à des GIE qui vont investir les quartiers difficiles d'accès et non urbanisés.

1.4. Les acteurs en jeu autour du système de nettoiement

Le système de nettoiement à Saint-Louis est caractérisé par une certaine complexité avec une diversité d'acteurs (cf. Tableau ci-après) qui, loin de constituer une opportunité de mutualiser les efforts, est apparue comme une contrainte à l'efficacité du service :

Au niveau municipal l'attitude du laisser-faire adoptée par la Municipalité, a occasionné une intervention de plusieurs partenaires pour qui la ville de Saint-Louis pourrait offrir une plus grande visibilité de leurs actions.

Au niveau des acteurs locaux, grâce au soutien du Partenariat Lille/Saint-Louis, ces derniers ont pu se doter d'une stratégie d'intervention qui a contribué à leur légitimité sociale auprès des populations et, plus tard, de la Municipalité même si l'Institution a tardé à les reconnaître comme des partenaires importants du système.

Au niveau de la coopération décentralisée, la maîtrise d'ouvrage déléguée exercée de fait par le Partenariat qui gérait les financements, a favorisé une attitude attentiste et un laxisme de la Municipalité en dépit des succès enregistrés et qui ont permis de mobiliser d'autres financements. Le tableau suivant (Tableau n° 21) présente les différents acteurs du nettoiement

Tableau n°21 : présentation des acteurs du nettoie ment

Acteurs	Missions et actions réalisées	Moyens mobilisés	Commentaires/ Contraintes notées
Municipalité	Commande les études **ADOPTE LES ORIENTATIONS** Définit et mobilise les moyens nécessaires	Budget municipal Ressources extrabudgétaires avec les partenaires	Développe un leadership pour pérenniser le système Développe un marketing territorial pour mobiliser les financements
Commission municipale chargée de l'environnement	Assure le suivi et la concertation au tour du nettoiement	Elus et personnes-ressources cooptés pour faire fonctionner la Commission	Absence de suivi
Agence de Développement Communal	Elabore le plan global de nettoiement Assure l'ingénierie sociale sur la démarche globale Appuie la mise en place de la Commission de l'environnement Assure le rapportage du projet pour le compte de la municipalité	Une expertise et une vision globale du nettoiement de la ville Appui à l'animation des cadres de concertations (GIE, Comités de nettoiement etc.	Une concertation difficile à assurer Les stratégies individualistes priment sur la volonté d'une cohérence globale du système
Service du nettoiement	Assure la gestion opérationnelle du système de nettoiement à l'échelle de la Ville	Un budget et de la logistique mis à disposition	Ressources et logistiques insuffisantes pour couvrir les besoins de la ville en matière de nettoiement
Comités de nettoiement dans les quartiers	Sensibilisation et animation des populations pour leur adhésion au système de nettoiement Organisation d'opérations de grande envergure dans les quartiers Collecte des contributions des ménages	Structure composée des représentants du mouvement associatif dans chaque quartier	Confusion de rôles entre les comités de nettoiement et les GIE Fonctionnement des comités peu satisfaisant
GIE	Pré collecte et évacuation vers certaines décharges Eradication de dépôts sauvages dans certains quartiers	2 à 3 attelages par quartier	faible capacité d'évacuation hors du quartier vente illicite d'ordures à des fins de remblai des quartiers inondables amélioration de l'état de salubrité dans les quartiers disposant de GIE
Populations	adhèrent au système après des moments d'hésitation paient un abonnement mensuel se situant entre 500 et 1000 francs Cfa par mois et par	participation régulière au budget de fonctionnement des GIE paiement de la TOEM	paiement irrégulier des abonnements absence de poubelles individuelles normées pour garantir une évacuation correcte

	ménage		inexistence du tri à domicile le réflexe assainisseur se développe peu à peu
Partenaires du nettoiement			
Partenariat Lille/Saint-Louis	appui à la mise en place des premiers GIE assistance technique à l'ADC dans sa mission d'appui à la maîtrise d'ouvrage	appui à la réalisation des premiers investissements dans les quartiers appuie la démarche d'avoir des voiries de quartier	au début du projet, son identification au Partenariat a beaucoup nui à l'appropriation des dispositifs par la Commune un retrait difficile mais nécessaire pour une plus grande implication des acteurs locaux dans la gestion du nettoiement
Enda	appuie le financement du plan de nettoiement de la Ville par la signature d'une convention avec la Commune	mobilisation d'un budget avec la coopération autrichienne	soutien aux efforts de la Commune mais recherchée d'une visibilité propre utilisation du dispositif de l'ADC et des services techniques pour la mise en œuvre des opérations
LVIA (ONG Italienne)	appui au financement du plan de nettoiement	mobilisation d'un budget	soutien aux efforts de la Commune appui discret aux dispositifs

La gestion des déchets solides à Saint-Louis est caractérisée par une grande complexité au regard du nombre d'acteurs qui interviennent dans toute la filière et compte tenu des stratégies déployées par chaque acteur, soit dans un souci de positionnement, soit selon une volonté de capture de certains dividendes générés par le système. Les enjeux de pouvoirs et de leadership ne pas manquent pas de s'exprimer au niveau des populations et entre celles-ci et la collectivité locale débouchant souvent sur des situations d'incompréhension, de méfiance et de conflit.

Du côté de la Municipalité, son attitude a été, pendant longtemps, celle du laisser-faire; une attitude dictée, d'une part, par l'absence de ressources budgétaires suffisantes pouvant être consacrées au nettoiement et, d'autre part, du fait de l'absence d'une véritable stratégie de gestion des déchets. La défectuosité du parc roulant et l'insuffisance des ressources humaines qualifiées ont fini par installer la Ville dans un état d'insalubrité chronique. Il a fallu toute une stratégie décrite plus haut pour que la Commune se repositionne comme un acteur central dans la gestion du nettoiement. Le leadership ne sera assuré que progressivement. Durant tout le processus qui a abouti à la mise en place de la CCIADL, puis de l'ADC, celle-ci a appuyé la Municipalité à poser des actes dans le sens d'assurer une réelle maîtrise d'ouvrage en matière de gestion des ordures ménagères. Parmi ceux-ci on peut retenir la structuration du mouvement associatif et sa formalisation en GIE qui sont apparus progressivement comme des acteurs incontournables au niveau des quartiers défavorisés, la préparation de la décision politique en matière d'intervention dans le secteur des déchets, la mobilisation de financements importants et l'élaboration d'un Plan Global de Nettoiement (PGN) qui est devenu la référence pour tout acteur qui souhaite intervenir dans le secteur des déchets.

Toutefois, le positionnement de l'ADC dans la gestion du nettoiement de la ville, malgré les avancées significatives qu'il a permises, a abouti à une attitude attentiste de la part des acteurs locaux (Commune et populations) qui pensaient que l'Agence pouvait assumer toutes les missions même celles relevant de la maîtrise d'œuvre qui, dans les conditions normales, est assurée par les services techniques municipaux;

Du côté des acteurs locaux, notamment les GIE, le nettoiement est considéré comme un secteur pourvoyeur de revenus et d'emplois après avoir été, pendant longtemps, considéré comme un secteur à risques où ceux qui le fréquentaient, ne jouissaient pas de considération. A ce sujet, l'approche développée par l'ADC a révélé tout son intérêt car, non seulement, le projet CETOM a contribué à améliorer la physionomie urbaine de la Ville mais également, il a permis à des jeunes, sans emploi et exclus de la société, d'avoir une reconnaissance sociale et de se voir attribuer un revenu mensuel.

Du côté des administrations, l'apport de l'Etat n'a pas été significatif et parfois, on a le sentiment qu'il se pose en concurrent de la Municipalité avec la création des services régionaux mis en place avec la régionalisation. La volonté des autorités ministérielles de faire des résultats, les amène à prendre en charge des questions relatives au nettoiement sans concertation avec le pouvoir municipal.

Du côté des partenaires au développement, en raison de son intérêt stratégique et du fait de la position que Saint-Louis a toujours occupé sur l'échiquier national et international, l'intervention des bailleurs de fonds dans le domaine de la gestion des ordures ménagères est considérée comme un moyen de s'offrir une visibilité en appuyant les efforts de développement de la Ville.

Au total, la participation des acteurs à la gestion du service pourrait être appréciée à travers une logique de gouvernance qui assure la transparence dans les procédures d'octroi des subventions, la contractualisation, les concertations régulières entre acteurs du développement local. A Saint-Louis, on peut parler d'actes de bonne gouvernance, posés par le pouvoir politique local en ayant opté pour la rupture des relations contractuelles avec le privé. Une démarche de promotion citoyenne est apparue basée sur une participation des populations à l'effort de développement, une insertion sociale et une reconnaissance d'un travail jugé, *a priori,* dévalorisant.

La dimension de la lutte contre la pauvreté est prise en compte à travers l'amélioration du cadre de vie, la création de revenus (en moyenne 25.000 francs CFA par agent membre du GIE après trois ans de mise en oeuvre)[86], la promotion de l'emploi non salarié (environ 200 personnes réparties dans neuf quartiers), le développement de micro activités économiques en marge du nettoiement (activité maraîchère, commerce et transport) ont été les activités économiques sponsorisées par le financement extérieur pour améliorer les revenus tirés du nettoiement).

Un autre enseignement porte sur la question du choix entre la gestion déléguée et la gestion en régie, dans un contexte de libéralisation des services urbains de base et d'expériences démocratiques renforcées. Cette approche a révélé la fragilité de l'Institution communale qui, au demeurant, n'a pas su faire prévaloir ses intérêts stratégiques face à des acteurs privés et des lobbies bénéficiant de complicités au sein de l'entourage du pouvoir local.

Dans la perspective de réadapter la démarche et les moyens jusqu'ici mobilisés, la Municipalité, à la demande du Partenariat Lille/Saint-Louis et des collectivités locales du

[86] Les salaires accordés présentement aux membres des GIE sont passés de 25.000 francs CFA en 1997 à 60.000 francs actuellement.

Nord-Pas-de- Calais, a demandé à la CCIADL de définir un Plan Global de Nettoiement sur la période 1998 - 2003. Le nettoiement de la ville venait ainsi de connaître un autre tournant et un leadership municipal commençait à s'affirmer.

1.5. Processus d'appropriation du système de nettoiement par la Municipalité

Dans le sens d'une confirmation de ses dispositions à exercer la maîtrise d'ouvrage du service et pour rassurer ses partenaires du Nord, la Municipalité, avec l'appui du Partenariat Lille/Saint-Louis, demande à la CCIADL de prendre en charge l'étude et le suivi évaluation du projet CETOM. Elle engage la structure à élaborer un Plan Global de Nettoiement à travers laquelle, une stratégie d'appropriation du système de nettoiement de la ville était définie et mise en œuvre. Un service de nettoiement est mis en place au sein des services techniques, disposant d'une plus grande autonomie dans la gestion opérationnelle des déchets. La contribution de la Municipalité au financement de la démarche participative, entre 1997 et 2003, est passée de 73 000 à 150 000 FCFA par GIE et par mois. La Municipalité inscrit des financements plus importants dans son budget pour rendre la régi municipale plus opérationnelle. Le parc roulant des services techniques est remis en état avec le soutien de la Région Nord-Pas-de-Calais qui, pour une fois, a dérogé à son principe d'un soutien exclusif à la démarche participative. En revanche, cet appui était confitionné par une plus grande responsabilisation de la CCIADL dans le pilotage de l'étude relative au Plan Global de Nettoiement, la mise en place d'un service du nettoiement, la confirmation de la rupture du contrat avec la société privée et le lancement d'un appel d'offres qui présente toutes les garanties de transparence, pour le choix de l'opérateur chargé de remettre en état le matériel roulant de nettoiement.

Sur la base de ces préalables, la coopération décentralisée a mobilisé un financement de 8 millions de francs CFA pour financer l'opération. Elle confirme ses dispositions à soutenir le nettoiement de la Ville et poursuit son appui aux GIE qui ont été renforcés sur le plan logistique et dans le domaine de la formation comptable.

Cette reprise en main concernait aussi le fonctionnement des GIE pour favoriser leur meilleure intégration dans le système de gestion globale et intégrée des déchets solides. Leur restructuration a permis de solliciter la Municipalité afin d'accroître son soutien financier, après l'annonce d'un retrait progressif du Partenariat Lille/Saint-Louis. Ce dernier a exprimé son souhait de voir une meilleure implication de la Mairie dans l'intervention des GIE, d'autant qu'entre 1997 et 1999, leur nombre est passé de 3 à 9. Leur fonctionnement a également connu une évolution, car au sein de l'équipe de 25 membres, les tâches étaient réparties entre la pré-collecte, la collecte et la récupération des abonnements au niveau des quartiers induisant ainsi des charges d'exploitation plus importantes.

En plus de la restructuration de ces GIE, la CCIADL, a engagé un dialogue avec les populations pour davantage les sensibiliser à apporter un soutien financier au nettoiement des quartiers où le système des abonnements était introduit. Les populations acceptent d'apporter une contribution se situant entre 250 et 1000 francs CFA selon les quartiers.

Dans ce contexte d'une reprise en main du nettoiement qui intègre toutes les logiques et les démarches dans une vision globale, avec l'élaboration du Plan Global de Nettoiement, l'AFD se montre, à nouveau, intéressée par la gestion des déchets solides: Plusieurs missions d'évaluation et réunions de travail ont été organisées. En revanche, l'Agence conditionne son appui par une contre expertise du système proposé par la CCIADL. Ce travail est confié à un bureau d'études dénommé BURGEAP qui confirme, de manière générale, les réserves déjà formulées par l'AFD et qui faisaient état de la non-viabilité du système du fait des subventions accordées aux GIE, dans un contexte marqué par un ajustement municipal que Saint-Louis avait mis en œuvre dans le cadre du contrat de ville signé avec l'Agence de Développement Municipal (ADM) et financé par l'AFD.

Une autre réserve portait sur l'estimation financière jugée excessive du produit de la vente du compost dont le rendement semblait, du point de vue des experts de l'AFD, irréaliste et la non-durabilité du système de régie municipale pour laquelle l'Agence recommande la privatisation de la filière de l'évacuation. Suite à ces réserves, l'AFD demandait à la commune de revoir le Plan Global de Nettoiement. Des divergences sont appararues sur bon nombre de ces questions, la Commune n'ayant pas accepté ce qu'elle considérait comme un ''diktat'' L'accord de financement n'est pas obtenu.

Toutefois, la démarche de structuration adoptée, avec l'avènement des Conseils de Quartier et des Comités de Nettoiement, attire d'autres partenaires qui ont apporté leur appui au nettoiement. C'est le cas de l'AGETIP à travers le projet Programme Prioritaire de Génération d'Emplois (PPGE) financé par l'Union euroépenne et le Programme Alimentaire Mondial (PAM) dans le cadre du programme « Food for Work ». Ces interventions revêtaient un caractère ponctuel et avaient plutôt un impact limité sur le nettoiement de la Ville.

D'autres partenaires interviendront plus tard une fois que la Commune a véritablement manifesté son intention de prendre en main le service et d'assurer un leadership sur la gestion du nettoiement. Il s'agit de la coopération autrichienne à travers Enda Rup (Réseau Urbain Participé), la coopération italienne à travers l'ONG LVIA basée dans la ville de Thiès[87]. Un système d'ensemble du nettoiement apparaît avec la mise en cohérence des interventions dans le cadre du Plan Global de Nettoiement (PGN) autour des principaux axes

[87] la LVIA est l'équivalente en France de l'Association Française des Volontaires du Progrès.

suivants : le financement du matériel lourd, la construction de sites de transit et du centre d'enfouissement technique des déchets solides, l'ingénierie sociale urbaine avec un accompagnement des GIE et une mobilisation des populations.

Une modélisation du système global conçue par l'ADC et le Service du Nettoiement de la Ville a permis de disposer d'un document cadre avec l'adoption de plusieurs schémas d'intervention selon les quartiers et les dynamiques existantes héritées de l'intervention du projet CETOM. Les objectifs du Plan Global étaient de faciliter une intervention régulière de la régie municipale dans les zones accessibles avec des moyens de nettoiement adéquats, de poursuivre l'appui aux GIE en renforçant leurs moyens logistiques et leur formation dans les divers domaines liés au nettoiement et d'articuler les divers modes d'intervention

En dépit de la rupture des négociations avec l'AFD, la municipalité et l'ADC vont mobiliser leur expertise et les ressources budgétaires locales pour finaliser le Plan Global de Nettoiement et s'atteler à sa mise en œuvre. L'intervention de l'Etat auprès de la coopération technique belge permettra de prendre en charge le financement du Plan Global.

Le tableau qui suit donne des indications sur les moyens mobilisés à la fois au niveau de la Régie municipale et des GIE de nettoiement ainsi que la contribution ds populations au nettoiement de leurs quartiers et permet d'avoir une lisibilité sur l'intervention des principaux acteurs du PGN.

Tableau n °21 : les moyens mobilisés par la régie et la capacité d'intervention

Equipe	Personnel mobilisé	Moyens logistiques	Lieux d'intervention	Dépense globale / mois pour la logistique
Equipe 1	9	un tracteur une remorque porte à porte	Ile	**1 395 000 CFA**
Equipe 2	27	un tracteur une remorque	Equipe mobile	
Equipe 3	8	un tracteur un lève conteneur 8 conteneurs	Corniche / marché de Sor	
Equipe 4	7	un tracteur une remorque	Route nationale	
Equipe 5	5	un tracteur un lève-conteneur 17 conteneurs	Langue de barbarie / marché de Sor	

Source : Plan Global de Nettoiement de la Commune de Saint-Louis, ADC, août 1998

Ce personnel est constitué de 13 employés municipaux (salariés) et de 44 temporaires qui perçevaient 30 000 francs CFA par mois, pour 20 jours de travail horaire.

Tableau n °22: Capacité d'intervention de la Régie Municipale

Zones d'intervention	Taux de ramassage	M3/mois	Tonnage mensuel
Langue de barbarie	70 %	1575	630
Sor	40 %	1983	694
Ile	85 %	844	186
Total	**50,25 %**	**4402**	**1510**

Source : Plan Global de Nettoiement de la Commune de Saint-Louis, ADC, août 1998

Tableau n °22 : Les moyens mobilisés avec les GIE

Equipe	Personnel	Moyens	Lieux d'intervention et % de collecte
9 GIE	25 conducteurs 180 collecteurs 6 composteurs	4 écuries 24 attelages 1 site mixte 2 sites de compostage dont un fonctionnel	Eaux claires /Diaminar : 60 % Bango : 80 % Méd. Courses : 20 % Léona : 40 % Ndiolofène : 40 % Diamaguene : 70 %

Source : Plan Global de Nettoiement de la Commune de Saint-Louis, ADC, août 1998

Tableau n °23 : Capacité d'intervention des GIE

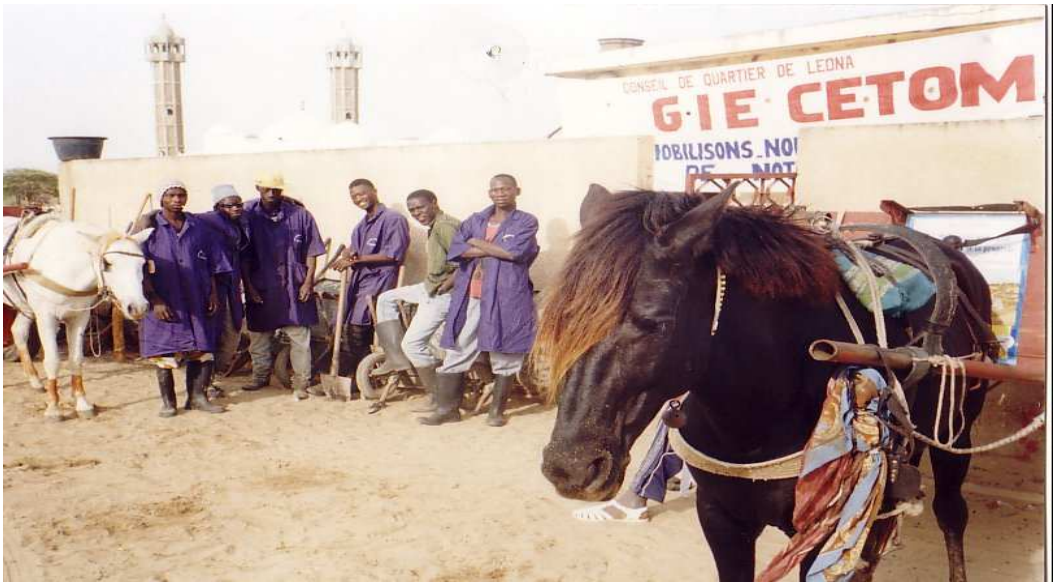
Zones d'intervention	Taux d'interv.	M3/mois	Tonnes/mois	Population concernée par l'action des GIE	Charges mensuelles
Bango	80 %	185	46	45 000 hts soit ¼ de la population totale.	554 500 CFA
Eaux Claires-Diaminar	60 %	373	130		
Léona-HLM	40 %	168	59		
Médina Courses	20 %	55	19		
Diamaguene	70 %	403	141		
Ndiolofène	40 %	209	73		
Total GIE	15,7 %	1393	468		

Source : Plan Global de Nettoiement de la Commune de Saint-Louis, ADC, août 1998

Tableau n °24 : Contribution des ménages au servic e rendu par les GIE *(*Source : Plan Global de Nettoiement de la Commune de Saint-Louis ; ADC ; août 1998

Quartiers	**Nombre d'abonnés**	**Taux de couverture/ Abonnement**	**Montant des abonnements**	**Commentaires**
Bango	70	15 %	16 687 CFA	Plus de 70 % de la zone n'est pas couverte par le GIE Une baisse constante du nombre d'abonnés Fonctionnement déficient du GIE Représentativité des organes
Médina Courses	100	24 %	87 000 CFA	Zone inondable Ancrage social du GIE peu assuré Non renouvellement des instances
Ndiolofène	310	52 %	310 000	Indisponibilité des documents administratifs Gestion financière peu transparente Vétusté du matériel GIE dynamique et régulier dans ses prestations Bon ancrage social
Eaux claires/Diaminar	570	47 %	285.000	Populations impliquées dans les prises de décision Consensus utilisé pour la prise de décision Bonne tenue des comptes Fonctionnement normal du GIE
Léona	420	52 %	210 000	Fonctionnement normal du GIE Relations de confiance entre populations et GIE Performance du GIE appréciée Difficultés logistiques
Diamaguene	420	41 %	210 000	Bonne appréciation des hts de la prestation du GIE Problème d'évacuation des déchets qui restent, pour l'essentiel, dans le quartier Insuffisance logistique
Guet Ndar	224	26 %	-	Système en panne Peu d'adhésion des populations Proximité des berges du fleuve utilisées comme dépotoirs Mobilisation conditionnée par l'activité de pêche
Ndar Toute	242	38 %	121 000	Bonne appréciation des populations Bonne couverture au niveau des concessions mais faible au plan de l'espace qui est plus sensible Dynamisme du GIE Proximité des berges du fleuve utilisées comme dépotoirs
Gokhoumbathie	110	11 %	-	Système miné par des contradictions multiples entre acteurs locaux Pas de renouvellement des instances Appréciation mitigée des habitants Aabsence de participation des populations

Photos n° 3 et n° 4 : La traction équine pour le net toiement dans les quartiers inaccessibles à la régie municipale



2. La Planification Locale

2.1. Le contexte national de la Planification Participative Locale (PPL)

La planification locale peut être définie comme une approche tendant à emmener les acteurs locaux[88] à fixer leurs objectifs de développement dont la réalisation suppose, d'abord, une mobilisation des ressources propres, puis, celle des partenaires. La planification locale peut aussi être assimilée à un processus dynamique et concerté à travers lequel les collectivités locales jouent un rôle central depuis la phase de diagnostic jusqu'à la validation des actions programmées.

Historiquement, le Sénégal s'est engagé, depuis 1961, dans la voie du développement planifié avec l'élaboration de plans de développement à différents niveaux. En dehors du niveau national où est élaboré le Plan National de Développement Economique et Social (PNDES) devenu un Plan d'Orientation depuis les années 1980 avec l'ajustement structurel, le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) et le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) constituent les outils opérationnels de planification au niveau régional. Au niveau local, les Plans Locaux de Développement (PLD), les Plans d'Investissement Communaux (PIC) et les Plans d'Aménagement et de Gestion des Terroirs (PAGT) constituent les principaux outils de la planification locale.

Depuis 1997, la plupart de ces plans ont été soit réactualisés, soit repris avec l'appui de différents partenaires au développement. L'élaboration des plans locaux, considérée comme un préalable à l'intervention de la plupart des bailleurs des fonds, pourrait être appréciée comme une innovation introduite dans la dynamique du développement local au Sénégal.

La Planification Locale s'appuie sur un corpus juridique relativement important. On pourrait citer la Loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine National, la Loi 66 64 du 30 juin 1966, relative au Code de l'Administration Communale, la Loi 72-02 du 1er février 1972 relative à l'administration territoriale et locale, la Loi 72-27 du 26 mai 1972 relative aux Conseils régionaux, départementaux et d'arrondissements, la Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant sur le Code des Collectivités Locales, la Loi 96 07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Cette dernière loi a transféré la compétence « Planification » aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Toutefois, elles n'ont pas attendu cette nouvelle disposition législative pour s'exercer à la planification même si, pour l'essentiel de ces plans locaux, les collectivités locales n'ont

[88] Ces acteurs locaux comprennent notamment les collectivités locales, les organisations communautaires de base les communautés villageoises etc.)

pas assuré la maîtrise d'ouvrage. Tout au plus, leurs services ont été impliqués dans le processus d'élaboration. Il arrive que l'Etat ou les bailleurs de fonds soient amenés à financer pour ces mêmes collectivités locales, les outils de planification.

2.2. Les limites dans la mise en œuvre de la Planification Locale

On pourrait noter le faible niveau d'appropriation de la Planification Locale par les acteurs locaux du fait de l'insuffisante maîtrise de la démarche liée à la faiblesse de leurs compétences en la matière, de la prise en charge quasi-inexistante, par la collectivité locale, des frais liés à l'élaboration des PLD et pouvant se traduire par ou justifier un manque d'intérêt des élus dans le pilotage du processus. Le rôle marginal joué par les commissions techniques des Conseils élus, dépositaires de la légitimité institutionnelle, apparaît aussi comme une limite à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale en matière de planification locale.

Les insuffisances relevées en matière de planification locale sont aussi liées à l'opérationnalisation de l'approche participative et se traduisent par l'absence de cadres de concertation dans lesquelles les acteurs locaux auraient pu exprimer leurs priorités et objectifs, une faible intégration, dans les Pans Locaux de Développement (PLD), des prévisions des projets et ONG dont les procédures de planification ne correspondent pas souvent à celles de la Planification Locale, amoindrissant ainsi la synergie des intervenants au niveau local, une articulation insuffisante avec les procédures de planification des programmes sectoriels mis en œuvre dans des domaines stratégiques tels que la Santé, l'Environnement, l'Education,[89] etc.

En dépit de ces contraintes, l'exercice de planification a toujours constitué une préoccupation des élus dans la gestion des affaires publiques locales, traduisant ainsi une volonté d'inscrire les actions de développement dans un cadre de programmation.

2.3. La Planification locale à Saint-Louis

La Ville de Saint Louis a connu une longue tradition en matière de planification urbaine avec le Plan Spécial de Développement de 1979, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1975 et le Plan d'Investissement Communal (PIC) de 1988. Ce que l'on peut retenir de ces premières expériences, c'est que ces documents de planification

[89] Les mêmes types d'infrastructures sont prévues par exemple dans les PIL soutenus par le PADMIR et les projections du Plan Départemental de Développement de l'Education (PDDE)

outre qu'ils ont été élaborés par l'Etat et/ou ses représentants, souffraient d'un manque de prise en charge institutionnelle à l'échelle municipale.

2.3.1. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbasisme (SDAU)

La principale caractéristique du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de Saint Louis de 1975 est qu'il a été élaboré sans support juridique, il n'a donc pu être approuvé, pour la simple raison qu'il n'existait pas aux yeux du Droit sénégalais. Pourtant, ce document, qui avait pour objet de fixer les orientations spatiales du développement de la Ville à l'horizon 2000, a servi de référence dans la mise en oeuvre de différents projets de développement de Saint Louis. Ce document stratégique a été élaboré dans une période de grand optimisme sur le développement de la Ville avec une surévaluation des taux de croissance démographique et économique. Cet optimisme s'est manifesté à travers une programmation très ambitieuse, en matière d'infrastructures et de voirie urbaine, qui n'a été réalisée que partiellement.

Par ailleurs, entre 1975 et 1995, cette croissance urbaine surestimée, a été mal maîtrisée et l'utilisation de l'espace urbain a été profondément modifiée. Le lotissement de NGallèle[90], réalisé depuis 1978, et considéré par le SDAU comme la ville nouvelle devant accueillir ce surplus de population du fait de la croissance démographique, n'a connu un début d'exécution que dix huit ans plus tard (1996) alors que dans le même temps, les occupations irrégulières et spontanées se sont poursuivies dans des bas fonds rendus accessibles par la forte diminution de la pluviométrie durant les années de sécheresse.

2.3.2. Le Plan d'Investissement Communal (PIC) 1988 - 1993

Le PIC, élaboré en 1988, par le service de la Planification[91] prévoyait en priorité la réalisation d'infrastructures urbaines qui concernaient notamment la réhabilitation de la voirie urbaine, la construction d'un boulevard fluvial sur la Langue de Barbarie, la construction d'équipements collectifs, ainsi que la mise en place d'un système d'assainissement en eaux usées et en eaux pluviales. Dans sa mise en œuvre, le PIC était confronté à une contrainte majeure liée à un défaut de prise en charge institutionnelle. En d'autres termes, le PIC a été élaboré sans tenir compte de la capacité de la Commune à préparer les projets, à les financer et en

[90] NGallèle, situé à l'est du Faubourg de Sor, fut un village rattaché à la Commune dont il devient un des quartiers d'extension.

[91] A cette époque, l'auteur de la présente thèse était en fonction au Service Régional de la Planification de Saint-Louis. Il était chargé de conduire le processus d'élaboration du PIC dans le cadre d'une Cellule municipale de Planification installée à la Mairie et dont il assurait le secrétariat permanent.

assurer, de façon conséquente, la maîtrise d'ouvrage. La Commune ne disposait pas d'une assistance technique adéquate avec les compétences nécessaires.

Malgré les difficultés rencontrées avec le SDAU et le PIC, ces outils ont montré que la Commune pouvait disposer de documents d'orientation et de programmation pour réaliser les grandes priorités de son développement. Toutefois, le processus de leur élaboration était pris en charge par l'Etat. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une initiative endogène relevant du pouvoir municipal. En outre, les approches utilisées, à l'époque, n'ont pas favorisé une participation des populations dans l'élaboration des diagnostics et la mise en œuvre des projets. En somme, il s'agissait d'une démarche technocratique dictée, il faut le dire, par une volonté de l'Etat central de disposer de documents de planification pour justifier la mise à disposition des collectivités locales de nouveaux financements attendus des bailleurs de fonds, destinés aux investissements publics[92].

Dix ans plus tard, à partir d'une démarche endogène tirant les leçons des expériences antérieures, la Ville de Saint-Louis a engagé l'élaboration du Programme de Développement Communal (PDC) à travers les Assises de Saint-Louis dont l'organsiation, en1998, a révélé une capacité de mobilisation municipale et une volonté de prise en charge institutionelle du procesus.

2.3.3. Les Assises de Saint-Louis

2.3.3.1. Le contexte d'organisation des Assises

L'élaboration du PDC selon la démarche utilisée confirme un engagement électoral (en 1996) du Maire d'organiser une large concertation qui s'appellera, plus tard, les Assises de Saint-Louis, afin de définir, avec tous les acteurs, les perspectives de développement de la ville de Saint-Louis[93]. Même si cette initiative a bénéficié d'une approche conceptuelle de la CCIADL, elle doit être appréciée comme une volonté municipale de changer d'échelle et de stratégie pour définir un projet de territoire qui fait suite à la mise en œuvre plusieurs projets sectoriels dans les domaines de la Santé, de l'Education, des déchets solides, des infrastructures marchandes etc.

---

[92] En juin 1985, à l'occasion du Conseil Supérieur du Plan, le Président de la république avait demandé aux collectivités locales de se doter de plans locaux de développement. Le Ministère du Plan et de la Coopération qui conduisait les processus de planification aux différents échelons de l'administration locale, était chargé d'assiter les communes à élaborer leur PIC.

[93] En vérifiant les programmes des candidats à l'élection municipale de Saint-Louis, on s'aperçoit qu'ils avaient tous inscrit, en priorité, l'organisation de larges concertations avec l'ensemble des acteurs pour élaborer un plan de développement de la Ville. Monsieur Abdoulaye Chimère DIAW, Maire sortant, réélu, a confirmé son engagement dès après son installation dans le cadre d'une interview accordée au quotidien national « le Soleil », le 29 février 1997, soit un mois après sa nouvelle prise de fonction.

Les Assises de Saint-Louis ont aussi bénéficié d'un contexte favorable avec la conjonction de plusieurs évènements. La ville de Saint-Louis venait de bénéficier du programme Ecoloc avec la réalisation de l'étude sur l'économie de Saint-Louis et du Delta, au terme de laquelle un diagnostic approfondi était réalisé. Il servira de base de travail aux commissions instituées dans le cadre des Assises. Le Programme de Gestion Urbaine (PGU) financé par le PNUD, la Banque Mondiale et d'autres institutions, lance le programme Agenda 21 Local qui fera bénéficier à Saint-Louis de la démarche méthodologique et les financements mobilisés à cet effet. La ville de Saint-Louis abritera, en 1997, le premier atelier sous-régional sur les économies locales à la suite duquel le Partenariat pour le Développement Municipal initiateur de cet atelier et son partenaire, le Club du Sahel, expriment leur souhait d'accompagner la Municipalité dans la poursuite de la démarche Ecoloc qui intègre, dans son phasage, la définition de politiques publiques de développement.[94]. Le soutien apporté par ces différents partenaires, en plus des ressources propres, a permis, à la Commune de disposer des ressources financières pour conduire le processus des Assises.

2.3.3.2. L'approche méthodologique

L'approche méthodologique, adoptée pour l'élaboration du PDC de Saint Louis, a été articulée autour du concept «Assises de Saint-Louis» qui, signifie, dans sa matérialisation, la participation des différentes couches de la population à l'exercice de planification. L'objectif qui sous-tend cette approche était d'organiser une large concertation sur l'état de développement de la ville de Saint-Louis et les solutions à lui apporter. En 1995, à la suite de la validation des actes de l'atelier organisé en vue de la mise en place de l'Agence de Développement Communal, le Maire de la Ville avait demandé à la CCIADL de lui proposer une démarche méthodologique d'élaboration d'un plan de développement pour Saint-Louis. A la suite de cette commande, un premier document méthodologique est élaboré. Il présente les objectifs du PDC, les résultats attendus et les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

L'intermédiation du Partenariat Lille/Saint-Louis auprès du Fonds Européen de Développement (FED) aboutit à un accord de principe de ce partenaire qui, à travers son Antenne Régionale basée à Saint-Louis, a contribué au financement de l'atelier de lancement des Assises. Mais, le processus connaît un ralentissement avec les élections de 1996 qui ont plongé la ville dans une campagne électorale qui a duré presque dix mois (février à novembre). Il a fallu attendre la tenue des élections pour le reprendre.

[94] Les processus d'Agenda 21 Local comme les Assises de Saint-Louis intègrent cette notion de politiques publiques de développement conçues pour les collectivités locales en partenariat avec tous les acteurs notamment les populations.

A la suite des élections de novembre 1996 remportées par l'équipe sortante, le Maire confirme son engagement de la campagne électorale et demande, à nouveau, à la CCIADL d'élaborer le plan de développement de la Ville. La demande a été soumise au Conseil municipal qui l'a officialisée lors de sa session tenue après les élections. Le Conseil mandate la Commission municipale « Etudes urbaines, Planification et Aménagement » pour examiner et valider le document d'orientation méthodologique qui devenait ainsi non plus le document de son initiateur, en l'occurrence la CCIADL, mais celui de la Municipalité. La Commission municipale, élargie à des personnes-ressources venant du monde universitaire, de la société civile et des services déconcentrés de l'Etat, s'est réunie pour procéder à la validation du document qui a servi de document-cadre durant tout le processus des Assises de Saint-Louis.

Tableau n°25 : Financement des Assises de Saint-Lou is

Source de financement	Montant (en millions de francs CFA)	Destination
Municipalité :	10 millions	Financement des travaux des commissions et de la Consultation publique locale
Fonds Européen de Développement	5 millions	Financement de l'atelier de lancement des Assises
Partenariat Lille/Saint-Louis	1,5 millions	Financement de l'atelier de lancement
Programme de Gestion Urbaine (PNUD)	14 millions	Financement de la Consultation publique locale, de l'atelier de planification et de la réunion des bailleurs de fonds

Source : ADC, 1999

2.3.3.3. Le dispositif institutionnel des Assises de Saint-Louis

A l'issue des travaux de la session ordinaire du Conseil municipal tenue en octobre 1997, l'organisation des Assises de Saint-Louis était confirmée par délibération. Un Comité de Pilotage des Assises de Saint-Louis était mis en place par arrêté n° 0010 / CSL du 26 décembre 1997. Il avait pour mandat de définir les orientations générales des Assises, d'approuver le budget, de prendre les contacts nécessaires auprès des autorités et des partenaires, d'assurer la supervision des comités (scientifique et d'organisation) et de valider les orientations générales et les programmes d'actions des commissions.

Le Comité de Pilotage, présidé par le Maire secondé par deux vice-présidents, est structuré en un comité scientifique et un comité d'organisation qui supervisent, chacun, plusieurs commissions. Le Comité d'organisation comprend trois commissions : «Mobilisation des ressources», «Logistique» et «Communication». Le Comité scientifique, quant à lui, est composé de quatre commissions thématiques sur l'Aménagement urbain, le Développement économique, le Développement social et le Développement culturel. Ces thèmes sont enrichis par des études spécifiques menées par des experts recrutés qui ont travaillé sur les questions spécifiques retenues : ''pauvreté urbaine et intégration sociale'', ''gouvernance

locale'', ''gestion urbaine'' et ''relations de la ville avec son environnement (régional, national et international''.

2.3.3.4. Les travaux d'élaboration du PDC

A. L'atelier de lancement des Assises et les travaux des commissions

Au démarrage du processus d'élaboration du PDC, l'organisation d'un atelier de lancement a permis de valider les termes de référence contenus dans le document d'orientation et d'adopter l'échéancier d'exécution des tâches ainsi que les budgets de chaque commission. Les objectifs assignés à cet atelier de lancement étaient de favoriser une appropriation, par l'ensemble des acteurs impliqués, du document d'orientation méthodologique, de créer un premier cadre de concertation entre la Municipalité et les principaux acteurs de développement de la Ville, de «prendre à témoin» les partenaires présents à l'atelier, sur les capacités municipales à gérer le processus des Assises. Au terme de l'atelier, chaque commission thématique a désigné un président et un rapporteur. Une inter-commission était mise en place constituée des présidents et rapporteurs des commissions et du coordonnateur de la CCIADL qui assurait le secrétariat permanent des Assises.

Le socle sur lequel reposent les travaux des Assises, est constitué par des commissions dites "scientifiques" en charge de réfléchir sur les thèmes de développement communal indiqués plus haut. Chaque commission avait élaboré des termes de référence qui concernent pour l'essentiel la définition d'orientations générales et de programmes d'actions à court, moyen et long terme, sur la base d'un diagnostic établi pour chaque thème. Les problèmes de la ville ont été identifiés **(voir tableau 7)** sur la base d'une analyse systémique qui rend mieux compte des dynamiques urbaines. Les commissions, dont la durée d'intervention était de huit mois, ont travaillé sur la base d'une revue bibliographique à la suite de laquelle des enquêtes légères ont été réalisées ainsi que des interviews auprès de personnalités politiques, coutumières et religieuses. Les différents acteurs se sont retrouvés au sein des commissions thématiques pour apporter leur contribution.

Même si la mobilisation de l'expertise locale et la capitalisation des travaux effectués présentent un intérêt, pour une meilleure connaissance du développement communal, elles n'assurent pas forcément une appropriation effective, par les élus et les populations, du produit qui peut en être tiré. D'où l'initiative de la Commune de lancer une Consultation Publique Locale.

B. La Consultation Publique Locale (CPL)

Photo n° 5 : La Consultation Publique Locale dans le cadre des Assises de Saint-Louis -vue des participants-

Photo n°6 : groupes de travail institués après la p remière assemblée plénière

L'implication des populations dans la réflexion, en favorisant un débat public entre les autorités municipales, les partenaires au développement et les populations, est une dimension importante du processus des Assises. Dans un souci de ne pas donner un caractère politique et partisan à la consultation, la Municipalité avait mandaté la CCIADL pour procéder au choix des participants. Etant donné la dimension populaire qu'il fallait donner à la manifestation, la Cellule a retenu un échantillon assez représentatif de la société saint-louisienne pour s'assurer d'une représentation effective des différentes couches sociales et des catégories socioprofessionnelles. Sur une population de 150 000 habitants, 150 personnes ont été choisies constituées de :

- 22 représentants des quartiers subdivisés en neuf zones, soit 13 représentants par zone ;
- un représentant par parti politique légalement constitué, soit 9 représentants ;
- un représentant des syndicats constitués en intersyndicale dans le domaine de l'éducation ;
- un représentant des professions libérales ;
- deux représentants des commerçants affiliés à l'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS) et au Groupement Economique Sénégalais (GES) qui regroupent les opérateurs économiques ;
- 20 leaders d'opinion représentant les autorités religieuses et coutumières.

La Consultation Publique Locale a comporté deux séquences : **la journée de dialogue public** et **l'atelier de planification participative**.

- La journée de dialogue public est un moment d'échanges et de discussion sur les problèmes de la ville et ses priorités. Du point de vue de sa conception et de sa mise en œuvre, la journée de dialogue public avait débuté par une assemblée plénière de plus de quatre cents participants constitués des 150 participants représentant les quartiers, les services techniques qui ont élaboré les rapports-diagnostic, les 66 conseillers municipaux, les partenaires au développement, les représentants de l'administration territoriale, des organisations communautaires de base provenant des différents quartiers. Cette rencontre a été l'occasion, pour le Maire, de faire le bilan de ses actions à la tête de la Municipalité en mettant en exergue les contraintes liées à l'exécution de sa mission. C'est à travers son discours que beaucoup de participants ont pu comprendre le mode de fonctionnement de la Commune, les possibilités et les difficultés qui sont liées à la gestion municipale. Cette rencontre a aussi permis d'échanger sur le contenu des rapports élaborés par les services techniques. A la suite de cette première assemblée plénière, des groupes de travail, au

nombre de quatre, ont été constitués. Ils avaient pour mandat de répondre à deux questions, *l'une* portant sur les problèmes prioritaires de la Ville et *l'autre* sur les solutions que les participants, les autorités municipales et l'Etat pensent pouvoir apporter à ces problèmes. A l'issue des travaux de groupe, une seconde assemblée plénière a permis de partager et de valider les rapports qu'ils ont préparés. La démarche consistait ici à harmoniser les résultats de la journée de dialogue public avec les travaux des commissions dans le cadre d'un atelier de planification participative.

- L'atelier de planification participative est organisé après la validation des synthèses résultant des rapports produits par les groupes de travail et des travaux des commissions thématiques. Les groupes de travail ont été invités à désigner leurs représentants à l'atelie. Ainsi, un groupe de 28 membres, soit 7 membres par groupe est constitué. Il avait pour mission, d'élaborer des propositions de programmes d'actions à court, moyen et long terme sur la base du diagnostic consolidé à partir des rapports des commissions et des résultats des travaux de groupe,

Au total, la Consultation Publique Locale a duré une dizaine de jours au terme desquels, un Profil socioéconomique de la Ville est élaboré, des orientations générales et des programmes d'actions, à court, moyen et long terme, définis.

C. La table ronde des bailleurs de fonds

L'organisation d'une table ronde des bailleurs de fonds était une étape importante des Assises de Saint-Louis. Elle avait pour objectif de présenter aux partenaires la démarche d'élaboration du PDC et les résultats obtenus. Au terme de la concertation, plusieurs d'entre eux ont manifesté leur intérêt et leur disponibilité à appuyer la Municipalité après s'être interrogés sur certains aspects liés au contenu de la démarche. A ce sujet, on a pu relever une différence d'appréciation. Pour certains bailleurs de fonds, l'établissement d'une liste de projets ne semble pas répondre au souci de définir, d'abord, une vision et, ensuite, une stratégie de mise en œuvre du PDC. Pour d'autres, la liste des projets soumis doit être considérée comme une plateforme minimale dont la réalisation pourrait consolider les bases du dialogue social déjà existant entre la Municipalité et les acteurs locaux.

D'une manière générale, à la suite d'un large débat, les différents partenaires ont reconnu sur la volonté des élus de soumettre leur action à la sanction populaire. Le financement, à hauteur de 40 %, des projets soumis à leur appréciation peut être considéré comme un satisfecit à l'endroit de la Municipalité[95]

[95] Le budget global soumis aux partenaires, à l'occasion de la Table ronde, était évalué à 3,7 milliards de francs CFA pour la période 1998 – 2001.

Tableau n°26 : Chronologie des étapes du processus d'organisation des Assises de Saint-Louis

Principales étapes	Actions conduites	Responsables	Niveau de validation
Etape 1	Elaboration d'un document d'orientation méthodologique	CCIADL	interne
Etape 2	Réunion de la Commission municipale chargée des études, de la planification et de l'aménagement	Président de la Commission	Commission municipale
Etape 3	Présentation du document d'orientation en conseil municipal	CCIADL– Commission municipale	Conseil municipal qui s'est engagé, par délibération, à élaborer le PDC
Etape 4	Mise en place du Comité de pilotage des Assises de Saint-Louis	Maire - Conseil municipal	Maire signature arrêté instituant le Comité de pilotage
Etape 5	Organisation atelier de lancement des Assises (validation des termes de référence des groupes de travail mis en place dans l'arrêté et échéancier d'exécution des tâches assignées à chaque groupe	ADC – Administration municipale	Participants à l'atelier Groupes de travail
Etape 6	Démarrage des travaux de groupe	CCIADL – présidents et rapporteurs des groupes de travail	Groupes de travail
Etape 7	Organisation d'une Consultation publique locale avec une journée de dialogue public (validation des rapports des groupes de travail et approfondissement des diagnostics contenus dans les rapports des groupes et un atelier de planification participative locale	Participants à la Consultation CCIADL membres désignés lors de la Consultation locale pour participer à l'atelier de planification	Assemblée plénière des groupes de travail Atelier de planification-Services techniques de l'Etat
Etape 8	Elaboration d'un profil socio-économique de la Ville, des orientations stratégiques et du programme d'actions à court moyen et long terme	ADC	Assemblée plénière des Assises
Etape 9	Organisation d'une table ronde des bailleurs de fonds pour présenter les projets retenus lors de l'atelier de planification	Maire – ADC	Délégués municipaux - Communauté des bailleurs de fonds
Etape 10	Finalisation du profil, des orientations stratégiques et du programme d'actions Elaboration du document du PDC	ADC	Maire
Etape 11	Réunion du Conseil municipal pour valider le PDC	Maire	Conseil municipal par délibération
Etape 12	Transmission du PDC et de la délibération au Représentant de l'Etat	Maire, administration municipale	Représentant de l'Etat (Préfet) pour approbation

Photo n°7 : Le Maire entouré des deux Adjoints lors de la clôture des Assises (le premier adjoint à sa droite, le deuxième adjoint à sa gauche)

3. Quels enseignements tirer de ces deux cas illustratifs ?

3.1. En matière de gestion des déchets solides

D'une manière générale, l'impact du nettoiement est plus visible dans les quartiers difficiles qui ne bénéficient pas toujours de la régularité du service. Le fait de ne pas y accéder pourrait créer, chez les populations de ces quartiers, un sentiment d'exclusion qui est souvent source de conflits avec la Municipalité. Le fait de priver certains quartiers d'un service aussi important que le nettoiement, fait naître, par endroits, des attitudes de rejet de tout ce qui se rapporte à l'institution municipale. L'avènement du Partenariat Lille/Saint-Louis, qui a joué un rôle important dans la prise en charge du service, a beaucoup contribué au rapprochement entre la Commune et les populations. La constitution d'une expertise, au sein de la CCIADL, puis de l'ADC, a contribué au dialogue entre l'institution et les populations qui, après des moments d'hésitation, ont accepté de contribuer au financement du nettoiement sur la base d'un abonnement mensuel se situant, selon le quartier, entre 500 et 1 000 francs CFA par ménage et par mois.

La crédibilité de l'institution municipale s'est renforcée du fait de sa capacité à assurer progressivement la maîtrise d'ouvrage du nettoiement de la Ville et à mobiliser le financement du service auprès des partenaires extérieurs donnant ainsi plus de visibilité à son action. Dans le domaine du nettoiement, la ville de Saint-Louis est sans doute la ville sénégalaise qui a reçu le financement per capita le plus élevé au cours des dernières années. De 1994 à 2000, les financements mobilisés, en faveur des déchets, sont évalués à 500 millions de francs CFA, soit près de 3500 francs CFA par habitant et par an.

De 2000 à 2002, d'autres partenaires, notamment les coopérations (autrichienne, italienne et belge) ont apporté leur soutien financier à la Municipalité pour près de 1, 5 milliards de francs CFA, soit plus de 4 000 francs CFA par habitant et par an. Au total, le financement sur la période 1994 2002 est de l'ordre de 2 milliards, soit presque 7 500 francs CFA par habitant et par an. Cet apport montre que la seule volonté politique ne suffit pas à prendre en charge un service aussi important et complexe que la gestion des déchets solides. L'appui extérieur peut, dans bien des cas, constituer un catalyseur qui permet de déployer une stratégie de développement local jusqu'à mobiliser, au-delà de cette impulsion, d'autres financements importants.

Au début des interventions, les populations identifiaient les projets aux partenaires ce qui n'a pas manqué de porter préjudice à la Municipalité qui avait opté pour le laisser-faire créant ainsi des confusions et des doubles emplois, chaque partenaire se prévalant d'une certaine

légitimité[96]. Progressivement, elle valorise ce soutien et développe une stratégie d'appropriation du système en place avec la définition d'un Plan Global de Nettoiement. Cette appropriation a conduit, au plan opérationnel, à assurer un ramassage quotidien des ordures qui est devenu une activité permanente sur l'ensemble des zones placées sous la responsabilité des 9 GIE. Ce sont près de 2 42O m3 d'ordures collectées mensuellement par 200 personnes. La population adhère au projet par une participation financière régulière. En outre, l'avènement des Comités de Nettoiement[97] a permis de renforcer l'implication et la compréhension des populations face à la problématique des ordures et une meilleure appréciation des actions de la Commune, du système communautaire et de la transparence de la gestion des GIE.. Cette population s'est appropriée l'opération et développe un comportement citoyen par rapport à la gestion des ordures ménagères, du fait des effets bénéfiques du système sur leurs conditions de vie et des relations sociales qui les lient avec les opérateurs des GIE. Pour les jeunes, âgés de 18 à 35 ans, qui s'activent au sein des GIE, c'est une occupation rémunératrice qui permet de satisfaire certains de leurs besoins. Mais, c'est surtout le sentiment d'être utile à sa communauté et la reconnaissance sociale subséquente qui semblent plus importants

Quant aux insuffisances, elles concernent en premier lieu le défi de la mobilisation durable des populations autour de la gestion des déchets solides. Par ailleurs, la mise en place des Comités de Nettoiement constitue certes, une innovation à Saint-Louis, mais demande beaucoup d'efforts en matière de sensibilisation et de mobilisation des populations pour bien préciser leur mandat afin d'éviter qu'ils soient considérés, par les associations de quartier, comme des structures concurrentes. La lenteur du processus d'extension du projet par rapport à la complexité et à l'étendue du problème fait que seuls neuf quartiers sur 22 sont concernés à ce jour. Des problèmes techniques et organisationnels, concernant l'évacuation des déchets (absence ou déficience des sites relais) et les difficultés liées à la valorisation, se sont posés. Enfin, l'insuffisante maturité du milieu associatif, dans des tâches de prestation d'un service d'utilité publique, a gêné la professionnalisation du nettoiement au niveau des quartiers.

[96] Sur la période considérée pour l'appui financier, quatre partenaires intervenaient en même temps, sur les mêmes espaces, avec les mêmes acteurs locaux. Il s'agit de l'Union Européenne avec le PPGE, du PAM avec l'AGETIP, de la coopération française (bilatérale et décentralisée). L'initiative de créer un comité de coordination n'a pas reçu l'agrément des bailleurs de fonds.

[97] Les comités de nettoiement ont été institués dans les quartiers qui ne disposent pas de Conseils de quartier. Ces comités comprennent l'ensemble des organisations associatives d'un quartier. Ils ont en charge les activités de supervision des GIE, de sensibilisation des populations, de collecte des abonnements souscrits par les ménages.

3.2. En matière de planification locale

L'ensemble du processus de planification a permis de doter la Municipalité d'un outil de programmation du développement communal et de favoriser une meilleure connaissance de la Ville en termes de territoires et d'acteurs. Plus spécifiquement, les Assises ont contribué à la réconciliation entre les populations et les autorités locales par l'instauration d'un dialogue transparent. La Commune a pu s'exprimer sur ses réelles possibilités et ses limites. L'exercice de planification a permis de dépasser les simples orientations de développement, en proposant une projection dans le temps en séquences traduisant des besoins prioritaires en programmes d'actions chiffrées. Par ailleurs, on peut noter une meilleure lisibilité des programmes d'actions envisagés, à travers un plan d'opérations déterminant les prises en charges respectives de la Commune et de ses partenaires. Enfin, l'organisation d'une table ronde avec les bailleurs de fonds a permis à la Municipalité de disposer de 40 % du programme triennal d'investissements (1998-2001), soit 1,6 milliards de francs CFA. Ces financements ont été accordés par l'Agence de Développement Municipal, dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes, le Partenariat Lille/Saint-Louis, la Communauté Française de Belgique, le Programme des Nations Unies pour le Développement dans le cadre du programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté, le Fonds Européen de Développement dans le cadre du Programme Prioritaire de Génération d'Emplois.

Outre les financements destinés aux investissements publics, le trophée obtenu par Saint-Louis, lors du sommet des Villes « Africités » tenu en Namibie en 2000, pourrait être considéré comme un résultat mais surtout comme une reconnaissance internationale des stratégies de développement local engagées par la Municipalité.

Le document du PDC qui résulte de toute cette dynamique, est structuré autour de plusieurs parties :

- La première partie traite du profil urbain de la ville. Elle insiste sur l'histoire, la géographie, la démographie, l'analyse institutionnelle du développement de Saint-Louis à travers une évaluation de l'action publique communale et l'intervention des partenaires au développement. Une autre composante du profil urbain est consacrée à l'économie locale qui fait ressortir un potentiel important avec un foisonnement d'activités économiques et commerciales même si la Commune n'en tire pas encore le meilleur parti. Dans l'analyse de ce profil, il a été aussi question du développement social urbain qui a révélé l'insuffisance des ressources municipales affectées à ce secteur, l'accroissement de la population avec son corollaire d'une augmentation de la demande sociale. L'organisation et la gestion des cadres de vie et des services urbains de base y sont aussi abordées.

- La seconde partie du document du PDC présente les orientations générales, les stratégies et le plan d'actions. Les orientations générales du PDC, définies autour des principales problématiques de développement local, sont liées à l'aménagement de la ville, au développement et à la promotion de l'économie locale, au développement social urbain. Elles s'inspirent du cadre macroéconomique à travers lequel les pouvoirs publics définissent les grands axes de la politique générale du pays et se réfèrent aux atouts et contraintes de développement urbain de Saint-Louis. Les stratégies, quant à elles, sont retenues à partir de la vision dégagée par les orientations générales. Trois axes sont identifiés, liés à la promotion de la citoyenneté et de la démocratie locale ; au renforcement des capacités de la Commune ; au développement des activités économiques et la lutte contre la pauvreté. Une autre composante de cette partie traite du plan d'actions général qui découle de l'analyse du profil urbain, des orientations générales et des stratégies de développement de la ville. Ce plan d'actions, met en évidence : les objectifs, les activités à mener, les partenaires réels ou potentiels pouvant apporter un appui, le coût estimatif et l'échéancier. Il est défini selon une approche thématique afin d'éviter toute opération ponctuelle dont la lisibilité sur l'espace communal ne pourrait pas être assurée. Il comporte aussi un plan d'opérations qui fixe les priorités nécessitant une intervention urgente. Etant donné l'importance des besoins et compte tenu de l'insuffisance des ressources qui pourraient leur être consacrées, le plan d'actions a défini les priorités selon une perspective triennale. Le processus de planification engagé par la Commune, à travers les Assises, a abouti à des résultats jugés importants au regard de la dynamique qui en est résultée. Toutefois, des insuffisances pourraient être notées. En effet, même si à l'inverse de la gestion des déchets solides, les Assises ont cristallisé moins de contradictions, des difficultés de divers ordres, sont apparues. Au plan politique et institutionnel, l'adoption par le Conseil municipal, d'un budget de dix millions de francs CFA consacré aux Assises, n'a pas été facile et a nécessité de longs débats entre ceux qu'on pourrait qualifier de «gestionnaires des urgences» et ceux qui voulaient inscrire l'action municipale dans un cadre programmatique. En effet, certains ont considéré le fait qu'une réflexion qui ne connaîtrait pas de suite, faute de moyens nécessaires à la mise en œuvre des projets qui en résulteront, n'aurait pas d'intérêt pour la Mairie. Ils considèrent, de ce fait, que les ressources affectées à cet exercice auraient pu servir à nettoyer les quartiers insalubres ou à améliorer l'éclairage public dans les quartiers pauvres. D'autres élus ont estimé que l'élaboration d'un plan de développement pour Saint-Louis, permet d'inscrire l'action municipale dans la dynamique d'un développement local durable et de convaincre les partenaires des capacités de la Commune à conduire un tel processus selon une démarche participative et transparente.

Au plan du financement des travaux d'élaboration du PDC, des difficultés se sont posées dans la mobilisation du budget municipal affecté à l'activité, en raison des réticences de certains élus et responsables de l'administration communale qui considéraient que cette opération ne présentait pas suffisamment «d'intérêt» à leurs yeux. C'est ainsi que sur la liste des dépenses transmises au Trésor Public et dont l'engagement avait un caractère urgent, celle relative aux Assises n'y figurait pas en dépit des instructions du Maire de mettre le budget à la disposition du secrétariat permanent et des commissions. Le retard accusé dans la mise en place de ce budget a causé des perturbations préjudiciables à l'exécution des plans de travail. En terme d'exécution des différentes phases d'élaboration du PDC, le processus, qui a duré dix mois, a été jugé long. A la lumière de l'expérience décrite ci-dessus et en dépit des contraintes, il est important, pour les Maires, de situer leurs actions dans la durée même s'ils sont élus pour un mandat de cinq ans. En effet, quelles que soient les urgences auxquelles les exécutifs locaux sont confrontés, une réflexion structurée sur le long terme est indispensable, pour comprendre le mouvement et le changement, libérer l'imagination, se doter d'une ambition partagée. La ville de Saint-Louis s'est employée à cet exercice. Au regard des résultats induits par cette démarche de développement, l'initiative de Saint-Louis apparaît, dans le contexte de la décentralisation au Sénégal, comme une action structurante de développement local qui s'inspire des valeurs de gouvernance locale et de transparence. Cette nouvelle vision, dans la gestion des affaires de la cité pourrait permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives qui traduisent une volonté de gérer la ville non pas comme une entreprise dans ses dispositions à faire des bénéfices mais dans ses dispositions à promouvoir un espace et des activités directement ou indirectement liées à la gestion urbaine. Cette hypothèse confirme celle de Monsieur Christian COMELIAU qui considère que la Municipalité, en tant qu'institution d'essence politique, peut bien intégrer une logique technocratique sans l'aliéner[98]. La création de l'ADC, la mise en place des Conseils de Quartier et l'élaboration d'instruments de programmation du développement communal, ont révélé qu'en dépit de leurs faiblesses, les municipalités peuvent adopter des démarches novatrices, dans la définition et la mise en œuvre de stratégies de développement à l'échelle de leurs agglomérations. La Municipalité de Saint-Louis, à travers l'ADC, a mis en œuvre la démarche de l'Agenda 21 Local confirmant ses dispositions à piloter des exercices de programmation du développement local même si l'impulsion est venue de l'Institut Africain de Gestion Urbaine (IAGU) avec le soutien de ONU-Habitat[99].

---

[98] Monsieur Christian COMELIAU, ancien fonctionnaire Français de la Délégation au Plan, était Professeur d'Economie et ancien Directeur adjoint chargé de la Recherche à l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement de Genève.

[99] ONU-Habitat s'appelait, il y a quelques années, Centre des Nations Unies sur les Etabissements Humains (CNUEH).

CHAPITRE III : LA MISE EN PLACE DE L'ADC ET DES CONSEILS DE QUARTIER

1. l'ADC : le processus de sa mise en place, ses missions, son mode de fonctionnement et son organisation

1.1. Les différentes péripéties de la mise en place de l'ADC

Pour rappel, les étapes marquantes du processus sont les suivantes :

- 1992 : Etude ENVAR
- 1993 : Mission d'évaluation de Cités Unies Développement
- 1994 : Mise en place de la CCIADL
- 1995 : séminaire sur la place de l'ADC et institutionnalisation de la CCIADL par le Conseil municipal qui venait d'adopter les textes relatifs aux statuts de l'Agence et avait mandaté le Maire pour entreprendre les démarches nécessaires auprès des Autorités en vue mettre en place le dispositif. Depuis cette date, Saint-Louis, dans les faits, s'est dotée d'une Agence de Développement Communal à partir du moment où la délibération du Conseil Municpal avait été approuvée par le Préfet en sa qualité de Représentant de l'Etat.
- 1996 : Signature 1ère convention de coopération entre la Commune de Saint-Louis et le Partenariat Lille Saint-Louis
- 1997 : Démarrage des travaux d'élaboration du PDC
- 1998 : Tenue des Assises de Saint-Louis et présentation des textes relatifs à l'Agence pour une validation sociale
- 1998 : 2e convention de coopération entre Lille et Saint-Louis
- 1999 : Adoption des textes sur l'ADC par le Conseil municipal
- 2000 : Mise en place de l'ADC

1.2. Les missions de l'Agence

L'Agence a une mission principale d'appui à la maîtrise d'ouvrage communale. A ce titre, elle contribue à la définition des politiques et projets urbains et des démarches de planification urbaine. Plus spécifiquement, elle est chargée de mener les réflexions et études

susceptibles de promouvoir le développement économique et social, l'aménagement et l'environnement de l'agglomération de Saint-Louis, d'assurer l'appui et le conseil auprès de la Commune dans la conception de programmes municipaux, des plans d'action et des projets selon une démarche concertée de l'approche participative, d'assurer une meilleure harmonisation des interventions sur l'espace urbain, d'accompagner les services techniques municipaux dans la mise en œuvre des activités de concertation, d'animation et de communication entre les différents acteurs, de favoriser la recherche de financements auprès des partenaires de la Commune.

Pour assurer la mise en cohérence et les articulations nécessaires avec d'autres opérations, l'Agence effectue les misions relatives à la coordination générale et au suivi des projets. Durant la phase de suivi des projets qu'elle a élaborés en tant que structure d'appui auprès du Maître d'ouvrage, elle peut être amenée à apposer son visa préalable à tout paiement, une fois les ordres de décaissements sont signés par le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et l'entrepreneur.

1.3. L'organisation de l'Agence

L'Agence est une Association régie conformément aux dispositions du Code des Obligations Civiles et Commerciales, notamment en son chapitre II, article 812. Son organisation se réfère à un Manuel de procédures. Elle se compose de deux types de membres, des membres fondateurs composés de la commune de Saint-Louis et du Partenariat Lille Saint-Louis. Les membres associés sont constitués des services techniques régionaux, du Conseil régional de Saint-Louis, de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis. L'Agence est administrée par deux organes :

- l'Assemblée Générale (AG) composée des membres fondateurs et associés et comprend 22 élus de la Commune de Saint-Louis sur 69 que compte le Conseil Municipal, 2 représentants du Partenariat Lille Saint-Louis, 2 représentants du Conseil Régional de Saint-Louis, 12 représentants des services régionaux (Urbanisme, Planification, Aménagement du territoire, Cadastre, Domaine, Culture, Jeunesse et Sports, Santé, Action sociale, Education nationale, Environnement et Protection de la nature, Statistique) et 1 représentant de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis.

Le Secrétaire Général de la Commune et le Receveur municipal participent, à titre consultatif, aux travaux de l'Assemblée Générale et du Conseil d'Administration.

Le Représentant de l'Etat auprès de la Commune (le Préfet) assiste avec voix consultative aux Assemblées Générales et reçoit copie du procès verbal des séances et du rapport d'activité.

L’Assemblée Générale délibère sur les orientations générales, le contenu, la programmation et la mise en œuvre des actions de l’Agence. Elle est présidée par le Président de l’Agence, assisté d’un vice-président. Elle adopte le règlement intérieur, le rapport moral et financier de l'Agence, vote le programme d’actions et le budget prévisionnel annuel de l’Agence, proposés par le Conseil d’Administration. Elle élit les autres membres du Conseil d’Administration pour une durée de deux ans renouvelables, à l'exception des membres de droit. L’Assemblée Générale choisit, pour trois ans, sur la liste des commissaires agréés, après sélection par appel d’offres, un commissaire aux comptes qui examine les comptes et certifie leur sincérité et leur régularité.

- Le Conseil d'Administration (CA) comprend au moins dix membres que sont le Maire ou son représentant, membre de droit; le Président du Partenariat Lille/Saint-Louis ou son représentant, membre de droit et au moins quatre conseillers municipaux. Il a qualité pour agir au nom de l’Assemblée Générale entre ses réunions. Il se réunit au moins tous les trois mois et chaque fois que de besoin sur convocation de son Président ou à la demande d’au moins quatre de ses membres. Il adopte le programme d’études et les missions de l’Agence, l’exécution et le contenu des études. Il se fait assister par des commissions techniques qui émetent des avis ou conseils destinés à l’éclairer dans la prise des décisions. Le Conseil élit en son sein un bureau composé du Président qui est de droit le Maire de la Commune de Saint-Louis, du vice-président qui est de droit le Président du Partenariat Lille Saint-Louis du Sénégal ou son représentant, d’un Secrétaire, d’un Trésorier général, d’un Trésorier Adjoint choisis parmi les membres du Conseil municipal.

Le Président recrute et nomme le personnel de l'Agence sur proposition du Directeur, après avis du Conseil d'Administration. Il peut solliciter après avis du bureau du Conseil d’Administration, le concours d’experts. Il exerce ses compétences sous le contrôle du CA. Il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, tout ou partie de son pouvoir, au vice-président ou à tout autre membre du Bureau sous réserve des dispositions du règlement financier.

Le Directeur est nommé par le Président de l’Agence après avis consultatif du Conseil d’Administration qui définit son mandat. Il est chargé, sous l’autorité du Président et dans le cadre des délibérations du CA, de l’animation de l’Agence, de l’orientation et de la direction de ses travaux et études. Il est chargé de la passation des contrats selon les dispositions du règlement financier, propose le recrutement du personnel nécessaire à l’exécution des missions de l’Agence et a autorité sur l’ensemble du personnel. Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes conditions que celles prévues pour sa nomination. Il prend les dispositions administratives nécessaires au bon fonctionnement de l’Agence. Le Directeur de l’Agence participe aux réunions du CA et de l'AG avec voix consultative.

L’Agence est soumise au contrôle financier prévu par les dispositions réglementaires en vigueur, relatives à l’organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic, et des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la collectivité locale. Ses ressources comprennent des subventions, contributions ou fonds de concours publics qui lui sont accordés notamment par la Commune de Saint-Louis, des contributions provenant de la coopération avec le Nord-Pas-de-Calais via le Partenariat Lille Saint-Louis, des contributions des bailleurs de fonds et autres partenaires de la Commune, des cotisations des membres, des rémunérations des services rendus aux membres ou organismes extérieurs à l’Agence, du produit des ventes des études et documents réalisés en propre par l‘Agence, des dons et legs émanant d’organismes d’appui.

Les dépenses de l’Agence comprennent les frais de personnel, de fonctionnement et d’équipement, la rémunération des études ou services payés sur contrat, et d’une manière générale, toutes celles nécessaires à l’activité de l’Agence.

Au-delà de la présentation ci-dessus, la mise en place de l’ADC résulte d’un long processus au cours duquel, il a fallu organiser des concertaitons, conduire des négociations autour de ses missions, de son organisation et surtout de sa composition. La présence de 22 Conseillers municipaux sur 69, des princpaux représentants de l’Etat, de l’Université Gaston Berger, du Conseil Régional, avait une double signification: mobiliser et bénéficier de l’adhésion des principaux acteurs autour de l’Agence qui, il faut le dire, est la première du genre au Sénégal; apaiser les craintes de certains Conseillers municipaux et responsables administratis qui voyaient en l’Agence une « Municipalité-bis » où seraient délocalisées les principales activités de la Commune. En effet, plusieurs élus et des représentants de services de l’Etat se sont beaucoup interrogés sur les motivations réelles du Maire en voulant doter la ville d’une Agence de Développement Communal d’autant que le dispositif commençait à se faire un nom auprès des bailleurs de fonds aussi bien au niveau national que sur le plan internaitonal. Autrement dit, la question était de savoir si l’ADC n’allait pas se substituer à ces services pour les missions d’assistance qu’ils sont sensés apporter à la Municipalité notamment à travers les conventions-types prévues par le Code des Collectivités Locales. Il est vrai que l’expertise mobilisée au sein de l’Agence fortement sollicitée sur la plupart des dossiers liés au développement de la ville, les moyens qui lui sont accordés par la Commune et les partenaires au développement ainsi que la confiance du Maire confortaient les appréhensions de ces acteurs.

1.4. Les Programmes pilotés par l'Agence

1.4.1. Le Programme d'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage Communale.

Il prend en compte : le Plan Global de Nettoiement, le projet ''Aménagement et Valorisation des Infrastructures Commerciales'', l'assainissement autonome et la voirie urbaine. L'action de l'Agence consiste à apporter un appui à la maîtrise d'ouvrage communale, en terme d'études, d'appui-conseil, d'intermédiation auprès des partenaires, de suivi évaluation. Cet appui concerne les processus d'élaboration, de montage et de mise en œuvre de ces opérations.

1.4.2. Le Programme de Planification urbaine

Il prend en compte le suivi du Programme de Développement Communal, le suivi des travaux d'élaboration du PDU, la réalisation d'études spécifiques.

1.4.3. Le Programme de promotion de l'Economie locale Urbaine.

Il a une dimension plus transversale et ambitionne de positionner la Commune, en tant qu'institution, chargée de promouvoir l'économie locale urbaine. Il s'investit également dans l'organisation des concertations avec les acteurs économiques pour une meilleure mobilisation des ressources fiscales.

1.4.4. Le Programme de Sauvegarde et de Mise en Valeur du Patrimoine.

Il prend en compte essentiellement le dossier de l'inventaire et de la documentation numérisée des études sur le patrimoine de Saint-Louis, le dossier sur l'inventaire et l'élaboration du plan de sauvegarde de l'île, le dossier sur l'information, la sensibilisation et la communication sur les enjeux du patrimoine.

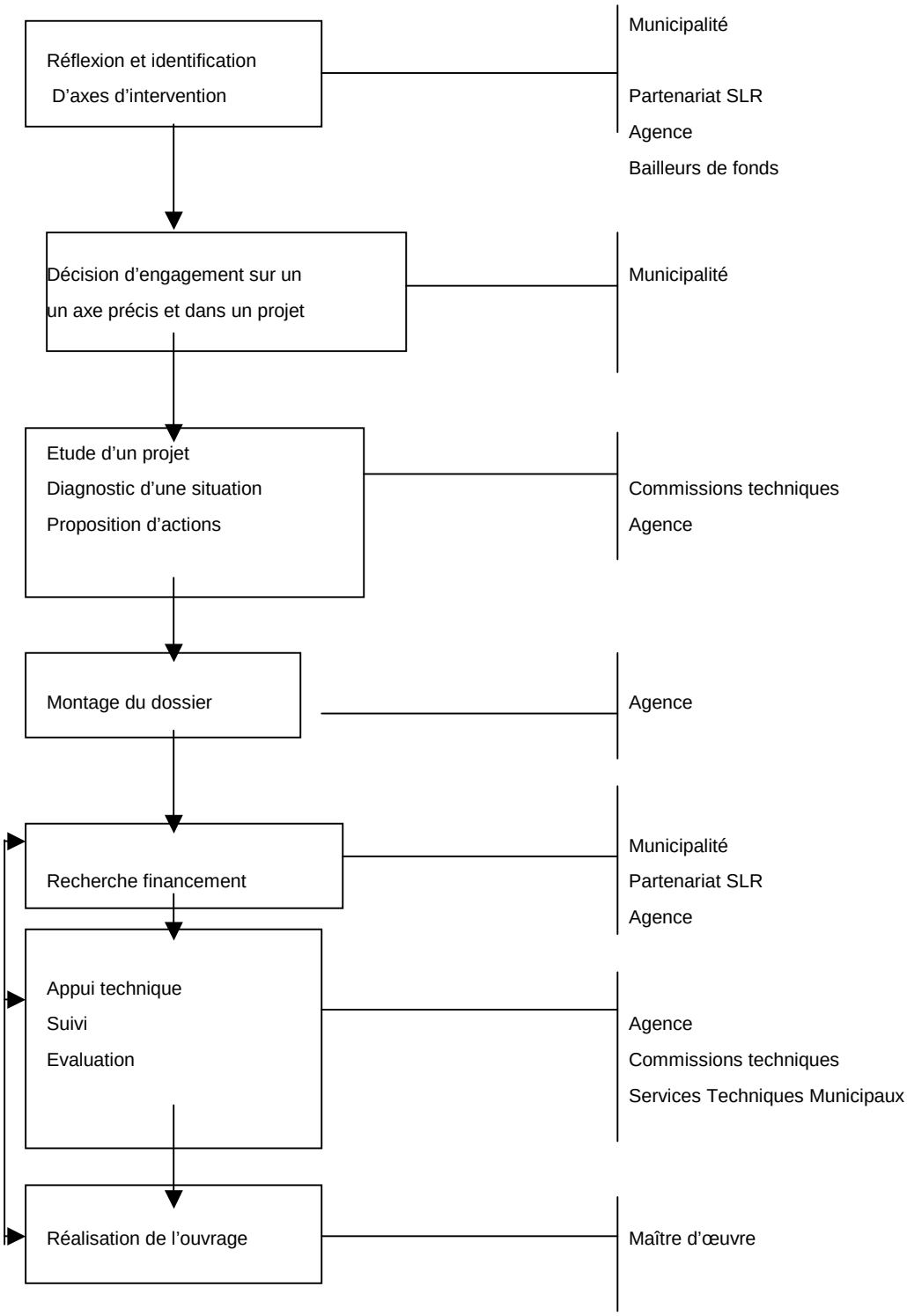
1.4.5. Le Programme de Renforcement et d'Appui au Développement des Quartiers (PRADEQ).

Il articule son intervention autour de la mise en place des Conseils de Quartier, l'appui aux populations dans l'élaboration des Plans de Développement de Quartier (PDQ), le suivi du Fonds de Développement Local (FDL) et l'appui au montage et au suivi des projets issus des PDQ

1.5. Le mode de fonctionnement de l'Agence et ses interrelations avec les autres acteurs du développement communal

L'Agence est un organe de coordination et de réflexion sur le développement communal **(voir schéma ci-dessous)**

Schéma 1 : l'Agence : organe de coordination et de réflexion



2. La mise en place des Conseils de Quartier

2.1. Historique et contexte institutionnel de l'émergence des Conseils de Quartier

En revisitant le schéma institutionnel de la politique de décentralisation, on s'aperçoit que le quartier, échelon le plus bas de l'Administration sénégalaise, n'est pas suffisamment pris en compte par l'Etat dans sa politique de responsabilisation des acteurs locaux. Dans ce contexte, le problème de la représentation légitime des populations a toujours constitué une préoccupation majeure. D'un côté, la légitimité sociale du Délégué de Quartier était mise à rude épreuve du fait de l'ambiguïté de son positionnement qui le plaçe plus comme représentant du Maire dans le quartier. D'un autre côté, on note une relation distendue entre les populations et les élus dont le mode d'élection fait qu'ils sont plutôt des représentants d'une zone, d'un secteur et non d'un quartier. Malgré le déploiement de dynamiques communautaires de développement, les populations rencontrent de grandes difficultés quant à la mise en place d'un cadre représentatif, consensuel et opérationnel, exclusivement mobilisé autour des problèmes de développement de leur quartier. C'est dire que l'émergence d'un dispositif populaire dont les responsables sont démocratiquement élus par la population, ayant une légitimité sociale et dépassant les contradictions de la démocratie représentative, constituait le questionnement majeur au niveau de la Commune de Saint-Louis, en rapport avec la coopération décentralisée. C'est donc dans le cadre de la décentralisation et de l'implication des populations dans le développement de leur quartier que la Commune de Saint - Louis a entrepris depuis 1995 une politique de mise en place de Conseils de Quartier, considérés comme des relais locaux de développement dans les quartiers. En fait comment la conception de cette approche de développement local a été élaborée et mise en œuvre ? Elle s'inspire d'une étude menée en 1994 à travers laquelle plusieurs orientations avaient été préconisées en partant du postulat selon lequel « le quartier doit être l'unité économique mais aussi politique et sociale de la Commune. La densité et la proximité des relations dans cet espace peuvent constituer un gage de responsabilité et d'engagement de la part des acteurs spatiaux »[100]. Ces orientations peuvent être rappelées ainsi qu'elles suivent :

- définir de nouveaux modes plus démocratiques de désignation des élus et envisager des réformes structurelles en s'appuyant non pas sur la liste établie à l'échelle de la ville mais à la base au niveau des quartiers. Ce procédé constitue le véritable enjeu d'une gouvernance

[100] NIANG D. (1994), Décentralisation municipale et gestion des villes moyennes : bilan et perspectives après trente années d'application. Le cas de Saint-Louis et Richard Toll, Mémoire de Diplôme de Recherche en Etudes du Développement, IUED, Genève, 194 p.

municipale parce qu'étant aussi un moyen d'impliquer la société civile à travers les organisations associatives ;

- procéder à l'élection du Délégué de Quartier dont la nomination à vie par le Maire porte souvent préjudice à sa crédibilité dans un contexte marqué par l'existence d'un mouvement associatif de plus en plus dynamique. Souvent aussi, le caractère partisan de ses interventions pose la question de sa réelle capacité à gérer le quartier avec toute l'objectivité requise.

- enfin, si le quartier apparaît comme le premier niveau où se forgent la solidarité et le sentiment d'appartenance à la même communauté d'usagers, le Délégué élu pourrait constituer un rouage important. Il doit avoir une idée précise de « son » territoire, de ses problèmes et des solutions possibles, en concertation avec les résidents. Sa reconnaissance, par ses pairs, à partir de l'expression de leur libre volonté, pourrait renforcer sa légitimité. Le fait qu'il se situe dans une position de quelqu'un qui doit concilier les intérêts des élus avec ceux des populations, souvent divergents, fait naître des conflits.

Sur la base de ces orientations, des propositions ont été formulées consistant à mettre en place des Conseils de Quartier qui pourront tirer leur légitimité et leur mandat d'une assemblée de quartier et mettre en place une Commission Consultative pour la Décentralisation (CDD) dont les fonctions et la structuration lui permettront d'émettre des avis et d'éclairer au besoin les choix opérés par la Municipalité. La mise en place des Conseils de Quartier, à partir de 1995, a été inspirée par ces réflexions qui ont été validées et portées à la fois par le Partenariat (qui avait déjà engagé des actions dans les quartiers) et la Municipalité, dans le cadre de la CCIADL. Le Ministère sénégalais de la Ville mis en place entre 1993 et 1998 avait souscrit à la démarche et a «institutionnalisé» l'approche de Saint-Louis en recommandant aux autres villes du pays de s'inspirer de cette expérience qui était à ses débuts. L'émergence des Conseils de Quartier avait pour objet, à la fois de régler la question de la légitimité sociale et celle d'une mobilisation plus forte des populations par rapport aux questions de développement.

En outre, ce cadre s'est doté d'un outil de planification du développement communautaire, qu'est le Plan de Développement de Quartier. Cet instrument, élaboré de manière participative, outre le fait qu'il a pu consacrer la spécificité des problèmes du quartier par rapport à ceux de la ville, se propose d'établir le diagnostic des forces et faiblesses du quartier et de déterminer ses orientations générales et ses programmes d'actions prioritaires.

2.2. Le cadre général d'intervention du PRADEQ

Au sein de la CCIADL puis de l'ADC, le PRADEQ, chargé de mener le travail d'accompagnement des quartiers, adopte une logique de recherche-action qui s'adapte aux dynamiques spécifiques de chaque quartier. Le cadrage général de la démarche s'articule autour de quatre domaines : la structuration du quartier, l'élaboration de PDQ, l'intermédiation auprès des partenaires techniques et financiers et enfin l'appui structurant au mouvement associatif.

2.2.1. La structuration du quartier

Elle consiste à mobiliser les organisations associatives, les personnes-ressources ainsi que les Autorités politiques autour d'un Conseil de Quartier dont les objectifs essentiels sont de regrouper les associations autour des enjeux de développement du quartie, de susciter et/ou soutenir les initiatives d'auto-promotion développées dans le quartier, en relation avec les autorités municipales résidant dans le quartier (Conseillers municipaux et Délégués de Quartier), de contribuer à la réalisation des projets et actions identifiées dans le Plan de Développement du Quartier (PDQ) et de constituer l'interlocuteur privilégié pour toute intervention liée à des actions de développement dans le quartier. Après la mise en place de ce dispositif, le PRADEQ accompagne le Conseil de Quartier pour faciliter son ancrage institutionnel et local et assurer pleinement sa mission, à travers un suivi rapproché ainsi que l'organisation de sessions de formation pour renforcer les capacités de ses membres.

2.2.2. L'élaboration d'outil de planification du développement à l'échelle du quartier : le Plan de Développement de Quartier

L'appui méthodologique du PRADEQ consiste à accompagner les populations dans le cadre de l'élaboration de leur Plan de Développement du Quartier (P.D.Q), outil destiné à assurer la mise en cohérence des initiatives et actions des acteurs locaux et des partenaires au développement. Le PDQ comporte un diagnostic des forces et faiblesses, la détermination des orientations de développement du quartier et des actions prioritaires.

2.2.3. L'appui en terme d'intermédiation financière

Il consiste, après le montage des projets prioritaires issus du P.D.Q, à accompagner le Conseil de Quartier, officialisé par la Municipalité, dans le montage des projets ainsi que dans la recherche de partenaires techniques et financiers.

2.2.4. L’appui structurant aux associations

Le mouvement associatif constitue la base des Conseils de Quartier. L’appui du PRADEQ en tant que centre ressources d’information, d’orientation, de médiation et d’appui conseil est certes important mais insuffisant pour consolider les structures de la société civile et les orienter vers des objectifs de développement, c’est pourquoi le programme apporte un soutien financier, en terme de subvention dans le cadre d’un cofinancement d’activités et un appui technique, en terme de conseil et d’accompagnement des associations. Le PRADEQ a commencé son intervention, à travers le choix d’un quartier test qui s’appelle Diamaguène. Ce choix, par la suite, a été validé par l’institution municipale. Cette première expérience a facilité très vite son appropriation par les acteurs locaux. Ainsi, cette initiative de la Commune, en rapport avec la coopération décentralisée a subi une forte demande sociale témoignant de l’ancrage social des dispositifs ainsi mis en place.

Dans les années 2000, les quartiers de Léona, Darou, Eaux- Claires/ Diaminar et Khor situés dans le Faubourg de Sor disposent de leurs Conseils et le processus devra couvrir à terme, l’ensemble des quartiers de la ville, conformément à la délibération de l’institution municipale, N° 000010/ CSL du 08 novembre 1997. Le Conseil de Quarier se veut représentatif et opérationnel. C’est pourquoi, il regroupe à titre paritaire, les Organisations Communautaires de Base (formelles et informelles) du quartier, en plus du Délégué de Quartier et des Conseillers Municipaux, résidant dans le quartier, qui sont membres de droit.

2.3. Processus de montage et composition des Conseils de Quartier

2.3.1. Processus de montage des CQ

Du fait de son ambition de regrouper tous les acteurs et de coordonner les initiatives de développement dans sa zone d'intervention, le Conseil de Quartier se doit d'éviter, dès le départ, toute marginalisation liée à l'hétérogénéité spatiale du quartier ou associative du fait de la multiplicité des Organisations Communautaires de Base (OCB. C'est pourquoi, la sensibilisation, la plus large possible, des secteurs géographiques du quartier et des différents acteurs, constitue une donnée de base dans le processus de montage. Pour cela, l'organisation de réunions d'informations, avec des groupes cibles, semble très appropriée.

Après la tenue des réunions d'informations, les structures associatives mettent en place un Comité de Pilotage structuré autour d'un Coordinateur, d'un Secrétaire, d'un Trésorier et des présidents de commissions thématiques liées au plan de développement du quartier (PDQ), chaque structure étant représentée par deux mandataires : l'un (e) à l'Assemblée Générale et l'autre au Comité Directeur.

Le Comité de Pilotage constitue une structure provisoire, chargée de mobiliser le quartier jusqu'à l'élaboration du PDQ. Le diagnostic du quartier est réalisé par les commissions thématiques du Comité de Pilotage dans sa partie « analyse qualitative » et par des enquêteurs dans sa partie « analyse quantitative ».

L'atelier de planification participative (à l'image de celui organisé à l'échelle de la Ville), devant définir les grandes orientations, regroupe les différents groupes sociaux. Ainsi, même si les travaux du PDQ sont coordonnés par les techniciens en charge du PRADEQ, sa réalisation est assurée par les populations qui procèdent également à sa validation avant qu'il ne soit soumis aux services municipaux et régionaux ainsi qu'aux personnes-ressources qui apportent leur caution scientifique et technique. Le PDQ, une fois validé, est présenté aux autorités pour son adoption et aux partenaires au développement pour mobiliser des financements en vue de sa mise en œuvre. Le Comité de Pilotage chargé est dissout et remplacé par un Conseil de Quartier lors d'une assemblée générale à travers le vote à bulletin secret. A la suite de ce processus, le Conseil de Quartier est officialisé par arrêté municipal pour lui assurer une légitimité institutionnelle.

2.3.2. Composition des Conseils de Quartier

Le Conseil de Quartier est composé des structures associatives du quartier de manière paritaire quel que soit leur degré de formalité. Il s'agit, notamment des associations sportives et culturelles, des groupements de promotions féminines (''mbotaay'' et organisations de jeunes filles (OJF), des associations à thème telles que les comités d'handicapés, de santé, associations de parents d'élèves, cellules école- milieu, des GIE à vocation communautaire et des associations de développement de quartier. Le Délégué de Quartier et les Conseillers municipaux, résidant dans le quartier, sont membres de droit du Conseil mais ne peuvent prétendre à des postes électifs. Les personnes-ressources peuvent aussi, à titre consultatif, être membres du Conseil. Il s'agit d'individus disposant de compétences, de moyens économiques, de réseaux de relations, pouvant être mobilisés au profit du quartier. En dehors de ces personnes-ressources, le Conseil de Quartier peut faire intervenir des animateurs de secteurs dont la mission consiste à faciliter la circulation de l'information et aider à la mobilisation des habitants autour des priorités du quartier, en relation avec les associations.

2.3.3. Domaines d'intervention et missions du Conseil de Quartier

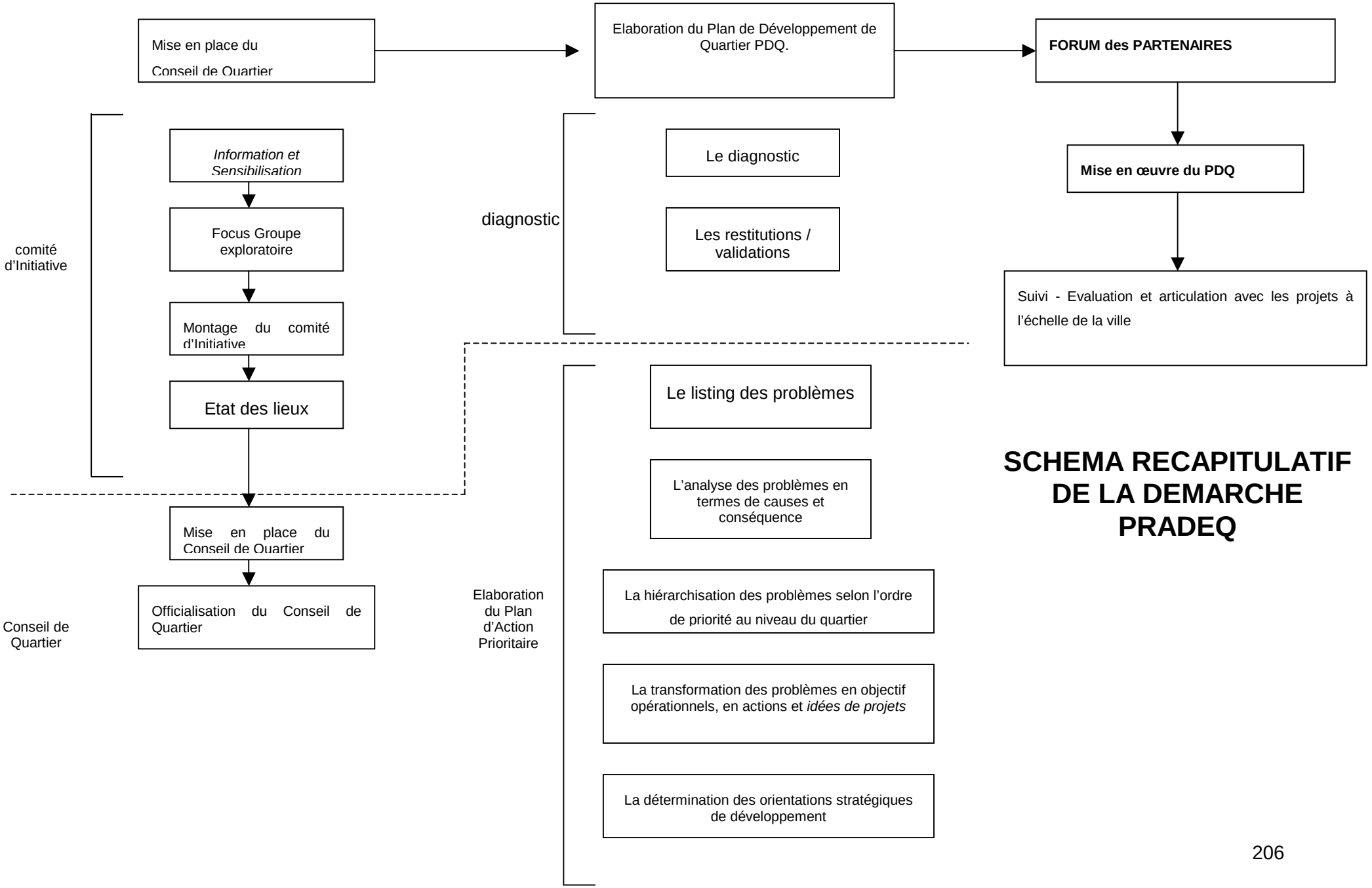
Le Conseil de Quartier est une structure associative apolitique, non confessionnelle et non corporative. Il doit être exclusivement mobilisé pour le développement du quartier, en remplissant le rôle de coordination des différentes actions se déroulant dans le quartier, de consultation pour toute intervention ayant pour cadre le quartier et enfin d'intermédiation en

tant qu'interlocuteur privilégié des partenaires extérieurs. Ayant pour mission d'assurer un développement communautaire à l'échelle du quartier, le Conseil de Quartier se propose de mobiliser les acteurs locaux dans la gestion de leurs problèmes de développement. A ce titre, Il intervient comme un outil de mobilisation des ressources susceptibles d'assurer aux quartiers leur plein épanouissement. De ce fait, il contribue à la promotion de la citoyenneté et de la démocratie participative.

2.3.4. Le cadre juridique du Conseil de Quartier

La spécificité du Conseil de Quartier commande son statut qui combine des éléments tirés de deux types d'OCB, à savoir les Associations à but d'éducation populaire et celles ayant le statut d'Association de Développement. Il faut, par ailleurs, remarquer que le statut est un document juridique, un ensemble de dispositions régissant divers éléments et qui sont relatifs à l'objet, les objectifs, la composition, les modalités d'administration, le fonctionnement, l'organisation, les ressources et leur utilisation, les procédures de modification ou de dissolution. Quant au règlement intérieur, il s'agit d'un document de régulation interne rendant compte des prescriptions particulières que chaque Conseil de Quartier élabore pour assurer une organisation efficace. Les sanctions et procédures de contrôle y sont aussi intégrées. Un Manuel de procédure élaboré par l'Agence de Développement Communal régit le fonctionnement des Maisons de Quartier à Saint-Louis qui sont des espaces construits dans chaque quartier pour servir d'espaces de rencontres mais aussi pour accueilir les manifestations du Conseil de quartier qui y aménage ses bureaux et des Associations membres du Conseil.

L'arrêté d'officialisation constitue un acte règlementaire important à travers lequel la Commune reconnaît le Conseil de Quartier et lui confie certaines de ses missions liées à la maîtrise d'ouvrage communale. Il contient des éléments qui rendent compte de l'objet, de la composition et des missions du Conseil ainsi que les principes d'administration et de fonctionnement de même que ses relations avec le Conseil municipal.



SCHEMA RECAPITULATIF DE LA DEMARCHE PRADEQ

2.4. Acquis des Conseils de Quartier du PRADEQ

2.4.1. Des populations reconnues en tant qu'acteurs de développement

L'approche-programme, à travers le PRADEQ, a facilité, au niveau des quartiers, la mise en œuvre d'une démarche concertée avec les populations reconnues en tant qu'acteurs qui, de plus en plus, se départissent de l'attitude attentiste qui en ferait de simples bénéficiaires de projets, pour être de véritables acteurs dotés de capacités réelles dans l'identification des besoins et dans l'interpellation de la Commune pour leur prise en charge. Dans un contexte de décentralisation, le PRADEQ apparaît comme un outil de la collectivité locale pour mettre en œuvre une gestion de proximité selon une approche participative.

Les acquis et résultats de la mise en œuvre du PRADEQ se mesurent à différentes échelles. Les Conseils de Quartier apparaissent comme une innovation institutionnelle dans le cadre de la décentralisation, car dépassant l'échelon municipal. Ils permettent un meilleur rapprochement entre la Commune et les populations. D'une part les populations ont une meilleure lecture des rôles dévolus à l'institution municipale, d'autre part la Commune peut s'appuyer sur les Conseils de Quartier pour mettre en œuvre une gestion de proximité. Par un travail de diagnostic des forces et faiblesses du quartier et de planification, ils parviennent à une meilleure maîtrise des dynamiques sur leur territoire ce qui leur donne une capacité de négociation face aux intervenants extérieurs. Les Conseils de Quartier sont aussi un moyen de formation socioprofessionnelle pour leurs membres et les populations apprennent à dépasser les clivages sociaux, politiques et confessionnels pour travailler ensemble. Les premiers du genre à être reconnus par une institution municipale au Sénégal, ils font aujourd'hui école. De nombreuses collectivités souhaitent reproduire le système de gestion participative conçu à Saint-Louis. A côté de ces acquis d'ordre qualitatif, de nombreuses réalisations ont pu voir le jour à l'échelle des quartiers, que ce soit des projets liés à l'Environnement et au cadre de vie, à la Santé, à l'Education, au développement économique ou encore à la création des Maisons de Quartier (comme Diamaguène, Eaux Claires/Diaminar ou Khor).

2.4.2. Une avancée en matière de décentralisation : la reconnaissance du quartier comme échelon d'intervention

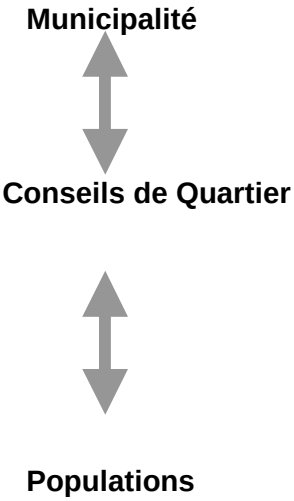
Le Coneil de Quartier est apparu comme un outil innovant car il dépasse l'échelon municipal et propose une intervention à l'échelle des quartiers. Dans le contexte de la décentralisation, les communes sénégalaises se sont vues attribuer de nouvelles compétences mais également, la charge d'élargir la décision aux acteurs de la société civile. Dans le cas de Saint-Louis, le tissu assocatif, à travers les Conseils de Quartiers, jouit d'une plus grande

reconnaissance de la Commune de Saint-Louis dans sa politique de renforcement de la gouvernance locale. Selon de nombreuses enquêtes réalisées lors de l'élaboration des Plans de Développement des Quartiers[101], **le quartier** est l'espace où le sentiment d'appartenance est le plus fort. En officialisant les Conseils de Quartier, la Commune de Saint-Louis a introduit une innovation en matière de décentralisation en allant jusqu'au niveau micro. Le Conseil de Quartier apparaît ainsi comme le dernier échelon de la décentralisation. Ce cadre de concertation, approprié par les populations, constitue le garant de la prise en charge des problèmes des populations à cette échelle territoriale qui leur est la plus proche.

Facilitateur de la concertation et de la participation des habitants, le Conseil de Quartier permet un meilleur rapprochement entre la Commune et les populations. Les populations dépassent la dimension politique de la Municipalité et ont une meilleure perception des rôles dévolus qui lui sont dévolues. Cette démocratie de participation vient en renfort et non en substitution de la démocratie de représentation exprimée par le suffrage universel qui donne aux seuls élus la légitimité de décider.

L'implication des membres des Conseils de Quartier dans les grands événements de la vie de la Cité (cérémonies et autres manifestations populaires), leur participation aux différents ateliers d'élaboration ou de lancement des projets communaux (élaboration des grands projets), le lancement de campagnes nationales initiées par des Ministères techniques, leur permet de mieux comprendre le fonctionnement des institutions nationale et municipale, les difficultés et les contraintes liées à leur fonctionnement. La prise en charge de la mise en place des Conseils de Quartier, par l'institution municipale, donne une image positive des actions de la municipalité. Trop souvent habituées à se tourner vers les partenaires extérieurs, les populations apprennent à rechercher, au niveau local, les solutions aux problèmes auxquels elles sont confrontées. La Municipalité a ainsi la possibilité d'articuler les deux échelles d'intervention, le territoire communal et l'espace du quartier, à travers la réalisation d'actions dont la compétence lui revient. Elle affirme ainsi son rôle de coordination et de prise en charge des actions de développement pour le bien être collectif.

[101] Ces enquêtes ont été réalisées sous la supervision de l'équipe du PRADEQ au sein de l'ADC



Les Conseils de Quartier apparaissent comme des espaces de concertation et de médiation fonctionnant à double sens. La Commune peut également valoriser en son nom des projets issus du dispositif dans les quartiers. Pour la Municipalité, Ils sont des interlocuteurs privilégiés, à l'échelle du quartier, des partenaires au développement ou des services déconcentrés de l'Etat. Ils servent de relais de l'information à l'échelle des quartiers. Par leur capacité de diffusion de l'information et de mobilisation, ils permettent d'assurer la mobilisation des acteurs locaux sur des questions qui touchent le quartier ou la vie de la Commune. Par leur savoir social et leur connaissance des quartiers et des problèmes qui s'y posent, ils améliorent la pertinence et l'efficacité des actions menées. Que ce soit pour l'identification des personnes les plus en difficulté ou pour localiser l'implantation d'une borne fontaine, d'un canal d'évacuation des eaux de pluies ou des infrastructures et équipements en général. A l'échelle du quartier, ils constituent un espace de concertation pour les populations. Par l'identification des problèmes du quartier, par l'écoute, ils peuvent faire remonter les revendications des habitants sur tel ou tel sujet. C'est également un espace de médiation, certains conflits sociaux ou familiaux pouvant ainsi trouver leur solution dans un règlement à l'amiable. Accompagnés des anciens, du Délégué de Quartier, les Conseils de quartier font office de médiateurs sociaux.

2.4.3. Le renforcement des capacités des acteurs locaux, une école de la citoyenneté et de la démocratie participative

Le Conseil de Quartier, cadre de promotion de la citoyenneté et de la démocratie locale, est destiné à promouvoir un développement communautaire et à renforcer le dialogue social. Ecole de la citoyenneté et de la démocratie participative, point de départ d'une reconnaissance sociale, les Conseils de Quartier constituent ainsi des cadres de formation socioprofessionnelle. Les différentes étapes de mise en place des Conseils de Quartier

permettent de créer une dynamique communautaire sur les quartiers et une sensibilisation sur le rôle des habitants. De cette façon, les populations acquièrent une plus grande maîtrise de leur quartier. Les Conseils de Quartiers sont aussi une «école» de formation pour leurs membres, en terme de management des associations, de montage et de suivi des projets. Ils permettent aussi une reconnaissance spécifique des aspirations et des dynamiques de leurs membres qui ont besoin de se sentir utiles : un point de départ d'une reconnaissance sociale, d'un apprentissage à la citoyenneté.

La démarche de mise en place des Conseils de Quartier intéresse aussi les associations d'envergure communale. Le Programme PRADEQ qui en est le porteur constitue un Centre de ressources et d'information et d'orientation qui appuie ces associations dans la structuration, le montage des dossiers de projets et la recherche de partenaires financiers ou institutionnels. Mobilisés par la commune ou les partenaires au développement, les Conseils de Quartier sont amenés à participer aux consultations publiques locales. On peut citer, par exemple, la participation au Plan Directeur d'Urbanisme ou l'élaboration du Budget municipal. La Commune implique également les Conseils de Quartier dans la préparation de son budget. Même si les séances sont publiques, peu d'habitants sont informés à l'avance des sessions budgétaires. Les Conseils de Quartier, invités par la Commune, peuvent ainsi faire des propositions sur l'exécution du budget et sur l'identification des financements prioritaires dans le cadre des commissions municipales. C'est un gage de transparence, et de démocratie pour la municipalité, et un moyen d'information de l'utilisation des ressources publiques.

L'expérience du PRADEQ avec la mise en place des Conseils de Quartier, est aujourd'hui reconnue par de nombreuses municipalités, tant au Sud qu'au Nord. Elle constitue un modèle de participation citoyenne et de démocratie locale pour de nombreuses villes européennes comme Toulouse ou Lyon qui souhaitent s'inspirer du modèle saint-louisien. Des municipalités comme la Mairie du 4ème Arrondissement de Paris, ou Lille, développent déjà des expériences similaires mais sans aller aussi loin dans la responsabilisation et la reconnaissance des populations. Toutefois, en raison de son caractère novateur, la démarche de mise en place des Conseils de Quartier est limitée par certaines contraintes qui entravent leur fonctionnement normal.

2.5. Les insuffisances dans la mise en place des Conseils de quartier

2.5.1. Les contraintes de la vie politique locale.

La mise en œuvre de ce processus de structuration repose sur une maîtrise d'ouvrage communale, elle est donc soumise aux turbulences politiques locales. En 2001 par exemple, six mois avant les élections municipales, la Commune de Saint-Louis, à l'instar des autres

collectivités locales du pays, a été placée sous tutelle de la Délégation Spéciale de l'Etat. Les élections municipales qui suivirent ont permis à une nouvelle équipe issue de l'alternance, de s'installer à la tête de la municipalité. Durant cette période, la démarche de structuration a été retardée, la nouvelle équipe devant s'approprier le dispositif mis en place par l'équipe précédente. La nouvelle équipe municipale a même laissé entrevoir la possibilité de supprimer les Conseils qui étaient en cours d'installation notamment sur la Langue de Barbarie.

2.5.2. Les Conseils de Quartier comme facteur de changement social.

La démarche de développement local engagée contribue à l'émergence de nouveaux leaders qui peuvent entrer en conflit avec les acteurs sociaux qui se sont toujours prévalus d'une légitimité sociale. Si dans certains quartiers, l'entente entre les Présidents de Conseil de Quartier et les Délégués de Quartier est réelle, ce n'est pas le cas partout. Bien que leurs compétences et leurs fonctions soient clairement identifiées, certains Délégués de Quartier se voient en opposition ou en concurrence avec les Conseils de Quartier. Il en est de même pour certains élus municipaux résidant dans les quartiers.

2.5.3. La mobilisation volontaire qui repose sur le bénévolat et la mise en place d'équipes souples d'encadrement.

Le dispositif repose sur la mobilisation volontaire des individus et l'engagement bénévole des membres des Conseils de Quartier a ses limites surtout dans un contexte de pauvreté où les personnes-ressources sur qui s'appuie le dispositif, sont très souvent à la recherche de moyens de subsistance. Ceci pose le problème de la non-prise en compte de la dimension économique qui est peu développée dans les Plans de Développement de Quartier. Les actions des Conseils de Quartier sont davantage orientées vers des activités sociales et communautaires surtout celles liées à l'amélioration des cadres de vie. Or, les quartiers ont aussi besoin d'avoir des appuis en matière d'activités génératrices de revenus pour consolider la mobilisation sociale autour des projets dits sociaux

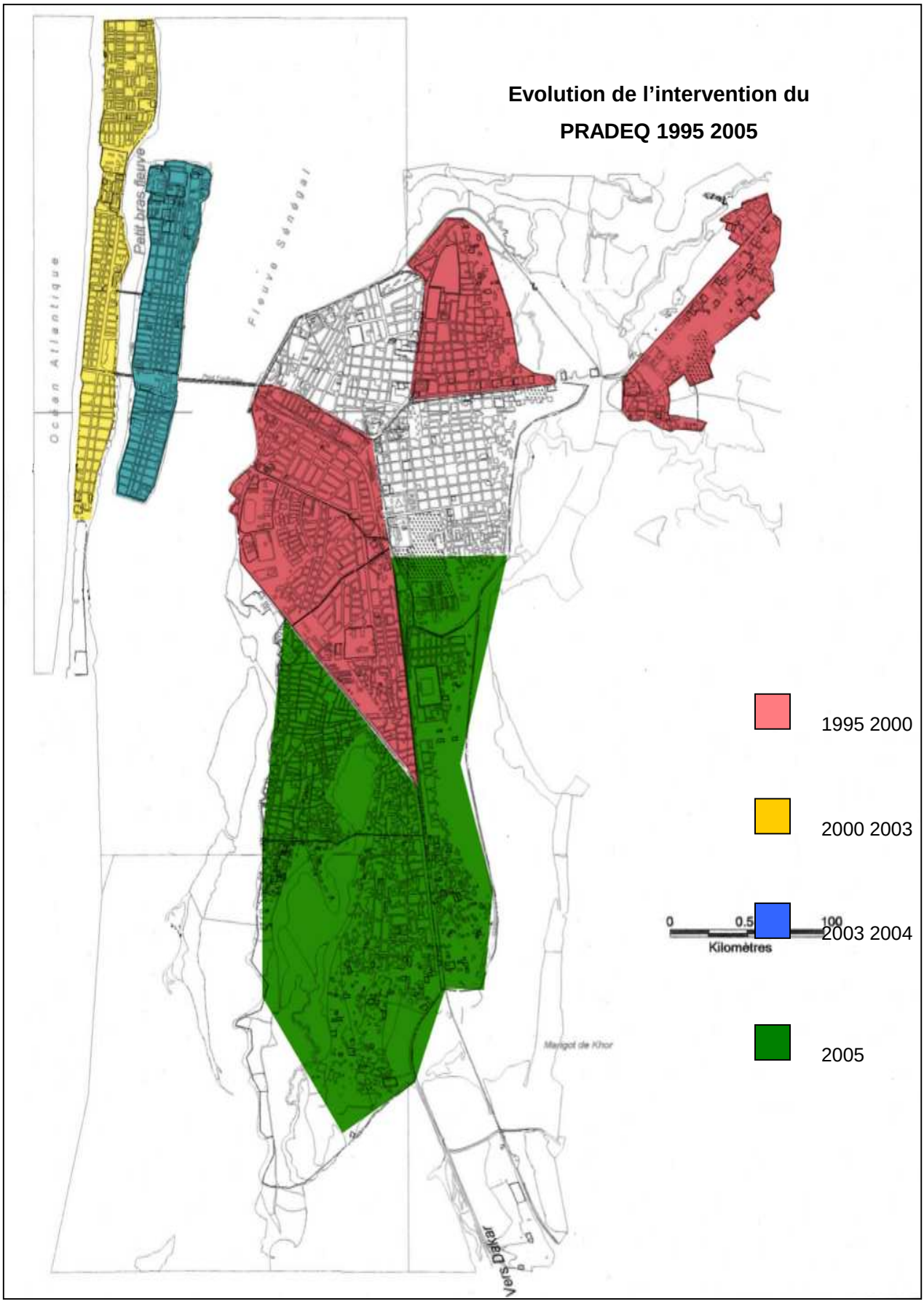
Les Conseils de Quartier sont confrontés à un manque de moyens financiers. La Municipalité met à leur disposition une subvention de fonctionnement mais celle-ci n'est pas toujours suffisante pour couvrir les différentes charges des instances. De même, la faiblesse des ressources communales limite les possibilités de financement des projets identifiés dans les Plans de Développement de Quartier, ce qui constitue un facteur de démobilisation des membres des Conseils de Quartier. Une faible réponse à la demande sociale risque à terme d'aboutir à un comportement de démobilisation voire de démission des populations.

L'analyse de l'expérience de Saint-Louis montre que La gouvernance locale ne constitue pas seulement un enjeu institutionnel lié à la proximité des centres de décisions locaux mais

s’intègre dans le cadre du renforcement du dialogue social avec tous les acteurs présents dans l’environnement et doit apporter des réponses appropriées à la demande sociale.

Les enjeux de la gestion participative exigent des collectivités locales, en dehors de leur mission d’administration et de gestion du développement, des efforts importants en matière d’animation, de mise en cohérence des acteurs et des initiatives et de construction d’une vision commune et partagée du développement. La démarche de développement local engagée et dont la stratégie a reposé sur le renforcement des capacités institutionnelles locales n’est pas toujours facile à gérer. Elle s’applique à des acteurs dont il faut tenter d’assurer la convergence des logiques. Elle demande du temps et de la capacité de négociation alors que ce temps consacré à la réflexion sur le développement communal est souvent bousculé par l’importance des besoins et les urgences liées à la demande sociale dont la prise en charge constitue l’un des défis majeurs des élus locaux. Celle demande sociale concerne bien entendu l’amélioration des conditions de vie, mais couvre de plus en plus des aspects tels que la démocratie locale, le civisme fiscal, la gouvernance et la transparence dans la gestion des ressources publiques. L’un des atouts de l’expérience de Saint-Louis a été de s’attaquer en premier à ces questions en mettant l’accent sur l’appui aux dynamiques communautaires dans les quartiers.

Carte n °4 : Evolution de l'intervention du PRADEQ : 1995 - 2005



CHAPITRE IV : SAINT-LOUIS : L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE LOCALE ?

1. Une démarche progressive

1.1. Les expériences à caractère démonstratif du quartier à la ville

A l'échelle des quartiers, l'implication des acteurs est assurée à travers l'élaboration de diagnostics participatifs menés par les populations appuyées par des experts locaux, avec l'ensemble des acteurs : populations, services techniques, partenaires au développement. Il résulte de cette démarche la mise à la disposition des quartiers de plans de développement qui cernent l'ensemble des besoins prioritaires des quartiers et permettent d'orienter utilement l'intervention des partenaires de la coopération au développement.

A l'échelle de la ville, l'implication des acteurs est assurée au travers de dispositifs et de mécanismes de concertation que sont les commissions pluridisciplinaires composées des élus, des représentants des services déconcentrés de l'Etat, des membres de la société civile. Ces cadres de concertation sont institués selon les projets et pour lesquels des activités ont été identifiées. A titre d'exemple, on peut noter la mise en place de cadres de concertation, dans les secteurs du transport, du commerce, de la circulation, qui ont permis d'entretenir le dialogue entre la Municipalité et les opérateurs économiques qui interviennent dans ces secteurs. Ces instances ont beaucoup contribué à différer voire mettre un terme à des conflits résultant de la non-satisfaction de revendications corporatistes portées par les opérateurs économiques. Dans le cadre de la réhabilitation de la voirie ou de la construction de la nouvelle gare routière, les lenteurs observées dans la mise en œuvre de ces projets avaient amené les opérateurs économiques à refuser le paiement de certains impôts et taxes occasionnant un manque à gagner important pour le budget municipal. Après plusieurs séries de négociation autour des commissions « circulation » et « équipements marchands », la crise, qui se dessinait, a pu être jugulée. L'ADC a joué ici un rôle d'intermédiation et d'organisation des concertations entre la Municipalité et les organisations de la société civile et cette action vient en appui à l'administration communale qui a la responsabilité de préparer ce type de rencontres à travers les commissions pluridisciplinaires..

1.2. La contractualisation et le partenariat se sont développés progressivement

L'intérêt des dispositifs en place à Saint-Louis a résidé dans la capacité à organiser l'interaction des approches et à assurer, selon un souci de concertation, un accompagnement dans les actions à travers des commissions pluridisciplinaires, à établir des liens avec les commissions municipales où sont présentés, discutés et validés les travaux de l'ADC et à assurer la cohérence entre la planification à l'échelle de la Ville et celle à l'échelle des quartiers. Plus généralement, le fait de travailler dans une logique de collaboration et de partenariat, entre la Commune, les quartiers, les acteurs sociaux et les opérateurs privés, contribue de façon durable, à la réussite de la concertation. Celle-ci est d'autant plus nécessaire qu'elle constitue un préalable à la réalisation des programmes et introduit une autre dimension, celle du partage des responsabilités et de la gestion des ressources notamment financières.

Progressivement, la collaboration entre acteurs se formalise au travers de protocoles, de conventions mais également de contractualisations. Dans le cadre de l'expérience de Saint-Louis, plusieurs cadres de partenariat ont été mis en œuvre. On pourrait citer la charte de coopération élaborée en 1996, entre le Partenariat Lille/Saint-Louis et la Commune, complétée par un Contrat d'Objectifs annuel qui fixe les activités à mener, les moyens nécessaires à leur réalisation et les engagements de chaque partie, les conventions de financement qui déterminent le portefeuille des projets et les modalités de leur financement, les conventions d'assistance technique qui prévoient les conditions de mobilisation des partenaires du Nord pour apporter une expertise dans des domaines spécifiques liés à la gestion municipale. Ces conventions d'assistance technique prévoient également les missions des acteurs saint-lousiens à Lille dans le cadre d'échanges d'expériences et enfin les protocoles de collaboration qui ont favorisé l'ouverture vers d'autres intervenants du développement urbain (la coopération canadienne dans le cadre de l'étude ECOLOC de Saint-Louis ; le PPGE (FED) ; le Programme de Lutte contre la Pauvreté (PNUD), l'Agence Cités Unies Développement ; ENDA Tiers-Monde[102] ; etc.). A Saint-Louis, on pourrait parler de culture de la contractualisation qui s'est révélée comme une dimension essentielle de la gouvernance locale et du renforcement de la crédibilité des actions engagées par la Municipalité et ses partenaires, du fait d'une institutionnalisation des différents actes posés.

[102] Enda Tiers Monde est intervenue à Saint-Louis à travers de ses entités : Enda Economie Populaire (Ecopop) en 1997 et Enda Réseau Urbain Participé (RUP) à partir de 2000.

Schéma n°8 : St Louis : Une démarche progressive

2. L'impact des nouvelles approches sur le développement local

2.1. Le renforcement des capacités de l'institution municipale

L'avènement de l'ADC a permis une amélioration de la gestion municipale du fait de sa proximité avec l'administration communale et de l'appui conseil apporté à cette dernière. Une meilleure programmation du développement communal apparaît avec l'élaboration d'outils de planification et l'organisation de concertations autour des projets de développement de la ville. Une plus grande structuration de l'action municipale et une programmation budgétaire inspirée par la connaissance de la réalité économique avaient été notées à travers l'exercice budgétaire. La Municipalité bénéficie d'un renforcement de ses capacités d'analyse et initie une réflexion prospective sur Saint-Louis, à travers l'ADC qui a élaboré, à sa demande, en 1999, un document intitulé « Saint-Louis Horizon 2025 » qui a servi de document de travail lors de l'élaboration du Plan Directeur d'Urbanisme de Saint-Louis. Cet exercice traduit une volonté municipale d'engager le devenir de la Ville au-delà de son mandat fixé à cinq ans.

La Municipalité a renforcé ses capacités de négociation avec les bailleurs de fonds qui, à travers l'ADC, trouvent en elle un interlocuteur doté de compétences et ayant une maîtrise des dossiers soumis à leur appréciation pour être financés.

2.2 La consolidaiton de la démocratie locale, la recherche d'une citoyenneté et l'amélioration des conditions de vie des populations

Les cadres de concertation que sont les Conseils de quartier, les Comités de Nettoiement, les GIE et les Organisations Communautaires de Base ont contribué au rapprochement entre la Municipalité et les populations. Les Conseils de Quartier deviennent des structures – relais de la Municipalité et prennent en charge certaines questions liées au développement des quartiers et à l'amélioration de leurs cadres de vie. L'institution Municipale renforce ainsi progressivement sa légitimité sociale à travers ces dispositifs qui jouent un rôle important d'intermédiation auprès des populations. De la méfiance, on passe à la cogestion et il est arrivé que la Municipalité confie la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations aux Conseils de Quartiers. C'est le cas notamment du projet d'assainissement du quartier de Diamaguene, de la gestion des déchets solides avec les Comités de Nettoiement et les GIE.

Les populations s'approprient les projets mis en œuvre à l'échelle de leurs quartiers et prennent conscience de la nécessité de les pérenniser. Le sentiment d'être plutôt citoyen qu'habitant se développe chez les populations qui apportent leur contribution, en nature ou financière, à la livraison de certains services urbains, perçoivent mieux les missions de la Municipalité et acceptent de s'investir dans des actions d'intérêt général même si cet

engagement fait l'objet d'une rétribution qui, à notre avis, donne plus de sens à ce volontarisme populaire.

La contribution de la Municipalité à travers son budget, à la dynamique associative devient plus importante et déjà, en 1997, elle avait pris l'intiative de constituer, à partir du budget, un fonds destiné à la contrepartie des financements attendus des bailleurs de fonds et destinés aux organsiations communautaires de base. Cette initiative avait le mérite de donner plus de lisibilité aux appuis financiers apportés par la Municipalité et était le prélude à la création d'un organisme municipal de création d'emploi et de promotion de la micro entreprise. Même si la démarche n'a pas abouti, en raison de la faiblesse du fonds et de l'absence de communication sur les modalités de son utilisation, elle atteste d'un changement de stratégie et de vision municipale par rapport au développement local urbain. Grâce aux dispositifs en place on a pu noter à Saint-Louis une mobilisation d'investissements plus importants qui ont permis d'améliorer les cadres de vie des populations et de donner des revenus aux ménages. Une meilleure prise en charge des besoins sociaux de base a été rendue possible grâce aux financements de divers projets dans les secteurs de la Santé, de l'Education, de l'Action sociale, de la Promotion féminine.

Un accroissement de la dépense publique locale a été noté. Entre 1995 et 2002, les partenaires ont mobilisé en faveur de la ville, une enveloppe de plus de 3,5 milliards de francs CFA d'investissements constitués pour l'essentiel de travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO). Quant on sait que pour ce type de travaux, le taux HIMO est de 30 %, on peut en déduire que sur ce budget, 1,5 milliards ont été versés aux ménages sous forme de salaires. En considérant qu'à Saint-Louis le nombre de ménages est de l'ordre de 1.800, le revenu annuel qui leur versé se chiffre à plus de 200 millions de francs CFA pendant sept ans. Les démarches engagées à Saint-Louis ont permis à la ville d'être éligibles aux projets et programmes de lutte contre la pauvreté financés par le PNUD. Elles ont, en outre contribué à la mise en place de la première mutuelle d'épargne et de crédit des femmes de Saint-Louis[103] qui totalise plus de 1000 membres et mobilise un capital social de 25 millions de francs. CFA Ces parts sociales ont permis de bénéficier de lignes de crédit de 50 millions de francs CFA de la part du PNUD, à travers le Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté. La réussite de cette expérience a aussi permis de mobiliser des ressources de la coopération luxembourgeoise dans le cadre d'un Fonds de Développement Local de 300 millions de francs CFA. Les Unions de groupements de promotion féminine qui sont membres des Conseils de Quartier ont bénéficié d'un appui de la FAO, dans le cadre du

[103] MEC/SJN signifie Mutuelle d'Epargne et de Crédit/sukhali Jigeenu Ndar dont la mise en place a été inspirée et facilitée par l'ADC avec l'appui du PNUD dans le cadre du Programme Elargi de Lutte Contre la pauvreté.

projet « micro jardinage en milieu urbain » à travers lequel les femmes cultivent diverses variétés destinées à la consommation locale. Des revenus sont tirés de cette opération et versés aux membres des groupements.

2.3. La promotion des initiatives de développement local.

La proximité des populations avec les Conseils de Quartier fait de ces derniers un interlocuteur privilégié. Ils accompagnent les initiatives des associations et des groupements par un appui technique et méthodologique. Grâce à la réalisation du répertoire des partenaires, Ils assurent également l'information et la recherche de financements permettant de relayer les initiatives locales.

2.3.1. Le projet d'assainissement de Diameguene.

Photo n°8 : Réalisation de fosses pour les latrines

A travers le processus d'élaboration du Plan de Développement de Quartier de Diamaguène, l'assainissement est apparu comme la première priorité du quartier. Il a fait l'objet d'un dossier de projet visant la construction de 112 fosses étanches et de 104 sanitaires (W C + douche) au profit de 114 ménages ainsi que le raccordement à l'égout pour 47 ménages

parmi les plus démunis du quartier. D'un coût global de 50 millions de FCFA, le projet a été réalisé grâce à l'appui du FED par le biais de son Programme Prioritaire de Génération d'Emplois (PPGE) à hauteur de 75 %. Les populations bénéficiaires y ont participé à hauteur de 25 % du coût des réalisations, grâce notamment à un appui de la Commune de Saint-Louis et du Partenariat Lille/Saint-Louis. L'exécution du projet a été aussi un moment important pour donner une réponse à la problématique du chômage dans le quartier en valorisant la main d'œuvre locale dans les différents corps de métiers (maçons, plombiers, ferrailleurs, chauffeurs, gardiens) et la création d'emplois temporaires pour certains jeunes du quartier. Tous ces aspects participent du renforcement de la légitimité et de la crédibilité du Conseil de Quartier qui, dans le cadre de ce projet, avait pour mission d'informer et sensibiliser les ménages sur le projet, d'identifier les ménages bénéficiaires, d'assurer le suivi des travaux avec l'appui des services techniques municipaux et régionaux, de mobiliser la contrepartie des ménages et d'assurer le recouvrement et le suivi de l'utilisation des ouvrages.

2.3.2. L'organisation de sessions de formation.

Plusieurs sessions de formation en direction des Conseils de Quartier ont permis de renforcer leurs capacités dans les domaines de la gestion administrative et organisationnelle, de la planification stratégique, de la gestion comptable simplifiée ainsi que du montage et du suivi de micro projets communautaires.

2.3.3. La création des Maisons de Quartier

Photo n°9 : Assemblée générale de renouvellement du Conseil de Quartier dans les locaux de la Maison de Quartier de Diamaguène

La mise à disposition d'une Maison de Quartier pour le Conseil de Quartier est une autre innovation dans le processus de renforcement des Conseils de Quartier à Saint- Louis.

La Maison de Quartier joue plusieurs rôles : de siège pour le Conseil de Quartier et les associations du quartier, de centre-ressources pour orienter et appuyer les porteurs de projets au profit du quartier, de centre d'écoute et de réinsertion sociale pour jeunes en rupture, de lieu de réunions, de spectacles ou encore de réceptions. Déjà deux Maisons de Quartier ont vu le jour, la Maison de Quartier de Diamaguène et celle des Eaux Claires/Diaminar.

Le projet de Maison de Quartier de Diamaguène, initié depuis 1998 a été mis en oeuvre grâce à la volonté du Conseil de Quartier. Identifié dans le cadre du PDQ, ce projet a vu l'implication de nombreux partenaires. Les locaux de la Maison de Quartier sont les anciens locaux du service d'hygiène affectés par l'Etat au profit du Conseil par l'intermédiaire de la Commune. La réhabilitation des locaux a été financée grâce à l'appui de L'Institut de Formation Rhône Alpes (IFRA) qui, avec l'appui du Conseil Régional Rhône Alpes, a mobilisé des financements pour la réalisation du projet.

La Maison de Quartier des Eaux Claires/Diaminar a bénéficié de l'appui financier du Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté (PELCP) sur financement du PNUD.

Photo n°10 : Les locaux de la Maison de Quartier des Eaux-Claires Diaminar

2.3.4. La mise en place d'un Fonds de Développement Local (FDL) pour le financement de projets communautaires.

Le Fonds de Développement Local est avant tout un dispositif permettant à la société civile locale d'être plus fortement impliquée dans le développement local. Il favorise aussi l'apprentissage des pratiques de financement, de gestion des projets. Ainsi, les Conseils de quartier apprennent à travailler avec la Commune pour identifier et financer des projets communautaires retenus dans les Plans de Développement des Quartiers. Le FDL a également une vocation pédagogique. Les porteurs de projets apprennent à monter un dossier de projet et à l'exécuter, ils acquièrent ainsi de nouvelles compétences. Le Partenariat Lille/Saint-Louis, qui avait longtemps ciblé les projets sociaux, dans le cadre de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, appuie, de plus en plus, les activités économiques en mettant en place un Fonds de Développement Local à partir de 2001. Depuis cette date, le Fonds de Développement Local a permis la réalisation de nombreux projets communautaires dans les différents quartiers de la ville de Saint-Louis.

Photo n°11 : Formation en transformation de fruits e t légumes pour les GPF de Darou

A la suite de la présentation succincte des projets qui peuvent revêtir un caractère structurant à l'échelle des quartiers, nous présentons ci-dessous quelques exemples de projets qui ont eu un impact sur le développement des quartiers.

Tableau n°27 : Projets financés en 2001

Titre du projet	Montant total du projet en FCFA	Apport personnel en nature et en espèces	Montant subvention FDL en Fcfa
Formation de l'Union des Groupements de Léona	169 400	25 410	143 990
Projet de IEC/Sida de Léona	296 200	44 415	251 785
Construction du parc d'attraction de Léona	817 800	61 335	756 465
Electrification de l'Ecole Rawane Ngom (Diamaguène)	868 560	217 140	651 420
Equipement de l'Ecole de Foot Mamam N'diyae (Darou)	482 000	72 400	409 600
Projet d'Alphabétisation de Darou	193 300	14 500	178 800
Electrification Nalla N'diaye (Darou)	671 660	167 915	503 745
Formation en teinture de Darou	421 950	73 292	348 658
Formation en teinture de Léona	342 100	51 315	290 785
Formation en transformation fruits et légumes (Darou)	641 800	75 885	565 915
Total	**4 904 770**	**803 607**	**4 101 163**

Source : Partenariat Lille/Saint-Louis, Bureau de Saint-Louis, 2006

Pour 2001, le FDL est intervenu sur les quartiers de Diamaguène, Léona et Darou. Cette phase de mise en place des instances à permis de valider le dispositif qui avait été proposé.

Les projets présentés ont principalement concerné la réalisation de sessions de formation pour les groupements féminins composant les Conseils de Quartier. Ainsi près de 40 Groupements de Promotion Féminine ont bénéficié de renforcement de compétences dans les domaines de la gestion comptable et administrative, de la teinture et de la transformation des fruits et légumes. Ces formations permettent ensuite aux membres des Groupements de diversifier leurs activités génératrices de revenus.

Les projets d'électrification des Ecoles « Rawane Ngom » et « Nalla N'Diaye » permettent d'améliorer les conditions de sécurité de l'école et offrent aux élèves la possibilité de suivre des cours du soir dans les locaux de l'établissement. Les autres projets ont concerné la réalisation d'une campagne d'information sur le VIH Sida, l'équipement d'une école de foot ball et une formation en alphabétisation fonctionnelle pour des adultes.

En 2002 la zone d'intervention du FDL a été élargie aux quartiers de Khor et Eaux-Claires/Diaminar ce qui a permis de toucher 5 Conseils de Quartier.

Photo n°12: Garderie d'enfants de Diamaguene avec u ne Associationn de Développement du quartier membre du Conseil de quartier

Tableau n°28 : Projets financés en 2002

Titre du projet	Montant total du projet en FCFA	Apport personnel en nature et en espèces	Montant subvention FDL en FCFA
Projet de formation en Transformation de fruits et légumes (GPF Jappoo ligeey de Léona)	414 802	62 220	352 582
Projet d'équipement d'une unité de transformation de fruits et légumes (Union des femmes transformatrices**)**	831 650	207 913	623 737
Projet de formation informatique (Union des groupements féminins)	970 000	145 500	824 500
Projet de réhabilitation de la salle polyvalente de Khor. (Association de développement de Khor Usine)	1 925 489	481 373	1 444 116
Equipement de la garderie d'enfants (Association pour Développement de Diamaguène)	485 835	121 459	364 376
Projet de patronage ASC Waraba de Khor	201 855	30 280	171 575
Projet de réfection du canal de Khor Bango. (GIE Aqueduc Khor-Bango)	589 554	147 388	442 166
Total	**5 419 185**	**1 196 133**	**4 223 052**

Source : Partenariat Lille/Saint-Louis ; Bureau de Saint-Louis ; 2006

En 2002, principalement trois projets ont marqué la mobilisation du Fonds de Développement local, il s'agit du projet de réhabilitation de la salle polyvalente de Khor, l'équipement de la garderie d'enfants de l'Association pour le Développement de Diamaguène (ADD) et la réfection du canal d'alimentation en eau potable du quartier de Khor. Le projet de la salle polyvalente ainsi que le projet de la garderie d'enfants étaient déjà mis en œuvre grâce au dynamisme des associations locales, le FDL a contribué à l'amélioration et au fonctionnement de ces strcutures.

Le projet de réhabilitation du canal d'alimentation en eau de Khor est quant à lui un exemple de mobilisation communautaire. En effet, ce projet, porté par le GIE des maraîchers de Khor, a été réalisé grâce à la mobilisation d'une cinquantaine de 50 membres. Cette main d'œuvre à permis la réalisation du projet dans des délais relativement courts sous la supervision du Conseil de Quartier. De plus, son impact est visible au-delà de l'activité de maraîchage puisque l'eau ainsi canalisée permet aux habitants du quartier de disposer d'une alimentation en eau complémentaire..

Photo n°13 : Projet de réhabilitation du canal du quartier de Khor

Tableau n°29 : Projets financés en 2003

Titre du projet	Montant total du projet en FCFA	Apport personnel en nature et en espèces	Montant subvention FDL en FCFA
Equipement d'un centre d'accueil pour Talibés (Association ATT de Diamaguène)	1 481 500	370 375	1 111 125
Aménagement de la salle polyvalente de Khor (Association de développement de Khor)	2 580 621	645 155	1 935 466
Construction d'un logement pour gardien (CEM O Soumaré)	1 487 619	371 904	1 115 715
Aménagement du terrain de football (Association solidarité agissante de Gocumbacc)	1 436 450	359 113	1 077 337
Formation en teinture (Groupement Kokko Banne de Khor)	783 982	117 597	666 385
Réhabilitation des locaux de la Maison de quartier (Union des femmes transformatrices)	1 456 529	364 132	1 092 397
Equipement de la salle d'alphabétisation de Goxumbacc (ACE Goxumbacc)	1 955 415	488 854	1 466 561
Total	**11 182 116**	**2 717 130**	**8 464 986**

Source : Partenariat Lille/Saint-Louis ; Bureau de Saint-Louis ; 2006

2.3.5. Le quartier de Khor : Un exemple de réalisations à l'actif du Conseil de quartier.

Le Conseil de Quartier de Khor a été mis en place en 2002 avec l'appui financier du Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté le PELCP. Le Plan de Développement du Quartier a été élaboré la même année.

Khor est situé au nord-est de la commune de Saint-Louis. Le quartier compte près de 2 000 habitants avec en majorité une population jeune. C'est un quartier périphérique de Saint-Louis et c'est aussi un des moins peuplés. Traversé par la route nationale n°2, il est entouré de marigots, et donc soumis aux risques d'inondations. Néanmoins la présence de l'eau constitue un atout du fait du développement de l'activité maraîchère et de l'arboriculture fruitière.qui sont les principales activités du quartier

Photo n°14 : La zone maraîchère de Khor

En trois ans, le Conseil de Quartier a réalisé plusieurs projets et sa présence est un catalyseur pour le développement des initiatives locales. En 2005, près de 70% des actions inscrites dans le Plan de Développement du Quartier ont été réalisées. Elles peuvent être classées en quatre grands axes :

Axe 1 : Réalisation des aménagements structurants assurant l'assainissement et la viabilité du quartier

Le remblai des rues a permis d'améliorer l'accessibilité du quartier en rendant les routes moins vulnérables aux inondations. La réfection de l'aqueduc et les travaux de construction de canal de la Société Des Eaux (SDE) permettent une meilleure gestion du surplus d'eau et une amélioration du drainage des zones maraîchères.

Photo n°15 : Le dépôt de la Socité d'Exploitation des Ressources Animales du Sénégal (SERAS)

En matière d'environnement on note la construction d'une unité de compostage par Enda associé à la mise en place du système de GIE CETOM pour la collecte et le traitement des ordures ménagères. La valorisation des déchets ménagers s'inscrit dans une démarche de développement durable pour le quartier. L'élimination du dépôt de la Société d'Exploitation des Ressources Animales du Sénégal (SERAS) a permis d'améliorer les conditions de vie des populations riveraines.

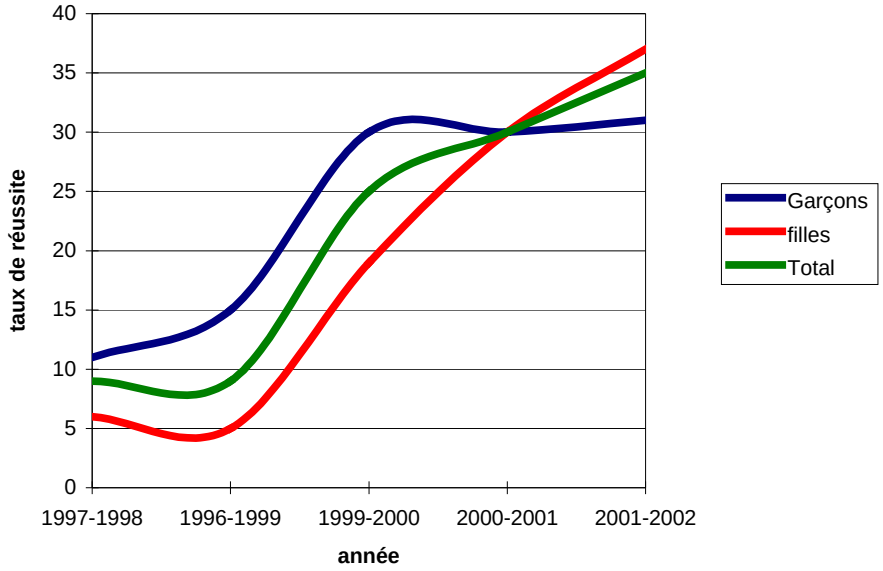
Axe 2 : Relèvement du niveau général de l'éducation et de la formation des jeunes du quartier.

L'amélioration du cadre de travail et d'apprentissage, l'acquisition de matériel ont accru la motivation de l'enseignement et des maîtres.

Ce regain d'intérêt se mesure au niveau des effectifs et des résultats scolaires qui ont connu une amélioration. Les effectifs sont passés de 299 à 342 élèves de 2000 à 2003, l'absentéisme et l'abandon scolaire sont en diminution.

Evolution du taux de réussite à l'entrée en 6ème sur la période

1997 – 2002



Source : Conseil de Quartier de Khor, Plan de Développement du Quartier de Khor, 2000

Axe 3 : l'amélioration du bien-être sanitaire et social des populations.

Dans ce quartier excentré, la présence d'une structure de santé permet une amélioration de la situation sanitaire du quartier. C'est pourquoi, la réalisation de la case de santé communautaire était considérée comme une action significative. Cette unité a permis la création de trois postes fixes indemnisés. Elle bénéficie de la supervision du District Sanitaire qui apporte un appui conseil et un soutien logistique. Ce projet, initié par le Conseil de Quartier, a mobilisé plusieurs partenaires comme le Plan International, le PELCP, le Partenariat Lille/Saint-Louis, le District Sanitaire, l'ASBEF. Un Comité de gestion installé par le Conseil de quartier qui assure la gestion et la pérennisation du projet. Le réaménagement et l'équipement de la salle polyvalente de Khor Usine ont permis, l'acquisition d'une bibliothèque communautaire et l'organisation de cours de soutien scolaire pour les enfants du quartier.

Axe 4 : promotion de l'emploi en valorisant les potentialités locales.

La réhabilitation des infrastructures comme l'aqueduc ou le canal de la SDE ont permis une amélioration des conditions de production des maraîchers. La participation des groupements

féminins du quartier à la Mutuelle d'Epargne et de Crédit « Sukhali Jiggenu Ndar » a ouvert des possibilités pour le financement d'activités nouvelles en faveur des différents groupements. De plus, l'ouverture de la mutuelle aux financements individuels, a permis à une vingtaine de femmes du quartier de bénéficier de micro crédits. La réalisation de sessions de formation en activités génératrices de revenus comme le micro jardinage, les techniques de maraîchage, la transformation des produits halieutiques et des fruits et légumes permettent le développement de nombreuses activités. Cependant, leur développement souffre des faibles potentialités d'investissement en matériels de production performants.

Le tableau suivant présente les actions réalisées par le Conseil de Quartier suivant les axes identifiés trois ans plus tôt lors des ateliers de planification stratégique et inscrites dans le Plan de Développement du Quartier.

Tableau n°30 : Actions réalisées par le Conseil de Quartier à travers le PDQ

Objectif identifié lors de l'élaboration du Plan de Développement de quartier.	Actions réalisées par le Conseil de Quartier depuis sa création.
Composante Environnement	
Objectif 1 : Réduire la menace d'inondations et leurs conséquences néfastes	2000 : Remblaiement de 200 m de rue avec l'appui du PELCP. 2000 : Réparation de la brèche de l'aqueduc 2001 : Remblaiement de la rue principale à Khor Usine et de trois rues de Khor Cabane avec l'appui du ENDA RUP.
Objectif 2 : Evacuation des eaux usées	Démarche du Conseil vers l'ONAS L'envergure du projet dépasse le quartier et s'inscrit dans un schéma global d'Assainissement de la ville de Saint-Louis. .
Objectif 3 : Eradication des nuisances provenant de l'abattoir (SERAS)	2001, suite à des démarches du Conseil de Quartier, le dépôt a été déplacé à l'extérieur de la ville.
Composante Education Formation	
Objectif 1 : Réhabilitation des infrastructures scolaires et amélioration du taux de réussite des élèves.	2000 : Réalisation d'une bibliothèque par l'ONG « Espace sans Frontières ». Démarrage des cours de soutien scolaire par les membres du Conseil de Quartier 2001 : Réhabilitation de l'Ecole Fandjiry Koné par le PNUD 2002 : réhabilitation et équipement de la salle polyvalente par le FDL pour la réalisation de cours de soutien scolaire 2003 : financement de l'association canadienne « courir la francophonie » pour la réalisation d'un jardin scolaire
Objectif 2 : Appui aux formations	2000 : Formation sur les enquêtes ménages et opérateurs économiques à destination de 14 jeunes du quartier 2000 : Formation en gestion organisationnelle des Conseils de Quartier et en planification stratégiques des activités, à destination de l'ensemble des membres du bureau du

	Conseil de Quartier 2000 : formation en techniques de transformation des fruits et légumes à destination de femmes membres des GPF. 2001 : Formation sur le fonctionnement des différents organes des mutuelles, à destination de 8 femmes membres de la mutuelle SJN 2003 : Formation en teinture dispensée au bénéfice de 30 femmes du GPF Kokko Banné, dans le cadre d'un co-financement accordé par le FDL
Composante Santé	
Objectif 1 : Amélioration de la prise en charge sanitaire et développement de l'information et de la prévention sur l'hygiène et la propreté.	2001 : Formation en technique d'imprégnation de moustiquaires, initiée par une ONG « Plan International » 2002 : Création d'une Unité de Santé Communautaire avec l'appui de différents partenaires Action de sensibilisation sur la nutrition des enfants (« Plan International », GIE « BARAKA ») Sensibilisation sur le paludisme (Service d'Hygiène, et l'Association Sénégalaise pour le Bien Etre Familial (ASBEF)
Composante aménagement, gestion de l'espace urbain.	
Objectif 1 : Achèvement du lotissement de Khor Cabane et Khor Eglise	2001 : Organisation des séances de mobilisation et d'information des populations en lien avec les services techniques municipaux
Objectif 2 : Etendre le réseau électrique	2001 : Démarche auprès de la commune. Identification des lieux prioritaires sur le quartier
Objectif 3 : Aménagement d'un terrain de football ou d'une aire de jeu.	2001 : Acquisition d'un terrain par le biais de la mission protestante
Composante Emploi.	
Objectif 1 : Appui à la formation professionnelle des jeunes.	2001 : 15 jeunes du quartier ont reçu une formation en techniques maraîchères en collaboration avec le Centre d'Initiation Horticole de Saint-Louis
Composante Développement économique	
Objectif 1 : Appui à la filière maraîchère	2002 : Construction du prolongement du canal de déversement des eaux de la SDE permettant aux maraîchers de récupérer l'eau rejetée dans le fleuve (Financement FDL)
Objectif 2 : Union des opérateurs économiques	Création du groupement d'Affaires des Maraîchers de Khor avec l'appui du Pprojet d'Appui à la Petite Entreprise au Sénégal (PAPES) sur financement Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI) Construction d'une unité de compostage avec l'appui de ENDA RUP

Composante Développement social	
Objectif 1 : réalisation d'infrastructures sociales et communautaires.	Juillet 2001 : Extension des locaux de la salle polyvalente de Khor Usine (Financement FDL). Acquisition d'un terrain par la mission protestante pour en faire une Maison de quartier.
Objectif 2 : Mobilisation sociale	2000 : Organisation d'une nuit culturelle
Composante Assainissement et Hygiène	
Objectif 1 : Etendre le réseau d'eau.	Juillet 2001 : construction de deux bornes fontaines avec l'appui de ENDA RUP.
Objectif 2 : sensibilisation des maladies liées à l'eau	Suivi des actions du programme de Nutrition Communautaire initié par le CNC.
Objectif 3 : Mise en place d'un système de collecte des ordures ménagères.	Mise en place d'un GIE CETOM et d'une unité de compostage avec l'appui de ENDA RUP.

Source : Bérengère Charlet, « Evaluation des réalisations issues du PDQ de Khor et de leurs impacts sur le développement du quartier ; ADC ; Août 2003.

L'intérêt porté par les populations au développement de leur quartier est également un indicateur du renforcement de la dynamique associative locale. Le soutien apporté par les habitants aux initiatives portées par le Conseil de Quartier s'illustre à travers la qualité des actions de mobilisation et le nombre d'initiatives qui lui sont proposées.

Il apparaît comme le véritable interlocuteur des populations pour le règlement des problèmes à l'échelle du quartier. De plus, la grande complicité, qui existe entre le Délégué de Quartier et le Président du Conseil de Quartier, renforce encore le dispositif. Enfin, le dynamisme affiché par le Conseil de Quartier, le place en interlocuteur des autorités municipales mais également des Autorités préfectorales et des Services déconcentrés de l'Etat.

Ces expériences que Saint-Louis a conduites avec l'appui des partenaires au développement, comme nous l'avons indiqué plus haut, ont valu à la municipalité d'être primée au Sommet Africités tenu à Windhoek en mai 2000. La Ville de Saint-Louis s'est vue attribuée le trophée continental intitulé **« Best of Sustaining Local Development »**. Mais beaucoup s'interrogent aujourd'hui sur l'avenir des dispositifs que sont l'ADC et les Conseils de Quartier qui ont donné à Saint-Louis une autre image différente de celle des années 1980 et 1990.

3. Les questions en suspens

3.1. Au niveau de la Municipalité

Au lendemain de l'alternance politiqueen 2000, et dès le mois d'octobre de l'année 2001, soit un an après les élections présidentielles, le Gouvernement a procédé à la dissolution des Conseils locaux pour mettre en place des Délégations Spéciales[104]. Ces actes n'avaient pas manqué de susciter des interrogations, notamment au niveau des partenaires au développement[105], sur la volonté de l'Etat de poursuivre les efforts déjà déployés pour renforcer la politique de décentralisation. Ce choix politique de l'Etat avait été diversement interprété. Pour certains, l'alternance politique, survenue au sommet de l'Etat, devait aussi concerner les Collectivités locales pour permettre au nouveau régime d'exercer son pouvoir et son autorité à tous les échelons. D'autres ont estimé que le nouveau régime ne voulait pas laisser, entre les mains du Parti socialiste défait lors des élections présidentielles, le pouvoir local par lequel il pourrait constituer une force qui lui permettrait de reconquérir le pouvoir central par la base.

En référence à l'analyse faite dans la seconde partie est consacrée au processus de municipalisation au Sénégal, on pourrait retenir cette seconde hypothèse dès lors que les autorités centrales avaient exprimé leur volonté de ne laisser aucune parcelle de pouvoir au Parti socialiste. L'alternance politique survint alors au niveau local à l'occasion des élections de mai 2002 remportées, dans la plupart des localités, par le nouveau régime. Le parti au pouvoir gagne les élections à Saint-Louis et dès son installation, la nouvelle équipe municipale a annoncé son intention de remettre en cause certaines réalisations de l'ancienne équipe dont la mise en place des Conseils de Quartier. Selon le nouveau Maire, ces dispositifs, institués avant son arrivée au pouvoir, étaient toujours dirigés par d'anciens responsables du Parti socialiste qui l'avaient souvent combattu alors qu'il était dans l'opposition. Le premier acte qu'il a pris à l'encontre des Conseils de Quartier était de

---

[104] Selon le Code des Collectivités Locales, en son article 175, en cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice et lorsque qu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions.

Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par arrêté du Ministre chargé des Collectivités Locales qui désigne le Président et le vice-président.. La délégation spéciale a les mêmes attributions que le Conseil municipal sans toutefois aliéner ou échanger des propriétés communales, augmenter l'effectif budgétaire, créer des services publics, voter des emprunts.

[105] En 1997, après l'adoption des lois sur la régionalisation et l'adoption, en 1999, de la Lettre de Politique de Développement Rural d=Décentralisé, les partenaires de la coopération multilatérale et bilatérale se sont constitués en un sous comité des bailleurs de fonds de la décentralisation qui est un cadre d'échanges entre les partenaires qui financent des projets d'appui aux collectivités locales et un espace de dialogue avec les autorités en charge des collectivités locales et de la décentralisation.

suspendre ceux qui étaient en cours d'installation sur la Langue de Barbarie. Cette mesure a amené les acteurs locaux à envisager des actions de protestation. Il a fallu l'intermédiation de certains responsables de la Ville pour que le Maire revienne sur sa décision. Même si l'Agence de Développement Communal n'a pas connu le même sort, la procédure qui était engagée, relative à la nomination de son nouveau Directeur, avait été remise en cause par le Maire qui a procédé non pas à un appel à candidatures mais à une nomination directe en dehors des instances de l'Agence que sont le Conseil d'Administration et l'Assemblée Générale.

Le Partenariat Lille/ Saint-Louis, avec son statut de membre fondateur et premier vice-président de l'ADC, avait émis des réserves sur cette démarche, sans intervenir dans ce qu'il considère comme « les affaires intérieures de la Commune ». Cette attitude du Partenariat contraste avec ses positions habituelles vis-à-vis de la municipalité dont les actes étaient suivis de près, au nom des principes de bonne gouvernance, de transparence et de co-opération qui signifie le partage des décisions et des responsabilités dans la préparation et la mise en œuvre des actions. Le Maire, dès sa prise de fonction, avait donné une nouvelle tournure à ce partenariat en mettant en exergue « sa » volonté politique qui, à ses yeux, prime sur toute forme de coopération avec les partenaires extérieurs. Ce qui est apparu comme des remises en cause des fondements de cette coopération a donné lieu à une révision de la stratégie du Partenariat Lille/Saint-Louis au profit des collectivités locales de l'intérieur de la région de Saint-Louis. Cette nouvelle démarche s'est traduite par une baisse régulière de la subvention au fonctionnement de l'Agence de Développement Communal pour s'acheminer vers un désengagement amenant la municipalité à prendre en charge, dans sa totalité, le budget de fonctionnement de l'Agence. Il est vrai que les nouvelles orientations préconisées par la dernière évaluation du Partenariat Lille/Saint-Louis à la suite de recommandations du Ministère français des Affaires étrangères et le repositionnement du Conseil Régional de Saint-Louis vis-à-vis de la coopération avec le Nord-Pas-de-Calais, pourraient aussi expliquer la volonté de se retirer de l'ADC. En revanche, l'assistance technique est maintenue dans les domaines de l'appui aux quartiers. D'autres axes de coopération sont privilégiés avec l'ouverture de la coopération à la Communauté Urbaine de Lille pour soutenir le programme de rénovation du patrimoine bâti de l'île de Saint-Louis. Le développement économique local constitue aussi un axe d'intervention du Partenariat Lille/Saint-Louis

L'ADC se détache progressivement de certaines ses missions notamment l'accompagnement et le renforcement des capacités des acteurs locaux évoluant au sein des Conseils de Quartier et dans d'autres cadres de concertation. La nomination de son Directeur aux fonctions de Directeur de Cabinet du Maire, pourrait expliquer cette situation.

En effet, les conséquences de ce cumul sur le fonctionnement des dispositifs sont importantes et pourraient entraver le travail de conception des stratégies de développement urbain et le suivi des projets en appui à la maîtrise d'ouvrage communale qui étaient l'une des missions essentielles de l'Agence.

Les relations entre la Direction de l'Agence et les Conseils de Quartier deviennent difficiles. Ceux-ci semblent laissés à eux-mêmes alors qu'ils bénéficiaient d'un accompagnement de l'ADC qui assurait, pour eux, une intermédiation et une ingénierie sociale urbaine auprès des partenaires et de la municipalité. Ce travail de rapprochement, entre la Commune et les acteurs sociaux, avait permis de pacifier les relations entre ces deux partenaires et de créer les conditions d'un dialogue permanent. Un climat de confiance s'était instauré donnant lieu à l'établissement de cadres de partenariat opérationnels.

Même si la municipalité a fait l'effort de prendre en charge, dans son intégralité, le budget de fonctionnement de l'ADC, certains partenaires n'y placent plus le même espoir et les acteurs sociaux, à travers les Conseils de Quartier et les GIE CETOM, se montrent de plus en plus critiques à l'égard du dispositif. Le Partenariat poursuit son assistance technique dans des domaines d'intervention bien ciblés et semblent plutôt adopter le principe du « laisser-faire ». On ne semble plus faire prévaloir l'esprit de co-opération qui a toujours caractérisé les relations entre Saint-Louis et son principal partenaire. Du côté de l'institution municipale, on pourrait se demander si l'ADC ne sera pas remise en cause ou si la structure ne sera pas réduite à un service municipal dépourvu de capacité d'initiative et de marge de manœuvre, dans un contexte de décentralisation qui, pourtant, favorise, de plus en plus, la pleine responsabilisation des acteurs locaux.

3.2. Au niveau des acteurs locaux

Les Conseils de Quartier ont favorisé l'émergence d'une culture de quartier dans le but d'orienter la dynamique associative (fortement influencée par le sectarisme et la concurrence), vers l'intérêt général. Il s'agit, plus précisément, d'un déplacement des réflexes identitaires autour des associations vers les problèmes du quartier qui n'est plus un espace neutre où cohabitent des individus ou des familles mais, un espace investi et approprié par des habitants qui se mobilisent pour leur environnement. Sous ce rapport, les populations apprennent à travailler ensemble et à dépasser le cadre de leurs structures respectives ainsi que les clivages sociopolitiques. La reconnaissance du quartier en tant qu'entité ayant ses problèmes spécifiques par rapport à la ville, constitue une avancée dans le dispositif institutionnel qui ne s'arrêterait plus aux collectivités locales telles que prévues par les textes, mais irait jusque vers les populations reconnues comme acteurs de développement. En plus de ces acquis, on avait noté un meilleur rapprochement entre la Municipalité et les

populations. La fracture qui commençait à se refermer pourrait se rouvrir du fait la dynamique de collaboration semble s'estomper et que les Conseils de Quartier éprouvent des difficultés à maintenir le dialogue avec la municipalité et, à travers elle, l'Agence de Développement Communal. Les cadres de concertation qui étaient instituées, dans les secteurs du commerce, du transport et de la circulation, de la pêche, ne fonctionnent plus et dans ces secteurs, le débat n'est pratiquement plus instauré autour des choix stratégiques qui les concernent.

C'est en prenant conscience de ces difficultés que l'Agence de Développement Communal et le Partenariat Lille/Saint-Louis ont fait réaliser un Diagnostic Institutionnel Participatif sur l'ensemble des Conseil de Quartier de la Ville[106]. Les conclusions de cette étude cofirment les réflexions que noos avons faites sur la situation actuelle qui caractérise les relations entre la municipalité, l'ADC et les Conseils de Quartiers.

3.3. Au niveau des partenaires au développement

Sur la période 1998 – 2001, la ville de Saint-Louis a reçu des apports en financement relativement importants. A la suite de l'adoption du Programme de Développement Communal, en 1998, le portefeuille de projets évalué à 3,7 milliards de francs CFA, avait reçu un accord de financement des partenaires qui se sont engagés auprès de la commune, à financer le programme d'investissements triennal. Au début des années 2000, d'autres partenaires dont nous avons déjà parlé, ont apporté un soutien financier à la Ville à travers des projets inscrits dans le Programme de Développement Communal.

En dépit de ces actes importants, le pouvoir socialiste sera battu aux élections de 2000, Cette situation avait fait naître beaucoup de craintes chez les acteurs locaux et les partenaires de la municipalité qui avaient soutenu les dispositifs mis en place à Saint-Louis. La délégation Spéciale de Saint-Louis prendra conscience des enjeux liés à cette expérience et manifestera sa volonté de poursuivre les actions et dynamiques engagées dans la ville. Ainsi, l'ensemble des projets et programmes conduits par l'ADC ont-ils été mis en œuvre selon la programmation arrêtée avec les partenaires. Les dispositifs ont survécu à la mesure de dissolution du Conseil municipal et les différents membres de l'équipe de l'ADC, ont été confirmés dans leurs responsabilités. Ces mesures prises par la Délégation Spéciale, ont été confirmées par la nouvelle équipe municipale issue des élections locales de 2002. Toutefois, comme indiqué précédemment, le Maire prendra d'autres mesures qui ont amené les acteurs du développement local à Saint-Louis et les partenaires à s'interroger sur l'avenir de

[106] N'DIAYE S. (2006), Diagnostic Institutionnel Participatif, des Conseils de Quartier, ADC, PLS,

l'ADC et des conseils de quartier. Néanmoins, la Ville continue de bénéficier de financements aussi importants du fait de la position des autorités municipales au niveau du Pouvoir central et du souhait de certains bailleurs de fonds de poursuivre les actions déjà engagées sur la ville au profit des populations. Au regard du fonctionnement actuel des dispositifs, quelques indications pourraient fonder notre appréhension sur la consolidation de l'ADC.

- la Municipalité assure, depuis trois ans la prise en charge du financement de l'ADC. On peut se demander si le financement du dispositif, de façon presque exclusive par le budget municipal, ne traduit pas son instrumentalisation qui pourrait amener à sa perte de crédibilité et d'identité auprès des partenaires et des populations ;

- La nomination du Directeur de l'ADC aux fonctions de Directeur de Cabinet du Maire, les conditions de sa nomination de même que le recrutement du personnel qui semble se faire en dehors des procédures qui ont toujours été utilisées afin de garantir la transparence, sont autant de raisons de s'interroger sur l'avenir de l'Agence dans un contexte politique qui annonce des changements à la Municipalité ;

- Les principaux responsables des Conseils de Quartier ne semblent plus considérer l'ADC comme la structure d'ancrage qu'elle a toujours été par le passé. Chaque Conseil de Quartier semble s'inscrire dans une logique de construction de ses propres stratégies de positionnement pour conforter la mobilisation sociale fragilisée par le contexte dans lequel il évolue présentement.

Cette situation vécue à Saint-Louis donne d'autres indications sur la nouvelle vision des autorités qui semblent plutôt privilégier les aménagements urbains au détriment des stratégies de mobilisation sociale articulées aux principes du développement local participatif et de la gouvernance locale. Cette démarche est à l'image de celle adoptée par l'Etat central qui met l'accent sur les grandes infrastructures. Le Président de la République, lors de l'Assemblée Générale des Maires du Sénégal, tenue en juillet 2005, reconnaissait que la décentralisation n'était pas la priorité du pouvoir issu de l'alternance. Plus généralement, l'analyse du contexte politique actuel né de l'alternance, montre que les élus veulent mettre l'accent sur des réalisations physiques au détriment d'une démarche de mobilisation citoyenne, de mise en cohérence et d'animation qui nécessite du temps et qui demeure difficilement quantifiable contrairement aux opérations « voyantes et publicitaires ». Ce « conflit » entre ces deux approches pose, de façon concrète, la question du développement et on peut se demander s'il s'agit de conflit ou de complémentarité.

A Saint-Louis, les stratégies de développement local mises en place par la municipalité, ont permis de mobiliser des ressources importantes qui ont servi, par la suite, à financer des

opérations structurantes pour le développement urbain alors que les moyens mobilisés au cours des quatre dernières années proviennent en grande partie de l'Etat et de bailleurs de fonds qui ont investi des secteurs stratégiques où les dynamiques locales ne s'expriment pas. C'est le cas de l'assainissement et de la voirie.

De façon génbérale, on retiendra que la volonté et la capacité des acteurs locaux de s'inscrire dans un processus de concertation, apparaissent comme une donnée incontournable dans la recherche d'un consensus minimal autour des visions et des stratégies. A Saint-Louis, il s'est agi, tout au long du processus, de favoriser le partage de l'information, de la décision sur des sujets d'intérêt général et des responsabilités dans l'exécution des actions de développement. Toutefois, au travers de l'expérience de l'ADC, l'exemple de Saint-Louis montre que le renforcement de la maîtrise d'ouvrage comme la promotion du développement local nécessite, au préalable, l'existence d'un dispositif d'appui-conseil techniquement consolidé et institutionnellement reconnu pour éviter qu'il ne soit instrumentalisé par le pouvoir politique.

CONCLUSION

Au Sénégal, la décentralisation qui prend principalement appui sur la municipalisation, a donné lieu à des réformes qui, formellement, ambitionnent de renforcer les pouvoirs de décision municipale. Les exécutifs locaux sont ainsi mis devant la responsabilité de promouvoir le développement économique et social des territoires dont ils ont la charge.

Parallèlement, les acteurs à la base, avec l'appui des coopérations internationales et décentralisées et des ONG se renforcent et, de plus en plus, se professionnalisent. Cela se traduit par la multiplication d'initiatives portées par les divers acteurs des organisations communautaires de base qui aspirent, de la sorte, à une participation effective à la gestion des affaires publiques.

Dans ce contexte, les acteurs agissent quotidiennement pour améliorer les conditions de vie des populations en actionnant deux leviers :

- la démocratie de représentation qui signifie la reconnaissance du pouvoir local élu ;

- la démocratie de participation qui signifie la reconnaissance d'une citoyenneté véritable.

A partir de ces deux leviers, s'élaborent, sous l'impulsion des pouvoirs locaux, des démarches de développement participatif qui tentent de prendre en compte les différents aspects de la réalité locale.

Ainsi, au travers de ces thèmes, de plus en plus, les villes du Sud, entrent dans des logiques de compétition pour tirer le meilleur parti de l'aide internationale et mobiliser des ressources qui, sous forme de contreparties, consolideront, en retour, leur implication.

L'expérience menée par la Municipalité de Saint-Louis, avec la mise en place de l'ADC et des Conseils de Quartier, sous l'impulsion du Partenariat Lille/Saint-Louis apparaît, (en dépit des contraintes que nous avons évoquées), comme une démarche susceptible d'apporter des réponses aux défis que la gestion municipale doit relever. Sans ces dispositifs, la ville de Saint-Louis aurait, sans doute, les difficultés à conduire les démarches de développement local et la maîtrise d'ouvrage d'actions aussi complexes que la planification locale, la gestion des déchets ou la mise en valeur du patrimoine, etc.

Toutefois, au regard des rapports entre les acteurs institutionnels, techniques, économiques et sociaux, on s'interroge sur la capacité mais surtout sur la volonté des uns et des autres de se concerter, de réfléchir autour des véritables enjeux de développement, pour, en termes de partenariats et de cohérences, apporter les réponses aux principales questions rencontrées. On s'interroge d'autant plus que comme l'ont montré nos analyses, le système d'acteurs est complexe et positionne plus l'institution municipale comme lieu de convergence des conflits que comme lieu de production d'organisation. Cette situation, aggravée par la

faiblesse financière de la Municipalité, est rendue plus difficile du fait de l'omniprésence de l'État qui a tendance à brouiller le jeu des acteurs, alors que l'on pourrait attendre de lui qu'il facilite sa réorganisation au bénéfice du pouvoir municipal. Pour que ce renforcement municipal soit possible, quatre conditions devraient réunies :

- Une volonté politique (portée à la fois par l'Etat et les élus) pour imposer aux administrations centrale et locale la clarification du partage des pouvoirs entre l'échelon central et l'échelon local afin d'éviter des dysfonctionnements et des conflits de compétences ;
- Cette volonté politique devrait, en particulier, se traduire par l'adhésion des « notables » communément appelés les « porteurs de voix » et autres leaders qui déterminent largement l'opinion du plus grand nombre ;
- Le renforcement des compétences et capacités de gestion techniques et des moyens financiers au niveau local
- La mise en place de procédures simples permettant des concertations régulières, d'une part, entre l'État et les Collectivités Locales et, d'autre part, entre celles-ci et les populations. Cette démarche devrait s'appuyer sur une volonté commune de partager les compétences, en particulier avec les organisations locales professionnelles et les groupements économiques qui ont acquis à la fois du savoir-faire et des connaissances du fait de la montée en puissance de leurs relations avec certains acteurs de la mondialisation (bailleurs de fonds, ONG, Associations professionnelles etc.)

Dans ce cadre, une maîtrise d'ouvrage communale pleinement assurée par les municipalités, serait possible. Elle nécessiterait, cependant que certains préalables soient satisfaits :

1. pour l'Etat :

- d'élargir les champs de compétences de la Municipalité avec une définition plus précise des attributions pour éviter des formules du genre « le Conseil Municipal est chargé de gérer les affaires de la Commune » ;
- de s'inscrire dans une logique de facilitation, d'assistance et de renforcement des capacités des exécutifs locaux ;
- de prendre des initiatives institutionnelles pour promouvoir la coopération des acteurs locaux et non favoriser l'exstence de conflits entre acteurs.

2. pour les bailleurs de fonds,

- de se convaincre de la nécessité de promouvoir l'Appui budgétaire en aidant à son institutionnalisation comme instrument de financement décentralisé des collectivités locales ;
- de revoir les procédures et schémas de financement caractérisés par des lourdeurs qui les rendent inopérants ;
- d'accepter de lire et d'inscrire leurs interventions financières dans un cadre territorial et non pas dans le cadre de leurs procédures sectorielles.

3. pour la société civile,

- d'aller vers une plus grande structuration des organisations de base à l'image des conseils de Quartier qui, progressivement, sont apparus, à la fois , comme des contrepouvoirs et des relais du pouvoir municipal à l'échelle communautaire ;
- de se positionner certes comme un contrepouvoir mais également un complément de pouvoir pour contribuer à la cohésion sociale dans un contexte économique où le néolibéralisme semble déterminer les rapports entre acteurs.

4. pour la Municipalité :

- de renforcer ses ressources humaines par un recrutement de personnels qualifiés dans différents domaines de la gestion urbaine et municipale et de développer ses capacités (financière, de contrôle et d'aménagement) pour coordonner l'intervention des financements extérieurs sur son territoire en leur offrant une vision cohérente et hiérarchisée des enjeux qui le caractérisent ;
- de développer le partenariat avec le secteur privé pourvoyeur de richesses ;
- de mettre en œuvre un système de suivi-évalaution qui permette de renseigner sur l'évolution des dynamiques et les opportunités de développement qui s'offrent à la ville. Ce dispositif de veille est particulièrement important pour une ville qui veut s'inscrire dans une logique de développement local durable.

Si cette mise en cohérence des différents acteurs passe par le renforcement du pouvoir municipal et, donc, une implication effective de l'Etat dans cette direction, la décentralisation demeure, en dépit de déclarations de principe, victime du jacobinisme. Ses effets pervers ne peuvent être maîtrisés que si les élites locales se dotent progressivement des moyens leur permettant de passer d'une logique dominée par la gestion de clientèles à une logique de construction d'un projet fondé sur une vision et des objectifs hiérarchisés.

De la sorte, en se donnant les moyens d'exercer ses prérogatives, le pouvoir municipal renforcera sa légitimité au travers de sa capacité d'organisation du jeu des acteurs intervenant sur son territoire et, en premier lieu, celui de l'Etat.

En dépit des limites qui ont été exposées, l'expérience de Saint-Louis montre que les Municipalités peuvent s'engager, progressivement, dans cette voie. La façon dont depuis plus de dix ans les acteurs locaux ont su prendre appui sur les interventions extérieures pour transformer et commencer à consolider le pouvoir municipal, en donne la preuve.

Toutefois, les incertitudes apparues ces derniers temps, montrent que le dispositif demeure fragile et que, si cette pédagogie nécessite du temps, il est essentiel de créer, au niveau local, des lieux de compétences (techniques et politiques) qui le mettent à l'abri des turbulences extérieures pour éviter que les faibles acquis ne soient remis en cause. Le moment est peut-être venu de réfléchir aux hypothèses de consolidation (institutionnelle et politique) des acquis de l'ADC dans cette perspective. Le droit à l'expérimentation que l'on commence à reconnaître aux collectivités locales ne peut avoir réellement de sens que si les avancées qui en résultent sont consolidées et pérennisées pour transcender les contingences politiques.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

ACT Consultants (2005), Implication des Collectivités locales africaines dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Repères pour l'action, Partenariat pour le Développement Municipal – Ministère Français des Affaires Etrangères, 95 pages.

Badiane. E. (2005), Développement urbain et dynamique des acteurs. Le cas de Kaolack du Sénégal, Université de Toulouse Le Mirail,

Banque Mondiale (1992), Rapport sur le développement dans le monde : Le développement et l'environnement, 220 pages.

Banque Mondiale (1989), L'Afrique subsaharienne. De la crise à une croissance durable, 310 pages.

BOURE. R, LOISEAU. G. (2003), Démocratie locale et Internet ; Presses Universitaires du Mirail, coll. « Collections Sciences de la société » n°60, octobr e, 229 pages.

BOUVIER. M, ESCLASSEN.C.M. (1981), le système communal. Etat actuel et virtualités de la gestion financière des communes, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 295 pages.

BRUNNEAU.C.J. (1970), Saint-Louis du Sénégal. Les quartiers de l'île et de la Langue de Barbarie, Mémoire de géographie, Université de Bordeaux, 150 pages.

CISSE. E. M. (2004) : Des théories réformistes à la planification régionale (les chemins difficiles du développement ; Presses Universitaires de Dakar, 283 pages.

CHOMENTOWSKY. V. (1987) : Financer les équipements communaux ; Editions du Moniteur, Paris, 101 pages.

COLL. J. L, GUIBBERT. J. J. (et al) (2005), L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest ; in « Villes et Territoires », Presses Universitaires du Mirail, 305 pages.

DADDAH.O.T. (1990) Rapprochement entre l'administration publique et les populations. Problèmes et méthodes dans les contextes socioculturels de l'Afrique, I.I.A.P, Paris, 110 pages.

DESBORDES. F. ; VIDAL. P. (2005), Les technologies de la société de l'information (TIC/SIG) au service de l'aménagement et du développement des Territoires en Afrique de l'Ouest ; Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA) – Programme de Soutien à l'Enseignement Supérieur (PROSENSUP) – Université Toulouse Le Mirail (UTM), 67 pages.

DIAHOU. Y. A. (2005), Migration et décentralisation. A la recherche des animateurs du jeu local, in COLL *« l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest »,* Presses Universitaires du Mirail, Coll. « Villes et Territoires ». pp. 77-97.

DION. S. (1986), La politisation des mairies, Economica, Paris, Coll. « Politique comparée », 217 pages.

DIOUF. M., DIOP.C. M. (1990), Le Sénégal sous Abdou DIOUF, Bordeaux, 150 pages.

DIOUF. M., DIOP.C. M. (1992), Les enjeux et les contraintes politiques de la gestion municipale, Université de Bordeaux, coll. « Travaux et documents de l'IEP n° 28 », Centre d'Etudes d'Afrique Noire, Bordeaux, 36 pages.

DOSIERE. R, WOLF. M. (1988), La commune, son budget, ses comptes. Guide pratique d'analyse financière, Les Editions Ouvrières, 328 pages.

DUPUIS. G, BOUVIER. M. (1985), Solidarités locales. Les Chartes intercommunales de développement et d'aménagement. Actes du Colloque de Tours, février 1985 ; 222 pages.

FALL. I (1990), La dépolitisation des communes chefs-lieux de région, Mémoire de fin de stage dactylographié, ENAM, Dakar, 60 pages.

Fonds d'Equipement des Nations Unies (2001), La décentralisation et la gouvernance locale en Afrique. Symposium du Cap, Afrique du Sud, 26 – 30 mars 2001, 110 pages.

FISETTE J. (2000), l'urbanisation des pays en développement, problématique générale et priorités de gestion urbaine et métropolitaine, Québec, Canada, 20 pages.

GALAUP. A. (1988), Rôle des petites villes dans le développement régional, ENEA, Dakar, 30 pages.

GOÏTA. M. (2005) : Jeux de pouvoirs entre les différents acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, in COLL, « l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Presses Universitaires du Mirail, Coll. « Villes et Territoires » pp. 113-134.

GOLDBLUM. C. (et al) (2004), Gouverner les Villes du Sud. Défis pour la recherche et pour l'action, Actes du Colloque International du Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD), UNESCO 5 – 7 mai, Paris, Ministère Français des Affaires Etrangères – GEMDEV – ISTED, ADLIS Lille, 293 pages.

GUIBBERT J. J. (2005), Une autre gouvernance existe –t-elle ? Eclairages sénégalais, in COLL, « l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Presses Universitaires du Mirail, Coll. « Villes et Territoires », pp. 227-242.

HUYNH. C. T. (et al) (1989), Administration participative et développement endogène, « Services Etudes et projets de l'IUED », Genève, 115 pages.

JEANNOT. G, RENARD. V, THEVS. J. (1981), L'environnement entre le Maire et l'Etat. Actes du colloque de Royaumont, Association d'Etudes Foncières, 206 pages.

LE BRIS. E. (2005), La décentralisation : émergence d'un nouvel espace de politique au niveau local ou fragmentation du politique ; in COLL, « l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Presses Universitaires du Mirail, in Collection « Villes et Territoires », pp.61-76.

LEFEVRE. C. (1998), Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review International Journal of Urban and Regional Reearch, 22, 1, pp. 9-25.

LE GALES. P. (1995), Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue française de science politique, Paris, 45 ; 1 ; pp. 57-95

MABILEAU. A. ; SORBETS. C. (sous la direction de) (1989), Gouverner les villes moyennes, Centre d'Etude et de Recherche sur la vie locale, Pédone, Série « Vie Locale » n°12, 188 pages.

McCARNEY (et al) (1995), Towards an Understanding of Governance, Perspectives ont the City Torronto, Centre of Urban and Community Studies. University of Toronto, « Urban Research in the Developing World, Vol 4, pp. 91-141.

MASSIAH. G. (2002), L'égalité d'accès aux services publics : une alternative au néolibéralisme, AITEC, 10 pages.

MEGEID. A. L., DAVIES. E. W. H. (1987), Gestion et financement des services urbains, OCDE, Paris, 110 pages.

MODERNE. F. (1984), Les collectivités locales et le pouvoir central, Paris, « Annuaires du tiers-monde », volume 3, pp. 32-36.

MURET.J.P., BEAUNEZ. Z. R. (1983), La commune, nouvelles compétences, gestion et démocratie locale, CIEDEL/SYROS, seconde édition, Paris, 187 pages.

OSMONT. A. (1995) : La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement, Paris, Karthala, 200 pages.

PRATS. Y. (1973) : Décentralisation et Développement, CUJAS, Paris, 262 pages.

SAMOURA. M. (2005), L'expérience guinéenne de décentralisation, in COLL, « l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Presses Universitaires du Mirail, Coll. « Villes et Territoires ». pp. 99-112.

SERYAN. R., MOURIER. D. (1992), Gestion communale, Budget, finances, interventions économiques ; seconde édition, Ed. DELMAS, Paris, 429 pages.

STREN. R. (1993) « Urban management » in dévelopment assistance. An elusive concept Cities, pp. 125-138.

SOW. M. (2005), Les transformations urbaines dans les villes du Sud : l'exemple de Saint-Louis du Sénégal ; Université de Toulouse Le Mirail, Département de Géographie, Institut Daniel Faucher, 327 pages.

SY. J. H. (sous la direction de) (2005), Sénégal. Finances publiques, décentralisation et transparence budgétaire, Dakar, 527 pages.

SY. M. (1968), Les communes sénégalaises : décentralisation ou déconcentration ? Revue juridique et politique « Indépendance et coopération », pp 415-425 .

TRIBILLON. J.F. (1999), La gestion urbaine entre deux modèles, celui de la ville-marché et celui de la ville-cité, AITEC, pp. 10 pages.

TRI. C. H. (sous la direction de) (2004), Administration participative et développement endogène ; UNESCO ; 1986 ; 150 pages.

WINTER. Q. (2004), Initiatives des gouvernements locaux : Infrastructures et services pour les pauvres en Afrique subsaharienne. Une synthèse d'études de cas (Ouganda, Mali, Sénégal, Ethiopie), Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU), 78 pages.

ETUDES :

Agence de Développement Communal, GEOCAD CONSULT (2003), Gestion durable du Patrimoine mondial pour la réduction de la pauvreté, projet pilote de Saint-Louis, Etude foncière, Rapport provisoire, 32 pages + Annexes.

CABEX (1998), Etude sur la fiscalité locale, Ministère de l'Economie et des Finances – Agence Canadienne pour le Développement International, 252 pages.

COLL. J. L. (sous la direction de) (2004), Les services urbains liés à l'environnement, entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc – Sénégal, PRUD, Projet n°82, Rapport final, 375 pages.

Commune de Saint-Louis (1988), Plan d'Investissement de la commune de Saint-Louis, 70 pages+ Annexes.

Commune de Richard Toll (1989), Plan d'Investissement de la commune de Richard Toll, 65 pages+ Annexes.

Consultants Associés (2003), Plan Directeur d'Urbanisme de Saint-Louis-PDU Horizon 2025-, Rapport des Données urbaines, version définitive, 168 pages.

COUR. J. M. (1998), Dynamiques de peuplement et développement durable en Afrique de l'ouest : Quels enjeux, quelles stratégies, Sciences PO formation, Coopération et développement, Cycle 1997 – 1998, 32 pages.

GONIN. P. (sous la direction de) (1992), Saint-Louis du Sénégal : La coopération Nord-Sud : Expériences et perspectives. De nouveaux enjeux pour la coopération décentralisée. Quel rôle pour le développement urbain au Sénégal ? Saint-Louis, Tome 1, 75 pages + Annexes.

GONIN. P. (sous la direction de) (1993), Saint-Louis du Sénégal : La coopération Nord-Sud : Expériences et perspectives. Propositions pour une coopération décentralisée dans le domaine du développement urbain et de la coopération institutionnelle, Tome 2, 88 pages + Annexes.

Gouvernement du Sénégal, PNUD (2004), Le développement local au Sénégal : Problèmes et perspectives, Rapport national sur le développement humain durable, document de travail, 359 pages.

GUIBBERT. J. J. (2004), Une autre gouvernance existe-t-elle ? Eclairages sénégalais, pp. 253 – 272.

Ministère des Collectivités Locales et de la Décentralisation, Comité Technique de l'étude sur le FECL (2005), Mise en œuvre de la seconde phase de l'étude sur le FECL, Rapport final, MCA Consulting, PNIR, 59 pages.

Ministère de l'Intérieur du Sénégal (2001), La réforme de l'Administration territoriale d'Etat, Document de travail, 07 pages.

Ministère de l'intérieur (2001), Avant –projet de loi portant code général des collectivités locales et des départements,102 pages.

Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, Cabinet du Ministre délégué chargé des Collectivités locales(2003), le recueil des textes de la décentralisation, 310 pages.

NDIAYE. S., LESAGER. K (1998), Intervention de la commune et des autres acteurs dans la gestion urbaine à Saint-Louis, Assises de Saint-Louis, 21 pages.

NIANG. D. (2005), stratégies de promotion du développement dans le contexte de la décentralsiation au Sénégal. Analyse de l'expérience de Saint-Louis du Sénégal, « l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Presses Universitaires du Mirail, Coll. « Villes et Territoires ». pp. 267-297

NIANG. D. (1991), Réforme administrative et développement rural au Sénégal : le rôle des collectivités publiques locales, Programme National de Recherche Scientifique Suisse n° 28, 40 pages

NIANG. D. (1993), Bilan analytique de la coopération décentralisée au Sénégal. Etude de cas sur Saint-Louis, Agence Cités Unies Développement, 30 pages.

NIANG. D. (1995), Diagnostic et perspectives de développement urbain à Guédiawaye, 30 pages.

NIANG. D. (1997), Gestion des communes urbaines du Delta. Etude sur l'évaluation du capital urbain dans les villes du Delta Club du Sahel/OCDE, 70 pages.

NIANG. D. (2001), Gouvernance locale et gestion participative dans les villes en Afrique de l'Ouest. Etude de cas Sénégal, Enda ECOPOP-ECDPM, 50 pages

NIANG. D. (2004), Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale des services urbains. La gestion des déchets ménagers à Saint-Louis du Sénégal, Programme Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD), Ministère français des Affaires étrangères, 30 pages.

NIANG. D. (1992), Décentralisation administrative et politiques de développement urbain. La planification économique dans les communes sénégalaises. Etude de cas sur Saint-Louis, Mémoire de diplôme de l'IUED, Genève, 51 pages.

NIANG. D. (1994), Décentralisation municipale et gestion des villes moyennes. Bilan et perspectives après trente années d'application, Mémoire de 3ème cycle, Genève, 102 pages + Annexes.

PDM, Club du Sahel, BACC, PLS/CCIADL (1998), L'économie locale de Saint-Louis et du Delta du fleuve Sénégal. Etude de cas du programme « Relance des économies locales en Afrique de l'Ouest, Résumé, SAH/D (98)471, 22 pages.

Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (2004) Recherches PRUD 2002-2003, Synthèse des résultats, Document de travail provisoire, 120 pages.

SOW. F. (1997), L'environnement sociopolitique de la relance des économies locales du Département de Dagana, Etude sur l'économie locale de Saint-Louis et du delta,14 pages.

RAPPORTS

Ministère de l'Education, Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education, Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) (2005), Situation des indicateurs de l'Education 2000-2005, Dakar, 84 pages.

Ministère de l'Education, Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) (2005), Phase II 2004-2007, Inspection d'Académie de Saint-Louis, 62 pages + Annexes.

Ministère de l'Education, Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF), Phase II 200-2007, Inspection d'Académie de Saint-Louis (2005), Comité Régional de Développement (CRD), Spécial sur la rentrée scolaire 2005-2006, Saint-Louis, 37 pages + Annexes.

Ministère du Plan et du Développement Durable, Commission Nationale sur le Développement humain Durable (2005), Rapport National sur le Développement Local Durable, 127 pages.

Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale, Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement, Bureau Analyse Financière (2002), Rapport Financier du Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) au 31 Décembre 2002, Dakar, 75 pages.

Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale, Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement, Bureau Analyse Financière (2002), Rapport Financier du Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) au 31 Décembre 2003 ; Dakar ; 20 pages + Annexes ; 9 pages.

COMMUNICATIONS :

Agence de Développement Communal (2001), Actes de l'atelier d'information et d'échange sur la sauvegarde du patrimoine de Saint-Louis, Saint-Louis, 87 pages.

AUBRY. P., Le BORGNE. C. (1999), Pour une stratégie de développement endogène : appui à la mise en place d'instances locales de promotion et de développement économique, Séminaire Ecofiloc, Cotonou, 20-23 octobre, 31 pages.

BA. M (1997), La décentralisation : champs, principes et finalités, Colloque sur la décentralisation en Afrique, 30 pages.

BA. S. (2001), Expérience du « Projet de Ville » de Pikine, Atelier sous-régional « Gouvernance locale et gestion participative en Afrique de l'Ouest, Enda Tiers Monde, UNESCO-ECDPM, Dakar, 08 pages.

Cellule d'Appui aux Elus Locaux (CAEL), Réseau des acteurs de la décentralisation et du développement local (2004), Actes de l'atelier sur l'évaluation de la réforme de la fiscalité locale au Sénégal, MBOUR, 2004, 30 pages.

Conseil National de Concertation et de Coopération des ruraux (1997), Décentralisation et Développement Local : Les organisations paysannes face aux nouveaux défis, 13 pages.

DIA. M. (1993), La privatisation des bornes fontaines au Sénégal, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », Projet d'Appui aux Collectivités Locales (PACL) ; 4-5 octobre, Dakar, 26 pages.

DIAW. A. C. (1999), Villes informelles et sécurité foncière : les tentatives d'une gestion concertée de développement urbain à Saint-Louis, Forum International sur la pauvreté urbaine, 3ème Conférence internationale, Kenya, Nairobi,12-14 octobre, 20 pages.

DIOP. M. (1993), La commune et la fourniture de services urbains dans la commune de Dakar, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », PACL, 4-5 octobre, Dakar,18 pages.

DIOUF. A. (1997), La politique sénégalaise de décentralisation : Enjeux et perspectives de la régionalisation, Colloque sur la Décentralisation en Afrique, Saint-Louis, 27 pages.

DIOUF. M. (1993), Processus institutionnel de la décentralisation, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », PACL, 4-5 octobre, Dakar,18 pages.

DIOUF. M. (1992), Les enjeux et les contraintes de la gestion municipale, 30 pages

DIOUF. O. B. (1993), Pouvoir central, pouvoir régional et collectivités locales, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », PACL, 4-5 octobre, Dakar, 32 pages.

GUEYE. M. (1993), Décentralisation et finances locales au Sénégal, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », PACL, 4-5 octobre, Dakar,16 pages.

Gouvernement du Sénégal, UNICEF (1996), Atelier de définition d'une stratégie nationale de gestion communautaire des déchets solides en milieu urbain, Groupe consultatif n° 2, 4ème programme de coopération, 31 pages.

JONES. D. (1993), Macroéconomie et économie urbaine, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », PACL, 4-5 octobre, Dakar,16 pages.

KANE. L. (1993), La commune et la vie du citoyen, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », PACL, 4-5 octobre, Dakar, 23 pages.

M'BASSY. E. J. P. (1993), Sous-emploi et lutte contre la pauvreté, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », PACL, 4-5 octobre, Dakar, 9 pages.

NIANG. D. (2004), Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale des services urbains. La gestion des déchets ménagers à Saint-Louis du Sénégal, Programme Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD), Ministère français des Affaires étrangères, 30 pages.

NIANG. D. (2001), Gouvernance locale et gestion participative dans les villes en Afrique de l'Ouest. Etude de cas Sénégal, Enda ECOPOP-ECDPM, 50 pages.

NIANG. D. (2000), Stratégies de promotion du développement local. Analyse de l'expérience Saint-Louisienne, Programme de Développement Municipal, 2ème Sommet « Africités », Windhoek, 9 pages.

NIANG. D. (1997), Gestion des communes urbaines du Delta. Etude sur l'évaluation du capital urbain dans les villes du Delta Club du Sahel/OCDE, 70 pages.

NIANG. D. (1997), L'expérience du Programme Micro réalisations du FED au Sénégal. L'exemple de Saint-Louis, 15 pages.

NIANG. D. (1995), Diagnostic et perspectives de développement urbain à Guédiawaye, 30 pages.

NIANG. D. (1993), Bilan analytique de la coopération décentralisée au Sénégal. Etude de cas sur Saint-Louis, Agence Cités Unies Développement, 30 pages.

NIANG. D. (1992), Les stratégies d'appui de l'Etat aux organismes de base au Sénégal, IUED, Genève, 30 pages.

NIANG. D. (1991), Réforme administrative et développement rural au Sénégal : le rôle des collectivités publiques locales, Programme National de Recherche Scientifique Suisse n° 28, 40 pages.

NIANG. D. (1989), Le Plan de développement en milieu urbain. Note Contributive à l'élaboration du 7ème Plan National de développement du Sénégal, 1989,10 pages.

NIANG. D. (1997), Viabilité du système de décentralisation : L'expérience de renforcement municipal de Saint-Louis dans le cadre de la coopération décentralisée Lille/Saint-Louis, Colloque sur la décentralisation en Afrique, RADI, Saint-Louis, 27 pages.

NIANG. D. (2001), Une modalité originale d'articulation recherche et politiques de développement local. L'expérience de Saint-Louis avec le programme Ecoloc, Séminaire projet « CAMPUS », Université Gaston Berger, Université Toulouse Le Mirail, 14 juin 2001, 08 pages.

NIANG. D. (1999), Gestion locale et Initiative populaire à Saint-Louis, Séminaire de formation des élus locaux, IAD-UNESCO-RADI, Saint-Louis, 1-2-3 novembre, 19 pages.

NIANG. D. (2005), stratégies de promotion du développement dans le contexte de la décentralsiation au Sénégal. Analyse de l'expérience de Saint-Louis du Sénégal, « l'Aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest », Presses Universitaires du Mirail, Coll. « Villes et Territoires ». pp. 267-297

SALL. M. (1993), Participation communautaire : Secteur associatif, secteur informel au Sénégal. L'exemple de la CAMCUD, Séminaire « Décentralisation et développement municipal », PACL, 4-5 octobre, Dakar, 10 pages.

STREN. R. (2004), Sur la manière de faire de la nécessité une vertu : du Gouvernement local à la gouvernance locale (et au-delà) dans la gestion urbaine en Afrique, Centre des études urbaines et communautaires, Université de Toronto, 15 pages.

PERIODIQUES :

BADIANE. A. (1991), Gestion des équipements marchands et espaces commerciaux, coll. « Villes d'Afrique », vol 2 n°01, pp. 5-10.

CREPIN. X. (2004), Gouverner les villes du sud ? coll. « Villes en développement », n°63-64 ; mars-juin.

De BOISMENU. I., ALLOU. S. (1992), quartiers des villes du Sud : L'exigence de démocratie, coll. « Villes en développement », n°16, juin.

DIOP. O. E. (1991), Services publics urbains marchands ; coll. « Villes d'Afrique », vol 2, n°01, 2 pages .

MARC. A. (et al), (1990), Pouvoir, l'esprit des lieux. Visiter l'espace du politique ; coll. « Espaces Temps » n° 43/44 pp. 43-49.

GLOSSAIRE

AVD : Association Villageoise de Développement

ADC : Agence de Développement Communal

ADM : Agence de Développement Municipal

AOF : Afrique Occidentale Française

AGETIP : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public

And Jëff : œuvrer ensemble

AFD : Agence Française de Développement

CNDCL : Conseil National de Développement des Collectivités Locales

CCIADL : Cellule de Coordination/Information/Animation pour le Développement Local

CGU : Contribution Globale Unique

CVD : Comités Villageois de Développement

CIVD : Comité Inter Villageois de Développement

CERP : Centre d'Expansion Rurale

CFA : Communauté Financière Africaine

CETOM : Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères

Ecoloc: Economies locales

ENVAR : Environnement et Aménagement Régional

ENDA ECOPOP : Environnement et Développement Economie Populaire

FDL : Fonds de Développement Local

FSD/BJ : Front pour le Socialisme et la Démocratie/Unité et Droiture

FED : Fonds Européen de Développement

FSD : Fonds Spéciaux de Développement

FECL : Fonds d'Equipement des Collectivités Locales

FDD : Fonds de Dotation de la Décentralisation

FENU : Fonds d'Equipement des Nations Unies

GIE: Groupement d'Intérêt Economique

LD/MPT : Ligue Démocratique/Mouvement pour le Parti du Travail

LVIA : Association Italienne des Volontaires

MCA : Management, Conseil, Assistance aux collectivités locales

ONG : Organisation Non Gouvernementale

OCB : Organisation Communautaire de Base

PDC : Programme de Développement Communal

PAC : Programme d'Appui aux Communes

PNIR : Programme National d'Infrastructures Rurales

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PLB : Produit Local Brut

PSIDEL : Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local

PPGE : Programme Prioritaire de Génération d'Emplois

PMI/PME : Petites et Moyennes Industries/Petites et Moyennes Entreprises

PDM : Partenariat pour le Développement Municipal

PIT : Parti de l'Indépendance et du Travail

PLS : Parti Libéral Sénégalais

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

VA : Valeur Ajoutée

WALTPS : Etude des perspectives à Long Terme en Afrique de l'Ouest

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes interviewées

Prénoms et Nom	Structure/Institution	Fonction	Coordonnées
Abdoulaye Chimère DIAW		Ancien Maire de Saint-Louis	824 02 37
Jean Claude POOLEFOORT	Partenariat avec Saint-Louis et sa Région	Président	0320537676
Hubert CARDON	Partenariat avec Saint-Louis et sa Région	Vice-président	0320537676
Marie Ange TOURTE	Partenariat avec Saint-Louis et sa Région	Membre du Conseil d'Administration	0320537676
Nicolas DUPUY	Partenariat avec Lille et sa Région	Coordonnateur Antenne de Saint-Louis	Tél : 961 46 51 Fax : 961 46 52 Email : le partenariat@sentoo.sn
Mamadou DIOP	Agence de Développement Communal	Directeur	Tél : 961 34 27 Fax : 961 34 28 Email : adcstlouis@refer.sn
Boun Daouda SOUMARE	Agence de Développement Communal	Directeur adjoint	9613427
Mamadou DIA	Agence de Développement Communal	Chargé de Programme	9613427
Mme DIOUF née Awa <cheikh Camara	Centre Culturel Régional Africain	Directrice	9611166
Docteur DIOP	Région Médicale	Médecin Chef Régional	
Abdou Ndar FALL	Inspection d'Académie	Inspecteur d'Académie	
Cheikh Mbaye DIALLO	Service Régional des Pêches	Inspecteur Régional	961 12 80
Mme Fatou DIOUF	Education Pour la Santé	Gestionnaire	
Etienne TURPIN	Mairie de Saint-Louis	Secrétaire Général	Tél : 961 13 02
Malick DIAKHATE	Services Techniques Municipaux	Directeur Adjoint	
Ibrahima DIOP	Division Régionale de l'Hydraulique	Chef de Divison	Tél : 961 18 13
Boubacar DIALLO	Division Régionale de l'Urbanisme et de l'Habitat	Chef de Divison	
Oumar TOURE	Mairie	Chef du Bureau des Finances	961 10 45
Youssou DIOP	Antenne Régionale ONAS	Chef d'Antenne	
Momath SOCE	Antenne Régionale ONAS	Chef Cellule Administrative	Tél : 646 18 11
Mor GUEYE	Agence Autonome des Travaux Routiers	Chef d'Antenne	
Issa SOW	Agence Autonome des Travaux Routiers		
Bouna WARR	Agence Régionale de Développement de Saint-Louis	Directeur	Tél : 961 77 67

Annexe 2 : Guide d'entretion

Personne interviewée	Réponses apportées	commentaires
Structure d'appartenance		
Fonction		
Question 1 : rôle de la structure dans le développement communal		
Question 2 : contribution de la structure au développement communal • financière • ingénierie • intermédiatio		
Question 3 : impact de l'intervention sur le développement communal et sur les capacités municipales		
Question 4 : nature des relations avec la municipalité • conflictuelles • de partenariat • hiérarchiques		
Questions 5 : quelles sont les attentes ? • en termes de partenariat • en termes d'appui financier • en termes d'intermédiation		
Question 6 : quel avenir pour l'ADC et les Conseils de Quartier ? • en référence au contexte politique • en référence au changement intervenu à la mairie		

Annexe 3 : Table des Cartes

Carte 1 : Saint-Louis dans le Sénégal

Carte 2 : Saint-Louis dans sa Région

Carte 3 : Saint-Louis

Carte 4 : Ile de Saint-Louis vers 1750

Carte 5 : Ville de Saint-Louis : Quartiers et Zones inondables

Carte 6 : Découpage du Périmètre communal en quartiers

Carte 7 : Evolution de l'intervention du PRADEQ : 1995 - 2005

Annexe 4 : Table des Graphiques

Graphique 1 : Evolution des transferts financiers de l'Etat vers les Collectivités locales (FECL et FDD) en 1997 – 2001 et 2003

Graphique 2 : Pyramide des Ages de la ville de Saint-Louis

Graphique 3 : Evolution de la Population de la Ville

Graphique 4 : Répartition (en %) de la population selon l'occupation

Graphique 5 : Les revenus par ménages

Graphique 6 : Evolution du budget municipal de 1998 à 2005

Graphique 7 : Evolution des dépenses de fonctionnement de 1988 à 2005

Graphique 8 : Répartition des effectifs de la Commune selon les catégories Socioprofessionnelles

Annexe 5 : Table des Tableaux

Tableau 1 : Rappel chronologique

Tableau 2 : Evolution des fonds de concours et des fonds de dotation en 1997-2001 et 2003 (en milliards de francs CFA)

Tableau 3 : Répartition en % de la population de Saint-Louis selon l'occupation et le sexe en 1988

Tableau 4 : Revenu moyen mensuel (en milliers de francs CFA) des Chefs de Ménage

Tableau 5 : Revenus des Ménages dans l'espace constitué par les Quartiers de Darou et Sangue Soule

Tableau 6 : Revenu mensuel des Ménages dans le Quartier de Diamagueune

Tableau 7 : Présentation synoptique des problèmes de développement local urbain

Tableau 8 : Evolution du budget municipal (en milliers de francs CFA) de 1988 à 2005

Tableau 9 : Répartition des principales ressources internes et leur part (en %) dans le budget ordinaire

Tableau 10 : Les domaines de concentration de l'action municipale

Tableau 11 : Les dépenses de fonctionnement sur ressources communales (en Millions de francs CFA)

Tableau : 12 : Situation des effectifs de la Municipalité

Tableau 13 : Répartition du personnel municipal selon les structures d'accueil

Tableau 14 : Les composantes de l'Economie Locale en 1997

Tableau 15 : Ressources mobilisées par l'Etat en appui à la Commune (en millions de francs CFA)

Tableau 16 : Ressources mobilisées par la Coopération bilatérale et multilatérale (en millions de francs CFA)

Tableau 17 : Les fonds mobilisés dans le cadre de la Coopération Décentralisée

Tableau 18 : Les principaux acteurs intervenant dans le développement local urbain à Saint-Louis

Tableau 19 : Présentation synoptique des initiatives prises, pour promouvoir la Maîtrise d'ouvrage communale

Tableau 20 : Les moyens mobilisés par la Régie Municipale

Tableau 21 : Capacité d'intervention de la Régie Municipale

Tableau 22 : Les moyens mobilisés avec les GIE

Tableau 23 : Capacité d'intervention des GIE

Tableau 24 : Contribution des Ménages au service rendu par les GIE

Tableau 25 : Financement des Assises de Saint-louis

Tableau 26 : Chronologie des étapes majeures du processus d'organisation des Assises de Saint-Louis

Tableau n°27 : Projets financés en 2001

Tableau n°28 : Projets financés en 2002

Tableau n°29 : Projets financés en 2003

Tableau n°30 : Actions réalisées par le Conseil de Quartier à travers le PDQ

Annexe 6 : Table des Schémas

Schéma 1 : Les acteurs et leurs attributions dans le développement local à Saint-Louis

Schéma 2 à 4 : Les relations entre acteurs en matière de :

- Financements ;
- Expertise ;
- Types de relations.

Schémas 5 : Les acteurs face aux secteurs stratégiques du développement local à Saint-Louis

- Assainissement ;
- Voirie, Nettoiement ;
- Equipements sociaux de base ;
- Patrimoine ;
- Développement Economique Local.

Annexe 7 : Table des Photos

Photo 1 : Hôtel de Ville de Saint-Louis

Photo 2 : Vue aérienne de Saint-Louis avec ses trois ensembles urbains (l'île, la Langue de Barbarie et Sor)

Photo 3 et 4 : La traction équine pour le nettoiement des Quartiers inaccessibles à la Régie Municipale

Photo 5 : La Consultation Publique Locale dans le cadre des Assises de Saint-Louis – vue des participants -

Photo 6 : Diagnostic participatif lors de la Consultation Publique Locale

Photo 7 : Le Maire de Saint-Louis entouré des deux Adjoints lors de la clôture des Assises

Photo n°8 : Réalisation de fosses pour les latrines

Photo n° 9 : Assemblée générale de renouvellement du Conseil de Quartier dans les locaux de la Maison de Quartier de Diamaguène

Photo n°10 : Les locaux de la Maison de Quartier des Eaux-Claires Diaminar

Photo n°11 : Formation en transformation de fruits et légumes pour les GPF de Darou

Photo n° 12: Garderie d'enfants de Diamaguene avec une Associationn de Développement du quartier membre du Conseil de quartier

Photo n°13 : Projet de réhabilitation du canal du quartier de Khor

Photo n°14 : La zone maraîchère de Khor

Photo n°15 : Le dépôt de la Socité d'Exploitation des Ressources Animales du Sénégal (SERAS)

Annexes 8: Index des Auteurs

- SY. J. H (2005, 16) .
- COLL. J. L (2004, 18
- Le BRIS. E: (2005, 19)
- DIAHOU. Y. A (2005, 19
- GOÏTA. M (2005, 19)
- SAMOURA. M : (2005, 20)
- J Fisette. J: (2000, 21)
- SAMOURA. M (2005, op. cit., 21)
- Ministère du Plan et du Développement Durable/Commission Nationale sur le Développement humain Durable (2005, 22)
- Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) : (2001, 23)
- STREN. R :(1993, 23)
- McCARNEY, P (et al) (1995, 24)
- Le Galès, P (1995, 24)
- Lefèvre. C. (1998 , 24)
- OSMONT. A : (1995, 25)
- Xavier. C: (2004, 30)
- GUIBBERT. J. J:(2005, 30)
- DIOUF. M: (1992, 34)
- MODERNE. F : (1984, 36)
- Ministère des Collectivités Locales et de la Décentralisation : (2005, 45)
- CABEX : Réforme de la fiscalité locale (1998, 46)
- SOW. F : (1996, 67)
- Service Régional des Statistiques : (1998, 57)
- TRIBILLON. J. F (1999, 152)
- Etude sur les Economies Locales « Ecoloc »: (1997, 96)
- WALTPS : West African Long Term Perspectives Studies : (1996, 97)
- BERGE A; DIOP Y : (2005, 49)
- NIANG. D : (1994, 198)
- MASSIAH, G. (2002, 152)
- COMELIAU, C. (1990, 1996)
- GRET (1997, 126)
- MBASSY, J, P, E. (1998, 119)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 10

PREMIÈRE PARTIE : PROBLÉMATIQUE CONCEPTS ET MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE 12

CHAPITRE I : PROBLÉMATIQUE GENERALE 14

1. Les contraintes de la décentralisation au Sénégal 14
2. Enjeux et défis à relever 15

CHAPITRE II : CONCEPTS ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE 18

1. Les concepts : décentralisation, développement local et gouvernance locale 18
   1.1. La décentralisation 18
   1.2. Le développement local 22
   1.3. La gouvernance locale 25
2. Méthodologie de recherche 27

DEUXIEME PARTIE : PROCESSUS DE MUNICIPALISATION AU SÉNÉGAL 30

CHAPITRE I : LES ETAPES MARQUANTES DU PROCESSUS 32

1. Le début de la municipalisation 33
2. Les réformes institutionnelles et la gestion municipale 37
   2.1. Le Code de l'Administration Communale (CAC) de 1966 37
   2.2. La réforme de l'administration territoriale et locale de 1972 37
   2.3. La réforme de 1983 40
   2.4. La réforme de 1990 dite réforme de la seconde phase de la décentralisation 40
   2.5. La réforme de 1996 dite Régionalisation 41
      2.5.1. Le Fonds de Dotation de la Décentralisation 44
      2.5.2. Le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) 45
      2.5.3. La réforme de la fiscalité locale 47
3. Entre déclarations de principe et démarches de rupture 49
   3.1. l'intervention de l'Etat central dans la gestion locale 49
   3.2. Les rapports entre les collectivités locales et les Services déconcentrés de l'État. 51
   3.3. Les rapports entre les collectivités locales et l'administration territoriale 51

CHAPITRE II : DÉCENTRALISATION ET PARTICIPATION DES POPULATIONS À LA GESTION PUBLIQUE LOCALE 54

1. La participation, du point de vue de l'Etat et les instruments et mécanismes mis en œuvre 54

1.1. La vision en matière de participation des populations.....54
1.2. Les instruments et mécanismes mis en œuvre.....55
2. Les stratégies d'auto-implication des populations dans le développement local.....59
2.1. L'avènement des Associations Villageoises de Développement.....59
2.2. Le mouvement ‘’*set setal* ‘’ des années 90 en milieu urbain 60
3. Une approche combinant logique institutionnelle et dynamiques locales, ...61

TROISIÈME PARTIE : SAINT- LOUIS : TERRITOIRE, INSTITUTIONS ET ACTEURS 64

CHAPITRE I : L'HISTOIRE DE LA VILLE ET SON ORGANISATION SOCIO -SPATIALE .66

1. L'itinéraire de Saint-Louis : les étapes marquantes.....66
2. Saint-Louis est-elle devenue une ville de province ?.....69
2.1. Eléments d'analyse de la sociologie politique de Saint-Louis 69
2.2. Le déclin économique de la ville des années 1970.....70
3. L'organisation socio spatiale de la ville 71
3.1. Limites communales et opérations d'aménagement urbain 71
3.2. Les équipements et leur inégale répartition entre les ensembles urbains de la ville72
3.3. Le développement séparé des trois sous-ensembles urbains de la ville (île, Langue de Barbarie et Sor).....74
3.3.1. L'île de Saint-Louis : un espace saturé 76
3.3.2. La Langue de Barbarie : un amalgame de résidences et d'activités économiques 77
3.3.3. Sor et ses quartiers : le futur urbain de Saint-Louis.....79
4. Le complexe démo-économique 80
4.1 Une forte croissance démographique en dépit du déclin économique des années 1970 et 1980 80
4.2. Les caractéristiques démographiques et les conditions de vie des ménages.....83

CHAPITRE II : L'INSTITUTION MUNICIPALE FACE AUX BESOINS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL 89

1. Les faiblesses des moyens municipaux aux plans financier et organisationnel.....89
1.1 Les ressources internes mises en œuvre, leur répartition et leur mobilisation 89
1.2 Les problèmes liés au fonctionnement et à l'organisation des services municipaux 95
2. Les stratégies mises en place pour corriger ces faiblesses.....98
2.1. Les réformes initiées par la municipalité.....98
2.2. L'inspiration de l'action micipale venue de l'étude « Ecoloc ».....99
2.3. Les stratégies municipales en matière de mobilisation des ressources budgétaires 101

3. Les ressources apportées par l'Etat, la coopération internationale et décentralisée....104
3.1. Les financements de l'Etat.....104
3.2. Les ressources apportées par la coopération bilatérale et multilatérale.....105
3.3. La contribution de la coopération décentralisée.....107
4. L'Appui Budgétaire (AB) : un mode financement direct des Collectivités locales.....110
4.1. Les acquis à consolider en matière d'appui budgétaire 112
4.1.1. Systématisation des procédures de planification/passation des marchés 112
4.1.2. Amélioration des ressources et de la capacité d'investissement des collectivités locales.....112
4.2. Les insuffisances dans la mise en œuvre de l'Appui Budgétaire.....113
4.2.1 Les pesanteurs dans le transfert et le décaissement des fonds 113
4.2.2. Une maîtrise d'ouvrage communale faiblement renforcée.....114

CHAPITRE III : UN SYSTÈME D'ACTEURS COMPLEXE.....116

1. Présentation des acteurs et leurs fonctions dans le développement local de Saint-Louis 116
2. Analyse du jeu des acteurs.....119
2.1. L'Etat central 119
2.2. La Municipalité 121
2.3. Le Partenariat Lille/Saint-Louis.....125
2.4. Le secteur privé local.....128
2.5. Les bailleurs de fonds.....131
2.6. La société civile : 131
3. Une approche thématique pour apprécier le jeu des acteurs 133
3.1. Les acteurs et le financement du développement communal (schéma 1).....133
3.2. Les acteurs et l'expertise/ingénierie au service du développement communal 136
3.3. Les types de relations entre acteurs (schéma 3) 140
3.4. Les acteurs face aux secteurs stratégiques de développement local (schéma 4) .142
3.4.1. L'Assainissement.....144
3.4.2. La Voirie 144
3.4.3. Le Nettoiement 144
3.4.4. Les Equipements sociaux de base.....145
3.4.5. Le Patrimoine.....146
3.4.6. Le développement économique local.....149

QUATRIEME PARTIE : L'EXPERIENCE DE SAINT-LOUIS EN MATIERE DE RENFORCEMENT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE COMMUNALE ET DE PROMOTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL 152

CHAPITRE I : CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE AU SÉNÉGAL ..154

1. Les concepts les plus connus dans le contexte urbain sénégalais 155
1.1. La maîtrise d'ouvrage 155
1.2. La maîtrise d'ouvrage déléguée / l'Assistance à la maîtrise d'ouvrage : 156
1.3. L'appui à la maîtrise d'ouvrage. 156
2. Les initiatives pour promouvoir la Maîtrise d'Ouvrage Communale 157
2.1. Les projets urbains 157
2.2. L'Agence de Développement Municipal (ADM) : une nouvelle trouvaille de l'Etat, avec le soutien des bailleurs de fonds 157
3. Une Maîtrise d'Ouvrage Communale est-elle possible ? 159
3.1. Les préalables à satisfaire 159
3.1.1. Nécessité d'une reconsidération du rôle de l'Etat 159
3.1.2. Nécessité d'une redéfinition du rôle des Communes 160

CHAPITRE II : DEUX CAS ILLUSTRATIFS DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL : LA GESTION DES DÉCHETS SOLIDES ET LA PLANIFICATION LOCALE 162

1. La gestion des déchets solides à travers le projet CETOM 162
1.1. Une dynamique impulsée par le Partenariat Lille/Saint-Louis 162
1.2. La démarche du projet 164
1.3. Les zones d'intervention du projet 165
1.4. Les acteurs en jeu autour du système de nettoiement 167
1.5. Processus d'appropriation du système de nettoiement par la Municipalité 172
2. La Planification Locale 178
2.1. Le contexte national de la Planification Participative Locale (PPL) 178
2.2. Les limites, dans la mise en œuvre de la Planification Locale, ont été répertoriées à différents niveaux. 179
2.3. La Planification locale à Saint-Louis 179
2.3.1. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbasisme (SDAU) 180
2.3.2. Le Plan d'Investissement Communal (PIC) 1988 - 1993 180
2.3.3. Les Assises de Saint-Louis 181
2.3.3.1. Le contexte d'organsiation des Assises 181
2.3.3.2. L'approche méthodologique 182
2.3.3.3. Le dispositif institutionnel des Assises de Saint-Louis 183
2.3.3.4. Les travaux d'élaboration du PDC 184
3. Quels enseignements tirer de ces deux cas illustratifs ? 189
3.1. En matière de gestion des déchets solides 189

3.2. En matière de planification locale 191

CHAPITRE III : LA MISE EN PLACE DE L'ADC ET DES CONSEILS DE QUARTIER 194

1. l'ADC : le processus de sa mise en place, ses missions, son mode de fonctionnement et son organisation 194
1.1. Les différentes péripéties de la mise en place de l'ADC 194
1.2. Les missions de l'Agence 194
1.3. L'organisation de l'Agence.....195
1.4. Les Programmes pilotés par l'Agence 198
1.4.1. Le Programme d'Appui à la Maîtrise d'Ouvrage Communale. 198
1.4.2. Le Programme de Planification urbaine 198
1.4.3. Le Programme de promotion de l'Economie locale Urbaine. 198
1.4.4. Le Programme de Sauvegarde et de Mise en Valeur du Patrimoine. 198
1.4.5. Le Programme de Renforcement et d'Appui au Développement des Quartiers (PRADEQ). 198
1.5. Le mode de fonctionnement de l'Agence et ses interrelations avec les autres acteurs du développement communal 198
2. La mise en place des Conseils de Quartier 200
2.1. Historique et contexte institutionnel de l'émergence des Conseils de Quartier 200
2.2. Le cadre général d'intervention du PRADEQ 202
2.2.1. La structuration du quartier 202
2.2.2. L'élaboration d'outil de planification du développement à l'échelle du quartier : le Plan de Développement de Quartier 202
2.2.3. L'appui en terme d'intermédiation financière 202
2.2.4. L'appui structurant aux associations 203
2.3. Processus de montage et composition des Conseils de Quartier 203
2.3.1. Processus de montage des CQ 203
2.3.2. Composition des Conseils de Quartier 204
2.3.3. Domaines d'intervention et missions du Conseil de Quartier 204
2.3.4. Le cadre juridique du Conseil de Quartier 205
2.4. Acquis des Conseils de Quartier du PRADEQ 207
2.4.1. Des populations reconnues en tant qu'acteurs de développement 207
2.4.2. Une avancée en matière de décentralisation : la reconnaissance du quartier comme échelon d'intervention 207
2.4.3. Le renforcement des capacités des acteurs locaux, une école de la citoyenneté et de la démocratie participative 209
2.5. Les insuffisances dans la mise en place des Conseils de quartier 210

2.5.1. Les contraintes de la vie politique locale. 210
2.5.2. Les Conseils de Quartier comme facteur de changement social. 211
2.5.3. La mobilisation volontaire qui repose sur le bénévolat et la mise en place d'équipes souples d'encadrement. 211

CHAPITRE IV : SAINT-LOUIS : L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE FORME DE GOUVERNANCE LOCALE ? 214

1. Une démarche progressive 214
1.1. Les expériences à caractère démonstratif du quartier à la ville....214
1.2. La contractualisation et le partenariat se sont développés progressivement....215
Schéma n°8 : St Louis : Une démarche progressive 2. L'impact des nouvelles approches sur le développement local 216
2. L'impact des nouvelles approches sur le développement local 217
2.1. Le renforcement des capacités de l'institution municipale....217
2.2 La consolidaiton de la démocratie locale, la recherche d'une citoyenneté et l'amélioration des conditions de vie des populations 217
2.3. La promotion des initiatives de développement local. 219
2.3.1. Le projet d'assainissement de Diameguene. 219
2.3.2. L'organisation de sessions de formation. 220
2.3.3. La création des Maisons de Quartier....221
2.3.4. La mise en place d'un Fonds de Développement Local (FDL) pour le financement de projets communautaires. 222
2.3.5. Le quartier de Khor : Un exemple de réalisations à l'actif du Conseil de quartier. 227
Composante Environnement 230
3. Les questions en suspens....233
3.1. Au niveau de la Municipalité 233
3.2. Au niveau des acteurs locaux....235
3.3. Au niveau des partenaires au développement....236

CONCLUSION 239

BIBLIOGRAPHIE....243

GLOSSAIRE 252

ANNEXES....254

Annexe 1 : Liste des personnes interviewées 255
Annexe 2 : Guide d'entretion....256
Annexe 3 : Table des Cartes....257

Annexe 4 : Table des Graphiques.....257
Annexe 5 : Table des Tableaux 258
Annexe 6 : Table des Schémas 259
Annexe 7 : Table des Photos.....259
Annexes 8: Index des Auteurs 260