HAL
archives-ouvertes.fr

Gouvernance territoriale et participation citoyenne au Sénégal

Ndeye Samb

▶ **To cite this version:**

Ndeye Samb. Gouvernance territoriale et participation citoyenne au Sénégal. Géographie. Université Paul Valéry - Montpellier III, 2014. Français. <NNT : 2014MON30059>. <tel-01134413>

HAL Id: tel-01134413
https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01134413

Submitted on 23 Mar 2015

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.

Collège Doctoral du Languedoc-Roussillon

THÈSE

Pour obtenir le grade de

Docteur

Délivré par

L'UNIVERSITE MONTPELLIER III - PAUL VALERY

Préparée au sein de l'école doctorale 60 – TTSD

Et de l'unité mixte de recherche GRED

Spécialité : **Géographie et Aménagement de l'espace**

Présentée par **Ndeye Mariéme Samb**

GOUVERNANCE TERRITORIALE ET PARTICIPATION CITOYENNE AU SENEGAL.

Soutenue le 16 /12/2014 devant le jury composé de :

Professeur Raffaele Cattedra, Université Paul Valéry Montpellier, Président

Professeur Michel Desse, Université de Nantes, Rapporteur

Monsieur Freddy Destrait, Secrétaire Général SOS FAIM

Professeur Amadou Diop, Université Cheikh Anta Diop Dakar, Co-directeur de thèse

Professeur Jean - Marie Miossec, Université Paul Valéry Montpellier Directeur de thèse

ARTS, LETTRES, LANGUES, SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES

UNIVERSITÉ PAUL-VALÉRY MONTPELLIER 3

Sommaire

SIGLES ET ABREVIATIONS I

GLOSSAIRE i

RESUME 1

ABSTRACT 2

AVANT PROPOS ET REMERCIEMENTS 3

INTRODUCTION GENERALE 10

PREMIERE PARTIE : CADRE CONCEPTUEL ET INSTITUTIONNEL DE LA BONNE GOUVERNANCE 57

DEUXIEME PARTIE : LE JEU DES ACTEURS TERRITORIAUX ET LA GOUVERNANCE LOCALE 110

TROISIEME PARTIE : LA CERTIFICATION CITOYENNE : UN OUTIL DE GOUVERNANCE TERRITORIALE 214

CONCLUSION GENERALE 293

BIBLIOGRAPHIE 299

ANNEXES 318

SIGLES ET ABREVIATIONS

AIS	:	Audit Interne Supérieur
ANE	:	Acteurs Non Etatiques
ANSD	:	Agence Nationale de Statistiques et de Démographie
APCR	:	Association des Présidents de Communautés Rurales
APIX	:	Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux
ARD	:	Agence Régional de Développement
ARD	:	Agence Regional de Développement
ASCOM	:	Assistants Communautaires
BBG	:	Baromètre de la Bonne Gouvernance
CBP	:	Certificats de Bonne Performance
CCQ	:	Conseil Communal de Quartiers
CCVA	:	Commission de Contrôle des Véhicules Administratifs
CENTIF	:	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CFCE	:	Contribution Forfaitaire à la Charge de l'Employeur
CGU	:	Contribution Globale Unique
CIJ-RADI	:	Centre d'Informations Juridiques du Réseau Africain pour le Développement Intégré
CL	:	Collectivités Locales
CLC	:	Comité Local de Certification
CONGAD	:	Conseil des Organisations Non-Gouvernementales d'Appui au Développement
CPI	:	Conseil Présidentiel d'Investissement
CRAFT	:	Capacity of Research and Advocacy for Fair Taxation
CREI	:	Cours de Répression de l'Enrichissement Illicite
CVL	:	Commission Villageoise de Lotissements
DMP	:	Délégation au Management Public
DOB	:	Débats d'Orientions Budgétaire
DREAT	:	Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique
DRSP	:	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FMI	:	Front Monétaire International
GAR	:	Gestion Axée sur les Résultats
GIE	:	Groupements d'Intérêt Economique
GPF	:	Groupements de Promotion Féminine
GTS	:	Groupe Technique de Suivi
IBG	:	l'Index de Bonne Gouvernance

IBGL	:	Indice de Bonne Gouvernance Locale
IGE	:	Inspection Général d'Etat
LAREG	:	Laboratoire de Recherche sur la Gouvernance
LBGL	:	Label de Bonne Gouvernance Locale
LODDT	:	Loi d'Orientation pour le Développement Durable des Territoires
NMP	:	Nouveau Management Public
NMS	:	Ndèye Marième Samb
OCDE	:	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OFNAC	:	Office National Anti-corruption
OMD	:	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONU	:	Organisation des Nations Unies
OSC	:	Organisation de la Société Civile
PASED	:	Projets d'Actions stratégiques de l'Etat dans les Départements
PASER	:	Projets d'Actions stratégiques de l'Etat dans les Régions
PCR	:	Président Communauté Rurale
PGP	:	Programme Gouvernance et Paix
PIRSP	:	Programme Intégré de Réforme du Secteur Public
PIRSP	:	Programme Intégré de Réforme du Secteur Public
PME	:	Petites et Moyennes Entreprises
PNBG	:	Programme National de Bonne Gouvernance
PODES	:	Plan d'Orientation de Développement Economique et Social
PRODEL	:	Projet de Développement Local
PTL	:	Partenaires Techniques Locaux
RECODEF	:	Regroupement Communautaire pour l'Auto-Développement de Fissel
SEP	:	Système de Suivi et Evaluation Participatif
SRP	:	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UCAD	:	Université Cheikh Anta DIOP
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	:	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	:	Agence des Etats-Unis pour le Développement International
VAF	:	Vérification Administrative et Financière
VOR	:	Vérification de l'Optimisation des Ressources
VR	:	Valeurs Références

GLOSSAIRE

❖ **Appréciation préalable**

Appréciation globale de la pertinence, de la faisabilité et de la durabilité probable d'une action avant que la décision soit prise.

Remarque : dans les agences et banques de développement, le but de cette appréciation est de donner aux décideurs les éléments qui leur sont nécessaires pour décider si l'action représente un usage approprié des ressources de l'organisme.

Terme connexe : évaluation

❖ **Bénéficiaires**

Individus, groupes ou organisations qui bénéficient de l'action, directement ou non, intentionnellement ou non.

Termes connexes : publics concernés, ciblés ou atteints.

❖ **Cadre logique**

Outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Cela suppose d'identifier les éléments stratégiques (ressources, extrants, réalisations, impacts) et leurs relations causales, les indicateurs, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence sur le succès ou l'échec de l'action. Il facilite ainsi la conception, l'exécution et l'évaluation d'une intervention.

Terme connexe : gestion axée sur les résultats.

❖ **Efficience**

Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.

❖ **État des lieux**

Analyse décrivant la situation avant le lancement de l'action de développement, et par rapport à laquelle on pourra apprécier des améliorations ou faire des comparaisons.

❖ **Évaluation**

Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement,

l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. Le terme « évaluation » désigne également un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement projetée, en cours ou achevée. Remarque : dans certains cas l'évaluation suppose la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci, et en juger les résultats attendus et obtenus. Elle permet de dégager des leçons pertinentes.

Terme connexe : examen.

❖ **Évaluation indépendante**

Évaluation d'une action de développement conduite par des services ou des personnes non liés aux responsables de la conception et de la mise en œuvre de l'action de développement.

Remarque : la crédibilité d'une évaluation dépend en partie de l'indépendance avec laquelle elle a été conduite. L'indépendance implique une liberté par rapport aux influences politiques et aux pressions des organisations. Elle est caractérisée par l'accès libre et complet à l'information et par une autonomie totale pour mener des investigations et en rendre compte.

❖ **Finalité**

Objectif global vers lequel l'action de développement doit contribuer.

Terme connexe : objectif de développement.

❖ **Indicateur**

Facteur ou variable, de nature quantitatif ou qualitatif, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer et d'informer des changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur du développement.

❖ **Impacts**

Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

❖ **Impact en termes de développement institutionnel**

Effets d'une action affectant, plus ou moins, la capacité d'un pays ou d'une région d'utiliser ses ressources propres (humaines, financières et naturelles), de façon plus efficiente, équitable et durable. Par exemple : **(a)** des mécanismes institutionnels mieux définis, plus stables, transparents et effectivement appliqués de façon prévisible, et/ou **(b)** pour les organisations

concernées par ces changements institutionnels, un meilleur ajustement entre leur mandat, leurs missions et leurs capacités. Ces impacts peuvent inclure les effets, escomptés ou inattendus, d'une action.

❖ **Ressources (Moyens, intrants)**

Moyens financiers, humains et matériels utilisés pour l'action de développement.

❖ **Évaluation à mi-parcours**

Évaluation conduite à la moitié de la mise en œuvre de l'action.

Terme connexe : évaluation formative.

❖ **Réalisation (Effet direct)**

Ce que l'action doit accomplir ou a accompli à court ou à moyen terme.

Termes connexes : résultat, extrant, produit, impacts, effet.

❖ **Évaluation participative**

Méthode d'évaluation selon laquelle les représentants des agences d'aide et des autres parties prenantes (y compris les bénéficiaires) collaborent pour concevoir et conduire une évaluation et en tirer les conclusions.

❖ **Partenaires**

Personnes et/ou organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs convenus en commun.

Remarque : le concept de partenariat évoque des objectifs conjoints, des responsabilités partagées en ce qui concerne les réalisations, des engagements réciproques et une obligation de rendre compte de manière claire. Les partenaires peuvent être des organisations gouvernementales, de la société civile, des O.N.G., des universités, des associations professionnelles, des organisations multilatérales, des entreprises privées, etc.

❖ **Performance**

Mesure selon laquelle l'action de développement, ou un partenaire, opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques, ou obtient des résultats conformes aux objectifs affichés ou planifiés.

❖ **Indicateur de performance**

Indicateur permettant de vérifier les changements intervenus en cours d'action ou les résultats obtenus par rapport à ce qui était planifié.

Termes connexes : suivi des performances, mesure des performances.

❖ **Mesure des performances**

Système permettant d'apprécier les performances des actions de développement par rapport aux objectifs affichés.
Termes connexes : suivi des performances, indicateur.

❖ **Suivi des performances**

Processus continu de collecte et d'analyse de l'information, visant à apprécier la mise en œuvre d'un projet, d'un programme ou d'une politique au regard des résultats escomptés.

❖ **Évaluation de processus**

Évaluation de la dynamique interne d'organismes chargés de la mise en œuvre de l'action, de leurs instruments et politiques d'intervention, de leurs mécanismes de prestation de services, de leurs pratiques de gestion, et des liens entre tous ces éléments.
Terme connexe : évaluation formative.

❖ **Évaluation de programme**

Évaluation d'un ensemble d'actions, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région, ou global.
Remarque : un programme de développement a une durée limitée et implique des activités multiples qui peuvent concerner plusieurs secteurs, thèmes et/ou zones géographiques.
Terme connexe : évaluation-pays, de programme national, stratégique.

❖ **Évaluation de projet**

Évaluation d'une action de développement individuelle conçue pour atteindre des objectifs spécifiques avec des ressources et un plan de travail déterminés, souvent dans le cadre d'un programme plus large.
Remarque : l'analyse coûts-avantages est un outil important de l'évaluation pour les projets présentant des bénéfices mesurables. Si les bénéfices ne peuvent pas être quantifiés, l'analyse coût-efficacité est une approche appropriée.

❖ **Objectif du programme ou du projet**

Résultats que le programme ou le projet est supposé contribuer à générer en termes physiques, financiers, institutionnels, sociaux, environnementaux entre autres.

❖ **But**

Objectif énoncé relatif au projet ou au programme.

❖ **Assurance qualité**

L'assurance qualité couvre toute activité concernant l'appréciation et l'amélioration des mérites et de la valeur d'une action de développement, ou le respect de normes préétablies.

Remarque : exemples d'activités d'assurance qualité : appréciation préalable, gestion par les résultats, examens intermédiaires, évaluations, etc. L'assurance qualité peut aussi concerner l'appréciation de la qualité d'un portefeuille de projets et son efficacité en termes de développement.

❖ **Publics concernés (Publics atteints)**

Bénéficiaires et autres parties prenantes concernés par une action de développement.

Terme connexe : bénéficiaires.

❖ **Recommandations**

Propositions qui ont pour but de promouvoir l'efficacité, la qualité ou l'efficience d'une action, de réorienter les objectifs, et/ou de réallouer les ressources. Les recommandations doivent être reliées aux conclusions.

❖ **Pertinence**

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.

Remarque : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés compte tenu de l'évolution du contexte.

❖ **Résultats**

Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement.

Termes connexes : réalisation, effet direct, impacts.

❖ **Gestion axée sur les résultats**

Stratégie de management orientée vers la performance, la réalisation d'extrants et l'accomplissement d'effets directs.

❖ **Auto-évaluation**

Évaluation réalisée par ceux qui ont la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre une action.

❖ **Parties prenantes (Protagonistes)**

Agences, organisations, groupes ou individus qui ont un intérêt direct ou indirect dans l'action ou dans son évaluation.

❖ **Groupe cible (Population cible)**

Personnes ou organisations au bénéfice desquelles une action est entreprise.

❖ **Référentiel (Cahier des charges)**

Document écrit présentant le but et le champ de l'évaluation, les méthodes à utiliser, les références permettant d'apprécier la performance ou de conduire les analyses, les ressources et le temps nécessaires, ainsi que les conditions de présentation des résultats.

❖ **Triangulation**

Utilisation d'au moins trois théories, sources ou types d'informations, ou démarches d'analyse, pour vérifier et soutenir une appréciation ou un point de vue.

Remarque : en combinant plusieurs sources, méthodes, analyses ou théories, les évaluateurs cherchent à surmonter les biais qui apparaissent quand on se fonde sur une seule source d'information, un seul observateur, une seule méthode ou une seule théorie.

❖ **Validité**

Disposition selon laquelle les stratégies et les instruments de collecte d'information permettent de mesurer ce qu'ils sont censés mesurer

❖ **Outil de mesure de la gouvernance locale**

Les initiatives développées par les organisations de promotion de la gouvernance locales sont appelées, au Sénégal, des outils de mesure (baromètre de la bonne gouvernance, mesure de performance des collectivités locales, certification citoyenne).

❖ **Tabaski :** appellation wolof de « l'aïd el Kabîr » ou la fête du sacrifice

❖ **Talibés :** disciples

❖ **Thi la book** : j'en fait partie

❖ **Ndiggueul :** ordre, consigne

❖ **Serigne Ndakarou :** chef coutumier de l'ethnie lébou

❖ **Khalife Général :** chef de confrérie religieuse au Sénégal

❖ **Mouride :** deuxième confrérie religieuse musulmane la plus importante numériquement au Sénégal

- **Magal:** commémoration du retour d'exil du fondateur du mouridisme ; Cheikh Ahmadou Bamba Mbacké
- **Maouloud:** célébration de l'anniversaire de la naissance du Prophéte Mohamed (PSL
- **Alpular:** Ethnie majoritairement présente au nord du Pays
- **Dahira:** regroupement de disciples en une association
- **Benno Siggil Sénégal:** coalition de partis politiques, elle a porté la mouvance présidentielle
- **Yorin bou sel :** une manière saine de gerer
- **Pencoo :** rendre public
- **Yamalé :** traiter avec équité, sans parti pris
- **Kharagn:** être efficace, être astucieux
- **Lou leer ba eup baakhoul :** il n'est pas bien d'être trop transparent
- **Tidjane**: confrérie religieuse musulmane, la plus importante numériquement au Sénégal

RESUME

Depuis plus d'une décennie, Le Sénégal à l'instar d'autres pays a adopté la gouvernance comme mode d'action publique. Cette tendance traduit une nouvelle philosophie, un ajustement par rapport au nouveau contexte économique et social mondial actuel. L'application de ce concept est singulièrement favorisée par « la crise de gouvernabilité » qui se fait jour sous nos tropiques suite à la faillite de l'Etat dans la fourniture d'un service public de qualité et l'émergence d'acteurs locaux aux pouvoirs en pleine croissance et occupant le vide laissé par l'Etat affaibli.

La gouvernance et la gouvernance territoriale innovent par la place qu'elles offrent aux acteurs qui confirment leurs positions de moteurs de changements venant de la base. Ces nouveaux modes de gestion sont favorablement accueillis au Sénégal grâce une conjoncture historiquement favorable de (1) facteurs externes : contexte international marqué par la complexité des enjeux économiques, sociologiques, technologiques remettant en cause l'ordre établi et mettant en scènes de nouveaux acteurs (2) facteurs internes : un cadre juridique et institutionnel très favorable, les échecs de politiques de développement et l'émergence d'un mouvement citoyen très dynamique, la confirmation de l'option faite sur le local via la politique de décentralisation. Ce contexte rend possible une panoplie d'action dont les prétentions sont parfois contraires aux facteurs qui ont permis leur émergence. La gouvernance surtout au contact des territoires ne peut être enfermée dans des normes aussi objectives soient-elles.

Le dessein de la politique de décentralisation est résolument de favoriser le développement des territoires, en gardant en perspective les caractérisques sociales, économiques, géographiques et sociétales des territoires. La participation des citoyens à la réussite de cette politique, n'a de pertinence que si elle s'évertue à instaurer un climat de confiance entre les acteurs et assure l'adéquation entre actions des autorités étatiques et les aspirations profondes des territoires pris un à un.

Il ressort ainsi, que ce travail est essentiellement une réflexion sur les ressorts de cette notion qu'est la « *gouvernance territoire* ». Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'elle se prête aisément aux différentes orientations de son application mais demeure le reflet d'un produit foncièrement variable, fonction d'une multitude de facteurs eux mêmes variables selon le territoire.

Mots clés : gouvernance, territoire, acteurs, collectivité locale, citoyen, développement territorial, décentralisation, proximité, confiance, Sénégal.

ABSTRACT

For more than a decade, similarly to the other countries, Senegal has adopted governance to manage public actions. This trend is a new philosophy, an adjustment in relation with the new economic and social world context.

The implementation of this concept is particularly favoured by "the governability crisis" which is taking place right now after the failure of the state to supply a quality public service and the emergence of powerful local actors in full growth and occupying the empty place left by the weakened state.

Governance and territorial governance are innovating because of the place they offer to the actors who are confirming their positions of change engine originating from the base. These new modes of management are favourably welcome in Senegal thanks to a historically favourable environment of (1) external factors: an international context epitomized by the complexity of economic, sociological and technological stakes questioning the normal order of things and displaying new actors, (2) internal factors: a favourable legal and institutional environment, the failures of development policies and the emergence of very dynamic citizen movements, the confirmation of the chosen local option through decentralisation policies. Such a context makes it possible for a set of actions whose aims don't sometimes tally with the factors which favoured their emergence. Governance applied to territories cannot just be limited to standards no matter how objective they may be.

The purpose of the decentralisation policy is really to favour the development of territories, while keeping in mind the social, economic, geographical and societal features. The involvement of citizens in the success of that policy would be relevant only if it aimed at setting up a trustworthy atmosphere between the actors and ensuring the suitability between the actions of the state authorities and all the deep aspirations of the territories.

So that work highlights essentially the main aims of the notion of "territory governance". We finally conclude that it is suitable to the orientations of its implementation but remains the reflection of a variable product depending on a series of factors which vary according to the territory.

AVANT PROPOS ET REMERCIEMENTS

Au regard des enjeux de la gouvernance territoriale dans nos pays, de plus en plus convaincus des vertus des nouveautés de la vie collective, et vu les compétences dévolues aux différents échelons des collectivités locales du Sénégal, l'identification claire du poids, de la légitimité, des motivations et des préoccupations des acteurs constitue une nécessité vitale pour celui qui a dessein de bien comprendre les réalités territoriales. La pertinence des politiques repose sur une bonne connaissance de la logique qui définit le jeu des acteurs et des résultats qu'elle est censée produire.

Sans explications claires, j'ai dès mon premier contact avec ce terme, adopté le vocable gouvernance. Je l'ai retrouvée dans tous mes travaux de recherche allant de la licence à la thèse. J'en ai parlé de manière plus ou moins juste ces dernières années. A travers un dossier, fait en licence, la définition que j'en donnais n'était pas des plus justes. Je la comprenais, alors, comme une forme élégante de désigner l'action d'administration d'un maire d'une commune. C'est en Master 2, en Aménagement du Territoire, Décentralisation et Développement Local à l'Ucad que le professeur Amadou Diop nous a expliquée à travers la définition d'un autre concept qui me paraissait bizarrement tout aussi nouveau : le territoire. Je retiens de cette définition que la gouvernance intègre plusieurs acteurs et, qu'il est, cette coordination qui est née de l'inter-relation entre ces acteurs pour trouver ensemble des solutions aux problèmes sur un territoire donné. Et, je l'ai davantage utilisée à partir de ce moment notamment pendant le stage que j'ai eu l'opportunité de faire au G.E.R.A.D (Groupe Etude de Recherche et d'Appui au Développement) dans des collectivités locales de Fatick, Kédougou et même au Mali.

Alors que je venais de finir mon master 2 en Aménagement du Territoire, Décentralisation et Développement Local à l'UCAD et que j'avais la possibilité de m'inscrire en thèse, j'ai trouvé naturel de continuer à travailler sur une thématique qui m'a toujours intéressée, et qui aussi mobilise beaucoup d'autres personnes pour son caractère novateur et « sensible ». Je voulais travailler sur la gouvernance dans une ville religieuse du Sénégal : l'exemple de Tivaouane[1]. J'avais commencé à faire des recherches sur ce sujet et les premiers résultats sont révélateurs de beaucoup de contradictions sur les idées conçues par rapport à cette localité en pleine mutation.

Mais, c'est à cette période qu'une perspective professionnelle inattendue s'est ouverte à moi dans un programme d'envergure nationale de promotion de la bonne gouvernance au Sénégal exécuté par le Forum Civil en coalition avec Enda Graf[1]. En arrivant au Forum Civil, j'avais une vision moins centrée sur les valeurs éthiques et leur place dans le champ de la gouvernance. En effet, j'y ai appris que la bonne gouvernance fait appel à ce que nous avons comme individu et produit social de plus profondément ancrée en nous : l'éthique, la justice, l'intégrité … et les contradictions que leurs applications renferment. J'ai su que la gouvernance et la bonne gouvernance sont parfois des choses faciles à clamer, à faire contracter mais tellement difficiles à appliquer en toutes circonstances et sur soi, de surcroit, parce que c'est à la fois, l'expression de l'identité profonde des individus et des territoires et la prise en compte volontaire ou imposée des autres tant dans l'expression de leur identité que de leurs ambitions. Ce que je sais de l'application de ses principes je l'ai appris aux cotés et grâce au Coordonateur Général du Forum Civil, monsieur Mouhamadou Mbodj.

Dans ce travail, un point a rapidement retenu mon intérêt de par sa nouveauté. C'est la labellisation des collectivités locales partenaires du programme. Quand je commençais à travailler dans le programme, ce projet avait déjà démarré ; je suis arrivée au moment où les activités avaient déjà commencé. Je me suis rapidement impliquée dans ce processus sur la bonne gouvernance locale, qui me permettait à la fois d'apprendre énormément des experts (décentralisation, qualité, gouvernance, lutte contre la corruption) mais aussi, des populations locales, qui à leur manière, traduisaient tous les concepts que les experts développaient. Mais, le plus passionnant, c'était cette possibilité qui m'était offerte de participer à l'élaboration d'un outil qui, véritablement, permettait la participation citoyenne. Sans trop dévoiler le contenu de notre recherche, je reste convaincu que cet outil est actuellement la version la plus évoluée d'un outil de participation citoyenne parce qu'il donne enfin au citoyen le rôle que d'autres ont toujours joué pour lui au nom de son droit à la participation.

Quand mon Directeur de thèse d'alors, le professeur Amadou Diop m'a fait la remarque sur la lenteur de mes travaux, et, vu l'importance de cette démarche qu'est la certification citoyenne, il m'a paru opportun de la faire connaître au grand public et, par la même occasion, trouver un prétexte pour mieux comprendre moi aussi ce sur quoi je travaille.

C'est ainsi que j'ai changé de sujet de thèse pour m'intéresser à la gouvernance territoriale dans un contexte de renforcement de la politique de décentralisation ouvrant une porte sur la participation des acteurs territoriaux. Mais la gouvernance territoriale, nous l'abordons comme un objet de découverte. Elle attire parce qu'elle est à la fois évidente et complexe comme le dit Gaudin (1998) la gouvernance territoriale est, par essence, un « Processus de coordination multi niveaux et multipolaires. ». Cette définition qui multiplie les champs de capture de la gouvernance territoriale qui est un « processus », donc plusieurs phases, multi niveaux et multi pôles donne à ce thème tout son caractère versatile mais d'apparence très souple que certains ont tenté d'enfermer dans une logique de normes « uniformisantes ». Elle arrive ainsi à attirer par sa souplesse et sa commodité (on peut l'appliquer à tout, elle s'accommode de tout) et fait courir le risque de la dérision à celui qui prétend la maîtriser jusqu'à la normée.

Nous ne pouvons citer tous ceux qui ont, de manière essentielle, contribué à ce travail. J'en oublierais certains très probablement tellement c'est le fruit d'encouragements, de conseils, de suggestions, de soutiens, d'appuis de tellement de personnes, autorités et structures.

Mes remerciements vont d'abord à M. Amadou DIOP, qui m'a initié à la recherche et m'a offert les opportunités qui m ont permises de faire cette thèse.

Je tiens à remercier également M. Jean-Marie MIOSSEC qui m'a accueilli au GRED pour mes recherches et accepté la direction scientifique de ce travail. Je voudrai le remercier pour ses conseils, ses relectures et ses encouragements qui ont été d'un grand apport dans la finalisation de ce travail.

Je remercie aussi les autres membres du jury qui ont répondu favorablement à l'invitation qui leur a été faite :

- Professeur Raffaele Cattedra

- Professeur Michel Desse

- Monsieur Freddy Destrait

Que ce soit les membres du Forum Civil; les équipes du PRODDEL, le P.G.P. (Baromètre de bonne gouvernance, le Budget participatif etc.), les collectivités locales visitées pour ce travail.

Les partenaires du Forum Civil qui ont rendu cette expérience possible, le personnel du Forum Civil, équipe D.G.T. (Moundiaye Cissé : mon frère, Cheikh Cissé, Pa Keita, Saliou ndoye, Mme Tall, Saip, Catherine Lane) à l'équipe B.G.L./C.A (Elimane Kane, Ndoya, Bineta Diamé, Lissa) ; à ces braves gens, je dis Merci pour avoir eu la générosité de construire une chose dont la paternité est aujourd'hui très convoitée. Merci d'avoir eu l'élégance de ne pas essayer de revendiquer la production basée sur le vécu des territoires que Ndoya et Bineta Diamé, Ideu Samb, Ibrahima Samb, Awa Ndao, connaissent très bien pour avoir dormi dans leurs cases et profité de leur hospitalité.

Mes remerciements et mes encouragements vont à la jeune équipe du Forum Civil pour leur soutien permanent et efficace : Samba Diallo, Lamine Ndiaye, Salimata dite Mme Niang, Mansour Mboup, Couna, Sisko, Cheikh Ba. Que Dieu vous le rende dans vos carrières respectives.

Mes remerciements vont à Bineta Mme TOURE pour son appui en cartographie et à Khoudia SARR Mme DIENE, qui sans elle vous ne sauriez apprécier la mise en page de ce document ; malgré une forte pression dans le timing pour le dépôt, elle n'a ménagé aucun effort. Et toutes mes excuses pour les nuits blanches. Mes remerciements vont également à Dame Touré pour ses relectures. Je veux ensuite remercier très sincèrement les membres du GRED, en particulier Monique GHERARDI pour sa grande disponibilité. Je remercie aussi tous ceux qui ont contribué à rendre possibles et utiles mes séjours à Montpellier.

Je remercie toute ma famille au sens le plus Wolof du terme et très particulièrement mon papa et ma maman. A sama papa, je dis merci pour m'avoir appris que le savoir et la dignité sont les richesses que l'homme doit convoiter et, ou sauvegarder à tout prix. A Ngoma je dis merci pour tout te devoir et tout te vouloir, grâce à toi, courage et foi ne m'ont pas fait défaut tout au long de cette aventure. J'espère qu'un jour mon enfant éprouvera envers moi, juste la moitié de la fierté que j'ai de t'avoir comme mère, car, cela suffira largement à me prouver que je suis une maman formidable. Encore merci à mes frères et sœurs.

Merci à Monsieur Diop pour son soutien multiforme, en bon pédagogue, il a su comment me pousser à dépasser beaucoup de mes limites.

Faire une thèse requiert plus que des capacités intellectuelles et de la volonté, c'est ce qui en fait un projet collectif. Merci à tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce projet et que ces lignes n'ont pas permis de citer nommément pour leur témoigner toute ma gratitude.

INTRODUCTION GENERALE

- CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE
- PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE
- APPROCHE METHODOLOGIQUE
- RECUEIL DES DONNEES
- PRESENTATION DE LA ZONE D'ETUDE

INTRODUCTION GENERALE

Il est ainsi clair que notre intention est très éloignée de la prétention d'aller jusqu'à proposer un modèle de mesure parfait de la bonne gouvernance au niveau des collectivités locales et, par là, inéluctablement, passer nécessairement à la définition exacte de cette notion. Notre recherche se veut modestement un appel à la prudence dans la manière d'investir le territoire avec un concept, aussi libre et flexible, que celui de la gouvernance.

Ce travail a pour objet essentiel, de montrer comment le territoire peut être complexe et combien il va de soi que tout instrument qui lui est appliqué peut se révéler aléatoire dans les résultats qu'il produit.

Il s'agira, d'abord, de faire une revue des concepts et des différentes applications de la notion de gouvernance à travers le temps avant de voir comment le contexte international, favorable à son essor et un cadre institutionnel très favorable au Sénégal, sont arrivés à justifier son application grâce à la politique de décentralisation.

Nous nous intéresserons, ensuite, aux acteurs qui portent cette nouvelle dynamique dans ce qui est convenu d'appeler la participation. Pour mieux comprendre les qualités des acteurs de la société civile nationale et locale sénégalaise puisqu'il s'agit d'eux quand nous parlons de participation aux affaires locales, nous verrons sa définition et son évolution, sa typologie et leurs déclinaisons locales. Les missions que cette société civile assume dans le développement économique, la promotion de la démocratie locale ainsi que la participation des citoyens font qu'aujourd'hui elle semble prête à assumer d'autres responsabilités surtout au niveau local. Ces objectifs doivent, tout de même, s'accompagner de connaissances plus sérieuses sur les dispositions des territoires à recevoir et profiter des apports de la participation citoyenne. Il est des ambitions de cette recherche de trouver une explication à la place de la société civile dans le développement local et la bonne gouvernance afin de proposer une vocation à cette dernière dans le champ de la gouvernance territoriale. Cette recherche nous l'aborderons en capitalisant sur des expériences déjà menées en la matière.

L'objet de cette recherche est, enfin, de voir :

- Quel rôle de relégitimation de l'Etat peut jouer la bonne gouvernance territoriale?

- Comment la politique de décentralisation peut elle rendre opérationnelle la bonne gouvernance et la participation citoyenne pour le développement territorial ?
- Comment les territoires sont-ils le reflet de leurs réalités spatiales, leurs vécus et normes sociétales en matière de mode de gouvernance ?

Nous voulons montrer que la gouvernance quelque soit la faveur que lui offre les orientations politiques du moment, este une affaire des territoires qui la construisent d'une manière ou d'une autre. Dans certaines modalités, la gouvernance territoriale peut-elle être un créneau mobilisateur du capital social pour le développement territorial ?

I. CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE

> *« Le thème de la géographie est bien connu. C'est celui des rapports des sociétés avec leur espace de support, qui doit être aujourd'hui conçu et apprécié à différentes échelles suivant les éléments de ces rapports »* Pierre George, Hildebert Isnard(1980)[1]

Les interrelations entre espace et organisation des hommes, de quelque sorte qu'elles soient, est un thème fascinant. Loin de militer pour un parfait déterminisme entre l'espace et le type de société qui s'y meut, la forte conviction qui anime cette recherche est qu'il existe des liens, dont l'étroitesse est plus que manifeste entre nos modes de vie, nos lieux de vie, la production des règles qui gouvernent les hommes et leurs espaces et le produit de tout cela : le territoire. La complexité de ces liens est démontrée par la diversité des états que produisent les mêmes actes sur des territoires différents ou les mêmes actes sur des acteurs différents. Les mutations qui se produisent sur ces espaces ne sont déclenchées ou dans une certaine mesure profondément modifiées que par de « simples » politiques, la décentralisation par exemple et par ailleurs, ces politiques sont largement déterminées par les mutations de ces territoires puisque portées par les personnes qui y vivent. Il est donc opportun de parler d'interrelation, d' « inter-détermination » entre l'individu, ses moyens d'action et son espace. « Social » et « spatial » constituent un binôme conceptuel dont chaque terme s'enrichit dans le décryptage de l'autre, tellement ils sont intimement liés. Des auteurs de la géographie sociale[2] A. Frémont (1984) notaient que « *De par le vaste monde, les faits sociaux se découvrent aussi comme des faits spatiaux et inversement* ».

[1] Hildebert Isnard, Méthodologie et géographie, In: Annales de Géographie. 1980, t. 89, n°492. pp. 129-143.

[2] A. Frémont ; J-Chevalier ; R. Hérin ; J-Renard, *géographie sociale*, Masson, Paris New York Milan Mexico Sao Paulo, 1984

a- Le territoire : Acteurs, actions et espace

Dans cette partie, il nous importe de démontrer que notre thème de recherche, même s'il se réfère à des considérations souvent tirées d'autres disciplines notamment la Sociologie, les Sciences Economiques[3] ou encore les Sciences Politiques[4] et dont la traduction spatiale, dès son application par les hommes demande une recherche sur des connections parfois complexes de notre part, relève quand même de la géographie. En effet, reconnaitre cette interrelation entre les modes d'organisation des hommes et les changements que peuvent connaître un espace, nous renvoie à un questionnement sur le comment et le devenir du territoire, ce construit social sur l'espace, grâce à la géographie.

Des trois éléments constituants le territoire (la gouvernance, les acteurs et l'espace) et dont Hervé Gumuchian disait que

> *« La géographie contemporaine hérite de la période la plus récente une double ambition : elle est habitée à la fois par le projet d'une connaissance des formes de géographie (structures, matérialités faciès, organisations spatiales, etc.), nous voulons étudier en tant que géographe. Nous l'entreprenons tout en étant saisi par l'impérieuse nécessité d'analyser les processus qui produisent, reproduisent, animent, modifient ces formes ».*

Ainsi, l'homme, par le biais de son action, dont il a le monopole est l'élément déterminant, il le considère comme l'acteur principal d'une « *scène ou se joue des représentations à plusieurs actes* ». N'est ce pas lui qui parlant des acteurs en ces termes « *considéré comme l'un des éléments centraux du territoire, au point de ne faire qu'un avec celui-ci. Pourrions-nous concevoir aujourd'hui un territoire sans acteurs?* ». Nous y comprenons que ce qui produit ou modifie le territoire, c'est l'action humaine quelle soit dictée par son environnement, ses relations avec les acteurs. Devenu « *facteurs géographiques* » depuis Vidal De la Blache. P, l'homme et son action repositionnent notre discipline dans les sciences sociales avec ce péril qui le menace au cas où elle ne se concentrerait que sur les acteurs oubliant que les actions se font aussi grâce à l'existence de structures contraignantes (crises économiques, sécheresse, inondation…). C'est comme si la géographie étudie au fond cette appropriation de l'espace par

[3] Selon l'économiste Raymond Barre, « la science économique est la science de l'administration des ressources rares. Elle étudie les formes que prend le comportement humain dans l'aménagement de ces ressources ; elle analyse et explique les modalités selon lesquelles un individu ou une société affecte des moyens limités à la satisfaction de besoins nombreux et illimités » (*Économie politique*, Paris : PUF, 1959)

[4] La science politique qui consiste à étudier les processus politiques mettant en jeu des rapports de pouvoir entre les individus, les groupes, et au sein de l'État, mais pas seulement.

l'homme à travers son action et en même temps les natures spatiales qui modèlent les actions. C'est aussi comme ce que disait Valade (1996) dans les sciences sociales et humaines en l'occurrence ici la géographie :

> *« La société ne peut s'analyser que dans et par l'action mais l'action ne se comprend que dans le champ social, la dimension spatiale de la société ne peut s'analyser que dans et par l'action territoriale mais qu'action et territoires ne peuvent se comprendre que dans le champ de la dimension sociale de l'espace ».*

Restant sur cette notion d'appropriation de l'espace, comme une « *version mise à jour de l'espace géographique* », le territoire apparait comme le concept indiqué pour rendre compte de ce processus d'appropriation Le Berre. M, (1992)[5] : le définit comme cette « *Portion de surface terrestre appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux* ». Une définition moins dynamique en est donnée par Villeneuve. P. qui la considère comme « l'espace marqué par le groupe » et Molle. A[6] (1992) en donne une grille de compréhension assez exhaustive à travers trois « *référentiels fondamentaux : celui d'identité qui fait prendre conscience qu'ici est différent d'ailleurs, celui d'appropriation qui montre comment un groupe domine la relation à l'espace et celui d'enracinement, mode d'inclusion dans un espace donné.* ». Ces fondamentaux fixent les contours des notions de gouvernance territoriale, du jeu des acteurs et des éléments liants qui opèrent au niveau des territoires.

En reconnaissant d'emblée, une force influence au « social »: nous nous tenons singulièrement attentif aux comportements, aux compromis construits, tout en évitant de nous cantonner à expliciter les fondements d'une analyse sociale. La géographie sociale, à travers des théories sans cesse renouvelées, nous permet d'aborder sous l'angle des répartitions spatiales, la question des rapports espaces-sociétés.

Très proche de la sociologie, la géographie sociale décrite par Claval. P. comme une géographie qui décrit et explique les aspects de la vie sociale qui contribuent à la différenciation du monde, a beaucoup évolué au fil des années et offre aujourd'hui, à notre sens, la perspective la plus intéressante pour éclairer notre sujet, en termes d'approches et de méthodes. En effet, grâce à des mutations importantes, la géographie a pu au fil des années se doter d'approches et de méthodes qui lui permettent aujourd'hui de relever le pari de l'analyse des territoires. Nous en

[5] Le Berre M., 1992, « Territoires », Encyclopédie de Géographie, Paris, Economica, pp.601-622.

[6] Molle. A[6] (1992)

rappellerons quelques unes et tenterons de nous approprier d'autres pour mieux lire certaines réactions en ce qui concerne notre recherche.

Ainsi pour Vidal De La Blache, P., comme pour les géographes allemands et américains, ce que la géographie humaine doit retenir et observer en primeur, c'est l'explication et l'évolution des instruments que les sociétés utilisent et les paysages qu'ils créent. Il parle alors de genre de vie ; cette conception des rapports entre l'homme et son environnement qui permet une vue synthétique sur les techniques, les outillages ou encore les façons d'habiter des différentes civilisations. Il les place dans une suite de jours et d'années pour mieux comprendre comment se crée des habitudes, des manières de faire et les paysages qui en résultent. Même si Vidal De La Blache. P., disait vouloir expliquer les lieux et non s'appesantir sur les hommes parce que pour lui « *la géographie est la science des lieux, et non des hommes* », nous constatons que l'analyse des « genres de vies » montre comment la construction des paysages (lieux) explique l'organisation sociale donc parle des hommes. C'est comme accepter finalement que la géographie est une science des lieux mais qui sert la compréhension de l'homme et des sociétés. L'étude de ce qui « *s'interpose entre l'homme et le milieu et humanise les paysages* »[7] se fait dans l'optique d'une structure généralement stable de comportements que Vidal de la Blache. P s'attache à décrire selon l'approche néo-lamarckienne, fortement tournée vers le rôle des habitudes.

Plus récemment, étudiant la pauvreté, ses manifestations et ses conséquences, en un mot en faisant la géographie des inégalités sociales, la géographie sociale anglo-américaine a bonifié la géographie d'une nouvelle grille de lecture. Celle-ci est en nette démarcation des écoles allemande et française. Les thèmes relatifs aux groupes sociaux, aux inégalités sociales -qui correspondent à une marginalisation sociale- y sont profondément abordés. En somme, les différenciations sociales dans leurs configurations spatiales, leurs histoires, leurs processus de formation et leurs évolutions, sont les préoccupations centrales de la géographie sociale anglo-américaine.

La géographie sociale, en passant par Geddes P.[8] et Roxby P. M. aurait inspiré une école de socio-géographes anglo-américaine dénommée l'Ecole de Chicago, née dans l'entre deux

[7]Paul Claval, la géographie culturelle, Paris, Nathan, 1995

[8]Patrick Geddes (1854 -1932), créateur du terme « conurbation », il a en outre la conviction que les processus sociaux et la forme qu'ils prennent dans l'espace sont liés. Par conséquent, en changeant leur forme, il est possible de changer la structure sociale.

guerres mondiales. Cette revue des grands courants de pensée ainsi que des possibilités d'ouverture à d'autres champs disciplinaires, offre la certitude que le domaine où nous inscrivons notre étude est loin d'être fermé. Il nous donne des perspectives aussi larges que riches pour aborder et traiter notre sujet sans crainte de déborder de notre « champs d'action ». Ainsi les options sont nombreuses notamment sur la géographie politique, la géographie sociale culturelle, économique entre autres, en somme, les questions « d'espace et de société » ou encore de géographie tout simplement.

La géographie sociale propose, en effet de lire l'espace et la société à travers des dimensions significatives comme présentés par Vidal De La Blache. P. (1995) dans ses écrits réservés à la géographie sociale et culturelle dans *Les Concepts de la géographie humaine.* Elle s'intéresse au langage, aux organisations aussi à tout ce qui peut différencier « *les hommes sans être liés à des institutions précises* ». Elle peut aussi s'intéresser à la distribution des groupes sociaux entre autres.

b- La géographie sociale ou les rapports entre le social et l'espace

Comprise comme une science de l'organisation spatiale des sociétés humaines, la géographie sociale part du constat que les faits sociaux ont, de par leurs localisations et leurs manifestations, des dimensions spatiales. Ce qui fait que les faits géographiques comportent des aspects sociaux qui aident à leur compréhension. Ou encore inversement que les faits sociaux (trouvailles dans les modes du vivre ensemble) ont un impact certain sur l'évolution des caractéristiques physiques et humaines perceptibles sur un territoire. C'est pour cela que Hérin R.[9](1982) assimile la géographie sociale à la somme de deux dimensions que sont : la géographie des faits sociaux et la sociologie des faits géographiques. Etudier les systèmes de rapport que les hommes ont avec les lieux, revient à observer, à examiner, à chercher à comprendre les paysages, les territoires qui ne sont rien d'autre que les résultantes de ces systèmes de rapport.

Etudier les rapports de l'homme à l'espace c'est aussi s'intéresser à l'exercice des fonctions de l'existence humaine comme travailler et produire, s'approvisionner, habiter, se déplacer, se reproduire, se former, entretenir des relations sociales, pratiquer une religion... Ces fonctions que nous avons énumérées se retrouvent essentiellement dans « les fonctions d'existence essentielles des groupements humains » définies par F. Schaffer et expérimentées dans la géographie sociale de l'Ecole de Munich, fondée par Wolfgang Hartke. Ces fonctions

[9] Hérin Robert, Géographie humaine, géographie sociale, sciences sociales. La dialectique du social et du spatial, *Actes du Colloque de Géographie sociale*, Lyon, 1982, p. 16-26.

existentielles de base sont, en outre, inspirées des travaux de la géographie fonctionnaliste ainsi que des réflexions de la charte d'Athènes de 1933[10].

Ce sont là, entre autres, autant de recherches sur les rapports entre différents groupes sociaux et leurs espaces de vie. Di Méo (1998) résume ce que nous avons tenté de dire en ces termes :

> « *La géographie sociale étudie l'imbrication des rapports sociaux et des rapports spatiaux (rapports des hommes à leur environnement géographique). Elle s'attache donc au territoire, soit à un espace enrichi par le sens que les sociétés lui confèrent; espace sur lequel elles agissent, qu'elles contrôlent, qu'elles construisent. La force des représentations identitaires, la vigueur des enjeux sociopolitiques transforment l'espace en territoire* »

La distinction faite entre espace et territoire par les géographes est de plus en plus marquée. Ils montrent que le territoire est un espace vécu, un espace social Di Méo, G. (2000)[11]. Il est même indiqué par Frémont, A. (1976) que « *le territoire s'imprégne aussi de valeurs culturelles indiquant l'appartenance à un groupe localisé. Sa connaissance passe par l'écoute des acteurs, par la prise en compte de leurs pratiques, de leurs représentations et de leurs imaginaires sociaux* ». Le géographe conçoit désormais une certaine forme d'intelligence collective qui permet alors de donner du sens à la relation d'une société à son territoire plus récemment selon Levy, P. (1997)[12].

Compris comme cela, parler du territoire requiert des investigations sur les acteurs qui s'y déploient, des règles qu'ils négocient entre eux pour pouvoir vivre ensemble et forcément cela demande aussi qu'on s'interroge sur les liants qui peuvent opérer sur les acteurs et l'espace.

Si le début du 20^{e} siècle était particulièrement propice à des études de géographie sociale par la complexité et la force de résonnance des phénomènes pourtant localisés, Qu'en est-il de nos temps ? Ces temps où le monde est devenu, grâce aux nouvelles technologies de

[10]Cette charte est l'aboutissement du IV^{e} Congrès International d'architecture moderne (CIAM), tenu entre Marseille et Athènes en 1933. Cette conférence sous l'égide de Le Corbusier, avait pour thème « la ville fonctionnelle ».les Urbanistes et les architectes y ont débattu d'une extension rationnelle des quartiers modernes en s'accordant sur ce qu'était une ville fonctionnelle

[11] Di Méo G, Géographie Sociale et territoires, Nathan, 2000

[12] LEVY, P., L'intelligence collective, pour une anthropologie de cyberespace, Paris, La Découverte, 1997

l'information et de la communication, un grand espace sans frontières réelles. On parle désormais de réseaux, de gouvernance, de territoires, de jeu des acteurs…

La gouvernance est à la fois un constructeur de territoire qu'un produit de ce dernier. Et c'est justement sous ces deux pans que nous voulons l'étudier avec toujours cette conviction d'être en plein dans la géographie.

Ce concept aux apparences vagues est un révélateur parlant d'une nouvelle ère dans la géographie. Il constitue un nouvel instrument fort bien commode pour penser ou tout simplement comprendre le territoire. La gouvernance dans son imprécision donne l'opportunité d'une grande ouverture et offre un champ propice à maintes théories sur la légitimation de la participation des acteurs à la prise de décision ainsi qu'à l'application de ces décisions. Elle est aussi ouverte à un autre domaine lié à cet effort de comprendre la logique qui se trouve derrière le lien entre les différents acteurs et pousse ces liens à se nouer de manière étonnement rationnelle et pour un but précis.

c- La théorie du capital social pour parler des liens entres les acteurs sur le territoire.

Parler des impacts spatiaux des relations sociales revient à nous intéresser à l'ensemble des normes et des valeurs qui régissent l'action collective ainsi que le cadre où celle-ci se déroule. Parler de cela c'est parler du capital social.

Il faut savoir que « *(Les) relations comptent* » comme le dit Field, J. (2003)[13], dans son livre de synthèse, introduisant la théorie du capital social, peut résumer l'essence de la théorie sur le capital social. Ces deux mots suffisent pour asseoir la théorie qui renseigne sur l'importance en termes de ressources dont une personne dispose à travers l'ensemble des relations personnelles auxquelles elle peut faire appel.

L'approche théorique du capital social a été mobilisée par nombre de disciplines des sciences sociales (l'économie, la sociologie, les sciences politiques), sans que la géographie ne l'ai proprement fait sauf ces dernières années.

La théorie du capital social est basée sur un principe simple selon lequel l'individu constitue un actif d'une nature particulière dans le jeu de la compétition sociale et économique

[13] John Field, Social Capital, Amazon 28 September, 2003

grâce à l'ensemble des connections personnelles qu'il peut mobiliser (à des degrés divers), c'est ainsi que Bourdieu[14] l'a théorisé. Bourdieu distingue trois formes de capital : capital économique, capital culturel et capital social. Il définit le capital social comme « *l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter reconnaissance* »[15]. Cependant de cette conception de Bourdieu, ceux qui en héritent se départiront radicalement puisque lui il n'en conçoit (le capital social) qu'un usage privé. Robert Putnam[16] prend le contre pied de Bourdieu en mettant exclusivement l'accent sur son aspect collectif : au sein d'un groupe ou d'une communauté fortement irriguée pas des réseaux de relations inter-personnelles. Ces réseaux permettront le développement de la confiance interpersonnelle et les coopérations pour le bien-être commun.

Le capital social devient ainsi un ensemble de ressources permettant aux groupes de surmonter les difficultés de l'action collective. Selon Putnam(2000), ce qui caractérise le capital social est « *qu'il est normalement un bien public à l'inverse du capital conventionnel, qui est normalement un bien privé* ». Dans la même logique, Putnam donne la définition du capital sociale la plus usitée actuellement « *le capital social se réfère ici à ces traits de l'organisation sociale tels que la confiance, les normes et les réseaux qui peuvent améliorer l'efficacité de la société en facilitant les actions coordonnées* ». Celui-ci va jusqu'a identifier des indicateurs qui visent non pas la mesure des réseaux ou l'intensité du relationnel ni les normes ou la confiance mais l'engagement civique. Ainsi ces indicateurs au nombre 14 reflètent des besoins de participation électorale ou d'investissement dans des réunions publiques relatives aux affaires scolaires ou sociales. Coleman (1988, p.119)[17] identifient trois formes de capital social: « des obligations et des attentes, qui dépendent à la fois du degré de confiance qu'on accorde *à son environnement sociale, [et] de la capacité de circulation de l'information au sein de la structure sociale, et des normes accompagnées par des sanctions.* ».

[14] Pierre Bourdieu (1930-2002) est l'un des sociologues français les plus importants de la deuxième moitié du XXe siècle. Sa pensée a exercé une influence considérable dans les sciences humaines et sociales1, en particulier sur la sociologie française d'après-guerre. Son œuvre sociologique est dominée par une analyse des mécanismes de reproduction des hiérarchies sociales. Bourdieu insiste sur l'importance des facteurs culturels et symboliques dans cette reproduction et critique le primat donné aux facteurs économiques dans les conceptions marxistes. Source wikipédia

[15] Bourdieu P. (1980), " Le capital social. Notes provisoires ", Actes de la recherche en sciences sociales, no 31, janvier, p. 2-3

[16] Jean-Louis Thiebault, « Les travaux de Robert D. Putnam sur la confiance, le capital social, l'engagement civique et la politique comparée », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10 n° 3, 2003, pp 341-355

[17] Coleman, J., S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology, 94, 95– 121.

Cette dimension publique (par opposition à privée c'est-à-dire individuelle) du capital social est encore accentuée avec la position de Putnam. En ce sens, elle partage beaucoup avec l'approche de Coleman (Westland et Bolton 2003). Pour Putnam, le capital social fait référence aux caractéristiques de l'organisation sociale comme les réseaux, les normes, les valeurs partagées, la confiance qui facilitent la coordination et la coopération pour un bénéfice mutuel (cité par Adler et Kwon, 2002, Westlund et Bolton 2003 ou Bamford, Bruton, et Hinson, 2006) selon l'intéressant article de Sébastien Geindre[18]. Pour exemple, Putnam(2000) a montré, par exemple qu'aux Etats-Unis, dans les régions où le capital social est plus élevé, les résultats scolaires des enfants sont meilleurs, leur bien-être est plus élevé, les enfants regardent moins la télévision, le taux de crimes violents est plus bas, les gens sont moins belliqueux et en meilleur santé, les fraudes fiscales sont plus rares, la tolérance est plus grande, l'égalité économique et l'égalité civique sont mieux respectées.

Récemment, les grandes institutions se sont également emparées du concept de capital social. La Banque mondiale y voit les institutions, les relations et les normes qui déterminent la qualité et la quantité des interactions sociales d'une société et l'O.C.D.E. (2001), les réseaux, normes, valeurs et ententes qui facilitent la coopération au sein des groupes et entre eux. Dans cette optique, le capital social serait donc susceptible de recouvrir toutes les formes d'action collective, y compris les formes les plus traditionnelles d'entreprises.

L'approche du capital social traite de la densité des liens sociaux entre acteurs. L'appréhension des propriétés du lien social (la nature, la qualité et la densité des relations) amène, en effet, à considérer l'existence d'externalités positives. L'ensemble de ces éléments intangibles imbriqués dans la structure sociale permet aux individus d'accéder à des ressources diverses et peut être présenté comme un potentiel de développement (Angeon et Callois, 2004). Un approfondissement de l'approche théorique du capital social permet alors de mieux cerner les mécanismes à l'œuvre dans les processus de développement territorial.

d- Le capital social et le développement territorial : une question de confiance d'abord

Comme nous l'avons vu chez les théoriciens du capital social, ces dernières années, de nombreux chercheurs ont soutenu la thèse selon laquelle la formation du capital social est l'élément essentiel à mobiliser pour atteindre le progrès économique. Qu'il s'agisse du capital social collectif ou celui égocentrique ou encore de la combinaison des deux qui soit dit en

[18] Sébastien Geindre, Capital social, théorie des réseaux sociaux et recherche en PME : une revue de la littérature, publié dans "11ème congrès CIFEPME (Congrès International francophone en entrepreneuriat et PME), Brest : France (2012)

passant nous semble plus pertinente ; notre postulat de recherche nous amène à soutenir et à nous attacher à démonter entre autres que la condition pour le progrès économique est le développement de la confiance entre les personnes. Définissant le capital social au sens strict du terme, c'est-à-dire comme des *« réseaux entre les personnes »*, il est avéré que, convenablement dirigé, le capital social doit établir et maintenir la confiance. S'il est mal dirigé ou s'il opère dans un mauvais milieu, il peut entraver le développement économique et même faire régresser l'économie par la crispation des acteurs territoriaux et leur cloisonnement. En outre, si l'idée du capital social est de servir à une fin utile en économie, il doit être interprété comme des réseaux entre les personnes dont les membres développent et maintiennent la confiance entre eux pour tenir leurs promesses à travers « *l'application mutuelle* » des accords. Bien établie la confiance est ce liant qui rassure que l'autre prend en compte nos intérêts. C'est aussi ce générateur du sentiment d'appartenir à la même « *équipe* ». Ainsi la confiance peut être prise comme la clé de la coopération : le « capital social ».

Comment mesurer le capital social ?

C'est une question cruciale, ne serait-ce que pour une partie de notre recherche parce que nous nous proposons de voir comment des outils déjà appliqués peuvent-ils favoriser la mise en cohérence des actions des acteurs locaux pour servir un objectif de développement territorial. Les fruits de cette interrogation nous aideront à avoir une base de test quant au potentiel de ces outils dans la constitution et/ou la mobilisation du capital social de ces territoires étudiés.

Les recherches qui contribuent à mieux comprendre comment se construit le « Capital Social » ont été plus fructueuses chez les auteurs économistes qui se sont focalisés naturellement sur l'entrepreneur ou de la P.M.E.. Notre préoccupation est de connaitre les grilles de lecture qui permettent de répondre à ces deux questions principales :

D'une part, quels sont les facteurs qui agissent sur le Capital Social (logique causale) ?

Et, d'autre part, quels sont les processus de construction / d'accumulation du Capital Social?

L'enseignement principal qui ressort des ouvrages visités est que le capital social, par définition, n'est pas mesurable avec exactitude. Il nous faut donc, l'estimer au moyen d'indicateurs représentatifs avec encore la conscience que, nombre des éléments de mesure sont,

à la fois source de capital social et de résultat d'un capital social: il est nécessaire ici, alors, de faire attention à l'effet d'entrainement qu'ils peuvent susciter.

Nous observons qu'il existe un consensus pour convenir que la mesure de la confiance et de la réciprocité peuvent fournir une bonne indication du capital social, en ce sens que ces deux éléments seraient le produit du capital social : « *Les associations sont dans les communautés souvent porteuses de confiance et de réciprocité entre leurs membres et leur nombre est considéré par Putnam et bien d'autres comme un indicateur du capital social dans une société* » souligne Forsé (2001). Cela soulève un nouveau problème : la confiance et la réciprocité ne sont pas non plus des variables aisément mesurables. Ceux qui s'y sont essayés ont en général eu recours à des enquêtes avec une batterie de questions du type « *Pensez-vous qu'on puisse faire confiance à la plupart des gens?*; « *A combien de personnes avez-vous parlé hier ?* »; « *Pouvez-vous recevoir de l'aide de vos amis lorsque vous en avez besoin* ? » ...

« *La confiance, les réseaux, la société civile et tout ce qui a été associé au capital social sont des épiphénomènes résultant du capital social, mais ne constituent pas le capital social* », note Fukuyama (1999)[19]. En conséquence, leur vitalité est une indication de la vitalité du capital social. Le capital social a donc souvent été approché au moyen des taux de participation à divers types d'activités associatives et des niveaux déclarés de confiance (O.C.D.E., 2001). Putnam notamment a mesuré l'évolution du capital social en observant l'évolution de taux moyen d'adhésion à des associations bénévoles.

Ce qui à notre sens n'est pas un indicateur de l'effectivité du capital social. D'où, la nécessaire prise en compte de cette prudence pour ne pas tomber dans le piège de l'entrainement d'un indicateur.

Les autres auteurs ont certes, augmenté le nombre d'indicateurs mais ne sont pas eux aussi arrivés à poser la question miracle qui réfère directement à la genèse du capital social. Ainsi, des questions comme : connaissez-vous personnellement quelqu'un qui a créé une affaire dans les deux dernières années ? Evald et al. (2011) Est ce qu'un de vos parents était entrepreneur ? Votre conjoint est-il partie prenante de votre affaire ? Mueller, (2006) ; Connaissez-vous des personnes ayant créé une affaire dans les deux dernières années ? Avez-vous fourni du capital à un créateur d'entreprise dans les trois années passées ? Ramos-Rodriguez et al. (2011). Ou encore à l'opposé, Presutti et Boari (2007) qui utilisent 18 items pour

[19] Francis Fukuyama, le grand bouleversement: la nature humaine et la reconstitution de l'ordre social, Free Press, 1999

mesurer les trois dimensions du capital social. Fang et al. (2010) en utilisent 13, Liao et Welsh, 10. Selon nous, ces travaux sont riches pour mettre en exergue le rôle positif du Capital Social. Toutefois, elles permettent rarement de comprendre comment s'est construit cet actif valorisable.

Nous pensons qu'à la différence de ces auteurs nous pouvons supposer que les acteurs locaux connaissent parfaitement ce qui construit la confiance entre eux donc pas besoin de procéder à des questions détournées et la meilleure manière de vérifier si cette conception est soutenable c' est de voir si les outils qui sont proposés comme nous le verrons plus loin parviennent à remobiliser le capital social en passant par la réhabilitation de toutes les valeurs dont la perte est considérée comme ayant contribue à la détérioration de la confiance.

II. PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

De prime abord, le terme de gouvernance, d'une manière inexpliquée, dégage une certaine convivialité qui sied parfaitement à cet élan d'élargissement aux acteurs du territoire et d'ouverture que nous constatons, de plus en plus, dans la gestion de la chose publique. Phénomène de mode ou impératif de survie des territoires, la gouvernance est devenue actuellement le mode de gestion le mieux vendeur pour nos dirigeants.

Nous comprenons la gouvernance comme une évolution des procédures traditionnelles de décision collective verticale du gouvernement. Cette évolution s'est faite dans le sens d'une diversification très soutenue des preneurs de décision. La décision ainsi que ses applications sont, sous l'air de la gouvernance, un processus complexe et non un produit fini prêt à l'emploi. La gouvernance s'est dernièrement fortement enrichie d'un élan porté par ce qu'il convient d'appeler « *la participation citoyenne* ». La gouvernance, cette notion qui, selon la Commission des Nation Unies sur la gouvernance mondiale, «*est considérée comme l'ensemble des différents processus et méthodes à travers lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes* ». La gouvernance est théorisée par J. Rosenau et E. Czempiel (1992)[20]. Ces derniers en paraphrasant Max Weber et Marcel Gauchet [21] évoquent qu'elle procède d'une sorte de désenchantement de la politique[22]. Cette assimilation parait très heureuse quand on essaye de comprendre l'essor du concept de la gouvernance et ses tentatives d'application à la gestion publique au Sénégal ces dernières années. En effet, le Sénégal, est de

[20] Governance without government, Cambridge [England] ; New York : Cambridge University Press, 1992

[21] "Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion'. Marcel Gauchet. Paris, Masson, 1972

[22] Un désenchantement qui présente des analogies à celui produit par l'érosion de la divinité des empereurs romains ou par le choc culturel de la « mort des rois » au XVIIe siècle

manière abusive pris trop souvent en modèle de démocratie en Afrique, même si comme disait notre professeur de géomorphologie à l'université de Saint louis « *tout dépend de la référence* » ou comme qui dirait encore « *Au royaume des aveugles les borgnes sont rois* »[23].

Le Sénégal peut impressionner plusieurs pays par son modèle démocratique surtout ceux en prise à des coups d'état répétitifs et pour cela on peut dire que l'Afrique détient un bien triste record Le continent Africain a connu entre 80 et 85 coups d'Etat « *réussis* » au cours des cinq dernières décennies. Ce chiffre cache évidemment de nombreuses tentatives plus ou moins abouties tel que le coup d'état « *air-air* » contre Hassan II en aout 1972 au Maroc. Le Nigeria, pays le plus peuplé d'Afrique, a ainsi connu huit coups d'Etat entre 1966 et 1993, dont certains se sont succédé au cours d'une même année…[24]. L'évolution de la démocratie sénégalaise a permis d'enregistrer une avancée positive dans son processus de politique nationale une succession de régimes, à travers deux alternances démocratiques politiques en 2000 et en 2012. Toutefois la vitalité de la démocratie sénégalaise ne marque pas de si bon indicateur en matière de participation des citoyens aux élections de leurs dirigeants, Avec un taux de 51,58 %, la participation à l'élection présidentielle de 2012 est en baisse de près de 20 points par rapport à l'élection présidentielle de 2007[25]. Les élections législatives de la même année connaissent une plus grande détérioration de la participation qui est de 36,67 %. Pourtant marquée essentiellement par le pluripartisme, effervescence syndicale et médiatique il n'en demeure pas moins que le commun des Sénégalais est convaincu de l'inefficacité des hommes au pouvoir. Et par conséquent, ils ne semblent que très peu préoccupé par le futur dirigeant puisque ce dernier ne modifiera pas qualitativement leurs conditions de vie.

Ainsi, différents régimes se sont succédés à la tête de l'Etat depuis 1960 ; chacun avec son vent d'espoirs suscités, mais qui se sont soldés par ce tableau d'inefficacité des systèmes de gouvernance vendus comme des recettes miracles et, qui, au final, ont produit leur lot d'amertume, de frustration et de déception au niveau des populations. Aujourd'hui, l'opinion semble convaincue que le changement d'équipe à la tête de l'Etat, ne garantit aucunement pas l'amélioration des conditions de vie des populations. Ce constat met la transformation du système politique et institutionnel de gouvernance du pays au cœur des défis majeurs du futur.

[23] Ce proverbe provient de la Grèce antique, et il est cité en Français dès le XVIème s. par Érasme.

[24] Nacim Kaid Slimane, « les coups d'Etat en Afrique », article publié sur Terangaweb: l'Afrique des idées, 2012

[25] Source : Ministère de l'intérieur

Aussi, convient-il de s'interroger, après 54 ans d'indépendance, sur l'efficacité du système politique sénégalais, qui le plus souvent est resté statique alors que la société sénégalaise et le monde ont beaucoup évolué. Ce constat pousse à réfléchir sur finalement ce qui ne va pas chez nos politiques ou plutôt ce qui ne va pas tout simplement au Sénégal, parce que finalement, le politique est lui aussi un produit de notre société. Il est un élément du système : Sénégal. Et loin d'être un acteur isolé, il est entouré de différents acteurs dont les jeux tendent, plus ou moins, consciemment à légitimer ce mode de gouvernance et à le faire perdurer. Parmi ces acteurs autour du pouvoir pour la stabilisation et le maintien du système notons essentiellement les différents acteurs institutionnels, politiques, religieux, traditionnels et non étatiques. Qui tels dans une entreprise essaient de maintenir endormi le reste des citoyens pour que les affaires continuent de marcher.

L'hypothèse selon laquelle, notre système de gouvernance reste inchangé, fermé à la société et replié sur ses équipes dirigeantes, toute catégorie confondue, est fort envisageable. Il est toujours marqué par une incapacité structurelle doublée d'une impuissance financière à garantir un service public efficace aux populations dans les domaines les plus essentiels de la vie économique et sociale du pays. Notre système de gouvernance reste captif, après des décennies d'indépendance des intérêts de l'ancienne métropole coloniale française. Pour ensuite dériver, après le reclassement géostratégique qui a mis fin à la guerre froide, qui a viré vers son contrôle exclusif par les élites dirigeantes locales, qui lui ont fortement imprimé une bonne dose de gestion néo-patrimoniale. En effet, les années 70 sont marquées par une crise profonde du monde rural. Cette crise est née de la baisse de la productivité des terres de culture usées par de longues années de culture intensive de l'arachide[26] et de la baisse du prix des produits agricoles au niveau mondial. La crise est aggravée par des années de sécheresse que le pays a connue pendant la même décennie. Face à cette crise qui s'aggrave et perdure, l'exode rural est la solution adoptée par des populations dont la base matérielle de production est modifiée de manière négative. Cette démarche n'est nullement guidée par le dynamisme économique de nos villes. Sous le poids des programmes d'ajustement structurel, nos villes voient tous les jours croître le nombre de quartiers irréguliers, les rangs des chômeurs, le degré de promiscuité et de sous équipement, la

[26] Dans son étude exhaustive du paysannat sénégalais Pélissier, M. (1968) en rassemblant d'abord ce qui dans l'héritage du passé pèse sur le présent et menace l'avenir : une distribution irrationnelle de la population (surpeuplement « bassin de l'arachide ») le rôle presque unique de l'énergie humaine (sauf les animaux de bât) car on refuse d'atteler les bœufs, un régime social et foncier souvent gênant, […]. Il rappelle les échecs très couteux d'une agriculture mécanisée « les milliards engloutis en perte par la compagnie générale des oléagineux tropicaux en apporte la plus affligeante démonstration » Veyret Paul, Pélissier P : Les paysans du Sénégal. Les civilisations agraires du Cayor à la Casamance, Revue de géographie alpine, Année 1968, Volume 56, Numéro 1p. 192 - 194

frustration et la violence. Ces problèmes sont le reflet du mal être des sénégalais dans leur majorité : c'est la crise de la « *gouvernabilité* »[27]. La dernière enquête sur la pauvreté réalisée (2010-2011) au Sénégal a montré que la proportion d'individus vivant sous le seuil de pauvreté était passée de 55,2% en 2010 a déclaré Edele Thebaud, représentante adjointe de l'U.N.I.C.E.F. au Sénégal.

Cette situation a profondément cristallisé au niveau des populations un sentiment d'inutilité de l'Etat ; ce qui a entrainé une forme de dé-légitimation du système de gouvernance. La corruption généralisée[28] doublée de la crise du service public qui est la marque identitaire des régimes néo patrimoniaux a fini d'asseoir une crise de confiance durable des populations vis-à-vis de l'Etat et des politiques, ainsi qu'avec leurs satellites: les religieux, les syndicats, les autorités coutumières etc. les intérêts qui cimentent les logiques qui s'expriment derrière les détournements du mode de gouvernance ont fini de convaincre la majorité des populations, exclue de ses systèmes de redistribution sociale que leurs conditions d'existence ne pourraient jamais changer. Les régimes changent à la tête de l'Etat, mais le système de délivrance du service public n'est toujours pas en adéquation avec les attentes de développement des populations. Cette situation se matérialise sur le terrain par les deux principaux éléments qui suivent :

- La crise structurelle de l'Etat : avec un mode de redistribution discriminatoire des revenus collectifs souvent décrié par des marches de contestation, ou encore des dénonciations publiques de certains actes posés par le gouvernement ;
- la crise de la classe politique**:** une classe politique décrédibilisée : l'activité politique est certes devenue un moyen rapide d'enrichissement mais n'en demeure pas moins qu'elle jouit de moins en moins de prestige dans la perception populaire. A cela s'ajoute l'échec notoire des syndicats. Un cinquième (1/5) seulement des agents de la fonction publique ont participé aux élections de représentativité des syndicats.

A ce chapelet de signaux, non exhaustif, s'ajoute un phénomène particulier d'émergence citoyenne, qui s'explique, entre autres par :

[27] Reprenant affirmations des auteurs de « la gouvernabilité » a notre compte, nous dirons que cette crise symbolise de nos jours, « non plus l'in-gouvernabilité des gouvernés mais fait ressortir plutôt les défaillances du gouvernement » comme le fait souligner J.Léna, *la gouvernance de la France sous la cinquième république : une perspective de sociologie comparative* ; Mélanges Quermonne, FNSP, 1996, pp.329

[28] Dans le classement de Transparency international par l'indice de perception de la corruption, le Sénégal qui était classé 94ème sur 174 pays, l'année dernière, avec un score de 36 sur 100, a obtenu un score de 41 sur 100 cette année et occupe la 77ème place sur 175 pays. Le Sénégal reste ainsi dans la zone de ce classement.

- Cinquante ans d'investissement dans l'éducation : depuis la première Constitution du Sénégal (celle de 1959)[29], l'éducation est formellement reconnue comme un droit qui tire sa source de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Selon l'article 8 de la Constitution, la République « *garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs. Ces libertés et droits sont notamment […] le droit à l'éducation [et] le droit de savoir lire et écrire.* » restant dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, notre constitution précise que l'éducation est orientée vers le développement de la personnalité humaine et le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; c'est ainsi que cette année par exemple au total 35% du budget national du Sénégal sont consacrés à l'éducation, a indiqué le ministre de l'Education nationale, précisant que cela représente globalement 6% du Produit intérieur brut(P.I.B.) du pays[30].
- L'avènement d'une presse de plus en plus avertie et une grande pluralité des radios et télévisions privées : nous avons recensé une dizaine de quotidiens, une vingtaine de publications de presse hebdomadaire et mensuelle plus de quinze radios publiques et privées rien qu'à Dakar, plusieurs chaînes de télévision (RTS, 2STV, WALF /TV, SEN/TV, TFM, TOUBA/TV, MOURCHID/TV, RDV) en plus, maintenant, de la presse en ligne.

La RTS (Radiotélévision du Sénégal), créée en 1963, a très longtemps eu le monopole des émissions sur le réseau hertzien. Mais quelques chaînes privées ont récemment vu le jour. Radiotélévision du Sénégal, 2STV : télévision sénégalaise du divertissement, Canal info news : chaîne d'information en continu, Walf TV : chaîne généraliste, RDV (Radio Dunyaa Vision) : chaîne généraliste, SEN TV, Sunu TV,TFM (Télé Futur Média), Touba TV, chaîne éducative mettant l'accent sur les enseignements de Cheikh Ahmadou Bamba Mbacké, fondateur du mouridisme, MOURCHIDTV : chaine de la dahira moustarchidina wal mourtarchidaty mouvement associé à la confrérie Tidiane.

L'émergence citoyenne qui est la résultante de ce concours d'éléments structurants favorables, se manifeste par la force et la diversification d'un nouveau creuset de la société Civile. Qui est vient à la rescousse de la société civile traditionnelle en perte elle aussi de légitimité faute d'une démarcation nette d'avec la sphère politique et celle de la recherche

[29]Un référendum portant sur l'évolution des territoires d'outre-mer et la création d'une communauté franco-africaine est organisé par la France le 28 septembre 1958, il donne naissance à notre première constitution.

[30] 2014

d'intérêts économiques personnels. Ce nouveau souffle de la société s'annonce tel un ouragan qui risque de tout emporter (syndicats, O.N.G., partis politiques, ferveur confrérique…) sur son passage. Ce mouvement né de l'émergence politique abrite les forces productives et productrices de la société que sont les artisans, les mécaniciens, les conducteurs taxi, les marchants ambulants, les conducteurs de motos Jakarta, les vendeuses de fruits, les élèves et les étudiants, les marchands ambulants mais aussi des intellectuels en mal d'emploi décents qui ne se retrouvent pas dans le système. Omniprésents mais « *invisibles* » dans les statistiques, ces acteurs s'organisent de façon autonome et revendiquent à-tout-va leur droit de cité.

Force du secteur informel (les marchants ambulants): Le Sénégal, comme presque tous les pays en développement se matérialise par l'importance du secteur informel. L'enquête réalisée en 2003 par l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (A.N.S.D.) donne que ce secteur a engendré 508,8milliards de F CFA de biens et services et a créé 365,3milliards de F CFA de valeur ajoutée, soit 10,7% du PIB. Près de 56% de ce montant provient des activités commerciales. Egalement, l'A.N.S.D. constate qu'en moyenne, chaque ménage de Dakar tire l'ensemble ou une partie de ses revenus en dirigeant une unité de production informelle. Ainsi, de par sa position, sur le plan économique, il joue le rôle de régulateur socio-économique au sein de la population. A Dakar, l'ex maire de Dakar Pape Diop, estimait en 2008 environ 50.000 marchands ambulants présents dans la capitale.

Dans ce contexte se pose la nécessité de trouver une perspective qui permet de constituer une alternative à un modèle existant et en souffrance. Dans cette recherche, l'Etat du Sénégal semble avoir résolument opté pour les politiques de décentralisation et de bonne gouvernance.

La décentralisation est un processus de transfert de pouvoirs de l'Etat central aux populations à la base dans des domaines de compétences donnés. Elle peut être comprise en tant que choix politique visant à transférer une partie du pouvoir central à d'autres entités pour plus de proximité afin de déconstruire cette barrière entre le citoyen et l'Etat. Elle connaît plusieurs formes, selon qu'elle porte sur un service public, sur un établissement public, sur un territoire ou sur une collectivité locale.

La bonne gouvernance est comprise comme une politique définie dans un espace territorial donné comprenant l'ensemble des valeurs, orientations et mécanismes qui permettent à

une entité de gérer les différents processus (sociaux, politiques, économiques et culturels…)[31]. Ces processus se produisent au sein de l'entité d'une part et d'autre part à l'extérieur de celle-ci à travers ses relations avec les organisations, institutions, collectivités nationales ou étrangères. Elle permet à l'Etat central et aux collectivités locales de mieux prendre en charge le développement et d'assurer une meilleure participation, une parfaite efficacité de l'action publique et enfin la satisfaction du contribuable. La gouvernance offre des modalités diversifiées à souhait dans ces applications et une sorte de philosophie ou plutôt une « *esquisse de proposition idéologique visant, sans le reconnaitre, une alternative à la démocratie* » selon J. Rosenau et E. Czempiel.

- Comment l'Etat met t-il en œuvre ces deux alternatives ?
- Comment les citoyens organisés ou individuellement s'en approprient ?
- Et que faut-il tirer de ces observations ?

Tels sont, entre autres, nos questionnements à l'entame de cette réflexion. Il s'agit pour nous d'apporter notre contribution dans l'introduction de la dimension spatiale des relations sociales, pour une meilleure compréhension des territorialités humaines.

Dans notre réflexion, nous verrons donc, dans quelle mesure le concept de gouvernance, qui peut s'avérer très abstrait ; peut être opérationnalisé sur un territoire en suivant les canaux dessinés par la politique de décentralisation, au Sénégal. En outre, comment la participation citoyenne qui se matérialise par diverses initiatives dont l'élaboration et la mise œuvre d'outils d'évaluation de la bonne gouvernance locale, peut elle être révélatrice de caractéristiques déterminants des territoires dans la course à la bonne gouvernance ? Nous nous proposons d'examiner ces outils qui tendent à matérialiser les principes de la bonne gouvernance dans la gestion quotidienne des collectivités locales, après avoir vu le cadre institutionnel sur lequel s'appliquent ces politiques au Sénégal, et analysé les potentialités caractéristiques des acteurs qui portent la participation citoyenne.

[31] Pierre Calame, la démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance, éditions Charles Léopold Mayer. Descartes et Cie, 2003 : « *Introduire le concept de gouvernance* « *ancien nouveau concept* » c'est s'obliger à porter sur les régulations sociales un regard plus large, plus englobant, plus articulé qu'on ne le fait d'habitude. La gouvernance englobe les notions de législation, de droit, de politique, d'institution et de gestion publique mais elle s'intéresse surtout à la manière dont les choses fonctionnent en réalité et cette manière tient à la fois, en amont des institutions, aux représentations que se fait la société du pouvoir ou aux conditions dans lesquelles une communauté s'institue ; en aval, au détail du fonctionnement des procédures, à la mentalité et aux enjeux de ceux qui les font fonctionner, à la pratique des relations entre les agents de la fonction publique et les citoyens, aux formes de coopération qui se nouent ou ne se nouent pas entre les acteurs, à la façon dont s'organise la société en corporations, communautés, associations. La compréhension de la gouvernance fait alors appelle à l histoire, à la culture, aux sciences politiques et au droit administratif […] mais aussi à la sociologie des organisations ».

Notre recherche pose la problématique principale de trouver le poids de ces deux éléments constitutifs et tous deux essentiels du développement territoriale :

- ✓ -L'efficacité dans l'action publique dans la recherche de la satisfaction des populations
- ✓ -La construction de cette complicité objective entre acteurs territoriaux et l'exécutif local.

Hypothèses de recherche

Pour atteindre ces objectifs, les hypothèses suivantes sont soulevées.

- ⇔ Le Sénégal dispose d'un cadre légal et institutionnel favorable à la participation citoyenne dans la gouvernance territoriale.

- ⇔ Les acteurs territoriaux ont un pouvoir de détermination des types de territoire au Sénégal.

- ⇔ La qualité de la gouvernance des territoires est liée aux caractéristiques d'ordre socio-économiques de ces derniers.

III. APPROCHE METHODOLOGIQUE

Les réflexions soulevées nous guident dans le choix de la démarche méthodologique. Celle-ci est fortement tributaire de notre vécu et de nos expériences cumulées. Sous ce rapport, il nous sera très difficile de faire fi de notre propre vécu et de nos croyances. Parmi celles-ci, celle selon laquelle : la bonne gouvernance est la meilleure méthode pour organiser et gérer les territoires et accéder au développement.

Cependant, il sera fait un effort constant d'attacher la rigueur scientifique qui sied à notre démarche méthodologique. En effet, quelque soit la persistance du préjugé favorable que nous avons pour la bonne gouvernance locale, nous nous baserons sur l'identification, la description l'accumulation des faits observables qui sont des données essentielles en géographie.

Cette démarche serait scientifiquement inacceptable si seulement elle n'offrait pas une perspective d'amélioration et d'évolution de ce thème surtout dans son application sur le territoire. Dans l'optique de voire comment la participation citoyenne dans ses caractéristiques et

ses moyens peut être un déterminant de la qualité de la gouvernance locale, nous avons adopté la méthodologie suivante.

a) Délimitation du champ de l'étude

Afin de mieux appréhender le concept de gouvernance qui est la notion centrale de cette étude, il convient d'en dégager les contours au détour d'une revue littéraire fouillée qui s'est souvent davantage attelée à en faire l'archéologie pour ensuite en jeter les bases, les caractéristiques et les divers modes d'emploi. Encore faudrait-il déjà indiquer que ce concept dynamique, multiforme, pluridimensionnel et des plus en vogue, est parfois plus qu'un mot-valise ou fourre-tout. C'est pourquoi, nous reviendrons dans la partie subséquente sur les différents écrits qui l'ont passé au crible pour mieux le délimiter.

b) Les sources documentaires

La recherche documentaire sur le concept de la gouvernance, pris dans sa globalité, permet de mettre en exergue une foison de sources. Ces dernières concernent divers domaines, allant des ouvrages généraux ou spéciaux scientifiques, des rapports de l'administration et des corps de contrôle de l'Etat, des textes de lois, aux recommandations, aux guides pratiques et rapports d'activités des organismes internationaux gouvernementaux ou non gouvernementaux, entre autres. La Gouvernance de manière générale y est généralement considérée comme une interaction dynamique ou un processus itératif par lequel des acteurs ou parties prenantes, engagées ensemble, directement ou indirectement, dans la gestion d'une entité qu'elle soit une entreprise privée ou publique ou encore une collectivité locale, parviennent à l'issue de rapports où s'entremêlent des intérêts, objectifs et logiques diverses, à prendre un corpus de décisions qui affecteront la marche de l'organisation. Sous ce rapport, étudier la gouvernance revient à se pencher bien souvent sur des rapports de forces, des conflits d'intérêts et d'objectifs, de trajectoires historiquement et personnellement différents, mais aussi sur des joutes qui peuvent aussi être conviviales, et dont l'issue déterminera soit de manière permanente soit sporadiquement, l'acteur social dominant. La revue critique de la littérature nourrit les constats théoriques et par corrélation la problématique et la question de recherche. Le recensement et le référencement des écrits suivront l'approche subséquente : les ouvrages généraux, les ouvrages spécialisés, les ouvrages techniques contenant notamment : des rapports d'étude, des diverses enquêtes et supports cartographiques.

❖ Les ouvrages généraux

Ces ouvrages proviennent souvent de disciplines diverses. Elles sont aussi tirées de bibliographies consacrées aux politiques publiques de développement. La principale idée y est le constat d'échecs des interventions publiques davantage obéissant à une logique centraliste et descendante, pour montrer l'intérêt d'un mode de gouvernance, promouvant les principes de proximité et de subsidiarité. L'exemple le plus marquant en est « Un livre blanc de la Gouvernance européenne », Bruxelles (2001). Aussi, les écrits traitant de la problématique de l'aide publique au développement abondent souvent dans le même sens. Toutefois, bien avant cette littérature déjà spécialisée sur la gouvernance, les esquisses d'élaboration de politique de développement telles que Politique, Nation et Développement moderne, (1968) de SENGHOR L.S., s'évertuaient déjà à rapprocher les lieux du pouvoir des citoyens.

A la suite, plusieurs questionnements seront consacrés à la question de la gouvernance de manière générale. Gaudin J.-P., se demandait, à cet effet, Pourquoi la gouvernance ?, (2002). Bientôt le concept sera prisé par les différents acteurs nationaux et internationaux, posant la question de son opérationnalité chez certains. Les interrogations sur la conduite du changement d'un Etat peu performant et donc du nouveau management public n'y sont pas sans conséquences. Elles avaient comme corollaires en Afrique surtout les préoccupations liées aux programmes d'ajustement structurel qui émettaient déjà l'idée d'une plus grande implication des acteurs privés dans la gouvernance économique. Mouhamadou Dème : « *Les privatisations, une solution pour l'Afrique ?* » (1995) l'atteste bien ou encore Yves Cannacs, Sylvie Trosa ; « *La réforme dont l'Etat a besoin* » Dunaud, (2007).

La gouvernance est également pensée en rapport avec des concepts connexes, tels que la transparence, la lutte contre la corruption, le renouveau du modèle de gestion publique. Jacques Habib Sy ; dans Finances publiques et transparence Budgétaire (2005), abonde dans le même sens. C. H. de Alcantara (1998) constate quant à lui que le financement et éventuellement la mise en œuvre des programmes relevant du champ de la bonne gouvernance répondaient à un souci de rationalisation du secteur public. Etant une notion protéiforme, (gouvernance mondiale, locale, territoriale, économique, politique, administrative, judiciaire, e-gouvernance,…), les ouvrages spéciaux sont également aussi divers que dispersés entre ces nombreux domaines d'application.

❖ Les ouvrages spécialisés et les articles

Ils concernent le plus souvent les rapports entre gouvernement et gouvernance et tentent parfois au travers d'une confrontation conceptuelle, de démêler l'écheveau en apparence inextricable liant d'une part la gouvernance, la bonne gouvernance, la gouvernance locale et/ou territoriale, la décentralisation, et d'autre part, gouvernement, « gouvernabilité » et gouvernance. Baron C. (2003) s'interrogeant sur les concepts de « gouvernementalité » et de gouvernance, définit cette dernière comme la prise en compte des interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales, tout en considérant la porosité croissante des frontières entre les sphères du public et du privé. Elle consiste à faire du citoyen un acteur important du développement de son territoire. L'État est comparable à un écosystème associant des dimensions sociales, culturelles, environnementales, urbanistiques, économiques, politiques, etc. à des acteurs variés dans un jeu d'interactions complexes. Le Gales P. (2006), dans *Gouvernement et gouvernance des territoires*, revient aussi sur l'analyse des complexités entre les dynamiques territoriales faites d'interactions protéiformes et pluridimensionnelles, et cette vitalité et cette gouvernance du territoire se distinguent des logiques de gouvernement qui sont le plus souvent des logiques de structure.

Les ouvrages spécifiques à la question de gouvernance territoriale ou locale pour lesquelles cette dernière est un système d'organisation, d'interactions sociales, économiques et politiques, comme la base légitime même de la gouvernance et le laboratoire d'expérimentation des politiques publiques, sont légions. Ainsi, Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B., dans *« La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?* » (2005), ou Leroux Isabelle, «*Gouvernance territoriale et jeux de négociation*» (2006), ou encore Jean-Claude Hinnewinkel, «*L'avenir du terroir : gérer de la complexité par la gouvernance locale*», (2009) ont tous comme centralité de leur recherche la gouvernance au niveau des territoires qui ont chacun son identité propre et irréductible.

Cet engouement pour la gouvernance sous toutes ses formes et ses dimensions aboutira à un corpus de littérature remettant en question ce concept polysémique et parfois porteur de désillusions. Meisel Nicolas et Ould Aoudia Jacques, (2009), constataient sous cette veine, «*Le miroir brisé de la « bonne gouvernance* » : quelles conséquences pour l'aide au développement ?». Meisel N. et Ould Aoudia J., (2007) avant eux se demanderont : « *La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement* ? ». Quant à Cassen B., il débusquait déjà au début du 21^{e} siècle « *Le piège de la gouvernance* » (2001).

❖ Les ouvrages techniques : des rapports d'étude, des diverses enquêtes et supports cartographiques

Ces ouvrages ; rapports ou documents de travail sont le plus souvent élaborés par les partenaires techniques et financiers pour les acteurs étatiques ou locaux. C'est le cas du CONGAD avec le *Guide pratique des acteurs de la décentralisation*, (2005), qui donne des indications pratiques sur l'opérationnalisation de la décentralisation et, par conséquent, de la gouvernance locale. Mais aussi il y a les documents élaborés par les services de l'Etat notamment la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (2002) ou l'Inspection Générale d'État, (2013), qui évaluent le programme national de bonne gouvernance ou encore scrutent les pratiques à l'œuvre dans les structures publiques centrales ou décentralisées, les établissements et les entreprises publics. Dans la même veine, la Banque Mondiale (2012), développera « les outils des institutions de l'Etat pour une gestion plus efficiente de la dépense publique ; et l'U.S.A.I.D. une « *évaluation de la corruption au Sénégal* », (2007). L'Etat du Sénégal et ses partenaires techniques et financiers ont mis en œuvre un ensemble de programmes tels que le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) en 2001-2002, qui sera progressivement implémenté et va inspirer la Stratégie de Croissance Accélérée, (2005), le Document de Politique Economique et Sociale du Sénégal, 2011 entre autres documents.

❖ Conventions, Lois et règlements

Convention de Nations Unies contre la corruption, de l'Union Africaine contre la Corruption Convention de l'O.C.D.E. contre la corruption. Les directives concernent l'espace U.E.M.O.A., c'est le cas de celle n°01/2009/cm/U.E.M.O.A. portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'U.E.M.O.A.. Les lois et décrets sont relatifs à la création de structures de lutte contre la corruption, la non transparence, comme les lois n°2003-35 du 24 novembre 2003 et n° 2012-30 du 28 décembre 2012, ou la création de la cour des comptes (Loi organique n° 99-70 du 17 février 1999). Les décrets d'application viennent en appoint. Ce sont ceux n°2005-576 du 21 juin 2005 portant Charte de la transparence et d'éthique en matière de marchés publics et n°2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'I.G.E.. Mais aussi ceux n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics et n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique sur la Cour des Comptes.

c) La collecte des données

Pour faire cette recherche, nous nous sommes référés plusieurs fois à des données quantitatives comme qualitatives pour étayer nos propos ou formuler des points de vue. Ces données nous ont été pour la plupart accessibles grâce à notre position professionnelle au sein d'une structure qui manipule via ses activités de recherche action beaucoup de données et organisent des enquêtes assez souvent sur la thématique de la gouvernance grâce à un laboratoire dénommé L.A.R.E.G.. Le L.A.R.E.G. est un laboratoire de recherche sur la Gouvernance mis sur pied par le forum civil comme son nom l'indique, ce laboratoire est essentiellement dédié à la recherche sur la gouvernance. Cette institution a mené pour le compte des partenaires techniques et financiers beaucoup de recherches notamment sur le sujet qui nous intéresse. L'apport de ces opportunités mis à profit pour ma recherche en participant aux études sur le terrain, ont été complétés par des entretiens avec les acteurs locaux. Les entretiens et réunions, tenus dans les différentes localités que constituent notre zone d'étude, nous ont permis de collecter des informations qualitatives enrichissantes. Nous avons scindé en deux parties cette collecte : une concernant les données quantitatives et une autre pour les données qualitatives.

❖ Méthodologie de collecte des données

Nous avons procédé par étape dans la collecte de ces données en essayant de mettre à profit les différentes études menées par le laboratoire du forum civil ou les activités des programmes déroulées par ce dernier. Ainsi, nous avons eu l'opportunité de collecter des informations sur les acteurs non étatiques dans la zone d'intervention du programme décentralisation gouvernance et transparence. Ces localités sont : Thiès, Mont Rolland, Bambey, Fatick, Ngohé. Dans ces cinq collectivités locales, nous avons eu à administrer notre questionnaire (élaboré par mes soins et pour répondre à des préoccupations propres à ma recherche.

❖ La première enquête

Nous avons fait cette action sous forme d'étude de cas intitulée : "*Inventaire et analyse des initiatives des acteurs locaux aussi appelés ANE* [32]*dans la gestion des affaires publiques locales''*

L'étude a été conduite selon la démarche suivante :

[32] Le concept d'acteurs non étatiques (AnE) émane de l'Union Européenne qui l'a introduit dans l'Accord de Cotonou signé en 2000. L'article 5 de l'Accord de Cotonou dit que la notion d'AnE comprend « le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux y compris les organisations syndicales, la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales ». La société civile comprend toutes les associations, mixtes ou féminines, les ONG et les OCB ; Le secteur privé est constitué des associations patronales regroupées pour défendre leurs intérêts professionnels auprès des institutions nationales et internationales ; Les organisations syndicales regroupent les corporations de travailleurs unis pour défendre leurs intérêts matériels et moraux.

Une préparation méthodologique par la mise au point des outils de collecte. Deux questionnaires d'enquête ont été mis au point : un questionnaire d'identification des AnE actifs dans les zones ciblées et un questionnaire de recensement des initiatives des AnE accompagnées d'une grille d'analyse des forces et des faiblesses de ces initiatives. Durant cette phase, nous avons procédé à la revue de la documentation

Ensuite, en même temps que nous faisions les enquêtes, des visites ont été rendues à des responsables des collectivités et à des membres des administrations locales. Un questionnaire d'identification a permis de faire un recensement presque exhaustif de toutes les catégories d'AnE dans chaque localité cible.

La deuxième étape a été l'exploitation des résultats des enquêtes précédentes par le dépouillement des données collectées qui a permis de faire la sélection d'AnE porteurs d'initiatives pertinentes. Des critères basés sur la pertinence des expériences décrites dans la première enquête ont été définis pour le choix de l'échantillon d'AnE qui ont fait l'objet d'enquêtes approfondies.

La seconde série d'investigation a permis de faire la description et l'analyse des expériences des AnE choisis. Elle a été effectuée sur la base d'un échantillon de 35 AnE sélectionnés dont 4 à Ngohé, 3 à Mont-Rolland, 8 à Fatick, 11 à Thiès et 9 à Bambey. (Voire la liste de ces ANE en annexe).

Cet échantillon a été défini par un choix raisonné (la taille, l'ancienneté, la reconnaissance des citoyens ou autorités locales des ces organisations). Seuls les AnE présentant des expériences supposées pertinentes pour notre étude ont été retenus pour faire l'objet de la seconde série d'enquêtes. Ces enquêtes ont permis de recueillir plus de données sur les d'initiatives et expériences des AnE sélectionnés.

La quatrième étape a été l'exploitation des données par zones et domaines d'intervention, types d'AnE, nature, taille des AnE. Ce qui a permis d'identifier les initiatives des AnE et d'analyser leurs forces et leurs faiblesses en matière de participation à la formulation de politiques et à la gestion des affaires locales.

Un rapport d'étude a ensuite été élaborées pour tirer les grandes conclusions et enseignements de cette étude que nous avons utilisé pour mieux comprendre les dynamiques locales en matière de participation citoyenne mais aussi mieux identifier les interlocuteurs que nous avons rencontrés pour les entretiens. Ces personnes nous ont été indiqués comme étant des partenaires par les AnE enquêtés.

❖ La deuxième enquête

Inspirée par l'étude Civicus[33] qui cherche à mettre en place un indice sur la société civile dans divers pays africains et de par le monde ; cette recherche s'est faite à la différence des autres actions de collecte de données au niveau des régions. La méthodologie de collecte des données est fortement marquée par notre volonté de nous adapter aux situations auxquelles nous étions confrontés en tant que professionnel.

Nous avons essayé d'en tirer le meilleur profit même si parfois les contraintes de temps qui nous étaient imposées ont fortement modelé les « *séquençages* » que nous avons opérés. Nous avons fait une bonne partie des enquêtes la nuit pendant que j'étais en mission ou les samedis et dimanches. Cette enquête a été réalisée en 2013.

L'échantillonnage : Un échantillon de 1000 ménages a été utilisé pour le questionnaire communautaire et 25 pour le questionnaire O.S.C.. La répartition par zone donne :

Tableau 1 : Répartition de l'échantillon selon la zone et le genre

Zone	Région	Genre		TOTAL
		Homme	Femme	
Dakar	**Dakar**	**228**	**228**	**456**
	Diourbel	2	0	2
Kaolack	Kaolack	33	36	69
	Fatick	34	37	71
	Sous total	**69**	**73**	**142**
Saint Louis	saint louis	37	39	76
	Louga	41	42	83
	Matam	1	0	1
	Sous total	**79**	**81**	**160**
Tamba	Tambacounda	57	57	114
	Kédougou	1	1	2
	Sous total	**58**	**58**	**116**
Ziguinchor	Sedhiou	8	3	11
	Ziguinchor	55	60	115
	Sous total	**63**	**63**	**126**
TOTAL		**497**	**503**	**1000**

Source : NMS

[33] L'initiative de Civicus (Alliance Mondiale pour la Participation Citoyenne) -- consistant en un projet de recherche-action qui vise à faire l'état des lieux de la société civile dans les pays à travers le monde -- trouve tout son sens dans le contexte sénégalais. Le but de l'indice Civicus de la société civile est en effet « d'aider à établir une société dans laquelle les rôles de la société civile dans le développement et la gouvernance sont reconnus, respectés et exécutés ». Et l'objectif intermédiaire consiste à « renforcer la société civile pour lui permettre de mieux jouer son rôle dans la gouvernance et le développement ».

Ce tableau nous informe sur l'échantillon de femmes et d'hommes qui ont été interrogés durant cette enquête. Ainsi, deux cents vingt huit (228) hommes et deux cent vingt huit (228), femmes dans la zone de Dakar, ont en effet, accepté de répondre aux questions des enquêteurs.

Pour ce qui est de la Zone de Kaolack comprenant la région de Diourbel de Fatick et de Kaolack le nombre est beaucoup plus réduit, soit en tout, 142 personnes dont soixante-treize (73) femmes et soixante-neuf (69) de sexe masculin.

Dans la Zone de Saint-Louis qui regroupe les régions de Saint-Louis, Matam, Louga, seulement quatre-vingt et une (81) femmes ont été interrogées contre soixante-dix-neuf (79) hommes sur un total cent soixante (160) personnes. Concernant la zone de Tambacounda, incluant les régions de Tambacounda et Kédougou, le nombre de femmes qui ont fait l'objet d'enquête est égal au nombre d'hommes sur un échantillon de cent seize (116) personnes.

Outils de collecte des données : Plusieurs outils de collecte et de traitement des données (cf. annexe) ont été mis au point. Il s'agit essentiellement :

- Des questionnaires pour les O.S.C.
- Des questionnaires communautaires pour les ménages.

Pour les besoins de cette enquête nous avons dû faire appel à cinq (5) enquêteurs pour la région de Ziguinchor et Tambacounda. Pour éviter toute incompréhension du questionnaire, nous avons tenu une séance de partage et de mise à niveau, pour expliquer des objectifs de l'étude avec les enquêteurs. Cette séance était organisée à Thiès. Un pré test des outils (questionnaires et guides d'entretien) a été effectué sur le terrain. Tous les enquêteurs y ont participé. Cette activité a permis d'évaluer la fiabilité des outils de collecte, de les affiner et de les finaliser.

❖ Le traitement des données

Les données collectées ont été enregistrées sur une maquette de saisie confectionnée à l'aide du logiciel Sphinx. Elles ont fait l'objet de traitement informatique sur Excel et Sphinx et agrégées par centres d'intérêt ou par thèmes afin d'asseoir une chaine d'informations à même d'apporter des réponses précises aux attentes de C.I.V.I.C.U.S.

✓ **La troisième étude**

Elle relate le processus de certification citoyenne dans son application et à ce qu'il a permis de collecter comme informations qualitatives et quantitatives. L'exercice de la certification a permis en effet de glaner une masse importante d'informations sur les (25) vingt cinq collectivités locales ciblées par ce projet.

Au total, durant le processus, dans chacune des (25) vingt cinq collectivités locales, nous avons tenu (8) huit rencontres avec les acteurs locaux pendant ces rencontres en moyenne, étaient présentes (40) quarante personnes (estimation faite à partir des fiches de présence renseignées systématiquement par les participants). Soit un total de (8000) huit mille personnes, à remarquer cependant, que parmi ce groupe figurait un noyau dur qui était systématiquement reconduit parmi les participants aux ateliers.

Tableau 2 : Les collectivités locales visitées

Collectivités Locales visitées			
COMMUNES	**COMMUNAUTES RURALES**	**COMMUNE D'ARRONDISSEMENT**	**VILLE**
Kaffrine	Mont Rolland	Rufisque EST	Thiès
Koungheul	Ngohé		
Saint Louis	Ndiognick		
Kébémer	Aéré Lao		
Louga	Bandégne Wolof		
Fatick	Ndiayéne Pendao		
Géoul	Ngér Malal		
Kanel	Ogo		
Matam	oréfondé		
Mpal	Mbane		
Bambéy			
Tivaouane			
COLLECTIVITES LOCALES DU SENEGAL DANS CES DIFFERENTS ORDRES			
Communes	**Communautés rurales**	**Communes d'Arrondissement**	**VILLES**
126	385	46	5

Ces réunions étaient faites pendant des tournées séquencées selon l'évolution du processus de certification. Elles étaient l'occasion de recueillir l'avis des acteurs locaux sur le processus et sur les thèmes connexes que sont la décentralisation et son application vécues par chacune de ces différentes localités. Nous avons aussi eu l'occasion de discuter avec des notables des différentes localités (chefs de quartiers, imams, présidentes de groupements de femmes, Maires et P.C.R., préfets et sous préfets). Toutes ces rencontres ont été riches en anecdotes et en déclarations instructives dont nous ne manquerons pas de mettre dans notre texte. Ces entretiens avec les vrais acteurs de la décentralisation et du développement local nous ont permis de voir combien la perception des dynamiques territoriales peut être biaisée par des pseudos experts. Nous nous sommes rendu compte au fil des échanges avec des élus locaux combien il leur était socialement ou si on peut dire politiquement difficile d'appliquer à leur gestion les règles de transparence et d'équité. Nous avons eu la chance durant notre recherche d'avoir des entretiens avec des P.C.R., des Maires, même parfois des représentants de l'Etat, acteurs de la société civile, dans des relents parfois de confidence qui nous ont permis de comprendre que le problème de l'application de la bonne gouvernance locale se situe au-delà de l'application d'indicateurs bien élaborés.

Ces rencontres périodiques, sous forme d'ateliers de partage sur la décentralisation, la bonne gouvernance et le processus de certification citoyenne, étaient les étapes préparatoires de l'audit qui en soit, est un exercice de collecte d'informations ciblées. En effet, (38) trente huit indicateurs dits de bonne gouvernance locale ont été mesurés par des citoyens formés pour l'exercice à l'aide d'une grille de collecte d'informations (preuve puisqu'il s'agit d'un audit) dans (23) vingt trois collectivités locales - deux d'entre elles ayant quitté le processus pour des raisons que nous expliquerons-.

Ces informations ont été traitées manuellement et codifiées selon une base de notation allant de 0 à 3 points puis validées par les élus locaux et leur administration. Ces notes par indicateurs regroupées par principe ont étaient ressorties sous forme de moyenne. La moyenne des cinq principes de la bonne gouvernance donne un indice ou un niveau de satisfaction des exigences de la bonne gouvernance locale.

❖ Enquêtes complémentaires

Durant tout ce travail, nous avons très souvent utilisé le téléphone pour compléter ou confirmer des informations auprès de personnes ressources ; parce que très souvent il nous

arrive, d'avoir par notre vécu des convictions ou des idées figées sur une situation donnée. C'est, quand on entreprend de faire de la recherche, de poser des hypothèses et d'essayer de les vérifier qu'on se rend compte que beaucoup de choses qu'on pensait vraies et définitivement établies peuvent être discutées et doivent alors être vérifiées.

C'est pour cela que nous avons mené une petite enquête auprès des principaux organes de presse (radio et presse écrite) dans le but de déterminer de sources claires le niveau de couverture du territoire national par ces radios et aussi les décalages existants dans la diffusion des quotidiens. Ces rencontres nous ont permis de disposer d'informations précieuses que nous avons, tout de même, triangulées avec celles fournies par des personnes ressources contactées sur le terrain pour nous dire à quelle heure arrivent les quotidiens dans leur localité ou quelles radios arrivent-ils à capter dans leurs localités ?

Nous avons aussi beaucoup profité de la proximité que nous avons pu construire avec certains maires ou Présidents de Communauté Rurale pour mieux connaitre par exemple le poids de certaines réalités sur la gouvernance. Nous en sommes presque arrivés à deux conclusions, d'abord la véritablement la gouvernance territoriale n'est forcément ce que nous percevons ; Ensuite, il existe des déterminants que nous n'avons pas pris en compte dans cette recherche et qui sont à la base de l'explication du comportement des acteurs et qui fixent ainsi les règles du jeu des acteurs.

d) Le traitement des données

Les exigences d'une démarche scientifique nous ont poussé à aller vers l'information de manière organisée. En plus des informations génériques, (résultats du recensement général de la population du Sénégal dont nous disposions sur les collectivités locales et la gouvernance au Sénégal de manière très générale, nous avons voulu compléter et approfondir ces informations. Cela nous a mené à entreprendre les démarches sus mentionnées dans la partie collecte de données. L'organisation de ces informations a aussi été faite, en adoptant des procédés déjà connus de saisie de donnée et de sortie de ces informations sous forme de tableau. Pour les données quantitatives, nous avons utilisé le logiciel Sphinx qui nous a fourni le premier tableau que nous allons ensuite soumettre à différentes méthodes de traitement et de présentation.

Ces tableaux ont été repris dans l'objectif de mieux classer les données selon nos préoccupations. Nous les avons selon nos besoins, résumés, classés, recoupés, comparés. La première des méthodes utilisée est celle de la cartographie univariée qui consiste selon le Pr.

Amadou Diop[34] à la « *discrétisation des données, transcription des données en variables visuelles en respectant les principes fondamentaux de la sémiologie graphique* ». Cette analyse nous a permis de traduire en couleur les niveaux de performance des collectivités locales selon la bonne gouvernance ou le niveau de satisfaction d'un des principes de la bonne gouvernance. Ainsi, pour exemple, nous avons produit une classification différente de celle utilisée pour décerner le Label de Bonne Gouvernance Locale. Ce changement était nécessaire dans la mesure où les objectifs poursuivis n'étaient pas les mêmes. Dans notre posture de recherche, nous étions à l'affut des détails qui nous aiderait à expliquer les résultats obtenues dans une démarche purement projet (avec des obligations de résultat sur le temps et les moyens, et la nécessaire prise en compte de certaines considérations politiques[35]).

Ensuite, nous allons user des méthodes d'analyse statistiques bivariée. Ce qui nous a permis de ressortir les relations entre des caractères différents(le comportement des collectivités locales par rapport à la participation; est-il lié à celui de ces derniers en matière de transparence ? cela pour voir finalement si ces deux caractères ont des liens de corrélation).

- ✓ **La cartographie**

Comme le pense Jacques Lévy[36] la cartographie est « *Ce champ de la connaissance qui touche à la fois la recherche fondamentale et la communication de masse* ». Pour lui, toujours, « *La carte la plus traditionnelle et/ou la plus mal conçue écrase de sa lourde présence toute autre image.* ». Nous avons cette même croyance et c'est pour cela que nous l'avons choisie comme méthode. Nous avons usé de la cartographie opérationnelle aux fins d'identifier la diversité des comportements des territoires et la justification de ces différences par la superposition de différentes informations pour toujours rechercher cette corrélation possible entre elles. Comme en avertissent Claude Raffestin, Michel Lussault, Jean-Paul Bord, sous des angles divers, Nous nous sommes attachés à ne pas verser dans le revers du caractère manipulatoire de la carte. Nous espérons l'avoir fait, aussi, pour ce qui est des interprétations que nous en avons livré en plaçant toutes ces cartes et leurs interprétations dans un contexte plus ou moins bien fixé.

[34] Amadou DIOP, *Villes et Aménagement du Territoire au Sénégal*, Thèse de Doctorat d'Etat, UCAD, 2003-2004 *p.57*

[35] Cette remarque n'est pas faite ici pour remettre en cause l'objectivité de la démarche mais juste pour dire que nous comprenons et tenons en compte le fort niveau de tolérance dans une démarche de projet dont le but ultime est de produire le changement en usant de tournures d'encouragement des acteurs du changement. Nous pensons que cette tournure ici a été celle de l'atténuation des disparités dans les résultats pour éviter la stigmatisation des mauvais élèves. Nous avons pensé, pour notre travail que nous avions nous la latitude de ne pas verser dans cela et donc corriger ces résultats

[36]Jacques Lévy, la carte, enjeu contemporain, photographique, n° 8036, Paris, documentation Française, 2004,

e) Présentation de la zone de l'étude

Situé entre 12˚20 et 16˚40 de latitude Nord et 11˚20 et 17˚30 de longitude Ouest. Le Sénégal appartient à un vaste continent d'une superficie de 30.000.000 km² qui s'étend sur 8.000 km du nord au sud (soit 72˚ d'extension en latitude) et 7.500 km d'ouest (pointe des Almadies) en est (cap Gardof)**.** Cette configuration, rapportée à la faible longueur des cotes donne á l'Afrique un caractère à la fois continental et massif pour lequel le Sénégal constitue le Finistère Ouest. Ce pays est limité au nord par la République Islamique de Mauritanie, à l'est par le Mali, à l'ouest par l'océan Atlantique et au sud par la République de Guinée et la Guinée Bissau ; la Gambie constituant une enclave de 300 km de long sur 20 km de large à l'intérieur du territoire qui couvre environ 196.720 km². **(**C.S.E., 2013). Six régions naturelles ou zones écogéographiques se distinguent au Sénégal : les Niayes, la Vallée du fleuve Sénégal, la Zone sylvo-pastorale, le Bassin arachidier, la zone Sud et le Sénégal Oriental**.**

❖ Le relief et les sols

Le Sénégal dispose d'un relief relativement plat avec généralement une altitude de moins de 50 m sur environ 75 % du territoire. On peut noter quelques élevations à l'extrême Sud-Est du pays, dans les contreforts du Fouta Djalon (actuel région administrative de Kédougou) avec un point culminant de 581 m. L'analyse pédologique montre que les sols présentent un gradient pédologique d'aptitude décroissante d'Ouest en Est. C'est pourquoi, on retrouve des sols sablonneux et sec au nord, des sols ferrugineux dans le centre et des sols latéritiques au sud. En effet, les sols sont très sensibles aux érosions éolienne et hydrique d'où leur vulnérabilité car près de la moitié des sols sont médiocres ou inaptes à l'agriculture et environ 36 % sont pauvres à moyen et offrent de faible rendement. (CSE, 2013 d'après PNAT 1994).

Le climat du Sénégal se caractérise par l'alternance de vents d'origine diverse du fait de sa situation géographique. Il est constitué de deux saisons, l'une pluvieuse (de juin à octobre) avec une domination des flux de mousson issus de l'anticyclone de Saint-Héléne ; et l'autre sèche (de novembre à mai) marquée par la prédominance des alizés maritimes à l'ouest et continentaux à l'intérieur. L'évolution ainsi que la distribution des températures résultent principalement de la conjoncture des facteurs cosmiques, géographiques et météorologiques. Au Sénégal, les températures suivent généralement le rythme des saisons et le cours général des isothermes est nord-sud avec un effet atténuant de la mer. Ainsi, sur le littoral nord, les températures sont modérées (16-30°C). Elles peuvent monter par contre jusqu'à 40°C dans la Zone centre-est et dans le Sénégal oriental.

Selon l'annuaire du C.S.E. 2013, l'élément majeur du climat au Sénégal est la grande variabilité spatiale des précipitations qui changent en moyenne entre plus de 1000 mm au sud et moins de 300 mm au nord. Cette fluctuation permet de diviser le pays en deux grandes régions climatiques de part et d'autre de l'isohyète 500 mm : la région sahélienne au nord et la région soudanienne au sud de l'isohyète 500 mm. Cette grande variabilité est à l'origine de grandes disparités économiques dans le pays à dominante agricole en plus d'une grande vulnérabilité des systèmes d'exploitation agricole se traduisant par une vulnérabilité économique et sociale de plus en plus grandissante. Cette vulnérabilité est une des principales raisons de la recherche d'appui et d'aide de l'extérieur pour faire face aux différents défis auxquels sont confrontés nos dirigeants

❖ Les ressources en eau

Le Sénégal dispose d'importantes ressources en eau de surface et souterraine. La majeure partie des ressources en eau de surface est constituée par les fleuves Sénégal (1770 km) et Gambie (1150 km), les cours d'eau de la Casamance, de la Kayanga et le Lac de Guiers. Cependant, le potentiel en eau souffre de fortes variations saisonnières et interannuelles, de la baisse du niveau piézométrique des nappes ainsi que de leur profondeur. La disponibilité de cette ressource dessine une cartographie intéressante d'enjeux économiques liés à la maîtrise et l'exploitation de l'eau. La vallée du fleuve Sénégal en ce qu'il draine comme enjeux économiques stratégiques en est un exemple éloquent. En effet, grâce aux investissements consentis par l'Etat du Sénégal pour l'aménagement du fleuve de la région du fleuve (barrage hydro-électrique de Diama), cette région est devenue l'objet de convoitises pour les promoteurs de l'agro-industrie. Cette vocation a fini de restructurer les enjeux et par la même occasion le jeu des acteurs sur ce territoire.

❖ Les aspects humains

Sur le plan administratif, le Sénégal compte quatorze (14) régions. Cela n'a pas toujours était le cas. L'architecture administrative de notre pays à connu une évolution qui fait qu'aujourd'hui des traces de cette évolution historique de l'organisation spatiale est perceptible dans les relations entre les citoyens de telle ou telle localité à l'Etat et aussi entre les régions.

Le Sénégal a connu, depuis son accession à la souveraineté inter-nationale, différentes réformes qui ont modifié au fil du temps sa carte administrative. La réforme du 1er février 1972 structure le territoire en sept (07) régions administratives. La réforme marque un tournant majeur dans la configuration territoriale du pays par la création d'une nouvelle entité administrative par la loi du 19 avril 1972 n°72-25 portant création de communauté rurale. La mise en place de

nouvelles unités administratives est intervenue en 1976 avec la division de la Région de Diourbel en deux entités distinctes (la Région de Diourbel et celle de Louga), ce qui portera le nombre de Régions à huit (08). En 1984, le découpage a été modifié de nouveau portant le nombre de Régions à 10. La Région de la Casamance a été divisée en deux régions (la Région de Ziguinchor et celle de Kolda) et la région du Sine-Saloum scindée en deux parties (Kaolack et Fatick). Ensuite, la région de Matam fut créée après l'année 2002. La réforme de 2008, consacre la création de nouvelles régions de Kaffrine, Kédougou et Sédhiou. Cette évolution a des conséquences importantes sur le plan politique et dans les équilibres socio-spatiaux et économiques. Elle répond à l'élargissement bureaucratique de l'Etat en même temps qu'elle tisse de nouveaux liens territoriaux et en brise d'autres dans les espaces où les structures socioculturelles restent vivaces.

Tableau 3 : Les découpages administratifs majeurs au Sénégal

	ANNEES				
	1972	1976	1984	2002	2008
R	Dakar	Dakar	Dakar	Dakar	Dakar
E	Thiès	Thiès	Thiès	Thiès	Thiès
G	Diourbel	Diourbel	Diourbel	Diourbel	Diourbel
I	Sine Saloum	Louga	Louga	Louga	Louga
O	Sénégal Oriental	Sine Saloum	Kaolack	Kaolack	Kaolack
N	Région du Fleuve	Sénégal Oriental	Fatick	Fatick	Fatick
S	Casamance	Région du Fleuve	Sénégal Oriental	Tambacounda	Kaffrine
		Casamance	Région du Fleuve	Saint Louis	Tambacounda
			Ziguinchor	Matam	Kédougou
			Kolda	Ziguinchor	Saint Louis
				Kolda	Matam
					Ziguinchor
					Kolda
					Sédhiou

Conception : NMS(2013)

L'analyse socio-économique montre que la population sénégalaise n'a cessé de croître depuis 1976, année du premier recensement. La population du Sénégal recensée en 2013 est de

12.873.601 habitants dont 6.428.189 hommes et 6.445. 412 femmes[37]. Cette population en 2002 s'établissait à 9 858 482 habitants, soit un taux d'accroissement moyen annuel intercensitaire entre 2002-2013 de 2,5%. Avec 4.958.085 en 1976 et 6.881.919 en 1988, les taux d'accroissement intercensitaires étaient respectivement de 2,7 % et 2,5 % pour 1976-1988 et 1988-2002.

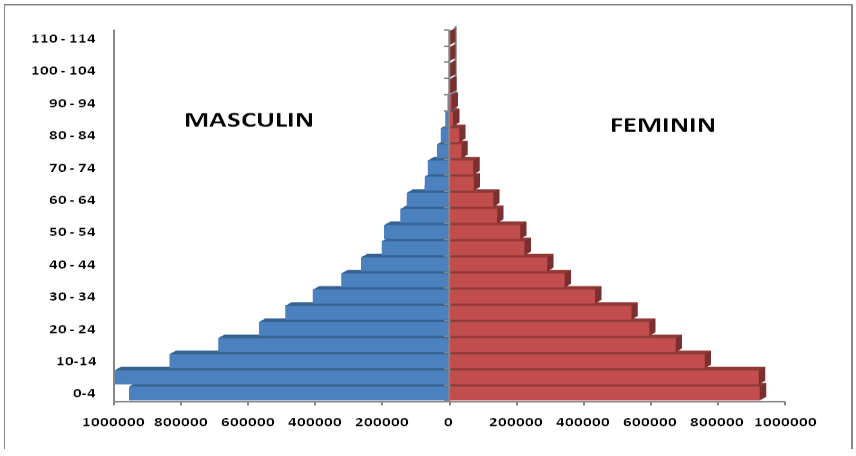
Tableau 4 : Niveau et tendance de la population du Sénégal entre 1976 et 2013

Année de recensement	1976	1988	2002	2013
Effectifs	4 958 085	6 881 919	9.858.482	**12.873.601**
Périodes		1976-1988	1988-2002	2002-2013
Taux d'accroissement intercensitaire		2,7	2,5	**2,5**

Source : ANSD (2013)

La population sénégalaise se caractérise par sa grande jeunesse : les 50% de la population sont âgées de moins de 18 ans. En outre, les moins de 20 ans représentent 52,7%. Les enfants âgés de moins de 15 ans constituent 42,1% de la population globale. Par ailleurs, 3,5% de la population a 65 ans et plus. C'est dire que le coefficient de dépendance démographique est élevé. Il correspond à 84 personnes inactives (moins de 15 ans et 65 ans et plus) pour 100 personnes actives (15 à 64 ans). La population électorale, celle âgée de 18 ans ou plus est de 51,4%. Elle est plus importante chez les femmes (53,0%) que chez les hommes (49,7%).

Graphique 1 : Pyramide des âges de la population du Sénégal en 2013



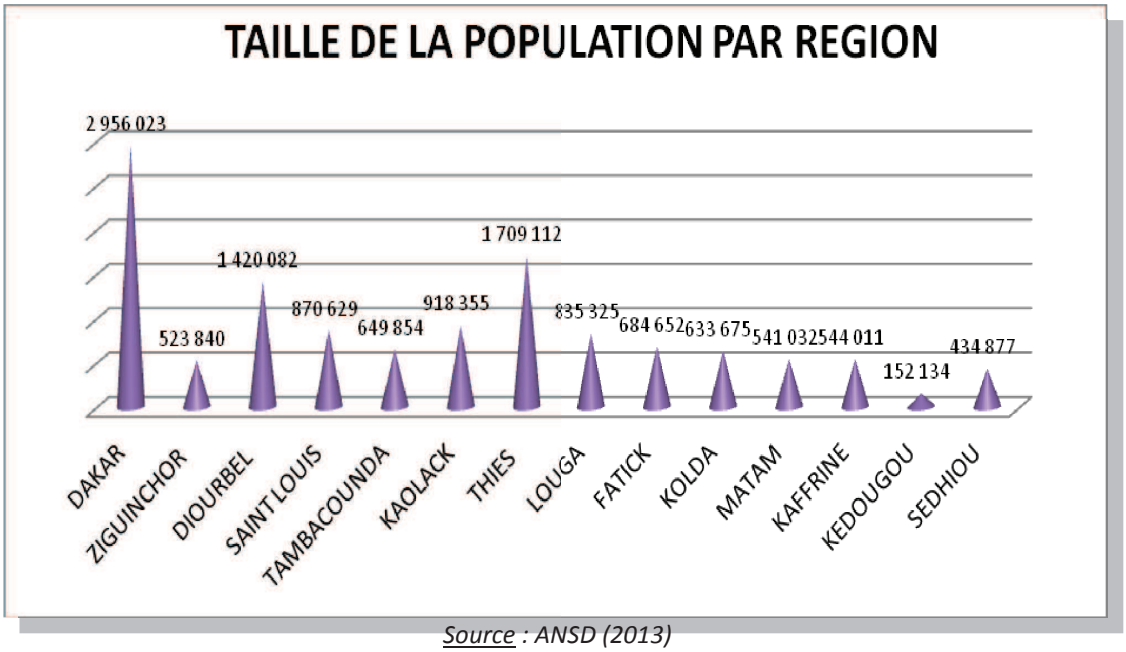
Source : ANSD (2013)

[37] Source ANSD sur la base du dénombrement réalisé en novembre-décembre 2013

❖ Répartition de la population par région et par milieu de résidence

La dispersion de la population conserve les mêmes tendances, Elle est concentrée à l'Ouest du pays et au Centre, tandis que l'Est et le Nord sont faiblement peuplés.

Graphique 2 : Taille de population par région



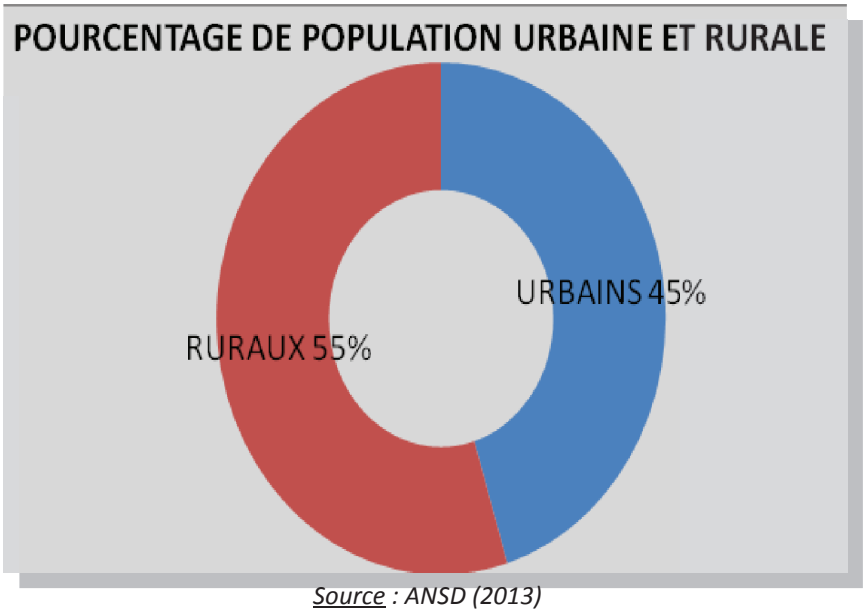
Source : ANSD (2013)

En outre, La densité de la population qui était de 50 habitants au km² en 2002, est passée à 65 habitants au km² en 2013. La région de Dakar, sans surprise, se démarque de loin des autres avec une densité de 5.404 habitants au km² Sa population est de 2.956.023 habitants en 2013, soit près du quart de la population totale (23%) sur une superficie représentant 0,3% seulement de celle du pays. La région de Tambacounda, qui représente la région la plus vaste du pays (21,5% de la superficie du pays), ne compte que 5,0% de la population du Sénégal, soit une densité de 15 habitants au km². Les chiffres ont bien sur évolué depuis le temps que nous observions, dans nos premières leçons de géographie à l'école primaire, cette disparité mais l'écart reste toujours aussi grand. Nous amenant à nous poser la question de l'efficacité des actions entreprises pour corriger celle-ci, si le Sénégal en a déjà connu de sérieuses.

Cette répartition montre, en outre, une urbanisation toujours croissante même si en deçà des prévisions et spéculations. En effet, La population du Sénégal en 2013 est en majorité rurale avec 7.048.624 (55% contre 59,3% en 2002). La population urbaine est de 5.824.977 habitants, soit un taux d'urbanisation de 45%. En 2002, ce taux s'établissait à 40,7%. Ce taux cache d'énormes disparités régionales. La région de Dakar avec un taux d'urbanisation de 96%,

regroupe presque la moitié de la population urbaine du pays (49%), elle est suivie de loin par la région de Thiès avec 49% de taux d'urbanisation, représentant 14% de la population urbaine. Les trois régions de Diourbel, Fatick et Kaffrine sont les moins urbanisées avec un taux de 16% chacune.

Graphique 3 : pourcentage de population urbaine et rurale



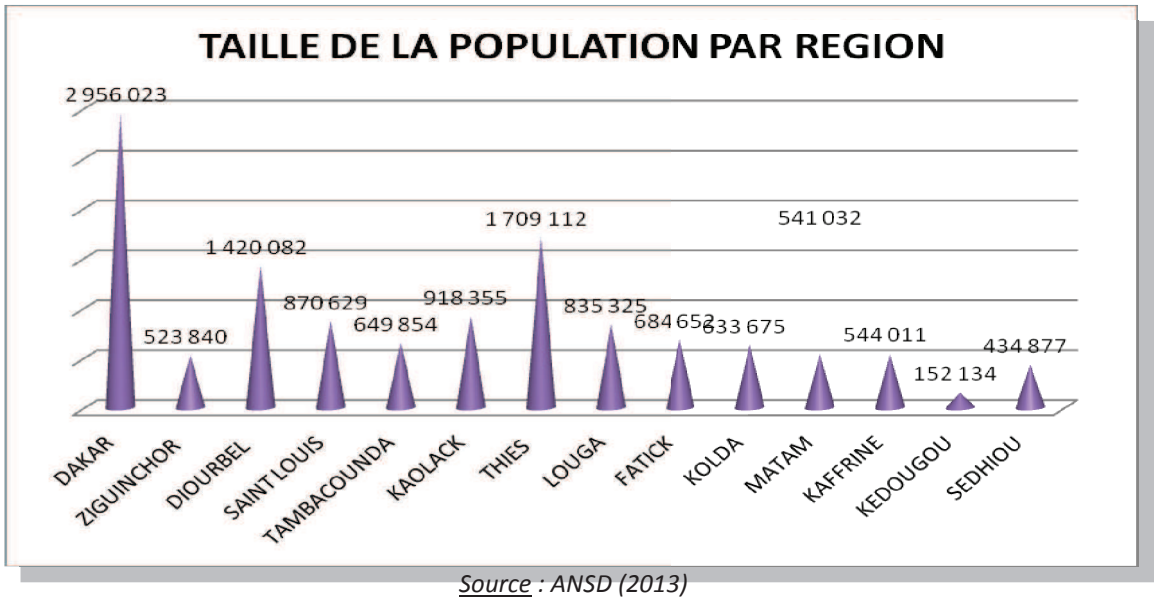
Source : ANSD (2013)

La part de la population urbaine est passée de 23% en 1960, à 40% en 1988 et 41% en 2002, ce qui atteste une augmentation continue depuis 1960. Ce qualificatif d'urbain revêt un sens et une définition traduisant un mode de vie, un niveau de confort qui ont une implication certaine sur la gouvernance et la participation citoyenne. En effet, le rural même s'il constitue le caractère dominant de notre population est souvent synonyme de privation de certains conforts de la vie moderne (Electricité, Scolarisation, Internet, Médias…) surtout en termes d'accès à l'information et à la formation et, en cela, cette variable est considérée comme importante dans notre étude.

❖ Les régions de l'étude

La région de Matam est située à 450 km de la ville de Saint-Louis. Elle est la 11ème région du Sénégal créée en 2002 suite à la promulgation de la Loi 2002 du 15 février 2002 complétée par le Décret 2002-166 du 21 février 2002. Elle couvre une superficie de 29 616 km², soit 1/7ème du territoire national. Elle est la deuxième région la plus vaste après celle de Tambacounda. La population est estimée selon les résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2013, à 541.032 hts. (A.N.S.D., 2013).

Graphique 4 : Taille de la population par région



Source : ANSD (2013)

Celle-ci est composée majoritairement de ruraux dont l'activité économique principale est l'agriculture. La pauvreté est fortement présente dans cette région. Et, elle touche surtout les populations des zones rurales. Ce qui se traduit par une population à majorité pauvre et peu instruite avec comme corollaire des carences alimentaires, des conditions d'hygiène individuelle et collective précaires, un faible accès aux soins de santé. La conséquence de tout cela est une dégradation de l'état de santé des populations.

- ✓ **La Région de Matam**

La région de Matam est située entre les 14°20 et 16°10 de la latitude nord et les 12°40 et 14°60 de la longitude ouest. Elle est limitée au nord par la République Islamique de Mauritanie et la région de Saint-Louis, au sud et au sud-est par la région de Tambacounda, au sud-ouest par la région de Kaolack, à l'est par la Mauritanie et à l'ouest par la région de Louga. La région, constituée de l'ancien département de Matam, auquel sont rattachées les communautés rurales de Lougguéré-Thioly (arrondissement de Dodji) et Vélingara (Arrondissement de Barkédji), est depuis 2002 composée de trois (3) départements à savoir Matam, Kanel, et Ranérou – Ferlo.

- ✓ **La région de Saint louis**

La région de Saint-Louis est l'une des quatorze régions du Sénégal. Ses limites géographiques actuelles résultent du Décret n° 2002-166 du 21 février 2002. Auparavant, la région comprenait, en plus de sa superficie actuelle une partie de la Région de Matam. Etendue sur une superficie de 19.034km², la région est limitée au Nord par le Fleuve Sénégal qui sépare

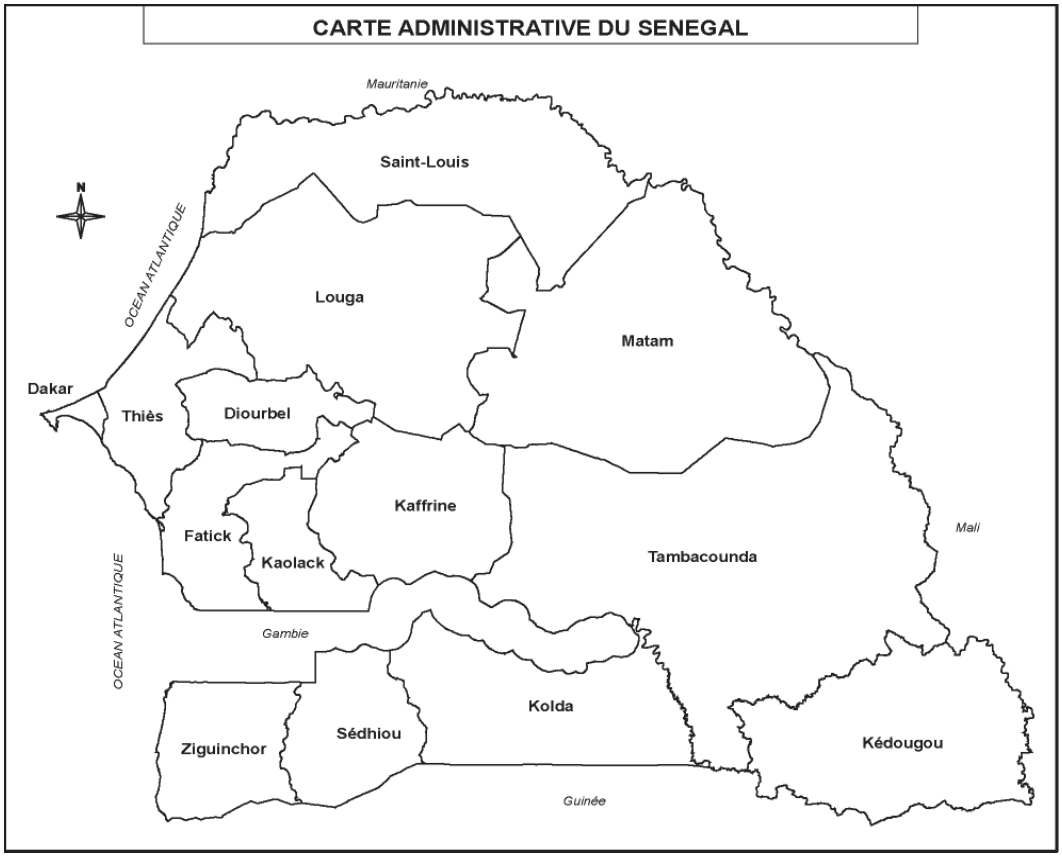
la République du Sénégal et la République Islamique de la Mauritanie, au Sud par la Région de Louga, à l'Est par la Région de Matam et à l'Ouest par l'Océan atlantique.

La région de Saint-Louis occupe une place prépondérante dans les stratégies nationales de développement économique. Elle se distingue particulièrement dans le secteur primaire et dans l'agroalimentaire. Cette importance stratégique de la région justifie la mise en place d'une antenne de l'A.P.I.X depuis 2008. Ainsi en 2008, 12,8% de la production nationale de céréale proviennent de la région, la totalité de la canne à sucre et de la tomate industrielle y est également produite. L'oignon ainsi qu'une partie importante du riz sont cultivés dans la région. La présence de grosses unités agro industrielles telles que la C.S.S. et la S.O.C.A.S. et des sociétés exportatrices constituent des indicateurs pertinents de potentialités agricoles de la région. Elles contribuent à la réduction du chômage des jeunes à travers des emplois directs et indirects qu'elles génèrent. La pêche participe aussi au dynamisme de l'économie locale. La contribution de la région à la production nationale est de 17,8% en 2008. Cette production alimente aussi bien le reste du pays que les pays frontaliers avec le Sénégal. La région regorge également d'énormes potentialités touristiques encore sous exploitées.

La région de Saint-Louis dispose de ressources en eau abondantes. On distingue des eaux de surface et des eaux souterraines. Les eaux de surface sont constituées essentiellement par le Fleuve Sénégal, qui traverse tout le long de la région, ses défluents, le lac de Guiers et de nombreux marigots et mares temporaires. Ce riche potentiel est valorisé par la réalisation des barrages de Diama et Manantally. Les eaux de surface sont constituées par les nappes phréatiques peu profondes mais sujettes à la salinisation et l'importante nappe du Maestrichen dont la profondeur varie entre 50 m au nord à 250 m au Sud-Est.

La région de Saint-Louis est composée depuis le découpage opéré en 2002, des départements de Dagana, Podor et Saint-Louis. L'année 2008 a correspondu à l'érection de plusieurs localités de la région en communes et communautés rurales. Ainsi, entre 2007 et 2008 le nombre de commune est passé de 08 à 19 soit onze (11) nouvelles créations et le nombre de communauté rurale de 16 à 18 soit deux (2) créations supplémentaires. Le département de Podor a enregistré le plus grand nombre de commune nouvellement créé soit 73% du total régional. Ainsi, la région de Saint-Louis compte 3 départements, 7 arrondissements, 19 communes, 18 communautés rurales, ce qui fait un total de 38 collectivités locales et une population de 870.629 habitants.

✓ La région de Thiès



Carte 1 : Carte administrative du Sénégal

Située à 70 km de Dakar, la région de Thiès est l'une des 14 régions administratives du Sénégal, située dans l'ouest du pays, en couronne autour de la presqu'île du Cap-Vert. La région de Thiès couvre une superficie de 6.601 km² soit 3,4 % du territoire national. Elle est découpée en 03 départements : Mbour, Thiès et Tivaouane. La région comprend dix (10) arrondissements et compte cinquante (50) Collectivités Locales réparties comme suit: une (01) région, une (01) ville, quatorze (14) Communes, trois (3) Communes d'Arrondissement et trente et une (31) Communautés rurales. L'année 2008 a vu la création de trois communes d'arrondissement, qui composent la ville de Thiès, et de quatre nouvelles communes dans le département de Mbour (Ngaparu, Popenguine, Saly portudal et Somone)

La région est constituée d'un relief relativement plat excepté le plateau de Thiès qui culmine à 105 m d'altitude, le massif de Diass qui s'élève à 90 m d'altitude et la cuvette de Thiès qui couvre 65 km² pour 128 m d'altitude. Ces formes géologiques renferment beaucoup de richesses, qui sont sous exploitées (minerai de fer, attapulgite, etc.).

La végétation est composée d'une strate arborée, d'une strate arbustive et d'une strate herbacée. Les espèces végétales les plus rencontrées dans la région sont le baobab, le rônier, le cadd, le sourour, le seing et le dédd. La faune recèle diverses espèces. On y rencontre des lièvres, des perdrix, des chats sauvages et beaucoup d'oiseaux et de reptiles.

La région possède d'importantes nappes souterraines (celle des sables du littoral Nord et celle du Paléocène) et superficielles. La moyenne pluviométrique est de 300 à 500 mm. L'eau est relativement de bonne qualité (salinité inférieure à 0,3 g/l) mais contient un excès de fer. La région peut être divisée en quatre zones éco-géographiques :

- La grande côte dite zone du littoral nord ou zone côtière des Niayes: Elle est répartie entre les régions de Dakar, Thiès, Louga, Saint−Louis. Dans la région de Thiès, elle s'étend de Kayar à Lompoul et couvre une superficie de 510 km.
- La petite côte: Elle est située au Sud−ouest de la région et s'étend de Ndayane au Sud de Joal Fadiouth sur une superficie de 255 km. C'est une zone essentiellement constituée de sable fin et qui connaît un ensoleillement permanent.
- Le bassin arachidier: Formé par le bassin arachidier ancien et le bassin arachidier du centre, cette zone s'étend à l'Est du département de Tivaouane, au Nord et au Sud du département de Thiès et dans la presque totalité de celui de Mbour soit une superficie de 3.525 km². Il est caractérisé par des sols Dior dégradés et une végétation clairsemée. Au nord−ouest où la dégradation des sols est très avancée, l'environnement tend vers une sahélisation.
- La zone du massif de Ndiass: C'est une zone qui est à cheval entre Thiès et Dakar. Elle est située à l'Ouest de la région et couvre une superficie de 1.586 km.

Cette zone est dominée par le horst de Ndiass. Le relief y est très prononcé, la pauvreté des sols due à l'érosion de la cuirasse ferrugineuse ne permet qu'une mise en valeur limitée. La zone du massif de Ndiass est confrontée à la fois à la rareté des sols cultivables et à une pression démographique forte.

En 2013, la population de la région de Thiès a été estimée à 1.709.112 habitants. L'effectif des femmes dépasse à peine celui des hommes 785.273 habitants, correspondant à 50,01%, pour les femmes, et 784.877 habitants, correspondant à 49,99%, pour les hommes. La population résidente de la région de Thiès est passée de 1.322.579 habitants en 2002 à 1.709.112 habitants en 2013, soit un taux d'accroissement annuel moyen qui est de l'ordre de 2,9%. Répartie selon le sexe, elle est plutôt équilibrée et le rapport de masculinité est presque égal à 100%.

✓ La région de Dakar

La région de Dakar est située dans la presqu'île du Cap Vert et s'étend sur une superficie de 550 km², soit 0,28 % du territoire national. Elle est comprise entre les 17° 10 et 17° 32 de longitude Ouest et les 14° 53 et 14° 35 de latitude Nord. Elle est limitée à l'Est par la région de Thiès et par l'Océan Atlantique dans ses parties Nord, Ouest et Sud.

La population de la région de Dakar est estimée en 2013 à 2.956.023 habitants. Elle représente près du quart (21%) de la population totale du pays, estimée à 1.1841.123 habitantes. Ce qui fait de la région de Dakar, la plus peuplée du pays. Sa macrocéphale est certainement due au fait qu'elle est de loin la région la mieux dotée en infrastructures économiques, sociales et culturelles, faisant d'elle une terre privilégiée pour l'exode rural et, du fait de sa situation géographique, une région de transit pour l'émigration internationale. Le climat de la région de Dakar est de type canarien, subit fortement l'influence des facteurs géographiques et atmosphériques. Par la présence d'une façade maritime ceinturant presque toute la région, il est caractérisé, pendant une bonne période de l'année, par un micro –climat marqué par l'influence de l'alizé maritime ; d'où l'existence d'une fraîcheur et d'une humidité quasi permanente et relativement forte de l'ordre de 25%. Toutefois, l'harmattan, l'alizé continental saharien, se fait sentir faiblement en saison sèche et au fur et à mesure que l'on s'éloigne des côtes. La température varie entre 17° et 25° C de décembre à avril et de 27° à 30 ° C de mai à novembre. Le régime des vents est marqué par l'influence prédominante de l'alizé. Ce dernier est issu de l'anticyclone des Açores. Sa direction principale varie du Nord-Nord-ouest au Nord-Nord-est. La pluviométrie est caractérisée par une durée relativement courte de l'hivernage, variant entre trois et quatre mois de juin à octobre. Elle est marquée, d'une part, par une inégale répartition dans le temps et dans l'espace et, d'autre part, par une faiblesse des quantités d'eau enregistrées. Il est important de souligner que la région de Dakar se situe entre les isohyètes 300 et 600 mm et les normes saisonnières (1930-1960 et 1951-1980) sont respectivement de 552,2 et 472,5 mm.

Sur le plan géomorphologique, la région de Dakar peut être divisée en trois (03) grandes parties d'Ouest en Est : L'extrémité occidentale qui se divise elle-même en trois zones :

- La zone Sud-est, d'altitude comprise entre 15 et 40 m, est formée de coulées volcaniques et d'affleurements du substratum (limons, marnes et calcaires) recouvert au centre d'une cuirasse latéritique. Cette zone correspond aux quartiers du Plateau dans le département de Dakar.

- • La zone centrale qui présente une altitude inférieure à 10 m. Elle est constituée de sables reposant sur un substratum argilo-calcaire avec quelques affleurements. Cette zone abrite les quartiers d'habitation populaire de la Médina et les quartiers résidentiels de Fenêtre Mermoz, Point E et la zone industrielle.

- • La partie Nord-Ouest correspond au second massif d'origine volcanique dont l'altitude moyenne est la plus élevée de la région (plus de 60 m). Cette zone abrite les villages traditionnels de Ouakam, Ngor et Yoff ainsi que l'aéroport international de Dakar. La deuxième grande partie de la presqu'île du Cap Vert : comprend un ensemble de cordons dunaires reposant sur un substratum marneux et sur lesquels sont bâtis les villes de Pikine et de Guédiawaye. Entre ces dunes, s'est établie une série de lacs asséchés et de bas fonds très fertiles appelés « Niayes ». C'est le domaine de la culture maraîchère et de la floriculture. Les sables aquifères qui sont sous les sables superficiels abritent la nappe infra-basaltique et la nappe de Thiaroye.

La partie orientale de la région : elle comprend un ensemble de collines et de plateaux d'altitudes inférieures à 50m. Elle abrite le territoire du département de Rufisque. Sa couverture géologique comprend une alternance de marnes et de calcaires dont les plus perméables, les calcaires paléocènes de Sébikhotane, les sables et les grès du Mæstrichien, renferment des nappes aquifères importantes. On y observe le prolongement des bas fonds fertiles et des sols aptes au maraîchage et à l'arboriculture particulièrement dans la zone rurale.

L'organisation administrative de la région de Dakar a connu des mutations de plusieurs ordres depuis l'époque coloniale. Depuis 2002, par Décret n° 2002-166 du 21 Février 2002 fixant le ressort territorial et le chef-lieu des régions et départements, la région de Dakar est organisée administrativement en :

- Quatre départements : Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque ;

- Dix arrondissements : quatre (04) dans le département de Dakar (Almadies, Dakar Plateau, Grand-Dakar, Parcelles Assainies), un (01) dans celui de Guédiawaye et qui porte le même nom que le département, trois (03) dans celui de Pikine (Dagoudane, Niayes, Thiaroye) et deux (02) dans celui de Rufisque (Rufisque, Sangalkam) ;

- Quarante-trois (43) communes d'arrondissements : dix neuf (19) dans le département de Dakar, cinq (05) dans celui de Guédiawaye, seize (16) dans celui de Pikine et trois (03) dans celui de Rufisque;
- Deux (02) communautés rurales situées toutes les deux dans le département de Rufisque : Sangalkam et Yène;
- Quatre (04) villes : Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque ;
    - Trois (03) communes : Bargny, Diamniadio et Sébikotane.

✓ **La région de Louga**

La région de Louga est située au Nord-Ouest du Sénégal et couvre une superficie de 24.847 km² ce qui la place au troisième rang national en terme de superficie derrière Tambacounda et Matam. Elle est limitée au Nord par la région de Saint Louis, à l'Est par Matam, au Sud par les régions de Diourbel et Kaolack, à l'Ouest par la région de Thiès et l'océan Atlantique. Créée en 1976, suite à la répartition de l'ancienne région de Diourbel, elle est subdivisée en trois départements (Louga, Kébémer et Linguère).

La région se situe sur un relief avec quelques formations dunaires à l'Est. Les principales activités sont l'agriculture et la pêche. L'écosystème est très entamé du fait des activités anthropiques et de la combinaison des intempéries naturelles. L'on constate aussi des précipitations qui varient entre 200 et 500 m depuis environ plus d'une vingtaine d'année.

Sur le plan administratif, la région de Louga est composée de : trois départements (Kébémer- Linguère Louga) et compte onze (11) arrondissements avec au total 48 communautés rurales en 2010 puis 53 en 2011. Les communes au nombre de cinq (05) (Kébémer, Guéoul, Linguère, Dahra, Louga) en 2010 et sont passées à sept (07) en 2011 avec le passage de Mbeuleukhé et de Ndiagne en commune. Plus de 2.500 établissements humains et une population de 835.325 ont été répertoriés dans la région. (A.N.S.D., 2010, 2013).

✓ **La région de Diourbel**

La région de Diourbel est située entre 14°30 et 15 ° de latitude nord et 15° et 16° de longitude ouest. Elle couvre une superficie de 4.769 km^2 avec une population de 1.420.082. Elle est limitée au Sud, à l'Ouest et au Nord par la région de Thiès ; au Sud et à l'Est par la région de Fatick ; la région de Louga constitue la limite Nord et Est.

Diourbel appartient au bassin sédimentaire du secondaire et du tertiaire. Très éloignée du littoral, la région n'a que deux vallées fossiles, celles du Sine et du Car-Car. Les ressources en eau sont constituées par quatre nappes aquifères : le Maestrichien, le Paléocène, l'Eocène et le Luthécien.

L'activité économique principale est l'agriculture et, elle emploie plus de 57 % de la population active. Mais, paradoxalement, les revenus monétaires tirés de cette activité ne représentent que 8,6% du total régional. La région de Diourbel a également une tradition d'artisanat qui joue un rôle de pourvoyeur d'emplois. Le commerce constitue aussi un secteur très dynamique de l'économie régionale. Elle est l'une des régions les plus pauvres du pays.

- ✓ **La région de Kaffrine**

La région de Kaffrine couvre une superficie de 11.492 km2, soit presque les 2/3 de l'ancienne région de Kaolack avec une population d'environ 544.011 habitants. C'est l'une des cinq plus grandes régions du pays. Elle est limitée au Nord par les régions de Diourbel et Louga, à l'Est par la région de Tambacounda, au Sud par la République de la Gambie, à l'Ouest par la région de Kaolack. La population de la région est estimée à 558.041 en 2010 soit 4, 5 % de la population nationale.

La région de Kaffrine a un relief plat avec un réseau hydrographique relativement fourni qui comprend deux cours d'eau : le Baobolong (affluent de la Gambie) et le prolongement du Fleuve du Saloum couvrant le département de Birkilane. Aujourd'hui, avec la réforme de 2008 érigeant Kaffrine en région, elle est composée de :

Quatre (04) départements (Kaffrine, Birkilane, Malème Hodar et Koungheul), neuf (09) arrondissements, cinq (05) communes et vingt quatre (24) communautés rurales.

PREMIERE PARTIE

CADRE CONCEPTUEL ET INSTITUTIONNEL DE LA BONNE GOUVERNANCE

PREMIERE PARTIE : CADRE CONCEPTUEL ET INSTITUTIONNEL DE LA BONNE GOUVERNANCE

Il est à notre sens important de bien comprendre le concept de gouvernance qui sera, à outrance, traité tout au long de cette réflexion. Que ce soit dans sa déclinaison simple et stricte ou vertueuse ou encore simplement intégratrice des différentes familles d'acteurs en interrelation au niveau du territoire, le concept de gouvernance est le fruit d'un vécu et d'une trajectoire qui rendent son usage commode mais délicate à la fois.

La gouvernance est en effet très à la mode. Elle dégage une certaine coquetterie dont on ne se prive point dans les discours politiques, les articles scientifiques, les réseaux sociaux. Ainsi, nous le trouvons souvent très à propos comme garniture aux discours politiques, économiques, diplomatiques, médiatiques etc. Pour expliquer son succès Jouve, B. (2004) [38] relève, sa facile adaptation, qu'il décrit en ces termes « *cette notion est devenue le sésame d'un Etat en transformation, sans que l'on ne sache exactement ce qui se cache derrière cette transformation* ». Moujahid Abdelfattah (2011)[39] confirme cette idée en donnant le prétexte de cette continuelle transformation comme la marque de fabrique de notre époque marquée par

> « *les processus, et, sur le plan lexical, par des termes dynamiques en «ance» et en «-ing» : en Français « repentance » et gouvernance en sont les deux principaux exemples. La gouvernance se propage comme une onde de choc pour conquérir chaque jour de nouveaux espaces au point, qu'actuellement, le terme s'est taillé une place de choix dans notre environnement linguistique avant même sa consécration officielle par les lexiques.* »

Cette montée fulgurante du mot que tout le monde veut montrer qu'il maîtrise et pratique et le flou qui entoure sa véritable signification, nous amène souvent à noter qu'il est parfois utilisé en parfaite méconnaissance de son contenu par les acteurs surtout locaux. Il est presque établi que pour ces derniers, la bonne gouvernance signifie la même chose que gouvernance. Pour la majorité des personnes rencontrées, dès, qu'on parle de gouvernance, il s'agit d'une gestion transparente et participative. Des acteurs qui prétendent l'appliquer (acteurs politiques et même organisations de la société civile) n'en perçoivent que la dimension vertueuse, celle fortement vendue et encouragée par les partenaires et les institutions internationales. Des déclarations comme « *depuis que je suis premier*

[38] Bernard Jouve, « gouvernance et décentralisation : les masques tombent enfin », Espace Temps.net, Textuel, 17.01.2004

[39] Moujahid Abdelfattah, regards croisés sur la gouvernance, collection : « gouvernances et territoires »février 2011, page 20

magistrat de cette ville, je m'efforce de faire de la gouvernance un idéal que nous allons atteindre ... » ne sont pas surprenantes parce qu'à force, on finit par comprendre qu'il s'agit bien de la bonne gouvernance.

> *« pris de court par l'intensité d'utilisation du concept de gouvernance, subornés par l'image de performance qu'il renvoie, éblouis par sa force de séduction et surpris par la rapidité de son expansion, bon nombre de décideurs politiques et économiques l'utilisent souvent en l'état sans vraiment s'interroger sur ses origines ou ses soubassements* »

Moujahid Abdelfattah (2011). Aussi, nous semble t-il important de prendre le temps d'un détour sur certains contours de ce concept.

CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE : ORIGINES, APPLICATIONS ET RISQUES

A. LA GOUVERNANCE : ORIGINES ET THEORIES

I. UN CONCEPT AUX ORIGINES FLOUES ?

A en croire beaucoup d'auteurs, la gouvernance est un terme polysémique remis au goût du jour par la Banque Mondiale. Autant sur son histoire que sur son sens véritable, le concept de gouvernance entraîne la polémique.

On entend souvent évoquer la formidable évolution qu'a connue le concept de gouvernance, ces dernières années, une évolution qu'illustrent et corroborent les multiples variations d'appellation pour désigner la même chose. Qu'elle soit sobre ou vertueuse[40], la gouvernance a une histoire qui est aussi celle des hommes. Elle s'est enrichie au fil des années et sous l'influence des événements et difficultés de l'humanité. Mais, l'histoire de la gouvernance est en réalité aussi ancienne que l'histoire de l'humanité.

« *The concept of "governance" is not new. It is as old as human civilization*[41]. » en outre « *La gouvernance est un chantier de recherche qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes*

[40] Ambition déclarée du Président de la République du Sénégal son Excellence monsieur Macky Sall

41 vhttp://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp (lu le 23/12/2013), en français « le concept de gouvernance n'est pas nouveau, il est aussi ancien que l'humanité ».

classiques du gouvernement. Ce n'est évidemment pas une idée neuve – on en trouve par exemple des traces dans le latin médiéval avec le terme gubernantia[42] ».

Le concept de gouvernance, pense t-on, est né en faveur des réformes organisationnelles et financières des années 80 plus connues sous le concept d'Ajustements Structurels et pilotées par les institutions internationales dans l'optique d'accompagner les Etats sous développés à assainir leur gestion des affaires publiques. Selon le rapport de l'IGE (2013)

« Le concept de gouvernance est apparu à la faveur de la crise financière des années 80-90, laquelle avait conduit à des réformes profondes de l'état, notamment niveau du secteur des finances publiques des pays en voix développement, en vue, dans une première phase, de stabiliser celles-ci et, dans une seconde phase, de les assainir tout en les optimisant [43]».

Au départ, pour la Banque Mondiale, la gouvernance était définie comme la bonne gestion de l'économie et des finances publiques. La gouvernance peut toujours signifier la bonne gestion de l'économie et des finances. La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International estiment que la bonne gouvernance est la bonne gestion des finances publiques permettant l'émergence d'une économie saine qui génère des ressources de manière soutenue[44]. Aujourd'hui, on aurait dit qu'une telle approche correspond plus justement à la définition de la bonne gouvernance financière.

Comme concept classique, la gouvernance a été employée dans le français ancien pour signifier l'art ou la manière de gouverner ou encore comme synonyme de gouvernement. Mais, le concept de gouvernance trouve son sens dans ses racines grecque et latine qui renvoient à l'idée de diriger tout en tenant compte de son environnement. Ce qui, dans le contexte actuel, en appelle à une démarche ouverte, inclusive et participative. Cependant, la notion de gouvernance, est loin d'être univoque et monosémique, car, souvent vague et fourre-tout, elle s'étend à presque tous les domaines de la vie que sont l'économique, le social, le politique, le culturel ou à toute sorte d'entité ; l'entreprise, les organisations publiques, les collectivités locales, l'Etat, etc. Ce faisant, il renvoie à une autorité officielle plus floue, plus impersonnelle ou même à l'absence d'autorité (S. Yahiaoui ; 2011).

[42] Patrick Le Galès directeur de recherche CNRS, Centre d'études européennes (Sciences Po), professeur à Sciences Po) Numéro spécial sur la transparence gouvernementale)

[43] Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes, Inspection générale d'État (IGE), 2013.

[44] Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes, IGE, juillet 2013.

II. POUR COMPRENDRE UN CONCEPT A MULTIPLES SOURCES THEORIQUES

Le terme de gouvernance désigne d'abord dans les sciences politiques les modalités de gouvernement régissant les agglomérations (en particulier métropolitaines) *« l'Urbangovernance*[45] », et par extension, l'action publique territoriale F. Leloup, L. Moyart et B. Pecqueur (1998). Il fera son apparition en même temps que les notions de « *good governance*[46] » et « *global governance* »[47] qui prennent leur essor dans le champ des relations internationales. Elle a donc eu comme premier terrain d'expérimentation le milieu urbain qui a semble-t-il, le premier, fait apparaître les contradictions et les carences des modes de gouvernement traditionnel.

Ainsi, le terme de gouvernance entre dans le sillage de l'analyse du gouvernement au niveau local. Dans ce cadre, il indique la participation de divers intérêts notamment privés aux systèmes de décision publique qui régissent les villes, les villages et les régions. Sont alors mis en évidence les jeux de pouvoir et d'influence qui guident l'élaboration des politiques publiques locales sur la « **c***oordination* » d'une pluralité d'acteurs, de finalités et d'intérêts sur les processus de négociation. On parle alors des interactions entre État et Société et des modes de coordinations complexes nécessaires afin de rendre possible aujourd'hui l'action publique.

La notion de gouvernance traduit alors la reconfiguration de l'action publique, l'émergence de nouveaux modes d'intervention et la transformation de modalités de l'action publique. Elle remet en cause le modèle de politique traditionnel descendant et centralisé et met l'accent sur la multiplicité et la variété (de nature, de statut, de niveau) des acteurs (organisations à but non lucratif, entreprises privées, citoyens… organisations locales, régionales, nationales et étrangères…) associés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique. Aussi, la gouvernance rend-elle compte de la manière dont l'administration de l'action publique repose sur des processus d'interaction, de collaboration et de négociation entre intervenants hétérogènes. Un processus interactif rendu nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose dans le contexte actuel de certitude et de stabilité, des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seuls aux problèmes. C'est pourquoi Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B., citant N. Bertrand et al. (2001), affirment que

> « *si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ou autonome*s ».

[45] Gouvernance urbaine

[46] Bonne gouvernance

[47] Gouvernance globale

Dans les sciences économiques, c'est la « *corporategovernance* » qui est promue, pour permettre l'analyse de la nature des coordinations entre agents individuels et collectifs qui sont dès lors les agents régulateurs du marché ; le prix du marché n'étant plus le seul agent de régulation des échanges. Ce sont ces travaux qui vont aboutir, plus tard, à une conception de la gouvernance étant l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres : protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants.

Cette conception de la gouvernance purement économique, débouchera progressivement sur une prise en compte de l'importance de la dimension spatiale et donc du territoire, même si elle l'est dans une perspective essentiellement économique ; d'où résulte une définition plus territorialisée de la gouvernance. Elle renvoie dès lors à une forme de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents notamment productifs (espace et individus) et institutions locales. Le territoire contribuerait sous ce rapport, à réduire les coûts de transaction entre les firmes et constitue de ce fait un niveau pertinent pour coordonner les actions collectives. De cette acception résulte une certaine prise de conscience selon laquelle les institutions non économiques peuvent faciliter la coordination entre agents et sont donc acteurs à part entière des coordinations et décisions, des coalitions et négociations. L'apport des sciences économiques, même si elles cantonnent la gouvernance de manière générale, et celle territoriale, en particulier, dans une acception de pure efficacité économique, a mis en relief la nécessaire prise en compte des institutions locales et a consacré l'importance de la coordination des différentes activités collectives et/ou individuelles ainsi que les logiques de coalition et de partenariat, de contractualisation et de négociation présentes dans tout processus de gouvernance qui se veut performant.

Quant à Thieys J. (2002), le terme de gouvernance s'est imposé au cours des années 90 comme le symbole d'une nouvelle modernité dans les modes d'action publique et le gouvernement des entreprises ; devenant du coup un des lieux communs du vocabulaire de l'aménagement du territoire. Nonobstant les critiques dont il pourrait faire l'objet, la gouvernance n'en recèle pas moins une part incontestable d'innovation démocratique dans l'ensemble de ses domaines d'application tel que l'environnement qui a joué un rôle précurseur dans sa promotion. Le rôle de ce dernier comme laboratoire où s'inventent en continu de nouvelles formes de gouvernance, lui a permis de développer une gamme variée d'outils et de modes de gouvernance. On pourrait en citer quelques-uns comme les procédures démocratiques de consultation, les formes flexibles de coordination, les modes de gestion décentralisée, l'utilisation du contrat, de la médiation ou des incitations économiques, le

gouvernement par l'information et les principes, les Agendas 21, les études d'impact, les accords volontaires, les marchés de droits à polluer, les conférences de consensus, les principes de précaution, et les normes ou conventions négociées.

Reprenant sur les différentes acceptions du concept, Thieys voit dans la gouvernance une forme de régime politique ; un processus par lequel l'autorité est exercée dans la gestion des ressources économiques ou sociales ou encore la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et mettre en œuvre des politiques et, en général à assumer leurs fonctions gouvernementales. Une telle définition s'avère vague, ne renvoyant à rien de concret sinon qu'à un processus ou une forme d'exercice du pouvoir politique dont on ne connaît ni le contenu, ni les mécanismes et les modalités. Une définition moins ambigüe est celle proposée par un groupe de travail dénommé la Commission BRANDT qui définit la gouvernance comme la somme des voies et moyens à travers lesquels les individus et les institutions, publiques ou privées, gèrent leurs affaires communes. Il s'agit d'un processus continu par lequel les divers intérêts en conflit peuvent être arbitrés et une action coopérative menée à bien. Ceci inclut les institutions formelles et les régimes chargés de mettre en application les décisions, de même que les arrangements que les gens ou les institutions ont acceptés ou perçoivent comme étant dans leur intérêt. Cette caractérisation de la gouvernance au demeurant silencieuse, quant aux outils et moyens par lesquels les affaires publiques et communes devront être gérées, n'en est pas pour autant aussi vagues que la première, mais elle décrit toujours un processus, une voie à suivre pour mieux gérer les affaires communes.

Toutefois, l'intérêt d'une telle définition réside dans le caractère interactif, inclusif et itératif du processus de gestion : une succession d'étapes à travers lesquelles des acteurs nombreux n'ayant pas les mêmes intérêts et agissant à différentes échelles, mais confrontés à un même problème, vont progressivement construire une représentation commune de cette réalité, lui donner un sens, se fixer des objectifs, adopter des solutions puis les mettre en œuvre collectivement sans que rien, ni cette représentation, ni ces objectifs, ni ce sens, ni cette interaction ne soient déterminés à l'avance.

C. H. de Alcantara (1998), constate quant à lui que le financement et éventuellement la mise en œuvre des programmes relevant du champ de la bonne gouvernance répondaient à un souci de rationalisation du secteur public. Ces réalisations visaient les méthodes de gestion, la décentralisation de services publics, les institutions judiciaires, et elles avaient pour principal but de les rendre compatibles avec le développement des entreprises privées. La gouvernance, mieux encore la bonne gouvernance, vise donc à défendre la démocratie, en favorisant l'initiative privée, en renforçant l'autonomie des individus pour permettre aux sociétés civiles "libérées" d'imposer les réformes

nécessaires de l'Etat. Sous ce rapport, un lien étroit est établi surtout par les institutions financières internationales entre les réformes économiques, la "bonne gouvernance", la démocratie et la société civile.

Toutefois, il ne s'agit point pour les sociétés civiles d'engager un affrontement direct avec les gouvernements en place; car la société civile n'est pas forcément contre l'Etat, ni l'État contre elle. La gouvernance serait un mode de gestion qui se projette dans la société dans sa globalité en proposant l'ouverture et l'élargissement du débat ainsi que l'enrichissement de l'ensemble des dispositifs envisageables pour traiter des problèmes dont le règlement ne relève pas nécessairement des seuls pouvoirs publics. Elle suppose un partenariat public-privé fort et la mise en œuvre d'une démarche consensuelle et inclusive, pour une meilleure prise en charge des revendications de démocratie et de mieux-être.

Des auteurs tels que Karl Deutsch qui s'est intéressé à la relation étroite entre la cybernétique [48]et la gouvernance, perçoit cette dernière comme un ensemble fonctionnel d'instruments de contrôle et de guidage; autrement dit, un ensemble de régulations qui permettent au système politique de s'adapter à son environnement, et font intervenir, de manière centrale, la capacité à diffuser, échanger et recevoir de l'information. Selon une telle conception, la gouvernance est étroitement liée à un ensemble d'outils et de mécanismes autorégulateurs, d'incitations et de signaux, de contrôle et de gestion au centre desquels se trouve une donnée capitale : l'information. Gouverner revient alors à informer, à s'informer, à rendre compte, à impliquer, ou mieux à partager ou encore à déléguer tout ou partie de ses responsabilités.

Ainsi, l'analyse du concept de gouvernance sous l'angle de la cybernétique rend mieux compte de l'importance du système d'information et de communication, mais aussi de l'interconnexion voire de l'interdépendance entre les différents acteurs en jeu.

B. LA GOUVERNANCE DANS SON APPLICATION CONTEMPORAINE.

Si vraiment la gouvernance est la capacité de l'Etat à asseoir sa légitimité ainsi qu'à formuler des politiques publiques en phase avec les besoins socio-économiques, la notion de gouvernance a pourtant évolué. Son contenu a été précisé et enrichi au gré des circonstances et des orientations des missions intéressées par le concept.

[48] «La cybernétique est une science des systèmes autorégulés, qui ne s'intéresse pas tant aux composantes qu'à leurs interactions, et où est pris en compte avant tout leur comportement global. c'est une modélisation de la relation entre les éléments d'un système, par l'étude de l'information et des principes d'interaction » source wikipédia.org

I. UNE NOTION ENRICHIE : DE LA GOUVERNANCE A LA BONNE GOUVERNANCE.

Mentionné, pour la première fois, par la Banque mondiale en 1989 pour définir la crise en Afrique subsaharienne comme une crise de gouvernance, le terme « *bonne gouvernance* » est depuis peu, de plus en plus, utilisé parmi les donateurs pour désigner d'une part, l'objectif et, d'autre part, la condition nécessaire à la stratégie d'aide au développement en faveur des pays en développement. La bonne gouvernance est un programme à « *valeur normative rigide* » totalement différent du concept « *souple* » de gouvernance. L'amalgame qui persiste très souvent entre ces deux termes est d'ailleurs alimenté par cette flexibilité du concept de gouvernance car pour comparer les deux « *tout dépend du dessein que la notion gouvernance est appelée à servir et tout dépend de la perception développée par ces utilisateurs!* » Parfois « *gouvernance* » et « *bonne gouvernance* » usant des mêmes principes, ont tendance à renvoyer à la même chose : l'instauration à terme d'une « *gouvernance démocratique* » Moujahid Abdelfattah (2011). Nous pouvons tout de même retenir que la « *bonne gouvernance* » ne fait-elle, l'objet d'aucune ambiguïté dans ses attentes et ses démarches et sa définition est plus « *aisée* ». Elle est plus précise que le concept de gouvernance tout court et renvois à une série de règles et de normes qui peuvent elles aussi changer au contact des territoires sur lesquels elles s'appliquent.

La bonne gouvernance préconise des réformes favorables au marché : réorientation du rôle de l'Etat, qui doit cesser de « *ramer* » et commencer à « *gouverner* » et participation du secteur privé et des organisations non gouvernementales (O.N.G) à la gouvernance publique sous forme de partenariats divers.

Ces réformes ont fait évoluer la notion traditionnelle de gouvernance, qui était autrefois synonyme de gouvernement, puisqu'elle intègre aujourd'hui les organisations publiques, privées et de la société civile et tente de les faire contribuer à l'atteinte d'objectifs précis. La bonne gouvernance est un processus à tous, démocratique et participatif, où l'Etat n'est plus l'unique acteur dans la prise de décisions et la prestation de services, même si son importance reste capitale. Dans les pays en développement, cependant, la « *bonne gouvernance* » est apparue pour répondre aux problèmes d'efficacité de l'aide et aux effets profonds de la corruption, qui ont incité la Banque Mondiale et le F.M.I à revoir leurs approches traditionnelles en matière de réforme des politiques. « *La bonne gouvernance semble un idéal lointain inatteignable…Cependant, qu'elle soit idéaliste ou réaliste, une chose est certaine : la bonne gouvernance est indispensable au développement*

durable »[49] dans cette définition la « bonne gouvernance » n'est pas très différente de la « *gouvernance* ». Cependant, si la plupart des chercheurs font reposer la particularité de la « *bonne gouvernance sur le fait qu'elle repose sur des règles de conduites tranchantes et imposées de l'extérieur* » ; nous trouvons que la véritable différence entre ces deux notions ne se trouve à pas à ce niveau. Dans un premier temps, ce que nous contestons : c'est ce caractère figé qui est donné à la bonne gouvernance qu'un code de conduite prédéfinit. Comme la gouvernance, la bonne gouvernance connait une évolution depuis son invention et cette évolution l'a rendue aujourd'hui plus souple et plus généraliste ne s'attardant plus sur les détails de la mise en œuvre des principes qui la définissent et laissant la latitude à chaque territoire à chaque société grâce à une certaine marge de manœuvre, de définir les objectifs de sa « bonne gouvernance ».

Ainsi, au Sénégal, plusieurs tentatives ont été entreprises pour réorienter le concept de gouvernance vers des perspectives plus opérationnelles. Le concept de bonne gouvernance sonne creux dans des contextes où les préalables à sa mise en œuvre ne sont pas résolus. Ce sont les entraves à la bonne gouvernance. Ce qui pousse l'Agence Française de Développement (2008) à se demander si la bonne gouvernance est « *une bonne stratégie de développement*». Ainsi, en situation de pauvreté, d'analphabétisme, de sous-emploi et de chômage associée à un environnement où sévissent l'absence d'infrastructures et d'accès des populations aux services sociaux de base, la bonne gouvernance se verra certainement reléguer en second plan ; sauf si elle apparait comme le remède miracle qui va guérir tous les maux cités.

Elle fait donc concrètement référence à une amélioration de la gestion des affaires publiques et une gestion transparente de celles-ci, une responsabilité partagée des risques et des profits, un respect des règles de jeux prédéfinis et un équilibre social. Pour ce faire, les conditions sine qua none sont l'instauration d'une culture de l'éthique et de la transparence dans la gestion des affaires basée sur une démarche participative et inclusive ; mais aussi sur l'obligation de rendre compte (accountability). Ce qui suppose l'accès à une information juste et adaptée aux récepteurs, l'équité et l'égalité de tous devant la loi ; enfin, une performance dans la gestion des affaires communes. Ce qui pose entre autre la problématique de l'impact réel de l'action publique locale. Nous en concluons que, quelque en soit le détail des modalités, la bonne gouvernance est une quête du « *développement durable* » alors que la « g*ouvernance* » qui peut être bonne ou mauvaise selon, finalement, celui qui l'apprécie et les procédés qu'il utilise. La gouvernance est cet « *ensemble des mécanismes qui*

[49] Union Européenne : encourager la bonne gouvernance, Dossier Mensuel, Octobre 2006, http://ec.europa.eu/development.

contribuent à aligner la réalité du fonctionnement d'une organisation sur les objectifs qui lui sont assignés »[50]

Quant à la bonne gouvernance locale, les facteurs susceptibles de l'entraver sont l'absence ou l'insuffisance de services de base appropriés, le manque de ressources pour les collectivités locales, la mauvaise gestion foncière et des ressources naturelles, la mauvaise application du code des marchés publics et de la politique de décentralisation, mais également un manque d'opérationnalité des mécanismes de suivi et de contrôle de l'action publique exclusifs et souvent peu décentralisés.

Au niveau national, la plupart des Etats se sont dotés d'un Programme National de Bonne Gouvernance (P.N.B.G). Ils recensent et classent les objectifs de développement selon les priorités et secteurs décidés par le gouvernement. Le P.N.B.G du Sénégal est un cadre de référence de la réforme et de la modernisation de l'Etat.

La société civile a entrepris plusieurs initiatives en vue de réorienter ce concept, l'une des plus remarquées étant l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique[51]. Partant de l'idée que le concept même de gouvernance est importé, l'alliance cherche à fonder la nouvelle gouvernance sur les valeurs traditionnelles et les réalités socioculturelles africaines. Ce qui constitue une initiative intéressante. Plusieurs organisations internationales se sont impliquées pour le renforcement de la gouvernance en Afrique : la Francophonie (O.I.F), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.A.O), la Commission Economique pour l'Afrique (C.E.A), certaines structures des nations Unies. Enfin, depuis près d'une décennie, la commission de l'Union Africaine (U.A) et s'active pour impliquer toujours plus fortement les Etats membres dans la promotion de la bonne gouvernance en Afrique[52].

On considère, de nos jours, que la gouvernance renvoie aux interactions entre l'Etat, le corps politique et la société, et donc aussi aux systèmes de « lobbysmes » et de coalitions d'acteurs publics et privés. Dans sa version normative la «bonne gouvernance» prônée par le F.M.I et la banque mondiale propose la réduction des prérogatives de l'Etat en les déléguant au marché, aux organisations de la société civile et aux collectivités territoriales. Décentralisation et déconcentration

[50] Benoit Pigés, gouvernance, contrôle et audit des organisations, Economica, 2008, page 67.

[51] www.afrique-gouvernance.net

[52] Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes, précité.

de l'Etat en constituent la pierre angulaire[53]. La bonne gouvernance quant à elle vise à rendre l'action publique plus efficace et proche du bien public et de l'intérêt général, et donc plus légitime[54].

Bref, il s'agit d'un mode de gestion multidimensionnelle axé sur des objectifs spécifiés tournant autour de l'efficacité de l'action administrative et gouvernementale dans le cadre de la satisfaction des besoins potentiels ou déjà identifiés des populations dans leur plus grande majorité.

II. LA GOUVERNANCE DEVENUE INSTRUMENT DE POLITIQUE

Les détracteurs de la gouvernance y voient une idéologie du désengagement, voire la recomposition de l'État s'inscrivant dans la vision de l'Etat minimal, depuis le tournant néolibéral des années 1980. « *La crise économique actuelle, généralement présentée comme une chance pour la mise en place d'une nouvelle gouvernance mondiale, risque de ne rien changer, tant les gouvernements des pays les plus industrialisés cherchent à sauver le système libéral sans tenir compte des dynamiques régionales*[55] ». Les travaux consacrés à la gouvernance reproduisent les conceptions néo libérales sur les effets pervers des régulations étatiques, sur les bienfaits de la privatisation des services publics et des nouvelles méthodes de gestion administrative[56]. La certitude émane du fait que la bonne gouvernance est devenue une condition pour un partenariat enrichissant avec surtout les bailleurs de fonds à travers le monde. *« La gouvernance reste aujourd'hui le pivot de l'assistance*[57]. » Elle est souvent employée comme conditionnalité pour l'obtention de l'aide pour les pays en développement.

Sous ce rapport, la gouvernance est donc loin de faire l'unanimité, d'aucuns y voient même un concept vague et flou totalement inefficace, surtout face à l'urgence de certaines situations qui appellent des décisions rapides et fermes. En atteste ce tableau récapitulatif des approches critiques de la gouvernance :

[53] Hochet Peter, « *La «bonne gouvernance» à l'épreuve des contextes locaux » Un projet de gestion participative des ressources pastorales au Mali*, Autrepart, 2006/1 n° 37, p. 111-127.

[54] http://fr.wikipedia.org/wiki/L'état_social_de_la_France

[55] Alberto Acosta, ancien ministre équatorien de l'Énergie et des Mines, « *Penser une gouvernance mondiale respectueuse des dynamiques régionales* » www.cairn.info

[56] Pierre De Sebarclens, La mondialisations. Théories, enjeux et débats ; 3 éme édition, Armand Colin, Paris 2002.

[57] MOYO Dambisa, L'Aide Fatale, Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique ; JC Lattès, Paris, 2009

Tableau 5 : Quatre approches critiques de la gouvernance

	Critique des moyens (procédural)	Critique des objectifs (substantialiste)
Pessimisme réformatiste (inadaptation ou transition)	Dysfonctionnement ou limitation des processus de participation existants.	Inefficacité de politiques dépourvues de mandats d'autorité limite de « l'État creux »
Pessimisme radical (inadaptation structurelle)	Culture de la participation insuffisante indifférence démocratique et repli individualiste.	Incapacité de la démocratie à prendre en compte le long terme et les risques.

Source : NMS

C. LES DÉRIVES DE LA GOUVERNANCE

I. LES DERIVES DE LA GOUVERNANCE OU LE DETOURNEMENT DU DEBAT PUBLIC

Il s'agit généralement de la récupération du débat public et l'accaparement de certains processus décisionnels par des supposés mandataires ou représentants de la société civile voire des populations de manière globale. En effet, malgré les efforts d'implication de différents acteurs dans la prise de décision, il semble que ce soit plutôt des lobbies ou des groupes d'intérêts bien organisés qui, par des moyens captieux, tirent le meilleur profit des processus décisionnels ouverts pour satisfaire des visées autres que celles des populations locales qui sont très souvent peu représentées. Les exemples sont éloquents dans le cas de la gestion des risques concernant les populations les plus exposées ; l'aménagement urbain, les habitants des quartiers défavorisés.

Ainsi, il n'est pas rare de voir des projets ambitieux auxquels adhèrent les populations d'une localité complètement bloqués voire sabordés, ou encore que d'autres projets risqués soient conduits dans la plus grande ignorance des intérêts des membres d'une collectivité. Ce qui entraîne de ce fait des manifestations de mécontentement tels que les phénomènes « N.I.M.B.Y. » (Not In My Back Yard : mouvement de contestation, d'opposition soit à des projets à fort impacts environnementaux, soit à tout autre type d'activités voire de discours rejetés par un groupe/mouvement social, l'opinion publique locale, nationale). Un autre risque de captation du débat public est relatif au développement de la fonction de porte-parole de mouvement associatif, de groupe social ou par la fonction de producteur d'expertises. C'est d'autant plus risqué quand il n'existe aucun mécanisme garantissant un feedback vers les populations dont on porte la voix ou au nom desquelles des expertises sont produites.

II. LES DERIVES DE LA GOUVERNANCE OU LA SCHIZOPHRENIE DE L'ACTION PUBLIQUE

Le sentiment que les discours sur la transparence démocratique, les processus participatifs et la démocratie participative ne sont qu'un leurre, est grandissant. De ce fait on assisterait, parallèlement, davantage à une restructuration ou à une résurgence des politiques traditionnelles qu'à une réelle mise en œuvre de politique de bonne gouvernance. On assiste alors à un double mouvement qui part, d'une part, du développement d'une très large confusion entre processus participatif et démocratie représentative ce qui supposerait que les objectifs et les attentes pouvaient être de même nature.

D'autre part, apparaît un fréquent découplage entre les discours et les réalités - entre les consultations et les décisions, entre les décisions et leur mise en œuvre, entre les procédures formelles et les négociations informelles, entre les expériences de délibération et la démocratie représentative avec comme présupposé qu'il existe de plus en plus des difficultés à articuler la politique de l'opinion et les grands choix stratégiques sur les problèmes. Bref, selon Thieys, il semble se dégager l'idée que les formes participatives ou délibératives de gouvernance sont le plus souvent cantonnées soit à une fonction d'alibi, soit à un rôle symbolique, ou à la gestion des crises dès lors que "les jeux sont faits", ou lorsque les décisions sont marginales et les pouvoirs publics fortement délégitimés.

III. LES RISQUES D'UNE GOUVERNANCE A OUTRANCE : L'IMPUISSANCE ET LA CONFUSION DES RESPONSABILITES

Les critiques les plus virulentes concernant les nouvelles formes de gouvernance s'attaquent surtout à l'efficacité de cette dernière. La gouvernance est-elle vraiment efficace au vu des résultats auxquels on parvient ? D'aucuns pensent que ces critiques ne sont guère infondées et que cette impuissance serait en fait structurelle avec une contradiction de fond entre gouvernabilité et gouvernance, et peut-être même, entre gouvernabilité et participation. Les processus décisionnels et les consultations informelles, les processus de négociation (contrats négociés), les réglementations flexibles, les incitations souples, les accords volontaires, les engagements révisables seraient en cas d'usage excessif, nocifs pour la gestion des affaires publiques. Surtout, quand ils ne sont pas accompagnés d'objectifs clairs et de mandats d'autorité pour les appliquer, ou encore sans sanctions ou moyens de contrôles efficaces. Ce creux institutionnel pourrait aboutir à des situations où aucune véritable décision n'est prise ou effectivement mise en œuvre.

Les administrations publiques modernes connaissent sans cesse des hauts et des bas[58]. Les gestionnaires publics sont donc censés opérer des changements organisationnels de grande envergure pour atteindre divers objectifs, qui vont du maintien de l'excellence au redressement à la suite de mauvais résultats.

Les questions de la gouvernance et leurs enjeux sont toujours plus nombreux et importants. La multiplicité des acteurs et des institutions qui interviennent, la diversité de leurs intérêts et de leurs moyens, ainsi que celle des échelles et des périmètres de leurs actions génèrent des situations de plus en plus complexes. Le développement et la diversité des acteurs engagés dans la cause publique ne font qu'accroître cette complexité, au même moment que le développement d'une culture de la participation plaide pour des approches concertées.

Etant une forme de régulation qui n'est ni marchande, ni étatique, la gouvernance apparaît comme le résultat dynamique de tensions entre des régularités verticales de type sectoriel et macro-économique, et des régularités horizontales caractéristiques des dynamiques endogènes des espaces économiques locaux selon l'expression de Gilly et Pecqueur(1997). La gouvernance apparait sous cet angle comme un processus non plus linéaire et irréversible, mais plutôt comme une démarche itérative de co-construction d'une vision et d'un sens collectivement partagé, et de co-production de l'action publique locale. Ainsi, le processus de suivi-évaluation est plus facilement inclusif et partagé.

Benko et Lipietz (1992) caractérisent la gouvernance comme : «*toutes les formes de régulation qui ne sont ni marchandes, ni étatiques* ». Et Bertrand N., Moquay P. (2004), paraphrasant Gramsci pour qui l'État est égale à la société civile plus la société politique), voient la gouvernance comme étant « la société civile moins le marché ». Mais, il convient d'y ajouter la société politique locale, les notables, les municipalités bref, d'autres acteurs, souvent méconnus mais influents. Pour R. Pasquier et al. (2007), la gouvernance est une grammaire, au sens « *d'un ensemble de règles et de styles rendant possible la conduite d'une action publique* » dans un contexte de différentiation (et d'autonomisation) de plus en plus poussée de la société et de multiplication des parties prenantes. Elle est aussi souvent perçue comme un gouvernement du compromis ou comme un *« processus de coordination multi-niveaux et multipolaires, dans un contexte polycentrique et fortement asymétrique* » selon les termes de Gaudin (1999).

[58] L'exemple le plus proche de nos mémoires est constitué par les détournements de biens publics au bénéfice de personnes privées souvent au détriment de l'efficacité de l'action publique et de la justice collective.

En outre, Gaudin estime qu'en continuité des innovations institutionnelles engendrées par la décentralisation et la contractualisation, les acteurs sont amenés à expérimenter de nouvelles formes d'action publique et de participation aux décisions, glissant de la logique de pyramide à celle de réseau. Cette distinction entre les logiques en cours à savoir le modèle centraliste qui procède d'une démarche Top-Down (du haut vers le bas) et le modèle décentralisé et de gouvernance locale qui part d'une approche Bottom-Up (de la base vers le sommet) est souvent transposée dans la confrontation entre la logique de gouvernement et celle de gouvernance. En atteste le tableau ci-dessous :

Tableau 6 : Comparaison des logiques de gouvernement et de gouvernance

Eléments de comparaison	Types de logiques
Gouvernement (Etat, Collectivités locales)	- dirigiste, centraliste, techniciste, descendante, standardisée ; - ipséité (adoptant une position d'acteurs différents des autres et plus influents qu'eux) ; - relation asymétrique (Etat ou CL centre du dispositif autour desquels tournent les autres acteurs) ; - -approche sectorielle.
Gouvernance (Intégration de l'ensemble des ACTEURS)	- multi acteurs (étant dans une position d'équidistance aux prises de décision) ; - relation symétrique ; - promotion de la concertation, de la discussion, du compromis, du partenariat ; - approche globalisante, intégrée et non sectorielle ; - approche d'écologie humaine (prise en compte des aspects techniques, économiques, et socio-environnementaux…).

Conception : NMS (2012)

Analyser le concept de gouvernance, c'est se poser un ensemble de questions finalement assez simples – celles des objectifs suivis, celles des intérêts servis, celles des alliances nouées, celles des instruments utilisés, qui débouchent éventuellement sur d'autres, moins simples : celles du décalage éventuel entre objectifs affichés et résultats effectivement atteints, et celles des effets imprévus, sinon pervers, qui livrent souvent le sens réel de la gouvernance. Le décalage entre réalisations concrètes et ambitions institutionnelles est devenu une préoccupation constante pour un nombre croissant d'autorités politiques en charge de la gestion de la chose publique. Quels sont alors les apports et les limites des formes de gouvernance en place ? Quels sont les aménagements nécessaires pour garantir une gouvernance capable de révéler les enjeux des politiques publiques au Sénégal? Aborder ces questions revient à centrer l'attention sur la capacité collective d'action pour gérer les enjeux du développement, en explorant de nouvelles formes de gouvernance, et en les articulant aux enjeux de participation et de médiation populaire.

Mais, la première difficulté dans l'analyse de la gouvernance vient de sa conception. Les acteurs ont des manières de voir souvent différentes lorsqu'il s'agit de définir le concept de gouvernance. Chacun y va de sa propre compréhension, laquelle compréhension reflétant assez souvent les réalités de son propre environnement culturel, politique, historique et ou encore économique. La réalisation de la gouvernance pose des problèmes, qui exigent des stratégies bien précises dans un contexte de conditions locales parfois très variables.

Dans la partie, il s'agit de mettre en évidence les enjeux actuels de la gouvernance, surtout à l'aune de l'émergence du local à travers une politique de décentralisation de plus en plus assumée au Sénégal. Pour ce faire nous nous attellerons à expliciter les fondements théoriques et examiner les pratiques en matière de gouvernance locale, nous mettrons également en exergue les obstacles à une bonne gouvernance locale effective, obstacles que nous qualifions construits ou du fait souvent du défaut de coopération des acteurs ; c'est-à-dire montrer les logiques en confrontation des acteurs et les faiblesses des dispositifs en vigueur et émergents. Nous identifierons les apports et les limites des réformes institutionnelles et des approches participatives. La prise en considération de ces obstacles, en particulier, ceux qui sont construits par les acteurs de la politique de décentralisation, est un moyen d'améliorer la gouvernance, non seulement à propos des affaires publiques, mais aussi à propos des affaires assimilables. Cela permet également de se doter d'outils opérationnels pour l'analyse de situations concrètes et pour la construction de modes de gouvernance adaptés. Enfin, nous analyserons ce que l'on entend par gouvernance et bonne gouvernance, deux notions proches que nous définirons sur la base de leur contenu, de leurs principes et de leurs critères.

CHAPITRE 2 : LA GOUVERNANCE AU SENEGAL : APPROCHE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Il parait désormais confirmé qu'il n'y pas de développement sans gouvernance, surtout la bonne, car : « *Wherever change is for the better, wherever the human condition is improving, people point to good governance as the key*[59]. » Et aussi, Annan K. qui soutient que « *Les pays qui au cours des dix ou vingt dernières années, ont connu la croissance économique la plus forte sont ceux qui ont su s'intégrer dans l'économie mondiale, attirer des investissements étrangers et mobiliser l'épargne et les ressources de leurs propres citoyens. Nous devons veiller à ce que tous les pays africains*

[59] Là où il y a eu des améliorations, là où il y a bien-être humain, les gens on tendance à désigner la bonne gouvernance comme étant la clé (notre traduction) James Gustave SPETH, Administrator United Nations Development Programme, *Governance for sustainable human development*, a UNDP policy document http://mirror.undp.org/magnet/policy/recommend.htm (vu le 09/12/2013)

bénéficient des mêmes possibilités. Cela tiendra en grande partie à la qualité de la gouvernance dont jouit un pays…»[60]

A l'entame du XXI ème siècle, le besoin de mieux comprendre les tendances de la gouvernance est l'un des leitmotiv du débat public. Elle désigne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement ou, encore, l'art de mettre les acteurs de la sphère publique – dans toute leur diversité – en situation de dialogue et de Co-construction des régulations[61].

Dans son rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes (2013), L'Inspection Générale d'Etat du Sénégal, considère la notion de gouvernance comme un concept éclaté dont les objectifs que d'aucuns assimilent à des critères ou encore des indicateurs sont diversifiés. Ainsi, la bonne gouvernance, renvoie à la bonne gestion de l'économie et des finances, par le biais des outils du Nouveau Management public (N.M.P.) « *qui fondent les bonnes et meilleures pratiques largement reconnues* ». Ces pratiques sont entre autres : la planification stratégique, l'efficacité organisationnelle, la gestion de proximité vis-à-vis des usagers, des bénéficiaires et des parties prenantes à l'action des pouvoirs publics ; une gestion qui simplifie les processus et les optimise par l'utilisation des technologies de l'information et de la communication ; un leadership axé sur une vision formalisée qui décline des objectifs de performance, en rend compte, récompense et sanctionne le besoin de transparence et de restitution publique des informations sur les performances.

Toutefois, cette liste demeure ouverte et susceptible d'être continuellement allongée, accordant une place de choix à la démocratie, la participation citoyenne, la décentralisation, le renforcement de la société civile, la transparence dans la gestion, l'éthique, l'obligation de rendre compte, la responsabilité, l'efficacité, l'équité, le respect des droits humains, la recherche d'un large consensus au sein de la société, la réduction de la pauvreté, la lutte contre la corruption, la recherche de la qualité de la vie, etc.

C'est dans ce même ordre d'idées que l'Agence Française de Développement (2008), consacre les systèmes de régulation sociale hautement formalisés, où les règles sont globalement respectées, comme les caractéristiques qui définissent la bonne gouvernance à savoir un

60 Discours de Koffi ANNAN , Secrétaire Général de l'ONU à la conférence Yaoundé 2001

61 Claire Launay-Gama, Michel Sauquet, Juliette Decoster : « Former à la gouvernance : un défi interculturel et interdisciplinaire ; Chroniques de la gouvernance » 2009-2010

fonctionnement effectif des règles formelles assurant le respect de la propriété et des contrats, une administration efficace et peu corrompue, des marchés régulés efficients, des règles de la démocratie respectées.

Du fait de son caractère éclaté, multifonctionnel et multidimensionnel, on serait tenté de la réorienter vers une perspective plus pragmatique et opérationnelle. C'est ce qui a donné lieu au niveau du Sénégal à un Programme National de Bonne Gouvernance (P.N.B.G.) dont le contenu est similaire dans de nombreux pays. Au Sénégal, il renvoie à « *un cadre de référence de la réforme et de la modernisation de l'Etat. Toutefois, malgré leur utilité certaine, l'efficacité de ces documents reste limitée, principalement en raison de l'absence de coordination des interventions des parties prenantes au développement* ».

Au Sénégal, la vision globale en matière de gouvernance définie dans le P.N.B.G. renvoie à la promotion d'« *une responsabilité collective de l'Etat, du secteur privé et de la société civile, qui, dans l'exercice de leurs rôles différenciés, coordonnent leurs activités, pour réconcilier le politique, l'économique et le social, en s'appuyant sur les principes de transparence, de responsabilité, d'équité, d'efficacité, d'efficience, de primauté du droit et de contrôle de la corruption* ».

Cette vision, assez large, a le mérite d'embrasser plusieurs préoccupations (synergie des acteurs, liens forts entre le politique et l'économique, transparence, état de droit, etc.). Elle rend compte de la transversalité de la gouvernance dans un pays comme le Sénégal où des initiatives hardies de lutte contre la pauvreté sont attendues dans tous les secteurs de la vie politique, économique et sociale. L'expansion du concept de gouvernance a touché la quasi-totalité des pays du monde, et, elle a entraîné, dans la plupart d'entre eux, des réajustements importants à mesure que ce degré de bonne gouvernance prenait une place plus grande dans la société.

Au cours de ces dernières années, le Sénégal a mis un accent tout à fait particulier sur la promotion de la bonne gouvernance à travers la stratégie de réduction de la pauvreté, l'adoption d'un programme national de bonne gouvernance et le processus d'élaboration d'un document pour le mécanisme africain de la revue des pairs. Cela s'inscrit dans la même direction de la Déclaration de Paris qui annonce que « *Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes*

d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités[62] ».

Par la suite, l'A.N.S.D. déclare que « *si l'on en juge par l'évolution des indicateurs, globalement le niveau de vie des ménages sénégalais s'est amélioré au cours des cinq dernières années. A ce titre, la pauvreté, du point de vue de la perception des ménages, a baissé* ». Elle est restée malgré tout à un niveau très élevé puisqu'estimée à 52,2% en 2005-2006. Au même moment, la plupart des ménages, précisément 54,6%, pensent que les pauvres ne constituent pas une priorité pour l'Etat[63].

Cela indique bien cependant que la gouvernance a entraîné des changements notables au Sénégal. D'une part, et indépendamment des régimes en place, des réformes souvent importantes de l'administration ont été mises en œuvre. D'autre part, une gestion plus efficace des ressources contraintes par la pression budgétaire et une volonté d'améliorer l'efficience des prestations proposées au public ont amené les organisations publiques à utiliser de nouveaux instruments de management. Ces démarches, qui contribuent notamment à redéfinir les relations entre l'autorité politique, l'administration publique et les citoyens, posent bien évidemment des questions de nature politique qui ne peuvent être éludées. Au-delà de ces questions, il convient aussi de réfléchir sur les origines de ces changements et à leurs implications au niveau des organisations publiques et privées.

A. LA PLACE DE LA GOUVERNANCE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES AU SENEGAL

La gouvernance dans les Plans d'Orientation de Développement Economique et Social …

Le Sénégal a très tôt manifesté une velléité à satisfaire les principes de bonne gouvernance. Ce qui transparaitra dans ses politiques et slogans tout au long de son processus de développement. Un processus d'évolution davantage sémantique que politico-institutionnel, mais qui sera progressivement accompagné par les partenaires au développement, P.N.B.G. (2002). La problématique de la gouvernance fera d'abord une apparition timide vers les années 70, dans les documents de planification qui évoquent les principes de bonne gestion des deniers publics (maîtrise de la dette, réduction du train de vie de l'Etat, orthodoxie financière, etc.). Dans les différents Plan d'Orientation de Développement Economique et Social (P.O.D.E.S.), l'accent est mis sur les réformes institutionnelles devant accompagner le redressement de l'économie.

[62] Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et programme d'action d'accra (2008)

[63] Rapport national d'enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal, ANSD, 2007.

Ainsi, du souci d'efficacité de l'action publique résulte la mise en place du Bureau Organisation et Méthode en 1968, qui prendra plus tard la Délégation au Management Public (D.M.P.). Le retrait de l'Etat qui se mue quasi totalement passant d'un Etat providence inefficace à un Etat libéral censé être plus efficace et recentré sur ses fonctions fondamentales sera traduit par le Slogan « *moins d'Etat, mieux d'Etat* ». Ce qui est visé à travers la réprobation de la gestion gabégique, de la corruption et du clientélisme (sans une réelle volonté politique d'y mettre un terme), est la modernisation de l'Etat et la promotion de la bonne gouvernance.

Ce qui donne lieu à la mutation de la Délégation au Management Public qui devient en 2008 la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (D.R.E.A.T.). Néanmoins, c'est en 1998 lors de la réunion du groupe consultatif de Niamey qu'on assistera à la première tentative de formulation d'un Programme National de Bonne Gouvernance. Ce qui entrainera en 2000 l'organisation d'une concertation nationale sur la qualité du service public et à la mise en place du Comité Interministériel de Pilotage du Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (P.I.R.S.P.) piloté par la D.M.P.

I. LA GOUVERNANCE DANS LE DOCUMENT STRATEGIQUE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE (D.S.R.P. I. ET II)

C'est véritablement avec le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (D.R.S.P.) que la gouvernance accède au rang de priorité. Elle est même érigée en pilier de la lutte contre la pauvreté et devient alors plus prégnante dans les politiques publiques. Ainsi, dans la constitution de 2001, la bonne gouvernance sera érigée en principe fondamental dans la gestion des affaires publiques. La transparence ne sera pas en reste. Plus tard, le D.S.R.P. I (2003-2006) bien que visant des objectifs socio-économiques tels que la création de richesse, le renforcement des capacités, la promotion des services sociaux de base et l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables, érige la bonne gouvernance en facteur clé du développement. La bonne gouvernance est alors instituée comme un moyen efficace de lutte contre la pauvreté.

S'inscrivant dans la même lancée, le D.S.R.P II (2006-2010), diagnostiquant les entraves à l'efficacité des politiques publiques, souffre du fait que « *la promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques, la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé et le respect de l'Etat de droit font partie intégrante du Capital Social qui est un axe fondamental pour doper la croissance économique et réduire les inégalités*».

La satisfaction de la demande sociale doit aussi passer pour l'Etat par la lutte contre la corruption, la modernisation de l'administration, le renforcement de la démocratie et de la

décentralisation, de la protection et de la promotion des droits humains. Sous ce rapport, la bonne gouvernance et le développement local participatif deviennent des axes stratégiques du développement national. Ils doivent se traduire par le renforcement de l'efficacité et de la transparence dans la gestion économique et sociale.

Sous un autre angle et plus récemment, la Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale (2013-2017), érige le renforcement des principes fondamentaux de la bonne gouvernance et la promotion des droits humains comme un de ses axes stratégiques. Partant, ils sont érigés en règles de gestion dans le processus de développement : **(i)** la paix, la démocratie et la sécurité humaine ; **(ii)** la maîtrise des finances publiques; **(iii)** l'alignement de la structure des dépenses publiques sur les priorités de développement ; **(iv)** l'éthique, la transparence et une attention continue sur la reddition des comptes et l'efficacité de la dépense publique ; **(v)** l'existence de cadres fonctionnels de dialogue sur les politiques publiques.

II. LE SENEGAL PROGRAMME LA BONNE GOUVERNANCE P.N.B.G. (PROGRAMME NATIONAL DE BONNE GOUVERNANCE)

Dans le souci de soutenir la mise en œuvre du Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté (D.R.S.P.), est mis en place un premier programme national de bonne gouvernance. Cette initiative a émergé dans un contexte où le thème de la gouvernance, plus englobant, a pris de plus en plus d'importance dans les réflexions nationales et internationales. La conjoncture économique et l'incapacité des pouvoirs publics à faire face à la demande sociale de plus en plus pressante dans le contexte des programmes d'ajustement structurel ont entrainé la privatisation et une plus grande ouverture de l'administration publique vers les usagers. C'est dans ce contexte que le Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (P.I.R.S.P.) a été mis en œuvre en s'élargissant aux préoccupations des autres acteurs de l'espace public que sont les O.N.G., le secteur privé et même les collectivités locales dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et des stratégies de développement.

A terme, ce programme P.I.R.S.P. a donné lieu au Programme National de Bonne Gouvernance (P.N.B.G.), partant d'un diagnostic de la situation de référence et identifiant les différentes limites à la bonne gouvernance au Sénégal. Ce programme marquera la nette volonté des autorités étatiques de mettre en place un cadre global de promotion de la bonne gouvernance, qui sera articulée à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (S.R.P.). Validé en juin 2002, le P.N.B.G. démarrera en août 2003 dans sa première phase, avec le soutien du (P.N.U.D.) Programme des Nations Unies pour le Développement, incluant tous les différents acteurs publics, privés et de la

société civile. Cette phase sera conduite par la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (D.R.E.A.T.).

La bonne gouvernance devient véritablement un des axes fondamentaux de sa stratégie de réduction de la pauvreté et d'atteinte des O.M.D., devant faire parvenir le Sénégal au stade de pays émergent à l'horizon 2015. Pour ce faire, sera initié un processus de révision du P.N.B.G. à partir de septembre 2006, selon une démarche participative, inclusive de tous les acteurs de la gouvernance. Ce processus participatif et itératif permettra d'ajuster constamment le programme à l'environnement institutionnel, économique et social et de réactualiser les diagnostics et le programme d'activités. La nouvelle version intègre ainsi de nouvelles dimensions dont la promotion et la protection des droits humains, le genre, les Acteurs Non Etatiques etc.

Le P.N.B.G II, validé en octobre 2007, est ainsi inscrit dans le soutien à l'opérationnalisation de la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (S.R.P.) et sert de cadre de référence pour l'assistance des partenaires au développement dans les différents domaines visés. Les objectifs du programme sont :

- Contribuer à l'efficacité et à la transparence dans la gestion économique et sociale ;
- Conforter l'Etat de droit dans une société démocratique ;
- Contribuer à ancrer dans l'esprit de chaque citoyen que l'accès au pouvoir et aux ressources s'opère de manière équitable et transparente ;
- Contribuer à l'instauration de la paix et de la stabilité en favorisant un environnement propice à la production de pratiques transparentes de gestion dans les secteurs public et privé,
- Renforcer la participation des acteurs non étatiques au dialogue politique, économique, culturel et social tout en prenant en compte la dimension genre dans la définition et la mise en œuvre des politiques et programmes.

Les six composantes du P.N.B.G.

Elles sont les suivantes :

- « Amélioration de la qualité du service public »
- « Gouvernance économique et financière »
- « Gouvernance locale »
- « Gouvernance judiciaire »
- « Amélioration de la qualité du travail parlementaire »
- « Développement des T.I.C. »

De nombreuses analyses font encore comme si la bonne gouvernance était la solution à la croissance économique durable. Ce n'est pas totalement vrai.

En 2012, l'environnement économique international a continué de ressentir des effets de la crise financière mondiale, en particulier celle des dettes souveraines dans les pays industrialisés. Selon les estimations publiées par le Fonds Monétaire International (F.M.I.) en avril 2013, l'économie mondiale a enregistré une croissance modérée de 3,2% en 2012, contre 4,0% en 2011. En dépit de cet environnement peu favorable, l'économie sénégalaise a fait montre d'une grande résilience aux chocs exogènes.

Le regain de croissance du Sénégal a été perceptible en 2012[64]. Mais notre économie croît lentement. Le tableau ci-dessous montre l'écart qui nous sépare de nos voisins de l'Afrique de l'Ouest. Nous savons pourtant que certains parmi ces voisins, à l'instar de la Côte d'Ivoire, ont traversé des périodes difficiles qui ont compromis le décollage de leur croissance.

B. LA BONNE GOUVERNANCE : UNE ASSOCIATION DE NORMES AXEE SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE

La bonne gouvernance a longtemps été associée à la croissance économique d'un pays. Elle l'est toujours. Quelle est la pertinence d'une telle position ? Nous le verrons plus loin mais auparavant, il convient d'examiner les Critères (A) et Principes (B) qui caractérisent la bonne gouvernance.

I. LES CRITERES PHARES D'UNE GOUVERNANCE VERTUEUSE

L'intérêt croissant pour la qualité de la gouvernance dans les pays en développement et les économies émergentes que l'on constate depuis une quinzaine d'années a entraîné une augmentation spectaculaire de l'utilisation des indicateurs de gouvernance. Adeptes des indicateurs que l'on ne peut gérer et quantifier, de nombreux investisseurs internationaux et agences nationales d'aide publique au développement, ainsi que les universitaires et les médias cherchent à mesurer la qualité de la gouvernance dans ces pays. Ceci à des fins analytiques mais aussi d'orientation des flux d'investissements et d'aide publique vers ces pays.

Les indicateurs les plus utilisés, parmi les centaines qui sont apparus en réponse à cette demande croissante, sont les indicateurs composites fondés sur les perceptions.

[64] Rapport UEMOA 2012

- **Les libertés civiques**

Cet indicateur mesure la performance du pays sur l'expression de la liberté et les croyances, les droits associatifs et des organisations, l'Etat de droit et les droits humains, l'autonomie personnelle, les droits économiques et individuels, et l'indépendance du système judiciaire, instrumentalisation de la religion à des fins politiques.

- **Droits politiques**

Cet indicateur mesure la performance du pays sur la qualité du processus électoral, le pluralisme politique et la participation, la corruption et la transparence au niveau gouvernemental, et le traitement politique juste des groupes ethniques.

- **Liberté d'information**

Cet index mesure le degré de participation des citoyens dans le choix de leur gouvernement, aussi bien que la liberté d'expression, la liberté d'association et l'indépendance des médias.

- Les violences et les exploitations sexuelles ainsi que les autres violations graves des Droits de l'homme ;
- Limite en matière de la protection judiciaire des groupes vulnérables, notamment les enfants et les femmes
- La surpopulation, la mauvaise prise en charge des détenus en matière d'hygiène et de sécurité;
- Absence de programme de réinsertion des détenus et de peines alternatives à l'emprisonnement.

- **Efficacité gouvernementale**

Cet indicateur mesure la qualité de la fonction publique et son indépendance des pressions politiques, la qualité de la formulation de la politique et de la mise en œuvre, et la crédibilité de l'engagement du gouvernement par rapport aux politiques envisagées.

- Non maitrise de la masse salariale et des dépenses de fonctionnement de l'administration publique,
- Niveau de dette devenu insoutenable;
- Insuffisance dans la gestion des recettes fiscales;

- Voies routières dégradées;
- Inadaptation de certaines infrastructures;
- Insuffisance et vétusté des infrastructures et du matériel d'exploitation;
- Mauvais état des aérodromes de l'intérieur du pays lié à l'insuffisance ou à l'absence d'allocations budgétaires nécessaires à leur entretien et leur développement ;
- Faible couverture du territoire en infrastructures prescolaires;
- Dégradation des infrastructures universitaires;
- Vétusté des infrastructures du dispositif de recherche.

➢ **Etat de droit**

Cet indicateur mesure a quel point les individus et les compagnies portent la confiance ou la défiance par rapport aux lois de la société, en particulier, il mesure le fonctionnement et l'indépendance du système judiciaire, y compris la police, la protection des droits de propriété, la qualité de l'application des contrats, aussi bien que celle des crimes et la violence.

- Situation sécuritaire préoccupante avant 2002, avec la prolifération des armes légères et de petit calibre en raison des crises dans certains pays limitrophes ;
- Règlement de comptes intercommunautaires ;
- Dysfonctionnement du système judiciaire ;
- Exécutions extrajudiciaires ;
- Immixtion des forces armées dans les affaires judiciaires ;
- Augmentation du cyber criminalité, la piraterie maritime et le terrorisme ;
- Limite en matière de la protection judiciaire des groupes vulnérables, notamment les enfants et les femmes …

➢ **Contrôle de la corruption**

Cet indicateur mesure respectivement:

- Le niveau d'exercice du pouvoir à des fins personnelles ;
- La petite corruption ;
- La grande corruption ;
- La capture de l'Etat par les élites et les intérêts personnels ;
- La capacité politique et institutionnelle à combattre efficacement la corruption ;
- Existence d'activités contraires à l'éthique tels que le racket, la corruption ou l'abus d'autorité.

Les indicateurs parfaits n'existent pas et ceux-ci font l'objet de critiques. Ils restent cependant des indicateurs souvent employés pour mesurer la qualité de la gouvernance d'un pays au côté des principes que voici.

II. LES PRINCIPES CONSOLIDANT D'UNE GOUVERNANCE UTILE

La bonne gouvernance repose sur quatre principes fondamentaux :

1) Le principe de la participation

La participation signifie « *donner la parole aux populations* » lors de la définition des politiques qui les concernent directement, ce qui les engage et les mobilise dans la gestion des affaires à la base. En effet, les populations sont mieux placées que quiconque pour faire le diagnostic de leur propre situation économique et sociale, par l'identification de leurs problèmes et les solutions qu'elles considèrent les plus appropriées pour les résoudre. Sous cet angle, leur jugement repose sur le réalisme que sous-tend l'expérience, c'est-à-dire, la vie au quotidien. Le manque d'infrastructure, le manque d'emploi et les problèmes de l'école les touchent au premier chef. C'est aux fins de recueillir leur point de vue sur les voies de sortie de la pauvreté, pour s'engager dans une voie de développement durable.

La qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques du Sénégal dépendent d'une large participation des citoyens à tous les stades de la conception à la mise en œuvre des politiques. L'amélioration de la participation devrait accroître la confiance dans le résultat final et dans les institutions qui produisent les politiques. La participation dépend de manière déterminante de l'adoption par les administrations centrales, pour la conception et la mise en œuvre des politiques du Sénégal, d'une approche faisant précisément appel à la participation de tous.

2) Le principe de la transparence

On entend par transparence l'application équitable et rigoureuse de procédures connues et qui constituent exclusivement la base des décisions. La transparence renforce la crédibilité de l'Administration et contribue à la satisfaction de la demande des populations en matière de gouvernance. La transparence suppose :

- Un système d'information performant permettant la publication régulière et en temps opportun de toute l'information;
- Une culture de l'intégrité ;
- La reconnaissance et l'organisation d'un droit de recours afin de réparer éventuellement les dommages causés.

Les institutions devraient fonctionner de façon plus transparente. Avec les Etats membres, elles devraient pratiquer une communication active au sujet de ce que fait l'Union et des décisions qu'elle prend. Elles devraient employer un langage accessible et compréhensible par le grand public. Cela revêt une importance particulière pour améliorer la confiance dans des institutions complexes.

3) Principe de responsabilité

Il convient de clarifier le rôle de chacun dans les processus législatif et exécutif. Chaque institution de l'Etat doit expliquer son action au sein de la Nation et en assumer la responsabilité. Mais, il faut aussi plus de clarté et une prise de responsabilité accrue de la part des Institutions et de tous ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, à quelque niveau que ce soit.

4) Le principe de l'Etat de droit

L'O.N.U. définit l'Etat de droit comme un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'Etat lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées, de manière indépendante, et compatibles avec les règles et les normes internationales en matière de droits de l'homme[65].

La promotion de l'Etat de droit au niveau national s'inscrit au cœur de la mission des différents gouvernements du Sénégal. Il est indispensable de respecter l'Etat de droit si l'on veut instaurer une paix durable au sortir d'un conflit, assurer efficacement la protection des droits de l'homme et réaliser des progrès économiques soutenus et le développement.

Les indicateurs de bonne gouvernance à l'image des principes qui sous tendent celle-ci ont pour objectifs une efficacité économique et financière qui se manifeste par une croissance durable.

C. L'ECART ENTRE BONNE GOUVERNANCE ET CROISSANCE

La bonne gouvernance est liée à la croissance, semble-t-on toujours croire, mais on peut observer :

[65] https://www.un.org/fr/ruleoflaw/

I- Une croissance sans bonne gouvernance

Nicolas Meisel, économiste à l'Agence Française de Développement et Jacques Ould Aoudia, économiste du développement dans un brillant article intitulé « *Le Miroir Brisé de La Bonne gouvernance » une approche économique critique de La gouvernance vue par les acteurs de la coopération internationale* » in **chroniques de la gouvernance, 2009-2010** ont justement défendue l'idée selon laquelle la gouvernance, même la bonne, n'est pas synonyme de croissance économique.

Il faut d'abord, disent-ils, noter qu'avec la mondialisation de l'information, les sociétés du Sud sont tout à fait informées des écarts entre les discours et les pratiques, et que les prescriptions du Nord sont désormais jaugées à l'aune de ces écarts. On est loin du temps où le même marchand batave, tout en défendant à Amsterdam l'une des sociétés les plus libres du monde, pratiquait en toute quiétude en Indonésie la mise en esclavage des populations et les déportations de travailleurs chinois et les pires pratiques d'esclavage. Aujourd'hui, les discours sur la libéralisation économique, la « bonne gouvernance » et la démocratie sont si souvent contredits par les pratiques commerciales, financières, politiques des élites du Nord et du Sud qu'ils peuvent de plus en plus difficilement conserver leur crédibilité.

Ensuite, cette panoplie prescriptive continue d'ignorer les expériences des pays qui se sont arrachés au sous-développement, expériences que l'on pourrait résumer par la combinaison d'une vision stratégique faisant appel à un imaginaire collectif, d'une diversification économique vers des activités nouvelles à rendements croissants et d'une organisation politique assurant la convergence des intérêts des élites et de la société. Les sociétés ont alors pu progresser à leur rythme vers l'Etat de droit (administration et justice efficaces, non corrompues, droits de propriété protégés…), dont Singapour présente peut-être le modèle le plus achevé, sans que cette progression inclue nécessairement la démocratie.

En matière d'articulation entre politique et économie dans les processus de développement, le fond du problème est la légitimité des dirigeants et non le respect des règles formelles de la démocratie, notamment la tenue d'élections prises comme étalon du principe démocratique alors qu'elles n'en constituent que l'aboutissement. Si cette légitimité se confond largement dans les pays développés avec le respect des règles électorales, elle ne procède pas des mêmes sources et des mêmes mécanismes dans des sociétés hiérarchiques où la défense du pays, la réalisation d'ambitions nationales ou les succès économiques partagés peuvent attirer les populations autour de leurs dirigeants.

II- Même si la bonne gouvernance reste la base de croissance durable…

Bien que les symptômes des difficultés structurelles soient perceptibles dès la fin des années 60, la détérioration de la situation financière, le niveau d'endettement et l'expansion du secteur public ont rendu l'environnement macro-économique intenable. Pour remédier à ces contraintes, le gouvernement a mis en place un Programme de Stabilisation (1979) destiné à arrêter la dérive budgétaire d'une part, et d'autre part, un Plan de Redressement Economique et Financier (1979-1984) a été exécuté conjointement pour introduire les réformes de structure.

En 1985, une vaste politique de restructuration (P.A.M.L.T.) destinée à remédier aux rigidités structurelles et institutionnelles qui caractérisaient l'économie sénégalaise a été mise en œuvre. Ces réformes économiques et financières étaient destinées à assainir la situation des finances publiques, accroître l'épargne publique et privée, stimuler l'investissement et revoir le rôle et la place de l'Etat.

Malgré les efforts déployés, les réformes n'ont pas donné les résultats escomptés compte tenu de la nature et de l'ampleur des déséquilibres. Si les réformes appliquées ont permis une maîtrise des déséquilibres, les actions et les initiatives doivent être multipliées pour favoriser l'investissement privé direct national et étranger. Ces raisons ont conduit le Gouvernement à adopter en 1994 une stratégie globale d'ajustement à moyen terme visant à améliorer la compétitivité de l'économie, à renforcer les bases d'une croissance durable et d'un retour à une situation financière viable à moyen terme.

L'impact des réformes économiques, juridiques et institutionnelles entreprises en 1994, affinées en 1998 au niveau structurel et sectoriel a eu une incidence significative sur l'évolution des indicateurs de conjoncture économique et financière. Cependant, ils n'ont pas permis de réduire le chômage urbain, d'améliorer les conditions de vie des ménages. Au contraire, la situation sociale devient de plus en plus difficile et la pauvreté touche de plus en plus des couches de la population jusqu'alors épargnées. Ce nouveau cadrage macro-économique dans un contexte de pauvreté massive a conduit le gouvernement à revoir les stratégies de développement.

Les différentes stratégies sectorielles mises en place pour remédier au phénomène de pauvreté et d'exclusion ont eu de faibles résultats car, elles étaient souvent limitées à quelques projets, ciblant les pauvres au lieu d'avoir une stratégie globale susceptible de réorienter les politiques publiques en faveur de la réduction de la pauvreté. Malgré les avancées réalisées dans les domaines de la gestion macro-économique et du climat des affaires, le développement du pays reste entravé par de lourdes contraintes qu'il sera difficile de lever sans une gestion efficace et transparente des affaires de la

Nation. La seule issue pour une croissance durable reste la bonne gouvernance. En dépit de l'existence des fondamentaux pour une gouvernance réussie au Sénégal, celle-ci n'a pas encore produit le potentiel de service attendu d'elle.

D. LES VERTUS DE LA BONNE GOUVERNANCE SONT ABSENTES : DES CONTRAINTES MULTI NIVEAUX UN SERVICE PUBLIC DE QUALITE DOUTEUSE…

L'efficacité est au cœur de l'action de la Banque Mondiale qui nous invite à prendre en compte, avant tout, l'accomplissement d'une mission[66]. Tout le monde ou presque est d'avis que notre administration publique rencontre d'énormes difficultés.

I. CAS 1/1000 : UNE JUSTICE LENTE, ELOIGNEE

Dans tout pays moderne et démocratique, la société a besoin d'une justice garante des libertés, efficace, indépendante et impartiale. La justice est dite efficace lorsqu'elle est rapide et équitable pour garantir la sécurité des personnes et des biens. Elle est indépendante lorsqu'elle dit le droit en toute légitimité conformément aux règles constitutionnelles et légales de la séparation des pouvoirs.

Les différentes enquêtes sur la justice menées au Sénégal font apparaître un constat sévère. Pour une grande majorité de la population, la justice ne remplit pas son rôle. Elle est lente, chère, complexe, inaccessible, inéquitable et, parfois inadaptée à l'environnement socioculturel[67]. En effet, l'appareil judiciaire est perçu par les citoyens comme étant peu accessible. Les difficultés d'accès revêtent un caractère à la fois géographique, financier et intellectuel. Une justice éloignée du justiciable par sa répartition géographique et par son architecture : le système judiciaire sénégalais, tel qu'il était conçu dans l'ordonnance de 1960 avait prévu pour chaque région un tribunal du travail, un tribunal régional et pour chaque département, un tribunal départemental. Il était également prévu la création de plusieurs Cours d'appel. Aujourd'hui, malgré l'installation de tribunaux dans tous les départements, certaines régions sont dépourvues de tribunaux du travail. Les cours et tribunaux rendent la justice dans des conditions assez précaires. Les juridictions sont dispersées dans des locaux très peu fonctionnels.

Notre justice est aussi chère : la contribution de l'Etat au service public de la justice demeure très faible : la part du budget de la Justice dans le budget de l'Etat est en moyenne de 0,63%. Les

[66] Lautier Bruno, « *Sous la morale, la politique* » *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté*, In : Politique africaine, 2001/2 N° 82, p. 169-176

[67] PNBG

frais de justice sont très élevés et hors de portée de la bourse des justiciables. Le caractère prohibitif des coûts financiers peut être apprécié aux différents stades de la procédure. Il s'agit des coûts des assignations et citations (entre 12 .000 et 30.000 francs CFA) et des droits d'enrôlement, les honoraires d'avocat et d'expertise, les frais de greffes, la fiscalité des actes de procédure.

Les constats au niveau de la justice sont aussi valables au niveau de la santé ou encore de l'éducation particulièrement, au niveau de l'enseignement supérieur qui n'à point une offre de formation répondant aux besoins exprimés par les mondes de l'entreprise[68]. En 2006, 10% des entreprises ont cité le manque de main d'œuvre qualifiée comme un obstacle pour l'environnement des affaires. Au même moment, les tendances dans les inscriptions par filières d'études fournissent des indications d'un potentiel décalage croissant entre l'offre et la demande en travailleurs éduqués à l'université. L'offre de formation reste tout simplement inadaptée[69]. Le système public de santé reste encore peu utilisé et la qualité de ses prestations est très insuffisante[70].

II. UNE ECONOMIE EN SOMMEIL

Il est vrai qu'au cours des cinq dernières années, le Sénégal a enregistré de bonnes performances macroéconomiques, ce qui est le fruit de la bonne gouvernance en matière de gestion économique et du respect par les décideurs publics de l'obligation de rendre compte à l'Assemblée Nationale, aux autres instances et aux autres parties prenantes impliquées dans le processus de développement du Sénégal. En effet, l'économie sénégalaise a poursuivi un train de croissance relativement élevé avec un taux de croissance moyen du P.I.B. de 5,4%, en termes réels.

Par ailleurs, l'option libérale du pays se concrétise et se renforce de plus en plus avec la mise en place d'un certain nombre d'organes de régulation telles que l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, l'Agence de régulation des télécommunications et des postes. Ces modes de régulation, couplés aux réformes structurelles contribuent à l'amélioration de l'environnement des affaires. Sous l'impulsion du Conseil Présidentiel d'Investissement (C.P.I.), des dispositions ont été prises afin que le secteur privé soit véritablement le moteur de croissance en vue de la réduction de la pauvreté. C'est ainsi qu'en matière fiscale, il a été adopté en février 2004 et en 2013, les lois portant code général des impôts révisés qui vise la promotion de l'investissement privé, la compétitivité, l'équité fiscale et la lutte contre l'évasion fiscale en vue de l'élargissement de la base imposable.

[68] Rapport Public de la Cours des Comptes, 2012.

[69] Rapport N°59695-SN, Banque mondiale, Sénégal, « Développer les outils des institutions de l'Etat pour une gestion plus efficiente de la dépense publique au Sénégal », Juin 2012

[70] Rapport N°59695-SN, Banque mondiale, Sénégal ; précité.

En outre, pour mieux adapter la fiscalité aux petites structures économiques, élargir la base imposable et lutter contre la fraude fiscale au niveau des entreprises du secteur informel, il a été institué un impôt appelé Contribution Globale Unique (C.G.U.) ou impôt synthétique, impôt composite, combinant l'impôt sur le revenu, la T.V.A, la Contribution Forfaitaire à la Charge de l'Employeur (C.F.C.E.), la contribution à la patente et à la licence.

En matière de dette publique, la politique prudente d'endettement engagée depuis l'accession du pays au point de décision en juin 2000 a commencé à porter ses fruits. En effet, le Sénégal finalement atteint le point d'achèvement en avril 2004, deux ans après la date initialement prévue et il fait partie des 18 pays devant bénéficier de l'annulation de la dette envers les créanciers multilatéraux. Mais le Sénégal tarde toujours à prendre son envol économique. Sinon, comment expliquer que des pays supposés avoir des institutions moins solides et démocratiques que le Sénégal présentent une économie plus appréciable que la notre ?

Tableau 7 : Croissance économique en zone U.E.M.O.A. (Taux de croissance du P.I.B. réel)[71]

PAYS	2012	2013	2014
Bénin	5.4	5.0	4.8
Burkina	8.5	7.0	7.5
Cote d'ivoire	9.8	8.0	8.0
Guinée Bissau	-1.5	3.5	2.7
Mali	-1.2	4.8	7.4
Niger	11.2	6.2	6.3
Sénégal	**3.4 (X)**	**4.0**	**4.6**
Togo	5.6	5.5	5.9
Moyenne U.E.M.O.A.	**6.5**	**6.0**	**6.4**

***Source** : F.M.I., Perspectives économiques régionales, Octobre 2013*

La croissance économique en 2013 est attribuable essentiellement au dynamisme du secteur primaire et au rebond du secteur tertiaire, alors que le secondaire accuse un ralentissement[72].

[71] Rapport du cabinet Grant Thornton : L'instinct de la croissance « Sénégal 2014 Objectifs de croissance et Orientations budgétaires», Janvier 2014 P.8

[72] Rapport du cabinet Grant Thornton : L'instinct de la croissance «Sénégal 2014 Objectifs de croissance et Orientations budgétaires », page 8.

En résumé, nous pouvons dire que le Sénégal doit dans une très large mesure poursuivre la mise en œuvre des réformes nécessaires à la levée des contraintes majeures économiques. Il consistera, en premier lieu, de consolider la stabilité macroéconomique et d'appliquer des politiques microéconomiques d'amélioration de l'environnement des affaires dont la promotion de la bonne gouvernance.

E. LES PILIERS DE LA BONNE GOUVERNANCE SONT EN PLACE AU SENEGAL.

Toutes les commodités pour que la qualité de la gouvernance au Sénégal soit l'une des meilleurs au monde sont réunies. En effet, le cadre juridique et institutionnel de lutte contre la corruption existe mais reste t-il à préciser que la bonne gouvernance ne se limite pas seulement à sa simple affirmation par les principes dans les textes, mais faudrait-il que dans la pratique cela puisse être notée. La bonne gouvernance fait aussi et essentiellement appel à un souci d'efficacité cela est à la fois un principe mais aussi la finalité ultime d'une démarche de bonne gouvernance.

I. UN CADRE INSTITUTIONNEL BIEN FOURNI

Les institutions de la gouvernance sont constituées d'acteurs et de règles qui font fonctionner celles-ci. Au Sénégal, ces institutions sont nombreuses et variées. En voici quelques exemples :

1) L'Inspection Générale d'Etat (I.G.E.)

L'Inspection Générale d'Etat, créée par une loi de 1980, a pour mission essentielle de lutte contre la fraude et la corruption ainsi que la promotion de la bonne gouvernance, notamment par : la Vérification Administrative et Financière (V.A.F.) ou inspection ; la vérification intégrée, en particulier la Vérification de l'Optimisation des Ressources (V.O.R.) ; l'Audit Interne Supérieur (A.I.S.) l'amélioration des relations entre l'Administration et les usagers au moyen de propositions tendant à l'allègement et à la simplification des procédures et des formalités administratives, en vue d'accroître l'efficacité des administrations publiques ; la promotion de la bonne gouvernance des affaires publiques par le renforcement de la lutte contre la corruption ainsi que la transparence dans les procédures ; l'évaluation des politiques et des programmes publics afin d'optimiser leur rendement et leurs résultats ; la protection et l'optimisation des fonds publics ; le contrôle de l'acquisition et de l'utilisation des véhicules administratifs. À ce titre, elle préside la Commission de Contrôle des Véhicules Administratifs (C.C.V.A.).

L'Inspection générale d'Etat contribue également à l'instauration d'une culture de reddition des comptes et d'imputabilité dans la gestion des affaires publiques ; à l'information du Président de

la République sur la qualité de la gestion des affaires publiques ; au renforcement des capacités managériales des dirigeants et des gestionnaires.

2) L'Office National contre la Fraude et la Corruption (O.F.N.A.C.)

Office National contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) créée par la Loi n°2012-30 du 28 décembre 2012 est une autorité administrative indépendante rattachée à la Présidence de la République, qui a pour mission la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions semblables dans le but de renforcer le dispositif stratégique de la gouvernance publique. L'O.F.N.A.C. est chargé de promouvoir l'intégrité et la probité dans la gouvernance publique. Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (C.R.E.I.)

Loi n°81-54 du 10 juillet 1981 créant une Cour de répression de l'enrichissement illicite. Cette Cour a compétence sur l'ensemble du territoire national. Elle est chargée de réprimer l'enrichissement illicite et tous délits de corruption ou recel connexes.

3) Cellule National de Traitement des Informations Financières (C.E.N.T.I.F.)

Décret n° 2004-1150 du 18 août 2004 portant création, organisation et fonctionnement de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières. Elle est chargée de collecter, analyser et traiter les renseignements financiers propres à établir l'origine des transactions, ou la nature des opérations objets des déclarations de soupçons des assujettis.

4) La Cour Des Comptes

Elle juge les comptes des comptables publics (Agent public chargé du maniement des deniers publics). Elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat ou par les autres personnes morales de droit public.

5) La société civile ou l'essor d'une alternative face à la faillite de l'Etat

Tout s'explique par la Faillite de l'état patrimoniale ; en effet avec l'échec de la transposition du model jacobin, hérité de l'époque coloniale, inadapté et illégitime, qui a montré ses limites, les populations ne se sentent pas concernées par l'action publique. Il s'y ajoute la crise structurelle de l'Etat: Etat parti, avec une forte prévalence des intérêts privés dans la conduite des affaires publiques.

Aussi, à côté de la crise des acteurs institutionnels traditionnels, se fait jour l'émergence d'une citoyenneté issue de la classe moyenne qui est le résultat conjugué de 50 ans d'investissement dans l'éducation, les espaces d'interactivité crées par les radios et plus récemment des télévisions privées,

qui donnent plus la voix aux citoyens ordinaires qu'à l'élite. A cela, s'ajoute un fort taux d'urbanisation national (plus de 40%).

En effet, l'Etat dans ses distributions classiques (Parlement, l'Exécutif, le Judicaire, le Secteur privé), est perçu comme des « *réalités figées* » au niveau universel alors que la globalisation est venue remettre en cause les statuts et la nature profonde de ces acteurs institutionnels, ainsi que toutes ces tendances (les politiques intégratives sous régionales comme U.E., U.E.M.O.A., etc.).

Egalement, l'Etat dans sa forme classique, est une « *réalité introuvable* ». En effet, les politiques et les décisions sont partagées, les normes qui régulent les différents cadres sont coproduites (conventions internationales, initiatives intégratives régionales ou pouvoir local). Par exemple: l'Etat partage son pouvoir avec d'autres acteurs: pouvoir régional U.E., pouvoir local et identification, la justice se distribue différemment: cours d'arbitrage international et la justice locale ou internationale.

La société civile traditionnelle, qui présente depuis un certain temps des faiblesses, y a contribué. Elle est devenue dans ses déclinaisons les moins structurées, aujourd'hui une force sociale montante qui s'affirme de plus en plus comme une réalité incontournable dans la conduite des affaires publiques : C'est l'émergence citoyenne. Devant cette crise des acteurs institutionnels, surgit de la vacuité théorique, l'engagement citoyen devient le ressort sur lequel il faut appuyer pour donner un nouvel élan.

L'engagement citoyen porté par la société civile nouvelle tire sa légitimité de la crise structurelle des acteurs clés, traditionnels, et de l'intérêt grandissant des populations pour la gouvernance publique.

6) <u>Le Parlement</u>

Outre, son rôle qui est de représenter les citoyens et de voter des lois, le Parlement a la responsabilité de contrôler les actions de l'exécutif, y compris la gestion des fonds publics. Il le fait en tenant compte de la loi de Finance et des lois de règlement et des révisions budgétaires. Le Parlement accomplit d'autres fonctions, en particulier à travers sa représentation dans les Conseils d'Administration de certaines entreprises et institutions publiques.

Le rôle du Parlement ne peut pas se réduire simplement à contrôler la gestion des finances publiques. Il vote des lois dont celles sur la criminalité qui impliquent la corruption. C'est aussi le Parlement qui approuve les conventions et traités internationaux y compris ceux qui traitent de la

lutte contre la corruption. Il peut sanctionner le gouvernement s'il s'avère que ce dernier se soit engagé dans des pratiques de mauvaise gestion, au moyen d'un vote. Cette censure peut même mener à la démission du gouvernement.

7) Les autorités religieuses et politiques

La société sénégalaise est profondément religieuse. Des enquêtes indiquent que les Sénégalais ont généralement une plus grande confiance aux institutions religieuses et leurs dirigeants qu'aux institutions politiques et les politiciens. La plupart des Sénégalais sont des musulmans affiliés aux grandes confréries musulmanes –Tidjiani, Mouride et Qadiri – qui opèrent au Sénégal. Un petit nombre d'intellectuels vivant dans les villes appartiennent à des groupes islamiques modernes ou chrétiens (avant tout catholiques) et ils constituent près de 5 % de la population.

Le climat religieux au Sénégal se caractérise par un degré élevé de tolérance religieuse, le respect du public pour les autorités religieuses et les efforts des dirigeants religieux pour maintenir la paix politique et sociale. Les principales autorités religieuses du Sénégal sont souvent consultées par les dirigeants politiques et les fonctionnaires du gouvernement et leur soutien est sollicité par les politiciens et autres personnes à la recherche d'un poste politique.

II. UN CONTEXTE INTERNATIONAL PLUS QUE FAVORABLE

1) Le rôle novateur de l'O.C.D.E.

Les Lignes directrices de l'O.C.D.E. pour la gestion efficace dans le service public proposent le premier instrument international pour concevoir et mettre en œuvre une politique dans ce domaine. Ces lignes directrices définissent, à cet effet, des principes essentiels et des normes fondamentales. Elles encouragent le partenariat entre le secteur public, le secteur privé et le tiers secteur, et, elles préconisent de définir clairement leurs responsabilités respectives afin de renforcer l'intégrité.

Les pays de l'O.C.D.E. ont montré leur engagement dans ce domaine de la gouvernance en approuvant les *Lignes directrices* sous la forme d'une *Recommandation de l'O.C.D.E. en 2003* et ils ont examiné les progrès réalisés dans leur application. À l'appui de leurs efforts pour affiner la gouvernance, l'OCDE a élaboré une *trousse à outils* qui permet de définir et de régler plus efficacement les situations de mal gouvernance.

2) L'U.E.M.O.A. donne des ailes à la transparence

L'argent public est au cœur de l'Etat de droit et de la démocratie. La collecte et l'utilisation des fonds publics respectent les principes de l'Etat de droit: la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité. Les institutions de l'Etat, gardiennes de ce bien commun, ont

chacune leurs missions et responsabilités dans sa préservation et son usage pour le bien de tous. Les impacts des finances publiques sur l'économie, à court terme comme à long terme, sont mis en évidence pour que chacun puisse prendre conscience des enjeux qu'ils représentent. Le choix des dépenses et des recettes par les pouvoirs publics est clair et intervient au terme d'un débat large et ouvert.

L'organisation et la procédure de gestion des fonds sont claires et simples tout en apportant les garanties de sécurité les plus absolues. Les citoyens, à la fois contribuables et usagers des services publics, sont clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds publics : ils sont mis en capacité d'exercer, dans le débat public, leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. Les acteurs publics qui pilotent et gèrent les fonds publics, élus ou fonctionnaires, acceptent des obligations d'intégrité et de rectitude particulièrement exigeantes, à mesure de la confiance qui leur est faite. Les sanctions prévues sont effectivement mises en œuvre[73].

3) L'U.S.A.I.D. au cœur de la bonne gouvernance

La non-transparence dans la gestion des affaires publiques et dans les transactions financières et la corruption constituent un fléau de grande ampleur au Sénégal de nos jours. Ce phénomène est présent aussi bien au niveau des transactions quotidiennes avec les agents de la fonction publique (petite corruption) que dans le cadre de la passation d'importants marchés d'Etats (grande corruption). Ces pratiques conduisent à la mauvaise affectation des ressources, à l'aggravation de la pauvreté chronique et à l'accentuation de la distance entre les citoyens et l'Etat. Au cours des dernières années, les bailleurs de fonds ont augmenté la pression pour plus de transparence et pour la réalisation de plusieurs réformes administratives en vue de réduire ce phénomène et de créer un environnement plus favorable à une utilisation efficace de l'aide extérieure et aux investissements locaux et étrangers[74].

[73] Directive n°01/2009/cm/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA

[74] Rapport d'évaluation de la corruption au Sénégal, USAID, aout 2007.

CHAPITRE 3 :QU'EN EST-IL DE LA GOUVERNANCE LOCALE ?

Le territoire, est un champ nouveau susceptible de réinventer la gouvernance. Le territoire est un nouveau théâtre d'actions et de produits inédits qui ne peuvent qu'intéressés la gouvernance dans le sens où, cette dernière trouve dans le territoire tout son sens. Cet intérêt ne concerne pas seulement la gouvernance. C'est, en effet, une course massive vers ce qui prend ainsi des allures de découverte. En effet, le territoire est comme une nouvelle découverte des législateurs, des chercheurs et même des administrateurs qui chacun selon sa préoccupation cherche à le comprendre, le prendre en charge, ou l'intégrer dans ses projections. Cette découverte du territoire et du local a essentiellement au plan politique motivé le vaste mouvement de décentralisation que nous avons connu à travers le monde et qui est toujours en cours. Selon Calame, P. (2003) : « *La présentation du principe de la subsidiarité active a montré que c'était à l'échelle locale que devait se définir la pertinence des politiques et s'articuler les actions des différents niveaux de gouvernance* ». Ainsi longtemps marginalisé,[75] le « *local* » prend sa revanche grâce à ces atouts exhibés à travers cette notion de « *territoire* ».

A. LA GOUVERNANCE DANS LA SPHERE PUBLIQUE LOCALE

Appliquer à la notion de territorialité, la gouvernance repose sur un partage du/des pouvoir(s), des responsabilités, à une ouverture ou un décloisonnement des lieux habituels de prise de décisions, d'évaluation de l'action publique locale. Ce à une multitude d'acteurs et de dynamiques structurées qui, tout autant que les mandataires (élus) locaux, sont investis, même à des degrés variés, par tout ou partie de la population du territoire, du pouvoir de défendre ses intérêts et/ou satisfaire ses besoins. Une archéologie du concept, est plus à même d'en dégager les facteurs explicatifs, ainsi que ses différentes applications surtout aux notions de localité et de territorialité, mais également d'en étudier l'intérêt, les enjeux et les défis.

Si à en croire Baron C., le terme de gouvernance « *vise la prise en compte des interactions entre les dynamiques transnationales, les logiques nationales et les initiatives locales, tout en considérant la porosité croissante des frontières entre les sphères du public et du privé*» C. Baron ; (2003) il n'en demeure pas moins que le territoire est le lieu privilégié ces dernières décennies, d'élaboration, d'exécution et d'évaluation des politiques publiques.

[75] P. Calame(2003).page 272. « « Penser global et agir localement ». Cette formule séduisante et séductrice est profondément perverse. Elle laisse à penser que c'est seulement à partir des données globales que l'on peut penser et, d'une certaine manière, elle invalide d'avance une pensée qui naitrait du local et ne serait pas rattachée à des organisations internationales. Plus grave encore, elle renvoie l'action citoyenne au niveau de l'action locale. Le citoyen moyen se résout à ne pas avoir de prise sur ces facteurs hors de portée »

Ce, du fait de la crise de légitimité des pouvoirs publics centraux, de l'exigence plus poussée d'efficacité de l'action publique et du besoin de proximité de la part des mandants. Système d'organisation, d'interactions sociales, économiques et politiques et non plus simple réceptacle de processus politiques, socio-économiques, le territoire constitue dès lors la base légitime même de la gouvernance ; le laboratoire où l'on expérimente les politiques publiques qui doivent être adaptées à l'identité de chaque territoire ; ce qui donne au principe de subsidiarité tout son sens.

I. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE AU LIEU DU GOUVERNEMENT DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

Etudiant la causalité entre les concepts de gouvernance et de nouveau management public local, Yahiaoui S. affirme que la gouvernance semble plus indispensable dans un contexte où la légitimité politique des gouvernements aurait de nos jours tendance à être contestée par des acteurs sociaux, pour qui, le besoin d'évaluation, de notation des gouvernements ne cessent d'accroître. Par ailleurs, les pouvoirs publics font face, de plus en plus, à une exigence accrue de participation de ces acteurs sociaux aux processus de la décision publique. On peut, dès lors invoquer trois causes explicatives du délaissement de la notion de gouvernement au profit de la gouvernance avec laquelle il partage pourtant la même racine grecque.

Il y a d'abord le caractère de plus en plus complexe des nouveaux modes de gouvernement. Ensuite, la participation d'un nombre grandissant d'acteurs à la décision politique, et enfin, un système socio-économique capable d'une communication interne de plus en plus intense. C'est le constat de la carence informationnelle qui résulte de la complexité (imbrication voire interconnexion des différents niveaux de gouvernement et de décision) qui a précipité le déclin de la manière classique de gouverner qui renvoyait à la prise de décision unilatérale au niveau d'autorité centrale le plus élevé (approche top-down). Cette dernière se fondant, pour ce faire, sur des informations importantes fournies par les administrations centrales et en vue d'assurer la régulation économique et sociale d'ensemble. Ainsi, c'est l'autorité centrale qui avec une administration également centralisée, décidait, réglementait, intervenait, encadrait, taxait, redistribuait, jusqu'aux échelons les plus bas (ce qui est contraire au principe de la subsidiarité) sans une réelle implication des soi-disant bénéficiaires de son action et de ses services.

Pour l'auteur, le remplacement du mot gouvernement par celui de gouvernance, veut rendre compte de la fin d'un tel modèle ainsi que du contexte qui le justifiait, autant qu'il mette en évidence l'interaction rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur public ou privé, ne dispose des informations, des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes. Dans

ce sens, la gouvernance rend compte d'une politique publique devant s'accommoder multiples des incertitudes dues aux carences informationnelles. La gouvernance exprime, par ailleurs, la nécessité de comprendre son environnement, ce qui suppose de faire remonter de l'information décentralisée.

Pour ce faire, l'implication d'un nombre plus croissant d'acteurs est indispensable pour disposer d'une grande diversité de données informationnelles dans les divers domaines que sont l'économique, le social, le politique entre autres et de satisfaire par la même occasion l'exigence de participation. De cette manière, les gouvernants pourront dégager un consensus ou un consentement indispensable à la mise en œuvre des programmes et projets promus par les acteurs publics dans les territoires qui ne sont pas du reste homogène du point de vue des intérêts qui s'y côtoient. Outre cette exigence démocratique de participation des acteurs sociaux et des populations aux processus décisionnels, la pression des médias qui, en mobilisant l'opinion publique en sentinelle autour de l'action publique, rendent le système socio-économique plus à même de déployer une communication interne plus intense. De cette communication résulte des interrelations et des interactions fortes et complexes entre les gouvernants et les acteurs sociaux et/ou privés.

Dès lors, la gouvernance apparaît plus comme une structure sociopolitique, produit des efforts d'interventions interactifs de l'ensemble des acteurs mobilisés autour de la chose publique. La gouvernance devient du coup un écheveau des jeux de communication, de régulation, de système d'information. Elle est donc comme l'indique son origine latine, la science de l'auto-gouvernement, qui est au carrefour de la communication et de la régulation chez les êtres vivants et les machines. Une telle affirmation établit une nouvelle définition de la gouvernance qui serait :

> « *un art de gouverner, des institutions publiques, des pratiques administratives adaptées au siècle qui vient, capables de concilier : la nécessaire prise en compte des interdépendances qui nous unissent [et] le respect de l'infinie diversité des êtres et des lieux qui nous enrichit.* ».

II. LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA PROMOTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE

Analysant le processus d'émergence de la gouvernance territoriale en France, Yahiaoui identifie trois facteurs qui seraient à l'origine de ce mécanisme. La gouvernance territoriale résulte d'un processus de développement des logiques partenariales, de complexification et de contractualisation de l'action publique.

1) Le développement des politiques contractuelles dans les collectivités locales

Cette promotion des politiques partenariales et contractuelles s'est progressivement imposée comme un nouveau mode de régulation certes difficile et complexe ; bousculant d'ancien modes de gestion ancré dans l'histoire et les traditions politiques nationales surtout de pays comme la France jacobine, mais condition sine qua none à la réussite des politiques publiques modernes. Ces dernières se caractérisent de plus en plus par leur nature hybride et complexe car procédant d'espaces locaux également complexes, imbriquant des logiques, des exigences et des intérêts à la fois intimement liés et divergents. En effet, la mise en œuvre des projets dans la sphère locale, mobilise des acteurs d'horizons socio-professionnels variés, exige des compromis et des alliances en vue de satisfaire des exigences tout aussi diverses et parfois même contradictoires.

Ce qui ne signifie pas forcément que l'intervention publique locale est un simple mode de régulation éclaté, composé d'intervenants multiples et indépendants les uns des autres, mais plutôt que la recherche d'une cohérence d'action globalisée et partagée sur un territoire donné, passe par le décloisonnement des différentes logiques d'interventions sur l'action publique locale. Dès lors, la gouvernance équivaut à une logique projet ; faisant table rase des barrières institutionnelles (répartition des compétences entre les services déconcentrés de l'Etat et entre les différents types de collectivités locales), disciplinaires (économie, social, sanitaire, culturel, scientifique,…) et de la sectorialisation (différentes divisions de l'administration publique locale) de l'action publique locale qui limitait la performance même de l'administration locale et créait une certaine frustration chez les populations dont l'exigence d'un mieux-être est à l'aune de leur ras-le-bol fiscal.

Les dysfonctionnements sociaux ont fait prendre conscience aux pouvoirs publics locaux que la logique traditionnelle de concentration des politiques publiques sur une zone à problème ne permettait plus de faire disparaître les malaises sociaux. Ainsi, l'idée naquit que les espaces locaux sont des systèmes complexes, dynamiques et de nature chaotique, tel que le soutiennent les acteurs de la théorie du chaos comme J. Gleick (1989). Le développement des politiques partenariales contractualisées et transversales (contrats de plan, politique de la ville) procède de la reconnaissance de la complexité des sociétés actuelles et induit un nouveau mode de comportement managérial ainsi qu'une nouvelle organisation de ces acteurs publics locaux. La gouvernance territoriale est donc une remise en cause d'un mode de gouvernement et de prise en charge des besoins locaux traditionnels et désuets qui a fini de montrer ses limites.

2) L'évolution de la démocratie locale

L'incertitude et l'inconnu auxquels font face, de plus en plus, les décideurs locaux qui se sentent démunis quant aux critères de pertinence concernant leurs décisions, dans un contexte également multiforme,(législatif, réglementaire, financier, institutionnel) et mouvant, les amènent à s'entourer de toutes les garanties nécessaires du point de vue de la légitimité de leurs actions en impliquant le maximum d'acteurs en vue de créer un consensus autour d'eux. Ainsi, l'impossibilité de prévoir ou de se projeter sur un horizon plus ou moins éloigné, l'incertitude ou parfois le vide juridique, sont autant de facteurs qui dissuadent les élus locaux à ne rechercher qu'à maximiser en tout lieu et en tout temps la satisfaction de leur intérêt mais de trouver une option raisonnable et consensuelle pour un temps et en un lieu donnés. Face à un tel labyrinthe d'incertitudes, l'application de la règle et de la norme, barrières ultimes de la régulation publique, vole en éclat. Elle ne justifie plus les décisions des mandataires et ne garantit pas non plus la performance de l'action publique.

L'inconnu, l'incertitude et l'instabilité omniprésents dans tout processus décisionnel et de gestion surtout de la chose publique ont donc entraîné un changement de comportement. Ce qui se matérialise par un partage du pouvoir et de la puissance sur un même territoire. Il en a résulté une évolution de la pratique du gouvernement local vers le concept de gouvernance territoriale et un passage de la logique de la norme à la logique de la convention, du consensus. Le mécanisme unilatéral de la règle imposée par l'Institution légitime se désagrège peu à peu pour laisser la place à la convention. C'est grâce à ces conventions que tous les acteurs d'un territoire cohabitent et qu'en quelque sorte, le consensus né des conventions s'impose désormais comme une norme de gestion.

3) L'avènement de la gouvernance territoriale

Les bouleversements politiques et organisationnels de la décentralisation ont largement montré les limites des anciens systèmes de gestion, verticaux et cloisonnés, des structures publiques locales. Ce qui a entraîné un malaise grandissant chez les cadres territoriaux qui sont d'une part, garants des règles et des procédures encadrant leur pratique et, d'autre part, au cœur de réseaux d'acteurs complexes que mobilise tout projet social, économique ou urbain territorialisé. Face à cela, certains ont mis en avant le modèle du « *développeur* » comme profil idéal du dirigeant public local. Le management par projet, l'attitude du manageur de projet deviendrait la solution du problème de la contradiction d'autant plus forte dans les organisations publiques, qui peuvent exister dans toute organisation entre les « *hommes-structures* » et les « *hommes-projets* ».

Cette contradiction procède du fait que, d'un côté, il faut assurer à l'action publique une pérennité, une durée, ce qui mobilise par nature une logique de structure. De l'autre côté, dans le

monde moderne de l'action territorialisée en réseau, il faut devenir un partenaire sur des opérations multiples, ce qui mobilise par nature une logique de projet. Ces questions, à la fois, nombreuses et légitimes justifient, que l'on travaille à la construction de nouveaux systèmes d'organisation visant à donner aux acteurs concernés les moyens d'un comportement davantage compatible avec les exigences d'un management public moderne. Vu sous ces différents angles, le concept de gouvernance est plus une méthode d'analyse qu'un modèle normatif. Une méthode qui permet de déceler un ensemble de pratiques diverses, parfois contradictoires, valorisant l'intimité que partagent les mécanismes politiques, administratifs et institutionnels avec la socio-culture environnante.

Le concept de gouvernance permet donc, de mieux comprendre, pourquoi l'efficacité de l'application stricte des procédures se réduit au profit du développement de processus partenariaux complexes. On comprend aussi mieux pourquoi aujourd'hui les exigences de démocratie participative se font de plus en plus entendre. Les organisations publiques bougent avec leur environnement et la dynamique s'accélère. Cette dynamique est salutaire car, au-delà des rigidités reconnues des organisations publiques locales, elle montre la voie de la modernisation de l'action publique locale et de son adaptation au monde d'aujourd'hui et de demain.

F. Leloup, L. Moyart et B. Pecqueur (1998) replacent les réflexions sur la gouvernance territoriale dans les efforts de recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale, alternatifs aux démarches territoriales descendantes classiques. Ces réflexions correspondent à un double mouvement de développement local et de nouvelles structurations politico-administratives dans les Etats modernes. C'est ce qui lie inextricablement la gouvernance territoriale au processus de développement local et le situe dans le contexte historique de l'implication croissante des acteurs locaux (privés, publics, associatifs) dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge. Pour ce faire, sont magnifiées les qualités d'imagination, d'organisation et de coordination de ces acteurs locaux. Ce qui a comme principale conséquence la variabilité du concept d'un territoire à l'autre, dépendant ainsi de la configuration spécifique de chaque territoire.

La gouvernance territoriale ne saurait alors être contenue dans une procédure, dont les différentes étapes sont inscrites dans une linéarité irréversible, et que l'on pourrait transposer de manière mécanique d'un territoire à l'autre. La gouvernance territoriale, dans son essence même, s'insurge contre l'universalité ; la reproduction mécanique qui fait fi des spécificités locales et des réalités sociopolitiques et économiques propres à chaque territoire. Elle est toujours un processus, un construit socio-historique regroupant les différents acteurs, sociaux, économiques et politiques

partageant un même territoire et porteur ensemble ou chacun en ce qui le concerne un projet pour leur localité, dont l'efficacité et la pertinence dépendent en grande partie de leur collaboration. Sous ce rapport, le territoire apparaît davantage comme une entité active qui puise son potentiel de développement dans ses ressources locales, entendues au sens large, c'est-à-dire avec ses activités, ses acteurs, ses réseaux… Toutefois, la mise en commun de cet ensemble d'acteurs à l'échelle du territoire implique un certain nombre de mutation sur le plan politico-social :

a) Un processus décisionnel ouvert, tendant à s'autonomiser en partie par rapport au pouvoir public central. Ce qui donne lieu à ce que les auteurs ont appelé la polycentralité des formes de régulation qui s'élargissent au social, au culturel et à l'économique. En effet, si le territoire est considéré comme construit social, économique et spatial, il nécessite incontestablement la mise en place d'une organisation particulière. Cet état de fait a entrainé un double mouvement d'évolution de la part de l'Etat et de ses démembrements politico-administratives. L'avènement de la gouvernance territoriale a précipité, dans un premier temps, le décentrement des pouvoirs au profit des niveaux infranationaux (communalité, intercommunalité, région,…), dans un second temps, une recomposition des espaces d'exercice du pouvoir.

b) Le passage des politiques publiques à l'action publique locale qui implique les acteurs locaux et non une instance coercitive extérieure. Ces acteurs peuvent être privés dès lors qu'ils s'organisent dans le but de produire un bien ou un service collectif. C'est donc cette imbrication de divers types d'acteurs locaux, nationaux et/ou internationaux (privés et/ou public), ainsi que l'émergence de divers niveaux de coopération et de décision qui ont entrainé la transformation du concept de gouvernement en « *gouvernance* ». L'idée sous-jacente étant que les institutions du gouvernement n'ont plus le monopole d'une action publique qui relève aujourd'hui d'une multiplicité d'acteurs dont la capacité d'action collective détermine la qualité. La gouvernance territoriale interroge fondamentalement le pilotage de l'action publique, qui n'est plus l'apanage d'acteurs centraux distants bien souvent sur le plan géographique, administratif et institutionnel des niveaux locaux.

Ce sont ces changements qui sont au cœur d'un déplacement de l'analyse de la seule action des gouvernements vers des formes de mobilisation d'acteurs privés (associations, entreprises, simples citoyens) contribuant collectivement à la régulation des espaces et des activités. Dans cette perspective, la gouvernance territoriale consacre le principe de subsidiarité qui veut que chaque question soit résolue au niveau le plus pertinent qui n'est pas forcément le niveau central, puisque

dans leur grande majorité, les questions sociales, d'emploi, d'insertion socio-économique sont avant tout des préoccupations dont l'ampleur et l'acuité varient d'une localité à une autre.

Analysant l'émergence de la gouvernance territoriale dans le contexte actuel d'élaboration et de mise en œuvre par les collectivités territoriales des stratégies de différenciation axées sur «*le projet collectif*» de développement local, I. Leroux (2006) y voit une mobilisation d'une pluralité d'acteurs aux intérêts et aux motivations différentes. A l'en croire, c'est de la volonté des collectivités locales de mettre en place ces politiques de différenciation desquelles ont émergé des formes nouvelles de gouvernance territoriale fondées, en présence d'intérêts multiples, sur des mécanismes complexes de pouvoir, de négociation et de codécision. La gouvernance territoriale se définit alors comme une modalité de mise en compatibilité des actions, des modalités de coordination et des intérêts en jeu entre tous les acteurs géographiquement proches et partie prenante d'un projet collectif de développement économique et social.

Devant les jeux d'intérêts croisés, les acteurs publics chargés de procéder aux arbitrages nécessaires tant du point de vue de la conception que de la mise en œuvre des stratégies de différenciation, se heurtent à des difficultés de lisibilité des stratégies de négociation et d'influence dont ils sont souvent la cible de la part de leurs partenaires. Ce sont, entre autres, les tentatives de captation des ressources publiques directes ou indirectes par certains acteurs ou, les tentatives d'orientation des choix de politique publique. Or, ces jeux de négociation et d'influence peuvent accroître l'indétermination de certaines options de développement local. Ce qui contribue davantage à augmenter le flou autour de la responsabilité et du pouvoir réels des acteurs publics dans le processus de gouvernance de leur territoire. Jusqu'où peuvent-ils véritablement influencer les choix de politiques publiques, surtout dans la définition des stratégies de développement local ?

B. LA GOUVERNANCE LOCALE

La gouvernance locale renvoie aux différentes formes de coordination entre acteurs de statut divers, visant à piloter ou à orienter le développement des territoires. Acteur incontournable du développement économique, le territoire, porteur de construits socio-économiques et institutionnels ancrés spatialement, constitue aujourd'hui un niveau de régulation infranational. Il est devenu un véritable réceptacle des mécanismes de coordination qui se construisent entre acteurs de natures diverses.

Elle procède selon Bertrand N., Moquay P. (2004) d'une recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale et d'une conception moderne du management local qui transcendent les

politiques sectorielles. En effet, à cause de la crise de l'Etat-Providence et des modes de gestions classiques verticales, on a assisté progressivement à une plus grande responsabilisation des collectivités locales dans la régulation des dynamiques socio-économiques. Cette régulation s'est traduite par la promotion de politique de coopération des différents acteurs politiques, économiques et sociaux présents sur la scène locale. C'est ce qui a fait émerger le concept de gouvernance locale qui est un mode de régulation basé sur la coordination d'une pluralité d'acteurs intervenant sur la scène locale (Morin Richard, 1998). Cela nécessite une constante négociation menée par des acteurs institutionnels locaux qui visent la promotion d'une collaboration entre acteurs associés à l'Etat, au marché et à la société civile.

Le terme apparaît pour analyser notamment les modalités de gouvernement des ensembles métropolitains (Lefèvre, 1998 ; Jouve, 2004[76]). Dans cet usage, le terme de gouvernance ne se différencie pas toujours de la notion de gouvernement, car l'accent reste porté sur les arrangements institutionnels (et en l'occurrence interinstitutionnels) à l'échelle des grandes agglomérations (Pasrk s et Oakerson, 1992; Dente, 1990[77]).Mais, au-delà des situations de fragmentation institutionnelle caractéristiques de la plupart des agglomérations, la notion de gouvernance est également mobilisée pour rendre compte de la pluralité des acteurs associés à la définition de l'action publique, en premier lieu, celle du milieu urbain.

L'étude des modalités de détermination des logiques de développement urbain a mis en évidence les liens unissant décideurs publics et acteurs privés, déterminant des formes stables de relations que l'on a pu qualifier de régimes urbains Stone (1989) ou de coalitions de croissance (Logan et Molotch (1987). Stone (1993) souligne que l'élection ne suffit pas à donner aux décideurs publics la capacité d'agir ; cette capacité doit être construite dans une relation avec l'ensemble (ou du moins une partie) des acteurs susceptibles de contribuer à la mise en œuvre des actions envisagées. Dans le prolongement de ces travaux américains, l'usage de la notion de gouvernance en Europe entend souligner la participation de divers intérêts privés aux systèmes de décision publics régissant les agglomérations et, par extension, l'action publique territoriale (Padioleau, 1991).

La conception de la gouvernance locale permet d'intégrer des mécanismes productifs et des mécanismes institutionnels à la fois dans la dimension locale liant proximité géographique - faisant référence à l'espace génomique de Perroux (1955)[78] et à la distance fonctionnelle - et proximité

[76] Jouve Bernard, *« gouvernance et décentralisation : les masques tombent enfin »* ; Espace Temps.net ; Textuel ; 2004

[77]Pasrk s et Oakerson ; Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992) Politiques et management public ; 1992 ; Volume 10 ;Numéro 10-4 ; pp. 27-53

[78] Perroux. F ; *note sur la notion de pole de développement* ; Economie Appliquée ; January-June ; 1995

organisationnelle - reposant sur une logique de similitude et une logique d'appartenance - (Gilly et Torre, 2000)[79], dans la dimension local-global (proximité organisée entre acteurs locaux et acteurs extérieurs au territoire). Cette notion de gouvernance locale n'est pas un processus seulement endogène, par l'incorporation des rapports entre institutions locales (formelles et informelles) et formes institutionnelles globales. Le rôle décisif joué par les institutions formelles, notamment les collectivités locales, est souligné, orientant « les comportements des agents économiques et ... [contribuant]... à faire émerger ou perdurer la gouvernance territoriale » (Gilly et Torre, 2000).

L'action publique locale n'est plus présentée comme la seule responsabilité de l'institution municipale (ou départementale), mais comme la résultante d'un processus de coopération ou de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs Gaudin et Novarina (1997). Si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches, ni autonomes. Gilly et Leroux (1999)[80] parlent ainsi de compromis institutionnels composites qui orientent la coordination des acteurs selon des « *régularités technico-économiques et sociales géographiquement concentrées* ». Dans le cas de la construction de politiques locales de reconversion industrielle, par exemple, l'analyse montre que le processus de mise en œuvre de l'action publique prend la forme d'une construction sociale complexe, et sort d'un schéma linéaire : diagnostic de crise - projets de reconversion - action Grossetti et Beslay, (1999)[81]. L'action publique intègre des éléments de diverses natures tels que des relations entre organisations publiques ou privées, des réseaux inter-individuels, des « références discursives collectives » (ou mythes), renforçant l'idée d'une imbrication des dimensions aussi bien politiques et économiques que sociales.

La gouvernance locale se trouve définie dans l'Afrobarometer Briefing Paper (2010 ; n°95) comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions pour arriver à des objectifs précis, définis par la communauté. Elle renvoie à l'ensemble du dispositif institutionnel, des mécanismes et règles permettant l'exercice au niveau local, de l'autorité politique, économique et administrative. Ce mécanisme participe à une gestion saine des affaires publiques locales dans une perspective de développement humain durable.

[79] Gilly J.-P. et A. Torre (éds.) ; *Dynamique de proximité ;* Paris, L'Harmattan ; 2000

[80] Gilly J. P., Leroux I., (1999) ; « Vers une approche institutionnaliste de la dynamique des territoires. Le cas de la reconversion du bassin de Lacq » ; Revue d'Economie Régionale et Urbaine n°1, pp. 93-114.

[81] Grossetti M., Beslay C., « *La construction des politiques locales de reconversion industrielle* », Revue d'Économie Régionale et Urbaine, 1999, n°1, pp.53-70

Dans le Guide pratique des acteurs de la décentralisation, (C.O.N.G.A.D., et alii 2005), la gouvernance locale est définie comme l'exercice du pouvoir au niveau local. Sous ce rapport, pour la rendre possible, il faut la mise en place d'un cadre institutionnel qu'est la décentralisation. Et d'elle émane la démocratie locale (décentralisation politique) et la participation locale (partage des rôles et responsabilité par tous les acteurs) sous-tendues par un contrôle citoyen de l'action publique.

I. GOUVERNANCE LOCALE ET GESTION DES COLLECTIVITES LOCALES

Gilly J.-P., (2003) conçoit la gouvernance locale comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux…) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement. L'idée centrale d'une telle définition est celle d'un processus qui renvoie à une dynamique institutionnelle collective alliant de façon spécifique différentes logiques d'acteurs se confrontant et/ou coopérant sur un territoire. Partant, la gouvernance locale se concrétise par la construction de compromis locaux entre acteurs (aussi bien privés que publics) et se caractérise par le degré d'articulation et de cohésion des différentes proximités institutionnelles qui spécifient le territoire.

Une telle conception de la gouvernance locale met l'accent sur l'interaction continue entre des acteurs pas nécessairement homogènes et n'ayant ni les mêmes visées, ni les mêmes intérêts. Ils peuvent être des acteurs privés et/ou publics. Mais ils sont incontournables dans un processus de gouvernance locale dans la mesure où ils jouent un rôle central, constituant par là même des repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs et structurant les mécanismes de coordination de ces derniers. Ils peuvent provenir de trois champs distincts ; économique (établissements de groupe, associations d'entreprises…), institutionnel (collectivités territoriales, Etat, Chambres de commerce…) ou social (syndicats, associations…).

En ce sens, la gouvernance locale ne peut être confinée à une configuration de coordinations strictement économiques ou strictement sociopolitiques ; elle est une combinaison de ces dimensions, caractérisée par une densité variable des interactions entre les trois catégories d'acteurs sur un territoire donné. Ce qui fait que ces interactions sont de natures complexes, puisque les domaines d'intervention des acteurs institutionnels ne coïncident pas forcément avec celui des autres types d'acteurs (économiques et sociaux), de même que leur horizon temporel stratégique ou leur vision du temps et leur niveau d'engagement territorial différents. C'est ce à quoi se rapporte le jeu des acteurs.

De ces spécificités propres à chaque type d'acteurs, découlent trois formes de structures de gouvernance locale : Gilly distingue, en premier lieu, la gouvernance privée quand ce sont les acteurs privés qui catalysent et pilotent les dispositifs de coordination et de création de ressources selon un but d'appropriation privée. C'est l'exemple d'un grand groupe, qui structure économiquement et institutionnellement l'espace productif de son site d'implantation. Vient, ensuite, la gouvernance privée collective qui correspond à une institution formelle regroupant des opérateurs privés et impulsant une coordination de leurs stratégies. C'est le cas des Chambres de commerce ou des syndicats professionnels et toute forme de clubs d'opérateurs privés.

Enfin, il y a la gouvernance publique où les institutions publiques ont des modes de gestion des ressources qui diffèrent de l'appropriation privée, notamment, à travers la production de biens ou services collectifs, donc, par définition, utilisables par tous les acteurs, sans rivalité ni exclusion d'usage. Ce sont au premier chef, l'Etat, les collectivités territoriales et toutes les formes d'inter-collectivité, mais aussi les centres de recherche publique. Les situations les plus fréquemment rencontrées correspondent à des associations de ces différents types de structure de gouvernance avec la prédominance de l'un deux sur les restes ; ce qui rend chaque territoire singulier.

De cette analyse de Gilly, il faut surtout retenir que la gouvernance locale est un processus, qui imprime au territoire sa dimension fondamentalement dynamique. En effet, les compromis qui stabilisent les coordinations entre les acteurs ne sont pas immuables et les contradictions, les conflits finissent toujours par l'emporter lorsque ces acteurs ne sont plus en mesure de résoudre collectivement le problème productif posé.

Rejoignant cette conception dynamique et interactive de la gouvernance locale, S. Faye[82] (2011) rappelle la nécessité de s'affranchir des confins juridiques et des entités de gouvernance locale, pour adopter une démarche inclusive des multiples relations formelles et informelles qui s'établissent entre les différents acteurs du développement (autorité locale, le secteur privé, les associations, services déconcentrés, organisations de la société civile). Ce sont en réalité ces interrelations qui conditionnent la performance des systèmes administratifs et politiques aux échelons considérés. Vu sous ce rapport, la gouvernance locale qui est assimilée à la gouvernance territoriale n'est rien de moins qu'un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus qui permettent aux citoyens et aux groupements de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends et d'exercer leurs droits et obligations à l'échelon local.

[82] S. FAYE, *Décentralisation, développement économique local et bonne gouvernance territoriale : le cas du Sénégal* ; Mémoire de Master 2, Université Cheikh Anta Diop, 2011

II. DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS POUR LA GOUVERNANCE LOCALE AU SENEGAL

S'interrogeant sur l'émergence de la gouvernance urbaine, notamment si elle peut être considérée comme un nouvel instrument des politiques, Jouve B. (1999), affirme qu'il ne faut pas surestimer la capacité des institutions publiques (nationales et locales) à pouvoir produire et gérer seules les politiques (urbaines). Pour ce faire, il convient d'ouvrir le système décisionnel urbain à la société civile. L'histoire du développement de la gouvernance renseigne sur son utilisation comme un instrument d'action publique, nourrit de diagnostics et d'analyses élaborés par les sciences sociales s'intéressant à la transformation des Etats contemporains.

Quant à S. Lardon, E. Chia et H. Rey-Valettes, intéressant à la gestion des ressources naturelles et du foncier au Sénégal, proposent comme outil permettant de privilégier une participation élargie des populations aux décisions, les jeux de rôle et la formation à la cartographie. Les jeux des acteurs sont constitutifs de ces dispositifs de gouvernance territoriale et ne peuvent être obérés. P. Moquay (2008), s'interroge en tant que politiste, sur la légitimité de la participation des acteurs dans les instances de concertation et souligne les risques à moyen terme d'apparition d'un mécanisme d'usure. Il invoque la gouvernance performative comme modalité de convergence institutionnelle qui conduit les acteurs à adhérer aux mêmes normes et mêmes références. Ainsi, la gouvernance ne se réduit ni à une dimension participative, ni à une dimension réglementaire, mais qu'elle rencontre les limites du jeu des acteurs et appelle à des démarches rigoureuses d'analyse, donnant lieu à une ingénierie territoriale.

Toutefois, les démarches participatives représentent un enjeu crucial dans les pratiques de la gouvernance territoriale, car elles s'attachent à impliquer plus durablement les acteurs dans le projet de territoire, en les impliquant dès les étapes de conception et en adaptant les dispositifs à leurs échelles d'action. La gouvernance territoriale doit, de ce fait, être arrimée à un dispositif institutionnel participatif impliquant tous les acteurs, malgré leurs positions sociopolitiques et leurs intérêts parfois divergents autour d'un même projet. Dès lors, le facteur important de succès consiste à créer un dispositif autonome, mobilisant éventuellement les acteurs clés pour la cohérence des décisions sur leur territoire. Ainsi, le « *jeu de territoire* » formalisé par V. Angeon et S. Lardon (2008), facilite l'expression des acteurs par l'usage des représentations spatiales et constitue à la fois une méthode d'animation et un dispositif de gouvernance.

Les enjeux territoriaux sont appropriés par les acteurs, dans la mesure où, c'est eux-mêmes qui les argumentent et qui les hiérarchisent. Les actions imaginées pour trouver le chemin vers un scénario partagé trouvent leur cohérence dans les configurations, à la fois, sociales et spatiales, et

ouvrent sur de nouveaux modèles de développement. Les dispositifs de gouvernance, de l'avis de Gaudin (1999), visent alors à faciliter la participation de porteurs d'intérêts de plus en plus diversifiés (notamment par l'association entre acteurs publics et privés) à des processus de décisions qui se révèlent sans cesse plus fragmentés et distribués, mais aussi incertains et mouvants. Tout autant, les dispositifs d'apprentissage sont au cœur des dynamiques de gouvernance territoriale, car de nouveaux acteurs émergent, de nouveaux enjeux se font jour, de nouvelles modalités de coordination des actions individuelles et collectives deviennent nécessaires.

La démultiplication des mécanismes tels que les forums de politiques publiques, où se rencontrent tous les acteurs, permet la constitution d'un corps de savoir, de cadres cognitifs communs qui sont relayés par la suite dans les espaces de négociation locaux ou sectoriels de manière simplifiée et opérationnelle. Etant donné que la dynamique de gouvernance territoriale n'exclue pas forcément l'existence de conflits latents ou manifestes entre acteurs aux intérêts et logiques souvent divergents, la mise en place d'un mécanisme de construction négociée du territoire s'impose comme voie de résolution de ces éventuels différends. Car, s'il est vrai que le territoire est un espace d'expression des conflits d'appropriation, de pouvoir et d'autorité, l'enjeu majeur de la construction territoriale reste alors la mise en place de mécanismes de gouvernance permettant le traitement des conflits.

Dès lors, la négociation devient un facteur central dans les processus de traitement de ces conflits. Son implémentation permet aux acteurs d'anticiper, voire de médiatiser ou de résoudre ces conflits. En cela, la négociation est largement arbitrale, nonobstant le compromis qui en résulte s'avère toujours provisoire et évolutif. Même si la négociation n'aboutit pas obligatoirement à un équilibre relationnel parfait, elle peut déboucher sur des mécanismes de gouvernance dotés d'une plus grande stabilité. Gouverner revient alors à manager les interdépendances et les interrelations entre les différents acteurs du territoire.

A en croire Faye S., une gouvernance locale de qualité est fondée sur plusieurs piliers à savoir la participation citoyenne, des partenariats entre des acteurs clés à l'échelon local, la compétence transdisciplinaire des acteurs locaux, des sources d'informations multiples, des institutions de redevabilité et une orientation en priorité en faveur des pauvres.

CONCLUSION PARTIELLE

S'intéresser à la gouvernance, c'est tenir compte des mutations historiques et des grandes évolutions politiques, économiques, technologiques et culturelles qui marquent le XXI^{ème} siècle. Ne serait ce que pour affirmer son utilité dans un monde respectueux de la diversité culturelle et des valeurs universelles qui se développent et contribuent à une action multilatérale originale et à la formation d'une communauté internationale solidaire. La bonne gouvernance constitue aujourd'hui une précieuse entreprise commune qui a pour dessin de refonder le socle de notre Nation. En plus d'être le code d'accès à l'aide au développement, il est aussi un moyen d'accès à la modernité, un outil de communication et d'une meilleure connaissance de nos territoires.

Au cours des années à venir, la gouvernance restera au centre des intérêts aussi bien à l'échelle de la communauté mondiale, des nations prises isolément qu'au niveau des territoires locaux. En effet, le bien-être des peuples continuera de dépendre de la manière dont les parties prenantes s'y prendront dans la gestion des ensembles pour présenter des résultats en terme de baisse de la pauvreté, d'amélioration des performances économiques, de stabilité et d'harmonie socio-politiques et surtout de la prise en charge des spécificités identitaires des groupes en action sur les territoires.

Les gouvernements qui souhaitent véritablement améliorer la gouvernance doivent faire face à des obstacles intrinsèques comme le manque de compréhension du public des enjeux en jeu en s'investissant dans la bonne gouvernance et de leurs liens avec leur bien-être mais aussi au déficit de confiance des citoyens vis-à-vis des règles, des autorités publiques politiques et administratives. Enfin, ils doivent renoncer à créer des obstacles construits comme des communications trompeuses fausses et fallacieuses où le fait de confondre le patrimoine de la nation et sa fortune personnelle.

En définitive, nous constatons que la gouvernance n'est pas une innovation comme elle nous est présentée, elle est une innovation juste dans la reconnaissance d'une diversité établie et, sans cesse, renouvelée des diverses démonstrations que les structures et les modes de gestion traditionnel de la société impriment à un territoire. Cela rend complexe toute entreprise orientée vers ces entités multiples et foncièrement diversifiées par des intrants construits ou hérités mais toujours sources de différence par rapport à un autre territoire. Le défi que pose cette recherche est alors non pas de trouver ce qui nous permettrait de concocter une recette magique passe-partout (tous les pays, tous les continents et toutes les cultures….) à appliquer pour avoir une bonne gouvernance qui garantirait le développement économique, social et le bien-être de chaque citoyen ou qu'il se trouve et quelque

soit sa condition (ou ne serait ce qu'au Sénégal). Le but de cette recherche n'est pas cela, il est tout le contraire de cette ambition. Nous sommes d'emblée, persuadés que les territoires ont toujours le dernier mot sur leur mode de gouvernance. A moins que celui-ci ne soit juste un masque qu'ils arborent pour des circonstances de « *fund raising* » et, là, il ne serait même plus opportun de parler de gouvernance mais juste d'une représentation théâtrale orchestrée par des « *acteurs* » institutionnels appuyés par des acteurs de la société civile, parfois les chefs coutumiers et/ou religieux où « *figurent* » activement les citoyens.

DEUXIEME PARTIE

LE JEU DES ACTEURS TERRITORIAUX ET LA GOUVERNANCE LOCALE

En Afrique, « *le territoire* » a pris, au cours des dernières décennies un envol impressionnant. Cette nouveauté se matérialise par la transformation de l'espace en territoire selon l'idée de Christel Alvergne et John IGUE (2011)[83]. Toujours, selon eux, en se référant au nouvel enjeu, ils considèrent le territoire comme un produit et un construit complexe sur l'espace, en ce sens ils attestent que « *Ces évolutions apportent une épaisseur à la notion de territoire : le rapport de la société africaine à son territoire à changé. Les besoins des populations ont évolués, les activités et les modes d'accès aux ressources également* ». Ce qui est tout à fait vrai au regard des différents changements sociaux qui ont cours dans nos pays avec l'émergence de nouveaux acteurs avec de nouvelles exigences et forcément aussi devant de nouvelles responsabilités. Ainsi, Leloup F., Pecqueur B., (2005) affirme aussi que « *Le territoire devient progressivement une émanation d'acteurs, publics et privés dont les actions de coordination ne peuvent plus être réduites à une action de politique publique au sens classique du terme, mais à une action publique* ». L'émergence de nouveaux acteurs avec de toutes nouvelles responsabilités répond aussi à ce besoin pressant de nos Etats de se construire une légitimité que certains pensent perdu mais que nous trouvons à créer puisqu'elle n'a jamais véritablement existé. Logiquement : « *ces changements historiques appellent une autre gouvernance plus englobante que la notion de gouvernement : la gouvernance territoriale.* » C. Alvergne et J. Igue(2011).

Aujourd'hui, pour parler du territoire et de la gouvernance territoriale, particulièrement, un détour vers ceux-là qui font de l'espace un territoire : les acteurs, est nécessaire, ainsi « *Chacun admettra dorénavant que les territoires se construisent par l'action*. » comme le dit H. Gumuchian. Cette affirmation conduit à prendre en compte dans chaque analyse de l'évolution de la coordination des différentes actions sur les territoires leur « acteurs » qui est, cependant, situé dans un contexte tellement hétéroclite qu'il est de plus en plus difficile de connaitre les facteurs qui y ont du poids. Pour lire le territoire, l'analyser, le comprendre, pour saisir les processus territoriaux en cours ou en devenir « *il est nécessaire de prendre en compte une multiplicité de facteurs qui vont conditionner l'acteur*. ». Ces facteurs peuvent être externes comme internes aux territoires. Mais aussi, et, en toute logique le poids et les logiques de chacun de ces acteurs, parce que finalement c'est cela qui déterminera les dispositions des territoires à s'accommoder, plus ou moins, facilement des changements dans les modes de régulation.

[83] Christel Alvergne et John IGUE, Les nouveaux territoires de la gouvernance, Pages 5-20, *Revue territoires d'Afrique*, numéro 1, Janvier 2011. Dans cet article, les auteurs expliquent cet élan vers le territoriale relève de deux dimensions : - Une dimension géo-économique : émergence d'un nouvel « ordre géographique », accroissement de la population. Ceci implique des mutations importantes du peuplement et de l'organisation de l'espace dont nous relevons trois aspects : une articulation problématique entre espaces sahéliens et côtiers […], une urbanisation puissante […], une intense migration. Et une autre dimension politique […] les réponses politiques et institutionnelles proposées semblent mal adaptées aux évolutions ci-dessus évoquées […] le mouvement de décentralisation n a pas encore permis l'émergence d'acteurs de poids. […] ceci ne remet pas en cause la décentralisation, mais justifie au contraire d'accorder plus d'importance et de ressources aux protagonistes, élus et techniciens territoriaux.

Hervé Gumuchian en introduisant son ouvrage, atteste dans cette dynamique que :

> *« Les acteurs, ces oubliés du territoire »,* disait qu'*« évoquer le territoire dans la géographie d'aujourd'hui est devenu une telle « banalité » qu'il n'y a rien de très novateur à supposer qu'une définition conceptuelle explicite soit possible. La fournir permet à la fois de dire clairement d'où l'on parle et quel mode d'emploi du territoire on choisit. Ce qui apparait comme moins trivial, c'est de vouloir s'interroger sur les implicites qu'accompagnent nécessairement le recours au concept de territoire ; parmi ceux la, il en est un abondement utilisé mais trop rarement précisé : l'acteur. »*

Pour nous, il ne s'agit certainement pas d'une quête d'originalité mais d'un impératif que de nous interroger sur l'acteur ou les acteurs. Dans notre compréhension, l'acteur, comme son nom le dit, est l'élément déterminant et pour le territoire comme pour la gouvernance. Il vit et perçoit son territoire, le conçoit en fonction de ses besoins ; projette son action avec des objectifs précis en fonction de sa perception, de son vécu et de ses besoins, il exécute son projet en sollicitant des partenariats et en mobilisant des ressources (la gouvernance) et à force façonne son territoire. C'est ce que corrobore cette définition du territoire donnée par le Professeur Jean-Marie Miossec (2011) [84] :

> « *une portion de finie de l'espace terrestre, appropriée par ses habitants ; c'est-à-dire une aire de développement ; d'aménagement et de gestion, de taille variable, un échelon et un cadre de vie, ou la responsabilisation des acteurs locaux est susceptible de fournir, en articulation avec les autres protagonistes, une réponse, aux besoins et aux aspirations de leurs concitoyens* ».

Les actions énumérées se font dans une logique complexe parce que pas forcément hiérarchisée mais surtout parce entreprise par différents acteurs, pour différentes logiques selon différentes modalités sur un même territoire. Ce sont ces actions aux auteurs divers qui font le produit appelé « territoire » et de façon inversée aussi nous pouvons considérer que le territoire aussi façonne de manière certaine la gouvernance qui est susceptible de s'y appliquée. C'est d'ailleurs ce que le Professeur Jean Marie Miossec (2011) affirme en disant de la gouvernance que

[84] Jean-Marie Miossec, *développement local, entre mondialisation et promotion des territoires : de la gouvernance à l'articulation des pouvoirs et des territoires*, Concilier les concepts avec le nouvel environnement, Revue territoires d'Afrique, numéro 2, sous la direction du PR amadou Diop et John O. Igue, Juin 2011, (page 8)

« *celle-ci est fondamentalement territorialisée* » non sans avoir critiqué le fait que beaucoup d'auteurs ont parlé de la gouvernance sans faire référence aux territoires.

Pour les besoins de cette entreprise qui ne se veut qu'un modeste essai de catégorisation des territoires plus ou moins aptes à un certain modelage procédural, en fonction des acteurs dominants en présence, nous allons procéder en deux étapes. Nous allons d'abord voir, au Sénégal, qui sont les principaux acteurs porteurs de la détermination du profil des aptitudes de la gouvernance locale ensuite, nous verrons à partir d'exemples aussi quelques types de territoires qui n'offrent pas les mêmes profils pour l'adoption de modes de gouvernance.

CHAPITRE I : IDENTIFICATION DES INTERACTIONS DES PRINCIPAUX ACTEURS SUR LE TERRITOIRE

A. LES GRANDES CONSTANTES DU JEU DES ACTEURS SUR LE TERRITOIRE AU SENEGAL

En partant de la description du cadre administratif institutionnel et social du Sénégal nous pouvons appréhender les principaux acteurs du jeu auquel nous nous intéressons. Le Sénégal est en effet pays souverain depuis 1960 et, à partir de cette période, il s'est vivement attelé à asseoir une administration territoriale fortement présente celle-ci est renforcée par une politique de décentralisation que nous étudierons dans le détail plus tard mais qui est marquée par une responsabilisation des collectivités locales de plus en plus affirmée. Cependant, cette armada politico – institutionnelle s'accommode avec plus ou moins de succès avec un substrat social et même sociétal très affirmé. En effet, La population sénégalaise est très majoritairement musulmane (90%). Les chrétiens — surtout les catholiques — sont également présents (6%) et l'animisme est pratiqué principalement dans le sud-est du pays, mais cohabite souvent avec les autres croyances. Même si le Sénégal déclare la laïcité dans sa charte fondamentale en notant que « *La République du Sénégal est laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion. Elle respecte toutes les croyances.* »[85] , c'est un pays ou le pouvoir politique à une très longue tradition de négociation et de soutien mutuel avec les confréries religieuses et la communauté chrétienne pour mobiliser ou amadouer les populations locales très à l'écoute des guides de ces confréries. Le pouvoir de ces confréries est une réalité très politique au Sénégal parce que fortement sociale dans un premier

[85] Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001

temps. Tous les présidents que le Sénégal a connu ont travaillé ou ont déclaré travailler pour conforter les préceptes des guides fondateurs de ces confréries. Nous ne pourrons pas être exhaustif sur toutes les manifestations concrètes de ce pourvoir des marabouts, mais nous retiendrons que leur point de vue est largement écouté par leurs disciples qui sont l'écrasante majorité de la population. Et, pour exemple, le fameux « *Ndiggeul de vote*» ou « *consigne de vote* »[86] qui continue à opérer de façon plus ou moins efficace selon la confrérie et selon les auteurs. Un autre exemple aussi c'est ce rôle de validateur de politiques ou de direction politique surtout social que l'Etat attend toujours de la classe maraboutique car conscient que s'ils l'adoptent leur communauté en feront de même. La loi 2011-10 sur la parité « *instituant la parité absolue homme-femme* » en est un bon exemple : votée depuis le 28 mai 2011 par l'Assemblée Nationale, cette loi n'a fait l'objet d'aucune contestation majeure dans l'opinion mais depuis que le Khalife Général des mourides[87] a décidé de ne pas la faire appliquée dans sa communauté rurale, elle est perçue à la limite comme une « *loi anti islamique* ». Ce pouvoir se traduit sur l'espace dans la formation de conclaves dans le territoire sénégalais qui fonctionne selon des règles différentes ; avec un système de gouvernance différent créant finalement des territoires différents des autres. La nature de ces territoires est aussi diverse que celle de l'autorité et de la communauté qui la font. Ainsi, Touba (propriété du marabout[88])

[86] Le « Ndiggeul de vote » : est sollicité par tout les candidats aux élections et cela depuis le premier président de la République du Sénégal (Léopold Sédar Senghor). Même si sont efficacité s'est un peu effrité au fil de dernières décennies grâce à l'affirmation citoyenne en cours dans notre société Sénégalaise, il reste un atout que tout candidat aimerait avoir par devers soit, ne serait ce que pour la symbolique.

[87] Selon un article du site en ligne sén24heures.com : « Outre la particularité de candidats choisis par le Khalife général des mourides, les listes pour les scrutins majoritaire et proportionnel des prochaines élections locales jurent d'avec la loi sur la parité. En parcourant les listes des 100 personnes « élues » par le khalife général, Cheikh Sidy Mokhtar Mbacké, devant siéger au prochain conseil municipal de Touba, ce qui saute aux yeux est qu'il n'y figure que des hommes. Les associations féminines sénégalaises de défense de la parité réclameront-elles leur droit à Touba ? » Paru le Mardi 06 mai, 2014 15:54. Et les responsables politiques de la localité renchérissent en soutenant cette décision comme le montre cet autre article paru sur APS (Agence de Presse Sénégalaise) « Les responsables du Parti démocratique sénégalais (PDS, opposition) de la cité religieuse de Touba ont réaffirmé leur engagement et leur volonté de voter la liste du khalife général des mourides pour les élections locales, malgré le débat sur le non-respect de la parité qu'elle a suscité." La parité demandée, à cor et à cri, dans la liste de Touba est un faux débat. Touba est une cité religieuse jouissant d'un respect et d'une reconnaissance de tous les Sénégalais. Depuis le président Senghor, Touba a gardé sa particularité et personne ne conteste les directives du khalife", a expliqué Serigne Cheikh Mbacké Bara Doli, responsable libéral. » Le Dimanche 11 mai, 2014 11:55. Rare parmi ceux de la société civile à contester cela le Secrétaire Général de la RADDHO se demande si « Touba hors la loi ? Considérée comme la "propriété privée" du khalife général, la ville bénéficie de facto d'un statut dérogatoire. Il y a peu, au mépris de la loi sur la parité, une liste composée exclusivement d'hommes y était déposée en vue des élections locales du 29 juin, sans pour autant risquer l'invalidation. "Ces manquements graves aux principes de l'État de droit posent un sérieux problème d'impunité et dénotent un manque de constance et d'autorité de l'État, estime Aboubacar Mbodj, le secrétaire général de la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (Raddho). Les mourides inspirent une peur bleue au pouvoir politique."Cette citation est tirée Jeuneafrique.com : Sénégal | Sénégal : Touba hors la loi ? | Jeuneafrique.com - le premier site d'information et d'actualité sur l'Afrique

[88] Touba titre foncier, avec des lois internes anti tabac music ….

parait plus marqué par ce pouvoir que la ville de Tivaouane[89] par exemple. Cependant, en dehors de ce pouvoir sur ces villes, l'influence est perceptible dans les actions au quotidien des autres acteurs.

A coté de l'autorité religieuse subsiste une autre autorité qui s'inscrit dans le même registre des modes opératoires que ceux-ci, c'est celle coutumière et traditionnelle. Il englobe tout le territoire national et est aussi décentralisé que le pouvoir politique Nous le retrouvons au village ou il est exercé par le chef de village, au quartier par le chef de quartier. Ceux-là ont pu intégrer le système politique avec une reconnaissance administrative de leur fonction, moins une force d'opposition au démarches des acteurs institutionnels, ils en sont souvent les relais.

Il comprend aussi la classe des notables ou chefs coutumiers comme le Roi d'Oussouye, Le Serigne Ndakarou…, qui jouent eux toujours ce rôle de conservation de l'identité culturelle de leur communauté. Ainsi, par leur présence ou leur influence, nous notons des poches de conservatisme de la tradition qui est aussi facteur de diversité au niveau des territoires. Et, quand nous disons caractéristiques identitaires, sociétales différentes, nous admettons une différence dans le comportement des territoires vis-à-vis d'un « *corps étranger* »[90].

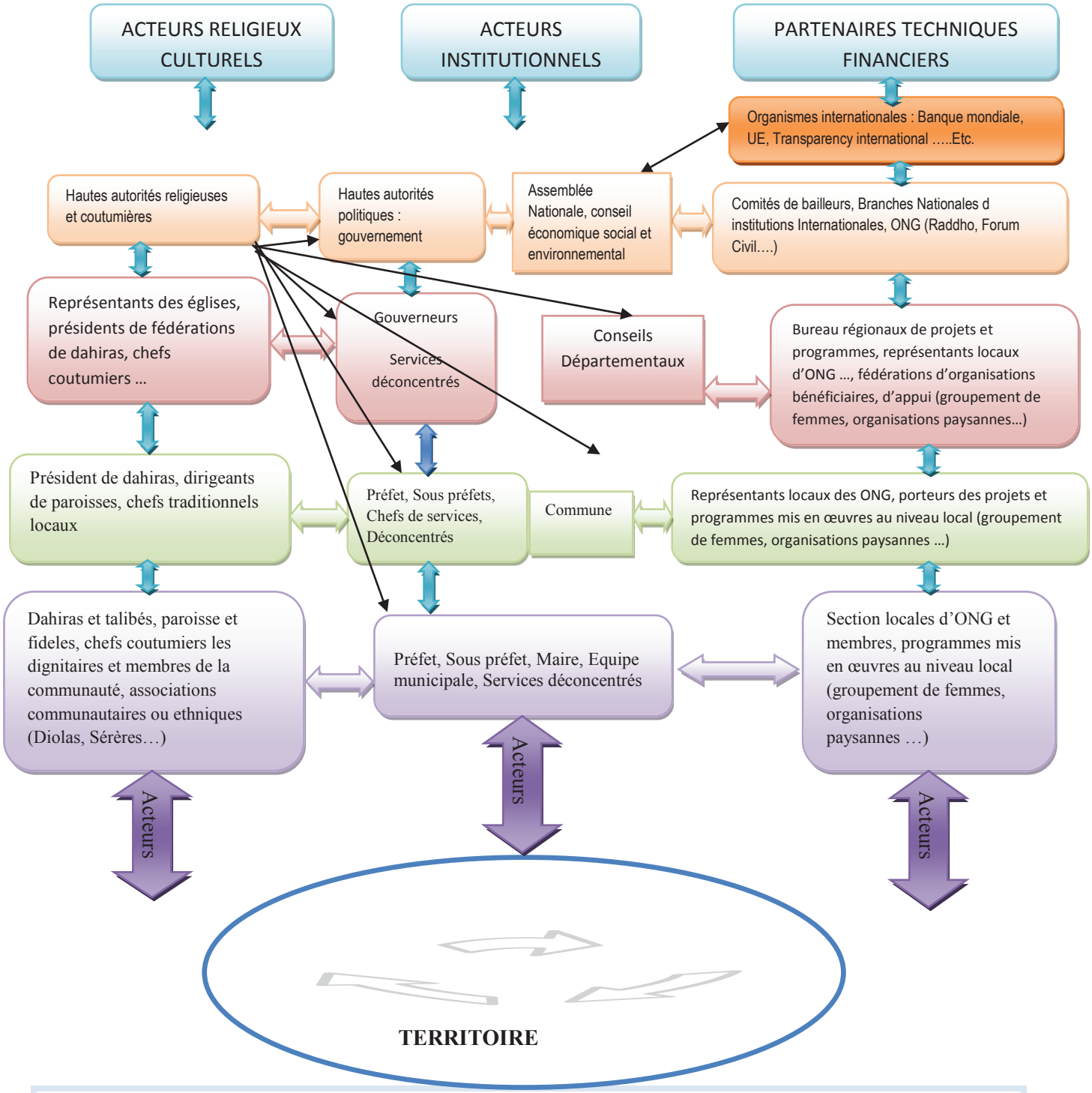
Enfin, d'autres acteurs qui ont un rôle tout aussi important et actif sur le territoire : les partenaires au développement. Grâce à l'appui surtout financier qu'ils apportent aux pouvoirs politiques et aux populations, nous notons une grande ouverture par rapport aux idées qu'ils véhiculent. Il arrive qu'ils fonctionnent comme force de pression sur le pouvoir politique[91].Mais grâce à leur prétendue mission de développement ils n'hésitent pas à organiser ou renforcer la participation citoyenne conformément aux idées que leurs commanditaires véhiculent. Ils sont perçus comme les partenaires des populations pour qui ils cherchent à coût de milliards investis rationnellement le plus souvent, le bien-être et la prise en compte des préoccupations par les autres acteurs. Très à l'aise dans les démarches participatives qui donnent l'impression aux citoyens qu'ils ont décidé de leur développement ces acteurs arrivent à implémenter des idéaux enrobés, dans les territoires les plus réfractaires avec plus ou moins de succès.

[89] Tivaouane : capitale Tidjane au Sénégal, mais commune depuis 1904, fortement administrative, elle est une ville carrefour ou se croisent plusieurs cultures et religions, certaines règles n'y sont pas applicables.

[90] La bonne gouvernance comme d'autres démarches peuvent être considérées par des corps étrangers dans la mesure ou ce sont de idées et des conceptions d'origine externe qui viennent se greffer à un mode de fonctionnement déjà existant maintenant il peu comme une greffe être acceptée par l'organisme récepteur ou être rejetée selon les prédispositions de cette organisme.

[91] Nous pouvons prendre l'exemple de la pression exercée collectivement par les bailleurs de fonds sur le régime du président Abdoulaye Wade lors de la crise postélectorale de l'année 2012 avec des déclarations.

Graphique 5 : Cartographie des acteurs au Sénégal



Légende :

Lien d'influence informel, occasionnel mais très efficace : ⟶

Lien de coopération mais parfois aussi de conflit : ⟺

Lien de hiérarchie : ↕

Conception : NMS

Le schéma présenté si dessus, essaie de montrer les liens qui peuvent exister entre les acteurs qui interviennent au niveau du territoire. La nature de ces liens ainsi que le poids de chacun d'eux selon les réalités du territoire déterminent la facilité qu'auront certains changements à y voir le jour. En effet, parlant du poids de chaque acteurs, nous gardons en repérage que ce sont eux qui font la gouvernance et lui imprime son caractère selon les aspirations de l'acteur dominant. Loin d'être une chose tranchée à l'avance, la gouvernance reste l'équilibre qu'arrivent à trouver les acteurs en jeu sur un espace donné. Ainsi, des acteurs presque anonymes dans une région peuvent être en pôle position, dans un autre terrain, compte tenu du pouvoir que lui confèrent les populations. En effet, le pouvoir qu'il soit religieux, financier, politique n'opère que quand les concernés, les populations, l'acceptent et le considèrent comme légitime. S'il est considéré comme tel, il pourra imprimer ses orientations, ses repères et ses croyances avec une force presque exclusive parce que disposant de la légitimité lui permettant d'annihiler toute autre influence contraire ou concurrente. Face à cette logique se dessinent des territoires différents car dominés par des pouvoirs différents. Nous allons étudier trois cas de figures avec chacun un poids fortement dominant d'un acteur parmi ceux identifiés dans le schéma ci-dessus.

B. QUELS ACTEURS DOMINANTS POUR QUEL TYPE DE TERRITOIRE ?

I. LES ACTEURS ET LE TERRITOIRE « MOURIDE »

La ville de Touba ou « *territoire mouride* », est capitale de la confrérie mouride peuplée de plus d'un million d'habitants, tous sous l'autorité du khalif général. Elle fait figure de deuxième ville du Sénégal du point de vu démographique ; son poids économique lui confère logiquement un statut urbain qui n'est pas formel cependant, puisqu'elle a gardé le statut de communauté rurale jusqu'en juin 2014 date de la communalisation intégrale. La ville jouit d'un rayonnement culturel et économique qui dépasse les frontières du Sénégal. Ainsi Biaya T. K (1998)[92] affirme que :

> *« le développement rapide de Touba doté d'une prestigieuse mosquée en 1963 projette dans son architecture les différentes pratiques culturelles et le syncrétisme du mouridisme ; elle étale en effet ses visées de domination temporelle et spirituelle sur le monde qui se mue « espace social approprié » Lefébvre (1974 :43) dans lequel la mouridiyya et Touba comme entité génératrice de société et de territoire ».*

[92] Biaya. T.K. ; le pouvoir ethnique, concept, lieux dénonciations et pratiques contres l'Etat dans la modernité Africaine ; analyse comparée des mourides(Sénégal) et luba (Congo-Zaïre) ; Anthropologie et sociétés, vol.22,n 1, 1998 ; p. 105-135

Touba plus que la majorité des centres religieux Sénégalais, à la particularité de fonctionner selon le règlement établi par l'autorité religieuse : le port du voile y est obligatoire, le tabac, l'alcool et autres drogues formellement interdits, la musique interdite aussi, l'école n'y existe pas, les élections s'y tiennent de manière « *particulière* », par exemple pour les élections locales contrairement au principe électoral qui est d'avoir plusieurs listes pour permettre au citoyen de faire son choix, il n'y a qu'une liste et celle bénie par l'autorité religieuse.

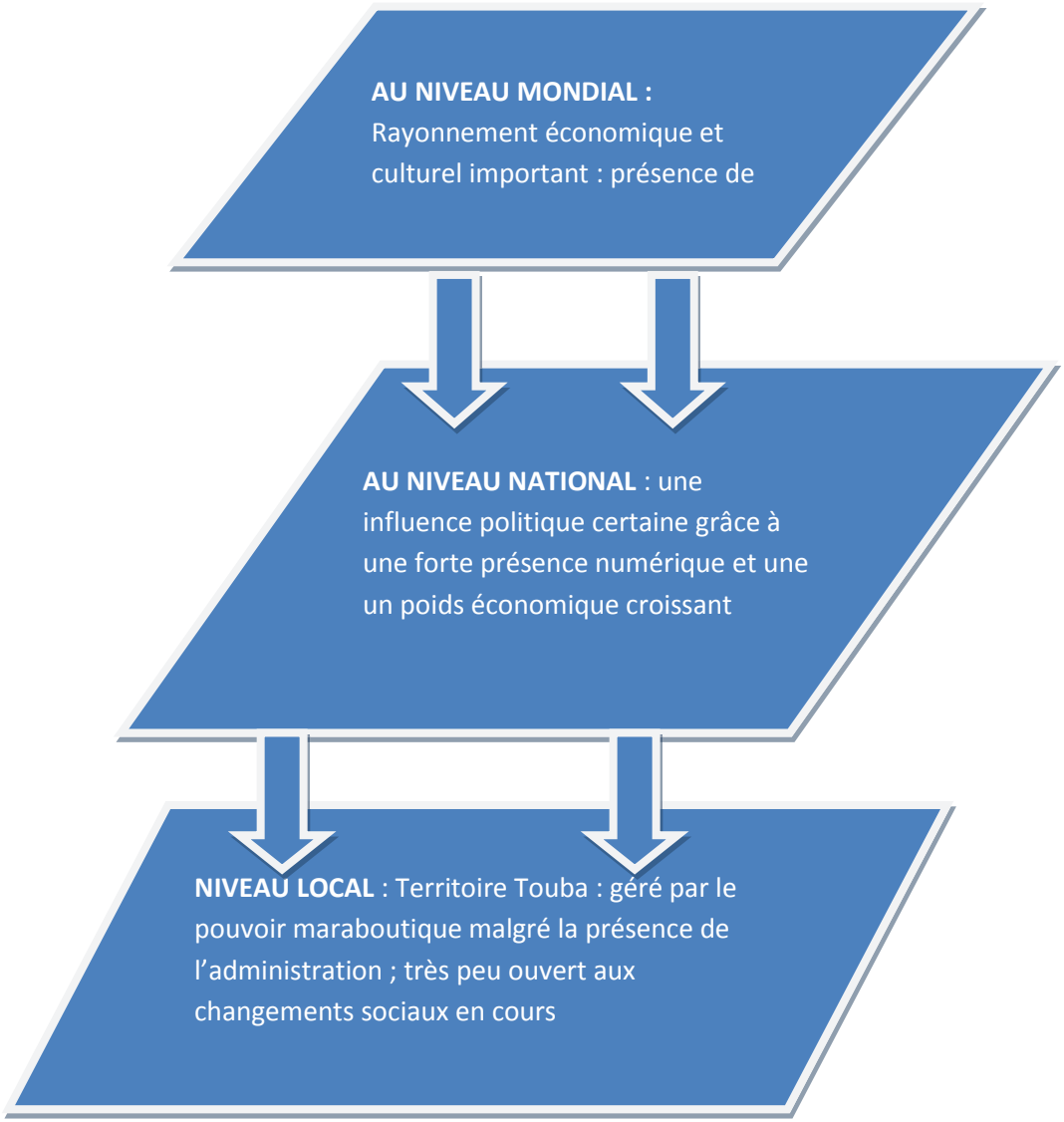
Photo 1 : Grande mosquée de Touba, en jour de Magal (2013)



Source : NMS ; 2003

Ce mode de fonctionnement n'est possible qu'à Touba dont le statut est expliqué plus haut. Il ne serait pas exagéré de dire que la citoyenneté telle que nous l'appréhendons, bénéficie d'une expression très faible à Touba. Le choix de l''autorité politique ainsi que son évaluation sont laissés à l'entière discrétion de l'autorité religieuse. Cette posture quelque soit son fondement rend la vulgarisation de principes comme la participation citoyenne, la redevabilité, et la transparence (la bonne gouvernance) plus que problématique. Ce territoire se caractérise ainsi par la force du pouvoir religieux qui ne laisse qu'une faible marge de manœuvre même au pouvoir politique dont la présence est réduite à sa plus faible expression. Le graphique suivant en a fait une esquisse de schématisation. Ainsi Biaya T. K (1998) affirme, à raison, que

« cette histoire de pouvoir mouride, de son indépendance économique au sein de l'Etat-nation sénégalais est traduite dans les locutions sentencieuses telles que « ce sont les affaires mourides » ou « tout chemin conduit à Touba » […] même si les mourides refusent d'admettre qu'ils constituent un pouvoir politique effectif dans et hors Touba, qu'ils contrôle leur « ville-Etat »et qu'ils gèrent leur propre contribution à l'Etat sénégalais, leur puissance économique et politique en impose aux clercs de l'Etat Laïque. Même Senghor93, architecte de l'Etat sénégalais moderne et laïque n'a pu contenir ce pouvoir qui s'est accru avec le malaise paysan et l'exode vers Touba(le soleil, 23juin 1980) »



Conception : NMS

[93] Premier Président de la République du Sénégal indépendant de 1960 à 1981.

Territoire paradoxal car très ouvert mais pas du tout perméable à l'influence culturelle occidentale, les mourides ont, en effet, su profiter des avancées technologiques produites par l'occident. Ils sont les premiers à se doter d'un site officiel ainsi qu'une chaîne de télévision et de radio, ils sont les premiers à développer les systèmes de transfert d'argent grâce à l'internet mais, ils sont les moins assimilés culturellement de par leur accoutrement et leur refus de parler le français sauf, s'il s'agit de faire marcher leur affaire. Il faut noter que ce paradoxe est d'autant plus fascinant qu'il est théorisé par le guide spirituel de la confrérie qui, par la même méthode, incite fortement sa communauté à cultiver le culte du travail. Ils profitent économiquement de la mondialisation. Ils ont su utiliser celle-ci pour conforter leur pouvoir d'influence qui est fortement soutenu par le poids de cette communauté sur la balance de l'activité économique de notre pays. Touba, derrières ses aires de ville paysanne fortement traditionnel, est un « *up* » de modernité extraordinaire d'une connexion permanente avec le monde entier (électricité, internet, radio, télévision, trafic routier important, avec une place de carrefour commercial et aussi du marché noir incontesté). A l'image des Japonais ou plus prés de nous les Bamilékés, la communauté mouride parvient avec beaucoup de succès à profiter de la modernité grâce au travail, en restant enracinée dans des valeurs traditionnelles. Elle arrive grâce à son influence stratégique acquise, à l'aide de son poids économique, à préserver grâce à un jeu d'influence fait de démonstration de force numérique et économique à s'octroyer et conserver une parcelle d'autonomie et de refus de l'influence idéologique occidentale à travers les signaux que nous connaissons le mieux(l'instruction à l'école française, le port vestimentaire, les idéaux de démocratie ou de citoyenneté à l'occidental). Il faut aussi noter que cette communauté est singulière même en dehors de la ville de Touba par la même attitude. Redoutables hommes d'affaire, principaux animateurs du secteur informel sénégalais, à la pointe de l'utilisation des innovations technologiques, le mouride reste partout reconnaissable par son attachement à son guide, son amour du travail et son refus de l'acculturation. Aussi, comme le fait noter Bava et Al(199)[94] : « *le marché « Ocas [95]» de Touba est le symbole que Touba est une zone de tolérance où se joue, sous une apparence religieuse, toute la question du rapport de l'Etat et au droit à l'économie informelle* »

[94] Bava S. et D. Bleittrach, *les mourides entre utopie et capitalisme ;* Lemonde Diplomatique. 42.500. Novembre 21(1995)

[95] Marché situé dans la ville de Touba ou se font toutes sorte de commerce, légal et ou illégale. Il est une vraie plaque tournante nationale et internationale pour trafic et marché au noir de toutes sortes

Photo 2 : Grande mosquée de Touba, en jour de Magal (2013)



Source : NMS (2013)

Photo 3 : Pèlerins à Touba (2013)



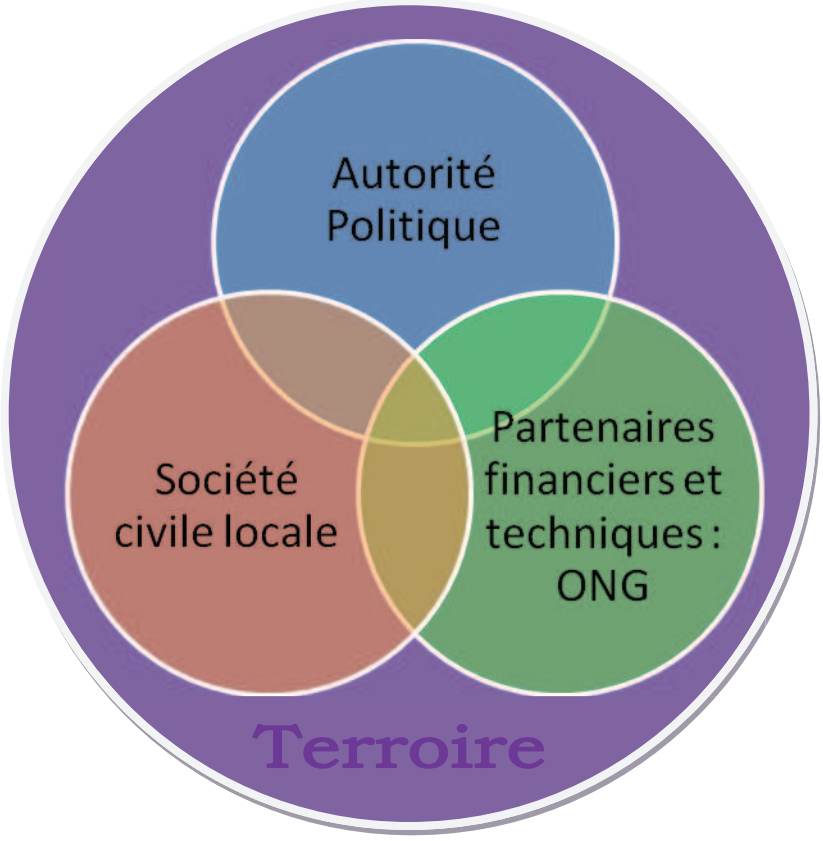
Source : NMS (2013)

Comme nous le montre ce schéma, ce type de territoire, sous la coupe exclusive de l'autorité religieuse ne sont presque jamais la cible d'entreprises externes de changements des modes gestion. Ce sont en fait, des territoires très dynamiques parce qu'ils sont eux aussi en perpétuelle mutation même si ils ne sont pas orientés vers ce type de pensée lié à la démocratie, la bonne gouvernance à « l'occidentale », les populations n'y sont en général pas bien préparés et de plus, ils ne sont pas leur référence. Ils peuvent même se révéler fortement réfractaires et hostiles à ce mode de pensée.

II. LES ACTEURS ET LES TERRITOIRES URBANISES

Un deuxième cas de figure est celui le plus fréquent et du moins le plus classique. C'est souvent ce modèle qui prévaut dans les territoires urbanisés et habitués à l'intervention de l'Etat. L'administration y est présente depuis plusieurs décennies déjà, les partenaires au développement y exécutent avec succès des programmes et projets de développement de concert avec les populations locales, la collectivité locale, elle aussi, est largement ouverte à l'intervention des partenaires techniques et financiers qu'elle recherche même. Ce qui est tout à fait le contraire de ce qui se passe dans le premier cas étudié, où les partenaires externe n'ont aucune emprise sur les populations si ce n'est par le détour de l'autorité religieuse ou de celle politique et dans des domaines bien précis (sanitaire notamment). Il existe un lien direct entre la collectivité locale et les citoyens souvent matérialisé par la collaboration entre celle-ci et les organisations communautaires de base (un tissu associatif très riche et bien capacité). Ce type de territoire grâce à la co-existence de différentes influences (internet, la presse, un fort taux d'instruction des populations …) est très ouvert aux changements. Et, les principes comme la reddition des comptes, l'évaluation des actions du conseil local, même si ils ne sont pas souvent formalisés, sont des choses qui ne sont pas étrangères à la culture des dirigeants et des citoyens.

Graphique 6: Cartographie des acteurs en territoire urbanisé



Conception : NMS

III. LES ACTEURS ET LE TERRITOIRE ALPULAR

Enfin un troisième type de territoire nous semble tout aussi original, parce qu'il est sujet à des mutations intéressantes pour le concept de gouvernance. Cette mutation est le fruit d'un contact entre des acteurs endogènes et le reste du monde. Nous avons, en effet, choisi de parler du territoire « Halpular ». Situé au nord du pays, notamment dans les régions de Saint Louis et celle de Matam, nous l'appelons territoire halpular en référence à l'ethnie dominante de cette région. Ce territoire est fortement marqué par la force prégnance de certaines valeurs très ancrées dans les mœurs de ces populations et très bien défendues par les gardiens de la tradition. Cet espace est marqué par une très stricte hiérarchisation sociale avec des distinctions très marquées entre classes sociales (les nobles et les castés). Cette organisation qui serait très hermétique à des principes comme l'équité dans le traitement des citoyens dans la redistribution des ressources de la localité, a bien résisté aux différentes influences de l'administration et des organisations non gouvernementales. Mais, elle est en train de s'assouplir du fait de l'influence de groupes de fils du terroir qui ont eu l'opportunité de beaucoup voyager et de faire la rencontre d'autres civilisations pour relativiser certaines considérations. C'est le cas des immigrés qui sont établis un peu partout dans le monde notamment en France et aux Etats Unies …

A travers le rôle qu'ils jouent dans le développement de leur territoire par le biais d'associations de ressortissants établis à l'Etranger (construction de poste de santé, mise à disposition d'ambulance, appui direct à la collectivité locale dans certains projets …), ces acteurs arrivent à jouer un rôle d'infléchissement de certaines rigueurs culturelles dans la gestion des affaires locales. C'est le cas de la localité de Matam qui bénéficie de l'appui d'une association dans la délivrance du service public de santé par une dotation en ambulance médicalisée et autres équipements mais qui exige en retour la présentation d'un rapport du comité de santé en séance publique à la fin de chaque année. Cette rencontre est l'occasion saisie par le conseil pour présenter son bilan et ses projets aux citoyens de toute la commune sans distinction de condition sociale ou de classe sociale.

A cette dynamique s'ajoute un nouvel enjeu qui est celui induit par l'introduction non encore très effective de l'agro-business. L'enjeu agricole de ce qui est communément appelé la région du fleuve.

L'agrobusiness dans le nord Sénégal ou l'essor d'un nouvel enjeu à forte emprise territoriale

Depuis près d'une décennie, de fortes préoccupations sont soulevées au niveau international, par le développement accru des investissements agricoles, surtout dans les pays du Sud. A ce phénomène mondial qui intègre des enjeux multiples et résultant de la combinaison de plusieurs facteurs sont attachées des questions d'ordre économiques, politiques, institutionnelles, juridiques et sociales à la fois complexes et très controversées suivant les auteurs comme Brondeau (2010) ; Polack et al, (2013)[96]. La situation d'instabilité mondiale, caractérisée par une évolution rapide des cours mondiaux et de forte volatilité des denrées de premières nécessités, constitue le principal facteur explicatif de l'intérêt que suscite ce phénomène. S'y ajoute, les effets de la crise alimentaire de 2008, l'augmentation des besoins énergétiques au niveau mondial mais aussi le besoin de diversification des sources de rentes de placement par les acteurs de la finance mondiale, face à l'effondrement de certains actifs (biens immobiliers, subprimes, etc.).Au Sénégal le phénomène d'accroissement des investissements agricole à grande échelle se déroule dans un contexte où l'évolution de l'agriculture est marquée par deux traits majeurs :

- La recomposition des exploitations familiales dans le cadre du processus de libéralisation de l'économie ;
- L'émergence d'une activité agricole d'entreprise qui préfigure un nouveau modèle de développement agricole.

Présentement, des recherches menées récemment révèlent que les transactions à grande échelle qui ont été effectuées concernent déjà plus de 400.000 hectares, soit près de 30% des surfaces arables disponibles[97]. Cette situation est la résultante des orientations des autorités étatiques qui ont fait le pari de développer l'entreprenariat privé agricole. Partant, un cadre incitatif a été mis en place à travers l'Agence de promotion des investissements et des grands travaux (A.P.I.X.) pour un soutien aux investisseurs à l'accès à la terre. Des programmes spéciaux, initiés depuis 2000, par l'Etat ont été des cadres facilitateurs aux investisseurs agricoles pour l'accès à la terre à grande échelle.

[96] Brondeau F. (2010). Les investisseurs étrangers à l'assaut des terres agricoles africaines. Réflexions sur le dernier avatar des politiques agricoles postcoloniales, Echo Géo, N° 14/2010, Septembre /Novembre 2010, p.13 : file:///C:/Users/Chatifa/Downloads/echog%C3%A9o/12008.htm

Polack, E., Cotula, L. et Côte, M. (2013) Reddition de comptes dans le cadre de la ruée sur les terres d'Afrique : quel rôle pour l'autonomisation juridique ? IIED/CRDI, Londres/Ottawa.72 pages.

[97] Faye, I.M., A. Benkahla, O. Touré, S.M. Seck et C.O. Ba (2011). Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène, Initiative prospective agricole et rurale (IPAR), Dakar.

La multiplication et l'installation d'investisseurs agricoles se fait parfois en marge des préoccupations des communautés locales. Cette situation donne à ce phénomène une autre dimension, avec des impacts sur la sécurité alimentaire des communautés locales et le déclenchement de conflits ouverts aboutissant à la mort d'hommes, comme ce fut le cas à Fanaye[98], et dans d'autres localités comme Mbane[99].

Les orientations politiques actuelles des gouvernants sénégalais vont dans le sens d'une libéralisation accrue de tous les secteurs de la production agricole et rurale. Cette voie toute tracée depuis les politiques d'ajustement structurelles a été davantage tirée dans ce sens par les options du Gouvernement qui a été élu en mars 2000 (gouvernement de l'alternance). La conception de ce dernier, pour moderniser et développer le secteur agricole, était basée sur la promotion de l'agriculture d'entreprise dont le fonctionnement repose essentiellement sur la mobilisation de capitaux, le recours aux technologies et l'intégration au marché. Cette option les a amené à faire bâtir toute une politique d'attrait des gros capitaux, des investisseurs privés qui pour l'essentiel étaient étrangers au milieu rural de par leur origine sociale et nationale (Touré et al, 2012).

Cette option des pouvoirs publics s'est traduite, sous la couverture d'une politique visant à augmenter et diversifier la production agricole, par de nombreux programmes lancés entre 2003 et 2007100 par le gouvernement de l'alternance. Autant de programmes dont les résultats se sont avérés décevant ou largement en deçà des objectifs de production. Mais aussi, par la mise en œuvre de projets et programmes comportant des ajustements fonciers qui ouvrent l'accès aux terres aménagées à des investisseurs privés nationaux et étrangers. C'est le cas notamment, du Programme de Développement des Marchés Agricoles au Sénégal (P.D.M.A.S.) et du Projet de Promotion et de Partenariat Rizicole du Delta (3PRD) qui sont en cours de réalisation, ainsi que du Programme de Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (P.D.I.D.A.S.), en cours de préparation.

Ces programmes ont en outre facilité l'accès à la terre à plusieurs catégories d'acteurs étrangers mais surtout nationaux (opérateurs économiques, politiciens, dignitaires religieux, responsables de l'administration centrale, etc.) qui parfois par pur opportunisme politique se sont

[98] Projet d'attribution de 20.000ha de terre pour la production de Jatropha

[99] Attribution de terres dépassant le disponible de la localité.

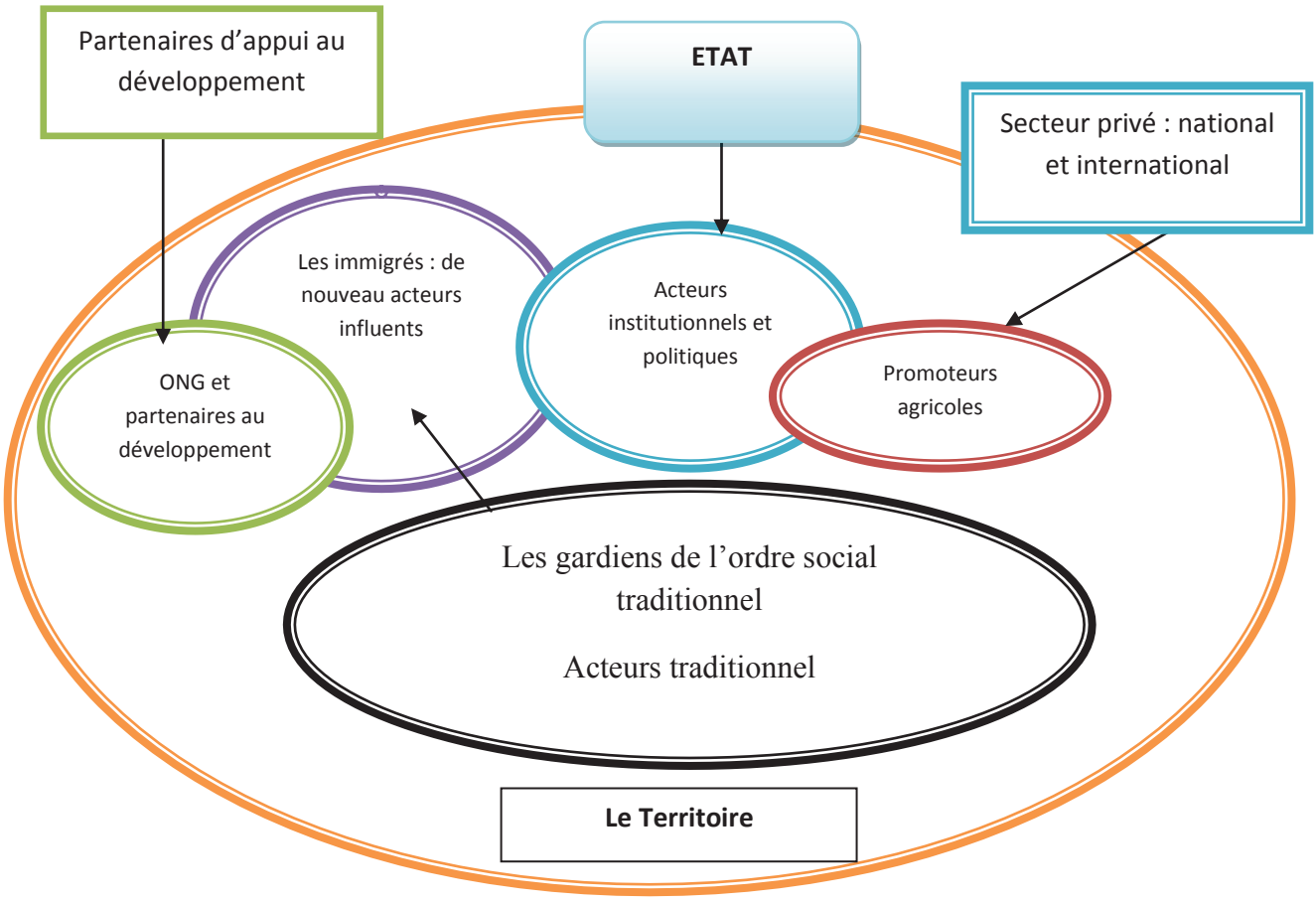
[100] Il s'agit principalement: i) du Programme de Relance de la Filière Maïs au Sénégal (PRFMS); ii) du programme manioc lancé entre 2004 et 2005 ; iii) du Programme d'Appui au Développement de la Filière Sésame (PADFS) lancé en juin 2003 ; iv) du Programme Bissap dans le bassin arachidier ; v) du Programme Spécial Biocarburants avec notamment la Jatropha Curcas (Tabanani) ; vi) du Programme niébé ; vii) du Programme tournesol ; viii) du Programme quoi ?; ix) du programme Blé ; et x) de la GOANA (Grande offensive Agricole pour la nourriture et l'abondance).

vus octroyer gracieusement des terres parfois même à leur insu (Cas de la communauté rurale de Mbane dans la Vallée du Fleuve Sénégal) ; ou pour gagner les faveurs d'une catégorie d'électorat composé surtout de disciples religieux en accordant des faveurs aux dignitaires religieux (c'est le cas par exemple de la tentative d'affectation d'une partie de la réserve de Dolly à un Guide religieux par le Régime du Président Wade).

Le cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les cessions de terres pour accueillir ces projets ne sont pas bien définis. Mais; il ressort des quelques expériences que l'acquisition de vastes superficies de terre par des entrepreneurs agricoles a induit de nombreux dysfonctionnements se traduisant notamment par :

- Une régression en matière de gouvernance (notamment dans les domaines de la participation citoyenne, de la responsabilisation et de la redevabilité des institutions publiques) ;
- Une amplification des tensions et des antagonismes sociaux.

Graphique 7 : Cartographie des acteurs en territoire Halpular



Conception : NMS(2013)

Cependant, il faut tout de même noter que, même s'il y a des changements en cours dans ces territoires, la prise en compte de ses sensibilités sociétales reste une nécessité pour la réussite de toute approche visant à instaurer de nouvelles façons de faire notamment dans la gestion de ces territoires.

En outre, pour conforter ce que nous venons de présenter, la répartition des projets à objectif d'influence sur le mode de penser ou de faire des acteurs locaux avec une forte sensibilité occidentale ou même libérale pour être plus précis respecte la distinction entre les territoires tel que nous les avons décris. Par exemple, aucun projet visant la participation des citoyens ou la demande de plus de transparence n'est implanté à Touba. Ils se cantonnent plutôt dans les collectivités locales décrites en deuxième lieu et ils intègrent dans la cartographie de leur implantation de plus en plus maintenant la dernière situation qui présente des mutations favorables à ce type d'intervention que ce soit de l'Etat directement ou de partenaires internationaux ou de la société civile.

Cela, pour dire en définitive, que « *le triptyque identité-gouvernance* » dont parle le Professeur Miossec J.M (juin 2011) et qui serait les éléments de toute « *structure territoriale* » sur lesquels repose le levier de la gouvernance, est repris à notre compte. Ces trois éléments sont le sociétal, le social et l'international et il les qualifie de « *proximités* », dans la mesure où c'est justement la capacité des acteurs à coller à la réalité qui assure l'efficacité de leur action. .

Dans le chapitre suivant, il s'agira de voir comment la bonne gouvernance au niveau des collectivités locales peut-elle être portée par des acteurs locaux et quels peuvent être les facteurs de facilitation institutionnelle d'une telle démarche, en plus de cet engouement international noté pour ce thème.

L'instauration ou le renforcement de la bonne gouvernance est amené comme solution à la crise de légitimité de l'Etat constatée et expliquée au début de notre réflexion. Cependant, pour des considérations souvent justifiées par pertinence de l'échelle locale pour couver le changement, le projet est porté par les territoires et les acteurs territoriaux (élus locaux, organisations communautaires de base, O.N.G. à forte emprise territoriale) y jouent les rôles principaux. Ainsi, nous allons nous intéresser aux principaux facteurs qui ont une influence sur le Local et qui concourent à la réalisation de ce projet : la politique de décentralisation dans son évolution et ses nouvelles orientations ; l'émergence fulgurante de la société civile nationale comme locale qui donne l'impression d'être prête à assumer d'autres responsabilités. Enfin, à travers des exemples nous verrons si les offres de certaines structures parviennent à produire les instruments de matérialisation de ce projet territorial.

CHAPITRE 2 : LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : DES EVOLUTIONS PRUDENTES MAIS DECISIVES

La décentralisation, définie comme le transfert de compétences décisionnelles de l'Etat central à des instances régionales ou locales, est devenue un thème important du débat sur la politique à l'égard des pays en développement. Nombreux sont aujourd'hui les pays en développement et en transition qui sont engagés dans de vastes processus de réforme afin de mieux pouvoir relever les défis de nature politique, économique ou sociale aux échelons national et mondial. La décentralisation est la solution trouvée en ce qu'« *elle a rapproché la prise de décision des administrés et modifié le rapport aux institutions. Mais, elle appelle aussi une refondation de la légitimité des institutions, à travers un renouvellement de l'acceptation des règles et des institutions qui régissent la vie collective.*» Christel Alvergne et John IGUE (2011).

Considérant que le renforcement des administrations et du pouvoir au niveau régional et local permet de résoudre au moins un certain nombre de leurs problèmes, nombre de pays dont le Sénégal, s'impose cette idée. La politique de décentralisation est le cadre privilégié de référence pour parler de la gouvernance locale et de la participation citoyenne ; puisque c'est elle, précisément qui en définit le cadre le mieux élaboré et le plus formel, cadre dont s'inspireront plus tard, toutes les actions que nous connaissons dans ce domaine. Il importe alors d'en dresser un profil assez révélateur de l'esprit qui lui est imprimé par les divers intervenants et de manière générale de son évolution au Sénégal.

La politique de décentralisation est marquée au Sénégal, de 1960 à nos jours par un approfondissement progressif, marqué du sceau de la prudence. Elle s'est faite de manière progressive à travers trois grandes étapes, compte n'étant pas tenu de la période coloniale.

En effet, le mouvement municipal au Sénégal est prééminent à l'accession du pays à la souveraineté internationale. Il remonte à la période coloniale, plus précisément en 1872 avec la création des communes de Saint-Louis, Gorée, de Rufisque en 1880 et Dakar en 1887.

Ce mouvement de communalisation du colon se poursuivra au début du XX^{eme} siècle avec la création entre 1904-1926 des communes mixtes[101]. La commune mixte était gérée par un

[101] Il ressort du rapport de présentation du décret du 4 décembre 1920 portant réorganisation des communes mixtes et des communes indigènes en Afrique Occidentale Française, que les règles relatives à la création et au fonctionnement des

administrateur nommé (le chef de circonscription) et par une commission municipale dont les membres ont voix délibérative et peuvent successivement être soit nommés par arrêté du Lieutenant-gouverneur[102], soit élus au suffrage restreint, soit enfin, au dernier stade d'évolution de la commune mixte, élus au suffrage universel. Les Commissions municipales[103] délibèrent sur toutes les affaires qui, dans les communes de plein exercice du Sénégal, sont soumises aux conseils municipaux et dans les mêmes formes.

En 1955, furent créées à travers la Loi n°55-1489 du 18 novembre 1955 les communes de moyen exercice qui se caractérisaient par le fait qu'elles étaient gérées par un administrateur à temps plein nommé à côté d'un conseil municipal élu. Le collège électoral était composé de toutes les personnes figurant sur une liste de notables habitant la commune mixte établie par l'administrateur de la circonscription.

Tous les citoyens et sujets français, âgés de vingt et un an et ayant leur principale résidence dans la commune mixte ou y résidant depuis six mois au moins, sont électeurs.

A. LA PREMIERE ETAPE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : 1960-1990

Dans cette étape, la décentralisation a été opérée de manière limitée au Sénégal pour plusieurs raisons : d'abord de 1960 à 1972, elle ne concerne que les communes ; ensuite, elle se caractérise par une certaine méfiance de l'Etat qui se manifeste par une autonomie fort réduite.

L'année 1972 marque un tournant décisif dans l'organisation administrative locale avec la mise en place du cadre juridique des communautés rurales (Loi n°72-25 du 19 avril 1972). Il s'agit en fait d'une réhabilitation d'une institution prévue dans la Loi n° 60-15 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal et qui figurait en bonne place dans la Loi n° 64-46 relative au domaine national. Il est vrai que la "*communauté rurale de 1964 apparaît au terme des dispositions du Décret n° 64-573 du 30 juillet 1964, comme une entité strictement foncière »*[104]. En définissant la communauté rurale comme une collectivité locale dotée

communes mixtes dans les Colonies composant le Gouvernement général de l'Afrique occidentale française, ont été successivement régies par trois décrets qui portent les dates des 13 décembre 1891, 15 mai 1912 et 17 avril 1920.

[102] Entre 1957 et 1960 toutes les communes mixtes seront transformées en communes de moyen exercice.

[103] La Commission municipale est, dans ce cas, composée, en nombre égal, de notables citoyens français et de notables sujets français.

[104] D'ailleurs, ce qui est mis en exergue, c'est moins la notion de communauté rurale que celle de terroir. Le terroir est constitué par un ensemble homogène de terres du domaine national nécessaires au développement de la population du ou des villages qui y sont implantés. C'est le conseil rural qui est l'organe représentatif des intérêts des habitants et qui gère les terres sises dans le périmètre du terroir. Les compétences du conseil rural sont essentiellement limitées au foncier

de la personnalité morale et de l'autonomie financière privilégiant ainsi la logique administrative, la loi n° 72-25 lui a dressé de nouveaux contours[105].

Dans les Communes chefs-lieux de région, des régimes spéciaux avaient été instaurés. Au lieu d'un maire, c'est un fonctionnaire de la hiérarchie A (l'Administrateur de la commune) qui y jouait le rôle d'Exécutif à côté d'un organe délibérant, le conseil municipal à la tête duquel se trouve le président du conseil municipal.

Dans ces Communautés rurales, c'est le sous-préfet, qui gère le budget de la collectivité. Il y a pourtant un conseil élu dirigé par le président du conseil rural.

B. LA DEUXIEME ETAPE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : 1990 – 1996

Cette période est révélatrice du début d'un processus d'approfondissement de la décentralisation au Sénégal. En effet, dans les Communes, le statut spécial et le poste d'administrateur de commune sont supprimés avec l'adoption de la Loi n° 90-35 du 8 octobre 1990. Chacune de ces collectivités a, désormais à sa tête, un maire qui assure la gestion quotidienne de la localité.

Dans les Communautés rurales, la gestion du budget est retirée au sous préfet par la Loi n°90-37 du 8 octobre 1990 en confie la responsabilité au président du conseil rural.

Toutefois l'approfondissement de la décentralisation s'est accompagné d'une surveillance étroite de l'Etat qui s'exerce surtout par le biais de la tutelle sur les actes. C'est ainsi que suivant les cas, l'autorité de tutelle dispose soit, du pouvoir d'approbation expresse ou tacite, soit, du pouvoir d'annuler elle-même les actes illégaux. Toujours, dans certains cas, elle dispose du pouvoir de substitution d'action (possibilité d'accomplir un acte en lieu et place de l'autorité décentralisée). Le contrôle de tutelle est nécessaire pour assurer d'abord une bonne application de la loi.

C. LA TROISIEME ETAPE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : DEPUIS 1996

En 1996, les autorités estiment qu'il est temps de mieux approfondir la décentralisation en considérant les collectivités locales comme majeures (ou matures) et aptes à mieux répondre à l'exigence du développement économique. Il est ainsi crée, entre les administrations centrales de l'Etat et les collectivités locales de base, des structures intermédiaires. Ce sont les régions, destinées

[105] En définissant, la communauté rurale comme une collectivité locale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière privilégiant ainsi la logique administrative, la loi n° 72.

à servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel comme stipulé dans l'exposé des motifs de la Loi n°96-06 du 22 mars 1996. C'est ainsi que le contrôle d'approbation à priori est supprimé et remplacé par un contrôle de légalité à posteriori exclusivement exercé par le juge. Cette nouvelle catégorie de collectivité décentralisée (la Région) est donc créée dans le but de rapprocher les décisions (ou les décideurs) de la base. Toujours dans le cadre de la responsabilisation plus accrue des collectivités locales, le titre II de la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 consacre le transfert, aux régions, communes et communautés rurales, de neuf domaines de compétences nouvelles :

- La gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national ;
- L'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- La santé, la population et l'action sociale ;
- La jeunesse, les sports et les loisirs ;
- La culture ;
- L'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle ;
- La planification ;
- L'aménagement du territoire ;
- L'urbanisme et l'habitat.

Le renforcement de la politique de décentralisation nous intéresse puisque c'est elle la politique qui est censée encadrer et motiver la participation citoyenne à travers les collectivités locales.

Photo 4 : Hôtel Communautaire : Siège de communautés rurales au Sénégal



Source : NMS (2013)

Photo 5 : Hôtel de ville : Siège de communes au Sénégal



Source : NMS (2013)

D. ANALYSE COMPARATIVE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION DU SENEGAL AVEC CELLE D'AUTRES PAYS

Pour finir cette présentation, il importe de rappeler que la décentralisation telle que amorcée par l'Etat du Sénégal est loin d'être un mouvement isolé. Il est connu dans d'autres pays voisins, avec plus ou moins le même enthousiasme. Cela nous permet d'ailleurs de faire une comparaison sous quelques aspects entre des pays comme le Mali, la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso … et le Sénégal. Notre base de comparaison ici s'inspire d'éléments fournis par un rapport Programme de Partenariat Municipal (P.D.M.).[106]

Le Burkina Faso, par exemple, d'une superficie de 274.200 km² pour une population estimée en 2001 à 12,3 millions d'habitants, connaît une décentralisation relativement récente. Les lois de décentralisation datent, en effet, de 1993 et les premières élections municipales ne sont intervenues qu'en 1995. Il s'agit d'une décentralisation à deux échelons : la province et la commune. Les provinces y sont au nombre de 45 et sont à la fois collectivités locales (décentralisation) et unités administratives (déconcentration). La communalisation est progressive et ne couvre pas l'ensemble du territoire. Pour être érigée en commune, une localité doit compter au moins 5.000 habitants et une activité économique suffisante pour générer un budget d'au moins 5.000.000 francs FCFA. Pour accéder au statut de commune urbaine, il faut au moins 10.000 habitants et un budget potentiel d'au moins 15 millions de FCFA. Le pays compte actuellement 122 communes, dont 47 urbaines.

[106] Décentralisation : vue d'ensemble en afrique, Martin Finken Programme de partenariat municipal (PDM)

Notons en outre que le village, quoique non reconnu comme collectivité locale, dispose cependant de certaines instances élues, d'un responsable administratif, et peut assumer certaines décisions de proximité de la vie quotidienne.

Le Cameroun, quant à lui, couvre une superficie de 475.440 km² pour une population estimée en 2001 à 15.800.000 habitants. Ce pays a opté pour une décentralisation couvrant la totalité du territoire. La loi de décentralisation remonte à 1974 et a subi de nombreux amendements. Deux types de communes existent : les communes urbaines correspondant à un espace urbain et les communes rurales correspondant à une zone rurale et pouvant regrouper plusieurs villages. Douala et Yaoundé, les deux principales agglomérations du pays comptant plus d'un million d'habitants, sont des communautés urbaines comprenant plusieurs communes urbaines dites d'arrondissement. Au total, le pays compte aujourd'hui deux communautés urbaines, 336 communes dont, onze communes urbaines d'arrondissement, 20 communes urbaines et 305 communes rurales. Cette décentralisation, quoique couvrant l'ensemble du territoire, à la différence du Burkina Faso, souffre de la limite suivante : dans les communautés urbaines et dans 11 grandes communes urbaines, les maires sont nommés par le pouvoir central alors que le conseil municipal reste élu.

La politique formelle de décentralisation de la Côte d'Ivoire, qui couvre une superficie de 322 .463 km2 pour une population de 16,4 millions d'habitants (estimation en 2001 est encore plus jeune que celle du Cameroun. En effet, deux lois de 1980 relatives à l'organisation municipale et au statut de la ville d'Abidjan, dessinent l'administration communale dans ce pays. Avec ce dispositif juridique, la ville d'Abidjan a un statut de communauté urbaine sous la désignation de « ville » et regroupe dix communes en son sein. Au total, le pays compte 197 communes parmi lesquelles les dix communes d'Abidjan. Ces collectivités locales couvrent environ 20% du territoire et ne concernent que la population urbaine, soit environ 50% de la population totale. La nouvelle Loi votée en août 2001 introduit trois réformes :

- L'extension de la communalisation aux zones rurales et, par conséquent, la couverture complète du territoire ;
- La création de deux échelons supplémentaires de décentralisation, à savoir le département et la région ;
- Le changement du statut des villes d'Abidjan et Yamoussoukro qui deviennent des districts avec à leur tête un gouverneur nommé.

Ces nouvelles dispositions constituent un net recul de la décentralisation et ne seront appliquées que de manière progressive. Elles aboutiront à terme à environ 200 communes urbaines, 400 communes rurales et 56 départements. Le nombre de régions, actuellement de 19, pourrait être ramené à 10. Suivant les prévisions, le département sera un organe de mise en œuvre des politiques tandis que la région devrait jouer un rôle de coordination.

Le Mali, qui se distingue particulièrement par son énorme superficie 1.240.190 km² qui n'est occupée que par 11 millions d'habitants jusqu'en 2001, a connu un processus de décentralisation radical qui a démarré en 1991. Avec la Loi de 1993, le pays a opté pour trois échelons de décentralisation : la commune, le cercle et la région. Suivant les dispositions de la Loi du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales, la région est la collectivité de niveau supérieur et il lui est assigné une fonction « *de mise en cohérence des stratégies de développement et d'aménagement du territoire*». Le cercle est « *la collectivité de niveau intermédiaire de mise en cohérence entre la région et la commune*». La commune est la collectivité territoriale de base. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et peut prendre trois formes : le district (Bamako), la commune urbaine et la commune rurale. Le nombre de commune est passé en 1996, d'un peu plus d'une dizaine à 700 couvrant la totalité du territoire. Le pays compte en outre 49 cercles et 8 régions.

Ce rapide tour comparatif confirme l'ancienneté de la politique de décentralisation du Sénégal, qui contrairement aux pays précités, évolue de manière progressive voir même timide. Cette politique de décentralisation est cependant, même au moment où ce document est rédigé, en train d'aborder une avancée décisive dans le cadre de l'Acte 3 de la décentralisation au Sénégal. Cette réforme qui ambitionne d'organiser le Sénégal en territoires viables et compétitifs ne manquera pas, à son terme, de confirmer davantage le rôle de précurseur, dans la région Ouest-africaine, de notre pays en matière de politique de décentralisation de l'action publique. Ce caractère volontariste de la décentralisation est presque le même retrouvé dans l'invention de dispositifs visant à favoriser la participation des citoyens dans la gestion des affaires locales.

La décentralisation renseigne d'une modalité de répartition juridique des compétences dans laquelle un certain nombre de missions administratives sont confiées à des entités autonomes par rapport au gouvernement central. Il apparait aussi intéressant de convoquer cette illustration tirée du même rapport du Programme de Partenariat Municipal (P.D.M.). Dans ce rapport, il ressort le tableau qui suit :

Tableau 8 : Quelques cas de transfert de responsabilités aux collectivités locales[107]

PAYS	Education	Santé	Sécurité sociale et bien-être	Logement	Equipements collectifs	Loisir et culture	Services économiques
Ouganda	P	P	P	GC	CL	CL	CL
Sénégal	P	P	P	P	P	P	P
Ghana	CG	CG			P	P	P
Zimbabwe	P	P	P	P	CL	P	CL
Belgium	CL	P	P	CL	CL	P	P
France	P	P	P	CL	CL	P	CL
	P	P	P	P	P	P	P

Source[108]

Comme le montre ce tableau, il existe une volonté réelle au Sénégal, de donner du sens à la dynamique de responsabiliser les collectivités locales qu'insuffle la décentralisation.

La décentralisation suppose l'existence de collectivités décentralisées ayant la personnalité juridique, des entités ayant vocation à gérer leurs propres affaires, administrées par des autorités élues et soumises à un contrôle de l'autorité centrale. Elle se trouve donc au centre de la problématique du développement et apparaît de nos jours comme une réponse aux limites de la conception hiérarchique et verticale de l'action publique locale.

Le système centralisé de gestion ne permet plus de répondre à la complexité grandissante du contexte socio-économique de nos collectivités locales à cause de l'accumulation de responsabilités et de transfert de compétences et des exigences d'une population de plus en plus avertie.

La décentralisation constitue ainsi une approche plus pragmatique des questions de développement privilégiant une plus grande proximité avec les populations surtout au moment de l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent. Elle offre un meilleur cadre de lutte contre le sous-développement par la libération des énergies et des initiatives locales, par une implication plus franche des populations dans la détermination de leurs priorités, par la consolidation de l'esprit de responsabilité.

[107] Le tableau donne les lieux de transfert des principales responsabilités. Il reste possible que dans une catégorie donnée, certaines tâches de moindre importance soient effectuées à un autre niveau.

Les significations des abréviations sont les suivantes : GC=Gouvernement central ; P=Partagé ; CL=Collectivité locale

[108] Fiscal Decentralisation and Sub-National Finance in Relation to Infrastructure and Service Provision By Papa Alassane NDIR, Jesper Steffensen, Svend Trollegaard Abdoul Wahab BA

C'est donc ainsi que la décentralisation représente, surtout à travers le volet transfert de compétences, un instrument privilégié pour une meilleure définition des besoins, et une réponse plus adéquate aux problèmes locaux.

En effet, le transfert de compétences ne saurait être seulement l'œuvre unilatérale de l'Etat ou des seules collectivités locales. Si l'on tient compte des exigences du développement endogène et de la démocratie locale participative, la répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux doit faire l'objet d'un débat véritable entre tous les acteurs de la décentralisation : l'Etat, les collectivités locales, le secteur privé, les organisations socio-professionnelles, la société civile, bref, tous les porteurs d'enjeux sur le territoire.

Dès lors, les compétences locales doivent probablement être pensées dans la perspective de mobiliser les savoir-faire locaux et d'intéresser l'ensemble des populations à la gestion des affaires publiques locales. Cela passe par la possibilité pour les populations en général de s'impliquer, à travers les modalités adéquates, dans le contrôle citoyen pour constamment interroger et relancer, au besoin mais surtout soutenir les processus de délivrance du service public.

E. DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE TERRITORIALE

La modalité territoriale de la décentralisation renvoie à une répartition juridique des compétences dans laquelle un certain nombre de missions administratives sont confiées à des entités autonomes par rapport au gouvernement central, avec néanmoins une tutelle nécessaire et réglementée. Les entités que l'on nomme collectivités locales tirent toutes leurs pertinences dans leur cohérence avec un groupe d'individus, un espace, un vécu et des aspirations communes : c'est-à-dire un territoire.

La décentralisation fournie une approche plus pragmatique des questions de développement en donnant à la base, la plénitude de ces atouts grâce à une précision améliorée par la participation des populations à la gouvernance locale. Ce qui, par la même occasion, est censée assurer leur adhésion à la mise en œuvre des politiques de développement, et, par conséquent, une appropriation locale de ces politiques en ce sens qu'elles auront été coproduites.

Par la magie de la proximité géographique et relationnelle inhérente à tout territoire, le propre de la décentralisation est de libérer les initiatives et de favoriser les approches participatives au sein d'un espace. Une bonne définition des besoins construits et exprimés de façon collective et la plus harmonieuse possible par un groupe social : fruit d'un vécu commun, d'une lecture correcte des problèmes locaux pour les avoir partiellement ou entièrement construits. C'est ce qu'offre la

décentralisation qui responsabilise les populations à la base en les impliquant plus franchement dans la détermination de leurs priorités.

L'une des exigences de la décentralisation est l'implication des citoyens dans le processus décisionnel et les mécanismes institutionnels de contrôle de ceux qui ont en charge la gestion des affaires publiques locales. Le contrôle citoyen de l'action publique locale permet au citoyen de tenir les gestionnaires de biens publics au niveau local (le maire et son équipe et fonctionnaires) comptables de leurs actions, conduites et performances. Le contrôle citoyen complète et renforce les mécanismes conventionnels d'imputabilité que promeut la bonne gouvernance et accroit l'efficacité des actions de développement.

Participant à la refondation de l'Etat par la reconstruction de sa légitimité, la décentralisation implique la conduite des affaires des collectivités territoriales par des organes élus ; processus censé assurer une meilleure transparence dans la gestion des affaires publiques, garantissant une participation citoyenne effective et par extension, favorisant une nouvelle citoyenneté et une meilleure gouvernance locale pour le bien être de ces derniers.

En tant que système de responsabilisation des populations, la décentralisation permet le partage du pouvoir et la redistribution des richesses entre l'Etat central et les collectivités, d'une part, et d'autre part, la mise en valeur des potentialités locales naturelles, humaines, économiques, sociales et culturelles par chaque collectivité pour promouvoir son développement. Mieux, en tant que mécanisme de promotion d'une gestion de proximité, la décentralisation pose un certain nombre de questions assez complexes, mais aussi, revêt des enjeux importants au regard des questions de gouvernance de plus en plus complexes du fait de la multiplicité des acteurs aux intérêts parfois divergents. La recherche de nouveaux concepts adaptés à la diversité des acteurs, et à la pluralité des approches en termes de gestion et de développement au niveau local, se reflètent dans le passage du concept traditionnel de gestion des collectivités locales à celui de gouvernance locale.

Ce nouveau concept de gouvernance locale insiste sur la nécessité d'inclure une réflexion sur les relations formelles et informelles entre les divers acteurs et la mesure des résultats attendus /obtenus. Il pose la question du jeu entre les différents acteurs du développement, telles que les collectivités locales, le secteur privé, les associations, les services déconcentrés, les projets de développement qui déterminent et influencent la performance et l'efficacité du système politique et administratif à l'échelle locale.

Toutefois la problématique de la gouvernance locale traduit, au-delà de l'attention portée aux modes de fonctionnement des structures publiques, notamment les collectivités locales dans le cas d'espèce, une préoccupation accrue portée à la programmation des actions et à la mesure des résultats, et ici, référence est faite à un de ses concepts dérivé, la bonne gouvernance.

En effet, la décentralisation qui est le cadre institutionnel de référence de la gouvernance locale en est aussi, au Sénégal en tout cas, le moteur. Parce qu'en définitive, la politique de Décentralisation ne saurait se réduire, à seulement organiser le fonctionnement des collectivités locales sans en poursuivre la qualité de la mise en œuvre, en tenant compte des nécessités de responsabilité, de liberté, et de proximité.

Aussi, la problématique de la gouvernance locale, bien que complexe et très abstraite, telle que nous l'avons vu à la première partie de notre travail, ne devrait-elle pas au moins prendre en charge un but clair, le bien-être des bénéficiaires de l'action publique à travers la participation des citoyens à l'élaboration des plans et programmes de développement conçus en leur nom, compte tenu de leurs besoins réels. Ainsi, opérationnaliser ce concept pour mieux le comprendre et l'utiliser revient à lui attribuer une vision ou bien un idéal dans ce contexte de Décentralisation.

La mise en œuvre de cette vision passe nécessairement par une planification elle-même arrimée à une somme d'exigences et d'impératifs pour réaliser cette vision. Par ailleurs, la décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative; comme disait Alexis de Tocqueville ; elle a une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques; elle les accoutume à user de la liberté. Et de l'agglomération de ces libertés locales, actives et sourcilleuses, naît le plus efficace contrepoids aux prétentions du pouvoir central, fussent-elles étayées par l'anonymat de la volonté collective.

Les collectivités locales ne poursuivent-elles pas d'ailleurs des missions générales de développement économique et social et de satisfaction des besoins des populations plus spécifiquement. En tout cas, le code des collectivités locales facilite aux citoyens l'accès au logement, à l'éducation, aux soins de santé, leur garantit le droit d'assister aux réunions des conseils élus, et de s'informer de la conduite des affaires locales par les tenants de la démocratie représentative.

Bien entendu, toute initiative des acteurs de la société civile n'est pas ipso facto à doter d'un crédit d'une implication dans la gestion des affaires locales, quoiqu'il ne fasse pas de doute que ce soit des contributions au développement local. Mais elles ne visent pas toutes à agir sur les règles de

gestion et leur mise en œuvre. Celles qui ont cette visée ne parviennent pas systématiquement à produire des effets structurants comme nous le verrons dans la partie consacrée à l'évaluation de la bonne gouvernance locale.

Aussi, est-il nécessaire de préciser comment certaines initiatives sont à référer à la gestion des affaires publiques au niveau local. A minima, elles y contribuent lorsqu'elles investissent les questions centrales qui correspondent aux enjeux des politiques publiques et stratégies de développement à cette échelle, contribuant ainsi à freiner des tendances négatives et à relever des contraintes sévères, en utilisant le plus souvent des approches innovantes permettant de sortir des impasses des interventions classiques et en produisant, à plus ou moins long terme, des effets structurants sur l'environnement (social, politique, économique, culturel, etc.).

I. L'ACTE 3 DE LA DECENTRALISATION OU LES PERSPECTIVES PROMETTEUSES POUR LES TERRITOIRES ET LA PARTICIPATION CITOYENNE

Après les réformes de notre politique de décentralisation principalement de 1972 et de 1996 créant respectivement les communautés rurales et les régions et communes d'arrondissement, le nouveau régime[109] issu des élections de mars 2012, entend imprimer sa marque à la gouvernance territoriale du Sénégal. Il entreprend alors une nouvelle réforme territoriale et institutionnelle appelée

> *« Acte 3 de la décentralisation. A noter que les deux réformes, précédemment citées sont considérées respectivement comme l'Acte 1[110] et l'Acte 2[111] de la Décentralisation. Avec cette réforme, le gouvernement en place ambitionne de franchir une étape importante pour capitaliser les enseignements retenus des deux premières en vue de faire créer « des territoires de développement ».*

Cette ambition n'est guère étrangère aux résultats de développement mitigés obtenus par le Sénégal, en dépit des différentes politiques et stratégies menées, d'où l'urgence de ruptures profondes dans la conception et la gestion des politiques publiques, et, elle passe selon l'actuel pouvoir par :

[109] Quatrième président de la République du Sénégal, Macky Sall prête serment le 2 avril 2012 .

[110] Acte 1 : réforme du 19 avril 1972

[111] Acte 2 : réforme de mars 1996

- La prise en compte des spécificités de chaque territoire (potentialités, contraintes, poches de pauvreté, dynamiques locales…etc.)
- Une application effective du principe de subsidiarité : reconnaissance de la place dévolue à chaque acteur (administrations de l'Etat, collectivités locales, acteurs de la société civile et du secteur privé)
- Une mise en place de modes de gouvernance concertée assurant une articulation optimale entre les différents groupes d'acteurs

Par ailleurs, la montée en puissance des mouvements citoyens et de la conscience populaire a favorisé le développement d'un esprit communautaire fort, devenu progressivement une alternative à la disparition de « *l'Etat-providence* », ce qui fait que les citoyens sont plus exigeants. En effet, pour une action concertée, consensuelle et respectueuse de la subsidiarité, le niveau local est l'échelon à partir duquel, il faudra repenser la gouvernance territoriale. Le territoire local est l'espace de vie et d'apprentissage de la citoyenneté, de la confrontation concrète des différents intérêts et légitimités, de cohabitation inter-ethnique, de gestion des relations entre la société et son environnement, l'échelon de base de mobilisation des acteurs de la gouvernance locale. C'est pourquoi, dès le 07 juin 2012, en Conseil des ministres, le Président Macky Sall a engagé le Gouvernement à préparer l'Acte III de la décentralisation, qui a l'ambition de refonder l'action territoriale de l'Etat.

« Poursuivant sa communication, le Chef de l'Etat a estimé qu'il est arrivé le moment pour notre pays de faire le bilan de la décentralisation et de la régionalisation de 1996 afin d'aller plus loin en approfondissant et en élargissant la gouvernance locale. Il a instruit le Gouvernement de préparer l'Acte III de la politique de décentralisation de notre pays en engageant les études et concertations nécessaires autour notamment de nouveaux transferts de compétences, de la réorganisation des relations entre l'État et les collectivités locales et de la communalisation intégrale »[112].

La vision de la réforme de l'Acte III : Le Président de la République a décliné, de manière synthétique, sa vision comme suit : « *organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable*».

[112] Citation Extraite du communiqué du conseil des ministres du 7 juin 2014. Source : Site Officiel de la Présidence de la République du Sénégal.

Cette vision sera progressivement structurée au fil des conseils des Ministres :

- Ainsi, lors du Conseil des Ministres décentralisé du 07 juin 2012, à Saint-Louis, il a instruit de faire le bilan de la décentralisation et a annoncé la réforme dite de l'Acte III de la décentralisation.

- Le 27 juin 2012, à Ziguinchor, en Conseil des ministres, le Président a dit toute l'importance qu'il attache à l'option de territorialisation « qui, en revisitant la démarche de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, va permettre de bâtir le développement du Sénégal à partir des opportunités, atouts et potentialités de chaque terroir ».113

- En vue de la mise en œuvre de cette option fondamentale, il a demandé au Premier Ministre d'organiser le premier conseil interministériel de l'administration territoriale.

- Lors du conseil des ministres du 17 janvier 2013, une donnée temporelle a été indiquée pour asseoir une véritable politique de développement et de mise en valeur des potentialités des territoires, à l'horizon de 2022. Sous ce rapport, le Président a demandé que soit élaborée une Loi d'Orientation pour le Développement Durable des Territoires (L.O.D.D.T.).

Le Gouvernement dans sa déclaration de politique générale[114], a affirmé que

> *« L'action du Gouvernement sera principalement marquée par les options stratégiques suivantes : la consolidation des bases d'une gouvernance démocratique, transparente, plus rigoureuse, plus efficace, basée sur la satisfaction des besoins prioritaires des populations et la lutte contre les injustices sociales ; le renforcement de la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, en vue de donner une plus forte impulsion au développement des terroirs ».*

Enfin, dans une directive, le Président de la République, lors du Conseil des ministres du 2 mai 2013, a invité à convertir les Programmes Régionaux de Développement en Projets d'Actions

[113] Citation extraite du communiqué du conseil des ministres tenu à Ziguinchor le 7 juin 2014. Source site officiel de la Présidence de la république du Sénégal.

[114] Prononcé par le premier Ministre Abdoul Mbaye le 10 septembre 2012, devant les députés pour dérouler la vision et les grandes orientations du nouveau régime sur les cinq prochaines années. Source site officiel assemblée nationale du Sénégal (insérer le lien du site)

Stratégiques de l'Etat dans les Régions (P.A.S.E.R.) qui seront, eux-mêmes, déclinés, dans chaque département, en Projets d'Actions stratégiques de l'Etat dans les Départements (P.A.S.E.D.).

En combinant toutes ces prises de positions, clairement exprimées, il est possible, pour une meilleure compréhension des populations et de tous les acteurs impliqués dans cette grande réforme, de délier la vision synthétique du Président de la République, comme suit :

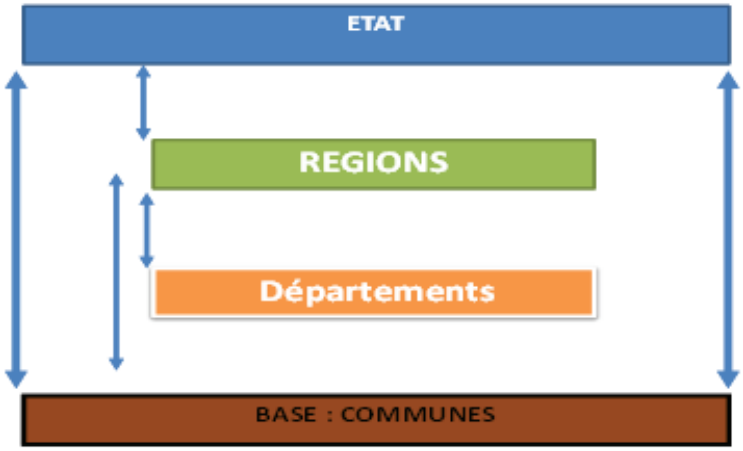
Construire des territoires compétitifs et viables, espaces de gouvernance territoriale efficiente, porteurs d'un développement territorial harmonieux et durable , dans le cadre d'un Etat unitaire, décentralisé et adossé à une gouvernance légitime, soucieux de la satisfaction des besoins prioritaires des populations, et mobilisé pour la valorisation des potentialités des zones éco-géographiques, de la promotion de la solidarité nationale et de l'intégration africaine.

Dans sa mise en œuvre, la réforme est scindée en deux parties et la première a connu son épilogue avec le vote du nouveau code des collectivités locales par l'Assemblée Nationale. En effet, c'est compte tenu de sa complexité et de son contenu décisif pour l'avenir de notre pays que l'Acte III de la décentralisation est mis en œuvre progressivement. La première en question a consacré depuis le 28 Décembre 2013[115] les dispositions suivantes :

- La suppression de la région en tant que collectivité locale ;
- L'érection des départements en collectivités locales ;
- La communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales et des communes d'arrondissement en communes ;
- La création de la ville en vue de mutualiser les compétences des communes la constituant ;
- La répartition des neuf domaines de compétences jusqu'ici transférés entre les deux ordres de collectivités locales que sont le département et la commune.

[115] Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. Site officielle du gouvernement du Sénégal. http://www.gouv.sn/IMG/pdf/CODE_GENERAL_CL.pdf.

Graphique 8 : Nouvelle architecture territoriale de la décentralisation



Aussi, signalons que cette première phase de l'Acte III se déroule dans le respect des limites territoriales actuelles des entités administratives concernées. Le nouveau code porte entre -autres innovations qui nous interpellent, l'érection de la participation citoyenne en principe au même titre que la libre administration des collectivités locales.

Le nouveau code des collectivités locales du Sénégal dispose ainsi en son Titre premier intitulé « de la libre administration des collectivités locales et de la participation citoyenne » en section 2 portant sur la Participation citoyenne :

« Article 6 : Toute personne physique ou morale peut faire, au président du conseil départemental et au maire, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions. Tout habitant ou contribuable a le droit de demander, à ses frais, communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil départemental ou du conseil municipal, des budgets et des comptes, ainsi que des arrêtés pris par l'autorité locale.

Article 7 : En vue de garantir une bonne participation des populations dans la gestion des affaires publiques, l'organe exécutif local peut instituer, au sein de la collectivité locale, un cadre de concertation consulté sur :

- les plans et les projets de développement local ;

- les conventions de coopération et les contrats plans.

Le cadre de concertation peut, en outre, être consulté sur toute autre matière d'intérêt local. Un décret détermine la composition, les modalités d'organisation et de fonctionnement du cadre de concertation. »

Cette disposition qui traduit concrètement l'ouverture de la part des gouvernants pour une plus grande participation citoyenne effective dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation est comme une aubaine pour le citoyen de mieux se rapprocher de la sphère locale de prise de décision pour y jouer son rôle de bénéficiaire des actions entreprises. Mais, cette ouverture n'est certainement pas un cadeau puisque nous verrons dans la partie qui suit que c'est le fruit d'une présence permanente et soutenue d'acteurs de la société civile.

Ces acteurs sont-elles, cependant bien outillés pour saisir au rebond cette balle lancée par l'Etat du Sénégal après l'avoir réclamée depuis fort longtemps ? C'est justement ce que nous tenterons de découvrir.

CHAPITRE 3 : LA SOCIETE CIVILE OU L'EXERCICE DU POUVOIR DES CITOYENS: L'ESSOR DE NOUVEAUX ACTEURS DANS LA GOUVERNANCE LOCALE

La société civile : Cette notion est devenue centrale pour l'analyse des différentes formes de coordination entres les différents acteurs d'un territoire et des formes de citoyenneté qu'ils permettent. Cependant cette notion ne va pas de soi. Son émergence s'est fait sentir surtout à travers les programmes de coopération internationale datant du début des années 90. Comme noté par le rapport du C.E.M.A.F. (2007)/.

> *« Pour les agences de la coopération internationale, qui ne jurent plus que la « société civile », elle désigne alors une sorte de « tiers état», « ni prince, ni marchand », entre le politique et l'économique et qui serait incarné principalement par le mouvement associatif qui jouerait un rôle de médiation entre les populations et l'État* [116]*».*

Entre les citoyens et le pouvoir central il existe un très grand écart. Cet état de fait est la marque essentielle de la sacralité du pouvoir politique. *« Dans cet écart, la société civile se place comme un lien naturel. Les citoyens font accéder leurs revendications via les organisations de la société civile.* [117]*».* Dans un contexte africain très fortement marqué, comme le décrit, Mamadou H. Dème, par la faiblesse des partis de l'opposition, ce rôle de relai reste renforcé. Les citoyens qui se

[116] CEMAF : Centre d'Etudes des Mondes Africains recherches Action Concertée Incitative « Sociétés et cultures dans le développement durable » Axe de recherche n°1 du Rapport final : Société civile, pouvoirs locaux et développement durable des villes en Afrique, Novembre 2007

[117] Mamadou Hady DEME, mémoire de maitrise de maitrise du rôle de la société civile pour une consolidation de la démocratie participative au Sénégal, Université Gaston Berger de Saint-Louis, 2008

détournent, de plus en plus des partis et des hommes politiques manifestent la volonté de transférer la prise en compte de leurs problèmes aux organisations qui se meuvent en dehors des cadres des partis politiques.

Réforme majeure que le Sénégal a enclenché pour promouvoir le développement durable et la démocratie à la base, la décentralisation est comme nous l'avons vu plus haut un des facteurs qui ont encouragé cela. Ce processus qui marque le début d'une approche de transfert des pouvoirs importants aux élus locaux met en scène des acteurs locaux caractérisés de plus en plus par leur participation active aux construits territoriaux. Dans ce champ d'acteurs mobilisés pour un meilleur ancrage de la gouvernance locale, les organisations de la société civile occupent une place de choix.

Ces organisations jouent-elles effectivement ce rôle ? Sont-elles outillées pour le jouer pleinement ? Ont-elles joué ce rôle au cours les dernières années dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation ?

Les populations locales dans leurs interventions dans la gestion de nos collectivités locales sont pour la plupart du temps organisées en groupe, si elles ne sont pas des acteurs purement politiques. Ce sont ces groupes organisés autours d'intérêts communs de prise en compte d'un domaine bien précis du bien être de la communauté ou d'un même groupe d'âge ou encore, du même sexe plus ou moins de grande envergure que nous appelons organisations de société civile. La société civile prend du sens dans la suite du constat d'absence de réciprocité entre les responsables politiques et la population, qui a été discutée dans notre partie introductive. Il est, en effet, utile de rappeler l'importance qu'il y a de bien cerner de quoi l'on parle en matière d'Etat (responsables politiques) et de société civile (populations) ; un détour pour ne pas confondre l'Etat, le politique et le domaine public et de bien identifier les droits et les responsabilités de chacun des acteurs en présence nous paraît nécessaire.

La société civile, telle que nous l'invoquons dans cette recherche ne peut correctement s'appréhender que si elle se comprend comme la formation du rapport de citoyenneté ne mettant pas seulement en cause l'Etat : « *Le public est plus large que le politique et le politique est plus large que l'Etat* ». Est public tout ce qui dépasse l'intérêt individuel et agit sur la société. Une partie de ce qui est public concerne tous les membres de la société. La société civile est ainsi cet espace du politique qui ne relève pas de l'Etat-puissance mais qui est attaché à la citoyenneté et la fait exister.

A. LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE SENEGALAISE : EVOLUTION, TYPOLOGIE, ACTIONS ET DEFIS

I. LA SOCIETE CIVILE SENEGALAISE : DES ACTEURS EN PLEIN ESSOR

Pour précision, cette partie traite de la place des acteurs territoriaux non institutionnels que nous désignons sous le vocable de société civile. La société civile était synonyme de communauté politique organisée chez les philosophes du droit naturel et du contrat social[118], pendant les époques anciennes, s'opposant ainsi à l'état de nature. Cette idée allait perdurer jusqu'au XIX^{éme} siècle, lorsque le développement de la civilisation fut associé à celui de l'économie et que cette notion désigne désormais l'ensemble des rapports sociaux hors Etat, pour se voir ensuite progressivement identifiée à la sphère marchande de la société bourgeoise. C'est davantage le mouvement vers l'association qui a donné naissance à la société civile moderne plutôt que le seul mouvement vers l'individualisme. Elle est ainsi, un espace intermédiaire distinct tout à la fois de l'Etat et du marché. En somme, la distribution des biens sociaux ne saurait se réduire aux exclusifs mécanismes marchands ou étatiques.

Dans une acception évidente, la société civile renvoie à la société des citoyens. Elle se définit comme étant la sphère sociale distincte de la sphère de l'Etat et des partis politiques formés de l'ensemble des organisations et personnalités dont l'action concourt à l'émergence où à l'affirmation d'une identité sociale collective. Mais aussi à la défense des droits humains ainsi que des droits spécifiques attachés à la citoyenneté. Elle est le point de départ de l'instauration du processus démocratique et un instrument nécessaire à sa préservation ; elle est alors un contrepoids à la puissance de l'Etat. Sous ce rapport, elle renvoie à « *la société par rapport à l'Etat (...) tant qu'elle est, immédiatement, aux prises avec l'Etat* » Diop, M. (2011)[119]. Leur relation plutôt ambivalente voire complexe, n'en est pas pour autant nécessairement conflictuelle autant qu'il n'existe pas de champ propre à la société civile entretenant des relations avec un pouvoir qui lui est extérieur. La nature de leur rapport dépend du caractère démocratique ou autoritaire du régime ainsi que de son développement politique. Toutefois, elle est une relation très souvent de rétroaction.

De nature plurielle, son champ d'action n'est ni distinct, ni repérable de manière exhaustive. Elle est

[118] Ses premières formulations viennent de l'école de Salamanque, et sont ensuite reprises et reformulées par les théoriciens du contrat social (Hobbes, Locke, Rousseau) à partir de la notion nouvelle pour l'époque d'état de nature cette pensée est reformulée principalement par Jean-Jacques Rousseau dans son ouvrage le « Contrat Social ou Principes du droit politique », publié en1762

[119] Diop Mamadou, 2011, *Le système politique sénégalais*, Dakar, ClairAfrique, 339 p

> *« la sphère sociale, relativement autonome des organes de l'Etat et des partis politiques, constituée d'organisations, d'institutions, d'agents et de pratiques en mesure, par l'entremise d'actions et de décisions sociales variées, d'influer non seulement sur le processus décisionnel politique, mais aussi sur le cours de l'histoire d'une société globale à un moment donné* » I. M. Fall (2012)[120].

Il arrive également que la société civile forme avec l'Etat un couple si harmonieux que celui-ci vient à disparaître derrière l'Etat se laissant gouverner et représenter par lui. La société civile « *libre* » n'a pas toujours existé dans les Etats africains post coloniaux où le monopartisme avait installé la plupart des Etats dans la déraison du tout politique.

En Afrique, l'émergence de ces acteurs est révélée par un Etat « *délégitimé* » qui ne se contente pas de vivre dans la dépendance totale des forces productives de la société qu'elle a affaibli au profit de groupe de fonctionnaires, et qui étouffe toute force créatrice. Elle est un lieu d'expression par excellence de la diversité des contradictions sociales. Cette période de mutation politique en Afrique, renseigne sur un contexte de recomposition de la société et de ses rapports avec les institutions (étatiques notamment). Cette famille d'acteur abrite les forces productives et productrices de la société, qui s'activent aussi bien dans l'économie dite formelle que celle dite non formelle[121].

Pour la majeure partie des sénégalais, le concept de « société civile » fait référence à cet ensemble constitué pour la plupart par des O.N.G. qui, pour certains, il renvoie à une multitude d'organisations dont la diversité de vocations constitue une source supplémentaire de confusion. A. B. Diop (2011)[122] affirme, à cet effet, qu'entreprendre une étude de la société civile sénégalaise est malaisée pour deux raisons essentielles :

- ✓ La première est l'imprécision voire, la confusion que l'on observe dans la vocation que s'assignent les acteurs et associations qui se meuvent dans l'espace public en

[120] Fall Ismaila Madior, Sénégal, Une démocratie « ancienne » en mal de réforme ?, Rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal, Dakar : AfriMAP-OSIWA, Juin 2012, 184 p

[121] Ce sont ces vendeurs à la sauvette, des circuits de tontiniers, toute cette économie souterraine, ces cercles de solidarité et de réflexions où s'inventent des réponses pragmatiques à la crise économique qui sauveront l'Afrique de l'exclusion totale de l'économie mondiale

[122] Alioune Badara Diop, « Société civile et gouvernance démocratique : Enjeu de pouvoir et pouvoir en jeu », Nouvelles annales africaines, n°2, 2011, pp 46-47

revendiquant la fonction de différenciation structurelle de la société civile face à l'Etat.

- ✓ La seconde est que ce type d'organisation s'y donne à voir moins comme un mouvement de refondation des rapports Etat/société (…) que comme un magma d'O.N.G. qui investissent prioritairement des créneaux porteurs en terme de financement par les bailleurs de fonds occidentaux et les fondations Nord-américaines.

Elle est hétérogène et complexe, ce qui entraîne souvent une certaine confusion conceptuelle qui entoure la notion. Dans bien des études, portant sur la société civile, le consensus qui s'en dégage est que le concept demeure ambigu et nébuleux. Il est généralement, cet ensemble composé des organisations et des réseaux qui opèrent en dehors de l'appareil de l'Etat. Les organisations syndicales professionnelles en sont les premières formes reconnues [123]de ce type d'organisation.

Il faut cependant, noter une forte tendance à l'augmentation du nombre d'organisations dites de la société civile ces dernières années. Ainsi, la dernière enquête sur la représentativité des organisations professionnelles réalisée en 1998 avait montré qu'il y avait eu une augmentation de 80% des centrales syndicales en dix ans (1998-2008).

Les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires de base regroupent les organisations confessionnelles, les associations de parents d'élèves, d'écrivains, de musiciens, les associations sportives et culturelles, les tontines, les organisations patronales et consulaires, les médias, les institutions de formation et de recherche, l'ordre des avocats et des médecins etc. Les associations du secteur privé ont été les dernières formes d'organisation apparues au Sénégal. Toutes ces organisations ont une vocation commune, celle de défendre leurs intérêts spécifiques et/ou l'intérêt général en se faisant entendre par les pouvoirs publics et les organisations politiques dont la vocation affirmée est la conquête et l'exercice du pouvoir. Elles ont suivi des itinéraires différents et se sont développées de manière inégale mais elles s'investissent toutes, de plus en plus, dans le développement et s'intéressent davantage aux questions de gouvernance, de participation et de citoyenneté. Au Sénégal, elles forment plus de 11.500 organisations reconnues ainsi réparties : 450 O.N.G., 5.000 O.C.B., 2.500 A.S.C., 952 organisations syndicales et à caractère professionnelles et 2 .000 organisations religieuses, 154 organisations politiques et 450 associations

[123] En effet selon l'historien Omar Guèye dans son ouvrage intitulé « *Sénégal : histoire du mouvement syndical* » l'Harmattan, 2013 : « *diverses circonstances liées à la guerre contribuèrent à la prise de conscience politique et syndicale. Il s'agit, entre autres, de l'apparition des premiers fonctionnaires, du retour des anciens combattants et de la concertation de travailleurs salariés qui créent des conditions d'apparition des premières manifestations du mouvement ouvrier (…) ainsi le 8 avril 1919, soit 7 mois après la fin de la 1ère Guerre mondiale, un mouvement syndical a éclaté dans les services de chemin de fer Dakar - Saint-Louis, sur l'initiative des travailleurs européens et des indigents* »

à caractère religieux et sanitaire[124]. Le régime juridique qui réglemente la vie de ces organisations est très favorable à leur développement. Il est de type « Loi 1901 » comme en France. Mais contrairement aux partis politiques qui sont sous le régime de la déclaration, moins contraignants, les AnE sont placées sous le régime de la reconnaissance préalable. A cet effet, elles sont régies par des lois et règlements qui puisent leur source dans l'article 12 de la Constitution du Sénégal[125] qui reconnaît la liberté des citoyens de se constituer en associations, groupements économiques, sociaux et culturels sous réserve de satisfaire les formalités légales. Le régime varie selon le type d'AnE : association, A.S.C., association d'utilité publique, fondation, syndicat professionnel, O.C.B. etc. Toutefois, on s'accorde sur le fait que ce qui en constitue l'essence c'est la notion de contre-pouvoir, c'est-à-dire, la capacité d'interpeller ceux qui, au nom des populations, exercent le pouvoir.

Depuis les élections présidentielles de 2000 et plus fortement depuis les élections présidentielles de 2012, la société civile sénégalaise s'est davantage affirmée comme un acteur incontournable dans l'animation de la vie démocratique. Surtout en 2012, Elle s'est révélée mieux structurée et a acquis une plus grande notoriété grâce à une légitimité plus solide auprès des populations. Ce regain de légitimité n'est cependant pas dû à une dissipation de la confusion qui entoure cette notion puisque dans un élan de mobilisation de toutes les forces vives de la nation sénégalaise, une frange de la société civile s'était coalisée avec des partis politiques et des mouvements citoyens.

Photo 6 : Manifestation du 23 juin contre la loi pour le ticket présidentiel à la place de l'obélisque



Source : DakarActu, juin 2013

[124] Ces données sont tirées d'une étude faite par le forum civil en 2011 dans le cadre du programme Décentralisation Gouvernance et Transparence intitulée « Inventaire et analyse des initiatives des acteurs non étatiques (AnE) dans la gestion des affaires publiques, 2011"

[125] « Article 12 : Tous les citoyens ont le droit de constituer librement des associations, des groupements économiques, culturels et sociaux ainsi que des sociétés, sous réserve de se conformer aux formalités édictées par les lois et règlements. Les groupements dont le but ou l'activité est contraire aux lois pénales ou dirigé contre l'ordre public sont prohibés » constitution du Sénégal de 2001.

Cette épisode à même avec le recul, renforce la confusion qui subsiste jusqu'à présent, par exemple. Et, il est courant d'entendre des citoyens confondre forum civil[126] et société civile comme si, seul le forum civil était reconnu comme acteur de la société civile. A côté de ces alliances contre-nature qui ont contribué à alimenter le flou autour du contenu de la notion, de ses contours ainsi que de ses rapports avec la société politique (partis politiques, appareil étatique), il est aussi à noter la nomination de certaines de ses figures emblématiques à des postes ministériels ou au sein des institutions étatiques. Déjà en 2009, dans plusieurs listes de la coalition « *Benno siggil* Sénégal »[127], des membres de la société civile ont été investis lors des élections locales de 2009.

Quels sont au Sénégal les organisations qui relèvent réellement du champ de la société civile ? Qu'en est-il des mouvements citoyens ? Quels rapports la société civile doit-elle entretenir avec la société politique pour jouer légitimement et de manière efficace son rôle de contre-pouvoir ou de gardien des intérêts des populations dont elle est la « porte parole »? S'il n'existe pas de ligne de démarcation tranchée entre elle et le pouvoir politique, qu'en est-il de l'objectif du contrôle citoyen et de la participation citoyenne en général au niveau local ?

Il ressort de cette analyse que la caractéristique première de la société civile sénégalaise et, même par extrapolation, de beaucoup de pays africains, c'est un lien presque ombilical qui unit la société civile et la société politique. Parce qu'en définitive la société civile s'alimente pour son action dans une claire partie de celle des partis politiques et du pouvoir public qui est, par essence, au Sénégal fortement marqué par les jeux politiciens. Et, le jeu politicien étant fortement dominé par le jeu des oppositions et des alliances systématiques et aveugles, la société civile sénégalaise se fait très souvent piéger dans ce terrain glissant de la politique politicienne, et est même parfois surprise en plein dans le champ politique à manœuvrer pour la mort politique d'un individu.

II. TYPOLOGIE DES ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE

Dans sa définition de la société civile, Cohen et Erato[128] distingue quatre types de société civile composés principalement :

[126] Section Sénégalaise de Transparency International, un réseau de 110pays contre la corruption.

[127] Coalition de partis et mouvement politique dont actuellement le parti au pouvoir fait parti. Cette coalition à regroupé depuis les élections locales de 2009 presque tout les leaders emblématiques de l'opposition sous le Président Abdoulaye Wade.

[128] COHEN et ARATO, Civil Society and Political Theory, Cambridge, Mass. MIT Press, Andrew 1992.

- de la sphère intime (la famille),
- de la sphère des associations volontaires,
- des mouvements sociaux et
- des formes de communication publique.

Une autre catégorisation plus proche de nous est faite par professeur Moussa Samb qui lui distingue quatre groupes dans la société civile africaine :

- ✓ Le premier est composé par les professionnels indépendants (avocats, professeurs, syndicalistes, leaders d'opinions etc.),
- ✓ Le deuxième est constitué par les organisations formelles telles que les O.N.G.,
- ✓ Le troisième est formé par les groupes à base religieuse, ethnique ou tribale et
- ✓ Le quatrième est le groupe des O.N.G. internationales, des bailleurs de fonds et des fondations.

Aussi, selon une étude intitulée : cartographie des Acteurs non étatiques du Sénégal, « *Les relations avec la société doivent en réalité être considérées comme une dimension de l'État, pas comme un contre-pouvoir externe* ». Pour revenir au concept d'acteurs non étatiques (AnE), il est aujourd'hui assimilé dans le langage des acteurs de la société civile au Sénégal comme a une trouvaille qui émane de l'Union Européenne qui l'a introduite dans l'Accord de Cotonou signé en 2000. L'article 5 de l'Accord de Cotonou dit que la notion d'AnE comprend « *le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux y compris les organisations syndicales, la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales* ». La société civile comprend toutes les associations, mixtes ou féminines, les O.N.G. et les O.C.B. ; Le secteur privé est constitué des associations patronales regroupées pour défendre leurs intérêts professionnels auprès des institutions nationales et internationales ; Les organisations syndicales regroupent les corporations de travailleurs unis pour défendre leurs intérêts matériels et moraux. Les AnE sont donc des formes de représentation et d'organisation des populations. Ils agissent dans l'intérêt de celles-ci, rendent compte aux communautés de base et œuvrent souvent pour suppléer aux défaillances des services publics. Ils existent dans tout le territoire du Sénégal. Ils sont constitués de différentes familles d'acteurs que sont les organisations de la société civile, les organisations syndicales et les associations du secteur privé.

Néanmoins, des relations en dehors de l'Etat se sont formées quelques fois avant même l'indépendance effective du Sénégal. En effet, l'espace d'interaction déterminé par l'Etat étant

considéré comme insuffisant, les citoyens se sont vus dans l'obligation de chercher des voies alternatives pour se faire entendre. Historiquement, ce sont les syndicats et les confréries religieuses qui ont été les premiers acteurs de cet espace de concertation. Vient, ensuite, l'ère des Organisations Non Gouvernementales qui se sont progressivement affirmées comme interlocuteurs entre l'Etat et la société. Ces O.N.G. visent généralement une participation plus active (donc moins « déléguée ») des citoyens et exigent plus de transparence (par exemple à travers l'observation de processus électoraux) et d'efficience dans la gestion des affaires publiques. Contestant la légitimité de la plupart de ces O.N.G., l'Etat a éprouvé des difficultés à mettre en place des cadres de concertation adéquats avec des organisations multiples et diverses. Par contre, cette société civile sera adoubée par les agences de développement (y compris la Commission Européenne et les Etats membres de l'U.E.) qui en feront un bras d'exécution de projets et qui vont exiger leur implication dans des processus de dialogue liés aux programmes de coopération (Documents de stratégie par pays de l'U.E, C.S.P. de la Banque mondiale, C.P.A.P. des Nations unies, P.I.C. des coopérations bilatérales, etc.). Pendant la dernière décennie (et surtout après 2005) le gouvernement s'isole de plus en plus, et réduit l'espace pour le dialogue avec les acteurs non étatiques.

C'est dans ce contexte qu'apparaissent les nouveaux mouvements citoyens qui échappent au monde politique et à la société civile traditionnelle. Ceci peut être interprété comme une faille des acteurs étatiques et traditionnels qui apparemment n'étaient plus en mesure de saisir les véritables préoccupations des citoyens. Leur mode d'interaction avec l'Etat est d'abord de type contestataire, mais des passerelles de dialogue pour une véritable concertation sont aujourd'hui théoriquement possibles après la défaite du Président sortant. Ces cycles de conflits - coopération sont une caractéristique de base des mouvements sociaux ou de citoyens. Une relation de conflit permanente ne permet pas d'aboutir à des résultats mais peut s'avérer déterminante en exerçant une pression pouvant conduire à des négociations, au cours desquelles une attitude de coopération peut temporairement être plus productive.

Le non-conformisme et la capacité de mobilisation surtout des institutions locales et l'oreille particulièrement attentive que sait si bien prêter l'opinion internationale aux agissements de cette nouvelle génération de société civile peut poser énormément de problèmes aux acteurs étatiques issus de l'alternance politique. Elles le savent si bien qu'une sorte de « *gentlemen agreement* » est négocié à tout prix par l'état en place ; en atteste la récente cooptation de leaders de plusieurs mouvements ou initiatives dans de hautes fonctions au sein de l'Etat, un geste assez révélateur.

III. LES DOMAINES D'INTERVENTION TRADITIONNELS DE CES ACTEURS

Concrètement, la société civile mène différents types d'actions en fonction des périodes et des situations que traverse le Sénégal. Ainsi, durant les moments pré-électoraux, électoraux et de tensions politiques, et cela de façon nette depuis 2000, la société civile lutte de manière continue et stratégique pour la construction et la consolidation de la démocratie au Sénégal. Elle assure un rôle de veille citoyen constant et travaille à faciliter l'instauration d'un dialogue permanent entre acteurs et factions politiques. Elle participe à l'audit du fichier électoral, mais aussi contribue à la transparence et à la régularité des élections[129].

En temps d'accalmie politique, son action se déploie en faveur du développement d'un contrôle citoyen pour la réalisation des politiques publiques et l'amélioration de la participation citoyenne aux processus décisionnels. Par ailleurs, la défense des droits de l'homme, la préservation des ressources naturelles et foncières, la santé, l'éducation et la sensibilisation des citoyens, la lutte pour le respect des droits humains et contre certaines pratiques dégradantes des populations (le travail et l'exploitation des enfants, l'excision, les violences faites aux enfants et aux femmes, etc.) font partie des problématiques portées par les organisations de la société civile sénégalaise . Il en est de même de la promotion du dialogue social, économique, la décentralisation et l'instauration d'une culture de la bonne gouvernance publique nationale comme locale.

Dans leurs différents diagnostics de l'action des organisations de la société civile sénégalaise, des auteurs tels qu'I. M. Fall(2012), Diop M. (2011), et F. Sarr et Ali (2007), ont identifié un certain nombre d'éléments de succès et des potentialités d'une part, mais aussi des facteurs d'échecs d'autre part. Les forces développées par les organisations de la société civile sont essentiellement de quatre ordres :

Notons tout d'abord cette expertise et cette notoriété acquise progressivement par la société civile. Cette expertise se démontre par une réelle capacité d'analyse, de conception et d'exécution de programmes au niveau national. Elle intervient même dans des programmes sous-régionaux sur différentes thématiques. Cette expertise est reconnue et respectée par les autorités administratives et

[129] Le rôle du Collectif des Organisations de la Société Civile pour les Elections au Sénégal (COSCE) fortement apprécié par les partis politique en lisse aux deux dernières élections présidentielles et par les observateurs internationaux en est la parfaite illustration. La société civile sénégalaise, lors des évènements critiques connus par les pays avec le processus électoral de 2012 (élection présidentielle et législatives), a démontré son rôle central pour la consécration de la démocratie réelle et d'une citoyenneté active. C'est ainsi que, lors de sa visite au Sénégal en avril 2013, le Président des USA, Barack Obama, de sa propre initiative, a opté pour rencontrer ses principales figures, en hommage à leur importante contribution.

publiques et elle est largement confortée par l'ancrage universitaire très forte de certains leaders d'organisation de la société civile qui sont des enseignants dans les universités ssénégalaises.

Une grande potentialité de cette famille d'acteurs est sa forte capacité d'influence et de lobbying. En effet, les organisations de la société civile tendent à développer et à renforcer leur capacité de mise en réseau et de synergie des interventions tout au moins quand ils interviennent dans des domaines identiques ou proches. Même si nous notons une forte tendance à la concurrence quant à la recherche de partenaires financiers (essentielle source de survie de ces organisations).

En outre, ces organisations sont fortement caractérisées par la variété des programmes qu'ils déroulent en direction d'une diversité de cibles même si ces interventions connaissent un certain déséquilibre sur le plan spatial. En effet, dans la limite des moyens disponibles souvent, ces acteurs sont amenées à opérer des arbitrages dans la dispersion de leur intervention. Cela aboutit à une sorte de spécialisation de certaines régions sur des thématiques données par exemple, les actions de lutte contre la pauvreté sont plus présentes dans la banlieue de Dakar et en zone rurale, les actions de lutte contre la corruption sont quant à elle, pour l'essentiel, concentrées dans le grand centre administratif et urbain qu'est Dakar à cause de l'enjeu financier détenu par les institutions présentes dans cette région. Il faut cependant noter que pour ces actions spécifiques de lutte contre la corruption, il est constaté un effort d'encouragement de l'engagement citoyen, donc des actions de plus en plus populaires en priorité orientée vers l'intérieur du pays.

Au titre des faiblesses, ces acteurs non gouvernementaux en trainent certaines qui ne sont pas des moindres. Parmi celles-ci, remarquons la Faible capacité institutionnelle et professionnelle.

L'un des principaux handicaps qui affectent les organisations de la société civile est effectivement relatif à leur faible capacité institutionnelle et de maillage du territoire national avec un personnel qualifié et suffisant. Cette situation est d'autant plus vraie pour les organisations implantées à l'intérieur du pays et celles de taille moyenne voire petite. D'ailleurs, les carences organisationnelles et financières constituent le trait distinctif des O.S.C. Une autre limite est aussi l'absence de structure faîtière unique représentant l'ensemble des organisations de la société civile en lieu et place nous constatons des regroupements par affinités ou par thématiques. Malgré les progrès notés ces dernières années, la société civile sénégalaise manque de dynamique institutionnelle d'ensemble, qui impacte de manière négative sur les capacités de mobilisation de l'opinion nationale et internationale.

Les O.S.C. souffrent aussi de la faible démocratie interne et de la faible transparence financière interne. Bien souvent une certaine opacité entoure la gestion financière au sein des O.S.C.. Corrélativement les financements sont captés par les grandes structures qui semblent plus crédibles sur le plan organisationnel. La plus grande difficulté des O.S.C. est d'asseoir une culture démocratique et de bonne gouvernance en leur sein. Ainsi, l'irrégularité du renouvellement des personnels dirigeants surtout au niveau des structures à vocation nationale et à budget important, et la faiblesse du niveau de fonctionnalité de certaines d'entre elles sont autant de points qui décrédibilisent ou disqualifient certaines organisations au portage d'exigences en matière de bonne gouvernance.

Aussi, la quasi-totalité de ces organisations sont dépendantes des partenaires publics, privés nationaux et internationaux dans l'exécution des programmes de développement et des activités ponctuelles qu'elles mènent. Elles se caractérisent par une certaine précarité et très souvent de l'incapacité de survivre à leurs initiateurs et de se pérenniser. Cette dépendance financière est souvent aussi l'explication de la faible capacité de promouvoir des initiatives nées de dynamiques endogènes. Ce n'est, récemment que les OSC sénégalaises ont commencé à disposer de membres et sympathisants qui contribuent au financement de leurs activités. Et, cette tendance, même si elle est fortement encouragée est encore très limitée. Rares sont par ailleurs, les organisations qui mettent en œuvre des initiatives de levée interne de fonds.

Enfin, comme souligné plus haut, le lien confus avec la société politique est aussi un frein à l'efficacité des actions de la société civile. Parfois, nous avons l'impression que la société civile au lieu de s'inscrire dans ses créneaux naturels, veut simplement faire de la politique sans endosser le costume des politiciens. Costume qui, par ailleurs, ne jouit pas de beaucoup de prestige ; la politique étant malheureusement au Sénégal souvent synonyme de « promesses non tenues », de « corruption » … Selon certains analystes, les leaders de la société civile ont de plus en plus du mal à investir des créneaux purement citoyens et à prendre des distances vis-à-vis de la sphère politique. Ce faisant, ils quittent par la force des choses progressivement la posture d'intercesseur, de force sociale neutre servant d'arbitre en cas de blocage entre les protagonistes du jeu politique pour devenir de vrais acteurs politiques. Le caractère élitiste dans la composition actuelle de la société civile ne favorise pas l'émergence d'un tel contre-pouvoir crédible. En effet, parfois on est tenté de penser que la société civile qui réclame la participation à la prise de décision n'arrive pas à inclure le citoyen en son sein.

La société civile sénégalaise dans son ensemble doit aujourd'hui, malgré la posture d'influence intéressante qu'elle occupe, faire preuve de beaucoup de discernement dans ses entreprises pour ne pas confirmer cette accusation d'être « *des politiciens encagoulés* »[130]. Elle gagnerait ainsi à être moins une force de réaction négative ou revendicative qu'à être cette sorte de force de proposition qui décortique et analyse les grandes tendances des mouvements sociaux les plus silencieuses pour en tirer les attitudes et les instruments pour le changement vers le bien être des sociétés. Elle doit opérer une démarcation prudente et nécessaire du feu de l'action politique pour en être le régulateur partisan de l'intérêt de la société qu'elle est sensée défendre.

Aussi est-il clair, dans notre entendement que la société civile n'a pas vocation d'être parfaitement neutre, elle est du côté du citoyen mais sans passion destructrice de cet équilibre nécessaire au jeu politique entre Etat, acteurs politiques et citoyens. Pour légitimer cette place la société civile doit faire preuve d'une lucidité singulière, d'une grande capacité d'anticipation, bref, elle est condamnée à innover et convaincre pour exister du moins en tant que société civile dans le sens propre du terme.

1) La participation citoyenne dans la gouvernance publique : actions de ses principaux acteurs

Parler de la participation citoyenne dans la gouvernance revient en quelques sortes à passer en revue les actions développées par les membres des différentes familles d'acteurs en action dans ce domaine et principalement des organisations de la société civile. Pour ce faire nous avons effectué des enquêtes sur un échantillon de 1.000 ménages auxquels nous avons administré un questionnaire communautaire et 25 O.S.C. A cet échantillon nous avons administré un questionnaire dédié. Ce questionnaire est fortement inspiré de l'indice CIVICUS.

Alliance CIVICUS a procédé à une mise à jour des études diagnostiques comparatives de l'état de la société civile qui avait été mené deux ans auparavant dans près de 54 pays à travers le monde, dont le Sénégal. En 2012, informé par les conclusions de la dernière phase de l'I.S.C., CIVICUS se rend compte que les relations entre Etats, marchés, médias, sociétés civiles et autres acteurs sociaux connaissent de rapides évolutions et que les schémas classiques sont tous remis en question. A l'analyse, il apparaît aussi clairement qu'il faut une conception de la société civile plus étendue afin de couvrir tous les aspects de la participation, incluant ceux représentés par les nouveaux mouvements sociaux, les occupants et cyber-activistes qui se sont retrouvés sur le devant

[130] Qualificatif donné à certains acteurs de la société civile par le Président Abdoulaye Wade

de la scène entre 2010 et 2011[131]. Il n'est, à vrai dire, pas possible à notre entendement de parler de la participation citoyenne sans faire cas de la société civile qui la porte de manière effective.

L'échantillon sur lequel nous avons travaillé est réparti comme le montre le tableau suivant :

Tableau 9 : Répartition de l'échantillon selon la zone et le genre

Zone	Région	Genre		TOTAL
		Homme	Femme	
Dakar	Dakar	228	228	456
Kaolack	Diourbel	2	0	2
	Kaolack	33	36	69
	Fatick	34	37	71
	Sous Total	**69**	**73**	**142**
Saint Louis	Saint Louis	37	39	76
	Louga	41	42	83
	Matam	1	0	1
	Sous Total	79	81	160
Tamba	Tambacounda	57	57	114
	Kédougou	1	1	2
	Sous Total	**58**	**58**	**116**
Ziguinchor	Sédhiou	8	3	11
	Ziguinchor	55	60	115
	Sous Total	**63**	**63**	**126**
TOTAL		**497**	**503**	**1000**

Source : Forum Civil

Le nombre de femmes et d'hommes qui ont été interrogés dans cette enquête nous est livré par le tableau ci-dessus. Ainsi, nous pouvons noter que 228 hommes et 228 femmes dans la zone de Dakar ont accepté de répondre à nos questions, comme l'indique le tableau. Ces enquêtes ont été menées sur 11 des 14 régions que compte le Sénégal.

Pour ce qui est de la Zone de Kaolack comprenant la région de Diourbel, de Fatick et Kaolack le nombre est beaucoup plus réduit soit, en tout, 142 personnes dont soixante-treize (73) femmes et soixante-neuf (69) de sexe masculin.

Dans la Zone de Saint-Louis qui regroupe les régions de Saint-Louis, Matam, Louga seules quatre-vingt et une (81) femmes ont été interrogées contre soixante-dix-neuf (79) hommes sur un

[131] Sur la même lancée, l'Alliance Civicus a vu la nécessité de revoir la méthodologie de l'indice dans le sens de mieux adapter les mesures au contexte local, et saisir plus rapidement le changement de nature de la société civile. C'est ainsi que fut mis en place le nouvel outil d'évaluation rapide de la société civile, l'ISC-RA.

total cent soixante (160) personnes. Concernant la zone de Tambacounda incluant les régions de Tambacounda et Kédougou le nombre de femmes qui ont fait l'objet d'enquête est égal au nombre d'hommes sur un échantillon de cent seize personnes.

Après l'élaboration des questionnaires un pré-test du questionnaire et du guide d'entretien a été effectué sur le terrain. Cette activité a permis d'évaluer la fiabilité des outils de collecte, de les affiner et de les finaliser. Des corrections importantes ont été apportées au questionnaire surtout.

Les données collectées ont été enregistrées, sur une maquette de saisie confectionnée à l'aide du logiciel Sphinx. Elles ont fait l'objet de traitement informatique sur Excel et Sphinx et agrégées par centre d'intérêt ou par thème afin d'asseoir une chaîne d'informations à même d'apporter des réponses précises sur les questionnements qui ont motivé cette enquête qui nous a fait rencontrer des acteurs locaux détenteurs d'une intéressante connaissance du jeu des acteurs locaux et de son impact sur la gouvernance de nos collectivités locales. Cette enquête nous a aussi permis de voir combien la faible représentation des organisations de la société civile qui se disent de dimension nationale est une lacune criarde. Dans certaines localités notre rencontre avec les représentants locaux d'organisations de la société civile nous ont même amené à nous demander si ceux qu'ils sont censés représenter sont au courant de leurs agissements ou s'ils étaient une fois venus dans ces localités. Il nous a souvent été donné de rencontrer des bureaux d'O.N.G. littéralement ambulants[132], c'est-à-dire sans siège social.

a) Niveau d'engagement des citoyens dans les organisations de la société civile

Le contenu des questionnaires a guidé le traitement qui en est fait. Le traitement est fait de manière à ressortir dans des sous parties l'essentiel de nos questionnements. La sous-dimension qui est traitée dans cette partie et intitulée étendue de la participation citoyenne qui représente une importante indication de base de la taille de la société civile dans son ensemble et évalue l'étendue de l'engagement des citoyens dans la mouvance de la société civile. Comme pour confirmer ce que nous annoncions plus haut une des lacunes fondamentales de la société civile est qu'elle n'arrive pas, de manière permanente, à capter l'attention ou l'adhésion effective aux idéaux qu'elle est censée défendre.

Les indicateurs renseignent sur le pourcentage de citoyens qui entreprennent des actions politiques non partisanes, ceux qui font des dons aux organisations caritatives, ceux qui sont

[132] C est une personne, qui munie d'un insigne ou d'un badge et de son cartable, sillonnent les séminaires et autres activités locales voire même régionales pour représenter soit sa propre organisation ou la société civile toute entière

membres d'une O.S.C., ceux qui pratiquent le travail volontaire et ceux qui participent à des activités communautaires.

Nous avons mesuré l'intérêt des populations pour les organisations de la société civile des populations grâce à ces deux principaux indicateurs :

- ⇔ La contribution à une activité politique non partisane : ce qui est recherché ici est la capacité des citoyens à identifier et porter ou participer à des actions de plaidoyer pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Dans cette enquête cette capacité est d'apprécier à partir d'un certain nombre d'actions (exemple : écrire une lettre à publier dans un journal, signer une pétition, participer à une marche/manifestation publique). Toutes formes de participation confondues, ce pourcentage est en moyenne à 25%. Ceci signifie que les citoyens sont en général peu présents dans les activités civiques. Néanmoins le niveau de participation remonte à une moyenne de 40 % soit une proportion assez significative lorsqu'on considère seulement les membres d'O.S.C. ; ce qui montre bien que l'engagement dans la société civile influe sur le niveau de mobilisation des individus pour la participation citoyenne. Les O.S.C. entrainent les citoyens et jouent le rôle d'animation et force mobilisatrice de la citoyenneté qui lui est prêtée.

- ⇔ L'autre indicateur utilisé est le niveau d'adhésion formelle aux O.S.C. : l'adhésion formelle réfère à l'acquittement de l'enquêté des conditionnalités d'adhésion définies par l'organisation, (achat de carte de membre, cotisations, ou inscription tout simplement) nous avons découvert que sur un échantillon de 1.000 enquêtés 65 % disent appartenir à une O.S.C. Ce qui constitue un ratio important de la population enquêtée et nous fonde à dire qu'en majorité les citoyens s'engagent dans les O.S .C. selon différentes modalités et formes de participation.

b) la démocratie interne des organisations de la civile

Cette sous-dimension jauge dans quelle mesure les organisations de la société civile pratiquent la démocratie interne (dans le choix des leaders et dans le processus de prise de décisions) et quel est leur degré d'implication dans la promotion de la démocratie au niveau sociétal ? Les acteurs O.S.C. peuvent-ils relever des exemples de campagnes publiques de société civile, des actions ou programmes dédiés à promouvoir la démocratie?

Tableau 10 : Existence et fréquence de campagnes de promotion de la démocratie par les O.S.C.

	Non réponse	Aucun	Seulement 1 ou 2 exemples	Quelques exemples	Beaucoup d'exemples	Ne sais pas
TOTAL	**12,00%**	**8,00%**	**36,00%**	**20,00%**	**12,00%**	**12,00%**

Si des exemples sont relevés et des efforts louables notés par certains, il faut dire que sur ce plan le défi semble conséquent pour les O.S.C. car, ils sont 36 % à estimer faible l'action des O.S.C. pour promouvoir la démocratie au sein de la société.

Néanmoins, la contribution de la société civile à la promotion de la démocratie est jugée importante par 60% des acteurs interrogés.

Tableau 11 : Appréciation de la contribution des O.S.C. à la promotion de la démocratie

	Insignifiant	Limité	Moyen	Important	Ne sais pas
TOTAL	**8,00%**	**24,00%**	**4,00%**	**60,00%**	**4,00%**

Le C.C.N. a attribué un score 3 à cet indicateur, en retenant après analyse que «*la Société Civile met l'accent sur la promotion d'une société démocratique. Les activités de la Société Civile dans ce domaine connaissent un large soutien et/ou une forte visibilité publique* ».

a) La transparence dans les organisations de la société civile

Cette sous-dimension mesure la corruption et la transparence financière au sein de la société civile, ainsi que les actions de la société civile pour promouvoir la transparence au niveau sociétal. Cette dimension nous a paru importante compte tenu de notre intérêt pour la bonne gouvernance que ces organisations doivent aider à promouvoir. Dans les résultats issus des consultations d'acteurs O.S.C., la réalité de pratiques de corruption au sein des O.S.C. n'est pas niée (au moins 62 % des réponses le reconnaissent explicitement ou implicitement) ; néanmoins, les positions restent tranchées ou équilibrées quant à l'appréciation de son ampleur : si 20 % les jugent très rares, elles seraient simplement occasionnelles pour 32%, tandis que 20 % estiment que les cas de corruption restent fréquentes (16%) ou même très fréquentes (4%).

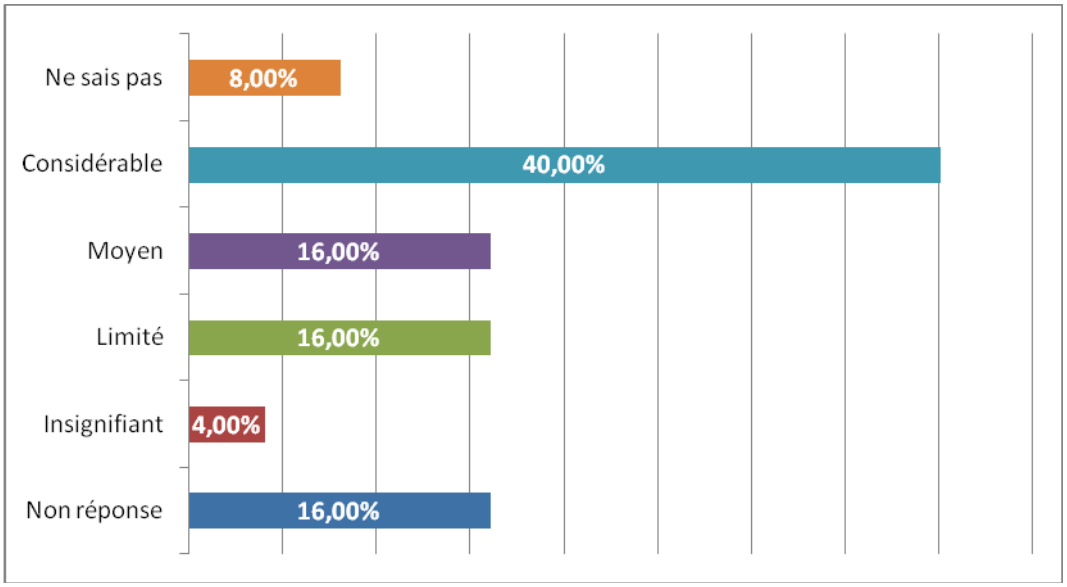
Tableau 12 : Les cas de corruption au sein de la S.C

	Très fréquentes	Fréquente	Occasionnelles	Très rares	Ne sais pas
TOTAL	**4,00%**	**16,00%**	**32,00%**	**20,00%**	**28,00%**

Appréciation du rôle des O.S.C. dans la promotion de la transparence gouvernementale

Par contre, les appréciations sont beaucoup plus positives quand il s'agit d'apprécier le rôle de la société civile dans la promotion de la transparence au niveau du gouvernement. Ainsi, ils sont 56 % qui estiment consistant le rôle de la société civile dans ce domaine, même si cela apparaît modéré (16% du total) aux uns, là où c'est considérable (40 % du total) pour le plus grand nombre d'entre eux.

Graphique 9 : Rôle de la S.C. dans la promotion d'un gouvernement transparent



Source : NMS.2013

Aussi, a notre sens et de l'avis des personnes ressources consultées pendant les entretiens : « *La Société Civile sénégalaise est une force motrice dans la promotion de la transparence du gouvernement et des entreprises. Les activités de la SC dans ce domaine bénéficient d'un large soutien et/ou d'une forte visibilité publique* ». Ainsi, dans ce domaine de la lutte contre la corruption et de la promotion de la bonne gouvernance en général, les résultats atteints par les O.S.C. sont très importants. En effet, à force de campagnes de plaidoyers et d'actions stratégiques aussi innovantes

les unes que les autres (formation de journalistes en techniques d'investigation, appui dans l'élaboration de lois contre la corruption, campagnes médiatiques de dénonciation d'actes de corruption ou encore mobilisation de jeunes contre l'impunité…) elles ont fini de mettre les questions de gouvernance au cœur des préoccupations citoyennes. Ainsi, la plupart des citoyens sont arrivés à faire ce lien entre bonne gouvernance gestion transparente et réduction de la pauvreté et des disparités sociales.

Lors de la dernière campagne électorale présidentielle, il est clairement ressorti du discours des détracteurs du président sortant que le principal reproche qui lui était fait, était la mal gouvernance qu'il avait installé. Et la surprise n'a pas été énorme d'entendre le président de la République nouvellement élu donner le pari d'asseoir « *une gouvernance sobre et vertueuse* » selon ses propres mots.

Les organisations de la société civile même si elles trainent dans leur ensemble des limites qui entravent l'efficacité et la visibilité de leurs actions, dans le créneau de la mobilisation des citoyens pour participer aux débats et échéances importantes de la vie nationale, elles ont pu atteindre des résultats importants. S'y ajoute aussi les efforts relativement couronnés de succès en matière de promotion de la bonne gouvernance et, sous ce registre, la bonne gouvernance locale n'est pas en reste. Elle a permis, en plus de prouver la capacité d'innovation des O.S.C. en matière de mobilisation des acteurs territoriaux pour l'atteinte d'un idéal parfois abstrait : la bonne gouvernance effective de nos collectivités locales.

En définitive, cette catégorie d'acteurs regroupe l'ensemble des forces et groupes sociaux de la nation qui ne participent pas à la prise de décision politique de manière directe mais qui ont vocation à contenir les dérapages politico-administratifs, à arrêter tous les actes susceptibles de menacer l'ordre, la paix, la cohésion sociale ou bien de freiner le développement harmonieux de la nation voire l'épanouissement individuel de chaque citoyen. Véritables forces organisées en groupe de pression, les organisations de la société civile constituent les moteurs de l'enracinement de la démocratie et de la bonne gouvernance. Dans le cadre du processus de la décentralisation, le rôle de la société civile est d'autant plus important qu'il s'agisse ici d'une réforme qui s'adresse dans tous les sens aux citoyens.

Le rôle de ses acteurs « proches » des populations, pourrait se situer à deux niveaux. D'abord, un travail d'information pour que tous les enjeux de la décentralisation puissent être connus par qui de droit. Ensuite, permettre ce que nous appelons le contrôle citoyen de l'action publique locale. Il faudrait que les populations, puisqu'il s'agit du développement à la base, ne soient pas des spectateurs de leur développement mais des acteurs actifs et constructifs pour que la participation citoyenne soit une réalité bénéfique au développement des collectivités locales.

B. LES ACTEURS TERRITORIAUX ET LA PARTICIPATION CITOYENNE

Si la partie ci-dessus, révèle la perception de la société civile au plan national, cette partie-ci traite de l'action spécifique des organisations locales. Cette étude de cas offre l'avantage d'être plus ciblée sur notre terrain d'étude et, permet donc des analyses qui nous seront très utiles dans l'idée que nous allons nous faire sur les aptitudes de la société civile à porter une participation citoyenne. Cette dernière, nous la présumons assez significative et par conséquent à la hauteur des enjeux actuelles de la gouvernance territoriale. Nous nous sommes intéressés dans cette étude aux O.S.C. à travers leurs zones d'intervention, leurs initiatives, la typologie des organisations locales ou plus précisément celles qui sont présentent dans les cinq collectivités locales que nous avons visitées pour les besoins de cette enquête. Cette précision est de taille parce nous avons constaté que les organisations qui portent le mieux l'animation citoyenne au niveau local, dans les formes que nous connaissons le mieux en matière de plaidoyer et de revendication, sont pour la plupart des branches décentralisées de certaines structures de renom au niveau national : le Conseil des Organisations Non-Gouvernementales d'Appui au Développement (C.O.N.G.A.D.) , du Centre d'Informations Juridiques du Réseau Africain pour le Développement Intégré (C.I.J.-R.A.D.I.), ou le Forum Civil qui compte actuellement 92 antennes (sections locales) à travers le pays. Les organisations communautaires « locales de souche » (dahira, groupements féminins, associations de jeunes, associations des chefs de quartiers…) sont souvent absentes des sphères où opèrent ces organisations ou alors elles se cantonnent à des rôles d'intermédiaires ou même assez souvent de bénéficiaires /ciblés par ces organisations dites nationales et décentralisées.

Dans notre étude, nous avons identifié et recensé 149 O.S.C. dont 28 à Fatick, 37 à Mont Rolland, 44 à Thiès, 24 à Bambey et 16 à Ngohé. Les caractéristiques générales de ces O.S.C. sont ainsi présentées;

I. REPARTITION DES O.S.C PAR CATEGORIE, NATURE, TAILLE ET COLLECTIVITE LOCALE

Tableau 13 : Répartition des O.S.C.

Nombre d'AnE recensés par catégorie			Nature		Taille			Répartition par collectivité locale					TOTAL
OSC	Privé	Synd.	Mixte	Femme	Petite	Moyen.	Grande	Thiès	Mont Rolland	Fatick	Ngohé	Bambey	
121	20	8	101	47	40	50	58	44	37	28	16	24	149

Nous remarquons la prépondérance des organisations de type O.S.C, c'est-à-dire les O.C.B, les O.N.G et autres associations à base populaire. Du point de vue de la taille, les organisations identifiées sont soit petites (moins de 50 membres), moyennes (entre 50 et 100 membres) ou grandes (plus de 100 membres). De ce point de vue, les O.C.B. et les syndicats sont considérés comme de grandes organisations alors que les Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.) et les Groupements d'Intérêt Economique (G.I.E.) sont rangés dans la catégorie des « petites ou moyennes ». C'est ce qui explique la prédominance des organisations de base à Thiès et Mont Rolland qui concentrent beaucoup d'organisations communautaires. Les organisations de femmes bien que moins importantes que les organisations mixtes du point de vue du nombre, sont relativement nombreuses et sont présentes partout. Elles sont constituées essentiellement des Groupements de Promotion Féminine (G.P.F.) et d'O.N.G. de femme comme le C.O.S.E.F.[133], W.I.L.D.A.F.[134] et F.A.F.S.[135]. Les enquêtes ont révélé une bonne présence de toutes les familles d'acteurs dans les collectivités locales cibles.

II. DOMAINES ET ZONES D'INTERVENTION DES A.N.E.

Dix sept (17) domaines d'intervention ont été recensés et classés par ordre d'importance en fonction du nombre d'O.S.C. active. Ces domaines sont : Agriculture (12 %), Economie (commerce et activités connexes) (11 %), Education (10,5 %), Santé (9,9%), Micro-finance (9,9 %), Artisanat (7,6 %), Environnement (6,1%), Elevage (5,9 %), Droits humains (5,9 %), Formation (4%), Promotion de la femme (3,7 %), Enfance (3,7%), Gouvernance (2,8 %), Culture (2,4%), Hydraulique (2,1%), Sports et loisirs (1,9%), Alphabétisation (1,5%) .

Il existe des disparités dans ces grands ensembles selon les types d'Organisation Sportive et Culturelle (O.S.C.) et en fonction de la collectivité locale. Ainsi, à Mont Rolland, les domaines les plus importants sont l'agriculture, la micro-finance, la promotion économique, l'élevage et l'artisanat. Les intervenants sont essentiellement des organisations locales (83,7 %) constituées d'Organisation Communautaire de Base (O.C.B.) et de Groupements d'Intérêt Economique (G.I.E.).

A Fatick, 50 % des intervenants ont une envergure régionale et il y'a seulement 17, 8% d'organisations locales. L'ordre d'importance des domaines d'intervention est la santé, l'éducation, la promotion de la femme, les droits humains et l'économie. Nous pouvons déduire de cet état de fait que les organisations de type communautaire sont moins puissantes que les organisations d'envergure régionale ou nationale, et contrairement à l'idée que nous pouvions avoir sur l'effet

[133] Conseil Sénégalais des Femmes : un cadre d'appui aux structures de promotion des femmes, des personnes, des groupes et des organismes acquis à une réelle équité entre les genres.

[134] Women in Law and Development in Africa/Femmes, Droit et Développement en Afrique (WilDAF/FeDDAF) : un réseau panafricain pour la promotion des droits des femmes.

[135] Fédérations des Associations de Femmes Sénégalaises

d'entrainement des organisations plus ou moins formalisées sur la mise en place d'un tissu associatif communautaire important, les organisations communautaires sont mieux visibles quand les organisations d'envergure nationale ne sont pas présentes sur le territoire. Une autre interprétation aussi serait de dire que l'engagement citoyen en milieu urbain est aussi capté par ces organisations communautaires mais qu'elles sont moins visibles à cause de la cohabitation avec des organisations d'envergure qui dépassent la collectivité localité. Ces organisations ont, de toute façon, leur siège social dans les villes, chef-lieu de région, (pour les organisations à dimension régionale) ou à la capitale, Dakar pour les organisations à vocation nationale.

Nous en déduirons, sans présager de l'efficacité de l'action des organisations en milieu urbain ou rurale, que les populations disposent en milieu rural de moins de chances de côtoyer des organisations susceptibles de les aider à mieux comprendre et assumer leur engagement citoyen. Cela se ressent dans la « qualité » des acteurs locaux qui dans les communautés rurales par exemple sont rarement bien outillés pour jouer correctement leur rôle de veille et d'alerte. Ce que nous avons constaté aussi, c'est qu'en milieu rural les oppositions entre dirigeants des collectivités locales et acteurs de la société civile sont moins virulentes qu'en milieu urbain. Les climats de travail entre ces deux acteurs sont totalement différents et pour l'expliquer nous pensons que deux choses peuvent prévaloir :

- ⇔ Les ressources en jeu en milieu urbain sont plus importantes (ce qui doit être relativisé tout de même)

- ⇔ En milieu rural, il existe une relation particulière entre élus et O.S.C. dans le sens où bon nombre de ces dernières existent de par l'action de la collectivité locale, qui, si elle n'est pas à l'origine de leur création par le biais d'un programme qu'il s'est chargé de démarcher à l'extérieur de la collectivité locale, est en train de travailler à trouver des financements pour le secteur d'activité du programme. Ce qui n'est clairement pas le cas en milieu urbain où les organisations ont la capacité de faire des levées de fonds auprès de bailleurs. Ces organisations disposent d'une certaine compétence et sont même parfois consultées par la collectivité locale sur leur domaine d'expertise.

Cette typologie selon le domaine d'activité, nous renseigne beaucoup sur les attentes que nous pouvons formuler sur les capacités des organisations de la société civile en termes de participation citoyenne à l'action publique. Comme en atteste les résultats suivants de nos enquêtes dans cinq des collectivités locales cibles, nous nous rendons compte que dans les communautés rurales, les O.S.C. recensées sont des structures qui regroupent des personnes qui travaillent directement sur le domaine dans lequel ils s'engagent. Par exemple, quand nous mettons l'Agriculture comme domaine d'activité, c'est que les membres de ces organisations sont des agriculteurs eux mêmes contrairement à Thiès, Fatick et Bambey où les organisations typées du

même domaine ne sont pas la plupart du temps des agriculteurs mais des chargés de projets, des employés d'O.N.G. ou de leaders d'organisations faitières.

Pour Ngohé, 75% des O.S.C. interviennent au niveau local dans les domaines que sont, par ordre d'importance, l'agriculture, l'économie, la micro-finance et l'artisanat, l'environnement et l'éducation.

Bambey regroupe beaucoup d'O.S.C. intervenant au niveau départemental (60%), régional (16,6 %) et local (16,6%). Les domaines d'intervention les plus importants sont par ordre d'importance l'éducation, la micro-finance, la santé, l'environnement et la protection de l'enfance. Les Organisations de la société civile présentes dans la région sont très diversifiées mais il n'existe pas beaucoup d'O.N.G. d'après des études faîtes au niveau régional (le D.S.R.P. 2, P.R.O.J.E.R.T., P.A.G.F.) ; en outre, Diourbel fait partie également des régions les plus pauvres du Sénégal.

Concernant Thiès, 43,1 % des Acteurs Non Etatiques interviennent au niveau local, contre 27,2 % au niveau régional et 18,1 % au niveau départemental. Les domaines d'intervention les plus importants sont l'artisanat/industrie, l'économie, l'éducation, l'environnement et l'agriculture.

Dans chaque localité, les O.S.C. interviennent dans plusieurs domaines à la fois et ont très souvent plusieurs niveaux d'intervention : local, départemental, régional, national. Le tableau qui suit récapitule l'importance des domaines d'intervention des OSC par collectivité locale.

Tableau 14 : récapitulatif des domaines d'intervention par C.L

Domaines d'intervention	**Collectivités locales**					**%**
	Mont Rolland	Thiès	Fatick	Bambey	Ngohé	
Santé	3	9	14	5	1	**9,9%**
Agriculture	13	8	4	1	13	**12%**
Economie	9	10	7	3	7	**11%**
Education	3	9	10	10	2	**10,5%**
Micro-Finance	10	7	4	6	5	**9,8%**
Artisanat- Industrie	4	11	4	1	5	**7,6%**
Environnement	1	9	3	4	3	**6,1%**
Elevage	5	6	2	1	5	**5,9%**
Droits Humains		7	7	2		**5,9%**
Formation		5	4	3	1	**4%**
Promotion Féminine		2	9	1		**3,7%**
Enfance	2	1	5	4		**3,7%**
Gouvernance et politique		3	6	2		**2,8%**
Hydraulique			4		3	**2,1%**
Sports Loisirs	3	2		1		**1,9%**
Alphabétisation		2	2		1	**1,5%**
Culture	2	4	2	0	0	**2,4%**
Total						**100%**

Source : enquête (novembre 2013) NMS

III. TYPOLOGIE DES O.S.C. LOCALES

Les O.S.C. enquêtées peuvent être classées en trois catégories qui peuvent inclure chacune différentes familles d'acteurs : 1. Des démembrements d'organisations faîtières nationales (4). 2. Des sections d'organisations nationales (44). 3. Des organisations locales (à dimension régionale, départementale ou zonale (101). Cette catégorisation se décline comme suit dans chaque collectivité locale :

Tableau 15 : Répartition des AnE par catégorie et selon la localité

Localités	Catégories d'AnE		
	Faitières	Nationales	Locales
Bambey	1	11	12
Fatick	2	18	8
Ngohé	1	0	15
Mont Rolland	0	3	34
Thiès	0	12	32
Total = (149)	**4**	**44**	**101**

Le premier groupe est constitué d'organisations faîtières fédératives, de cadres de concertation ou de plateformes d'organisations nationales comme les Plateformes régionales des AnE, le C.O.N.G.A.D. Ils se caractérisent par une grande souplesse dans leur fonctionnement et sont généralement créés pour faire face à des problématiques communes à plusieurs collectivités et d'intérêt public. Ils s'associent et collaborent selon une logique thématique et/ou géographique. Ils présentent une grande diversité de compétences de leurs membres.

Le second groupe concerne les organisations nationales simples. Elles ont une structuration plus rigide et une certaine expertise technique et professionnelle. Ce sont généralement des O.N.G. (World Vision, A.H.D.I.S., W.I.L.D.A.F., R.A.D.I., A.S.A.N., A.P.D.J.), des associations à but non lucratif d'accompagnement de dynamiques de développement (Forum Civil, COSEF, A.F.A.O., F.A.F.S., F.E.G.P.A.B.), des organisations socioprofessionnelles, des associations des droits de l'homme (R.A.D.H.O.), des organisations syndicales (S.E.L.S., S.F.A.) etc.

Le troisième groupe comprend les organisations communautaires de base de toute nature comme les organisations villageoises, les groupements d'intérêt économiques, les groupements de producteurs, les groupements féminins et les associations sportives et culturelles etc. Elles sont créées sous l'initiative de groupe de personnes qui s'associent pour proposer des solutions à des problèmes locaux, défendre leurs droits ou améliorer leurs conditions de vie et d'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, etc.).

Dans les cinq (5) collectivités locales, terrain d'étude, les O.S.C. se présentent sous diverses formes, travaillent selon des modalités et des approches différentes et ont des capacités institutionnelles et organisationnelles variables. Sur les cent quarante-neuf (149) O.S.C. identifiées dans les différentes localités que sont Fatick, Ngohé, Bambey, Thiès et Mont Rolland, les principales caractéristiques sont les suivantes : les AnE, sont de toute nature (féminine, mixte) et de toute taille (petite, moyenne, grande) ; ils sont constitués par différentes familles d'acteurs (Société civile, syndicats…).

Tableau 16 : AnE enquêtés par nature, taille et famille d'acteurs

Nombre d'AnE recensés par catégorie			Nature		Taille			Répartition par collectivité locale					TOTAL
OSC	Privé	Synd.	Mixte	Femme	Petite	Moyen.	Grande	Thiès	Mont Rolland	Fatick	Ngohé	Bambey	
121	20	8	101	47	40	50	58	44	37	28	16	24	149

IV. CONTRIBUTIONS DES O.S.C. A LA GESTION DES AFFAIRES LOCALES

Dans le climat d'ouverture aux acteurs locaux dans les politiques publiques notamment dans la Décentralisation, le citoyen peut multiplier ses intérêts et son attachement pour la gestion des affaires de la cité grâce surtout à la proximité des institutions, ce qui lui permet d'influer sur les prises de décisions. La société civile a davantage de raison et de motifs de s'engager dans la vie de sa cité et le sentiment que les institutions locales sont à la « *portée de ses mains* ».

La présence dans l'espace politique de la société civile dans un contexte de décentralisation permet à cette dernière d'amener plus facilement les autorités à répondre aux attentes des populations par une prise en compte de leurs doléances et leurs traductions en mesures opératoires. A ce niveau, la société civile se dote d'un cadre stratégique d'échanges et de concertations à l'échelle locale. De ce point de vue, la décentralisation, en favorisant une prise en compte plus rapide des problèmes des groupes sociaux par l'Etat et ses démembrements, participe à l'émergence des conditions d'une bonne gouvernance qui constitue une des priorités des organisations de la société civile et de leur présence dans l'espace politique.

1) De liens étroits entre initiatives des OSC, gouvernance et décentralisation

L'Etat et le gouvernement qui le gère, sont responsables des politiques nationales, donc les arbitres, les décideurs. Les O.S.C. n'entendent certainement pas contester cette réalité constitutionnelle, elles n'entendent certainement pas se substituer à l'Etat non plus. La décentralisation porte le développement local et doit permettre une participation citoyenne à la gestion des affaires locales. Le contexte actuel permet de vérifier que :

> « *Une historicité avérée de la participation, une tradition d'ouverture, une décentralisation de plus en plus approfondie et suscitant une démocratie locale véritable, l'affaiblissement financier de l'Etat et l'influence forte des organisations internationales et des ONG permettent de rendre compte du caractère pluridimensionnel de la gouvernance au Sénégal. Celle-ci se décline désormais de manière complexe impliquant de plus en plus d'acteurs aux logiques diverses et souvent concurrentes, et à une pluralité d'échelles de référence* ».

La participation des citoyens à la conception, à l'exécution des politiques publiques débouchent sur le contrôle. Les citoyens exigent des comptes à l'autorité qui se doit de garantir un accès libre à toutes les informations publiques. La gouvernance libère ainsi les initiatives citoyennes et place l'homme au cœur du développement.

Bien entendu, toute initiative d'O.C.B. n'est pas ipso facto à doter du crédit d'une implication dans la gouvernance des affaires locales, quoiqu'il ne fasse pas de doute que ce soit des contributions au développement local. Mais elles ne visent pas toutes à agir sur les règles de gestion et leurs mises en œuvre. Celles qui ont cette visée ne parviennent pas systématiquement à produire des effets structurants sur l'environnement institutionnel tout le temps.

Aussi, est-il nécessaire de préciser comment les initiatives de ces organisations locales sont à référer à la gestion des affaires publiques au niveau local. A minima, elles y contribuent lorsqu'elles investissent les questions centrales qui correspondent aux enjeux des politiques publiques et stratégies de développement à cette échelle, contribuant ainsi à freiner des tendances négatives et à relever des contraintes sévères, en utilisant le plus souvent des approches innovantes permettant de sortir des impasses des interventions classiques et en produisant, à plus ou moins long terme, des effets structurants sur l'environnement (social, politique, économique, culturel, etc.).

2) Les limites des O.S.C. pour une participation efficace à la gouvernance locale

La participation citoyenne doit faire face à certains défis qui sont souvent liés à la nature des organisations de la société civile. Même si elle a énormément évoluée au fil des années et qu'elle a su garder cette distance prudente vis-à-vis de l'Etat malgré quelques exceptions. Aujourd'hui, la société civile, locale ou nationale est confrontée à un problème de gouvernance interne, de capacités institutionnelles, organisationnelles, humaines et financières. Ces carences l'empêchent d'assumer pleinement ce rôle d'animateur privilégié du concept de participation citoyenne. Malgré le fait que la participation citoyenne bénéficie, au Sénégal, plus que dans bien des pays, de circonstances politiques, sociales et institutionnelles historiquement favorables.

Cela ne veut, évidemment, pas dire que l'action des organisations de la société civile n'a pas fortement contribué à l'émergence de cette situation. Bien au contraire, mais il est évident qu'en terme de créativité, de défense des intérêts des citoyens et de crédibilité, la société civile a encore à faire.

Ainsi, la première lacune notée surtout au niveau local, est que malgré, leur intérêt et leur multitude, les contributions à la prise en charge des besoins fondamentaux des populations ne sont pas comptabilisées dans les statistiques locales ou nationales, d'où il est difficile pour les autorités d'apprécier réellement leur impact. Cela entraîne que ces initiatives ne soient pas souvent prises en compte dans les programmes nationaux et les organisations qui les portent ne bénéficient pas d'appui à la hauteur de leur contribution aux missions de service public.

Par ailleurs, les modalités de leur financement et de leur mise en œuvre ne garantissent pas une certaine durabilité. L'efficience et l'efficacité de ces initiatives sont également à démontrer pour leur « *réplicabilité* » à d'autres échelles dans la mesure où, il y a souvent un afflux assez important de ressources pour un nombre limité de bénéficiaires tandis que la problématique majeure des politiques publiques est la distribution équitable de ressources rares pour un nombre élevé de bénéficiaires.

En outre, bien que toutes les organisations de la société civile acceptent le principe que les collectivités locales sont « *les portes d'entrées* » de leurs interventions sur le terrain, la plupart ne formalise pas ce partenariat à travers des protocoles ou conventions et/ou n'inclue pas leurs réalisations dans les plans de développement locaux de ces collectivités territoriales. Quoique de façon marginale, ce type d'initiative est régulièrement alourdi par des externalités négatives dues aux enjeux de politiques partisanes (« récupération politique de dons par exemple) ou les tentatives

d'instrumentalisation pour conforter des hiérarchies locales (notamment les « notabilités rurales [qui] jouent aussi un rôle de relais dans le maintien de la clientèle électorale »).

Aussi, au titre des limites, nous devons noter cette culture du *« Perdieum* [136]» qui freine les initiatives parce que posant de grosses exigences financières aux entrepreneurs d'initiatives citoyennes. En effet, ces commodités sont maintenant érigées en règle et amènent même parfois à se demander si le citoyen est engagé à cause d'une compréhension des enjeux de son implication ou parce que ces réunions et séminaires sont une occasion de passer du bon temps (à l'hôtel très souvent) ou d'avoir quelques revenus supplémentaires.

C'est le profil le plus classique des O.S.C./O.N.G. où il est nécessaire au premier chef d'avoir des capacités techniques avérées pour le domaine et la thématique concernés. Des relations de proximité avec les populations bénéficiaires et des équipes d'animateurs (ou de relais) connaissant bien le terrain sont également utiles. Les capacités de planification, d'organisation, de communication (reporting), de suivi, etc., sont toutes aussi importantes. Aussi, Michèle Leclerc-olive (2003) se demande si une société est civile seulement parce qu'elle s'organise dans le cadre de la « *bonne gouvernance* » qui passe par la décentralisation (…) ou parce qu'elle s'ancre dans le développement local, dans le fait associatif « *non gouvernemental* » et se construit à partir des initiatives « *à la base* » des fameux « *acteurs locaux* » ? (LEIMDORFER& MARIE, (2003)[137].

a) Des citoyens mal préparés à la participation citoyenne

L'intérêt de notre questionnement dans cette partie est essentiellement de voir si le citoyen est capable de jouer son rôle de contrôle de l'action publique locale. Nous l'avons fait en étudiant les différentes postures des acteurs territoriaux pouvant déterminer leur rôle et l'impact de leurs actions au niveau des différents territoires. Nous l'avons aussi fait en essayant d'évaluer les actions des organisations de la société civile locale comme nationale. Nous nous intéressons présentement à l'impact réel de ces initiatives sur le niveau de connaissance des citoyens des institutions de gouvernance locale. Ce point est important dans la mesure où le dessein de la participation est de permettre au citoyen de pouvoir contribuer de manière éclairée et directe.

Les organisations de la société civile n'ont pas vocation à se substituer aux citoyens dans le contrôle citoyen, elles doivent plutôt assurer ce travail de formation à cette responsabilité. De ce

[136] C est un montant d'argent que les organisations donnent souvent aux participants aux activités (elle peut varier de 2 000 à 75 000 FCA selon le bailleur de fond qui appui l'action ou selon ce que ce montant est sensé couvrir). Toujours est t- il que des citoyens vont jusqu'à en faire une condition à leur participation aux activités des programmes.

[137] LEIMDORFER, F., and A. MARIE. Editors. L'Afrique des citadins. Société civile en chantier (Abidjan, Dakar) Paris: Karthala. 2003.

point de vue, nos enquêtes nous ont permis de nous rendre compte que l'efficacité des activités des organisations de la société civile à coût de milliards est très limitée. En effet, nous nous sommes intéressés au niveau de connaissance des citoyens « *ordinaires* »[138] de certains aspects de la décentralisation, et les résultats montrent une très faible connaissance de ces derniers. Et cela nous amène à nous poser les questions suivantes :

Est-ce que les formations et le renforcement des capacités sur la décentralisation fait à coût de milliards sont le fruit d'une démarche pertinente ?

Est-ce que le citoyen ordinaire est capable aujourd'hui d'assumer cette responsabilité de participer à la gestion de sa localité ?

Est-ce que la participation citoyenne s'adresse à une élite organisée (société civile) ou au citoyen pris individuellement quelque soit son niveau d'instruction, sa qualité… ? A cette dernière question, la réponse est non ! Les organisations de la société civile et leurs membres ne sont pas les cibles des investissements sur le renforcement des capacités du gouvernement ou de ces partenaires. Le piège serait de penser que les représentants de ces organisations sont les relais naturels vers nos communautés. D'expérience, l'exemple que je connais le mieux est celui du jeune militant de la société civile qui bénéficie par l'entregent de son association d'une panoplie de formation sur la décentralisation mais qui ne dispose d'aucun réseau au sein de sa communauté pour véhiculer ce qu'il a appris et qui est essentiel à la participation citoyenne. Sans avoir de parti-pris nous pensons que les vecteurs efficaces de changements ou de la bonne information sont les acteurs territoriaux avec un réel ancrage social (chefs de quartiers, chefs coutumiers, chefs de Dahira…).

La preuve des limites posées par la qualité des cibles est ainsi présentée sur le tableau qui suit. Sur une population de mille (1000) individus enquêtés 248 disent ne rien connaitre des missions du Maire de la commune.

[138] Nous les appelons ordinaire en comparaison à cette petite élite citoyenne instruite et bien informés grâce à leur implication dans vie politique, économie et sociale du pays. Ils constituent une classe numériquement très faible, ils sont le plus souvent les animateurs de la société civile. Ils font à notre avis écran à la masse de populations anonymes qu'ils ont selon les opportunités la prétention d'être ou de représenter.

Tableau 17 : Le rôle du Maire selon les citoyens

Rôle maire selon les citoyens	Total
Ne sait pas	284
Travaille pour le développement de sa localité	160
Il administre la CL	157
Il définit la politique de la CL	17
Il aide les populations de sa localité	87
Il assure le fonctionnement de la CL	25
Il élabore et exécute le budget	23
Autres réponses	247
TOTAL	**1000**

Source : enquête (novembre 2013) NMS

En plus de ces données, ce tableau récapitulatif des réponses les plus surprenantes à notre question de savoir quel est le rôle du Maire est tout aussi révélateur du niveau d'ignorance des populations de choses élémentaires sur la gestion d'une collectivité locale.

Tableau 18 : Le rôle du maire

QUEL EST LE ROLE DU MAIRE ?
➲ **Veiller aux intérêts moraux de la collectivité**
➲ **Veiller au citoyen et résoudre les problèmes**
➲ **Un maire c'est comme un président, il doit assurer la sécurité, paix de sa ville**
➲ **Son rôle est de diriger les travaux, passer les actes de vente**
➲ **Représentant de l'Etat dans la commune**
➲ **Rendre compte de tout ce qui se passe dans la communauté**
➲ **Promouvoir la bonne gouvernance locale**
➲ **Porte parole entre sa collectivité locale et l'Etat**
➲ **Il doit veiller à ce que sa population soit en sécurité en paix et les assiste socialement**
➲ **Il a pour rôle de garantir la sécurité et le bien être de sa communauté**
➲ **Créer des revenus**

Source : enquête (novembre 2013) NMS

Cette faible connaissance de la mission du maire motive la nature des sollicitations qu'il reçoit de ses administrés. A l'unanimité les dirigeants de collectivités locales que nous avons rencontrés se sont plaints de la nature des requêtes et déplorent encore plus le fait que c'est souvent sur la satisfaction ou non de ces demandes que se jouent leurs réélections[139].

b) Acteurs coutumiers et religieux des oubliés dans la société civile

Aussi, nous sommes certes arrivés à identifier et catégoriser des acteurs qui ont un pouvoir réel sur la gouvernance territoriale mais nous sommes conscients de l'existence d'autres groupes de pression et de proposition informelle et pourtant très opérants (chefs coutumiers, chef religieux …) surtout dans le champ de la gouvernance. La non-implication de ces acteurs dans le processus de Co-production des objectifs de changement sur le territoire surtout quand ce changement implique un réajustement, parfois sociétal, est tout de même « bizard ».

Des séjours que nous avons fait dans les zones de l'étude, pendant ces enquêtes, ce qui nous a le plus frappé c'est le caractère sous terrain de ces acteurs (surtout les chefs religieux) qui s'ils viennent participer ne prennent que très peu la parole. Et pourtant en leur présence tous font référence à eux ou l'autorité qu'ils sont censées représenter.

« le « clergé » confrérique particulier au Sénégal semble en mesure de conserver encore longtemps l'impressionnante audience dont témoignent les vastes rassemblements populaires périodiques autour des tombes des « saints » locaux, à Touba ou Tivaouane, auxquels les plus hauts dirigeants ne manquent pas de participer, et l'observance massive de leurs consignes de vote par les électeurs sénégalais. »[140]. Cette force d'influence et ce poids de leur pression sur les autorités et la société toute entière devrait commander qu'ils fassent l'objet de plus d'attention pour ce qu'ils portent comme force de mobilisation des acteurs territoriaux mais aussi et surtout comme contradictions avec ce model prôné de gouvernance équitable, efficace, transparente …

Le Sénégal est une république laïque comme énoncé dans sa charte fondamentale mais force est de constater que « la vie politique y est commandée par un compromis instable entre les

[139] Un maire d'une des collectivités locales que nous avons visité nous à confié ces mots non sans amertume et résignation, « comment voulez-vous que nous soyons transparents, alors que c'est nous qui recevons les ordonnances, les demandes de soutien pour célébrer les baptêmes, les mariages, funérailles de tout les habitants de la collectivité. Le budget de la collectivité locale ne renferme aucune ligne destinée à ces charges que les populations pensent naturellement à la charge de maire ». Un autre de confirmer en confiant qu'elle est obligée « depuis que le président à créer ces histoires d'audit et de CREI, d'expliquer à ces militants comment l'utilisation des ressources financières publiques est organisées : de l'élaboration du budget, à son vote et son exécution. Elle renchérie en disant qu'elle s'est rendu compte que « les gens ont une parfaite méconnaissance du budget qu'ils imaginent souvent de l'argent liquide dans une caisse dans le bureau du Maire ou de son comptable ». Un Président de conseil rural de demander lors de l'audit de certification de sa collectivité locale « comment pouvez-vous demander à des personnes qui ne savent pas ce que la loi me demande de faire de me juger ? ».

[140] GUY NICOLAS, Islam et Etat au Sénégal : les pouvoirs islamiques, numéro 12, revue les pouvoirs 1981

dirigeants politiques et un petit nombre de personnages religieux musulmans exerçant une autorité profonde sur une majorité de citoyens » G. Nicolas(1981). C'est pour cela d'ailleurs que des figures religieuses sont de plus en plus sollicitées par les gouvernants pour conscientiser les citoyens sur les enjeux de certains actes. Nous avons ainsi vu de fortes campagnes médiatiques autours de chefs religieux comme Serigne Abdou Aziz Sy al Amin[141] pour la vaccination des enfants contre la poliomyélite ou encore d'autres figures pour la scolarisation des filles ...

Les organisations classiques de la société civile, snobent ou se méfient apparemment de ces acteurs qui font partie d'eux et ne les sollicitent pas à la mesure de leur potentiel d'acteurs territoriaux dans ce projet d'une bonne gouvernance locale effective. Elles trainent ainsi une tare qui risque de se répercuter sur les résultats des actions entreprises dans ce rayon et essaient de détacher de cette réalité pourtant bien présente, au risque de rater l'adhésion des populations pour qui ils sont censés travailler. Une intervention qui s'opère sur les territoires ne peut pas s'offrir le luxe de se départir de toute composante de la société pour laquelle elle ne dispose pas du « *mode d'emploi* » ou ne connait pas les plus intimes motivations au delà des clichés. L'entreprise de promotion de la bonne gouvernance locale par les organisations de la société civile, surtout locale, via la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales perd énormément à ignorer les réalités territoriales qui discutent leurs lois non seulement sur la définition des différents acteurs en jeu et leurs capacités d'actions mais aussi sur l'acceptation ou non des populations locales des différents projets.

CHAPITRE 4 : QUELQUES EXEMPLES D'EXPERIENCES REUSSIES D'OUTILS DE PROMOTION ET DE MESURE DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE AU SENEGAL

Pour bien comprendre les changements et certaines dynamiques sur le territoire, il existe plusieurs démarches méthodologiques. Nous pouvons identifier les principaux déterminants de ces changements dans leurs évolutions afin de pouvoir saisir les dynamiques en cours. Une autre démarche est de s'attacher à :« *rendre compte des systèmes d'actions via la compréhension des rôles, des logiques et des stratégies des acteurs en présence* » H. Gumuchian (2003). Compte tenu de l'effervescence notée autour de la bonne gouvernance locale ces derniers temps et la multiplication des acteurs porteurs d'initiatives allants dans ce sens, il nous parait important de mener une réflexion sur ces derniers. Nous situer dans cette perspective implique des interrogations

[141] Porte parole de la famille Tidiane Sy de Tivaouane, l'une des plus grande familles maraboutiques du Sénégal

sur les motivations, les intentions, bref la nature des organisations qui opérationnalise ces démarches dites de promotion de la bonne gouvernance ou de la participation citoyenne. De manière plus concrète cela consistera à travailler dans cette partie à connaitre d'abord qui sont ces acteurs au niveau des collectivités locales? Ensuite, pourquoi s'activent-ils? Et, enfin comment est ce qu'ils y prennent ?

La condition première de l'efficacité de l'action publique est que les objectifs poursuivis soient conformes aux attentes de la population, et aux réalités du milieu. Ce n'est pas la moindre des difficultés. Comment y parvenir ?

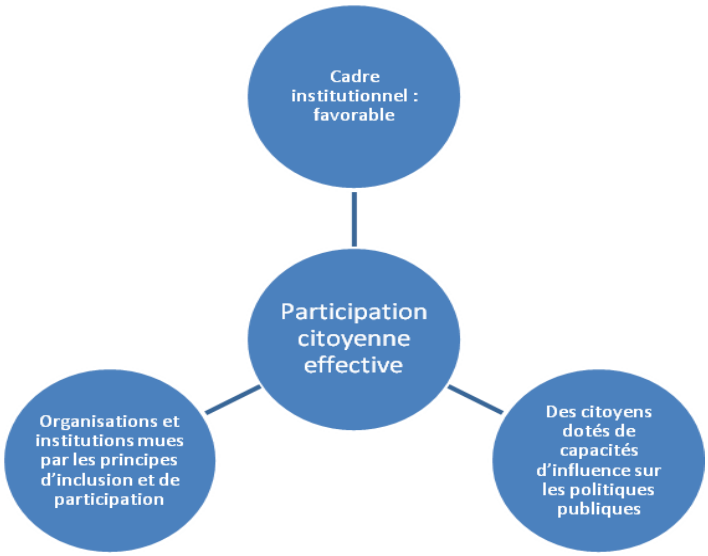
Si l'élan de réconciliation entre l'Etat et la société doit se traduire par une meilleure offre de services publics, celle-ci doit inévitablement tenir compte de la demande et de l'action qui lui répond, et assurer une prise en charge différenciée des divers besoins en présence. De ce point de vue, l'analyse systémique de la gouvernance locale milite pour une approche territorialisée.

Ainsi, la participation citoyenne dans la formulation, la mise en œuvre et le contrôle des politiques publiques constituent une des conditions clés pour promouvoir le développement durable, c'est en tout cas la conviction que l'Etat du Sénégal donne l'impression d'avoir. En plus, au Sénégal, les institutions d'aide au développement et la société civile dans son rôle d'encadrement et de promotion de la participation citoyenne à l'action publique locale sont comptables aujourd'hui de plusieurs actions et approches dans ce domaine.

Promouvoir la bonne gouvernance locale, accroître la transparence, renforcer l'efficacité des politiques publiques sont les objectifs poursuivis par ces initiatives. Il faut dire que pour le Sénégal, au regard des parties précédentes, les préalables à une participation citoyenne dans l'action publique locale sont convenablement réunis ; car, pour asseoir ce type de dynamiques, trois éléments nous paraissent nécessaires :

- Un cadre politique et institutionnel au niveau central favorable à l'émergence d'une réelle capacité de contrôle de l'action publique
- Une démarche réellement inclusive et transparente des organisations et institutions chargées de la mise en œuvre des politiques publiques
- Des citoyens dotés de capacités nécessaires pour influencer les politiques publiques

Graphique 10 : Les éléments d'une participation citoyenne effective



Des trois éléments importants pour rendre effective la participation citoyenne, il nous semble que le Sénégal, en terme d'ouverture et d'inclusion au niveau de ses politiques, et, aussi, du cadre institutionnel, offre beaucoup d'avantages à la participation citoyenne au moins dans le cadre formel. En effet, des dispositions existent largement pour encourager la participation et la transparence. Cependant, très souvent, il existe un écart entre ce qui est dit sur les textes et documents de politique publique et l'application réelle des choses.

Mais ce qui retient le plus notre attention sur ce point, c'est qu'en nous fondant sur l'analyse des forces et faiblesses de la société civile à porter ou à outiller les citoyens pour un contrôle citoyen constructif, il est clair que des efforts sont à faire.

Ces efforts vont de la formation et de l'information des acteurs à la promotion d'outils de participation citoyenne dans l'action publique locale mais aussi à la déconstruction des jeux d'intérêt des organisations dites de la société civile. En effet, l'une des principales causes d'échec des entreprises de promotion de la participation citoyenne et de la bonne gouvernance, au Sénégal est que les organisations civiles qui en ont la charge se livrent souvent à des manipulations douteuses de l'engouement citoyen crée, motivé par les besoins de survie financière des dirigeants, quête d'une reconnaissance populaire personnelle…

Les rôles des O.S.C., en particulier, les O.N.G. ont fortement évolué ces dernières décennies. Pour parler concrètement, les acteurs se sont rendus compte que : « *construire un logement* », ce n'est pas la même chose que « *faciliter l'accès à un logement* », que le passage de l'une à l'autre des préoccupations équivaut à passer du technique au politique. On identifie ainsi un

continuum allant d'interventions ponctuelles (formation, appui financier etc.), d'une part, à des investissements à plus long terme, d'approches techniques à l'implication dans des processus politiques, d'autre part. L'analyse des capacités – et conséquemment les dispositifs de renforcement de celles-ci – sont forcément à corréler avec les rôles, les postures des divers types d'acteurs et les contraintes différenciées auxquelles ils font face.

Les O.S.C. présentent ici, des avantages comparatifs du fait de leur proximité avec les populations dites, désavantagées par le système de gouvernance actuel, la souplesse de leurs procédures et leur adaptation aux besoins des bénéficiaires. Cela prend la forme de sensibilisation sur les questions sociales (santé, éducation, scolarisation et le maintien des filles à l'école, sur l'accès des femmes aux postes de décision, sur les violences basées sur le genre etc.) alphabétisation des adultes en langues nationales, formations techniques en T.I.C., compostage, informatique, pédagogie de l'enseignement, protection des végétaux, changements climatiques; mais aussi à la mobilisation et à la capacitation des citoyens à revendiquer et assumer leur part de contribution à la gouvernance locale. Il est clairement apparu que pour espérer assurer une issue heureuse à toutes ces initiatives de lutte contre la pauvreté et autres actions pour le bien être des personnes, les organisations de la société civile ont intérêt à œuvrer pour une meilleure gouvernance territoriale notamment dans les actions des gouvernants locaux. Au-delà d'une exigence extérieure portée par les bailleurs de fond qui ne sont peut-être, même pas étrangers à cet état de fait, la bonne gouvernance est aujourd'hui perçue comme une des issues les plus sures pour sortir du sous-développement.

Ces initiatives sont souvent inventées ou exécutées par ou pour des partenaires techniques et financiers étrangers qui ont eu le mérite de chercher à donner un contenu territorial à une notion aussi abstraite que la bonne gouvernance, en passant par des mécanismes, plus ou moins originaux et efficaces, pour intéresser les acteurs territoriaux à la bonne gouvernance territoriale et in fine, à en faire des militants actifs de la bonne gouvernance dans leurs localités.

Parmi ces outils nous en avons sélectionné quatre que nous allons présenter dans leur démarche, leur zone d'expérimentation, leurs résultats obtenus et les leçons tirées dans la perspective de voir en quoi, ces outils ont permis de mobiliser les acteurs territoriaux au service du projet de développement territorial basé sur des critères de bonne gouvernance.

Pour présenter ces outils nous avons repris les documents que les organisations utilisent officiellement elle-même pour le faire. Nous en avons ressorti les grandes parties en veillant à ne

pas dénaturer le processus méthodologies, résultats recherches et acteurs impliqués ce qui nous a ensuite permis de formuler des commentaires sur chaque démarche par rapport à notre sujet de recherche. Nous avons personnellement assisté à plusieurs rencontres où nous avons discuté de chacun de ces outils mais l'appréciation que nous en avons dans ce document reste exclusivement scientifique et guidée par cette préoccupation de voir comment des organisations de la société civile sont arrivées à formaliser la participation des citoyens à la gouvernance de leurs collectivités locales et quelles sont les limites naturelles de ces démarches qui s'appliquent à des territoires déjà marqués?

I. MESURE DE PERFORMANCE PUBLIQUE (MPP)

Elle n'est pas portée par une organisation de la société civile locale, mais, elle est la première expérience sénégalaise d'un outil aussi élaboré et qui vise à créer une émulation entre les collectivités locales en partant de la bonne gouvernance. Elle n'en est cependant, pas moins révélatrice de la posture de son porteur institutionnel et du rapport entre l'application de la bonne gouvernance et les territoires. En effet, cela confirme qu'au delà du caractère novateur de cette démarche, il faut voir qu'elle est née de l'idée d'un partenaire au développement qui, pour départager les collectivités locales avec qui elle doit travailler, « *impose* » la bonne gouvernance ou l'application de ces principes (selon des modalités, elles aussi, définies par cette structure) comme critère d'accès au financement et une valorisation de cet appui. Elle n'est ainsi nullement le signe d'un accord, d'une intériorisation, ou d'une compréhension préalable de la bonne gouvernance par l'ensemble des principaux acteurs territoriaux. Cet outil est alors confiné dans un carcan institutionnel et reste un ensemble d'éléments pour mesurer le mérite de collectivités locales à accéder aux financements.

Mis en œuvre par la coopération allemande au Sénégal[142], l'exercice de mesure de performance publique (M.P.P.) est localisé spécifiquement dans les deux régions de Kaolack et de Fatick. La coopération allemande, à travers ses deux instruments la GTZ et La KFW[143], a développé

[142] La coopération au développement entre la République du Sénégal et la République fédérale d'Allemagne se distingue à travers deux instruments : la coopération technique (GIZ) et la coopération financière (KfW). Elle remonte à 1961 avec la signature du premier accord de coopération économique et technique entre les deux gouvernements. Source : site officiel de la coopération allemande au Sénégal, le 01juin 2014.

[143] Le Sénégal est l'un des pays prioritaires de la coopération bilatérale allemande. En Allemagne, l'autorité de tutelle politique est le Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, qui travaille en étroite concertation avec le Ministère allemand des Affaires étrangères. Les contributions allemandes sont principalement réalisées par le biais de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) et par la banque de développement KfW. Depuis le 1er janvier 2011, la DED (Service allemand de développement) , la GTZ (Coopération technique allemande) et InWEnt (Renforcement des capacités et développement international)se sont réunis pour donner naissance à la GIZ. Source : site officiel de la coopération allemande au Sénégal, le 01juin 2014.

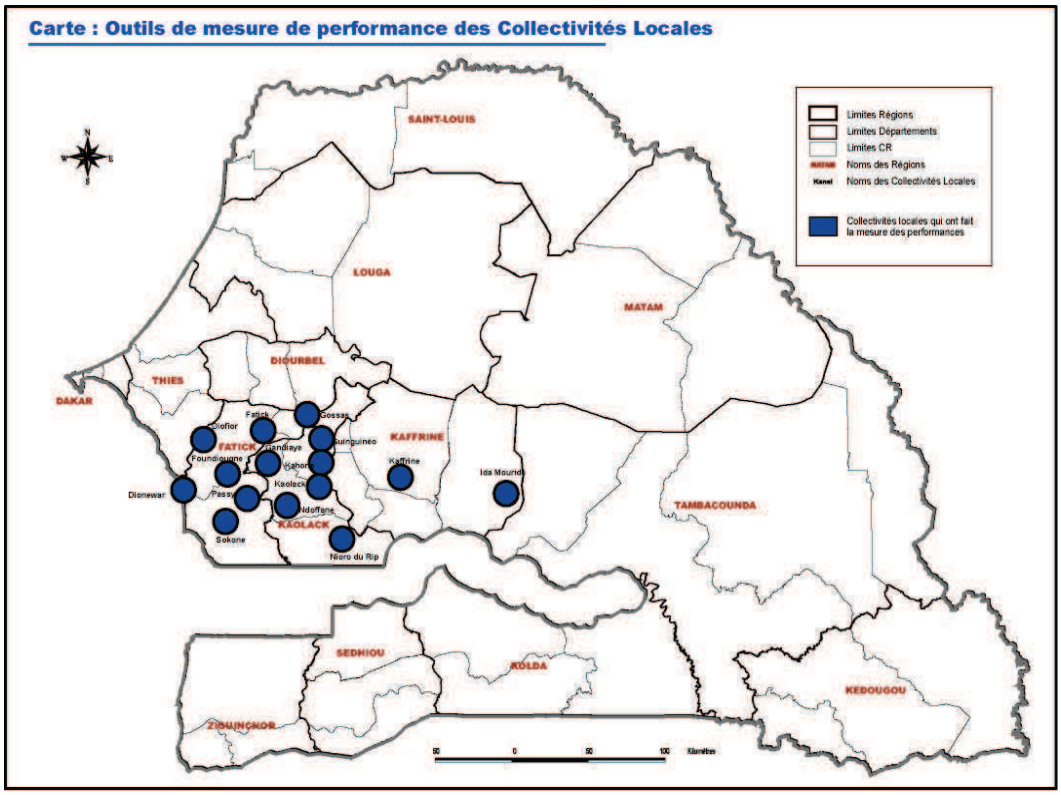
de concert avec le gouvernement sénégalais, divers projets et programmes de développement local. Elle est passée d'une approche projet pendant la période 1996 – 2003, période marquée par la mise en œuvre de projets sectoriels, à une approche programme à partir de l'année 2004 avec l'avènement du Programme de Lutte contre la Pauvreté dans le bassin arachidier.

Le contexte de la décentralisation a permis d'adopter une approche multisectorielle dans la lutte contre la pauvreté. Et, il faut bien noter que l'évaluation des critères de performance a démarré dès 2001 avec le proCR qui visait la promotion des communautés rurales par un appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans locaux de développement et des actions de renforcement des capacités des élus et autres acteurs territoriaux.

D'abord, au début du proCR, compte tenu de l'étendue de la zone d'intervention (74 communautés rurales dans les régions de Kaolack et Fatick), le projet avait jugé opportun d'appuyer les communautés rurales les unes après les autres. Pour ce faire, il a défini depuis 2001, en collaboration avec l'Association des Présidents de Communautés Rurales (A.P.C.R.), un certain nombre de critères de sélection des premières collectivités locales bénéficiaires. Ce sont les modalités de cette sélection qui sont devenues aujourd'hui ce que nous appelons « *critères de performances* ». A l'origine, en 2001, comme évoqué précédemment, l'évaluation des critères de performance avait deux objectifs opérationnels :

- Sélectionner les communautés rurales de première génération pour démarrer les activités d'appui à la planification locale.
- Etablir la situation de référence sur toute la zone d'intervention du projet.

Ensuite, toutes les autres évaluations qui ont suivi en 2003, 2004 et 2007, ont eu comme objectif d'apprécier l'évolution des critères de performances en vue d'évaluer l'impact des prestations du projet sur la performance globale des collectivités locales. Dans l'ensemble, l'exercice d'évaluation des critères de performance des collectivités locales a permis d'atteindre les objectifs opérationnels que le programme s'est fixé comme l'établissement de la situation de référence en 2000 , les choix des dix (10) premières collectivités locales partenaires, le suivi des effets des prestations du programme sur le fonctionnement général des collectivités locales et un meilleur ciblage des actions de renforcement des capacités.



Carte 2 : Outils de mesure de performance des collectivités locales

Source : NMS

1) Principes de la mesure de performance

Cet outil, même si à la base, n'avait pour objectif essentiel que de départager les collectivités locales candidates au programme d'appui aux communautés rurales, s'est, grâce aux expériences tirées de sa mise en œuvre, mué en un outil élaboré pour le développement territorial. Profitant aussi du sentier ouvert sur la promotion de la bonne gouvernance et de la participation citoyenne. Cet outil à opéré des évolutions qui lui permettent aujourd'hui de se positionner valablement comme une ébauche éprouvée d'outil de mesure de l'évolution d'une collectivité territoriale. Il reste cependant fortement marqué par ses origines d'outils pour classer des collectivités territoriales selon une base objective. Pour renseigner les objectifs du moment et du « *projet* » alors, la mesure de performance travaille désormais à permettre aux collectivités locales :

- d'appliquer les principes de bonne gouvernance et de transparence dans la gestion des affaires locales ;
- de renforcer leurs capacités d'investissement, de financement et managériales pour améliorer les conditions de développement ;
- de disposer d'outils de pilotage adaptés.

- Ainsi, le processus de la M.P.P. des collectivités locales est guidé par trois préoccupations que sont :
- L'appropriation et la pérennisation de l'outil M.P.P. par les structures nationales, régionales et locales
- La garantie de la dimension pratique et formative de la démarche au profit des groupes cibles et autres acteurs de la décentralisation
- L'évaluation externe basée sur trois principes :
- Neutralité et objectivité des évaluateurs
- Caractère officiel des sources de vérification
- Participation d'acteurs locaux.
- La mesure des performances des politiques publiques pose les enjeux suivants :

✓ ***Gestion efficace et transparente des ressources publiques***

L'argumentaire de cet outil commence par l'invocation de la crise économique et de la rareté des ressources pour affirmer que :

> *« le model de l'entreprise fondé sur les valeurs d'efficience, d'efficacité et de qualité du service s'est propagé à tous les compartiments de la société. Les collectivités locales, à l'instar, des états sont désormais sommés par les citoyens, O.S.C. et partenaires au développement de mener des politiques plus efficaces et plus transparentes ».*

Selon le document de présentation du projet de mesure des performances. La M.P.P. des C.L., comme tous les autres cadres de mesure de rendement (G.A.R., C.D.M.T.) répond principalement à deux exigences :

⇔ -Améliorer la transparence dans la gestion publique

⇔ Accroître l'efficacité de la dépense publique

C'est pourquoi la M.P.P. dont, l'objet est de porter une opinion sur la pertinence, l'efficacité et l'impact de l'action publique en vue de l'améliorer, s'offre comme un outil d'analyse et de pilotage des politiques publiques en s'appuyant notamment sur les principes de la bonne gouvernance.

- Elle vérifie si l'action publique obéit aux trois facteurs clés de réussite :
- La légitimité : l'action publique répond-t-elle aux besoins et attentes des usagers ?
- L'évaluation : le gestionnaire de l'action publique assure t-il une communication transparente des résultats (obligation de rendre compte) ?
- La maîtrise technique : le gestionnaire de projet territorial assure t-il un choix optimal des processus et une gestion efficiente des ressources ?

✓ ***Un dispositif de veille pour la politique de décentralisation***

Dans un contexte de décentralisation, les collectivités locales, en tant que démembrements de l'Etat et du fait de leur proximité avec les populations, doivent jouer un rôle de premier plan dans la politique économique et sociale :

- -Administration de proximité pour les actes courants d'état civil, de police municipale, de gestion du cadre de vie.
- -Fourniture de services de qualité dans les secteurs sociaux de base (eau potable, assainissement, santé, éducation …)
- -Gestion efficiente des domaines de compétence transférée.
- Aider les C.L. à mettre tous les atouts de leurs côtés pour assurer de façon optimale le service public de proximité, c'est la portée de la mesure de performance des C.L.

En ciblant bien ses domaines d'observation, la mesure de performance doit être pour la décentralisation un dispositif de veille pour suivre les performances des collectivités locales, identifier les dysfonctionnements, contraintes et besoins en appui institutionnel ou en renforcement des capacités.

✓ ***Un moyen de promotion de la bonne gouvernance***

Les Lois 96 – 06 et 96 -07 du 22 mars 1996 portant respectivement sur le code des collectivités locale et le Transfert des neuf (09) domaines de compétence avaient surtout comme objectif de permettre à la décentralisation d'être, non seulement, un moyen de promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, mais aussi un levier de développement local et de lutte contre la pauvreté.

Ainsi, la M.P.P. des CL contribue non seulement à la mise en œuvre des stratégies du D.S.R.P. et à l'atteinte des objectifs de la Décentralisation mais surtout elle est en phase avec les objectifs des composantes « Gouvernance Locale » et Gouvernance économique » du Programme National de Bonne Gouvernance (P.N.B.G.).

En effet, dans sa composante « Gouvernance Locale », le P.N.B.G. vise à approfondir l'expérience sénégalaise en matière de décentralisation et de gouvernance locale tout en levant les contraintes inhérentes à la mise en œuvre des réformes ; dans sa composante « *Gouvernance Economique* » son objectif est de créer un cadre propice au développement économique et social du pays, afin que les finances publiques soient gérées de façon rationnelle, efficiente et transparente.

C'est pourquoi la M.P.P. des collectivités locales cibles des domaines d'observation :

- -Le fonctionnement des organes ;
- -La gestion des services et des ressources financières ;
- -La transparence et la participation ;
- -Les dispositifs de pilotage.

Ces différents domaines permettent de vérifier l'application des principes forts tels que l'implication des administrés, l'obligation de rendre compte, l'utilisation rationnelle du budget, la transparence et le dialogue social.

De ce point de vue la M.P.P. aide d'une part, les collectivités locales à mieux piloter leur mission de service public, et d'autre part, l'Etat et les partenaires au développement de promouvoir par différents mécanismes (renforcement des capacités, allocation de performance) les principes de bonne gouvernance.

2) Les indicateurs de performance retenus

La mesure de performance des collectivités locales porte essentiellement sur cinq domaines ou critères. Il s'agit notamment de la Bonne gouvernance avec ses quatre sous-domaines : Organisation et fonctionnement des organes, Administration et gestion, Transparence, Participation et Dialogue social ; des Finances ; de la Planification ; du partenariat et des Relations avec l'Administration.

La bonne gouvernance : Ce domaine d'observation doit nous renseigner sur un ensemble de critères qui concourent à l'amélioration du service public dans les collectivités locales. Il permet d'apprécier le fonctionnement du conseil délibérant, les capacités d'administration et de gestion des services communaux, le respect des principes de transparence et de participation dans la gestion des affaires locales. C'est le seul domaine qui est subdivisé en quatre sous-domaines distincts et complémentaires :

- ⇔ Organisation et fonctionnement des organes du conseil ;
- ⇔ Administration et gestion ;
- ⇔ Transparence ;
- ⇔ Participation et dialogue social.

Ces préoccupations de participation des populations, d'une communication et transparence dans la gestion des affaires locales ont été bien développées dans le code des collectivités locales

Dans chaque collectivité locale, plusieurs catégories d'acteurs ont participé à la mesure de performance :

Présidents de communautés rurales, Assistants communautaires (A.S.C.O.M.), Maires de communes, Secrétaires municipaux, Trésoriers payeurs, Autorités administratives, Comités de gestion des infrastructures, Associations d'usagers et Groupements de femmes.

a) La Méthode de collecte

C'est une évaluation externe conduite par des équipes d'experts neutres issus des A.R.D, des services techniques de la Planification, du C.A.D.L., de l'Aménagement du Territoire, du Trésor et du P.R.O.D.D.E.L.

Au total 07 équipes de 3 à 4 experts ont été déployées dans l'ensemble des départements.

Les équipes d'évaluation ont eu à administrer les différentes grilles de performance dans une démarche participative en présence des acteurs de la collectivité locale sous forme de focus groupes (élus, A.S.C.O.M., Secrétaires municipaux, comités de gestion, G.P.F., A.S.C.).

Elles ont consigné toutes les réponses et commentaires dans la colonne observations de la grille et vérifié leur cohérence avec les notes attribuées.

Pour s'assurer de la fiabilité des informations, elles ont fait une triangulation des données issues des différentes sources (collectivité locale, sous préfectures et préfectures, services du trésor, focus groupes).

- Elles ont aussi vérifié sur place les pièces justificatives (procès–verbaux, budgets, protocoles). Enfin elles ont procédé à des visites de terrain pour s'assurer de l'état de fonctionnalité des infrastructures du point de vue de leur mise en service, entretien et maintenance.

a) Le Système de notation

Chaque domaine ou sous-domaine est évalué sur la base de deux à cinq indicateurs et chaque indicateur est mesuré sur une échelle de valeurs variables de 1 à 5 points.

Les indicateurs au nombre d'une trentaine sont présentés dans deux grilles de performances distinctes : celles qui s'appliquent aux CR et celles qui sont réservées aux communes.

Le système de notation, pour des raisons de commodité, a été calé sur un total de 100 points avec une allocation pondérée aux différents domaines de critères selon une grille définie à priori :

Tableau 19: Les critères de la mesure des performances des CL

Critères	Points
Bonne gouvernance	50
Finances	20
Planification	15
Partenariat	10
Relations avec l'Administration	05
TOTAL	**100**

Source: PRO.D.DEL.

Le P.R.O.D.D.E.L. a mis en contribution ces ateliers régionaux de restitution des résultats de la MPP 2011 pour, de manière symbolique, primer la bonne performance ; en effet, les collectivités locales qui se sont distinguées par leurs résultats ont reçu à l'occasion des Certificats de Bonne Performance. Mieux, parmi celles-ci, une vingtaine ont en plus reçu de la KFW, une allocation de performance variant entre 10 et 20 millions pour financer leurs infrastructures économiques et sociales.

L'expérience du P.R.O.D.D.E.L. soulève deux éléments de discussions à notre niveau et, compte tenu aussi, de notre préoccupation de départ qui consiste à questionner ces outils qui sont vendus comme des actions tendant à promouvoir la participation citoyenne dans la promotion de la bonne gouvernance territoriale.

Le premier est que, de toute apparence, l'outil n'a pas subi les mises à jour dont le concept de bonne gouvernance a fait l'objet ces derniers temps. En effet, nous constatons que la conception des critères de performance révèle la différence qui est faite entre la bonne gouvernance et d'autres critères qui réfèrent plus ou moins à l'efficacité dont l'esprit d'initiative et la capacité de planification de la collectivité locale (finances, planification, partenariat, relations avec l'administration). A notre avis, cela manque de cohérence dans la mesure où la bonne gouvernance est aujourd'hui encouragée justement parce qu'elle semble être la voie pour arriver à la satisfaction

des populations. Vu sous cet angle, l'efficacité doit être dans la bonne gouvernance, car il ne saurait y avoir de bonne gouvernance sans l'efficacité.

Le second est que l'outil de mesure des performances des collectivités locales a forte tendance institutionnelle et cela ne peut lui être reproché compte tenu de son ancrage et des objectifs clairs qui lui sont assignés même si par la magie de la souplesse et l'adaptabilité des projets et programmes celui-ci est, de plus en plus, vendu comme un outil de promotion de la participation citoyenne. Une nuance existe à ce sujet car évaluer et encourager la participation citoyenne ne veut pas dire lui donnent un contenu, un sens et des objectifs à atteindre ; cette nuance elle se perçoit dans le positionnement des acteurs territoriaux dans tel ou tel processus.

II. BUDGET PARTICIPATIF

Cet outil n'entrait pas dans notre sélection de départ parce que nous le trouvions trop atypique par rapport aux autres dans le sens où il ne traite pas directement de la bonne gouvernance et n'est pas aussi formulé pour permettre une mesure. Mais, il s'est révélé après analyse, être un outil très intéressant que nous pouvons qualifier de « *pionnier* » (même s'il est importé du brésil) dans l'effort d'encourager et de formaliser une participation effective des populations locales dans la gestion des ressources de leur collectivités locales. La réussite de son expérimentation a, pour beaucoup, favorisé une certaine ouverture des autorités locales comme nationales aux initiatives de ce genre et, il a aussi permis aux populations locales de façon générale qu'il avait un rôle à jouer dans la gestion de leur collectivité locale.

1) Définition du budget participatif

D'après **Ubiratan de Souza**, un des principaux responsables du Budget Participatif à Porto Alegre au Brésil : « *Le Budget Participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universelle, par lequel les populations peuvent débattre et décider des budgets et des politiques publiques. Loin de se limiter à l'élection des détenteurs des pouvoirs exécutif et législatif, la participation du citoyen prend également la forme de décisions sur les priorités de dépense, et de contrôle de la gestion des pouvoirs publics. Le citoyen cesse d'être le faiseur de roi de la politique classique, pour devenir un protagoniste permanent de l'administration publique. Le B.P associe la démocratie directe à la démocratie représentative, atout qui devrait être préservé et valorisé.*»

2) Historique du Budget Participatif: du Brésil vers le reste du monde

Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, et particulièrement à Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec

une population de 1,5 millions d'habitants. La promotion du budget participatif dans les villes brésiliennes doit beaucoup à la détermination des associations de quartier qui voulaient, à tout prix, s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.

Dans les 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif, édité par O.N.U. Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies.

- ☒ La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
- ☒ La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
- ☒ La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes. en 2007, l'outil était déjà mis en œuvre dans plus de 300 villes à travers le monde.

a) Budget participatif, démocratie directe et démocratie représentative

Déjà dans la Grèce antique, la démocratie directe avait devancé toutes les autres formes de démocratie connue. En effet, la culture de la Cité et du Forum était très développée en Grèce et les citoyens tenaient beaucoup à la liberté de participer aux affaires publiques et à la décision politique. Seulement, le modèle grec n'est pas applicable aux grandes agglomérations ayant une forte population. Il a fallu initier un système qui préconise la représentation des populations par des délégués élus et substituer la participation directe à la participation indirecte et instaurer une « *démocratie représentative* » Mais, l'apologie de cette nouvelle forme de démocratie n'a pas duré car très tôt certains l'ont décriée comme favorisant la confiscation du pouvoir par les délégués du peuple ; ces derniers , étant plus préoccupés par les intérêts de leurs partis que par les causes pour lesquelles ils étaient élus. C'est le fameux dilemme auquel beaucoup de représentants doivent faire face car étant investis par leurs partis mais pour servir toutes populations affiliées ou non à un parti.

Dès lors, on se posait la question de savoir quelle démocratie était la plus adaptée. D'aucuns, recommandent le retour à la démocratie participative directe telle qu'appliquée en Grèce antique et d'autres pensent qu'il faut continuer avec la démocratie participative indirecte ou représentative. En Afrique comme en Amérique latine, les expériences de Budget Participatif identifiées adoptent pour le moment le système de démocratie représentative.

b) Quelques principes du budget participatif

Le budget participatif de la collectivité locale intègre des principes fondamentaux suivants :

Le principe de transparence : Il permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publiques au niveau des quartiers et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de compte rendu budgétaire.

Le principe de l'efficacité : Le Budget Participatif garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations. La priorisation des projets et l'implication des populations dans l'exécution et le suivi sont une valeur ajoutée sur lesquelles le budget participatif se fonde pour faciliter l'atteinte des résultats attendus.

Le principe de l'inclusion : Le Budget Participatif recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers pauvres, celles des groupements féminins, des associations des jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande social.

Le principe de solidarité : A travers le dialogue et la concertation, le Budget Participatif permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble.

Le principe de participation : Le Budget Participatif favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité. Il donne une chance égale de participation selon l'âge, le sexe et l'origine des participants.

Le principe de transversalité : Le Budget Participatif est conçu pour promouvoir l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau et demeure, à cet effet, un outil pour garantir une vision globale et concertée du développement.

3) Description de l'initiative

L'expérience de Fissel est prise pour parler du budget participatif. Le processus ayant conduit à l'adoption du budget participatif par la communauté rurale de Fissel a débuté en 2002. Il a été impulsé par la société civile locale, par le biais du Regroupement Communautaire pour l'Auto-développement de Fissel (RE.CO.DE.F) avec l'appui du conseil rural et la participation des

représentants du pouvoir traditionnel à travers les chefs de village et chefs religieux. Dans le cadre de ses activités, le Regroupement Communautaire pour l'Auto-Développement de Fissel (RE.CO.DE.F) et le conseil ont sollicité l'appui d'I.E.D Afrique pour la conduite d'un processus de planification locale dont, la porte d'entrée, était l'organisation d'un forum pour évaluer l'impact de la décentralisation dans la communauté rurale. La conduite de cette réflexion avait pour objectif de mieux comprendre les facteurs qui limitent la participation des acteurs locaux dans le processus de décentralisation, et de proposer des axes de solution pour améliorer la performance de la décentralisation dans la communauté rurale. Il apparaît, ainsi, que la mise en place du budget participatif n'était pas un choix a priori au moment du démarrage du processus de réflexion mais en constitue plutôt un des résultats.

4) Stratégies, méthodologies et outils

a) Organisation d'un forum communautaire

Au plan méthodologique, quatre groupes de travail ont été mis en place pour réfléchir sur les thèmes suivants :

- ✓ Les approches et méthodes de planification locale,
- ✓ La décentralisation, la participation et les institutions locales (collectivités locales, organisations paysannes et institutions traditionnelles),
- ✓ Les formes et impacts de la participation dans le développement local,
- ✓ Le rôle de la communication et de l'information dans la participation des populations.

Chaque groupe devait analyser les acquis et les limites en relation avec chaque thème et proposer des actions en vue d'améliorer la performance du développement local et de la décentralisation de la communauté rurale.

b) Décision de mettre en place un système de suivi et évaluation participatif

Les résultats des travaux des différents ateliers ont révélé un certain nombre de contraintes portant sur la multiplicité et le manque de coordination des différents intervenants, la faible participation des populations dans les processus de prise de décision, l'absence de mécanismes et de procédures adaptés pour rendre compte des décisions prises par le conseil rural, la non maîtrise par les citoyens de leurs droits et devoirs surtout dans le domaine du contrôle de l'action des élus et l'absence de supports adaptés d'information et de communication. Pour une prise en charge collective des problèmes ainsi identifiés, le forum a décidé de commencer par la mise en place d'un système de Suivi et Evaluation Participatif (S.E.P.) du processus de décentralisation.

c) Mise en place d'un groupe d'apprentissage

Du fait du caractère itératif du processus et de la nécessité de valoriser les expériences et savoirs des différents acteurs, il a été décidé de mettre en place ce que le forum a appelé un groupe d'apprentissage qui renvoie à un mécanisme inclusif et participatif d'apprentissage mutuel impliquant les différents acteurs clés agissant à différents niveaux et échelles. Le fonctionnement du groupe d'apprentissage répond à un certain nombre de principes parmi lesquels : la nécessité pour tous les acteurs impliqués dans le processus d'évaluation doivent avoir une vision claire de l'utilité ou de l'intérêt qu'ils peuvent tirer de leur participation au processus de réflexion, une ouverture d'esprit à accepter que les perceptions et idées de chacun soient analysées par tout le groupe, le respect des prérogatives dévolues aux différents acteurs et la nécessité de s'appuyer sur des outils de visualisation dans l'animation des groupes d'apprentissage pour faciliter la participation de tout le monde.

d) Mise en place d'une équipe d'animateurs locaux et formation de ses membres

Cette équipe est composée de 14 personnes dont 6 femmes. Les critères de choix des animateurs sont : la capacité d'animation, la maîtrise de l'écrit en wolof, sérère (les deux principales langues locales) ou français, la disponibilité, l'engagement à servir la communauté, la motivation personnelle, la non appartenance au conseil rural, l'acceptation du candidat par tous les membres du groupe d'apprentissage. Un critère géographique a également été introduit afin de tenir compte de la représentation des différentes zones de la communauté rurale. Les animateurs sélectionnés ont reçu une formation sur le suivi et l'évaluation participative.

e) Organisation d'un forum communautaire sur le suivi et évaluation participatif de la décentralisation

Tenu à l'échelle communautaire, un forum a réuni les animateurs, les présidents des commissions techniques au sein du conseil rural, les chefs de village, les responsables des comités villageois de développement et les représentants des associations de femmes. Les discussions ont conduit à l'identification de trois thèmes autour desquels était structuré le système de suivi-évaluation.

- ✓ La participation des acteurs dans le processus de la décentralisation,
- ✓ Les mécanismes et procédures de décisions au sein du conseil rural,
- ✓ L'impact de la décentralisation dans les conditions de vie des populations.

f) Suivi et évaluation participatif appliqué aux thèmes retenus dans le forum

Le processus de l'évaluation consistait, pour chaque groupe thématique composé des représentants des différentes catégories d'acteurs mentionnés plus haut, de donner un score sur une échelle allant de 0 à 10. Pour donner une meilleure appréciation des scores affectés, une analyse collective a été menée pour identifier les contraintes, les opportunités ou acquis relatifs à chaque critère

g) Identification des actions de changement

La présentation des résultats de l'évaluation a été faite au cours d'une réunion communautaire qui a permis ainsi de valider les différents résultats et d'identifier trois axes de travail pour prendre en charge les problèmes les plus importants révélés au cours de l'évaluation. Ces axes de travail concernent :

- ✓ Le renforcement de la transparence dans la gestion du budget du conseil rural à travers l'expérimentation du budget participatif.
- ✓ Le renforcement de la gouvernance des ressources naturelles par la mise en place de conventions locales.
- ✓ La formation et la sensibilisation des citoyens sur leurs droits et devoirs par l'élaboration d'une stratégie d'information et de communication.

h) Mise en œuvre des actions de changement : l'exemple du budget participatif

Dans les développements qui vont suivre, l'accent sera mis sur la mise en œuvre du premier axe de travail relatif à l'expérimentation du budget participatif comme outil de renforcement de la transparence budgétaire. Les étapes suivantes résument le processus de mise en œuvre pratique du budget participatif à Fissel.

5) Les Résultats

Un certain nombre d'actions ou d'initiatives prises récemment à l'échelle locale ou nationale montrent que l'expérience de Fissel commence à faire tache d'huile. La première action de sa mise à l'échelle a été lancée par la communauté rurale elle-même en 2004 à travers l'organisation d'un forum sur le budget transparent auquel des représentants de plus de 30 communautés rurales de différentes régions du Sénégal ont pris part. Plusieurs communautés rurales ayant participé à ce forum ont manifesté leur désir d'expérimenter le budget participatif et ont pris contact avec certaines O.N.G. locales pour solliciter un accompagnement méthodologique et un appui financier.

Une évaluation externe récente a révélé que les groupes sociaux qui étaient traditionnellement les moins impliqués (les femmes et les jeunes en particulier) dans les processus

de prise de décision au niveau local, ont affirmé que grâce au budget participatif, ils comprennent mieux le processus de planification locale et sentent qu'ils ont une certaine influence dans la manière dont les ressources locales sont allouées. En effet, le processus de planification mis en place à travers les forum villageois suscitent beaucoup d'enthousiasme de la part des différents participants qui naturellement s'attendent à ce que la plupart des actions qu'ils proposent soient pris en compte dans le budget de la Communauté Rurale. Mais, étant donné que les ressources disponibles ne peuvent prendre en charge toutes les propositions, un arbitrage est effectué. Des propositions ont déjà été formulées au cours des différentes rencontres. Elles concernent entre autres le renforcement de la coopération décentralisée, la valorisation de certains secteurs à haut potentiel de génération de ressources financières comme la promotion d'un tourisme culturel du fait de la richesse culturelle de la zone et un meilleur contrôle et suivi dans la collecte des ressources conventionnelles (patentes, taxe rurale, etc.).

L'autre aspect important du processus est sa contribution dans le renforcement des capacités des populations. Depuis le début de l'expérience, plus d'une dizaine de formations thématiques ont été organisées pour préparer les différents acteurs à pouvoir participer effectivement au processus. La particularité de ces formations est que, contrairement à la pratique courante, elles ne ciblent pas en priorité les élus, mais plutôt les citoyens même si les élus ont également pris part à ces formations. Des formations ont été organisées sur chacun des thèmes suivants : la décentralisation, la gestion décentralisée des ressources naturelles, la structure du budget, la nomenclature budgétaire, le suivi et évaluation participatif, les techniques d'animation et de facilitation, le genre et la décentralisation et les techniques d'écriture d'articles pour un journal local. Grâce à ces formations, certains animateurs sont même devenus des personnes ressources pour d'autres structures et programmes intervenant dans la communauté rurale.

A la suite de cette initiative plusieurs autres actions ont été menées. Parmi celles-ci, il y a eu la visite de l'expérience par d'autres groupes comprenant des représentants d'O.N.G., des structures de l'Etat, des députés, etc. On peut également mentionner l'organisation, en octobre 2006, d'un atelier de formation sur le budget participatif à l'intention des députés membres de la commission des finances de l'Assemblée Nationale.

La participation des populations dans le processus de décentralisation s'est également sensiblement améliorée. Même s'il est difficile d'associer toute l'amélioration constatée du taux de recouvrement de la taxe à ce processus, beaucoup de citoyens de la communauté rurale affirment aujourd'hui que grâce à cette initiative, elles sont plus disposées à s'acquitter de ce devoir de

paiement de la taxe rurale, car, elles maîtrisent mieux la destination de leurs contributions et disposent d'un mécanisme pour contrôler son utilisation.

Il est également important de souligner que cette expérience a eu un autre effet, induit, indirect important. Il s'agit de l'établissement d'une relation de confiance plus forte entre le conseil rural et les organisations communautaires de base intervenant dans la zone autour de différents programmes relatifs aux compétences transférées comme la gestion des ressources naturelles, la santé, l'éducation ou la culture. Un autre impact que le budget participatif a contribué à créer porte sur l'amélioration de l'image de l'élu local de façon générale, car, avant l'instauration de cette approche, la plupart des citoyens locaux percevaient les élus comme une équipe de privilégiés qui gèrent de façon opaque les ressources de la collectivité.

Il faut souligner qu'en matière d'infrastructures, la principale innovation apportée par le budget participatif est de renforcer la pertinence des choix des types d'infrastructures, un arbitrage plus objectif mais également et surtout un meilleur repositionnement des besoins des femmes, dans la liste des priorités. Tous les acteurs locaux à commencer par les femmes elles-mêmes, s'accordent aujourd'hui à reconnaître que grâce au budget participatif les besoins exprimés par les femmes apparaissent désormais, parmi les premières priorités du plan d'investissement de la Communauté Rurale.

III. BAROMETRE DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE

Autre expérience initiée par des « *acteurs externes* » avec le focus sur la bonne gouvernance dont il se veut le « baromètre ». L'idée de mesure est sans conteste clairement affichée et cette mesure se fait de manière très « *sophistiquée* » à l'aide de logiciel informatique. Même s'il ne donne pas cette place de choix au citoyen comme le budget participatif, il demeure un indicateur clair du niveau de compréhension assez élevé de la bonne gouvernance à travers des critères, mieux définis même si malheureusement standardisés, parce que partagés avec des territoires aux réalités très différentes. A ne pas s'y tromper les indicateurs qualifiés d'adaptés au niveau local le sont par rapport à l'ordre de collectivité locale évaluée pas aux caractéristiques spécifiques et purement territoriales des localités en question. Cette démarche répond plus à la préoccupation : « qu'est ce qui est mesurable ?» qu'à la question : « qu'est ce qui est pertinent à mesurer ?». Le baromètre de la bonne gouvernance présente, en outre, l'avantage de pouvoir, à la fois, s'adapter à un secteur donné ou à la gouvernance au niveau de la collectivité locale. Le baromètre est un outil dédié aux acteurs locaux dans leur ensemble (organisations de la Société Civile, agents des services déconcentrés et élus locaux…). Il permet la mesure de la bonne gouvernance, l'identification des problèmes liés à la

mise en œuvre de cette bonne gouvernance et la définition d'actions à entreprendre en vue de lever les contraintes qui s'attachent à l'atteinte de la situation de bonne gouvernance souhaitée.

En 2005, le Baromètre de la Gouvernance Locale a été instauré lors d'un atelier sur la gouvernance locale à Pretoria en Afrique du Sud.

En effet, des partenaires impliqués dans le renforcement des capacités pour la bonne gouvernance et la prestation de services améliorés au niveau local, ont relevé la nécessité d'élaborer un instrument pour aider à évaluer l'Etat de la gouvernance locale et à identifier les besoins en capacité pour une meilleure gouvernance.

Ainsi, le premier instrument, Baromètre de la Bonne Gouvernance (B.B.G.) a été conçu en 2006 au sein du Réseau Mondial Impact Alliance par trois de ses organisations membres. Il s'agit notamment de : I.D.A.S.A[144], Pact et S.N.V.[145].

Ensuite, le Baromètre de la Bonne Gouvernance a été expérimenté dans plusieurs pays en Afrique et selon plusieurs paramètres. Sur la base de ces expériences, le B.B.G. a été révisé en 2007 et appliqué dans plus de dix (10) pays tels que le Ghana, l'Ethiopie, la Tanzanie, l'Afrique du sud, Le Madagascar ... et utilisé plus de trente 30 fois en partenariat avec des O.N.G. locales.

Au Sénégal, le Baromètre de la Bonne gouvernance est mis en œuvre dans plusieurs collectivités locales partenaires par le Programme Gouvernance et Paix (P.G.P.) financé par l'U.S.A.I.D.[146].

1) Présentation du programme gouvernance et paix et du baromètre de la bonne gouvernance

a) Présentation du Programme Gouvernance et Paix (P.G.P.)

Le PGP est un programme qui vise à soutenir la Démocratie, la Bonne Gouvernance et la Réconciliation Nationale au Sénégal. Son objectif global est de renforcer la démocratie, construire la paix et le développement durable dans le pays. Le programme a quatre principaux objectifs, correspondant chacun à une composante distincte d'activités :

[144] IDASA : Institue For Démocratie In Africa, basée en Afrique du Sud

[145] S.N.V.: organisation dont la vocation est de supporter les organisations communautaires du Sud à combattre la pauvreté et promouvoir la gouvernance locale.

[146] L'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) est l'agence principale du Gouvernement américain chargée de développement économique et de l'assistance humanitaire aux peuples du monde entier. Partenaire actif du Gouvernement et du peuple sénégalais depuis l'indépendance du pays, l'USAID prête une oreille attentive aux préoccupations et priorités locales, et répond par des activités conjointes pour aider à réduire la pauvreté, promouvoir la démocratie et la croissance économique, soulager les victimes des catastrophes naturelles et prévenir les conflits. L'USAID a investi plus d'un milliard de dollars dans une grande diversité de projets depuis 1961, afin de s'attaquer aux contraintes au développement national (source : site officiel de l'ambassade des Etats Unis D'Amérique au Sénégal, le 31 Mai 2014)

❶ Encourager à plus de transparence et d'obligation de rendre des comptes ;

❷ Consolider la décentralisation budgétaire et fiscale ;

❸ Appuyer la tenue d'élections libres et crédibles en 2012 ;

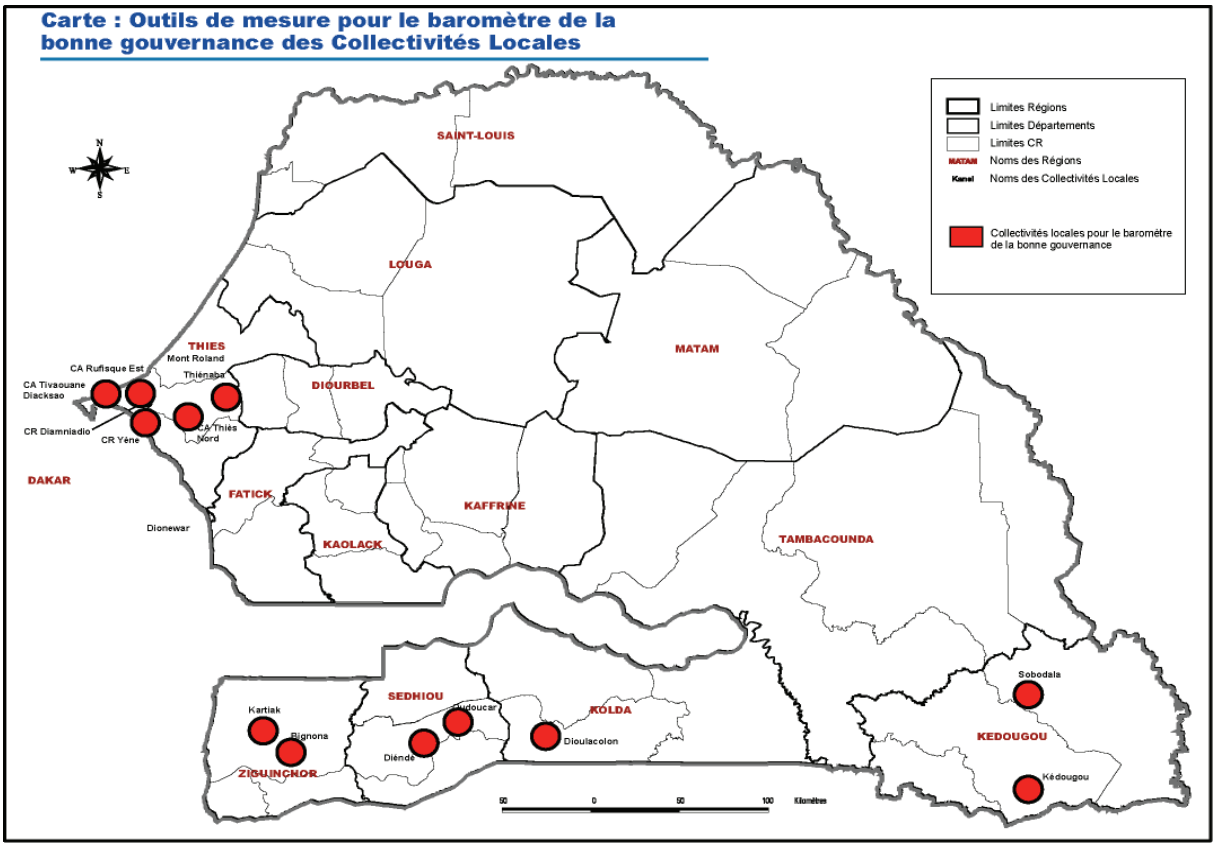
❹ Et appuyer le processus de paix en Casamance vers la conclusion d'un accord durable.

Pour atteindre cet objectif global, P.G.P. cherche à aider le Sénégal à améliorer ses pratiques de gouvernance et à mettre en évidence les coûts de la corruption. Une meilleure transparence et obligation de rendre des comptes, aux niveaux national et local, requiert l'engagement de tous les acteurs de la gouvernance. P.G.P. travaille avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé pour augmenter leur capacité à remplir des missions institutionnelles. Ceci inclut l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces, ainsi qu'un suivi et contrôle au niveau de l'administration centrale. Aussi, PGP travaillera avec les citoyens et les communautés, à travers les organisations de la société civile (O.S.C.), pour mobiliser l'engagement du gouvernement de la République du Sénégal (G.R.S.), stimuler le développement local et la paix, assurer le suivi de la performance, et mener un plaidoyer en faveur d'une plus grande transparence et obligation de rendre des comptes, dans le cadre d'un partenariat.

Un aspect important du programme est que la bonne gouvernance n'est pas uniquement promue et démontrée par les institutions nationales. En effet, bien qu'une bonne partie des activités de ses actions soient un appui technique et le renforcement des capacités des principaux organismes de contrôle de l'Etat, les fruits de la bonne gouvernance doivent être perçus directement, au niveau local, à travers des collectivités locales performantes. Par conséquent, le Programme à combiné deux stratégies consistant à travailler simultanément aux niveaux national et local.

b) Zone d'intervention du baromètre de la Bonne Gouvernance Locale

Au niveau local, à travers la composante sur le baromètre de bonne gouvernance locale, spécifiquement 24 collectivités locales, dans 4 régions administratives, pendant toute la durée du programme, ont été impliquées.



Carte 3 : Outils de mesure pour le baromètre de la bonne gouvernance des Collectivités Locales

Source :NMS

Ce choix permet de réaliser un équilibre géographique entre communes urbaines et rurales ; il suscite aussi l'intérêt des O.S.C. ainsi que la volonté politique des collectivités locales à s'engager auprès de ces O.S.C.

Dans cette démarche, la gouvernance est comprise comme une des manières par lesquelles une autorité publique exerce son pouvoir pour assurer son rôle de fournisseur de services, de maintien de l'Etat de droit, de faire respecter les droits humains et d'assurer le développement économique et social de sa population. La bonne gouvernance est actuellement de plus en plus reconnue par les autorités nationales et locales comme élément indispensable à un développement rapide et une réduction significative de la pauvreté d'un pays. Il est alors aussi indispensable de disposer d'un outil objectif et participatif qui permet l'évaluation de la qualité de gouvernance et l'identification des activités à mettre en œuvre pour l'améliorer.

L'U.S.A.I.D.-P.G.P. a introduit au Sénégal l'évaluation du niveau de performance en Gouvernance des collectivités locales. Il s'agira avec cet instrument de :

- Mesurer la qualité de la gouvernance de manière spécifique ou transversale dans une Collectivité Locale ;
- Identifier les actions à mettre en œuvre pour améliorer la gouvernance dans ces collectivités locales ;
- Evaluer les impacts et la contribution du projet dans l'amélioration des indicateurs de gouvernance à mi-parcours et à la fin du projet.

c) Définition du Baromètre de la Bonne Gouvernance(B.B.G.)

Le B.B.G. est un outil pour :

- Mesurer la performance en gouvernance de manière participative et systémique ;
- Identifier les forces et faiblesses de la situation de gouvernance, analyser et développer des plans d'action pour l'améliorer ;
- Suivre et évaluer l'efficacité et les impacts des actions d'amélioration de la gouvernance réalisées antérieurement ou faire un état des lieux de la situation de gouvernance des collectivités partenaires du projet.

Le BBG est un ensemble d'indicateurs organisés en arbre mesurant cinq (5) critères universels de la gouvernance:

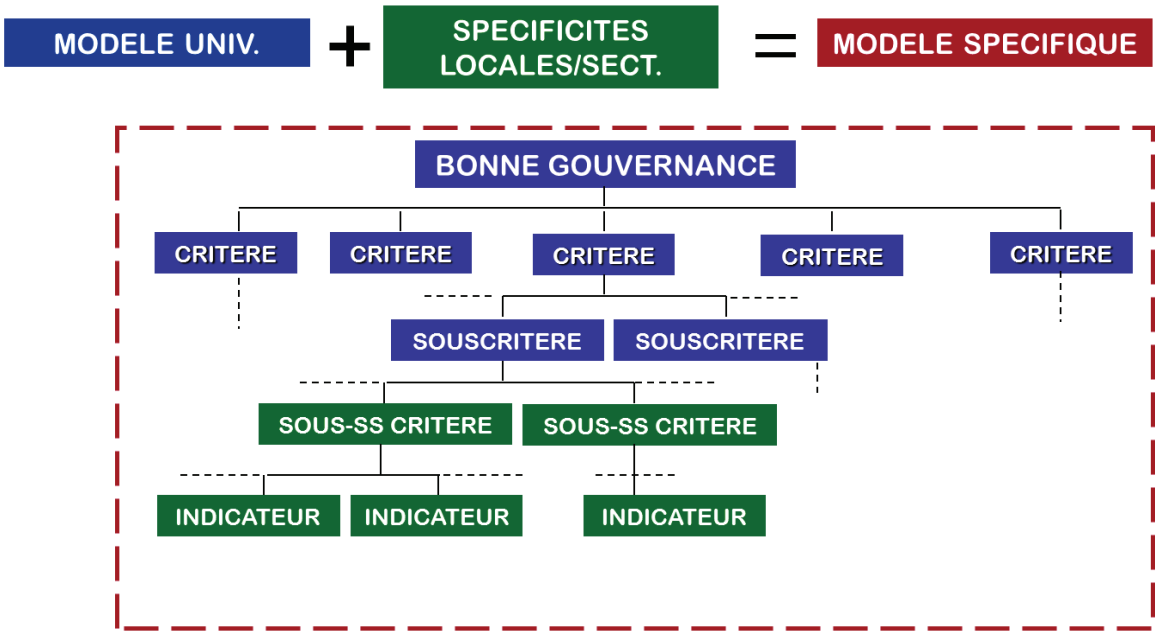
- ✓ ***L'efficacité et efficience,***
- ✓ ***l'état de droit,***
- ✓ ***la Redevabilité,***
- ✓ ***la participation,***
- ✓ ***l'équité.***

Chaque critère est mesuré par plusieurs sous-critères qui seront aussi mesurés chacun par plusieurs sous-sous critères. Chaque sous-sous critère étant mesuré par des indicateurs. Un logiciel permet d'intégrer et de traiter les informations en vue d'obtenir des résultats

Un Modèle universel …

Le Baromètre de Bonne Gouvernance est composé de deux types d'éléments. Il s'agit des éléments universels et des éléments spécifiques.

D'abord, les éléments universels sont les critères et leurs sous critères. Ce sont des formulations générales et génériques qui sont valides quelle que soit la situation ou l'échelle étudiée. Le modèle universel est l'ensemble des éléments universels : critères et sous- critères. Ensuite, le modèle spécifique est l'ensemble modèle universel et éléments spécifiques comme l'illustre le schéma suivant :



Source : *Guide de mise en œuvre du Baromètre de la Bonne Gouvernance pour le Programme Gouvernance et Paix (P .G.P.)*, U.S.A.I.D.

Cette combinaison Universel-Spécifique est une particularité du BBG. Elle permet à la fois la comparabilité des résultats dans le temps et dans l'espace à travers les éléments universels mais aussi, une adaptabilité au contexte. Cette adaptabilité permet d'identifier des actions qui vont répondre spécifiquement aux besoins de la région, commune, secteur analysé.

Ainsi, le modèle universel regroupe cinq (05) principaux critères, notamment :

- Efficacité/Efficience,
- Etat de droit,
- Redevabilité,
- Participation,
- Equité

Le modèle universel s'illustre comme suit :

Tableau 20 : les sous critères de la mesure de performance

CRITERES	SOUS CRITERES
1. EFFICACITE/EFFICIENCE	1-1 Vision et Plan 1-2 Gestion financière 1-3 Décision et Information 1-4 Satisfaction par rapport aux services 1-5 Leadership
2. ETAT DE DROIT	2-1 Existence de cadre juridique et institutionnel 2-2 Efficacité du cadre juridique et institutionnel 2-2.1 Application des lois 2-2.2 Connaissance des lois 2-2.3 Réceptivité des lois 2-3. Accès des citoyens à la justice 2-4. Incidence de la corruption
3. REDEVABILITE	3-1 Transparence 3-2 Contrôle et Equilibre 3-3 Recours 3-4 Réceptivité du gouvernement 3-5 Intégrité
4. PARTICIPATION ET ENGAGEMENT DES CITOYENS	4-1 Cadre institutionnel 4-2 Engagement des citoyens 4-3 Citoyenneté
5. EQUITE	5-1 Cadre légal 5-2 Opportunité égale aux services de base 5-3 Opportunité égale au pouvoir 5-4 Opportunité égale aux ressources 5-5 Opportunité égale aux moyens de subsistance

Source : PRODDEL

2) Les différentes étapes du Baromètre de la Bonne Gouvernance

La mise en œuvre du B.B.G. pour le P.G.P. comprendra 10 étapes.

Tableau 21 : Les différentes étapes du processus

Phase	Activités clés
PLAIDOYER	Réunions de plaidoyer
COMPREHENSION DU CONTEXTE	Atelier d'identification des attentes, enjeux et problèmes, d'identification des acteurs, évaluation des outils existants (1 j, 20 pers)
ACTIVITES PRELIMINAIRES MODELISATION ET SCORING	Développement de draft de modèle spécifique
	Atelier de sensibilisation des acteurs et de modélisation (2j 60 pers)
	Collecte des données secondaires
	Atelier de collecte des données perception (1/2 journée, 60 pers)
	Intégration du modèle et des données dans le système
	Traitement des données et production des 1ers résultats
ANALYSE ET RAPPORTAGE	Atelier de restitution et de développement des plans d'action (2j, 60 pers)
	Atelier de restitution nationale/régionale (1/2j, 100 pers)

Source : PRO.D.DEL.

a) Plaidoyer

Pour le P.G.P., la mission de plaidoyer consiste à effectuer des rencontres avec les autorités locales dans le but de les convaincre de l'utilité du B.B.G. Ces rencontres regrouperont les Présidents de Communautés Rurales, les Communes d'Arrondissement ou les Maires et leurs équipes durant lesquelles est effectuée une très brève présentation du B.B.G. en tant qu'ensemble organisé d'indicateurs de bonne gouvernance. Sont surtout mis en évidence l'apport et les valeurs ajoutées du B.B.G. dans l'amélioration de la gouvernance locale en fournissant un outil précieux d'aide à la décision et, par ricochet, dans l'amélioration des relations entre ceux qui gouvernent et les gouvernés ainsi que dans l'amélioration de l'image de la collectivité locale vis-à-vis des bailleurs et des opérateurs privés. Le B.B.G. permet d'identifier les partenariats et les actions de renforcement de la gouvernance que le P.G.P. réalisera avec la collectivité.

b) Atelier d'identification des attentes, enjeux et problèmes, d'identification des acteurs, évaluation des outils existants

Cet atelier d'une journée est effectué avec une vingtaine d'acteurs les plus influents de la collectivité locale. Il s'agit, par le biais d'un rapide « *brainstorming* » sur les secteurs ou les thèmes de gouvernance, à appliquer le B.B.G. et d'identifier les attentes. Le choix se porte sur celui pour lequel le B.B.G. apportera le maximum de valeurs ajoutées et, qui serait à la fois important et urgent à adresser. Ensuite, les enjeux et les problèmes seront identifiés avec l'utilisation de la méthode F.F.O.M. (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces). Enfin, une soixantaine d'acteurs (secteur privé, secteur public et société civile) sont identifiés avant d'évaluer des différents outils existants.

c) Développement de draft de modèle spécifique

Le P.G.P. avec ses Partenaires Techniques Locaux développe un premier draft de modèle spécifique. Il est inspiré des modèles spécifiques existants mais aussi et surtout des principes, réalités et indicateurs existants sur la gouvernance au Sénégal. Cet exercice pourrait se faire avec l'outil de modélisation et de scoring du B.B.G mais à ce stade, d'autres logiciels usuels comme Excel ou Word peuvent aussi suffire.

d) Atelier de sensibilisation des acteurs et de modélisation

Cet atelier de deux jours regroupe l'ensemble des acteurs identifiés précédemment (environ 60 personnes). Il permet d'une part, de sensibiliser les acteurs sur les concepts, la structure du B.B.G., le processus de mise en œuvre et d'autre part, d'identifier le modèle spécifique (sous sous critères et indicateurs)

e) Collecte des données de perception

Les données de perception ou indicateurs qualitatifs sont les appréciations des acteurs. Elles seront collectées durant un atelier de ½ ou ¾ de journée avec les 60 acteurs qui ont développé le modèle spécifique. Un rappel du processus sera fait brièvement. Le formulaire /questionnaire sera présenté, chaque indicateur sera expliqué (description et VR), de même que l'échelle de notation (chiffre 0 à 100 pour les lettrés et système de couleur pour les moins lettrés). Il est utile d'insister sur l'anonymat et la confidentialité des notations individuelles mais d'encourager les participants à écrire, s'ils viennent du secteur public, de la société civile ou du secteur privé.

f) Collecte des données secondaires

Cette activité menée par le P.G.P. et/ou ses P.T.L. consistera à faire le tour des sources de données mentionnées dans le modèle spécifique. Les acteurs locaux peuvent faciliter l'obtention de

ces données à travers leur réseau de connaissances, d'où l'importance d'impliquer le maximum de personnes dans le processus.

g) Intégration du modèle et des indicateurs dans le système

Il s'agit d'entrer dans l'outil de modélisation les éléments spécifiques du modèle et les indicateurs avec leurs descriptions respectives. Cette activité est assurée par le P.G.P. ou ses Partenaires Techniques Locaux (P.T.L.). Une formation à l'installation et à l'utilisation de cet outil est faite au préalable.

h) Traitement des données et production des 1ers résultats

Le traitement des données consiste à saisir les questionnaires remplis, les organiser, en sortir les valeurs moyennes de chaque indicateur et les entrer dans l'outil de scoring du B.B.G. Une fois les scores obtenus, ils sont exportés dans Excel pour les graphes et les tableaux d'illustrations et d'analyses.

i) Atelier de restitution et de développement de plan d'action

Cet atelier de 1,5 ou deux jours regroupe 60 participants composés des mêmes acteurs. Il s'agit de restituer les principaux résultats obtenus avec le B.B.G. et l'élaboration d'un plan d'action prioritaire. Ainsi, un comité de suivi de la mise en œuvre de ce plan sera mis en place. Il sera composé de 6 à 9 personnes (secteur public, secteur privé, société civile) et servira de relais et d'interlocuteurs au P.G.P. pour le reste des activités.

j) Atelier de restitution nationale

Cet atelier a pour intérêt de mobiliser les autres acteurs en dehors de la collectivité locale étudiée. D'une ½ journée, il regroupe le reste des collectivités locales futures partenaires du P.G.P. et les autres, les ministères concernés, les institutions nationales, les bailleurs.

3) Système de scoring

Pour être un outil effectif d'aide à la décision, un score est attaché à chaque élément pour en mesurer le degré de réalisation. Ce score suit la même échelle de valeur qu'il mesure un critère, sous-critère, sous-sous-critère ou indicateur. 0 désigne une performance/réalisation nulle, la situation la pire, 100 correspond à la situation idéale avec une performance/réalisation maximale.

Le score des indicateurs s'obtient avec les Valeurs Références (V.R). Ces V.R sont les normes, standards, extrêmes qui permettent d'interpréter les valeurs des indicateurs. Dans le BBG, chaque indicateur est assorti de deux V.R : la V.R maximum et la V.R minimum. La V.R maximum

correspond à la situation idéale et la V.R minimum à la pire situation. Le score de 0 est attaché à la V.R min et celui de 100 à la VR max.

Les indicateurs qualitatifs sont exprimés en notations entre 0 et 100. Par exemple, l'indicateur « existence de structure de dialogue » est exprimé entre 0 et 100 où 0 signifie que le mécanisme n'existe pas, 50 quand il existe mais non fonctionnel et 100 quand il est pleinement opérationnel. Dans ce cas, la V.R min est 0 et la V.R max est 100.

4) Outils de modélisation et scoring

Un outil spécifique a été développé pour faciliter la conception, la visualisation et la communication du modèle spécifique ainsi que la production des scores. Cet outil peut être traduit en langue locale pour en faciliter l'appropriation. Son développement et son utilisation sont autorisés uniquement par les formateurs certifiés du B.B.G.

Des graphes sont aussi fournis de manière automatique. L'accès à cet outil est géré par mot de passe pour garantir la sécurité des données.

Les outputs du BBG sont les scores de chaque élément avec l'Index de Bonne Gouvernance (I.B.G.) qui permettent d'identifier les forces et faiblesses de la situation de gouvernance analysée. On obtient aussi la perception locale de la gouvernance à travers les VR fixées par les acteurs locaux. Le dernier et plus important output du BBG est le plan d'action, développé avec et par les acteurs locaux, basé sur les forces et faiblesses.

5) Résultats

Dans chaque collectivité locale partenaire du P.G.P., il est installé un Groupe Technique de Suivi (G.T.S.) composé de 10 membres constitués d'élus, d'acteurs non étatiques et d'agents des services techniques. La mise en place du G.T.S est adoptée par délibération du conseil municipal. Le G.T.S est chargé d'assurer le suivi de l'exécution du plan d'action et accompagne le conseil municipal.

Dans le domaine de la gouvernance foncière, le B.B.G. a fourni des résultats satisfaisants dans plusieurs localités :

- Dans la communauté rurale de Yenne, il y'a une véritable décentralisation de l'affectation des parcelles. En effet, dans chaque village, il est installé une commission villageoise de lotissements (C.V.L.). Cette commission définit des critères pour l'octroi des parcelles aux membres de la communauté et remonte les informations pour une délibération du conseil

rural. Ainsi, on note une meilleure prise en compte des intérêts des populations les plus vulnérables dans les délibérations pour l'attribution de parcelles. En plus, il est défini un système de quotas pour les femmes, les enseignants et les personnes handicapées qui vivent dans cette communauté. Pour les femmes, la condition d'affectation repose particulièrement sur la capacité d'exploitation. Quant aux enseignements, les critères s'articulent autour de l'ancienneté et de l'affinité avec les membres de la communauté.

- Dans la commune de Diamniadio, il est mis sur pied une commission de gestion des conflits. Cette zone carrefour abrite plusieurs projets et de programmes d'investissement et de réalisation d'infrastructures et d'équipements collectifs.
- En outre, dans la commune de Diamniadio, la mise en place des conseils de quartier constitue un véritable cadre de concertation qui regroupe plusieurs catégories d'acteurs constitués de mouvements associatifs et d'associations de développement des quartiers. Ces conseils de quartier contribuent nettement au développement du quartier et facilite le dialogue entre élus et administrés.
- Dans la communauté rurale de Dioulacolon, située dans la région de Kolda, l'application de la B.B.G., dans la gestion des ressources naturelles, a produit plusieurs résultats avec l'appui de la radio communautaire. Ainsi, la mise en place d'un comité de gestion des conflits a considérablement réduit les tensions dans l'exploitation des ressources naturelles.
- Dans la communauté rurale de Kartiack, située dans le département de Bignona, le B.B.G. a nettement amélioré la contribution sociale par le recouvrement de la taxe rurale. En effet, les populations de cette communauté rurale qui refusaient de payer les impôts avec le conflit armé, ont compris avec le B.B.G. que le recouvrement de la taxe rurale permet de financement les projets de développement de leur territoire.
- Dans la communauté rurale de Sabadola, le BBG a permis de mettre en place un comité de santé fonctionnel avec la nomination d'un trésorier et le recrutement de deux infirmiers.
- Dans les communes de Tivaouane Diacksao et de Kédougou, il y a une redynamisation des conseils de quartier qui renforce davantage la démocratie locale et le dialogue entre différents acteurs.
- Dans la commune de Bignona, il est mis en place un observatoire des finances locales fonctionnel.
- Dans la communauté rurale de Oudoucar, il y a la mise en place d'un cadre de dialogue et de règlements de conflits entre agriculteurs et éleveurs.
- Dans la communauté rurale de Diendé, une étude pour la mise en place d'un Conseil rural des jeunes, regroupant toutes les structures scolaires, est effectuée.

- Consolidation et pérennisation :
- -Organisation des rencontres d'échanges et partage de bonnes pratiques entre Collectivités Locales,
- -Renforcement des GTS,
- -Renforcement de capacités,
- -Equipement (ordinateur, matériel et mobilier de bureau,),
- -Poursuite de la mise en œuvre des plans d'actions par les Collectivités Locales.
- Le procédé peut être adapté à des contextes particuliers et appliqué à toutes les échelles de gouvernance ou différents secteurs.
- Il renforce davantage le dialogue et la concertation entre les différents acteurs locaux pour une bonne gouvernance locale.
- Il permet d'établir l'état des lieux et de quantifier les impacts des activités destinées à améliorer la bonne gouvernance.
- Il permet aux différents acteurs locaux de suivre la mise en œuvre des actions prioritaires de la collectivité.

IV. LE CONSEIL COMMUNAL DES QUARTIERS DE ZIGUINCHOR

Ce type d'initiative est de plus en plus répandu au Sénégal. Elles naissent souvent de la volonté des populations et organisations locales jouissant d'une certaine reconnaissance communautaire. Elles sont répertoriées pour la plupart dans les localités non bénéficiaires de programme comme ceux du (PRODDEL, P.G.P.). Contrairement aux autres démarches plus globales, celle-ci est marqué par une activité ponctuelle pour permettre aux citoyens de connaitre l'essentiel sur la gestion de la collectivité locale et de donner son point de vue, sur ce même point, le temps d'une journée ou deux.

La principale contrainte de ce type d'acteur est l'absence de ressources financières importantes et, elle nous intéresse justement pour ce caractère spontané et endogène parce que portée par des acteurs locaux qui l'initient de concert avec les autorités locales de leur « *propre chef* » et souvent de manière bénévole. Cette activité se rapproche davantage de notre logique d'action de la véritable société civile locale au profit exclusif des populations locales sans l'intervention d'acteurs étrangers imposants une idée de la bonne gouvernance et de la participation qu'il tient à faire appliquer à coût de millions aux titres d'une motivation qui s'avère loin d'être efficace. Car, les collectivités locales devant l'appât « *des millions* » et du gain médiatique qui leur

sont offerts, jouent le jeu sans pour autant être convaincues de la pertinence de telles orientations. La preuve est que beaucoup des efforts des collectivités locales s'arrêtent quelques mois après la fin de l'appui du bailleur parce que ces principes n'ont pas fait l'objet d'une appropriation par les acteurs territoriaux surtout des populations locales.

1) Auditions publiques des candidats à la mairie de Ziguinchor

En 2009, la commune de Ziguinchor a installé 26 conseils de quartier. Ces conseils de quartier constituent des cadres de réflexion, d'orientation et de développement appelés Conseil Communal de Quartiers (C.C.Q.). En collaboration avec les différents partenaires au développement et d'autres organisations de la société civile, le Conseil Communal de quartier(C.C.Q.) a organisé des auditions publiques durant la période préélectorale et un panel avec les candidats à la mairie de Ziguinchor.

Les auditions publiques permettent aux citoyens de prendre connaissance des programmes et projets de développement pour la commune de Ziguinchor portés par les différents candidats aux élections locales. Elles constituent une occasion pour échanger sur les priorités de développement de la commune de Ziguinchor. Elles regroupent tous les acteurs locaux et les partenaires qui interviennent dans cette localité pour permettre aux citoyens de mieux choisir la prochaine équipe municipale. Ainsi, chaque candidat sera face au public durant presque 3 heures pour répondre aux interpellations des citoyens locaux.

De ce fait, les populations locales auront une sorte de feuille de route des différents candidats, ce qui leur permettra de suivre de près le candidat élu à la magistrature municipale. Le conseil communal des quartiers de Ziguinchor est une expérience enrichissante visant à promouvoir la participation des citoyens et la transparence.

a) Objectifs

Les objectifs des auditions des candidats sont :

- -Permettre un contact sans coloration politique entre les populations (par leurs représentants) et les candidats à la gestion de la commune de Ziguinchor.
- -Ecouter et prendre note des ambitions et engagements de chaque candidat pour la commune et apprécier ses stratégies de mise en œuvre.
- -Créer un cadre d'échanges, de débats et d'orientation sur les priorités de développement de la commune.

- -Instaurer, par cette occasion, un moyen pour les populations leur permettant d'avoir une appréciation objective et claire des programmes des différents candidats afin d'éclairer leur choix.
- -Installer les bases d'une collaboration durable entre les futurs élus et les différents acteurs de la commune de Ziguinchor fondées sur les préoccupations et engagements exprimés par les différentes parties prenantes.

b) Le Comité de Pilotage

Pour une bonne organisation de ces activités, un comité de pilotage est mis en place. Ce comité est chargé de la préparation et de la supervision de toutes les activités des auditions. Le comité de pilotage est l'organe de coordination et de gestion de tout le processus d'auditions publiques des candidats. Il est présidé par le président du Conseil Communal des Quartiers.

✓ *Composition*

Le comité de pilotage regroupe l'ensemble des acteurs les plus représentatifs dans la localité. Le comité de pilotage est constitué d'un maximum de 15 à 20 personnes composées comme suit :

- Des membres des conseils de quartier,
- Des représentants des partenaires au développement intervenant dans la commune,
- Des représentants des organisations communautaires de base(O.C.B.) de Ziguinchor,
- Des membres des organisations socioprofessionnelles de la ville,
- Des représentants de la presse,
- Des représentants des religieux (Imam ratib et Clergé de Ziguinchor).

Il a été élargi aux représentants des quatre coalitions et partis en lisse.

✓ *Les Commissions*

- Le comité de pilotage est constitué de six commissions chargées de domaines spécifiques :
- -Commission chargée de l'organisation,
- -Commission chargée de la presse,
- -Commission chargée des finances,
- -Commission chargée de l'ordre et de la sécurité,

- -Commission chargée du secrétariat et de la communication,
- -Commission chargée des ateliers sur le processus électoral,

Ces commissions sont chargées du travail préparatoire de chacun des domaines et rendent compte au comité de pilotage.

Les commissions sont dirigées par un membre du comité de pilotage et composées chacune des cinq membres au maximum.

c) La Démarche

Cette initiative, portée et mise en œuvre par le conseil communal des quartiers, revêt un caractère particulier dans un contexte marqué par la campagne électorale. La démarche, essentiellement participative et inclusive, a été une force incontestable pour la réussite des différentes activités en vue de promouvoir les principes de bonne gouvernance locale et de dialogue politique dans cette localité.

En effet, la démarche concertée et consensuelle adoptée par le comité de pilotage , au-delà de la richesse dans le contenu et autres acquis qu'elle a engendré, a permis de rassurer les candidats et de garantir leur participation au processus.

Ainsi, le comité de pilotage a préparé et partagé avec les représentants des partis les termes de référence de principales activités prévue. Autrement dit, les échanges ont porté sur les objectifs, les résultats attendus, la méthodologie et l'organisation.

En outre, le succès du comité de pilotage durant tout le processus a été marqué par le principe de transparence qui a conduit toutes les actions.

✓ *Les Rencontres Préparatoires*

La phase préparatoire a été déterminante durant tout le processus. En effet, cette phase a consisté à organiser plusieurs rencontres avec les acteurs clés de la localité pour une bonne réussite des auditions publiques. Il s'agit notamment des acteurs ci-dessous :

- Le conseil communal des quartiers de Ziguinchor,
- Les organisations partenaires du processus,
- Les organes de presse locale,

- Les Organisations Communautaires de Base (O.C.B.),
- Les partenaires et bailleurs.

En plus, dans le contexte de campagne électorale, la question de sécurité occupe une place importante pour toute manifestation. Le volet sécuritaire a été pris en charge par le comité de pilotage des auditions publiques. C'est pourquoi, des séances de travail ont été tenues avec les forces de sécurité notamment la police centrale et la B.M.S. dans le but de mettre en place un dispositif qui garantit l'ordre et la sécurité des personnes et des biens publics.

✓ ***Les Auditions proprement dites***

Cette première étape des auditions publiques a consisté à entendre les différents programmes des 4 coalitions candidates à la Mairie.

Les auditions ont duré 4 jours en raison d'une rencontre de trois heures par candidat (les 16, 17, 18 et 19 mars 2009).

Succès des auditions publiques en termes de :

- Mobilisation des populations et de participation,
- D'organisation technique,
- De pertinence des échanges entre les différents acteurs,
- De médiatisation au niveau local et national.
- Planning de passage des différents candidats établi de façon consensuelle par leurs représentants sous la supervision du comité de pilotage :

d) Organisation d'un panel

Le panel est la deuxième étape de ces auditions publiques. Il regroupe l'ensemble des partis et coalitions postulant à la gestion de la ville de Ziguinchor;

- Les directoires des coalitions (les représentants des quatre coalitions) ;
- Avec les populations et partenaires au développement ;

L'organisation de ce panel a permis de débattre sur des questions centrales du développement de la commune selon les priorités définies à l'issu du processus participatif conduit avec les conseils de quartiers.

Cette manifestation, qui représente la clôture d'un processus de cinq jours (du 16 au 20 mars 2009), s'est tenue en mars 2009 à Ziguinchor.

Elle a enregistré la participation de toutes les coalitions et du parti R.E.S. « Les Verts » absent lors de la première phase.

e) Participation

✓ ***Populations de Ziguinchor***

Les auditions ont été un fort moment de mobilisation des populations de Ziguinchor.

En effet, le comité de pilotage a pris les mesures suivantes :

- Trois (3) représentants par conseil de quartier,
- Pas de représentant ayant une coloration politique trop marquée (ex : inscrit sur les listes électorales, pas de politicien très en vue de par son engagement militant)
- Eviter les tenues indiquant une appartenance politique quelconque.

L'intérêt suscité auprès des acteurs à la base a, quelque fois, amené à augmenter le nombre de représentants venant de certains quartiers.

✓ ***Partenaires, Société civile***

La participation de la société civile a été très forte au sein du comité de pilotage. Cela a joué un rôle prépondérant dans le succès obtenu par les auditions. Par contre, la participation effective aux auditions proprement dites (débats et échanges) est assez mitigée : sur la trentaine d'organisations invitées, moins de la moitié s'est fait représenter à chaque audition.

✓ ***Presse***

Les médias ont été des acteurs essentiels dans la réussite des auditions : présence effective de l'ensemble des organes de presse de Ziguinchor et véritable participation des journalistes aux débats et échanges avec les candidats. La couverture médiatique a été totale : en direct dans les radios de Ziguinchor, des émissions interactives périodiques, des plages dans les journaux et une couverture télévisée au niveau national (Walf, R.T.S.).

f) Résultats obtenus

- L'initiative des auditions publiques a été louée par les différents candidats à la mairie.
- Un dialogue constructif a été organisé et les conditions idoines d'expression par les acteurs de leurs préoccupations ont été mises en place.
- Une couverture médiatique large (télévisions, radios, journaux, en différentes langues nationales) a été assurée en direct et après les auditions.
- Les 4 coalitions ont pris l'engagement de prendre en charge les préoccupations prioritaires en matière de développement de la commune.
- Une meilleure considération des acteurs et des populations locales dans la planification et la gestion des actions de développement local est impulsée.
- Une claire conscience de la place des conseils de quartier dans la démocratie participative est affirmée.
- L'appui à l'éclosion d'une citoyenneté nouvelle dans la ville et la région imbue des principes de justice et de paix et développement est fondé.

2) Leçons apprises

- Les populations sont capables, lorsque l'opportunité leur est offerte, de poser clairement leurs préoccupations, de demander des comptes à leurs élus sans considérations partisanes : les auditions l'ont réussi ;
- Le jeu démocratique peut être poussé à un niveau d'implication réelle des principaux acteurs sociaux, dans le cadre de réflexions approfondies et d'échanges constructifs avec les populations à la base ;
- Le sens civique et l'implication de chaque citoyen dans le jeu politique et la prise de décisions de développement avisé et participatif est un facteur de réussite de l'action sociale à promouvoir et à entretenir pour une construction durable de la cité ; et c'est possible.

Les Auditions ont été un moment privilégiées d'appréciation de l'engagement des hommes politiques de la commune à soutenir le mouvement citoyen dans l'instauration d'un véritable réveil démocratique des populations à la base.

CONCLUSION PARTIELLE

Nous l'expliquions au début de cette partie, les initiatives décrites se différencient de par leurs porteurs, la période d'exécution et la posture de leurs initiateurs. Le territoire est comme disait Hervé Gumuchian « *Une scène où se jouent des représentations en (plusieurs) actes ; l'acteur est sans cesse invité à jouer ses rôles* ». Dans cette affirmation l'acteur est considéré comme un groupe renfermant, à notre avis, plusieurs catégories. Dans notre analyse de la mise en place de ces démarches présentées et, dans notre perspective de recherche, nous pouvons considérer le citoyen de la localité comme étant l'acteur le plus important parce que toute la trame de la représentation tourne autours de lui. Sous cette perspective, les outils sont intéressants en fonction de la place qu'ils donnent à ce dernier car, nous parlons bien de l'application de la bonne gouvernance sur le territoire en passant par la promotion de la participation citoyenne.

Les objectifs différents des outils nous imposent la prudence de ne pas juger de leur pertinence ou de leur efficacité dans une logique de comparaison. Mais, nous pouvons tout de même dire que selon qu'ils s'agissent d'un partenaire bilatéral du Sénégal, ou un projet piloté par une institution étrangère, ou un acteur de la société civil membre d'un réseau international, et sans assise communautaire réelle ou encore de citoyens regroupés dans un cadre de concertation au niveau de leur localité sans contact formel avec ces différents types d'organisations citées les démarches se sont révélées très différentes et, il en est de même pour les résultats obtenus en matière de mobilisation des acteurs locaux.

Les uns ont travaillé à renseigner leurs propres indicateurs afin de disposer d'outils de travail, d'autres ont adapté ce que leur collègues ont déjà fait et réussi, d'autres ont fait confiance à une démarche pragmatique et sophistiquée minimisant les marges d'erreurs et, par conséquent, limitant les chances d'imprécision en donnant le moins de marge de manœuvre aux acteurs locaux. Des acteurs locaux ont aussi, enfin, manifesté leurs besoins de contribuer à cette forme de participation en se limitant à leurs moyens. Mais, ils ont tous, d'une façon ou d'une autre, rendu plus opérationnel le concept de bonne gouvernance et favorisé une lecture simplifiée des résultats de cette dernière sur les territoires et, ainsi, par ricochet, facilité la lisibilité du citoyen qui est maintenant motivé à réellement participer à la gouvernance de son territoire.

TROISIEME PARTIE

LA CERTIFICATION CITOYENNE : UN OUTIL DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

CHAPITRE 1 : LA CERTIFICATION CITOYENNE : UNE EXPERIENCE LOCALE D'ADAPTATION DE LA DEMARCHE QUALITE DANS LA GESTION DES COLLECTIVITES LOCALES

A. LA RATIONALITE PROCEDURALE ET DEMARCHE-QUALITE APPLIQUEES A LA BONNE GOUVERNANCE TERRITORIALE : LA CERTIFICATION CITOYENNE

L'objet de ce chapitre est de réfléchir aux modalités opérationnelles d'une bonne gouvernance locale en les considérant comme des moyens du développement territorial. Ceci, dans le but de construire une norme et une articulation entre rationalité procédurale et la bonne gouvernance souvent idéalisée et presque toujours d'application importée: les normes existantes jusqu'à présent sont une transposition des exigences des bailleurs de fonds surtout la Banque Mondiale. Il s'agit ici de donner un sens opérationnel aux concepts développés et, d'en tirer les leçons utiles à la prospective.

Dans les travaux actuels qui tentent de donner un contenu plus opératoire à la notion de bonne gouvernance, les règles de bonne gouvernance sont souvent construites dans un cadre global et malheureusement souvent externes aux territoires qui sont pourtant contraints de l'appliquer sous peine d'être boycotté par les partenaires au développement. Cela nous interpelle singulièrement parce que nous considérons la gouvernance comme le produit de compromis dont la pertinence et l'efficacité résident dans le fait qu'elles sont appliquées par ceux qui l'ont produit. Il n'existe ainsi pas une « *bonne gouvernance* » déclinée en règles et procédés mais des « Bonnes gouvernances ». Ces bonnes gouvernances sont les règles que les territoires construisent et s'appliquent en tenant compte de leurs identités, leurs potentialités et leurs aspirations. A ne pas s'y tromper l'enjeu principal est là, pas dans le mimétisme de nos dirigeants ! Comme d'ailleurs le fait remarquer P. Calame la « *bonne gouvernance* » est devenue « *un thème de travail des institutions d'aide au développement, le point de passage obligé d'un pays qui sollicite les ajustements structurels des institutions de Brettons Woods ou l'aide de l'Union Européenne* » (P. Calame 2003). Alors, il n'est pas rare de voir des politiques annoncées des mesures anti-corruption comme l'exigent de plus en plus les bailleurs sans aucune conviction de l'impact de celle-ci sur la qualité de la gouvernance. La bonne gouvernance telle que présentée par les organismes internationaux c'est-à-dire dans sa forme standardisée "a-spatial" donne l'impression d'être un package de bonnes pratiques universelles qui peut être appliqué sur

n'importe quel territoire pour produire le même résultat : le bien-être des populations. Alors que les territoires, tels que nous les avons vus dans la partie réservée aux acteurs territoriaux, sont aussi différents que les représentations que les populations se font de leur territoire et de leur épanouissement. Selon la nature unanimement acceptée du territoire, il est un objet mouvant et variable doté d'une puissante force transformatrice des règles qui s'appliquent à lui. Et, là, entrent en jeu tellement des valeurs à capacité d'influence aussi variables qu'il est presque aberrant de penser pouvoir fournir un modèle ou une recette pré-écrite qui s'appliquerait à n'importe quelle région ou dans n'importe quel pays pour donner le même résultat. Les orientations de cette construction rendent difficiles l'application territoriale des normes et leur appropriation concrète par les acteurs locaux. Les modèles qui utilisent un cadre de rationalité procédurale s'en limitent également à une approche globale déconnectée du substrat territorial.

Loin de plaider pour une définition de la bonne gouvernance propre à chaque territoire spécifique, nous voulons juste militer pour une plus grande considération du territoire quant à ses capacités à générer des formes intéressantes, originales et efficaces d'application de concepts aussi ouverts que la gouvernance. Il ne s'agit pas de demander non plus à chaque acteur du territoire de partager sa projection sur cet enjeu mais de donner l'opportunité au territoire de produire, de tester et finalement d'adopter ou non une méthode génératrice de la bonne gouvernance qui reste un idéal. Et, dans ce cas c'est Torres[147] qui est convoqué, il parle lui de l'agir orienté vers l'intercompréhension qui se manifeste lorsque « *les plans d'action des acteurs participants ne sont pas coordonnés par des calculs de succès égocentriques, mais par des actes d'intercompréhension* » Zarafian[148] (1996). L'intérêt individuel ne passe pas au second plan, il est conditionné par une volonté de s'accorder mutuellement et de rechercher des définitions dont la majorité s'accommode.

Pour aller à cet exercice, il faut tout de même un minimum d'encadrement, une base logique qui passe par l'identification du vrai acteur central et autour de lui la construction d'une référence plus ou moins applicable à différents contextes. C'est cela qu'offre la démarche qualité : démarche de rationalité substantielle basée sur des procédures d'optimisation.

Il s'agira préalablement de rappeler notre interprétation de la notion de gouvernance locale et celle de décentralisation et de rappeler en quoi les conditions de cette production

[147] Emmanuel Torres, Développement durable et territoire, 2000, aux Presses universitaires de Septentrion à Villeneuve d'Ascq

[148] ZARIFIAN Philippe (1996), Travail et communication - Essai sociologique sur le travail dans la grande entreprise industrielle, PUF (Sociologie d'aujourd'hui), Paris.

rendent parfois problématiques l'application de ce concept sur les territoires. On verra alors comment une logique procédurale et locale de construction des normes apporte dans, une certaine mesure, une marge de manœuvre qui permet des localisations d'aptitudes territoriales à s'approprier les principes de la bonne gouvernance (transparence, efficacité, obligation de rendre compte, équité et transparence). Le point sera fait sur le fondement théorique de la démarche qualité, les modalités de cette démarche et enfin son fonctionnement.

L'idée de la construction par les acteurs de terrain d'un certain nombre de normes intégrant leurs préférences et les particularités du territoire sur lequel ils vivent, peut aussi appeler un changement de la conception opératoire de la bonne gouvernance locale. Ces variantes locales peuvent être utilisées dans la réflexion, pour approfondir l'opérationnalisation de la bonne gouvernance au niveau local.

B. LA DEMARCHE QUALITE

Généralement utilisée en milieu d'entreprise, la démarche qualité est un processus issu d'une philosophie anglo-saxonne. La démarche qualité est mise en œuvre pour générer un *Système Qualité* et engager ces bénéficiaires dans une démarche d'amélioration continue sur la base d'un contrat passé entre le candidat et un organisme certificateur sur la base d'une charte de qualité communément appelée référentiel.

Elle se distingue et s'oppose au principe des normes officielles de qualité, des concours, des prix d'émulation, des diplômes et des labels officiels imposés ou décernés unilatéralement par une autorité publique ou, plus souvent, maintenant étrangères (organismes internationaux). Le terme *démarche qualité* désigne aussi, par extension, les tentatives, la motivation et les approches en vue d'obtenir une certification et conserver le certificat, par exemple un certificat ISO 9001. Les *certifications qualité,* obtenues à l'issue de la *démarche qualité* dans leur symbole et leur dénomination, sont envisagées comme un élément de communication marketing et comme une source d'amélioration de l'image auprès de la clientèle. Ils font toujours l'objet, de la part de l'organisme certificateur, d'un dépôt comme marque commerciale.

La démarche qualité s'est fortement appuyée sur l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ainsi, son application est souvent liée à l'utilisation d'un logiciel informatique dédié appelé « qualimétrie ». Mise en place le plus souvent par les cellules qualité et méthodes des directions informatiques des entreprises, cette discipline, comme son nom l'indique, a pour objectif de définir et d'atteindre le niveau d'exigence requis pour maximiser la valeur créée par le logiciel, et perçue par ses utilisateurs.

Elle a vocation à s'appliquer à tous les types d'organisation, publique, privée, associative, commerciales, partout dans le monde. Actuellement, elle repose principalement sur la norme ISO 9001, dont la certification fait l'objet d'une visite annuelle par un organisme d'audit.

Pour ce cas de figure, la démarche qualité en question est appliquée à la collectivité locale dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de décentralisation. L'autre nouveauté réside dans le fait que le principal animateur, le seul auteur, l'auditeur dans cet outil est le citoyen. Celui-ci est mis en pôle position, c'est lui le client. En toute logique, parler du développement territorial revient à considérer le meilleur indicateur de cet objectif constant qui est la délivrance d'un service public de qualité. Ici, comme nous l'avons vu dans les parties précédentes de notre travail le nouveau paradigme est clair, le citoyen doit être considéré désormais comme un client très exigent et, non plus, comme simple usager du service public passif qui se contente du disponible.

La certification citoyenne devient ainsi l'expression d'une citoyenneté retrouvée ou conquise et dont les modes opératoires au niveau local sont la participation citoyenne et le contrôle citoyen. Ces deux actions fondent la certification citoyenne.

C. LA CERTIFICATION CITOYENNE DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE : UN OUTIL CONÇU PAR LES CITOYENS

La certification est tout d'abord une invention locale. L'originalité majeure et la spécificité du projet restent aussi l'expérimentation au niveau local d'un nouveau modèle de gestion transparent reposant sur l'incitation, le renforcement des capacités des élus locaux, de la participation citoyenne en vue de l'émergence au niveau local de véritables «*cadres de transparence et d'intégrité*».Une organisation de la société civile a pris l'initiative de proposer quelque chose et surement, sans même avoir pris connaissance de cette déclaration :

> *« Le développement d'outils opérationnels de gestion des relations multiples à l'échelle d'un territoire sera dans les décennies à venir un des champs d'innovation les plus prometteurs pour la gouvernance ». On découvrira alors, comme je l'évoquais à propos de la mise en perspective historique, que le système industriel issu du XIX^{e} siècle, l'organisation de l'Etat et du marché, bref, tout ce qui avait transformé les territoires en espaces abstraits sans qualité et remplacé les communautés par des individus interchangeables n'aura été qu'une parenthèse de l'histoire ».*

Ce processus est le fruit d'une Co-construction de toutes les familles d'acteurs de la gouvernance locale ; Grace à une méthode participative et itérative, elle est susceptible d'amélioration au fil des applications. La certification c'est aussi :

a) Un instrument d'appréciation constructive de la gestion des affaires locales. Elle est constructive, dans la mesure où, c'est une approche dénuée de stigmatisation : la collectivité locale fait face à ses problèmes et défis. C'est d'abord un diagnostic approfondi de la gestion d'une localité donnée en vue de trouver des améliorations possibles ;

b) Un outil centré sur l'engagement citoyen pour mesurer l'action des Collectivités locales; comme nous l'avons noté plus haut ; c'est un exercice qui est résolument tourné vers le citoyen à qui il est demandé une adhésion parfaite dans la conception comme dans la mise en œuvre.

c) Un diagnostic axé sur un exercice budgétaire : la collectivité est mesurée sur la période d'une année budgétaire (1er janvier au 31 décembre d'une année). Les actes de gestion audités sont circonscrits sur cette période ;

d) Une trouvaille dont l'objectif principal est de créer une base objective d'appréciation de la bonne gouvernance locale. La bonne gouvernance ainsi que la gouvernance, sans faire le détour d'une discussion conceptuelle largement faite dans la première partie de ce travail, sont perçues comme des concepts très largement discutés par différentes disciplines mais jusqu' à présent pas très bien campés. Il est toujours très difficile de s'accorder sur une définition exacte de la gouvernance cependant des compromis existent. Toutefois, refusant de nous suffire à ces arrangements conceptuels, nous avons voulu connaitre ce qui pouvait caractériser la bonne gouvernance à défaut d'en fournir une explication précise et juste. Donc, nous pouvons déduire qu'a défaut de donner une définition conceptuelle de la bonne gouvernance, la certification citoyenne a contribué à mieux la connaitre en arrivant à identifier ses déclinaisons pratiques au niveau local. Ces dernières sont appelées les indicateurs de la bonne gouvernance locale.

La mesure des indicateurs retenus permet de calculer un index par principe, qui agrégé, donne l'indice composite de bonne gouvernance locale c'est-à-dire l'expression chiffrée du niveau de gestion des affaires locales. Nous parlerons de Label de Bonne Gouvernance Locale (L_{BGL}), associé à un Référentiel de Bonne Gouvernance Locale (R_{BGL}) devant servir de référence pour la Certification Citoyenne.

L'organe certificateur est dénommé Comité Local de Certification (C.L.C). Ses membres sont choisis par les citoyens et les élus parmi les membres d'associations locales représentatives et indépendantes.

La certification citoyenne est basée sur l'acceptation volontaire des parties prenantes dont les élus locaux. Ne disposant d'aucune force de contrainte légale, le Forum Civil a opté pour une démarche exclusivement basée sur l'incitation à la rupture et à l'innovation –avec le gain politique que cela peut engendrer- mais aussi sur l'attrait d'une plus grande accessibilité aux guichets de financement des partenaires techniques et financiers pour les collectivités partenaires.

LES CRITERES DE SELECTION DES COLLECTIVITES LOCALES

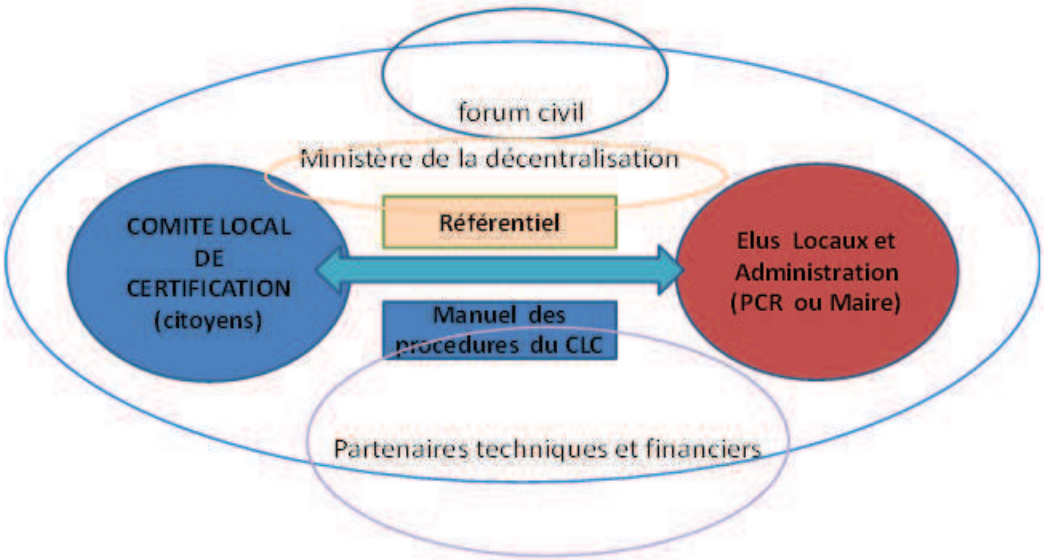
Les collectivités locales qui ont contacté le Forum Civil à l'annonce du projet était d'un nombre supérieur à celui prévu dans le cadre de convention de partenariat signé avec les bailleurs de fond que sont l'U.S.A.I.D. et la coopération luxembourgeoise. Il fallut ainsi procéder à un choix qui était guidé par les principaux critères suivants :

- Respect de l'équilibre politique : nous ne voulions pas nous voir reprocher d'avoir travailler avec des élus d'un camp politique au détriment des autres.
- L'équilibre entre les différents ordres de collectivités locales
- La légitimité à porter des initiatives de lutte contre la corruption : nous avons aussi tenu à éviter de coopter des élus qui ont des antécédents avérés défavorables par rapport à l'intégrité ou la transparence.
- Le poids politique du chef de l'exécutif local : nous avons privilégié les leaders charismatiques qui seraient ensuite, capables de donner au processus une certaine reconnaissance et visibilité.

C'est ainsi que nous avions choisi l'ancien Maire de Fatick (actuel Président de la République du Sénégal), deux actuels ministres de la république respectivement les Maires de Louga et de Saint Louis et deux ministres d'alors, en même temps, Maire de la Commune de Bambéy et Président de la Communauté Rurale de Ndiognick.

Il est important de souligner d'emblée que la certification citoyenne s'est inventée au fil des pas franchis pendant sa conception et son expérimentation. En effet, ce qui au départ, était une ambition de doter aux citoyens, au niveau local, d'un moyen de contrôle citoyen, est devenu un mécanisme sophistiqué par les apports des différentes personnes que le processus à rencontré.

Graphique 11 : Cartographie des acteurs impliqués dans le processus de certification citoyenne



Source : NMS

Décrire la méthodologie de la certification revient à faire la revue des différentes étapes franchies pour aboutir à la labellisation. Aussi insolite que cela puisse paraître l'idée de départ ne laissait nullement présager une telle démarche.

Chacune des rencontres a permis de trouver les modalités d'une meilleure réussite des étapes suivantes. Et cela a été possible grâce à une grande flexibilité des acteurs chargés de sa mise en œuvre. Le processus comprend huit étapes que nous pouvons recomposer en deux phases : une première de conception des outils et une deuxième d'application.

1) **La phase de conception des outils**

Elle a été déterminante pour la suite de cette expérience. En effet, trois attitudes ont été salutaires pendant cette phase. La première est que la certification citoyenne a largement capitalisé sur les expériences et les démarches déjà éprouvées de participation citoyenne. Parmi ces expériences, la mesure de performance des politiques publiques au niveau des collectivités locales, il y a aussi l'expérience du baromètre de la bonne gouvernance qui venait de démarrer au Sénégal mais qui était déjà forte d'une longue expérience internationale.

C'est ainsi que la certification citoyenne s'est attelée à faire ce qui est plus facile : apprendre des erreurs et manquements des uns et des autres pour créer une démarche qui traduit en même temps la réalité actuelle des enjeux de la bonne gouvernance sur le territoire et les aspirations des acteurs les plus légitimes pour endosser cette trouvaille.

Le second facteur de réussite de la certification citoyenne était de parier sur le citoyen.

En effet, un choix sans équivoque a été fait que l'outil qui était en construction était un instrument d'abord pour le citoyen. C'est pourquoi, il s'est retrouvé en posture de commandeur qui dit à chaque pas ce qui lui importe dans tel ou tel acte, comment perçoit-il tel ou tel principe. L'idée était de donner le matériau (la décentralisation, la bonne gouvernance, le développement territorial …) au citoyen pour qu'il le traduise en un langage qui lui parle d'abord.

L'autre posture que nous trouvons salutaire, est cette attitude d'apprenant en matière de bonne gouvernance. Même si les acteurs-porteurs de ce processus ont un vécu certain dans le champ de la gouvernance, cela n'a pas motivé une très forte immixtion dans le déroulement du processus ou dans l'issue des différentes étapes. Le territoire étant une réalité spatiale très mouvante, il ne permet aucune certitude et, si on lui applique la gouvernance, cela s'empire. C'est donc même bien connaître ces deux phénomènes que de reconnaitre qu'à chaque fois qu'ils sont appliqués il révèle une facette jusque la ignorée.

Fort naturellement, le point de départ a été la recherche documentaire ; cet exercice a permis de mieux connaitre l'environnement de la gouvernance locale et aussi de faire une revue des outils déjà existants et en même temps de dresser une liste de personnes ressources.

Une première rencontre a été alors organisée avec ces personnes ressources issues de toutes les familles d'acteurs en charge de la décentralisation (Ministère de la décentralisation, services et agences pour le développement local, expert qualité, universitaires, membres de la société civile …). La note conceptuelle a été partagée et les invités se sont prêtés à une séance de recueil des impressions sur le concept présenté ; d'énormes craintes sur la faisabilité de l'action ont été soulevées. Mais le consensus s'était au moins dégagé sur les principes qui doivent sous tendre la bonne gouvernance, ce consensus a été très difficile à trouver par ailleurs.

Photo 7 : Atelier de partage de la note conceptuelle à Rufisque



Source : NMS (2010)

Photo 8 : Atelier de partage de la note conceptuelle à Kébémer)



Source : NMS (2010)

Les principes retenus étaient alors l'efficacité et l'efficience, la participation, l'obligation de rendre compte et la responsabilité, l'équité et la transparence.

Avec ces indicateurs, la première tournée pour aller à la rencontre des populations locales fut organisée. Pendant cette phase, les collectivités locales partenaires du programme étaient au nombre de quinze (dix (10) au nord et cinq (05) au centre) dont :

- Cinq (05) Collectivités locales que sont: Thiès, Fatick, Mont Rolland, Bambéy, Ngohé, par Décentralisation Gouvernance et Transparence financé par l'U.S.A.I.D.
- Dix (10) Collectivités Locales que sont : Kébémer, Louga, St louis, Kanel, Matam, Mpal, Richard Toll, Ogo, Oréfondé, Ndiayène Pendao, Nguer Malal dans la zone nord avec le programme BGL/CA exécuté par le Forum Civil grâce à l'appui de la coopération luxembourgeoise

Photo 9 : Atelier de traduction de principes en langue locale





Source : D.G.T. Commune de Fatick 2011

Dans chacune de ces localités, une assemblée de 40 à 50 personne à été conviée. Les principales cibles étaient :

- Les présidents d'association locale,
- Les imams et les chefs coutumiers,
- Les mouvements de jeunes,
- Les mouvements de femmes,
- Les élus locaux,
- Le personnel administratif de la collectivité locale
- Les représentants des services déconcentrés.

Les participants étaient organisés en focus, groupe après la présentation du concept et le recueil des premières impressions. Pendant ces focus-groupes, la consigne était de donner d'abord, une explication résumée de la bonne gouvernance ainsi que ses principes et, ensuite, les traduire avec un minimum de mots dans la langue locale.

Ainsi bonne gouvernance : était presque tout le temps traduite en wolof par « *yorin bou sél* » qui veut dire retraduit en français une gestion saine ;

Efficacité : était très souvent traduit par « *kharagn* » que traduirait mieux astucieux ;

Equité : était traduit par « *yamalé* » que traduit mieux égalité ;

Redevabilité : était lui traduit par « *penco* » qui renvoie plutôt à un partage de l'information ;

Participation : était traduit lui par « *boolé niép* » c'est-à-dire faire participer tout le monde ;

En effet dans la culture Wolof qui est celle que nous connaissons la mieux, il existe une certaine résistance par exemple à la transparence absolue. On l'oppose à des termes comme le soutoureu (la décence). Et, à Thiès, un des notables (il est le président des chefs de quartiers) de la ville invité, nous rappelait très souvent que « *lou léér ba Eup baakhoul* » traduit il nous disait que « trop de transparence, c'est négatif ».

Dans la zone nord par exemple, particulièrement en pays alpular qui est une société fortement hiérarchisée, les définitions des principes de participation et d'équité étaient le plus souvent riches d'enseignement et à ce niveau nous avons constaté qu'il y'avait une très forte préoccupation surtout des citoyens (groupements de femmes, notables, mouvements de jeune) quant à la qualité des citoyens qui doivent participer(faire participer ceux qui doivent participer) et aussi la nuance qui existe entre équité et égalité dans l'égalité chacune des parties à une part égale à celle de l' autre et en matière, d'équité chaque partie reçoit ce qui correspond à son statut).

Le second exercice s'est révélé très intéressant dans la mesure où rares étaient les mots que l'assistance arrivait à traduire en un seul mot ou de manière rigoureuse. Et cela était très révélateur de cette distance qui existe entre les deux conceptions sociales des ces termes. Certaines nuances induites par ces notions en français étaient, à notre avis, volontairement ignorées pour faire valoir une conception plus acceptée par les populations.

Dans le second exercice les participants ont été scindés en deux groupes, dans l'un, il y avait les élus, le personnel de l'administration locale (collectivité locale et services déconcentrés) et, dans l'autre groupe, les organisations communautaires ciblées ainsi que les personnalités coutumières et religieuses. Pendant cet exercice, il était demandé à chaque groupe de mettre en autant de point nécessaire le comportement que doit avoir le Maire ou P.C.R et son équipe pour mériter d'être jugés comme efficace par exemple.

Ces travaux ont ensuite été restitués puis amendés en plénière. Ce qui a permis d'avoir une liste d'exigences qui allaient constituer le référentiel de la bonne gouvernance des collectivités locales. Cet effort de synthèse et d'harmonisation a été fait par l'expert en décentralisation copté pour les besoins de la mise en forme des propositions des populations. Ces modifications ont-elles aussi fait l'objet de présentations exhaustives suivies de validation par les assemblées locales qui avaient assisté à la formulation des exigences.

Tableau 22 : Tableau récapitulatif des exigences par principe

EFFICACITE	
Exigence 1	La collectivité locale cherche à optimiser les variables financières
Exigence 2	Fonctionnalité des infrastructures à travers la prise en compte des charges d'entretien dans le budget
Exigence 3	Participation active aux actions de renforcement de capacités des élus et des agents de la CL
Exigence 4	Gestion des documents internes et externes
Exigence 5	Existence d'une vision planifiée
Exigence 6	Réalisation du plan d'action annuel d'investissement
Exigence 7	Participation régulière des élus aux réunions statutaires du Conseil local
Exigence 8	Fonctionnalité des commissions techniques de la C.L
Exigence 9	Un service d'état civil fonctionnel
Exigence 10	La gestion des catastrophes et des risques est améliorée
Exigence 11	L'espace local est protégé par la délivrance d'autorisation
Exigence 12	La C.L profite de l'expertise offerte par les conventions types
Exigence 13	Organisation qualité
Exigence14	Mesure de la satisfaction de la population.
PRINCIPE D'EQUITE	
Exigence 1	Accès équitable des populations aux services de base
Exigence 2	Prise en compte des femmes dans le processus décisionnel
Exigence 3	Impartialité dans l'accès aux marchés publics locaux
Exigence 4	Accès équitable des populations aux ressources de la collectivité
PRINCIPE DE PARTICIPATION	
Exigence 1	Existence de mécanisme/outils/cadre de cogestion des affaires locales
Exigence 2	La CL favorise la participation financière et /ou en nature des populations aux investissements réalisés par la CL
Exigence 3	La CL favorise la participation des populations aux réunions du conseil
Exigence 4	Développement des cadres de concertation
PRINCIPE DE TRANSPARENCE / REDEVABILITE	
Exigence 1	Exigence 1: Le système de passation des marchés publics est conforme à la réglementation
Exigence 2	Partage des informations avec les acteurs locaux
Exigence 3	Tenue correcte du registre des délibérations
Exigence 4	Organisation de Débats d'Orientions Budgétaire (DOB) dans les délais
Exigence 5	Tenue correcte de la comptabilité administrative
Exigence 6	Compte administratif et état final élaborés, votés, approuvés dans les délais
Exigence 7	Transparence financière et personnelle de l'autorité locale
Exigence 8	Lecture de bilan d'exécution budgétaire en public
Exigence 9	Présentation du rapport sur la situation des matières.

2) La Logique de construction des indicateurs

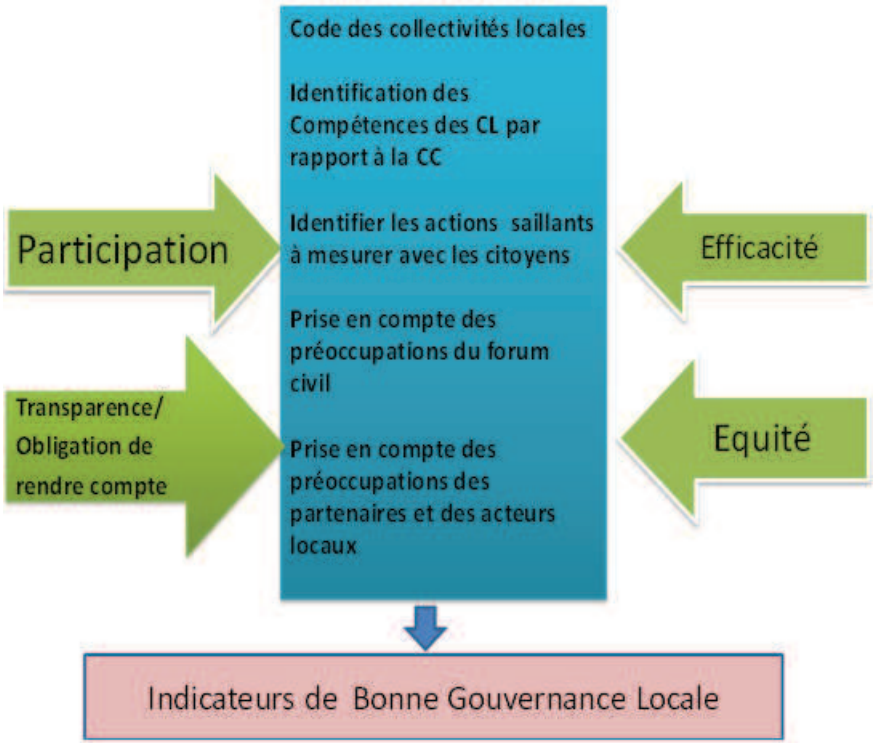
Pour mener à bien la construction des indicateurs, un processus de réflexion a été engagé avec les acteurs du développement local et les partenaires institutionnels. Une revue documentaire a été également menée pour tirer parti des expériences acquises, des méthodes et de l'expérience des membres et des partenaires de « Cités Alliances », de la Banque Mondiale, de l'O.N.U. Habitat et du Projet de Développement Local (PRODEL). Cet effort est important même s'il faut reconnaitre que les bonnes pratiques ne méritent d'être prises en considération que si leurs enseignements tirés ailleurs sont adaptables aux conditions locales.

Un Indice de Bonne Gouvernance Locale (I.B.G.L.) qui permet une mesure récapitulative de la qualité de la gouvernance d'une collectivité sera utilisé car, il constitue d'abord, un outil d'auto-évaluation aidant les collectivités locales à identifier les domaines de faiblesse dans la chaîne de décision et, par conséquent, de concevoir des programmes de réforme des politiques de renforcement des capacités. Les indicateurs qui forment l'I.B.G.L. mettent l'accent sur les processus, les institutions et les relations au niveau local de tous les acteurs. Cet outil doit être perçu dans le cadre d'un éventail plus large d'indicateurs axés sur les compétences générales et spécifiques (ressources mises à contribution, les processus, les performances, la perception dont disposent les contribuables).

La structure de l'indice se scinde en cinq parties que sont les cinq principes essentiels de Bonne Gouvernance consacrés par le processus de réflexion et confirmés par les populations locales ; il s'agit de l'Efficacité, l'Equité, la Participation, la Transparence et l'Obligation de rendre compte *(*« *Redevabilité* »). Ces principes sont mesurés dans les domaines de compétences imputables à l'équipe dirigeante de la collectivité locale.

Ainsi, pour chaque principe l'ensemble des domaines de compétences identifiés a été abordé pour en analyser l'enjeu, définir le domaine de compétence par rapport à la certification citoyenne, ensuite, identifier les actions saillantes à mesurer avant de les faire valider par les partenaires et acteurs locaux.

Graphique 12 : Logique de construction des indicateurs de la certification citoyenne



Pour chaque exigence, la logique d'intervention passe en revue :

- La mention du principe de gouvernance,
- Son objectif (importance),
- Le ou les indicateurs associés à l'exigence.
- Cette construction a permis:
- D'évaluer la vision de l'exécutif local pour le progrès,
- De bien identifier et corréler les actions à mener avec les principes de bonne gouvernance retenus ;
- D'identifier les indicateurs par action et de décrire la relation entre chaque indicateur et la réalisation de l'action (processus) ;
- De mesurer les actions de compte rendu pour chaque acteur ;
- D'évaluer le conseil de gouvernance locale qu'est le conseil de la Collectivité Locale dans son fonctionnement et dans sa démarche participative ;
- Et de permettre d'établir, avec un objectif clair, de résorber les dysfonctionnements, un programme participatif de renforcement des capacités des acteurs qui habilite les parties prenantes et modifie les systèmes existants pour accroitre l'efficacité l'efficience, la participation, l'équité, la transparenceet le compte-rendu.

La construction des indicateurs a, en elle-même, constitué un moment important d'apprentissage et de renforcement des capacités des citoyens. L'autre dimension à relever dans la construction de ces outils est la volonté des acteurs à aller au-delà des prescriptions du code des collectivités locales (la déclaration de patrimoine est exigée, la tenue d'audiences publiques pour rendre compte de l'action des élus…) alors que ces éléments ne figurent pas dans ce code.

Avec le recul, nous sommes tentés de penser que le référentiel a essayé de mettre le code des collectivités locales de 1996 au gout des enjeux et exigences posés par l'évolution connue dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques mais aussi et surtout l'évolution de la conscience citoyenne.

3) Identification des actions les plus saillantes à mesurer

Un classement a été effectué pour retenir les actions qui pourraient par le jeu de la concurrence améliorer les pratiques existantes et régler les dysfonctionnements. Ce classement tient largement compte de l'apport des différents acteurs du développement local. En effet, l'identification des indicateurs s'est faite de manière participative lors de la tournée d'identification avec les citoyens.

a) Les indicateurs et leur notation

Ce travail a abouti à l'élaboration des outils avec la grille de notation qui l'accompagne. Cette grille est présentée et validée par les acteurs locaux. Les précisons ci-après nous montrent les enjeux et les fonctions qui sont liés à ces cinq principes retenus.

- **L'Efficacité** : Elle mesure la capacité à atteindre des objectifs préalablement établis. Dans cette perspective, seront évalués, la maitrise des variables financières, le degré de satisfaction des besoins prioritaires ainsi que l'organisation administrative qui doit permettre l'atteinte de résultats.

Tableau 23 : Méthode de calcul des indicateurs du principe d'efficacité

INDICATEURS	SCORING				OBSERVATIONS
	SCORE : 0	SCORE : 1	SCORE : 2	SCORE : 3	
I.1- Pourcentage des recettes ordinaires allouées au financement de l'investissement	Recettes ordinaires allouées à l'investissement <5%	Recettes ordinaires allouées à l'investissement >=5% et <10%	Recettes ordinaires allouées à l'investissement >= 10% et <20%	Recettes ordinaires allouées à l'investissement >= 20%	Si la CL est à moins de deux points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire Exemple : 11% = 2 ET 18% = 2,5
I.2- Taux de recouvrement des recettes par rapport à la prévision (recettes réellement collectées/recettes prévues)	Recettes recouvrées < 5% des prévisions	Recettes recouvrées >= 5 % et < 20% des prévisions	Recettes recouvrées >= 20 % et < 40% des prévisions	Recettes recouvrées >=40% des prévisions	Si la CL est à moins de deux points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire
I.3- Ressources d'entretiens exécutés dans le budget	Aucune dépense n'est exécutée dans le budget	Dépenses exécutées dans le budget < 15% des prévisions	Dépenses exécutées dans le budget >= 15 % et < 20% des prévisions	Dépenses exécutées dans le budget >=20% des prévisions	Si la CL est à moins de deux points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire Voir correspondance par rapport à la nomenclature budgétaire
I.4- Mise en œuvre des plans de formation pour les élus et les agents de la CL	Niveau d'exécution des activités du plan de formation <10 %	Niveau d'exécution des activités du plan de formation >=10% et < 20%	Niveau d'exécution des activités du plan de formation >= 20% et < 50%	Niveau d'exécution des activités du plan de formation >= 50%	Si la CL est à moins de cinq points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire
I.5- Existence d'outils fonctionnels de traitement du courrier et d'archivage des documents administratifs	Non-existence et non disponibilité d'outils pour le traitement du courrier et l'archivage	Existence et disponibilité d'outils mais conservation non sécurisée	Existence et disponibilité d'outils avec conservation sécurisée mais non informatisée	Existence et disponibilité d'outils avec conservation sécurisée et informatisation du courrier et des archives	

I.6- Existence d'un document de Planification (PLD ou PIC) et vote et transmission du projet de budget dans les délais	La Collectivité ne dispose pas d'un document de Planification (PLD ou PIC) à jour	Un Plan (PLD ou PIC) est élaboré et est à jour mais le projet de budget n'est pas voté	Un Plan (PLD ou PIC) est élaboré, est à jour, est voté mais le projet de budget n'est pas transmis dans les délais	Un Plan (PLD ou PIC) est élaboré, est à jour et le projet de budget est voté et transmis dans les délais	
I.7- Existence d'un Plan Annuel d'Investissement et pourcentage de réalisation des investissements	Niveau d'exécution du PAI < 5%	Niveau d'exécution du PAI >=5% et <10%	Niveau d'exécution du PAI >=10% et <20%	Niveau d'exécution du PAI >=20%	Si la CL est à moins de deux points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire
I.8- Pourcentage moyen d'élus présents aux réunions du Conseil	En moyenne, pourcentage moyen d'élus présents aux réunions du Conseil < 50%	En moyenne, pourcentage moyen d'élus présents aux réunions du Conseil >= 50% et < 60%	En moyenne, pourcentage moyen d'élus présents aux réunions du Conseil >= 60% et <70%	En moyenne, pourcentage moyen d'élus présents aux réunions du Conseil >= 70%	Si la CL est à moins de cinq points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire
I.9- Niveau de fonctionnement des commissions de travail de la CL	En moyenne, nombre des commissions qui se sont réunies au moins une fois < 20% du total des commissions	En moyenne, nombre des commissions qui se sont réunies au moins une fois >= 20 et < 50% du total des commissions	En moyenne, nombre des commissions qui se sont réunies au moins une fois >= 50 et < 80% du total des commissions	En moyenne, nombre des commissions qui se sont réunies au moins une fois >= 80% du total des commissions	Si la CL est à moins de cinq points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire
I.10- Niveau de fonctionnement du service d'état civil	L'accueil est défaillant (service intermittent sans aucune information affichée sur les horaires (dépôt, retrait), les prestations disponibles et ses pré-requis (pièces à fournir)	L'accueil fonctionne à temps plein mais les informations sur les horaires (dépôt, retrait), les prestations disponibles et ses pré-requis (pièces à fournir) ne sont disponibles par affichage et pas d'archivage sécurisées	L'accueil fonctionne à temps plein, les informations sur les horaires, les prestations disponibles et ses pré-requis sont disponibles et/ou affichées mais pas de normes d'archivage sécurisé pour éviter les pertes de données (pages déchiré) (A)	Existence de normes d'archivage sécurisée et maîtrise des suppléances, surtout pour les signatures	

I.11- Maitrise des risques	Aucune analyse préalable des risques et aucune réactivité pour les cas survenus	Existence d'une analyse préalable des risques (identification d'au moins 5 risques considérés comme les plus critiques = grave et fréquent pour la localité) mais sans plan d'actions prévisionnel réaliste	Existence d'une analyse préalable des risques associée à un plan d'actions prévisionnel réaliste (A)	(A)+ dans les cas de survenue du risque, il y a eu une bonne réactivité dans la mise en œuvre du plan d'actions	En plus des déclarations de la CL, sa réactivité sera évaluée dans une enquête globale de satisfaction de la population
I.12- Délivrance de permis voierie, de construire, de démolition et le montant qui en résulte	La CL ne suit pas les demandes de permis de voierie, de construire ou de démolition	La CL suit les demandes de permis de voierie, de construire, de démolition mais n'a pris aucune mesure de surveillance des travaux	La CL suit les demandes de permis de voierie, de construire et de démolition et a pris 1 ou plusieurs mesures de surveillance des constructions et démolitions (A)	(A)+ la CL a récolté au moins 75% des montants relatifs à la voierie, aux constructions et démolitions	Si la CL justifie l'absence de ce domaine dans sa gestion du fait de son statut, cet indicateur sera exclut de sa base de notation
I.13- Le nombre de conventions types signées	Aucune convention types n'a été signée	Une convention type a été signée	Deux conventions types ont été signées	Plus de deux conventions type ont été signées	
I.14- Nomination des fonctions de Responsable de la Certification Citoyenne (RCC), du Pilote de la Certification Citoyenne (PCC) et du ou des Correspondants de la Certification Citoyenne (CCC)	Aucune nomination n'a été faite	Une des fonctions RCC, PCC ou CCC a été formalisée	Deux des fonctions RCC, PCC ou CCC ont été formalisées	Trois des fonctions RCC, PCC et CCC ont été formalisées	Voir les explications dans la partie « Organisation administrative de la collectivité locale » du Référentiel.
I.15- Niveau de satisfaction des populations par rapport aux actions de la collectivité locale	Niveau 1 donné par l'enquête de satisfaction	Niveau 2 donné par l'enquête de satisfaction	Niveau 3 donné par l'enquête de satisfaction	Niveau 4 donné par l'enquête de satisfaction	Résultat donné par une enquête globale de satisfaction de la population. La méthode sera définie par l'équipe de coordination

➲ **L'Equité** : C'est un principe de justice sociale excluant toute forme de discrimination ou de partialité quant aux prises de décision, à la répartition des ressources, à l'accès aux services sociaux de base. Parallèlement, possibilité doit être donnée à chaque groupe ou individu de participer en fonction de ses capacités et de ses droits. Dans ce cadre, une attention particulière devra être accordée à la prise en compte de la dimension genre dans l'identification des priorités en matière d'investissement et dans l'allocation des ressources.

Tableau 24 : Méthode de calcul des indicateurs du principe d'équité

INDICATEURS	SCORE : 0	SCORE : 1	SCORE : 2	SCORE : 3	OBSERVATIONS
I.16 Prise en compte des personnes vulnérables dans la construction des édifices publics	Aucun projet de réhabilitation, pour non accessibilité aux personnes vulnérables, d'édifice public	1 projet de réhabilitation, pour non accessibilité aux personnes vulnérables, d'édifice public	2 projets de réhabilitation, pour non accessibilité aux personnes vulnérables, d'édifice public	Plus de 2 projets de réhabilitation, pour non accessibilité aux personnes vulnérables, d'édifice public	
I.17 Niveau de responsabilisation des femmes dans le conseil	Aucune femme n'est élue ou nommée à un poste de décisions dans le conseil	Nombre de conseillères à des postes de décisions < 10% par rapport au nombre total de conseillères	Nombre de conseillères à des postes de décisions => 10% et < 20 % par rapport au nombre total de conseillères	Nombre de conseillères à des postes de décisions >= 20 % par rapport au nombre total de conseillères	Si la CL est à moins de 2 % de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire
I.18 Accessibilité des informations sur les marchés publics locaux	Une des trois dispositions suivantes manque : Plan de Passation des Marchés (PPM), Avis Général de Passation des Marché (AGPM), les rapports trimestriels réglementaires	Existence d'un PPM, d'un AGPM, des rapports mais les formalités de publication manquent pour un ou plusieurs marchés passés	Existence d'un PPM, d'un AGPM, des rapports et toutes les formalités de publication ont été faites pour tous les marchés passés (A) mais les délais non respectés	(A)+ les délais légaux de publication pour le PPM, l'AGPM, les rapports et les avis des marchés spécifiques ont toujours été respectés	Si au cours de la période concernée, il y a eu un audit réglementaire, ses conclusions supplantent ce scoring (on donnera 0, 1, 2, 3 points selon l'échelle de notation de l'audit)
I.19 Commission domaniale légalement constituée et application de critères objectifs pour l'octroi des terres	Pas de commission domaniale légalement constituée et non définition de critères objectifs pour l'octroi des terres	Création d'une commission domaniale légalement constituée mais non définition de critères objectifs pour l'octroi des terres	Création d'une commission domaniale légalement constituée et définition mais non application des critères objectifs pour l'octroi des terres	Création d'une commission domaniale légalement constituée et définition et application des critères objectifs pour l'octroi des terres	Si la CL justifie l'absence de ce domaine dans sa gestion du fait de son statut, cet indicateur sera exclut de sa base de notation

INDICATEURS	SCORE : 0	SCORE : 1	SCORE : 2	SCORE : 3	OBSERVATIONS
I.20 Commission domaniale légalement constituée et application de critères objectifs pour l'octroi des parcelles loties	Pas de commission domaniale légalement constituée et non définition de critères objectifs pour l'octroi des parcelles loties	Création d'une commission domaniale légalement constituée mais non définition de critères objectifs pour l'octroi des parcelles loties	Création d'une commission domaniale légalement constituée et définition mais non application des critères objectifs pour l'octroi des parcelles loties	Création d'une commission domaniale légalement constituée et définition et application des critères objectifs pour l'octroi des parcelles loties	Si la CL justifie l'absence de ce domaine dans sa gestion du fait de son statut, cet indicateur sera exclut de sa base de notation
I.21 Commission halles et marchés légalement constituée et application de critères objectifs pour l'octroi des cantines et des souks aux populations	Pas de commission halles et marchés légalement constituée et non définition de critères objectifs pour l'octroi des cantines et des souks aux populations	Création d'une commission halles et marchés également constituée et non définition de critères objectifs pour l'octroi des cantines et des souks aux populations	Création d'une commission halles et marchés légalement constituée et définition mais non application des critères objectifs pour l'octroi des cantines et des souks aux populations	Création d'une commission halles et marchés légalement constituée et définition et application des critères objectifs pour l'octroi des cantines et des souks aux populations	Si la CL justifie l'absence de ce domaine dans sa gestion du fait de son statut, cet indicateur sera exclut de sa base de notation
I.22 Commission sociale légalement constituée et application de critères objectifs pour l'octroi des bourses scolaires aux élèves et étudiants	Pas de commission sociale légalement constituée et non définition de critères objectifs pour l'octroi des bourses scolaires aux élèves et étudiants	Création d'une commission sociale légalement constituée mais non définition de critères objectifs pour l'octroi des bourses scolaires aux élèves et étudiants	Création d'une commission sociale légalement constituée et définition sans application des critères objectifs pour l'octroi des bourses scolaires aux élèves et étudiants	Création d'une commission sociale légalement constituée et définition et application des critères objectifs pour l'octroi des bourses scolaires aux élèves et étudiants	Si la CL justifie l'absence de ce domaine dans sa gestion du fait de son statut, cet indicateur sera exclut de sa base de notation

➲ **La Participation** : elle permet de mesurer le degré d'implication des acteurs locaux dans la gestion des affaires publiques locales. Pour que cette participation soit effective, trois facteurs doivent être pris en compte : la représentation des différents groupes concernés, leur degré de participation, le contrôle du processus de décisions qui doit être entre les mains des citoyens. Un accent particulier doit être mis sur la participation des groupes les plus vulnérables tels que les femmes, les handicapés, les jeunes.

Tableau 25 : Méthode de calcul des indicateurs du principe de participation

INDICATEURS	SCORE : 0	SCORE : 1	SCORE : 2	SCORE : 3	OBSERVATIONS
I.24 Niveau de délégation de la gestion des équipements collectifs à des comités de cogestion	Aucun équipement collectif n'est confié à un cadre de cogestion	Nombre d'équipements collectifs confiés à des cadres de cogestion est <5% du total des équipements	nombre d'équipements collectifs confiés à des cadres de cogestion est >=5% et <20% du total des équipements	Le nombre d'équipements collectifs confiés à des cadres de cogestion est >=20% du total des équipements	Si la CL est à moins de deux points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire
I.25 Mobilisation concernant la contribution de la population par rapport au budget d'investissement total de la CL	La CL n'a pas formalisé les efforts pour favoriser la contribution des populations par rapport à son budget d'investissement	La CL a formalisé les efforts pour favoriser la contribution des populations par rapport à son budget d'investissement (A)	(A) + La CL a mobilisé auprès des populations moins de 5% de ressources par rapport à son budget d'investissement	(A) + La CL a mobilisé auprès des populations plus de 5% de ressources par rapport à son budget d'investissement	Si la CL est à moins de deux points de la limite supérieure de l'intervalle, lui accorder ½ point de scoring supplémentaire
I.26 Accès des populations aux réunions du conseil	Les populations ne sont pas en général autorisées à accéder aux réunions du conseil	Les populations sont en général autorisées à accéder aux réunions du conseil et les cas de huis clos sont justifiés	(A)+ La CL fait parfois appel à des contributions de la population lorsque celle-ci peut éclairer une situation donnée = (B)	(B)+ il ya une réelle politique de vulgarisation du droit d'accès des populations aux réunions du conseil	
I.27 Existence et fonctionnement de forums publics	La CL n'a organisé aucun forum public	La CL a une fois organisé un forum public publics mais n'en a appliqué aucune recommandation	La CL a plus d'une fois organisé des forums publics mais n'en a appliqué aucune recommandation	La CL a plus d'une fois organisé des forums publics et a appliqué une ou plusieurs de leurs recommandations	
I.28 Existence et fonctionnement de comités de quartiers ou de villages	Aucun conseil de quartier ou de village n'est mis en place	La CL a mis en place des conseils de quartiers ou de villages mais sans leurs donner des moyens	La CL a mis en place des conseils de quartiers ou de villages et leurs a donné des moyens	La CL a mis en place des conseils de quartiers ou de villages, leurs a donné des moyens et en fait un suivi	

- **La Transparence** : il s'agit pour l'administration locale d'avoir une démarche juste et claire, conforme aux dispositions éthiques et réglementaires afin de rendre visibles et accessibles toutes les activités menées dans le cadre de la gestion de la collectivité locale. Doivent être mis en place des mécanismes adaptés et efficaces pour rendre compte aux citoyens des décisions prises. En même temps, les citoyens doivent être dotés des capacités et disposer des outils nécessaires pour contrôler le travail des élus et amener ces derniers à rendre compte.

- **La « Redevabilité »**: la relation et le partenariat entre l'élu et le citoyen sont bâtis sur le principe mutuellement accepté que le premier à l'obligation de rendre compte de ses décisions au second et que ce dernier a le droit de suivre et d'être informé sur les décisions prises par l'élu. Le compte rendu est donc une disposition qui, portée par l'administration locale doit permettre de développer des stratégies de mobilisation de ressources et d'activités qui facilitent l'accès des populations à l'information en rapport avec les préoccupations de ces dernières.

Tableau 26 : Méthode de calcul des indicateurs du principe de transparence et d'obligation de rendre compte

INDICATEURS	SCORE : 0	SCORE : 1	SCORE : 2	SCORE : 3	OBSERVATIONS
I.30 Respect des procédures de passation de marché	Une des deux dispositions suivantes manque : Cellule de Passation des Marchés (CPM), Commission de Marchés (CM)	Existence d'un CPM, d'une CM et nomination d'une Personne Responsable de Marché (PRM)= (A)	(A) + les membres de la ou des CM ont tous signé la charte de transparence et d'éthique= (B)	(B)+ les délais légaux de transmission aux autorités légales, de la liste des membres de la CPM et de la CM sont respectés	Si au cours de la période concernée, il y a eu un audit réglementaire, ses conclusions supplantent ce scoring (on donnera 0, 1, 2, 3 points selon l'échelle de notation de l'audit)
I.31 Affichage des convocations, des délibérations et/ ou notification et diffusion des actes	La CL n'affiche pas les convocations, délibérations et/ ou notification et diffusion des actes	La CL affiche quelques mais pas toutes les convocations, délibérations et/ ou notification et diffusion des actes	La CL affiche toutes les convocations, délibérations et/ ou notification et diffusion des actes (A)	(A)+ utilise d'autres canaux de communication pour informer les populations et partenaires	
I.32 Existence d'un registre des délibérations tenu, coté et paraphé par le représentant de l'Etat	La Collectivité ne tient pas un registre des délibérations	La Collectivité tient un registre des délibérations non coté et non paraphé par le Représentant de l'Etat	La Collectivité tient avec quelques irrégularités un registre des délibérations côté et paraphé par le Représentant de l'Etat mais	La Collectivité tient convenablement un registre des délibérations côté et paraphé par le Représentant de l'Etat	
I.33 Tenue de débats d'orientations budgétaires avec respect de formalités de publicité	Il n y a pas eu de débat d'orientations budgétaires	Il y a eu débat d'orientations budgétaires mais pas dans les délais légaux (au moins 1 mois avant le vote du budget)	Il y a eu débat d'orientations budgétaires dans les délais légaux (au moins 1 mois avant le vote du budget)	Il y a eu débat d'orientations budgétaires dans les délais légaux et populations largement invitées	

INDICATEURS	SCORE : 0	SCORE : 1	SCORE : 2	SCORE : 3	OBSERVATIONS
Existence de journaux et registres comptables régulièrement tenus (livre journal des recettes, livre journal des opérations de dépenses, livre journal des liquidations, compte des recettes, centralisateur de recettes, livre de compte des dépenses ou grand livre)	La Collectivité ne tient pas de journaux et de registres comptables	La Collectivité tient des journaux et de registres comptables non actualisés	La Collectivité tient des journaux et de registres comptables actualisés	La Collectivité tient des journaux et de registres comptables actualisés et archivés sur des supports numériques	
I.34 Compte administratif et Etat final élaborés dans les délais, votés et approuvés au plus tard le 1er octobre de l'année suivant l'exécution du budget concerné	Le compte administratif et l'Etat final n'ont pas été élaborés	Compte administratif et Etat final élaborés au-delà des délais légaux	Compte administratif et Etat final élaborés dans les délais légaux (A)	(A)+ votés et approuvés au plus tard le premier octobre de l'année suivant l'exécution du budget	Pour la Certification Citoyenne, le budget considéré est celle qui concerne l'année précédant l'année de certification mais dont la préparation des comptes se fait durant l'année de certification
I.35 Existence d'une déclaration de revenus / patrimoine de l'autorité locale	L'autorité locale n'a pas fait de déclaration de revenus ou de patrimoine	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	L'autorité locale a fait une déclaration de revenus et de patrimoine	
I.36 Tenue de la lecture du Bilan d'exécution budgétaire	Il n y a pas eu de lecture du bilan d'exécution budgétaire en public	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	Il y a eu lecture du bilan d'exécution budgétaire en public	
I.37 Existence d'une comptabilité des matières et des inventaires	Il n y a ni dressage des inventaires, ni tenue des registres de la comptabilité des matières	Le dressage des inventaires ou la tenue des registres de la comptabilité des matières est fait	Le dressage des inventaires et la tenue des registres de la comptabilité des matières sont faits (A)	(A)+ La Collectivité tient les documents comptables actualisés et archivés sur des supports numériques	
I.38 Rapport sur la situation des matières présenté par l'autorité locale	Il n y a pas eu de présentation par l'autorité locale, du rapport sur la situation des matières	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	Il y a eu présentation par l'autorité locale, du rapport sur la situation des matières	

Source : forum civil 2010

En résumé, la grille de notation ci-dessus renferme 38 indicateurs, chacun noté sur un maximum de trois points soit un total de 116 points qui équivalent au maximum de la performance demandée aux collectivités locales. Ainsi, nous constatons que le poids par principe est fortement dominé par l'efficacité qui intéresse 14 indicateurs soit un poids de 42 sur le total de 116 points ensuite, vient le principe de transparence et de reddition des comptes. Ce constat renseigne sur l'orientation donnée par les citoyens au concept de bonne gouvernance. En effet, au cours de l'élaboration des outils, il a été même souvent noté que les citoyens posaient le principe d'efficacité comme le seul important. Selon ce raisonnement, l'efficacité reste la seule finalité recherchée dans toutes ces entreprises de participation du citoyen. Il est même parfois considéré comme la preuve que les autres principes sont effectivement respectés. L'on nous disait souvent l'efficacité ne devait pas être un principe mais le synonyme de la bonne gouvernance parce qu'elle englobe la satisfaction des populations et que ces citoyens ne s'auraient être satisfaits s'ils n'avaient pas la conviction que la gestion est transparente participative et équitable.

Les principes d'équité et de participation sont comme des conditions à la transparence et la reddition des comptes qui est, elle aussi, en définitive la première condition de l'efficacité. Ainsi, la bonne gouvernance est perçue par ces derniers comme la résultante de rapport de causalité entre ces principes qui sont toutes importantes mais qui ont un lien hiérarchique clairement perçu.

Tableau 27 : Poids des principes dans la note finale

Principes	Nombre d'indicateurs	Minimum notation	Maximum notation
Efficacité	14	0	42
Equité	9	0	27
Participation	5	0	15
Transparence et compte rendu	10	0	30
TOTAUX	**37**	**0**	**116**

Source : Forum civil

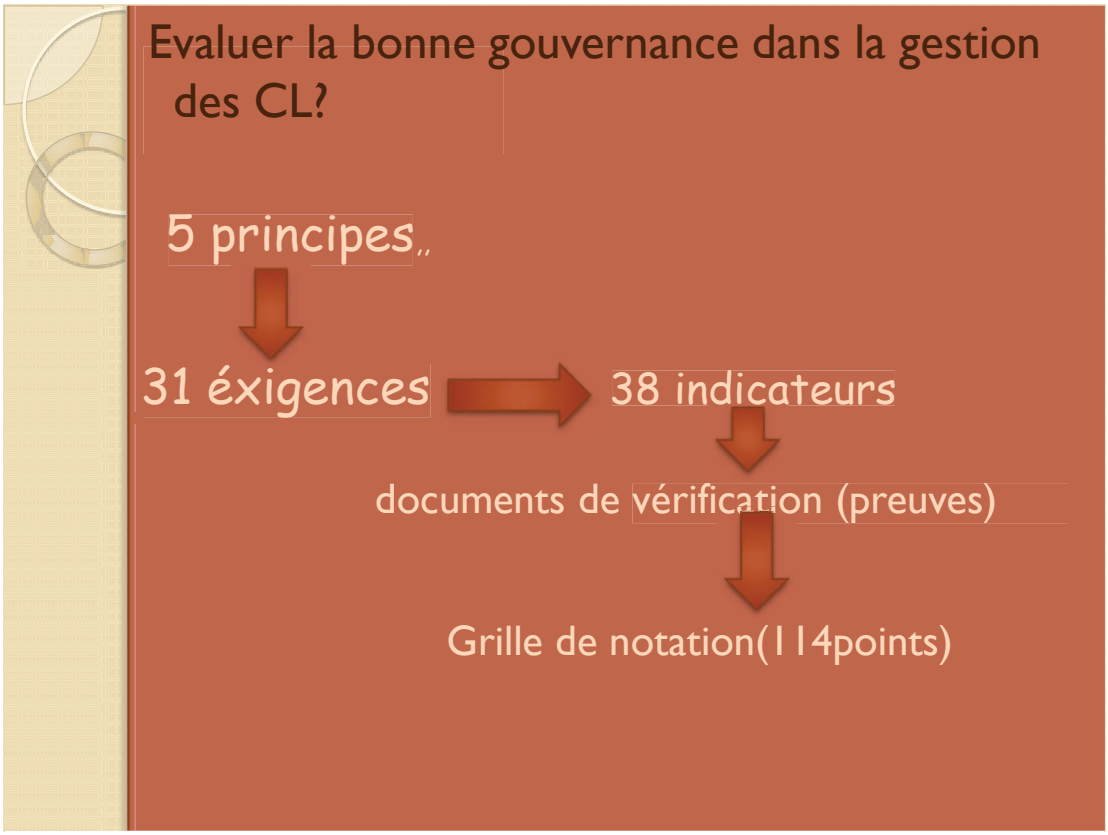
Ce tableau des indicateurs ainsi que leur système de notation fait partie d'un package qui est composé :

☒ -D'une Note conceptuelle : qui présente le projet de Certification Citoyenne notamment à travers ses objectifs, ses acteurs et son plan de mise en œuvre.

☒ -D'un Référentiel de Bonne Gouvernance Locale accompagné d'une grille d'évaluation : le Réferentiel explicite les principes et les objectifs spécifiques (exigences) qui sont associés aux indicateurs à mesurer. La Grille d'évaluation est annexée au Référentiel pour donner une base transparente de notation des indicateurs.

☒ -D'un Formulaire de recueil des indicateurs : Ce sont des annexes au référentiel qui représentent une base de « reporting » pour la collectivité locale (les formulaires deviendront des enregistrements) et constitueront des preuves d'audit accessibles pour le Comité de Certification.

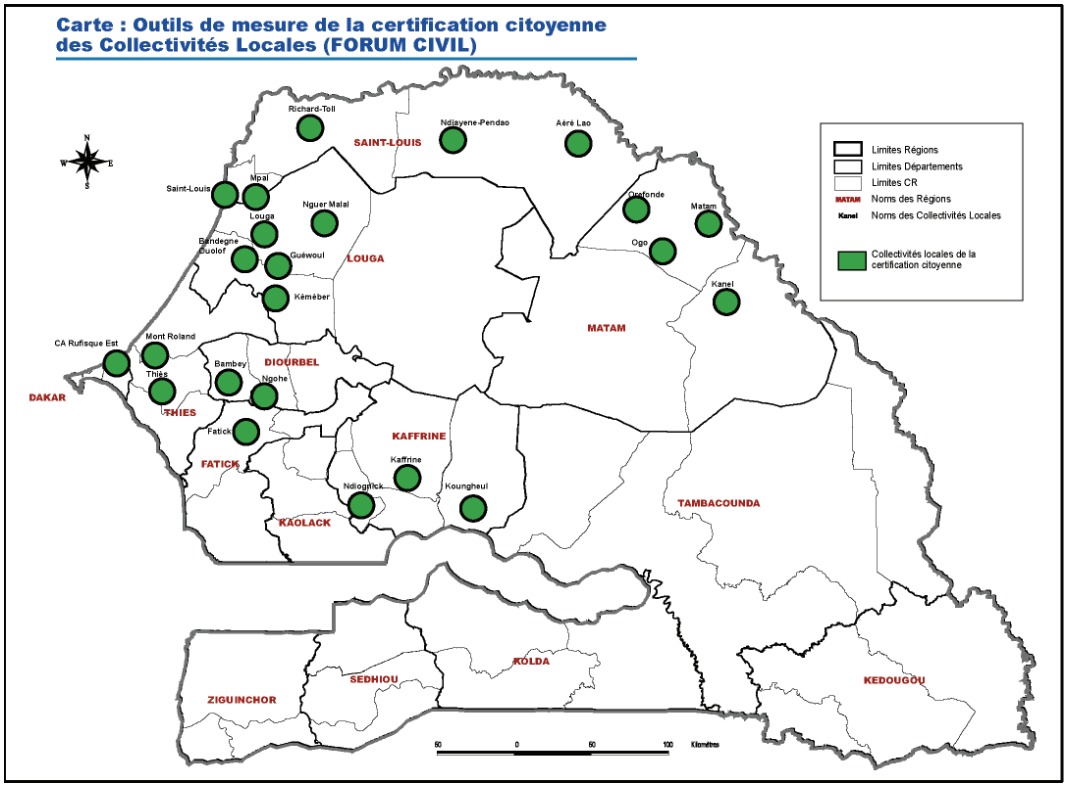
☒ -D'un Manuel des Procédures des C.L.C. : c'est le document qui formalise le fonctionnement des Comités locaux de certification, chargés de mener les évaluations relatives à la Certification Citoyenne.



Source : NMS

D. APPLICATION DE L'OUTIL DE LA CERTIFICATION CITOYENNE AUX VINGT CINQ (25) COLLECTIVITES LOCALES

Elle est la phase pratique de la certification citoyenne, cette phase marque le retrait de l'équipe de pilotage qui se cantonne désormais aux tâches d'appui ponctuel aux acteurs locaux qui jouent désormais les premiers rôles. Les citoyens sont, en effet, directement mis en face des élus locaux avec qui ils partagent les mêmes séances, reçoivent les mêmes informations. Les étapes suivantes ont structuré cette phase. Celle-ci a concerné vingt trois collectivités locales (23) représentées sur la carte suivante.

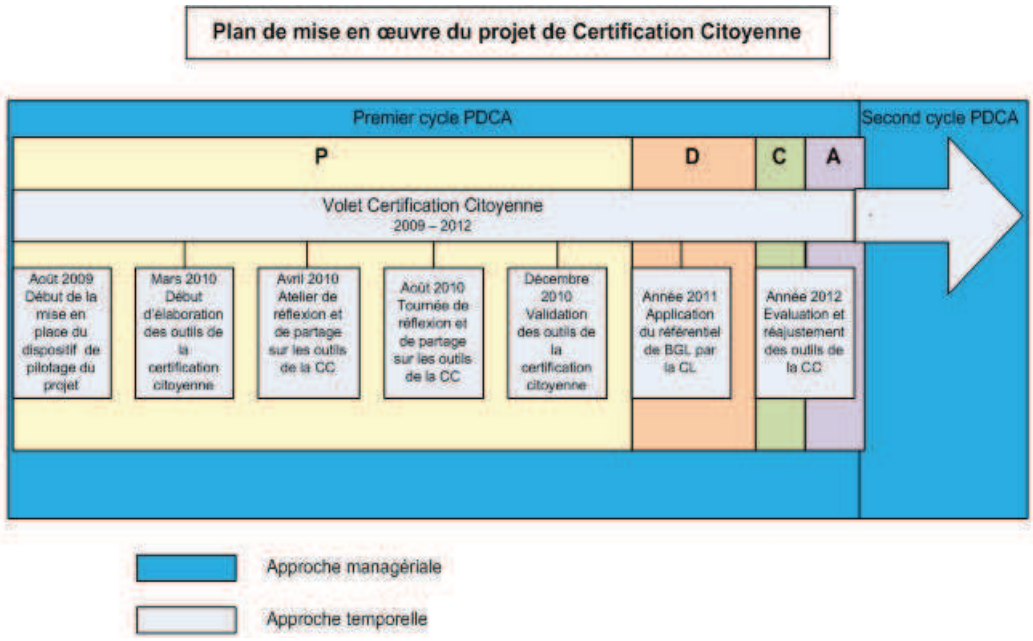


Carte 4: Collectivités Locales concernées par la Certification Citoyenne

Source : NMS (2012)

Une approche temporelle permet d'avoir une vue chronologique des actions à mener dans le cadre du processus de certification citoyenne. Ce dernier peut également s'analyser sous l'angle dynamique du P.D.C.A. de Deming. Le P.D.C.A. est un principe cher au management de la qualité qui prône l'idée que tout projet, processus ou activité peut être optimisé en se déployant suivant ces quatre phases : la phase P pour Plan (planifier), la phase D pour Do (mettre en application) la phase C pour Check (évaluer), la phase A pour Act (réagir). Le déroulement de ces quatre phases correspond à la fin d'un cycle P.D.C.A. et marque le début d'un nouveau. Ces cycles se suivent mais ne doivent pas se ressembler puisque qu'ils doivent s'inscrire dans un processus d'amélioration continue.

Graphique 13 : Plan de mise en œuvre du projet de Certification Citoyenne



Source : NMS(2013)

La phase P : cette phase coïncide avec le début de la phase pilote ; il s'agit, dans cette première étape, de créer un référentiel R_{BGL} et le label associé L_{BGL}. Cette tâche est confiée à un Comité Technique de Pilotage (C.T.P.) qui va travailler dans une approche collaborative avec tous les acteurs de la gouvernance locale. Ce travail est celui présenté, plus en haut, et qui induit les rencontres de présentation de la note conceptuelle et l'élaboration participative des outils de la Certification Citoyenne dont la grille de notation des indicateurs de la bonne gouvernance.

La phase D: cette seconde étape consiste en l'application du référentiel R_{BGL} par la collectivité locale volontaire.

La phase C: il s'agit d'évaluer l'action de la collectivité locale à travers l'action d'un tiers indépendant.

La phase A: elle représente une étape de capitalisation pour tous les acteurs du processus de certification afin d'améliorer la démarche.

I. ATELIER NATIONAL DE VALIDATION DES OUTILS DE LA CERTIFICATION

Sous le format d'un atelier national organisé à Mbour, cette étape cruciale a été franchie avec l'ensemble des acteurs du processus. Pendant deux jours, sous la présence effective du ministre de la décentralisation, l'équipe d'exécution du projet de certification a procédé à la

revue exhaustive des outils du processus. Les partenaires techniques et financiers, les chefs d'exécutifs locaux, les représentants de la société civile locale, les partenaires institutionnels ont corrigé, amélioré et enfin validé la démarche et les outils, avec une forte recommandation de maintenir l'outil ouvert aux éventuels changements qui pourraient être opportuns tout au long du processus.

En outre, sur les outils : les débats on été particulièrement passionnants entre praticiens de la décentralisation. D'un coté, les acteurs locaux qui en sortaient les lacunes et les disfonctionnements à la réalité du terrain et les acteurs institutionnels qui, eux comme gagné par le paternalisme, s'essayaient à des explications les une moins heureuses que les autres. Ainsi, l'ensemble des 38 indicateurs ont été revus, puis un à un validés.

Photo 10 : Atelier national de validation des outils de la certification



Participants à l'atelier (de gauche à droite) le P.C.R. de Mont Rolland, le Maire de Rufisque Est, le 1er Vice P.C.R. de Ndiognick, Mme le Maire de Bambey, le Directeur de l'A.D.M.

Photo 11 : Séminaire de formation sur les outils de la certification Citoyenne. Source D.G.T. : Tivaouane 2010



Source : NMS

II. TOURNEE D'INFORMATION ET DE REMISE OFFICIELLE DES OUTILS DE LA CERTIFICATION CITOYENNE AUX ELUS LOCAUX

L'objectif visé est d'imprégner le personnel administratif des collectivités locales de la démarche du processus de Certification Citoyenne (C.C.), d'expliquer et de remettre aux agents concernés la dernière version des outils et, enfin, de formaliser la répartition des tâches au sein de l'administration locale (Fonctions de Responsable, Pilote, Correspondant de la Certification Citoyenne du processus de la certification).

Cette tournée a permis de sensibiliser en moyenne 40 acteurs par collectivité dont principalement (des agents administratifs des collectivités locales, des élus et des agents des services déconcentrés) ce qui fait au total 920 personnes rencontrées en séance d'échanges d'une journée dans le but de permettre aux collectivités locales de prendre leurs dispositions pour la bonne poursuite des activités de la Certification Citoyenne.

III. LA SELECTION DES MEMBRES DU COMITE LOCAL DE CERTIFICATION

Pour sélectionner les membres du comité local de certification le programme a voulu jouer la carte de la neutralité et à confier la mission à des consultants indépendants. Nous avons tenu un atelier d'échanges et de partage de la méthodologie de sélection des membres des comités locaux de Certification Citoyenne.

Cet atelier, organisé à l'intention des experts constitués en équipes de deux (un consultant extérieur et un local pour aider à la bonne compréhension) a permis de partager la méthodologie de sélection, les missions du point focal, les modalités pratiques et les outils de collecte de données avec les points focaux qui en ont la responsabilité. L'atelier a regroupé les dix points focaux et la coordination du programme pendant deux jours. Conscients du fait que la démarche de sélection des membres du C.L.C. doit obéir à une certaine rigueur compte tenu de l'importance du rôle et des enjeux du C.L.C. dans la certification, les point focaux ont été invités à se prémunir de toutes les garanties nécessaires pour faire une bonne sélection. C'est pour cette raison que des outils ont été produits pour harmoniser avec les partenaires sur le choix des membres des AnE devant constituer le C.L.C…

a) Comment les citoyens auditeurs ont été sélectionnés

Dans cette étape, l'approche a été d'abord, d'insister sur l'importance stratégique de cet exercice très sensible. En effet, l'activité est si décisive pour la suite des activités que les points focaux qui représentent le programme au niveau local, sont invités à faire preuve de vigilance et

d'impartialité dans le choix du futur comité pour respecter l'équité et la transparence nécessaire au projet.

Aussi, le chargé de la sélection des membres du comité local de certification doit :

- Collaborer étroitement avec la responsable du volet certification, en ce qui concerne la sélection des membres des C.L.C et les échanges avec ces derniers.
- Sélectionner une liste d'A.N.E. dans sa C.L., selon des critères définis par la coalition.
- Apporter son expertise personnelle dans le document appelé « ***Projet de Manuel des procédures du C.L.C.*** » qui donne des éléments de fonctionnement des Comités Locaux de Certification.
- Participer à l'atelier d'installation des C.L.C et de validation du Manuel des procédures du CLC dans sa version consolidée.

En effet, elle a insisté sur les modalités de sélection qui se feront selon les critères définis par le Forum Civil et, à partir de la cartographie (répertoire) donnée par la coalition ou disponible dans les Agences Régionales de Développement (A.R.D) concernées mais qui doivent être améliorées par les points focaux.

Des indications ont été données au cours de l'atelier pour orienter sur l'origine des AnE à sélectionner pour le C.L.C :

- 02 membres du Forum Civil local ou à défaut d'autres OSC ,
- 01 représentant des jeunes,
- 01 représentante du mouvement local des femmes,
- 01 représentant de l'association locale des retraités,
- 01 représentant de l'association locale des handicapés,
- 02 représentants des services techniques déconcentrés,
- 02 représentants du Secteur privé,

- 0 à 5 autres membres répondant aux critères de sélection définis pour compléter cet échantillonnage (cela dépend de la taille de la C.L et de l'étendue du tissu associatif local ; ces membres peuvent venir des catégories d'acteurs déjà cités, de nouvelles catégories d'ANE ou même être des personnalités reconnus dans la localité pour leur leadership).

Cela fait un minimum de 9 membres et un maximum de 15 membres pour chaque CLC.

A la suite de l'atelier de partage de la méthodologie de sélection des membres des C.L.C, les points focaux ont, conformément à leur mission, entamé le travail de sélection des membres des CLC. Ce travail s'est effectué en parfaite collaboration avec les maires et P.C.R, qui ont été informés d'abord sur l'objectif de la mission, les résultats attendus ainsi que la démarche à entreprendre.

Conformément à la fiche d'identification, les points focaux ont commencé la mission avec la liste des AnE, disponibles au niveau des ARD et/ou CDEPS de chaque collectivité locale partenaire avant d'administrer le questionnaire.

La phase de présélection consistait d'abord à faire un premier choix des organisations qui seront enquêtées. Ainsi, le choix est motivé par le niveau de structuration dont fait montre l'organisation et par l'ancrage dans son milieu d'évolution naturel.

Sous ce rapport, le questionnaire est administré aux AnE les plus dynamiques et les plus représentatifs pouvant apporter une forte valeur ajoutée à la promotion du développement de leur collectivité mais également, imbus de valeurs de bonne gouvernance et d'aptitudes à exercer un contrôle citoyen de l'action publique locale. C'est au bout de ce processus que les points focaux ont sélectionné les membres des Comités Locaux de Certification.

Tableau 28 : Critères de sélection des membres des C.L.C.

Indépendance / Crédibilité: les critères de sélection
▪ L'ANE n'est financé par aucun parti politique, ▪ L'ANE ne soutient aucun parti politique, ▪ L'ANE n'a pas de contentieux avec les organismes, parties prenantes du programme, ▪ Le représentant de l'ANE n'est ni un élu local, ni agent de la C.L ▪ Le représentant de l'ANE n'adhère à aucun parti ; etc ▪ Etc.
Représentativité au niveau local
▪ L'ANE est connu des populations ▪ L'ANE compte au moins 25 membres ; etc ▪ Etc.
Régularité dans les activités menées
▪ L'ANE est légalement constitué, ▪ L'ANE existe depuis au moins 1 an, ▪ L'ANE a une bonne capacité de conception (des activités saillantes sont menées), ▪ Le représentant de l'ANE est disponible pour les activités du programme (4 à 8 h de temps par mois) ; ▪ Etc.
Compétence
▪ Le représentant de l'ANE est alphabétisé, ▪ Etc. ▪ (Ce critère de compétence sera assuré pour une bonne part par la formation au processus de Certification Citoyenne)

IV. TOURNEE D'INSTALLATION ET DE FORMATION DES MEMBRES DU COMITE LOCAL DE CERTIFICATION

La mission vise deux principaux objectifs, que sont, d'une part, l'installation effective des personnalités membres des comités locaux de Certification Citoyenne dans leur rôle d'organe certificateur et, d'autre part, la familiarisation des membres des C.L.C avec leurs outils de travail : le package de la Certification Citoyenne.

Photo 12 : Atelier de formation sur les outils de la certification. Source : D.G.T.



Source : NMS

De manière spécifique, la tournée visait à Installer les membres des C.L.C dans chaque collectivité partenaire, avant de valider le Manuel de procédures du C.L.C et d'initier les membres des C.L.C au package de la Certification Citoyenne.

Photo 13 : Cérémonie officielle d'ouverture d'une session de formation des membres du C.L.C en présence du Préfet de Koungheul



Source : NMS

V. AUDIT BLANC

Comme prévu dans le plan d'action du processus de certification citoyenne, l'audit blanc a consisté en un exercice pour voir après les formations dispensées aux membres de l'administration locale et des élus, et aussi, aux membres du comité local de certification, si chacun de ces acteurs avait compris le sens de l'exercice et de mode opératoire. Cet exercice a

permis d'améliorer la démarche telle que l'appréhension. Les membres du comité local de certification ont été davantage responsabilisés parce qu'ils avaient tous fait montre d'un très bon esprit de partenariat avec les dirigeants des collectivités locales.

VI. AUDIT DE CERTIFICATION CITOYENNE

Cette étape qui marque la mise en œuvre concrète du dialogue entre les élus et les citoyens s'est fait pendant une semaine en moyenne dans chacune des localités. Il s'agissait d'un audit sur place et sur pièce. En effet, selon un calendrier arrêté d'un commun accord avec les élus et l'administration locale, les membres des comités de certification ont procédé à l'audit des collectivités locales en demandant les pièces administratives qui prouvent la satisfaction des exigences formulées dans le référentiel de la bonne gouvernance locale.

VII. TOURNEE DE VALIDATION DES RAPPORTS D'AUDIT DE CERTIFICATION CITOYENNE

L'objectif de la tournée est d'échanger et de partager les informations de l'audit de certification en vue de sa validation. La tournée s'est effectuée sous forme d'atelier entre les collectivités locales et les comités locaux de Certification Citoyenne. Le déroulement des ateliers est ponctué par la présentation des notes obtenues par principe, les discussions entre les parties prenantes et, enfin, la validation des résultats. Ainsi, la présence de l'exécutif local a été très remarquable au niveau des collectivités locales visitées, ce qui témoigne l'intérêt des acteurs étatiques pour l'outil.

Ces travaux ont commencé avec la présentation des résultats de l'audit de certification. Les points de discussion ont surtout porté sur les notes affectées aux collectivités locales suivant les cinq principes de la bonne gouvernance. En effet, les collectivités locales ont eu l'occasion d'apporter des clarifications, des preuves complémentaires avant de s'entendre sur la note définitive.

Cet exercice a constitué la dernière étape du processus de validation des résultats de l'audit de certification. L'ultime étape du processus de certification a été marquée par la tenue des ateliers de validation des résultats des audits citoyens lesquels résultats ont induit des effets positifs sur le mode de gestion des collectivités locales. Ils s'illustrent par les forts enseignements tirés à l'issu des ateliers de validation, où de fortes déclarations ont été notées.

Le Maire de la commune d'arrondissement de Rufisque Est, lors de la journée de validation des résultats de la certification citoyenne n'a pas manqué de souligner que : « ***le processus de certification citoyenne vient combler le vide qu'avait laissé le principe de la participation et le contrôle citoyen.*** »

L'outil de certification pour être un outil d'émulation saine entre collectivités locales doit présenter des avantages certains que ce soit, sous forme de récompenses matérielle ou financière comme le fait l'outil sur la mesure des performances ou encore une plus value symbolique et médiatique. La certification citoyenne a cumulé les deux parce que dès l'entame, et cette idée était très vendeur, les collectivités locales devaient dans le partenariat pour mettre en œuvre ce processus, bénéficier d'efforts que les bailleurs comme l'USAID et la Coopération luxembourgeoise feraient pour faciliter l'accès de ces collectivités à des guichets de financement.

L'autre enjeu était que le Ministère des collectivités locales avait pris l'engagement de donner un bonus à ces 25 collectivités locales dans la dotation du fond de concours réservé aux collectivités locales. Cet engagement à été respecté puisque pour l'année 2013, les collectivités locales partenaires de la Certification Citoyenne ont toutes reçu un bonus par rapport à cette dotation allant de 4 à 8 millions de francs CFA.

La dimension symbolique que doit revêtir la première expérience de la certification était aussi un volet important dans la stratégie de vulgarisation et d'acceptation de cet outil de certification citoyenne c'est l'explication d'une grande campagne médiatique (panneaux publicitaires avec le logo de la certification, plateaux télé visés avec les collectivités locales membres et les présidents de comités locaux de certification, éditions dépliants, confection de plaques murales à accrocher dans les hôtels communautaires ou hôtels de ville…).

L'image logotype: la Certification Citoyenne a son propre logo (voir image ci-dessous).



Mais l'événement de cette expérience reste la « cérémonie de Labellisation » organisée au théâtre National Daniel Sorano de Dakar (1500 places), cette fête populaire (toutes les collectivités locales avaient convoyé des délégations comprenant des militants , des représentants des services déconcentrés, les membres du comité local de certification….) avait à la fois un cachet solennel et protocolaire (le Président de la République et son Premier Ministre, les membres du gouvernement, l'Assemblée Nationale, le Conseil Economique Social et Environnemental, le corps diplomatique aussi était fortement représenté, les institutions et corps de contrôle de l'Etat …).



De gauche à droite, (Debout) M. Macky Sall Président de la République du Sénégal ; Mr Yankhoba Diattara (Premier Adjoint à la Mairie de Thiès : de Gauche à droite (assis); M. Latif Coulibaly Ministre de la Bonne Gouvernance, Mouhamadou Mbodj, Coordonateur Forum Civil



De gauche à droite : Les maires de Matam, Saint Louis, Thiès, Rufisque Est, Louga, Le Président de la République ancien Maire de Fatick, le maire de Kaffrine. (les maires de Louga et de St-Louis sont membres du Gouvernement)

En conclusion de cette revue de la mise en œuvre de la certification qui part de sa conception à son application, nous retenons des spécificités que nous pouvons valablement prêter à la certification. La spécificité de la certification réside dans deux dimensions essentiellement définies par la nature de l'organisation porteuse :

- Ils ne répondent assurément pas aux mêmes préoccupations, chaque outil étant porté par une institution dont la nature est spécifique aux autres.
- Les possibilités et les contraintes des porteurs institutionnels ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse d'un programme ponctuel, partenaire bilatéral de l'Etat du Sénégal ou, encore une association typiquement de droit sénégalais. L'illustration est donnée par cette capacité de mobilisation populaire dont dispose le Forum Civil. Cette organisation de la Société Civile sénégalaise crée en 1993 et membre de Transparency International (un réseau de 110 pays) qui lutte contre la corruption est une des organisations phares au Sénégal. Grande force mobilisatrice de la population sur les questions de gouvernance, elle compte plus de 50 000 membres répartis dans tout le territoire National. Le Forum Civil jouit d'une légitimité populaire qu'il doit surtout à cette réputation d'organisation à équidistance des acteurs politiques. La magie du capital social a fortement opéré tout au long de ce processus. Il bénéficie d'un capital relationnel très dense qui est à l'origine de la congruence d'acteurs institutionnels et politiques importants tout au long du processus de la certification citoyenne.

La réussite que la certification peut capitaliser est d'avoir pu réunir autour de discussions des acteurs qui ne se parlaient pas souvent, que par des agents extérieurs interposés. Les acteurs (les élus locaux, le gouvernement, les citoyens…) avaient tous confiance en la neutralité du Forum Civil et aussi en son intérêt pour la sauvegarde des préoccupations des citoyens. La certification citoyenne a joui de crédit et de sympathie de la part des acteurs même avant d'être mis en œuvre.

Ils n'ont pas le même nombre d'années d'expérimentation : ce qui est une variable assez déterminante pour la qualité de ces outils quand on sait qu'ils s'améliorent à chaque exercice. Le critère, date de démarrage de la mise en œuvre, est aussi important dans la mesure où le concept de bonne gouvernance s'est davantage clarifié actuellement grâce aux études et aux recherches qui sont faites sur ce sujet. A noter aussi, dans la même logique, que le comportement des acteurs citoyens, gouvernement, … a fortement évolué entre 2001 et 2009 par exemple : le concept de territoire jouit actuellement d'un regain d'intérêt pour les acteurs de la gouvernance qui confère, à toute intervention sur une des composantes de ce premier, une dimension plus valorisée. En outre, entre les principaux éléments (les acteurs, le cadre législatif, les citoyens) constituants la gouvernance locale ont évolué. Le citoyen réclame plus de responsabilité, l'élu est plus ouvert au contrôle et à la participation citoyenne et, les lois s'adaptent naturellement à cette donne.

La Certification est une expérience que nous qualifions d'inédite. C'est le premier outil qui a réussi à impliquer directement le citoyen dans la mesure de l'action de la collectivité locale. Avant, il était accepté que le citoyen ne soit pas encore prêt à jouer ce rôle d'arbitre dépassionné par le jeu politique (donc incapable d'impartialité singulièrement dans la perception des élus), il n'était, non plus, pas prêt à jouer ce rôle d'expert de la gouvernance territoriale parce que incapable de discernement et de rigueur pour dire de lui-même ce qu'est la gouvernance et s'armer de méthodes pour la mesurer (perception véhiculée par les « experts » : universitaires, fonctionnaires de l'état, O.N.G).

Avec cette expérience, le citoyen ne donne plus de procuration pour qu'on évalue à sa place ce que sa collectivité locale fait pour elle. Le pari était presque fou au regard de tout ce que nous avons soulevé comme contraintes à la participation citoyenne effective et, nous sommes loin d'être exhaustif mais, c'est dans une démarche itérative que les comportements et les appréhensions des uns et des autres se sont ajustés et estompés pour la réussite de ce processus. Les acteurs ont plus ou moins bien joué le jeu non, sans cependant, garder en repérage le gain qu'ils espéraient y avoir et c'était de « bonne guerre ».

CHAPITRE 2 : ET SI LA « QUALITE DE LA GOUVERNANCE » ETAIT PREDEFINIE PAR LES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DES TERRITOIRES ?

Dans cette partie, nous tenterons d'opérer une analyse approfondie des notes obtenues par les différentes collectivités à l'issue des audits de certification. Ces données constituent une base importante d'informations que nous allons, grâce à la cartographie et au traitement graphique, analyser et interpréter à l'aide de corrélations. Une de nos hypothèses de départ étant que la gouvernance territoriale est, par essence soumise à des aléas à facteurs multiples. Il serait, ainsi, selon cette hypothèse, possible que la qualité de la gouvernance d'une localité dépende moins de la volonté et du leadership du dirigeant et, ou de son équipe. Les résultats obtenus par les collectivités locales seraient moins liés à la détermination à se conformer à des règles standardisées qu'à des déterminants d'autres ordres. Nous allons voir dans quelle mesure des variables économiques, sociales et même parfois culturelles peuvent déterminer la performance d'une localité dans la satisfaction d'un indicateur de bonne gouvernance, d'un principe ou plus globalement de la bonne gouvernance.

Pour ce faire, comprenons déjà que la notation telle que présentée dans la précédente partie a produit des résultats sous la forme : nombre total de point obtenu = 102/118 soit une moyenne de 94,44. Ensuite, sur la base d'un consensus entre tous les acteurs du processus, le mode de classification suivant a été retenu :

Tableau 29 : Les différents niveaux de performance

Collectivités locales	Moyenne	Nature du Label
CL	< 50% ou non audité	lettre d'encouragement
CL	50 à < 70%	Bronze
CL	70 à < 90 %	Argent
CL	90 à 100%	Or

Ce mode de classement appliqué aux résultats de l'audit des citoyens validés, sur la base du package de certification, par le Maire ou le P.C.R, les élus locaux et leurs équipes et vérifiés par les partenaires techniques et financiers et l'équipe programme, a donné les résultats contenus dans le tableau suivant :

Tableau 30 : Les résultats de certification par collectivités locales

COLLECTIVITES LOCALES	LABEL
COMMUNAUTE RURALE OREFONDE	**BRONZE**
COMMUNAUTE RURALE DE BANDEGNE WOLOF	**BRONZE**
COMMUNE DE SAINT-LOUIS	**ARGENT**
COMMUNE DE LOUGA	**ARGENT**
COMMUNE DE RICHARD TOLL	**BRONZE**
COMMUNE AERE LAO	**ARGENT**
COMMUNAUTE RURALE DE OGO	**ARGENT**
COMMUNE DE MATAM	**ARGENT**
COMMUNE DE KEBEMER	**BRONZE**
COMMUNAUTE RURALE DE NGUER MALAL	**ARGENT**
COMMUNAUTE RURALE NDIAYENE PENDAO	**BRONZE**
COMMUNE DE MPAL	**BRONZE**
COMMUNE DE KANEL	**ARGENT**
COMMUNE DE GUEWOUL	**BRONZE**
COMMUNAUTE RURALE DE NGOHE	**BRONZE**
COMMUNE DE KOUNGHEUL	**BRONZE**
COMMUNE DE KAFFRINE	**ARGENT**
COMMUNE DE BAMBEY	**BRONZE**
COMMUNAUTE RURALE MONT ROLLAND	**BRONZE**
COMMUNE DE FATICK	**BRONZE**
VILLE DE THIES	**ARGENT**
COMMUNE D'ARRONDISSEMENT DE RUFISQUE EST	**ARGENT**
COMMUNAUTE RURALE DE NDIOGNICK	**BRONZE**

Source : Forum Civil

Notons bien que deux collectivités locales n'ont pas été évaluées par les comités locaux de certification. La communauté rurale de Mbane est placée sous délégation spéciale en application du code des collectivités locales qui en son article 193 alinéa 5, stipule clairement que « *si une portion d'une collectivité locale est érigée en commune ou communauté rurale, les conseils sont dissouts de plein droit et remplacés par une délégation spéciale* ». La communauté rurale de Mbane était dans cette situation au lendemain de la création de la nouvelle commune de Ndombo Sandjiry, dans la communauté rurale de Mbane (département de Dagana).

Ouvrons juste une parenthèse pour dire que les délégations spéciales dont le Président sortant a parfois abusé en en faisant une arme politique est, de notre avis, instaurer une délégation spéciale est un recul de la démocratie et de la décentralisation. La délégation spéciale émane de l'Etat alors qu'un conseil municipal ou régional est une volonté populaire.

Sur les prérogatives de la délégation spéciale, il est aussi à déplorer que cette procédure est de nature à mettre en « mode veille » le développement de la collectivité locale. Le cas d'une commune, conseil régional ou rural, elle remplace la commune ; elle fait tout ce qu'un maire ou un conseil municipal peut faire sauf aliéner ou échanger les propriétés des communes ou du conseil régional ou augmenter les charges ; elle ne peut non plus créer des services publics ou voter des emprunts.

La collectivité locale de Tivaouane, quant à elle n'a pu être auditée à cause de la perte de toutes les archives dans un incendie causé par des jeunes de la localité, en protestation, suite à ce que la presse a appelé « *la profanation de la zawiya d'El hadji Malick Sy à Dakar* ». C'est ainsi que toute l'histoire d'une commune crée en 1904, la cinquième ville du Sénégal après Saint-Louis, Dakar, Rufisque et Gorée , est partie en fumée. Depuis ces événements la collectivité en tant qu'institution au service des populations est presque inexistante. Selon notre perception, même si la commune de Tivaouane est assez spécifique, ce comportement des jeunes est très révélateur de leurs rapports aux biens publics.

Photo 14 : Hôtel de commune de Tivaouane après le saccage



Photo 15 : Reste des documents d'état civil de la mairie de Tivaouane



Photo 16 : Bureau du Maire de Tivaouane après le saccage



Photo 17 : Restes des documents dans l'espace de rangement des archives municipales



Source : NMS (2012)

De jeunes manifestants ont brûlé des pneus et incendié la mairie de Tivaouane (92 Km de Dakar), protestant contre la profanation de la zawiya d'El-Hadji Malick Sy à Dakar, rapporte un correspondant de Sud-FM. El-Hadji Malick Sy (1853-1922) est un ancien khalife de la confrérie musulmane Tidjane, qui résidait à Tivaouane. En effet, pendant la chaude période pré-électorale de 2012 des manifestations ont dégénéré sur la Place de l'Indépendance à Dakar, pour se poursuivre sur d'autres artères du centre-ville, dont l'Avenue Lamine Guéye où se trouve la zawiya Tidjane.

Source Agence de Presse Sénégalaise(APS)

Photo 18 : Cérémonie officielle du Maouloud à Tivaouane (2014)



Photo 19 : Images de pèlerins à Tivaouane lors du Maouloud (2014)





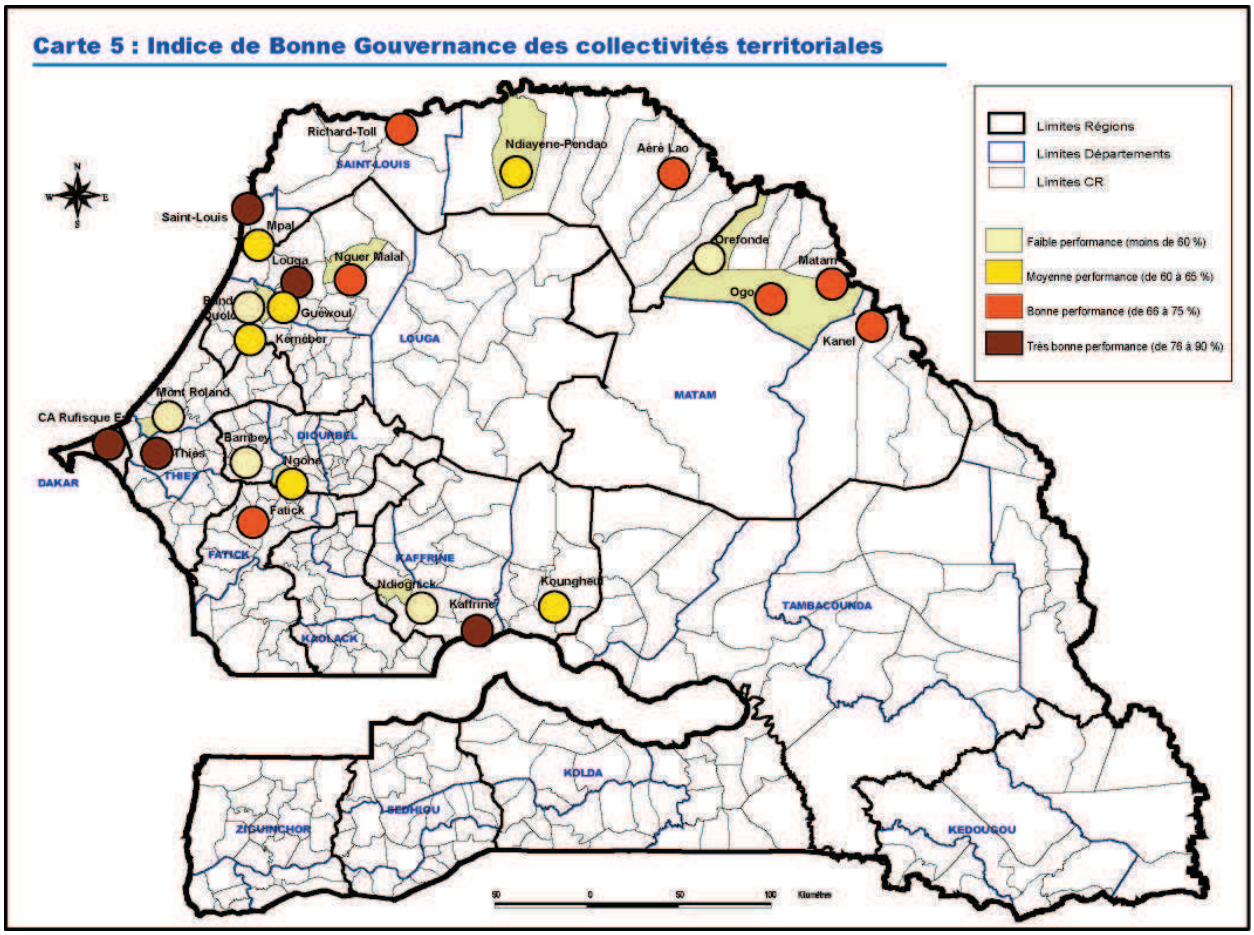
Source : NMS (2014)

Pour en revenir aux traitements des résultats de la Certification Citoyenne, pour des commodités de visibilité nous avons choisi de codifier les labels en couleur comme c'est le cas sur ce tableau. Cette codification couleur sera privilégiée tout au long de l'interprétation des résultats. Pour mieux percevoir la dispersion de ces résultats et, aussi pour pouvoir situer ces collectivités locales sur le territoire sénégalais nous avons utilisé la cartographie. Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessus, la performance globale des collectivités locales par rapport à la bonne gouvernance n'est pas très bonne. En effet, sur 23 collectivités locales auditées 13 ont obtenues le « *label bronze* » qui équivaut à une performance allant de 50 à 70% et les 10 autres ont obtenu le *« label argent* » qui correspond à une performance allant de 70 à 90 % aucune collectivité locale n'a pu avoir le « *label or* ». Cela démontre, d'une part, que les collectivités locales ont presque toutes des efforts à faire pour relever la qualité de leur offre de service pour la satisfaction des citoyens. D'autre part, ces résultats révèlent des disparités très grandes entre collectivités locales qui dépassent parfois l'engagement des autorités locales pour l'application des mesures tendant à améliorer la gouvernance locale. Mais plutôt des disparités qui relèvent de déterminants plus structurels que la volonté politique.

I. LA PERFORMANCE EN BONNE GOUVERNANCE LOCALE OU L'ENJEU DE LA POSITION GEOGRAPHIQUE

Même si l'exercice est fait de sorte que la collectivité locale dispose de temps pour corriger certaines pratiques et lacunes avant même les audits, il n'en demeure pas moins que certaines limites entravent assez souvent l'application de certaines exigences et, ceux, malgré toute la bonne volonté des dirigeants de la collectivité locale. Cela nous ramène à considérer la bonne gouvernance comme n'étant pas une recette applicable parfaitement à tous les territoires comme le prétend d'ailleurs Pierre Calame (2003)[149] « Je ne crois pas aux recettes, je suis arrivé à l'idée qu'il existe des principes communs de gouvernance, un cadre de pensée qui permet à toute société de disposer d'une sorte de cahier des charges commun à partir duquel chacun invente, selon ses racines historiques, son propre modèle et ses propres pratiques ».

[149] Pierre Calame, la démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance, éditions Charles Léopold Mayer. Descartes et Cie, 2003



Carte 5 : Indice de Bonne Gouvernance des collectivités territoriales

Source : Forum Civil

Nous avons pour la cartographie fait une autre classification avec des écarts plus réduits pour éviter l'effet globalisant et peu révélateur des disparités d'une classification à grand écart. La carte ci-dessus montre que les performances des 23 collectivités locales révèlent une dispersion sur l'espace qui peut être interprétée selon deux facteurs essentiels :

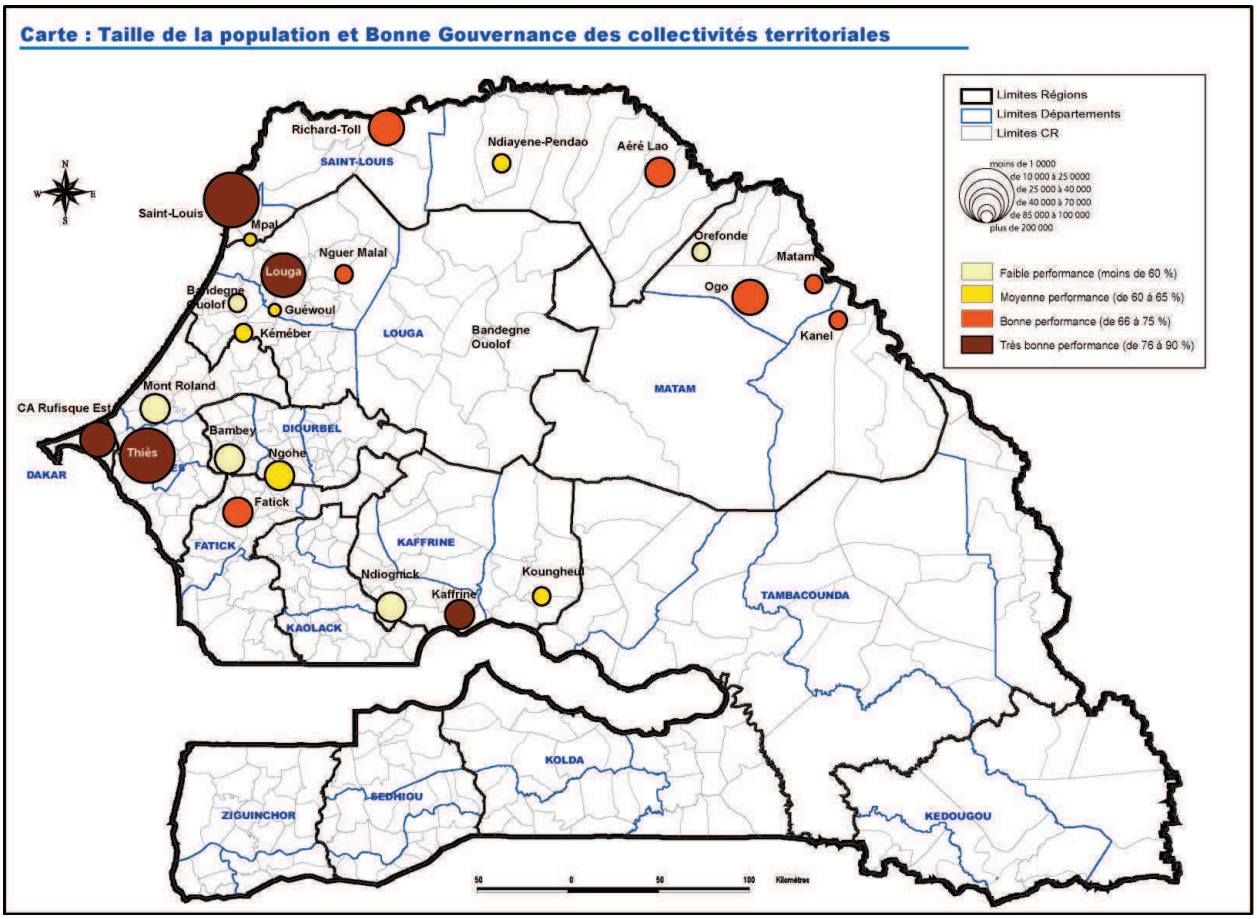
- Le premier relève de la position géographique des collectivités locales ayant enregistré les meilleures performances : elles sont cinq (St-Louis, Louga, Thiès Kaffrine, et Rufisque Est). Les quatre sont des chefs lieu de région et , elles sont toutes situées dans la partie ouest du pays comme le montre cette ligne de démarcation entre le Sénégal marginalisé et celui « utilisé » tel que le fait noter le Pr. Amadou Diop dans son ouvrage *Contribution pour une politique d'aménagement et de développement des territoires du Sénégal - Faire émerger des régions fortes pouvant atténuer des disparités spatiales.* Ainsi, la performance en bonne gouvernance peut être reliée aux autres considérations comme la répartition spatiale de la population peut être révélatrice de disparités notoires,

cela pourrait aussi permettre de voir comment les causes de cette disparité entre territoires qui va au-delà de la répartition spatiale de la population peuvent impacter sur la performance globale

- Le second relève du caractère fortement rural des collectivités locales les moins performantes : en effet, nous avons constaté que les plus faibles performances sont faites par les communautés rurales. Sur les huit (8) communautés rurales auditées six (6) ont obtenues le label de bronze, par contre sur les cinq (5) collectivités locales à faible performance (moins de 60%), seul Bambey en est une commune. Cela suscite de notre part des questionnements sur les véritables déterminants des performances des collectivités locales en matière de bonne gouvernance locale. Ce qui nous amène à nous demander si le même référentiel de la bonne gouvernance doit être utilisé pour évaluer deux ordres de collectivités différentes dans le statut et leurs réalités socio-économiques.

Aussi, le nombre d'habitant semble avoir une influence sur la performance de bonne gouvernance comme le montre cette carte qui combine le nombre d'habitant par collectivité locale et la performance des collectivités locales en matière de qualité de la gouvernance.

Ainsi, nous remarquons sur la carte suivante que les meilleures performances sont décrochées par les collectivités locales les plus peuplées, et, que, les moins performantes, sont aussi enregistrées par les collectivités locales les moins peuplées. Cela est conforté par le comportement des collectivités locales qui se trouvent de part et d'autre de la ligne de démarcation dont nous parlions tantôt.



Carte 6 : Taille de la population et Bonne Gouvernance des collectivités territoriales

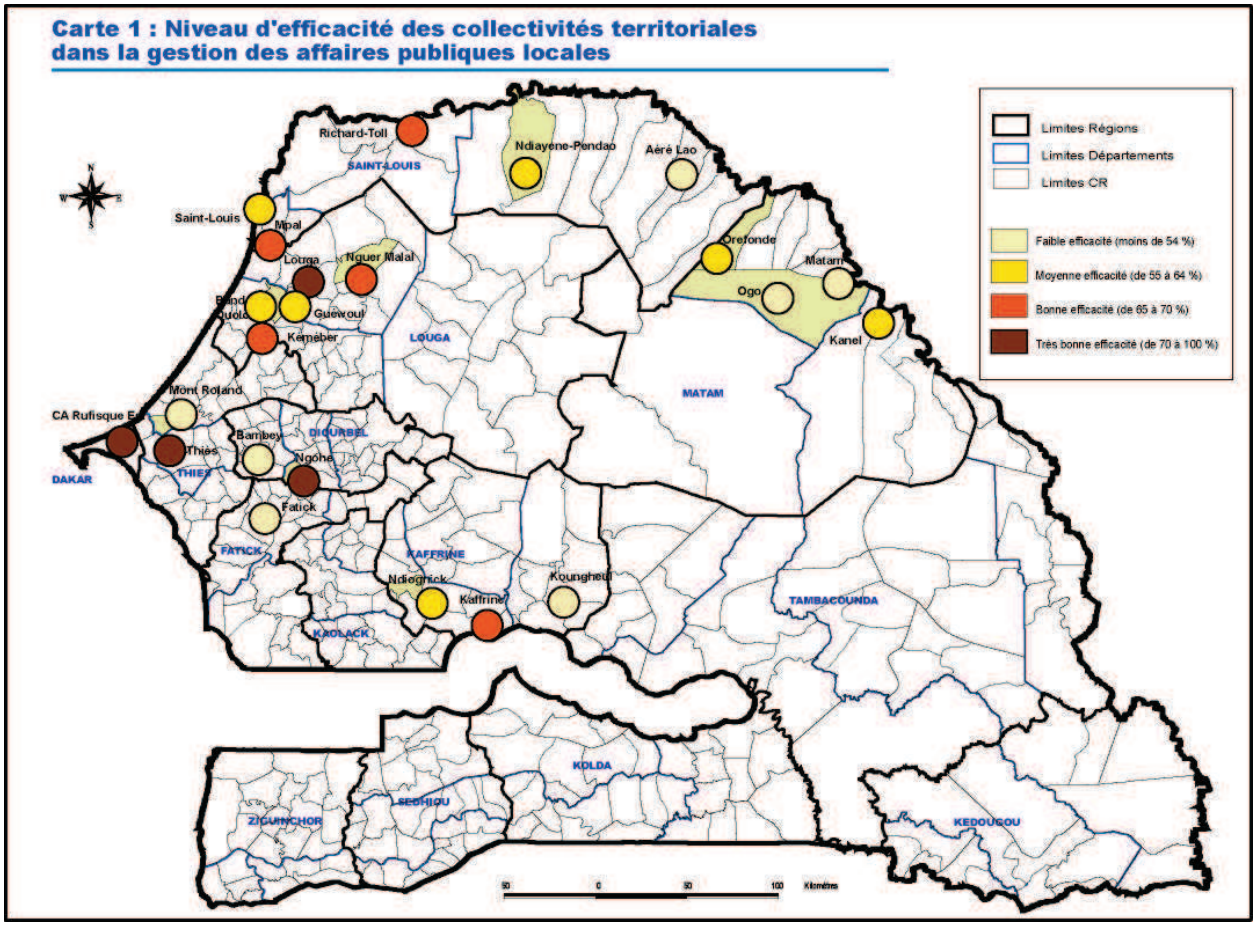
Source : NMS

Loin d'en déduire une détermination des notes par des critères comme la densité de la population, le niveau de développement économique ou encore le niveau d'accès à l'information ou le niveau d'urbanité ou encore de ruralité des zones concernées, nous allons voir, dans quelle mesure des corrélations dont le résultat peut être surprenant peuvent nous aider à comprendre que la bonne gouvernance des collectivités territoriales, n'est pas chose si aisée à mesurer. Pour mieux comprendre le comportement des collectivités locales, nous allons voir les résultats par principe.

1) Le niveau d'efficacité des collectivités territoriales dans la gestion des affaires locales, une question de ressources financières propres d'abord

Rappelons que ce principe fait référence à la capacité à assurer l'équilibre des variables financières, l'organisation du service pour la satisfaction des besoins des populations, la capacité à planifier de manière participative le développement et à respecter cette planification. Il renvoie à cette capacité d'investir pour le développement de la collectivité. Ce principe est le plus important en termes de notation, compte tenu du nombre de points qui lui est affecté (45/114 points).

La carte suivante révèle que le niveau d'efficacité n'est pas fonction de la situation géographique ou du caractère rural ou urbain de la collectivité, mais plutôt de la disponibilité de ressources financières autre que les appuis et dotations de l'Etat. En effet, la communauté rurale de Ngohé obtient pour ce principe une très bonne moyenne. La communauté rurale de Ngohé est la plus riche des communautés rurales de notre échantillon avec un budget de 146 millions en 2010. Cette prospérité, la collectivité locale de Ngohé la doit à la présence de l'industrie Sunéor. Selon le président de la communauté rurale : «*Les 90% du budget de cette communauté rurale proviennent des taxes que l'usine Sunéor de Diourbel paie, avec cet argent, la communauté rurale parvenait à faire des adductions d'eau, remettait des bourses aux élèves et étudiants, construisait des salles de classe…*»



Carte 7 : Carte 8 : Niveau d'efficacité des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales

Source : NMS

Le fait que les collectivités locales des régions de Matam et Saint-Louis soient toutes peu efficaces ou moyennement efficaces à l'exception de Richard-Toll qui abrite la Compagnie Sucrière Sénégalaise qui elle aussi est pourvoyeuse de ressources à la commune semble conforter

notre interprétation. En outre, ces deux régions caractérisées par la faiblesse de leurs activités économiques semblent confirmer que ce principe d'efficacité est plus une affaire de moyens qu'une question de volonté ou une solution miracle qui opère au respect de procédures. En plus, le passif potentiel économique est déterminant dans la satisfaction des indicateurs identifiés. Ainsi, les collectivités locales peu dotées en ressources naturelles, équipements marchants, industries pourvoyeuses de ressources sont presque vouées à l'inefficacité dans la délivrance du service public de qualité car, comme le montre cet exemple, c'est une sorte de suite logique :

Une collectivité locale qui doit accroître ses investissements doit trouver des ressources et surtout pouvoir compter sur ses ressources propres. Développer une stratégie pour un meilleur taux de recouvrement de ses impôts et taxes semble une bonne voie mais celle-ci passe par une maîtrise de l'assiette fiscale et un système de collecte efficace et rigoureux (cela demande beaucoup de moyens).Cela nous pousse à nous demander si le niveau d'efficacité tel que noté au moins dans la Certification Citoyenne n'est pas prédéfini par le niveau de richesse des collectivités locales. Contrairement à ce qu'on est tenté de croire cependant, cela n'aurait d'une fatalité mais juste une variable qui doit être prise en compte par les outils de mesure de la bonne gouvernance parce qu'ayant une incidence certaine sur les résultats. Ainsi, les collectivités locales ne sont pas parties sur la même ligne dans cette course à la labellisation.

Nous avons tous très souvent entendu les élus locaux se plaindre qu'avec l'évolution de la décentralisation qui a donné le transfert de compétences aux Collectivités Locales, « *L'état a transféré les problèmes sans transférer les moyens pour faire face à ces problèmes* ». Notre commentaire ne voulant pas dire que les collectivités locales peu efficaces sont condamnées à l'être mais plutôt que la Certification Citoyenne pour créer une compétition juste doit prendre en compte toutes ces contraintes et essayer, au-delà d'un mimétisme improductif au nom d'une rigueur qui ne l'ai que de nom parce obérant le principe d'équité même de la démarche, d'aller plus en profondeur pour voir ce qui démontre l'efficacité d'un territoire. Et, c'est là, où la compétition devient intéressante parce que tous partent sur la même ligne et au même moment. Nous pouvons identifier des critères qui à notre avis renseignent mieux sur la capacité d'un territoire à se développer quelque soit par ailleurs son statut ou ses attributs parce qu'un territoire est un territoire.

2) Le niveau d'équité des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales : les limites d'une standardisation de la bonne gouvernance territoriale

Le principe d'équité renseigne sur la place que la collectivité donne à cette préoccupation d'accès égal des citoyens aux services et aux opportunités offertes aux populations. Ce principe est mesuré selon la prise en compte des personnes vulnérables, le niveau de responsabilisation des femmes dans le conseil, l'accès équitable aux marchés que passe la collectivité locale, et, enfin, l'équité dans l'accès aux ressources naturelles (parcelles d'habitation, terres de cultures, cantines, secours et assistance sociale).

Nous retiendrons ici essentiellement le point sur la responsabilisation des femmes membres du conseil, en effet, cet indicateur a fait l'objet de beaucoup de contestation et de changement dans la formulation. Avant, nous nous avions proposé qu'il soit calculé par le rapport (nombre de Femmes/ sur nombre total d'élus) et dans toutes les communautés rurales et dans toutes les communes y compris celles dirigées par des femmes (Louga et Bambey) ce système de notation.

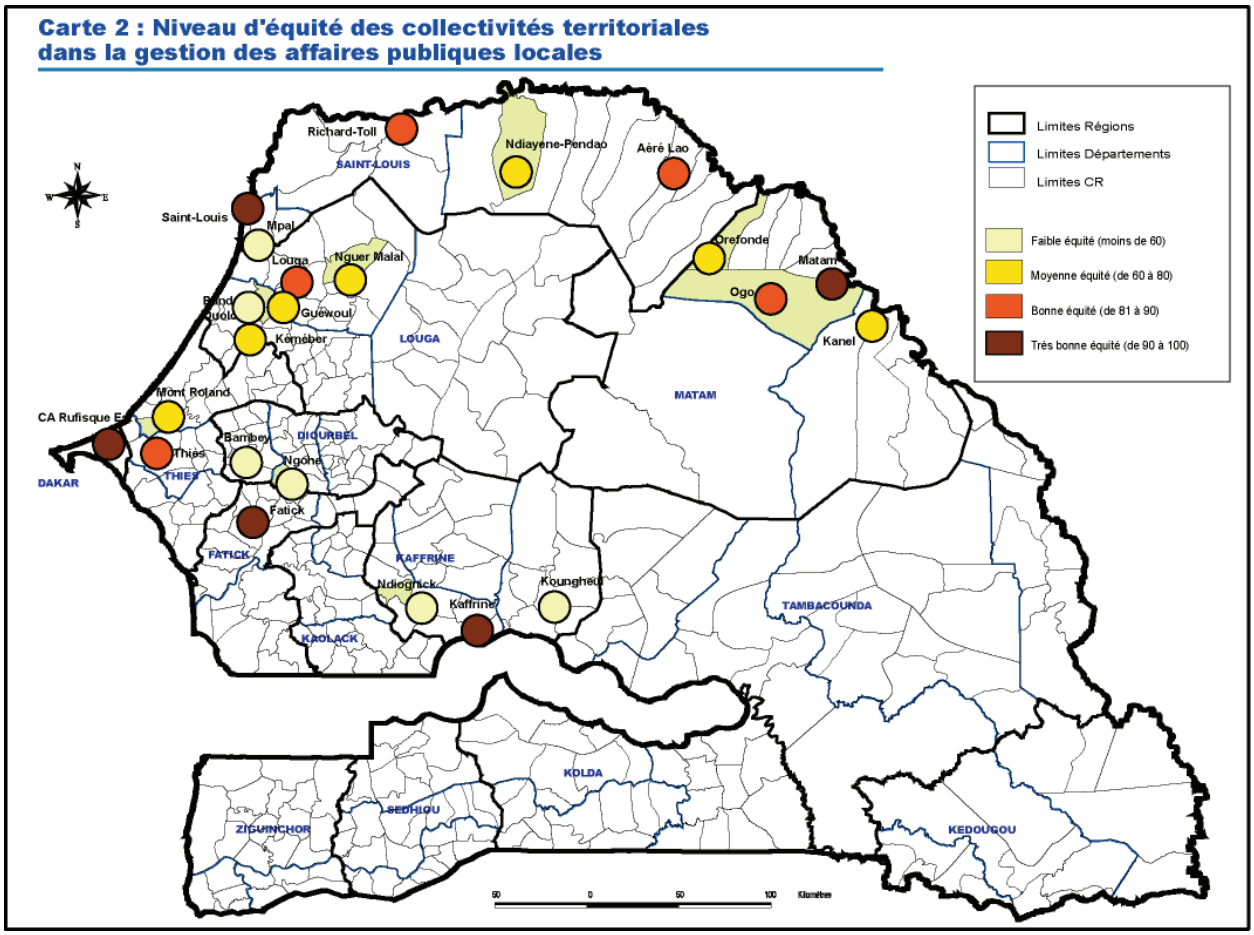
Dans la commune de Thiès le président du Comité Local a posé la question de savoir si « *la collectivité locale ne peut en aucune manière sanctionnée sur cette base parce que parfois ce sont les femmes qui choisissent de s'occuper de leur famille plutôt que de briguer des postes de conseillères municipales*» et, il continue par suggérer de se baser sur le nombre de femmes présentes dans le conseil et qui occupe un poste de responsabilité dans le bureau municipal (Maire ou adjointe au maire, P.C.R. ou vice P.C.R.) ou comme vice-présidente de commission. Ainsi, c'est cette méthode de notation qui a été finalement retenue.

La responsabilisation des femmes n'est pas forcément une préoccupation même des femmes. Les femmes que nous avons rencontrées pour la plupart ne voyaient pas un enjeu particulier de ces positionnements. Malgré tout cet indicateur a été retenu.

De manière générale ce principe ne traduit pas réellement les efforts des collectivités locales en matière d'équité mais renseigne plutôt sur la présence ou non d'enjeux économiques et d'utilisation des ressources naturelles des collectivités locales. Ainsi, comme nous le constatons sur la carte suivante aucune communauté rurale n'a une très bonne performance sur le principe d'équité. Cette situation s'explique par le fait qu'à la place d'initiatives locales spécifiques que la collectivité a prise pour matérialiser l'équité dans son action de tous les jours quelque soit le domaine, ce sont des domaines prédéfinis à l'avance qui sont ciblés, qu'importe s'ils sont pertinents ou pas pour les collectivités locales. Par exemple, aucune communauté rurale ne

dispose de cantine à distribuer et pourtant elles ont été toutes notées sur la mise en place d'une commission élargie aux populations pour discuter des conditions d'accès à cette ressource.

D'autre part, rappelons que ce principe d'équité est perçu de manière très variable au sein des différentes communautés là, on peut réellement se demander si, par exemple, dans une collectivité locale comme Tivaouane ou une autre communauté fortement hiérarchisée socialement avec des classes dirigeantes (nobles), des classes considérées inférieures (castes), il sera aisé pour le maire issu de cette même société et même arrivé parfois à son poste grâce à ses groupes dominants de mettre des critères qui donnent les mêmes chances d'accès aux ressources au marabout qu' à ces talibés, le descendant du « roi » qu'aux descendants de sujets. Cette organisation sociale se révèle toujours nettement plus forte que les principes considérés comme importés (parce que n'ayant pas fait l'objet d'une adaptation aux réalités locales) et logiquement pas adaptables à certaines de nos réalités. Donner l'impression d'un bras de fer entre la bonne gouvernance et l'organisation ancienne de ces territoires n'est ni intelligent encore moins enrichissant du concept de gouvernance territoriale et de son potentiel de développement endogène. Le génie de ce type d'outil se trouve dans sa capacité à toujours se focaliser sur l'essentiel. Et l'essentiel ici, c'est le développement des territoires pour le bien-être des acteurs territoriaux. L'important n'est pas de pouvoir donner de bonnes notes à des indicateurs culturellement frustrants parfois même pour ceux qu'on pense rétablir dans leurs droits.

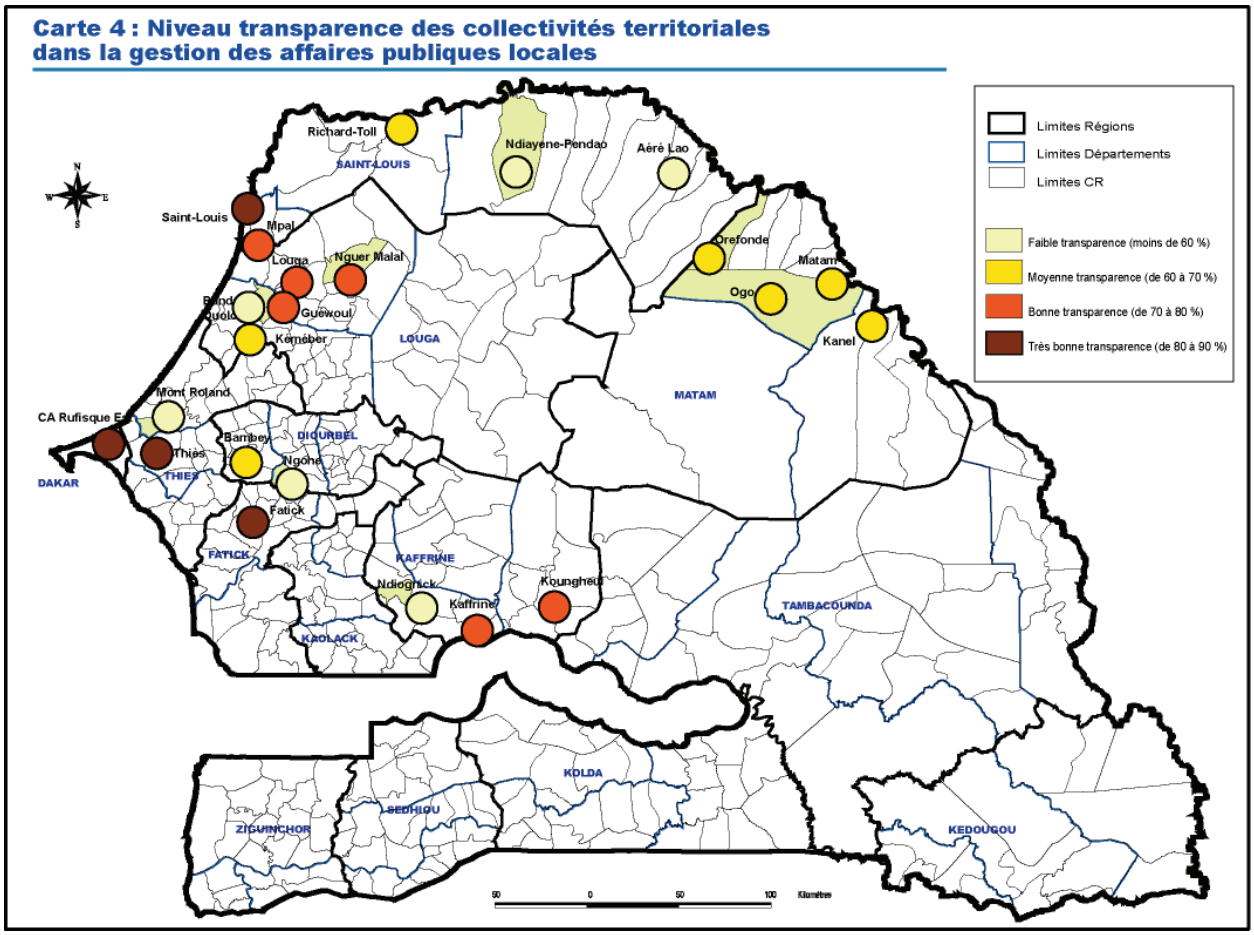


Carte 9 : Niveau d'équité des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales

Source : NMS

3) Le niveau de transparence des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales

La transparence est une question centrale dans la thématique de la bonne gouvernance. Elle entretient des relations étroites avec les autres principes. Et, si les autres principes font fonctions de déterminants socio-économiques importants, il est lui déterminé par la disponibilité de la bonne information et de l'usage que les citoyens en font. En effet, être transparent c'est surtout pour la collectivité locale, rendre compte de son action à chaque fois que nécessaire. Donc, ici, ce qui est demandé à la collectivité locale c'est de mettre à la disposition des populations des informations qui peuvent servir à sa lecture correcte de la situation du patrimoine de la collectivité locale.



Carte 10 : Niveau de transparence des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales

Source : NMS

La bonne gouvernance est fortement déterminée par le niveau de compréhension des citoyens des enjeux liés à la transparence. Pour ce principe, l'impression qui ressort est que ce sont les citoyens eux-mêmes qui fixent les standards aux dirigeants de la collectivité locale. En effet, par le jeu de la concurrence politique, s'installe une sorte d'enchères entre les acteurs politiques pour montrer aux populations jusqu'où chacun est capable d'aller pour démontrer son intégrité et cette situation à pour moteur le citoyen qui, selon son niveau d'information et de connaissance d'autres pratiques de demande de reddition des comptes, amène les dirigeants à se soumettre à cet exercice. Nous avons fait une analyse de la corrélation entre la rapidité, la diversité et la qualité de l'information et la performance des collectivités locales en matière de transparence.

Le niveau d'information (quotidiens d'informations, couverture des radios et télévisions privées et même l'accès à l'internet) reste marqué au Sénégal par une très grande disparité entre les régions du pays et à l'intérieur des régions aussi. Dakar, à l'instar des variables énoncées (densité de la population, infrastructures équipements collectifs …), garde un monopole quasi

exclusif sur la production de l'information qu'elle dissémine après de manière décroissante au fur et à mesure qu'on va vers l'intérieur. Pour causes :

> Les quotidiens mettent généralement une journée entière avant d'arriver dans toutes les régions. Dans les zones proches de Dakar comme Thiès, Mbour, Fatick, généralement les quotidiens sont disponibles très tôt le matin. Dans les zones éloignées comme Saint-Louis, Louga, Diourbel, les quotidiens peuvent mettre une demi-journée avant d'arriver à destination parce que les journaux sont transportés par les voitures. Et, dans les zones très éloignées comme Kédougou, Sédhiou, Ziguinchor, Kolda, les quotidiens mettent toute une journée avant d'arriver. Il faut signaler également qu'il y a des quotidiens, ceux qui ont des moyens financiers comme «L'obs», quotidien du Groupe Futurs Média, le journal est transporté à Ziguinchor par exemple par avion, donc à 45 minutes de vol, le journal est sur place c'est-à-dire très tôt le matin, comme à Dakar.
>
> Source enquêtes auprès de journalistes[150] et du personnel chargé de la distribution de ces quotidiens

Cet état de fait renseigne sur deux choses principales : la distance géographique est un déterminant de la diffusion de l'information et, ensuite, cette diffusion de l'information impacte aussi sur le niveau de transparence que les collectivités locales s'appliquent. Car, ce qu'il faut comprendre c'est que plus l'exigence de transparence est forte de la part des citoyens plus le politique bonifie son offre de transparence. C'est une action qui est de son ressort exclusif, ce n'est pas comme créer une nouvelle école, entretenir une route, construire des rampes pour personnes vivant avec un handicap moteur…..

En outre, la distance qui entrave la diffusion de l'information n'est pas seulement métrique, c'est pour cela que nous invoquons la notion de proximité géographique qui selon Yankel Fijalkow[151]

[150] Les explications du directeur de la rédaction du quotidien le populaire : « Pour notre quotidien le populaire nous mettons généralement une demie journée, parfois toute la journée pour arriver dans les régions. Nous couvrons presque toutes les régions et les départements saufs les zones de Ranérou Ferlo. Parce que ces zones sont éloignées de Dakar et que notre journal n'a pas les moyens financiers et techniques pour couvrir ces zones » entretient réalisé le 06 mai 2014

[151] Yankel Fijalkow, « Proximité géographique », *in* Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL :http://www.dicopart.fr/fr/dico/proximite-geographique

« correspond à la distance entre entités différentes (individus, ménages, lieux, espaces…). Pour les géographes, cet entre deux lieux est la nature même de l'espace (Brunet, 1992). Elle peut être mesurée sur un plan métrique mais aussi prendre en compte le temps où le coût du transport ainsi que le franchissement des limites. La notion de proximité comporte deux propriétés essentielles. Elle est graduelle (on est plus ou moins loin de, plus ou moins près de) et elle est relative, notamment aux moyens de transport. ».

Sous ce rapport est-il opportun de signaler que la distribution de ces quotidiens dans les régions ne se limite qu'aux centres urbains. Ainsi, pour un habitant de la communauté rurale de Mont Rolland dans la région de Thiès, pour avoir un journal, il lui faut aller à Thiès, (chef lieu de région) ou à Tivaouane (chef lieu de département). Pour rallier chacune de ces deux localités, il faut au moins faire 45 mn en voiture et débourser au moins 200 francs pour le transport en charrette vers Tivaouane (le prix du quotidien le plus cher). C'est là où le concept de distance géographique prend du sens parce qu'elle parvient à expliquer comment Mont Rolland, située à moins de 92 km de Dakar peut être moins proche « *géographiquement* » de cette ville que Ziguinchor situé à 454 km.

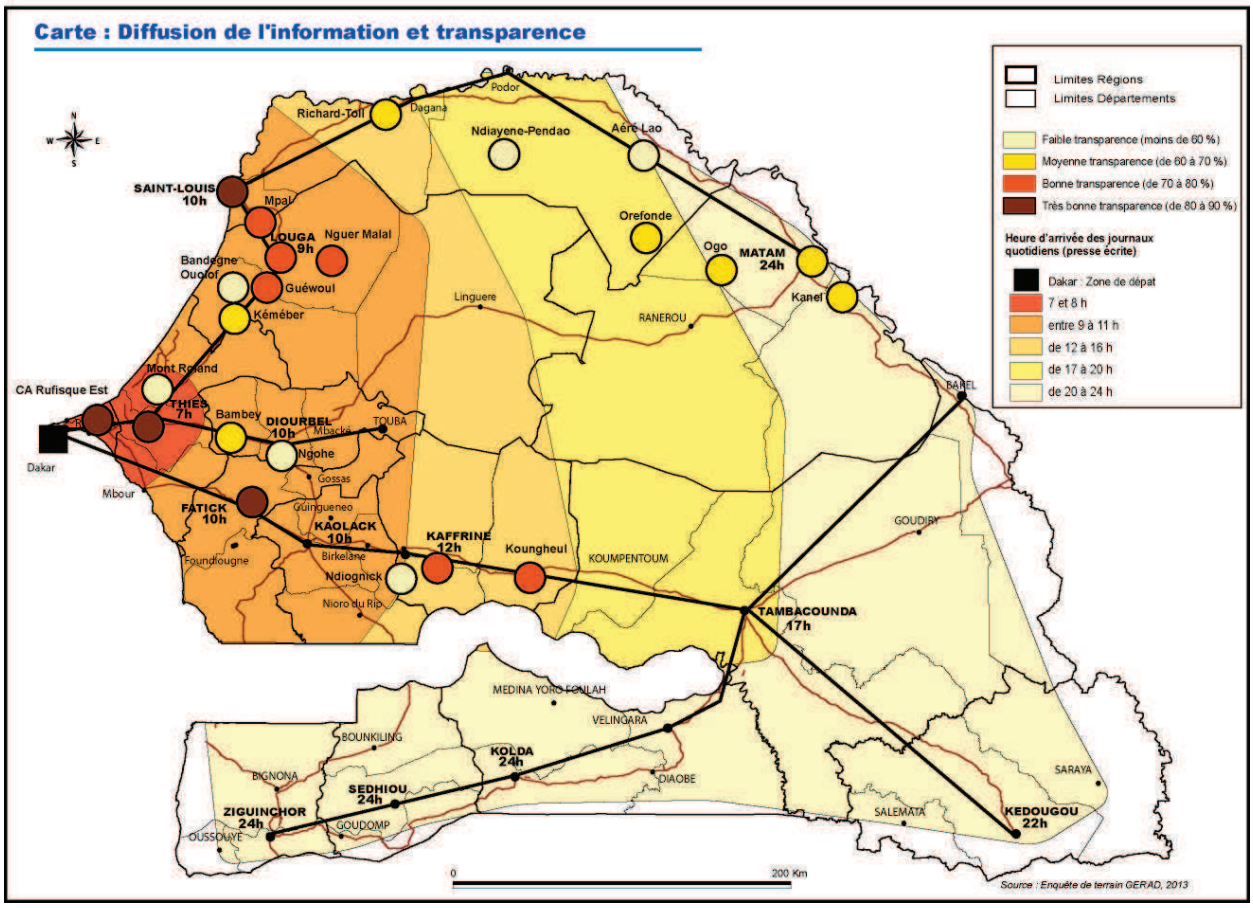
4) La couverture du territoire national par les radios aussi renferme des disparités en termes d'accès à l'information

Toutes les radios nationales émettent de Dakar. La plus ancienne est la radio nationale Radio Télévision du Sénégal (R.T.S.) qui couvre toute l'étendue du territoire ; elle couvre toutes les localités du pays. Concernant les autres radios, il faut savoir qu'il y a des radios communautaires qui ne couvrent que la localité où elles se trouvent. C'est l'exemple de la Radio communautaire de Tivaouane « Albourakh FM » celle de Koungheul « Koungheul FM ». Ces radios, aux grilles de programmes très intéressantes parce que strictement inspirées des faits locaux, ont une puissance de limitée 300 à 500 watt, une force d'émission qui ne leur permet de couvrir que les localités où elles se situent.

Concernant les radios généralistes qui émettent de Dakar, elles ont une puissance de 2 kilo watt. Il s'agit de la Rfm, de Walf, de Sud Fm. Elles couvrent tout Dakar et les localités telles que Thiès, Saint-Louis, et un peu Diourbel et cela dépendant de l'orientation. Ces radios qui émettent à partir de Dakar ont du mal à couvrir le sud et les autres localités. C'est pourquoi elles sont dotées d'antennes relais dans toutes les localités, ce qui leur permet d'assurer une couverture assez correcte du territoire national. C'est le cas de « SUD FM Thiès » ou « WALF Thiés » par exemple. Les antennes relais émettent avec une grille différente mais elles

synchronisent avec (la radio mère) la station de Dakar à l'heure des grandes éditions du journal à midi et à 18 heures.

Ainsi, en superposant les deux informations : l'isochrone de la diffusion des quotidiens d'information et la performance des collectivités locales pour le principe de transparence comme le présente la carte ci-dessous, notre présomption d'un lien entre les deux semble être confortée.



Carte 11 : Diffusion de l'information et transparence

Source : NMS

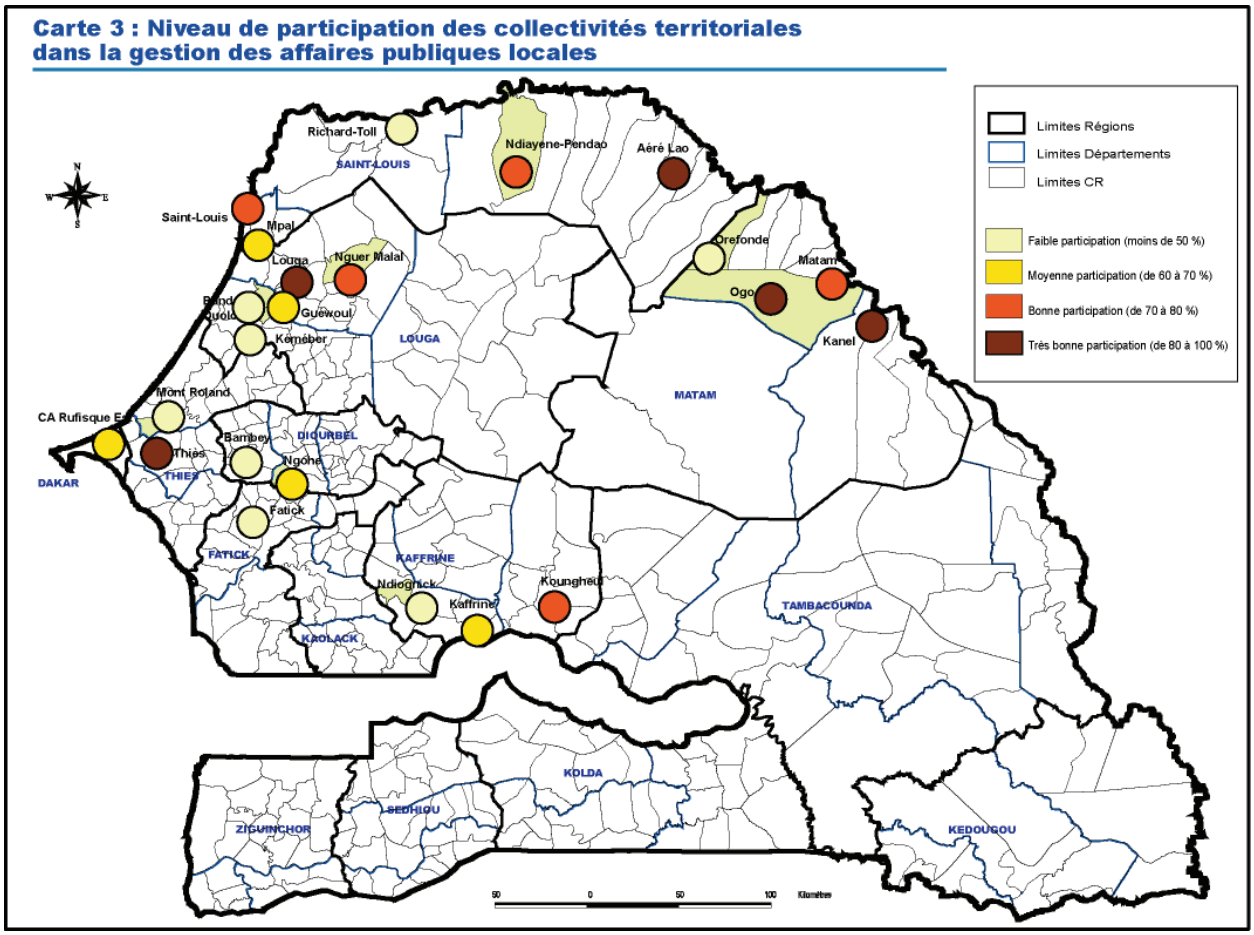
Nous remarquons sur cette carte qu'il y a une corrélation très marquée entre ces deux variables. En effet, elle est plus visible dans les collectivités locales au nord et les communautés rurales indifféremment de leurs positions géographiques (aucune communauté rurale ou qu'elle se situe n'a enregistré une performance de 80 à 100 % pour ce principe. Les deux communes qui font cette corrélation sont Bambey et Kébémer.

En y regardant de plus près mais sans avoir les raisons objectives d'explication, les collectivités locales dirigées par des autorités dans le régime en place (sous le président Abdoulaye Wade) ont de mauvaises performances en transparence en guise d'exemple : Maire de Bambey est Ministre de la république, le P.C.R de Ngongick est Ministre de la république, le

Maire de Kébémer est Questeur à l'Assemblée Nationale. Cela pourrait nous faire croire que le leadership des dirigeants de collectivité peut être utilisé différemment qu'on est ou non membre du régime en place ou de l'opposition parce qu'il faut noter que les autres leaders d'à peu prés la même carrure et qui sont dans l'opposition se comportent d'une manière totalement différente au regard des résultats.

5) Niveau d'implication des populations dans la gestion des affaires locales

Ce principe fait référence aux efforts accomplis par la collectivité locale pour créer des espaces de participation pour les populations. Il semble être le plus à propos quand on parle de gouvernance territoriale. Ce principe traduit à la fois l'ouverture des dirigeants de la collectivité locale et les bonnes dispositions des citoyens à contribuer au développement de leur localité. Il va au delà des cadres de concertation que doivent mettre en place les autorités et englobent les initiatives que ces derniers développent pour faire adhérer les populations aux projets de la communauté.



Carte 12 : Niveau de participation des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales

Source : NMS

Compte tenu de notre postulat de départ, la pertinence de la superposition de la participation citoyenne à la bonne gouvernance, pour nous permettre de voir s'il existe une relation d'entrainement entre l'implication des citoyens dans la gestion des affaires locales et l'efficacité des actions de l'équipe dirigeante, est naturelle. Nous l'avons ainsi fait et nous nous sommes rendu compte qu'il n'existe aucune corrélation entre ces deux aspects au contraire la collectivité locale la plus performante (Rufisque Est) à son plus mauvais score dans cet exercice. Cela pourrait alors vouloir dire deux choses : la participation citoyenne ne garantie pas la bonne gouvernance ou bien cette participation citoyenne est mal abordée par les indicateurs ciblés. De manière générale, quand nous parlons de participation citoyenne dans la gestion des collectivités locales le premier aspect qui est mis en avant est le contrôle citoyen de l'action publique. Cependant, ce contrôle aussi bon qu'il soit parce qu'il permet d'endiguer la corruption locale qui est un énorme frein au développement n'est pas plus important que la contribution du citoyen à l'effort de développement. Cette contribution est dans sa dimension la plus symbolique, le payement des taxes et impôts locaux par les contribuables. Et, c'est en sens, où nous constatons que les citoyens sont prêts à contribuer qu'en manifestant leur désaccord ou revendiquer des droits en ne faisant nullement état de leur responsabilité. Et c'est la où il faut le rappeler pour le déplorer encore cette culture du Perdiem. En effet parfois même pour participer à une rencontre d'information à la mairie ou à la maison communautaire, les représentants de citoyens s'attendent à ce qu'on leur rembourse le transport.

Ainsi, pensons nous que la participation citoyenne doit être idéalement volontaire, contributive et surtout bénévole. Elle englobe les aspects suivants : la participation à la coproduction des projets pour le développement de la communauté ; la participation à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces projets ; la participation à la mise en œuvre effective des projets ; et, enfin, le contrôle du bon usage des ressources et l'évaluation de l'action pour en tirer des leçons à capitaliser pour que d'autres projets ne souffrent pas des même erreurs. La participation citoyenne est une chaîne parallèle à toute l'action de la collectivité locale, elle ne saurait ainsi faire abstraction d'un élément de cette chaîne dont les premiers éléments légitiment le contrôle citoyen.

Nous allons à ce niveau ouvrir une petite parenthèse pour parler du rapport entre le citoyen et la fiscalité. Nous avons clairement expliqué que notre compréhension de la participation du citoyen à la gestion de sa collectivité locale ne renvoie pas seulement à cette action de dire ce qu'on pense sur la marche de cette derrière mais, pour nous elle consiste aussi en une contribution volontaire de quelque nature que ce soit à cet effort de développement. Il est

clair que les ressources que l'Etat central met à la disposition des collectivités locales pour prendre en charge les investissements ou les compétences transférées proviennent des deniers publics. De cette manière le citoyen contribue de fait au financement des actions des collectivités locales. Mais notre enthousiasme pour ce concept de participation citoyenne s'explique principalement par le fait que nous y voyons une manière de mobiliser le citoyen au niveau de son territoire pour des actions directes et concrètes au profit de son territoire. Ainsi, en parlant de participation citoyenne nous y entendons le résultat d'un volontarisme entier et la bonne disposition du citoyen à faire le développement de sa localité (un bon indicateur pourrait à ce niveau être le payement des impôts locaux).

Les populations sénégalaises ne sont cependant pas de bons payeurs d'impôts, de manière générale. Et ce comportement on nous l'explique dans un rapport publié par Oxfam Novib en 2013 dans le cadre du projet C.R.A.F.T. (Capacity of Research and Advocacy for Fair Taxation) : Programme de Recherche et de Plaidoyer pour une Fiscalité. En effet, dans ce rapport l'on nous parle de la perception des citoyens de la fiscalité en partant de l'exemple de la région de Kédougou (zone minière, enclavée du Sénégal oriental) en ces termes :

> *« En prenant en compte le critère de la territorialité, la fiscalité peut-être divisée entre recettes locales et impôt national ou recette d'Etat. Mais l'on peut aussi considérer l'impôt selon qu'il concerne les personnes physiques ou morales. A Kédougou, les personnes enquêtées, même quand elles reconnaissent ne pas s'acquitter de l'impôt, déclarent toutefois, pour la plupart, en connaitre l'importance pour le développement national et l'édification d'infrastructures publiques profitables à tous (écoles, routes, hôpitaux, etc.) »* .

Ce constat du rapport peut être élargi à toute la population sénégalaise en général, il nous fait noter deux principaux éléments.

Le premier est la méconnaissance presque généralisée de la fiscalité qui se mesure par le fait que dans leur grande majorité les personnes interrogées disent ne point payer d'impôts (ce qui est totalement faux) la fiscalité regroupe différentes catégories dont l'impôt direct.

Un autre élément et, non des moins intéressants, est le fait que l'impôt direct est plus difficile à percevoir, du fait de la faiblesse relative de l'activité économique, mais aussi, à cause d'un manque de confiance des contribuables au système de perception des taxes au regard de leur destination et de leur utilisation. « *L'usage et la destination des taxes sont gérés dans une*

opacité totale », selon toujours ce rapport réalisé par le L.A.R.E.G. (Laboratoire de Recherche sur la Gouvernance). La conclusion des personnes interrogées est la même quand il leur est posée la question de savoir quel est l'impact des impôts perçus par les autorités sur le vécu des populations ?

Cela pose clairement un problème très sérieux de confiance qui, selon l'analyse qui va suivre, découle de plusieurs sources et, se traduit de manière fort négative dans la confirmation de l'élan de participation citoyenne qui à ne pas s'y tromper, contrairement à ce que nous serions tentés de penser, au regard de toutes ces initiatives visitées, ne peut se faire dans un climat de dé-légitimation de l'Etat et de ses démembrements dont l'autorité locale.

L'exercice auquel nous nous sommes livrés avec la démarche de Certification Citoyenne aurait pu être fait avec chacun des autres outils étudiés plus haut, mais nous connaissons la Certification Citoyenne mieux que les autres pour avoir participer à sa mise en œuvre. Ensuite, il se trouve que sous la perspective où nous avons inscrit cette recherche sur la « gouvernance territoriale et la participation citoyenne », la Certification Citoyenne conçue par l'ensemble des familles d'acteurs en jeu sur la politique de Décentralisation au Sénégal, pour donner un contenu à la participation citoyenne est, à notre avis, le modèle le plus indiquer pour vérifier notre hypothèse sur la possibilité d'avoir un outil national de mesure de la gouvernance locale. Cela ne veut nullement dire qu'elle est meilleure que les autres avec qui elle a énormément de complémentarités et de points communs. Notre objectif était de démontrer que ces démarches se trouvent par la force des spécificités territoriales piégées par les subtilités du jeu des acteurs et caractéristiques de chaque territoire, interdisant à ces démarches (mesure de performance des collectivités locales, Baromètre de Bonne Gouvernance, Certification citoyenne) toute possibilité de généraliser une référence à toutes les collectivités locales du Sénégal.

Les finalités de la participation citoyenne et de la bonne gouvernance, au-delà de celles de ces démarches, est de promouvoir le développement territorial par le biais d'une meilleure légitimité de l'autorité locale et d'une mise en confiance des citoyens.

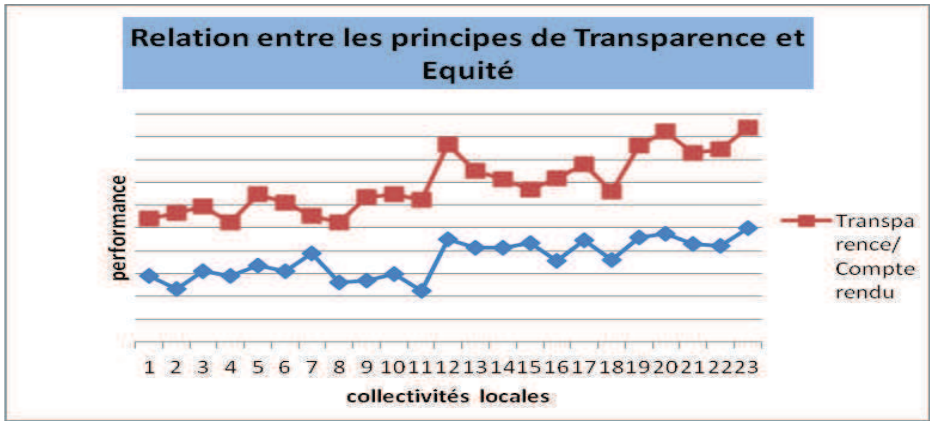
Décoder les signaux de la dé-légitimation de l'Etat à travers les causes locales de celles de l'autorité qui la représente et identifier les fondamentaux d'un mode de gouvernance mobilisateur des acteurs territoriaux pour une participation entière et motivée sont les principales entreprises auxquelles nous voulons contribuer.

II. EXISTE-T-IL UNE CORRELATION ENTRE LES PRINCIPES DE LA BONNE GOUVERNANCE ?

Cherchant toujours une justification aux performances réalisées par les différentes collectivités locales, nous avons fait des corrélations entre les principes. Nous avons, ainsi, dessiné des graphiques représentants les résultats par collectivité locale entre deux principes. Les résultats ne nous ont pas permis de voir une dépendance entre les différents principes de la bonne gouvernance. Les combinaisons de comparaison ont été faites en privilégiant le regroupement de principes qui, à notre avis, pouvaient avoir cette relation de dépendance.

Ainsi, à bien observer le graphique suivant, nous pouvons en conclure qu'il n'existe pas de relation de détermination entre la transparence et l'équité ou la participation :

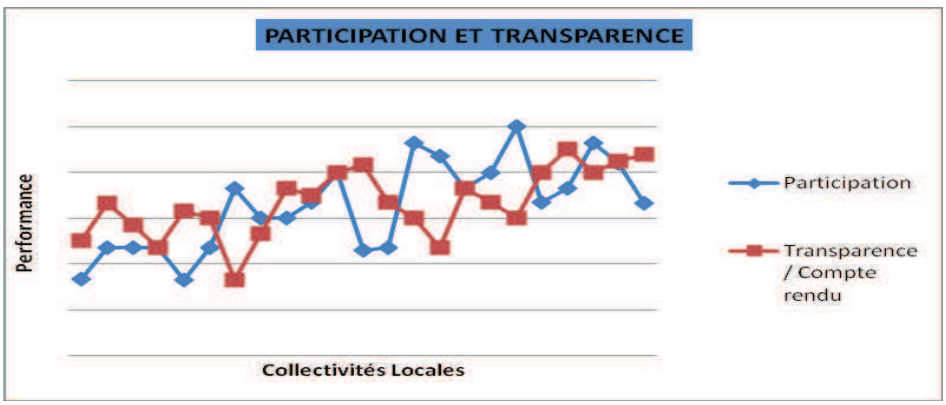
Graphique 14 : Relation entre les principes de transparence et équité



Conception : NMS (2014)

La corrélation entre les principes de transparence et d'équité est inexistante. Les deux courbes ne suivent même pas la même évolution. La performance en équité est cependant de manière très apparente inférieure à celle de transparence.

Graphique 15 : Relation entre les principes de transparence et participation



Conception : NMS (2014)

La corrélation entre les principes de participation et de transparence est très faible puisque sur les vingt trois (23) collectivités locales évaluées seules deux ont des performances similaires dans les deux principes. En outre, les performances des deux principes ne connaissent pas de très grands écarts comme c'était le cas pour la transparence et l'équité.

Nous avons fait le même traitement par différentes combinaisons mais les résultats obtenus ne nous ont pas permis de voir une quelconque corrélation entre ces principes. Cela est assez surprenant puisque dans notre entendement les critères de transparence dégagés avaient logiquement un effet d'entrainement ou de cause à effet sur la participation et l'équité. Tel était en tout cas, notre postulat de départ. Le résultat de cette analyse fournit deux interprétations possibles :

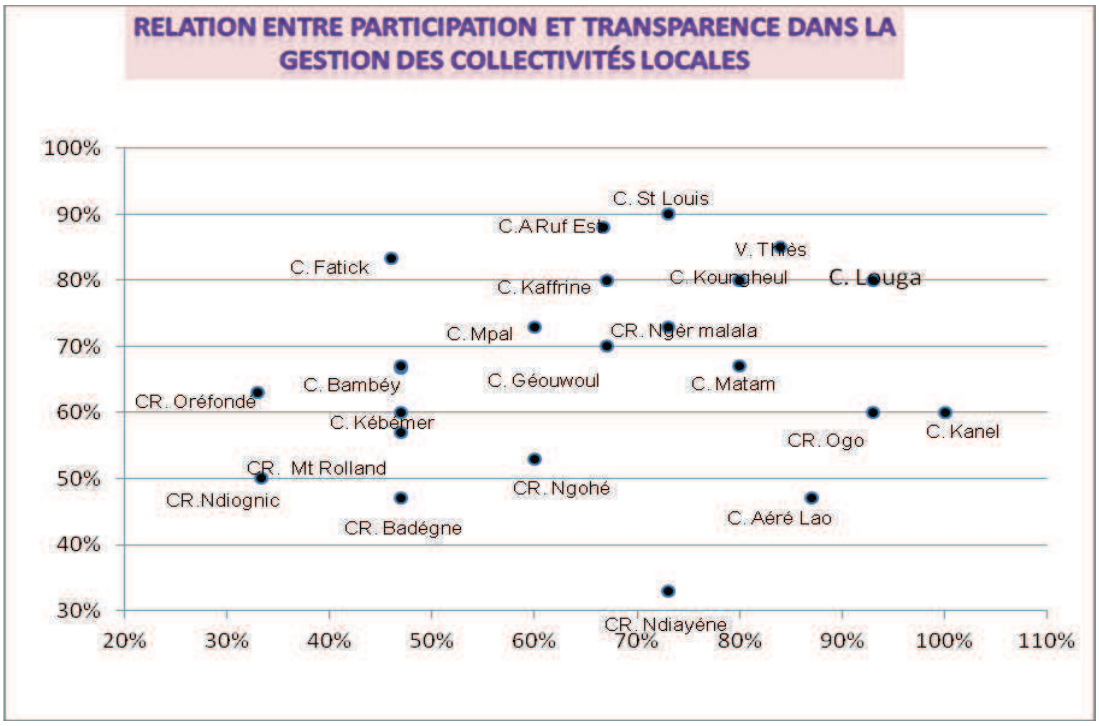
La première est que si la participation n'est pas effective cela ne saurait être justifié par le manque de transparence dans la gestion des collectivités locales. Cela nous amène à relativiser le constat énoncé dans le rapport sur la fiscalité équitable « les citoyens ne contribuent pas au budget de la collectivité locale parce que la gestion n'est pas transparente ». Ce lien n'existe pas encore dans ces collectivités locales.

La seconde est que la méthode de mesure ou la qualité des indicateurs ne permet pas une mesure correcte du comportement des collectivités locales. Cela supposerait que les indicateurs ou les méthodes de calcul n'ont pas permis de mesurer justement la réalité des avancées des collectivités locales en matière de bonne gouvernance.

Nous sommes tentés de pencher pour cette deuxième hypothèse. Comme nous l'avons démontré plus haut la bonne gouvernance n'est pas chose aisée à mesurer. Son application sur le territoire renferme des subtilités qu'il n'est pas évident de cerner. Aussi difficile à cerner que soient ces subtilités, cela se révèle un exercice obligatoire ; Car, c'est la seule manière de prétendre, sans risque de se tromper, à évaluer les collectivités locales.

Cette hypothèse est confirmée par la distribution des collectivités par rapport à cette corrélation. En effet, comme le montre le graphique suivant, la corrélation entre les deux principes montre une distribution plus marquée par le statut de la collectivité locale (commune ou communauté rurale) que par les dispositions prises par cette dernière pour asseoir une gestion participative et transparente.

Graphique 16 : Relation entre participation et transparence



Conception : NMS (2014)

Le graphique ci-dessus montre que les performances sont plus élevées dans les Communes et la Ville de Thiès. Il fait ressortir que cette mesure montre plus des disparités qui ont trait au statut et ces dernières détermineraient les résultats. Cela confirmer que la réponse à notre question de départ est affirmative : la performance en bonne gouvernance des collectivités locales est fortement déterminée par les variables économiques sociales et géographiques des territoires.

CHAPITRE 3 : REMOBILISER LE CAPITAL SOCIAL DES TERRITOIRES GRACE AU RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE ENTRE LES ACTEURS PAR LA PARTICIPATION CITOYENNE

Ceux qui s'attachent à mobiliser les acteurs des territoires ont toujours exploré la notion de « proximité géographique » ceux la aussi ont toujours fondé un espoir important sur l'efficacité d'une bonne mobilisation du capital social pour le développement des territoires. C'est au nom de cette proximité géographique que se justifie l'option de la politique de décentralisation. C'est en son nom aussi que sont construites les politiques de promotion de la participation: proximité des individus, des groupes, des activités économiques, des affinités

culturelles rendent plus aisées la réussite des projets territoriaux. Elle crée la conviction chez les acteurs que chacun compte sur cet espace pour se réaliser et qu'il doit par conséquent apprendre à composer avec ceux qui la constituent. Beaucoup d'espoirs sont fondés sur cette proximité géographique et le sentiment de proximité entre acteurs tout courts d'où peut découler en termes de développement économique, social, synergie des volontés, démocratie énormément de facilités. Mais cette proximité est elle bien abordée pour porter à terme tous ces espoirs.

Pour les géographes, cet entre deux lieux est la nature même de l'espace (Brunet, 1992). Elle peut être considérée sur un plan de la distance mais aussi prendre en compte le temps ou le coût du transport ainsi que le franchissement de limites. La notion de proximité comporte a notre avis d'autres dimensions qui ne sont pas forcément d'ordre spatial mais qui ont plutôt trait à ce que nous n'avons pu traduire autrement que par la « complicité ». La complicité comprise comme cette faculté que développent deux individus ou groupes d'individu à se connaitre, à se faire confiance, à savoir les limites de l'autres et être motivé à les minimiser par l'appui qu'on est prêt à lui donner. Elle est cette capacité aussi à bien connaitre les projets de l'autre pour les avoir élaboré avec lui, contribuer à la réussite de ces projets parce que convaincu que les retombés positives nous parviendront. Cette complicité est par ailleurs un construit sur plusieurs années de cohabitation ou de partenariat. En effet, bien que souvent objectivée dans des cartes, des statistiques et des schémas, la proximité n'est pas uniquement une donnée objective. Elle relève de l'opinion des groupes sociaux se jugeant plus ou moins éloignés les uns des autres qu'ils s'en félicitent ou le déplorent (Yankel, 2003).

Ainsi la proximité est-elle une donnée symbolique qui mobilise diversement l'espace bâti selon les cultures nationales (Hall, 1984 [1966]). Elle affecte aussi les rapports interindividuels structurés par des jeux de mises à distances et de production de rôles (Goffmann, 1973). Cette notion que nous évoquions tantôt sous le vocable complicité est une résultante de la confiance entre les acteurs qui se sentent en situation de partenariat et ne rejettent pas cette coresponsabilité des différents acteurs sur un même territoire nécessaire à la construction de projet de territoire.

L'instauration de cette confiance requiert cependant des préalables que nous peinons à voir dans nos territoires qui sont la résultante de la sédimentation de plusieurs essais malheureux de gouvernances performantes. Chacun de ces modèles pour s'asseoir tentant par des compromis plus ou moins viables mais jamais préoccupées par le développement de ces territoires de s'accommoder à la situation trouvée au profit souvent d'un groupe manipulateur comme nous l'avons décrit dans notre problématique.

Il est établi que l'autorité politique ne requiert pas seulement la reconnaissance de la capacité décisionnelle pour s'exercée et s'affirmer, il lui faut aussi la confiance qui définit par Alban Bouvier [152] comme la croyance (fondée ou non) en l'honnêteté, au moins globale, de la personne en question. Inversement, un homme politique peut susciter la confiance sans jouir pour autant de l'autorité politique: on le croit honnête, mais on ne le pense pas forcément apte à prendre des décisions d'ordre politique. La confiance politique repose donc sur la reconnaissance de qualités morales. L'autorité, quant à elle, requiert la confiance mais aussi la reconnaissance de qualités simplement pragmatiques de décision et d'aptitude à faire appliquer ses décisions.

Cette notion de confiance est extrêmement importante d'autant que nous pensons qu'elle rend meilleure la participation des citoyens dans la gestion des affaires locales mais qu'elle est de nature une fois établie à rendre plus attractif un territoire en donnant assez de garanties aux partenaires extérieurs pour qu'ils s'investissent dans le développement d'une collectivité locale donnée.

C'est ce que la certification citoyenne a essayé de faire en se posant comme outil de restauration du dialogue entre élus et citoyen et aussi en tant que garantie d'un bon usage des ressources grâce à un ensemble d'exigences pour une gestion transparente des ressources publiques locales. Cette exigence de transparence est à la fois portée à l'attention du citoyen et aussi du partenaire actuel ou futur du territoire.

Que ce soit le dialogue permanent entre l'élu et le citoyen ou la transparence érigée en mode de gestion des deniers, nous considérons qu'ils répondent à un constat de démobilisation qui découle essentiellement de deux facteurs au niveau local en plus des causes de dé-légitimations de l'Etat évoquées dans notre problématique.

Au niveau local, nous pensons que cette crise de confiance qui impacte négativement sur la participation citoyenne et sur d'autres types de partenariat dont aurait pu bénéficier le territoire est le fait des conséquences d'un mode d'élection trop indirect et d'autre part de la corruption très présente dans la gestion locale des affaires publiques qui exacerbe les inégalités et l'inefficacité.

[152] Alban Bouvier La dynamique des relations de confiance et d'autorité au sein de la démocratie dite « participative » et « délibérative »Un exemple typique : le Débat Public « loi Barnier » en Provence-Côte d'Azur (1998) p. 181-230

Dans nos sociétés dites modernes et démocratiques, la légitimité est généralement obtenue par des procédures légales, par exemple par les urnes, directement ou indirectement. C'est pourquoi il n'est pas farfelu pour parler de légitimité politique du leader de parler de son mode ; d'élection du Maire ou du Président de Conseil Rural parce que les modes d'élection sont les mêmes et surtout que ce mode d'élection est fortement contesté. S'il est dit dans le code électoral que « *Le vote est l'acte par lequel l'électeur choisi son candidat* », il s'agit en réalité d'une élection indirecte et très aléatoire. Car, le citoyen ne peut connaitre son maire qu'à l'issue d'une élection à la quelle il ne participe pas. En effet, le citoyen vote pendant les élections locales pour une liste sur laquelle rien ne laisse augurer l'identité de la personne qui sera proposée par celle-ci pour briguer le poste de chef de l'exécutif local lors d'un conseil des élus. Le jeu est d'autant plus faussé que avant et pendant cette élection se font des négociations à l'insu souvent des citoyens qui n'ont aucune carte en main. Cette pratique est même décriée par des politiques. Le 20 avril 2013, trois députés Cheikh Tidiane Diouf (du parti Rewmi), Aïssatou Bambado Sall (du parti Socialiste) et Cheikh Tidiane Ndiaye (de la Coalition Takku defaraat Sénégal) ont déposé sur la table du président de l'Assemblée nationale, une proposition de loi portant modification du mode d'élection des maires. Ces parlementaires veulent ainsi en finir avec les chantages et autres marchandages politiques qu'ils voient trop souvent pendant les élections locales prévues. Cette proposition de loi contient le changement qui suit « *les maires des Communes seront désormais élus au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à un tour dans le ressort de la commune* ». En clair, sera élue maire de la Commune, la tête de liste du parti ou de la coalition de partis qui aura obtenu le plus grand nombre de suffrages valablement exprimés. Ce projet de modification du mode d'élection de maires est apporté à l'article 2, de la proposition de loi.

Cette démarche qui n'a pas eu un très grand écho chez le législateur malgré un avis très favorable de l'opinion à cette proposition, se justifie le besoin de restaurer la morale politique dans l'élection du maire. Dans l'exposé des motifs qui accompagnent cette proposition de loi, le trio de parlementaires attirent l'attention sur le fait que le mode d'élection des maires, tel que cela se passe présentement (Loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant Codes des Collectivités locales), est à l'origine de nombreuses frustrations chez les Conseillers municipaux d'une part, et les populations elles-mêmes. Ces dernières fustigent les combines au moment de l'élection des Maires et, qui sont à l'encontre des intérêts du peuple et laissant la porte ouverte à une énorme

corruption[153]. Alors que le Maire est élu pour prendre en charge les préoccupations des populations. Une occasion pour eux de mettre fin au marchandage politique autour des postes à la veille de l'élection des exécutifs locaux. En clair, cela évitera de voir, comme dans le passé, une liste qui est majoritaire dans une localité et qui logiquement remporte le soutien des populations mais que cette liste contre toute attente perde le contrôle de la marie[154]. Ce mode d'élection a notre avis crée une certaine distance entre le citoyen et l'élu qui fausse dès le début du mandat les rapports entre les deux.

En outre subsiste des questionnements tout aussi intéressants sur la qualité de ce mode de scrutin même s'il était « direct ». Le faible taux de participation des citoyens aux élections est aussi à chercher autant du niveau des explications que celui des conséquences sur la légitimité des décisions qui seront, dans le futur, prises par les dirigeants de nos cités. Dans la commune de Tivaouane par exemple, les élections locales de juin 2014, ont enregistrées sur un nombre total d'inscrits de 32033 dans le fichier électoral, seuls 14.708 ont voté, le nombre de bulletins nuls s'élèvent à 141 et le nombre de suffrage valablement exprimé est 14.566, soit un taux de participation égal à 45,91 % ce qui est loin d'être représentatif.

L'élu ne se sentant que très peu redevable envers les citoyens et plus préoccupé à respecter les engagements pris auprès des bailleurs de sa mini-campagne (après la victoire de sa liste aux élections locales). Et les citoyens eux sentant leur volonté détournée par un jeu politique dont d'autres groupes tirent les ficelles tapis dans l'ombre. Des concessions sont souvent faites au cours du mandat entre ces deux pôles qu'on a réussi à séparer pour des intérêts souvent personnels ou claniques, parce qu'aussi, il faut bien que les apparences soient sauvées ne serait ce que pour donner cette impression de gouvernabilité et d'ordre indispensable à

[153] Lors de nos échanges avec des conseillers municipaux, on nous a raconté que des candidats à la mairie sont allés jusqu'à signer des actes d'engagement pour attribuer un certain nombre (5 voir dix au tout premier lotissement qu'une fois élus le maire fera) de parcelles aux conseillers leur auraient accordé leur voix pendant cette élection. Une autre conseillère de nous raconter, à la veille d'élection qu'elle a reçu nuitamment à la veille de l'élection du maire de la part d'un candidat à ce poste, une enveloppe contenant une liasse de billets d'un montant d'un million. Les billets étaient tous coupés en deux et dans l'enveloppe une petite note pour lui expliquer qu'elle recevrait les autres parties des billets si ce candidat était élu.

[154] Le fait que ce soit ce trio aussi qui porte cette proposition de loi n'est surement pas non pus un fait anodin. Car même si ils ne sont pas du même parti politique, ils n'en sont pas moins tous les trois ressortissants du département de Tivaouane, les deux premiers sont de la commune de Tivaouane où il est reconnu une forte prégnance de l'avis du marabout sur le choix du Maire. Et, le premier aurait été même victime de cette prépondérance de la voix du marabout qui n'est même pas conseiller pourtant à la demande duquel il aurait renoncé à briguer le poste alors qu'il était donné largement favori.

l'épanouissement de chacun des deux parties[155]. Et, c'est ainsi que s'ouvre une gouvernance basée sur des logiques distributives dans le but de récompenser les souteneurs, de calmer les adversaires trop puissants, amadouer une population assez éclairée pour alerter l'opinion sur certaines pratiques, bien entendu, dans ce jeu, ce sont les ressources de la collectivité qui y passent.

Selon A. Kassé (47 ans) commerçant à Thiès : « *La gestion des collectivités locales est frappée par cette perception des citoyens que c'est l'opportunité pour celui qui aspire à une carrière politique de se construire une base politique locale fidèle parce que convaincu que les privilèges indus (parcelles, cantines au marché, poste dans l'administration de la collectivité locale, aides financière ou matériel ...) dont elle profite de la collectivité locale sont dus entièrement à votre présence à cette station et qu'elle a intérêt à ce que vous avanciez (devenir ministre ou être en plus député à l'Assemblée Nationale) pour que ces privilèges soient eux aussi accrus* ».

A la question de savoir : quel était le rôle du maire dans la collectivité locale ? Cette dame D. Diagne, rencontrée à la mairie de Fatick nous répond : « *Je ne sais pas exactement, mais je pense que c'est surtout soutenir les personnes nécessiteuses, éclairer la ville, veiller au ramassage des ordures ménagères, délivrer les papiers d'état civil, organiser la ville en résumé. Mais si vous voulez mon avis, le maire qui est ici n'en fait rien ! Il n'est presque jamais ici et quand il vient dans la commune le week end c'est pour ces « meeting » ou pour régler les problèmes de ses militants « moi je ne l'ai jamais vu sauf à la télé.* ».

Les explications de ce membre de l'entourage politique d'un Maire de l'une des collectivités locales ciblées dans cette étude A. Touré sont tout aussi révélatrices « Vous savez, le poste de maire est un poste éminemment politique : on n'est pas maire par nomination présidentielle on est élu par les citoyens. Mais, que voulez vous, ces citoyens écoutent pour la plupart quelqu'un (marabout, chef coutumier, présidente du groupement, chef de ménage …) pour se décider de voter pour un tel ou un tel. Nous, notre objectif étant de gagner des élections, nous sommes pragmatiques, nous essayons de satisfaire cette personne même, si parfois, nous savons que leur demande ne reflète pas la volonté des populations mais leurs préoccupations personnelles ou celles de leurs familles. »

[155] Comme une tradition bien établie, la coupe du maire qui est tournoi de football clôturé en grande pompes avec le maire qui vient communier avec la jeunesse de sa localité. Celle-ci le fait à cœur joie y voyant une occasion de festoyer au frais du contribuable

Sans avoir les moyens de vérifier ces allégations, nous pouvons tout de même les verser dans notre analyse de perception négative des élus par les citoyens et cette perception est confortée par l'existence de niches de corruptions existantes et de pratiques notées dans le quotidien de nos collectivités locales. En effet, avec la pratique de décentralisation, le maire est doté de pouvoirs importants et les niches de corruption sont nombreuses dans la gestion d'une collectivité locale au Sénégal à l'instar d'autres pays qui ont pris cette même option politique.

A. LA CORRUPTION ET LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Elle est définie par Transparency International comme « L'abus d'une fonction publique à des fins d'enrichissement personnel » ; cela englobe toutes les techniques d'extorsion de faveurs indues (natures ou argent …). Elle peut aussi comprendre les détournements de deniers publics, le trafic d'influence, le pantouflage etc. ; la corruption en tant que phénomène doit être appréhendée comme un détournement de tout ou partie du système de gouvernance par le jeu des acteurs. Elle nous intéresse par qu'elle constitue une négation de l'action pour le profit de l'intérêt général qui fonde la participation citoyenne dont nous étudions les possibilités et les modalités. Sa présomption par le citoyen est une source de démobilisation et de démotivation de ces derniers.

Elle est une cause de dé-légitimation du pouvoir de l'autorité publique qui tire sa substance de sa vocation à défendre l'intérêt public. Elle est perçue comme le détournement d'une légitimité octroyée par un groupe pour servir finalement une seule personne ou un groupe, mettant à l'écart les autres composantes qui s'inventent parallèlement des issues pour survivre et s'épanouir. De cette situation née la création de centres de décision et d'actions parallèles et forcément concurrentes du pouvoir public sur le même espace. Et voila tout le contraire des avantages recherchés par la décentralisation.

I. DECENTRALISATION ET PRATIQUES CORRUPTIVES

Les gouvernements locaux jouent souvent un rôle de premier plan dans la gestion des services fournis aux citoyens, y compris en ce qui concerne les déclarations et les permis, l'entretien des routes, l'aménagement urbain et les services publics ressources naturelles , santé, culture, éducation …. Dans notre pays grâce au transfert de compétences aux collectivités locales dans certains domaines, les gouvernements locaux fournissent des services de base, tels que la sécurité publique, la santé et l'éducation, et peuvent assumer des responsabilités transversales pour le développement économique ou la réduction de la pauvreté. Par conséquent, les autorités

locales constituent souvent, pour le citoyen, le premier contact direct avec l'état et parfois le seul lien unissant la population à ceux qui la gouvernent. L'image de l'autorité étatique centrale est souvent associée à celle du maire ou du P.C.R surtout quand celui-ci est issu du même parti ou de la même mouvance que le Président.

La structure et les pouvoirs des gouvernements locaux varient considérablement d'un pays à l'autre, reflétant le débat de longue date sur les avantages et les inconvénients d'une décentralisation des pouvoirs dans le but d'améliorer la prestation de services et d'encourager le contact avec le gouvernement. Le Sénégal semble avoir tranché ce débat en optant pour une décentralisation fortement responsabilisatrice des acteurs locaux. L'autonomie opérationnelle et fiscale dont sont dotés les gouvernements locaux les expose énormément.

1) Les risques de corruption au niveau local

Les responsables publics locaux ont souvent plus de pouvoir de décision que les décideurs au niveau national, les organismes publics locaux sont organisés de manière relativement complexe et sont soumis à un moindre contrôle. Ainsi, les dirigeants locaux ont souvent plus de liberté dans l'exercice de leurs fonctions, mais également, plus d'occasions d'abuser de leur position. En particulier, on identifie au niveau local plusieurs facteurs de vulnérabilité à la corruption :

a) Un contrôle des fonds dispersés

Le transfert des fonds centraux des niveaux supérieurs aux niveaux inférieurs de gouvernement (souvent à travers des embouteillages administratifs) ainsi que la dispersion des pouvoirs permettant de prélever des revenus augmentent le nombre d'acteurs disposant d'un contrôle sur les finances publiques. Une telle situation accroît les possibilités de fraude budgétaire, notamment en détournant ou en «omettant» de déclarer des fonds publics qui ont été affectés ou perçus. Exemple : fond de dotation de la décentralisation.

b) Liberté d'embaucher et de limoger

Le pouvoir de recruter et de licencier le personnel local sans l'approbation du gouvernement central est une pratique qui confère aux gouvernements locaux une indépendance accrue. Cependant, lorsque des mécanismes efficaces de contrôle et de garantie ne sont pas en place, cela peut créer des occasions favorisant des pratiques d'embauche corrompues. Par exemple, les candidats politiques sachant que la direction d'une collectivité locale au Sénégal est un poste électif se préoccupent plus de ses militants, quitte à utiliser les ressources publiques

pour maintenir cette base de sympathie politique nécessaire à son maintien au poste de maire ou P.C.R..

c) La logique des coalitions est aussi un risque de corruption

Depuis quelques temps, pendant les deux dernières élections locales et présidentielles, nous avons constaté une tendance forte des partis politiques à aller vers des coalitions (regroupement de partis politiques pour aller à des élections et même à exercer le pouvoir).

d) Interaction lors de la prestation de service

Etant donné que les organismes locaux sont responsables de l'approvisionnement de services, les relations entre les acteurs tendent à se rapprocher et les responsables locaux sont plus susceptibles d'entrer directement en contact avec les citoyens. Cette situation peut aider à renforcer la gouvernance, mais peut aussi augmenter les occasions d'offrir ou exiger des pots-de-vin pour fournir des services de manière plus efficace, favorable ou rapide, comme pour l'octroi de parcelles ou de terres de culture. La corruption au niveau local peut prendre la forme de paiements de facilitation, par lesquels les responsables exigent de l'argent en échange de services sans se soucier de leur gratuité, ou contre la promesse d'un service plus rapide ou plus favorable (délivrance de document d'état civil).

e) Le pouvoir des réseaux de patronage

Les autorités locales sont particulièrement vulnérables à la manipulation par des groupes qui font appel à leurs relations informelles ou patrimoniales pour exercer une influence illégitime sur les dirigeants locaux et pour saper l'obligation de responsabilité devant les citoyens. Des facteurs tels que de fortes attaches familiales ou confériques, l'influence dominante de leaders locaux et les traditions culturelles de réciprocité, ainsi que le mandat souvent prolongé des fonctionnaires locaux, peuvent conduire à la captation de ce pouvoir par les élites. Les relations de pouvoir au niveau local peuvent aussi être de simples répliques de celles en place au niveau national.

f) Un manque relatif de compétence et de supervision

Les ressources humaines et matérielles dont disposent les institutions publiques locales sont souvent limitées et empêchent une autorégulation efficace. Par rapport aux institutions nationales, de nombreux organismes publics locaux manquent de compétences et le personnel est souvent insuffisamment payé, créant un environnement susceptible d'inciter les fonctionnaires à la petite corruption pour compléter leur salaire. Il n'est pas rare que l'autorité accepte de fermer

les yeux sur des faits de corruption de ses agents juste parce qu'elle ne peut pas honorer ses engagements salariaux. L'exemple du journalier qui aide à la recherche des registres des documents d'état civil et dont le salaire quotidien est tiré de ce qui est détourné entre le citoyen qui paye pour se faire son extrait de naissance et le trésor public. Le citoyen n'a pas une pièce d'état civil valable et pourtant il a déboursé entre 200 et 400 f CFA et le trésor public ne va non plus rien recevoir. L'ampleur de la corruption au niveau local peut être aggravée par une absence relative de procédures de contrôle et contrepoids efficaces, les activités des autorités locales étant généralement moins sujettes aux contrôles des cabinets d'audit et des médias.

B. RESTAURER LA CONFIANCE ENTRE LES ACTEURS

La décentralisation est considérée comme le socle de la démocratie puisque le local est le lieu d'ancrage de l'appartenance sociale et culturelle. Cette politique permet une prise de responsabilité réelle des populations et des collectivités locales dans la gestion des affaires publiques. Elle peut aussi devenir le théâtre de la dé-légitimation de l'autorité publique, toute entière, à cause de ces mêmes caractéristiques. L'échelon local offre, en effet, des occasions uniques, que se soit pour les activités de sensibilisation, les initiatives et les coalitions, d'aborder les problèmes identifiés et, aussi restaurer cette confiance nécessaire aux projets territoriaux et, par la même, où passe cette relégitimation de l'Etat dans nos sociétés. Attirer l'attention du public sur le besoin de changement peut s'avérer plus facile là, où la corruption affecte directement la vie des individus. Comme elles partagent un réservoir commun d'expériences et d'intérêts, les coalitions pour l'action locale sont plus faciles à établir. Lorsque les initiatives anti-corruption sont couronnées de succès, les résultats peuvent être plus visibles pour les populations, mettant en évidence le lien direct entre transparence, intégrité et amélioration de la prestation de services.

Au Sénégal l'exemple le plus parlant est celui du Président de la République Macky Sall qui en tant que maire à fait la Certification Citoyenne et se retrouve à la tête de l'Etat en prônant la gouvernance vertueuse et la généralisation de la Certification Citoyenne à toutes les collectivités locales du pays.

La décentralisation a fini de redéfinir les contours d'une nouvelle gouvernance locale en plaçant le pouvoir à une échelle plus proche des territoires (entre l'élu et le citoyen). Dans la pratique cependant nous nous sommes rendu compte que ce binôme peine à trouver l'équilibre de leurs interactions. Elle est souvent travestie d'une part, par un manque d'ouverture préjudiciable mais pas illégale des élus (le code des collectivités locales et les autres textes

connexes sont peu exigeantes par rapport à l'obligation des élus de faire participer les populations à la gouvernance locale) et, d'autre part, par la non maîtrise de l'environnement de la gestion des collectivités locales de beaucoup de citoyens. Ces citoyens ainsi, dépourvus de bagages nécessaires au contrôle et à la cogestion de leur collectivité locale s'en désintéressent ou pire développent une suspicion qui peut être source de blocages et de conflits. C'est ainsi, dans une optique de maximiser les atouts de la décentralisation que la Certification Citoyenne se propose d'être une invite souple à plus d'ouverture aux autorités locales et une opportunité, taillées sur la mesure du *« simple citoyen »* de s'investir dans la gestion de sa localité. La Certification Citoyenne crée alors les relations d'interactions équilibrées, apaisées et résolument constructives entre le citoyen et l'élu.

La politique de décentralisation est caractérisée par un volontarisme certain de la part de l'Etat si bien qu'elle n'a pas su préparer la grande masse des acteurs à la base à une meilleure maîtrise des enjeux de cette politique en matière de bonne gouvernance et de développement local.

Commençant par la bonne gouvernance, il nous est permis de remarquer que :

> *« le processus de décentralisation n'a pas accordé à la dimension de la transparence l'attention qu'elle mérite. La transparence constitue une donnée majeure de la décentralisation pour au moins deux raisons essentielles. Tout d'abord, parce que les collectivités locales ne disposent pas d'une allocation suffisante de ressources. Ensuite, parce une gestion transparente favorise l'implication des citoyens dans un processus participatif leur permettant d'exercer effectivement leur rôle de contrôle sur la gestion des élus.* [156]*»*

En outre, l'enjeu de développement local est tout aussi réel du fait que l'initiative de Certification Citoyenne transforme l'administration locale en véritable levier pour le développement en faisant la part belle à l'exigence d'efficacité. La collectivité locale est ainsi appelée à inscrire le souci de l'efficience mais aussi de la créativité en toile de fond de son action quotidienne.

[156] Forum Civil/Enda Graf, stratégie d'impulsion de la bonne gouvernance au niveau local : le processus de certification citoyenne, un projet de recherche action du forum civil

L'institution d'une bonne gouvernance locale fondée sur la Transparence, l'Efficacité, la Participation, l'Equité, l'Obligation de rendre compte doit passer par l'élaboration et la mise en place d'outils de gestion, d'information et de communication appropriés, permettant à tous les acteurs — du citoyen au partenaire financier en passant par les autorités administratives — de disposer de critères objectifs et d'indicateurs vérifiables pour juger de l'avancée du développement local dans les collectivités locales. La Certification Citoyenne s'est essayée à cela. Au regard des performances des autres outils et aussi de celles qu'elle a réalisées, nous pouvons penser qu'elle a pu accomplir certaines avancées même si ces dernières sont à renforcer et à consolider.

Le capital social, tel que nous l'avons vu plus haut à travers notamment Putman, est analysé en démontrant que la réussite économique puisait sa force dans les diverses composantes politiques et culturelles de la société locale. Ils ont ainsi introduit la notion de « *capital social* », défini comme l'ensemble des institutions, des usages et des relations de confiance favorables à la coopération. Cette coopération est, pour ce qui concerne nos collectivités locales fortement entravée par la corruption à travers notamment le clientélisme politique, comme mode de légitimation de l'autorité locale.

Comment faire pour créer cette dynamique de coopération entre les acteurs territoriaux ?

Comment faire pour assoir un meilleur développement en garantissant la réussite aux projets territoriaux ?

Sans avoir le savoir d'être exhaustive sur les d'actions à mener pour y parvenir, nous pouvons tout de même proposer quelques démarches qui prennent en compte, entre-autres le besoin d'instaurer l'intégrité dans la gestion des affaires ou plutôt l'assurance de celle-ci pour les populations. Nous esquisserons ensuite, quelques démarches à encourager pour assoir cette confiance sans aller jusqu'à mettre un outil dont nous avons montré quelques unes des limites. Ces propositions s'attacheront bien entendu le maintient de cette position de choix du citoyen dans la vie de la collectivité à travers une plus grande ouverture des autorités locales à leur contribution.

Pour commencer, nous n'allons pas plaider pour une révision immédiate du mode d'élection des maires puisque des élections locales viennent de se tenir et, ont déjà choisi, sur cette base des dirigeants pour nos collectivités locales jusqu'en 2019. Ce qui veut dire en outre,

que la proposition de loi portée par les trois parlementaires n'a pas abouti. Et qu'il faut de toute façon faire avec les élus que nous avons. Nous allons en nous appuyant sur l'expérience de la Certification Citoyenne, proposer un ensemble d'actions qui peuvent concourir à cette mise en confiance et enfin la mobilisation des acteurs territoriaux.

La bonne gouvernance en elle-même est comprise comme étant naturellement liée à un souci profond de lutter contre la corruption. Ainsi que ce soient les indicateurs pour le principe de transparence ou ceux d'équité ils se sont fortement attachés l'objectif d'éliminer tout risque de « *manipulation de l'autorité locale pour se servir ou servir ces proches* » (la corruption). Autant, il est important d'éliminer ces risques autant aussi il est important que les populations soient informées de ces mécanismes et qu'elles soient, elles mêmes, convaincues de leur efficacité. L'idée ici est de permettre au citoyen de disposer des moyens qui lui permettent d'affirmer, preuve à l'appui, qu'il n'y a effectivement pas de corruption dans la gestion de la collectivité locale. Pour cela, il faut être sur de la transparence dans les procédures et, aussi, de l'équité dans la redistribution des ressources locales aux citoyens. En cela, la bonne gouvernance et la participation grâce à la Certification Citoyenne capitalisent des procédés qui nous paraissent assez efficaces, car s'intéressant aux principales sources de contestation de l'application de ces principes dans la gestion locale. Ces points sont :

1) <u>La distribution des ressources naturelles, financières de la collectivité locale</u>

Foncière, cantines, places au marché local, aides ou secours aux indigènes (cette fameuse rubrique budgétaire qui est perçue comme une porte ouverte pour l'entretien de la clientèle politique par l'achat à la veille de la fête de « *tabaski* [157]» de moutons distribués non pas aux indigents mais plutôt aux notables[158] de la commune : imams, chefs de quartiers, grands clients politiques ….). Demander à la collectivité locale de définir de manière participative les critères d'attribution des différentes ressources, de rendre publique la liste des attributaires des parcelles à usage d'habitation, les cantines et souks…, ou encore de rendre publique la liste des bénéficiaires des différents actes d'attribution et d'aides sociales. Cependant, vu le caractère un peu sensible de l'indigénat, il est préconisé que le service d'assistance sociale de la collectivité locale soit détentrice de cette liste et ne doit pas la rendre publique.

[157] Appellation locale de la fête de l'Aïd El Kabîr ou la fête du sacrifice d'Abraham

[158] Dignitaires de la communauté, acteurs influents dans la gouvernance locale et souvent d'un niveau social et/ou économique assez élevé. Ils ne sont pas indigents.

a) La passation des marchés publics

Ce point est essentiel en termes de transparence et d'équité parce que c'est grâce aux procédures qui l'encadrent que la collectivité locale sélectionne et contracte avec les fournisseurs de services qui travaillent avec elle. Il faut savoir que les collectivités locales sont de grands acheteurs et, il est parfois l'un ou parmi les rares clients du secteur privé local (fourniture de matériel scolaire pour les écoles, construction et équipement des infrastructures collectives locales, carburant, papeterie etc.). Cette manne d'affaire fait l'objet de la convoitise de tous les acteurs du secteur privé local comme national et la compétition est sur ce point très ouverte. Les acteurs du secteur privé qui ne sentent pas réellement tenus de se soumettre à une certaine rigueur éthique dans la compétition font souvent recours à des pratiques de corruption des administrations ou des dirigeants politiques locaux pour être attributaires de marché. Et, leur rôle de bailleurs de fond lors de la campagne électorale locale en faveur d'un ou de plusieurs candidats à la fois est motivé par cet espoir de facilité dans l'octroi de marchés. Mais, en agents économiques professionnels, ces investissements sont aussi rentabilisés une fois le marché obtenu. Ainsi, il est très fréquent de voir dans nos collectivités locales des constructions entamées depuis plusieurs années dont le budget est exécuté depuis belles lurettes et qui ne sont toujours pas réceptionnées. Dans ce type de rapport, c'est la communauté qui pâtit toujours par la mauvaise qualité du service livré.

b) La disponibilité de l'information sur les actions de la collectivité locale

Dans cette préoccupation, il est demandé dans le cadre de la Certification à l'instar des autres processus, que nous avons étudié sommairement, l'instauration de cadre d'échange direct entre le gouvernement local et le citoyen. Ces rencontres sont de divers types (audiences publiques, émissions radio inter actives, restitution des résultats de l'audit citoyen …). Ces rencontres souvent très redoutées des élus locaux sont des occasions de dialogue qui se sont révélées à tous les coups bénéfiques aux deux acteurs. Que ce soit dans une collectivité locale rurale ou urbaine, une collectivité locale à gros ou petit budget, une collectivité locale fortement politique (avec des rivalités politiques très marquées ou parfois violentes) ou très peu, une collectivité locale où on note de forts soupçons de corruption de l'autorité locale : le constat est toujours le même, ces rencontres sont bénéfiques pour la collectivité locale. Elles permettent d'instaurer ou de renforcer la paix sociale parce que si elles sont bien abordées elles permettent de lever les zones d'incompréhension entre ces deux acteurs. Et, la conviction que le développement du territoire requiert essentiellement l'adhésion des élus et des citoyens ressort fortement de ces rencontres. Le fait de prendre le temps d'écouter, d'informer, de sensibiliser les

citoyens permet aux autorités locales en plus de mieux se rapprocher des citoyens de les convaincre de participer à la réussite des projets territoriaux qu'ils ont co-élaborés.

Photo 20 : Restitution publique du bilan de la gestion du Maire de la commune d arrondissement de Rufisque Est



Source : NMS Janvier 2011

La déclaration de patrimoine de l'autorité locale : cette disposition de la Certification Citoyenne même si elle n'a pas été suivie par les autorités locales partenaires (un Maire et un Président de Communauté Rural ont pris l'engagement de s'y soumettre au prochain exercice) vient tout récemment d'être confirmée et rendue obligatoire pour tous les élus qui gèrent un budget d'un milliard ou plus. En effet, la Loi sur la déclaration de patrimoine dispose dans son article deux du deuxième chapitre traitant des personnes assujetties « *Article 2: la déclaration de la situation de patrimoine doit être faite par les autorités ci-après: alinéa 4: Tous les administrateurs de crédits, les ordonnateurs de recettes et de dépenses, effectuant des opérations portant sur un total annuel supérieur ou égal à un milliard (1.000.000.000)* ». Ainsi, cet alinéa 4 dit que l'obligation de déclarer son patrimoine s'applique aux élus locaux lorsque le montant de leur budget est supérieur ou égal à un milliard. Cette loi encadre l'exercice de sorte qu'elle soit faite au début et à la fin du mandat avec la possibilité de vérification de la déclaration par l'O.F.N.A.C. (Office Nationale contre la Fraude et la Corruption). Elle permet de contrôler la vitesse à laquelle une autorité s'est enrichie au contact des affaires locales. Même si cette loi n'est pas appliquée de manière générale à toutes les collectivités locales, elle confirme au moins la pertinence du contrôle à ce niveau. Et cette disposition est une des plus audacieuses de la Certification Citoyenne car, il lui est souvent opposé la contradiction avec nos valeurs sociales qui ne sont pas très favorables à la divulgation de l'importance du patrimoine d'une personne ou encore le nombre d'enfants…. Cela nous interpelle aussi quoique favorable à toute action tendant à renforcer la transparence dans la mesure où nous nous apercevons ici, comme c'est souvent le cas très souvent que les lois que nous élaborons ne sont pas le reflet de la volonté

exprimée des acteurs territoriaux. C'est nettement le cas de cette loi sur la déclaration de patrimoine, car nous restons convaincus que si cette Loi devait faire l'objet d'un référendum celle-ci ne serait pas acceptée par la majorité des sénégalais.

La restauration de la confiance entre ces deux acteurs aussi passe par une meilleure clarification des ambitions des acteurs de la société civile locale. En effet, ces acteurs considérés comme des rivaux par les acteurs politiques, ne font pas très souvent l'effort de clarifier le rôle de facilitateur qui est le leur, ils sont même tentés parfois de se positionner au même titre que les acteurs politiques dans la conquête des suffrages des populations. Il est très courant surtout depuis les élections locales de 2014 de voir des listes, dites de la société civile, en lisse pour diriger les collectivités : l'exemple de la requête d'acteurs de l'association « Thi La Bokk[159] » pour participer aux élections locales. Ces acteurs dits de la société civile sont de moins en moins légitimes pour jouer ce rôle d'intermédiaire entre le citoyen et les autorités. Les autorités redoutant que ces acteurs leur volent la vedette et les citoyens pensant que ces acteurs « *sont comme tout le monde* », c'est dire qu'ils plaident pour leur intérêt personnel. Loin d'affirmer qu'il est négatif de voir des acteurs de la société civile s'intéresser à la politique, il est tout de même nécessaire de respecter la séparation entre ces différents champs aux logiques d'actions souvent divergentes. En d'autres termes, même s'il peut être admis que le basculement d'acteurs d'un groupe vers un autre soit permis il est nécessaire de conserver cette ligne de démarcation entre les deux différents groupes (politiques, société civile). Un membre de la société civile qui brigue un poste politique ne peut plus jouir du préjugé favorable dédié à la société civile de la part des citoyens et un membre de la société civile qui s'engage en politique ne devrait pas après essayer de revenir dans la société civile.

[159] Association de Sénégalais individuels ou en association, membres de la société civile, ils ont demandé au Président de la République lors de la concertation sur l'acte 3 de la décentralisation de valider les candidatures indépendantes pour leur permettre de participer aux élections.

CONCLUSION GENERALE

Notre entreprise était de voir, au Sénégal, comment la gouvernance est pratiquée au niveau local et quels sont dans l'arsenal juridique et institutionnel de notre pays, les mesures qui la favorisent. Ensuite, nous avons vu, comment par le pouvoir des divers acteurs en jeu sur un territoire, les opportunités d'application de la bonne gouvernance sont orientées. Une catégorie d'acteurs, en plein essor, a aussi attiré notre attention dans l'originalité de ces actions pour se créer une place dans la gouvernance territoriale. Les caractéristiques géographiques des territoires nous ont encore montré que la bonne gouvernance ne pouvait être pertinente et mesurable avec équité que si l'on prend garde d'éviter une uniformisation de la référence parce que les territoires ne sont pas des objets figés, uniformes, que l'on peut caller.

Nous retenons à la fin de cette étude que la participation citoyenne à la gouvernance territoriale n'est pas l'application d'un outil de mesure de la gestion locale par un groupe d'acteurs institutionnels ou essentiellement constitué de citoyens. La participation des citoyens va au-delà du contrôle citoyen. Elle est d'abord, connaissance des institutions locales (rôles, missions, modes de fonctionnement). Elle est ensuite, contribution à la définition de la vision et du projet de territoire. La participation citoyenne c'est une contribution financière (civisme fiscal) et humaine à l'atteinte des objectifs du projet de territoire. La participation citoyenne est enfin, alors seulement après toutes ces autres formes de contribution, un contrôle de la qualité des prestations. Ce contrôle doit lui aussi être fait dans une logique contributive, constructive et non de sanction. Et, à regarder de prés, les différentes démarches que nous avons étudiées, nous nous rendons compte qu'elles ont sanctionné des collectivités locales pour des performances dont elles n'ont pas la responsabilité.

Photo 21 : Journée d'investissement humain pour l'entretien des places publiques à Tivaouane : activité de participation citoyenne.



Source : NMS 2011

Aussi, si nous parlons de mesurer la bonne gouvernance territoriale, il est trop restrictif de tout caller sur un seul acteur. La gouvernance étant un processus multi-acteur où chacun à une responsabilité, même l'évaluateur doit être évalué logiquement ; parce que de son action et de son sens de la responsabilité dépend une part importante de la performance de la collectivité locale. Cela ne veut nullement dire qu'il faut dédouaner l'autorité d'une part, de ses obligations mais il s'agit plutôt d'un simple glissement dans cette chaîne de responsabilité car, son rôle à elle est plutôt d'éduquer le citoyen de l'informer pour qu'il soit actionnaire dans le projet et non acteur privilégié qui ne contribue pas mais, qui menace la réussite des actions de la collectivité locale et qui occupe toujours la meilleure place : celle du juge.

La participation citoyenne pour rester fidèle à son esprit doit être massive, ce qui n'est pas pour le moment le cas. Les citoyens et non les représentants des citoyens doivent être les cibles de ces efforts qui tendent à ce que le citoyen, quelque soit sa condition et ses compétences puisse s'approprier des efforts consentis par ses dirigeants et avoir la légitimité de les apprécier.

L'acte 3 de la décentralisation, des responsabilités nouvelles pour les acteurs et les territoires

L'acte 3 se veut une réforme qui s'applique à rendre la gouvernance des territoires vertueuse, à mettre fin aux disparités territoriales qui sont à la base de frustrations, de revendications et finalement des conflits. Il a aussi pour dessein de satisfaire l'impératif de

> *« rééquilibrage des fonctions territoriales passant par une politique d'aménagement globale et intégrée, pensée en fonction des spécificités de chaque région mais avec une vision d'ensemble, prenant en compte l'équilibre au plan national et l'équité, notamment dans le traitement des villes, des zones rurales et des régions du Sénégal, une « discrimination positive » en faveur des régions périphériques*[160] *».*

Le territoire, légitimé par les politiques de décentralisation qui ont eu cours en Afrique depuis plusieurs années, s'affirme comme une référence incontournable dans la recherche de nouvelles démarches d'action publique et de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale alternatifs par rapport aux démarches dites descendantes. Maintenant, l'heure est à la prise en compte des « *remontées de la base* » Berque. J, (1970). En effet, l'acte trois marque pour le Sénégal, un pas important vers la rupture nécessaire d'avec

[160] Amadou Diop, Propositions pour la formulation d'une cohérence territoriale rénovée, (Support de la territorialisation des politiques publiques) pour le compte de la commission » cohérence territoriale de l'acte 3 de la décentralisation. 2013

« La logique centralisatrice et unitaire héritée du système politique français a été certes un moteur de l'intégration du territoire national. Aujourd'hui face à de nouvelles demandes, à de nouveaux défis économiques, technologiques, de démocratisation – la décentralisation – constitue une réponse permettant aux populations de s'impliquer à la gestion de la chose publique ». (Diop. A, 2013).

Cette réforme ne se fait pas cependant de manière isolée puisqu'elle est entreprise en même temps que la réforme des institutions de la République, la réforme foncière ; l'élaboration de la charte de la déconcentration ; la réforme de la gestion des finances publiques, conformément au cadre harmonisé de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain toutes ces actions sont lancées en même temps et sont toutes au bénéfice des territoires dans la logique d'un assainissement de la gouvernance publique.

Le territoire : premier critère pour départager les collectivités locales

Que les démarches présentées dans ce document aient toutes prises cette direction vers le « local », « la transparence » cache un effort important et historique d'ouverture de la gouvernance au citoyen et à une meilleure prise en compte de nos territoires dans nos projections de politiques publiques. Cette prise en compte commence par l'acceptation de la différence entre les territoires. Nous l'avons vu, malgré les efforts fournis par les organisations de la société civile grâce à l'appui des partenaires au développement et aux facilités offertes par un cadre juridique et institutionnel, dans le cadre de la mise en œuvre d'outils de mesure de la bonne gouvernance locale, les résultats de cette entreprise restent très mitigés. Nous avons en effet fini d'être convaincus qu'il n'existe pas parmi ces démarches que nous avons étudiées, une qui vaut mieux que l'autre. Elles ont toutes un apport particulier qui permettent de mieux appréhender une subtilité de la gouvernance territoriale. Elles ont aussi péché en considérant les collectivités locales comme des sujets statiques qu'on pourrait aligner sur une même ligne de départ pour une course vers la bonne gouvernance et le développement local. Seulement, c'est sans compter le fait que ces collectivités locales selon leur position géographique, leurs héritages culturels, leurs croyances religieuses, leurs conditions économique entre autres sont porteuses d'un potentiel singulier qui ne saurait se fondre dans aucun grand groupe uniformisant. La classification et l'émulation sont possibles mais elles doivent davantage prendre en compte le potentiel différentiel des territoires. Cela reviendrait à ne plus considérer la collectivité locale seulement comme une portion de terre gérée par un maire selon des règles définies par la loi sur la décentralisation mais comme un territoire tout simplement.

La participation citoyenne : un enjeu de réussite de la politique de décentralisation

Le citoyen est devenu par la force des choses après l'échec d'une foultitude de solutions l'intégrant ou l'ignorant, l'acteur déterminant de toutes les stratégiques politiques. Le retour à l'évidence est opéré de manière définitive par l'ensemble des acteurs. Cette évidence est la place primordiale de l'acteur « *citoyen* » dans tout dispositif de développement. L'un des principaux facteurs de réussite de ces entreprises sont défini par cet acteur à quelque niveau de celles-ci.

L'un des facteurs clés de succès pour une gouvernance territoriale efficace et de qualité demeure la promotion d'une démarche itérative qui se fonde sur un ajustement permanent de l'action publique[161] aux réalités territoriales mouvantes. L'intérêt d'une telle démarche est l'émergence d'une configuration souple et flexible capable de fédérer tous les acteurs en vue de la construction d'une vision partagée de l'avenir.

Au-delà de ces considérations générales, pour être efficace et empreinte de qualité, la gouvernance territoriale doit également s'inscrire dans une dynamique qui promeut l'engagement de la collectivité locale et qui constitue un atout capital pour favoriser une gestion vertueuse de la chose publique. Une telle dynamique est à la fois valorisante et source de légitimité de l'action publique locale. Nonobstant, une telle dynamique doit favoriser la diffusion et la valorisation des principes de bonne gouvernance, notamment ceux de participation, de transparence et de redevabilité (accountability) pour l'ensemble des acteurs concernés (institutionnels, privés, locaux,..) qui peuvent assurer des missions de conseil, de capitalisation d'expériences et d'expertises au bénéfice de leur collectivité. Corrélativement, il s'agit également de garantir le mécanisme d'appropriation de ces travaux de capitalisations d'expériences, d'approfondissement de l'approche territoriale du développement et de sa diffusion.

La gouvernance territoire doit également promouvoir la responsabilisation et l'apprentissage afin d'associer les acteurs locaux sans pour autant privilégier les acteurs dominants. Au niveau des instances de décisions, les apprentissages doivent porter sur l'expérience de mécanismes de concertation et de prise de décision plus rigoureux et transparents, dans un processus de démocratie participative. Aussi, faudrait-il harmoniser les différentes interventions sur le territoire des divers

[161] A ce propos nous reprenons à notre compte cette idée de Pierre Lascoume et Patrick le Gales dans gouverner par les instruments, presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004, page 13 : « un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. »

acteurs et les fédérer autour d'un projet cohérent. Ce qui permet de créer des synergies vectrices de valeur ajoutée pour le territoire

Pour ce faire, il est nécessaire, non pas de déconstruire voire détruire les différents types de perception ou encore de fixer les limites d'un champ homogène qui contraindraient cette dynamique participative, mais plutôt de créer un lieu où ces différents acteurs peuvent confronter leur vision sur leur territoire. De ce fait, le projet collectif structurant ne serait plus la recherche d'un équilibre normatif entre des acteurs aux intérêts divergents, mais plutôt le moyen effectif de créer un sens collectif au service de leurs actions. C'est cela d'ailleurs tout le sens de la citoyenneté tel que le conçoivent les auteurs de « *le citoyen* » qui parlant de la citoyenneté évoquent son lien avec l'Etat en ces termes :

> *« le lien entre la citoyenneté et l'Etat est intime, il est même constructif. Historiquement, il s'apprécie en terme d'émancipation d'une tutelle particulière, celle de la religion, de la famille, de toutes les formes de communauté, du clan, de la tribu, ou du village…libération aussi d'une appartenance personnelle, la sujétion au maître ou au roi. La citoyenneté s'inscrit ainsi dans un processus de communalisation politique qui reconstruit l'individu sur un mode de communalisation […]. »*

La promotion d'une meilleure gouvernance locale nécessite l'adoption de mesures fortes portant à la fois sur le cadre institutionnel, organisationnel, de gestion, de financement et de renforcement des ressources humaines.

BIBLIOGRAPHIE

I. CONSTITUTION
II. CONVENTIONS
III. DISCOURS
IV. LOIS ET REGLEMENTS
V. PROGRAMMES
VI. *RAPPORTS*
VII. OUVRAGES
VIII. ARTICLES ET REVUES
WEBOGRAPHIE
SITES CONSULTES

BIBLIOGRAPHIE

I. CONSTITUTION

Constitution du 07 janvier 2001, Sénégal.

II. CONVENTIONS

1- Convention des Nations Unies contre la corruption.

2- Convention de l'Union Africaine contre la Corruption.

3- Protocole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur la corruption.

4- Convention contre la corruption de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (O.C.D.E.).

5- l'Union Européenne : les Accords de Cotonou signés en 2000.

III. DISCOURS

Juge MBAYE K., « L'éthique, aujourd'hui. », leçon inaugurale, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2005.

IV. LOIS ET REGLEMENTS

A- Lois et Directives

1- Directive n°01/2009/cm/U.E.M.O.A., portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

2- Loi n°55-1489 du 18 novembre 1955, portant création des communes de moyen exercice.

3- Loi n° 60-15 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal.

4- Loi n°65-60 du 21 juillet 1965, portant Code pénal du Sénégal.

5- Loi n° 64-46 du 17 juillet 1964, relative au domaine national.

6- Loi n°72-25 du 19 avril 1972 portant création des communautés rurales.

7- Loi n°81-53 du 10 juillet 1981 sur la Répression de l'Enrichissement Illicite (C.R.E.I.).

8- Loi n°81-54 du 10 juillet 1981 portant création d'une Cours de répression de l'enrichissement illicite.

9- Loi n° 90-35 du 8 octobre 1990 portant suppression du statut spécial et le poste d'administrateur de commune.

10- Loi n° 90-37 du 8 octobre 1990 retire la gestion des communautés rurales aux sous-préfets et la remet entre les mains des présidents de conseils ruraux.

11- Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.

12- Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux Régions, Communes et Communautés rurales.

13- Loi N°2003-35 du 24 novembre 2003 portant création de la Commission Nationale de Lutte contre la Non transparence, la Corruption et la Concussion.

14- Loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes.

15- Loi n°2004-09 du 6 février 2004 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

16- Loi n°2012-30 du 28 décembre 2012 portant création de l'Office National de Lutte Contre la Fraude et la Corruption (O.F.N.A.C.).

17- Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales. Site officielle du gouvernement du Sénégal.

B- Décrets

1- Décret N°80-214 du 5 septembre 1980 portant création de l'Inspection Générale d'Etat.

2- Décret n°81-839 du 18 août 1981 portant création et organisation des brigades spécialisées pour la recherche des enrichissements illicites.

3- Décret n°2005-576 du 21 juin 2005 porta Charte de la transparence et d'éthique en matière de marchés publics.

4- Décret 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'IGE,

5- Décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des marchés publics.

6- Décret n° 99-499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique sur la Cour des Comptes.

V. PROGRAMMES

1- La Déclaration de Paris, 2005.

2- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005).

3- Documents de Politique Economique et Sociale du Sénégal, 2011.

4- Document Banque Africaine de Développement 2004 ; Politique du groupe de la Banque en matière de réduction de la pauvreté.

5- Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (D.S.R.P.) (2003-2006).

6- Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (D.S.R.P.) (2006-2010).

7- Programme National de Bonne Gouvernance (P.N.B.G.)

8- Programme d'action d'accra (2008).

9- Stratégie de Croissance Accélérée, Dakar, 2005.

10- Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale (S.N.D.E.S) (2013-2017).

VI. RAPPORTS

1- CONGAD ; Guide pratique des acteurs de la décentralisation ; Dakar ; 2005 ; 96 pages

2- Diop Amadou, Propositions pour la formulation d'une cohérence territoriale rénovée, (Support de la territorialisation des politiques publiques) pour le compte de la commission » cohérence territoriale de l'acte 3 de la décentralisation, 2013.

3- Délégation à la réforme de l'Etat et à l'assistance technique programme national de bonne gouvernance, rapport national sur la gouvernance au Sénégal, 2011, 107 p.

4- Etat des lieux de la Gouvernance de la Recherche Universitaire en Afrique de l'Ouest et du Centre, décembre 2009.

5- Forum Civil « Inventaire et analyse des initiatives des acteurs non étatiques (ANE) dans la gestion des affaires publiques, 2011.

6- Rapport de Civicus (Alliance Mondiale pour la Participation Citoyenne), 2013.

7- Rapport Banque Mondiale n°59695-SN, Sénégal : Développer les outils des institutions de l'Etat pour une gestion plus efficiente de la dépense publique, juin 2012.

8- Rapport d'évaluation de la corruption au Sénégal, USAID Dakar, août 2007.

9- Rapport Comité des Ministres des Finances Africaines et des Gouverneurs des Banques Centrales pour le suivi de la crise : Impact de la crise sur les économies africaines : maintenir la croissance et poursuivre la réduction de la pauvreté, 21 mars 2009.

10- Rapport Autorité de Régulation des Marchés Publics (A.R.M.P.) 2011.

11- Rapport APIX.S.A. 2010.

12- Rapport Transparency International sur le baromètre de la corruption, 2010.

13- Rapport d'enquête et de suivie de la pauvreté au Sénégal, 2006.

14- Rapport PNUD données sociale du Sénégal, 2010.

15- Rapport sur les déterminants de l'investissement privé au Sénégal, 2008.

16- Rapport Doing Business, 2012.

17- Rapport final d'Evaluation de la Déclaration de Paris, 2011.

18- Rapport final de l'étude sur la gouvernance de la recherche universitaire à l'UCAD, novembre 2009.

19- Rapport final de la Mesure de Performances des CL des Régions de Kaolack, Fatick, Kaffrine octobre 2011.

20- Rapport Public de la Cours des Comptes, 2012.

21- République du Sénégal, Présidence de la République, Inspection Générale d'État, 2013, Rapport public sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes, Dakar, 198 pages.

VIII- OUVRAGES

1- A. Frémont ; J-Chevalier ; R. Hérin ; J-Renard, *géographie sociale*, Masson, Paris New York Milan Mexico Sao Paulo, 1984.

2- AFD ; *La « bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ?*; Document de travail n° 58, janvier 2008, 70 p.

3- Alvergne C, *Le défi des territoires : Comment dépasser les disparités spatiales en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Karthala/PDM, 2008, 263p

4- Antheaume B et Giraut F, *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re) fabrication au nom du développement*, IRD éditions, Paris, 2005, 384p

5- Amar, Zakaria & Alii ; *Rôle des acteurs non étatiques dans la gouvernance sectorielle au Sénégal : compléments à la cartographie de 2008 ;* Rapport final Volume 1.- UE-DELSEN.- 2012

6- Anderson, A., Park, J., & Jack, S. 2; *Entrepreneurial Social Capital: Conceptualizing Social Capital in New High-tech Firms*; International Small Business Journal, 25(3), 2007; 2005.

7- Angeron , S.Lardon ; *« Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Milau »* Editions de l'Aube, essai ; 2008 ; p 289.

8- Arndt C. et C. Oman ; *Les indicateurs de gouvernance: Usages et abus, Centre de développement de l'O.C.D.E*, Paris, 2006.

9- Banque Mondiale ; *les outils des institutions de l'Etat pour une gestion plus efficiente de la dépense publique* ; 2012.

10-Bailly A, *Les concepts de la géographie humaine*, Paris, Armand Colin, 2005, 333p

11- Bailly A, et Béguin, *Introduction à la géographie humaine*, 8e édition, Paris, Armand Colin, 2001, 216p.

12-Baïlly A, Ferras R, *Eléments d'épistémologie de la géographie*, Paris, Armand Colin, 2001, 191p.

13- Bailly A, & Gould Peter (dir.). *Le pouvoir des cartes. Brian Harley et la cartographie* ; Paris : Anthropos, 1995 ; 312p.

14-Baud P, Bourgeat S et Bras C, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Hatier, 2003,543p.

15- Benoit Pigés ; *gouvernance, contrôle et audit des organisations* ; Economica, 2008, page 67.

16-Beucher S et Reghezza M, *La géographie: pourquoi? Comment. Objets et démarches de la géographie d'aujourd'hui*, Paris, Hatier, 2005, 287p.

17- Berque J. ; *L'orient Second*. Paris, Gallimard, 1970 ; 443 Pages.

18- Bertrand Nathalie, Moquay Patrick ; *La gouvernance locale, un retour à la proximité ;* Économie rurale, N°280, 2004, Proximité et territoires, pp. 77-95.

19- Bourdieu, P.; *Le capital social* ; notes provisoires, 1980 ;

20- Bowey, J. L., & Easton, G. (20 Casson, M., & Giusta, M. D. Entrepreneurship and Social Capital: Analysing the Impact of Social Networks on Entrepreneurial Activity from a Rational Action Perspective. International Small Business Journal, 25(3), 2007; 220–244.

21-Brunet R, Ferras R et Thery H, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Montpellier/Paris/Reclus/La Documentation Française, 1992, 518 p

22-Cannacs Et Sylvie Trosa ; *La réforme dont l'Etat a besoin.* Dunaud, Paris 2007 ; 304 pages.

23- Castagnos, J-C, Boissin J-P, & Guieu, G., (1997) ; *Revues francophones et recherche en stratégie* ; Économies et Sociétés, tome XXXI, n° 7-8, série Sciences de gestion n° 23, pp. 37-63.

24- Chabaud, D., & NGIJOL, J. ; Cattacin Sandro, Panchaud Christine ; « La maîtrise du sida : une analyse comparative des réactions organisationnelles au vih/sida en Europe de l'Ouest » ; *in Politiques et management public*, vol. 13 n° 2, 1995. 50 ème numéro. Cahier 2.

25-CEMAF : Centre d'Etudes des Mondes Africains recherches Action Concertée Incitative ; *Sociétés et cultures dans le développement durable* ; Axe de recherche n°1 du Rapport final : Société civile, pouvoirs locaux et développement durable des villes en Afrique ; Novembre 2007.

26-Chevalier Jacques et Al. ; *La gouvernabilité* ; Presse Universitaire de France, 1996 ; 393 pages.

27- Claval Paul ; *la géographie culturelle* ; Paris ; Nathan ; 1995.

28-Claval P, *Histoire de la géographie*, Que sais-je, 3ed, Paris, PUF, 2008, 127p.

29- Coleman, J., S.; *Social Capital*; in the Creation of Human Capital. American Journal of Sociology, 1988; 94, 121 pages.

30-De Alcantara C.H; « Du bon usage du concept de gouvernance » ; RISS ; Mars 1998

31- De Sebarclens Pierre ; *La mondialisation Théories, enjeux et débats* ; 3 éme édition, Armand Colin, Paris 2002.

32- DEME Mamadou Hady ; *mémoire de maitrise de maitrise Du rôle de la société civile pour une consolidation de la démocratie participative au Sénégal* ; Université Gaston Berger de Saint-Louis, 2008.

33- Di Méo G ; *Géographie Sociale et territoires* ; Nathan, (2000),241p.

34-Di Méo G et Buléon P, *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, Paris, Armand Colin, 2005,304 p.

35-Di Méo G, « L'identité : une médiation essentielle du rapport espace/société », in Géocarrefour. Vol 77 n°2, 2002, pp. 175-184.

36- Diakhaté Meïssa ; *L'émergence du droit électoral dans les Etats de l'Afrique subsaharienne francophone* ; thése de Doctorat ; Université cheikh Aanta Diop ; Dakar (2012).

37- Dieudonné M., « *De la société civile » mythique à la « société civile impure* », in Luc Sindjoun, *La révolution passive au Cameroun : Etat, société et changement*, CODESRIA, p. 69.

38-DIOP, Alioune Badara ; *Société civile et gouvernance démocratique : Enjeu de pouvoir et pouvoir en jeu ;* Nouvelles annales africaines, n°2, 2011, pp 46-47.

39-Diop A (dir.), *Développement local, gouvernance. Enjeux et perspectives*, Paris, Karthala, 2008, 230p.

40- Diop A, *Villes et aménagement du territoire au Sénégal*, Thèse d'Etat géographie, UCAD, FLSH, département de géographie, 2004, 404p.

41-Diop Mamadou, *Le système politique sénégalais* ; Dakar, Clairafrique, 2011 ; 339 p

42-Fall Ismaila Madior ; *Sénégal, Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, Rapport sur l'état de la démocratie et de la participation politique au Sénégal* ; Dakar : AfriMAP-OSIWA, Juin 2012, 184p.

43-Faye Saliou, *Décentralisation, développement économique local et bonne gouvernance territoriale : le cas du Sénégal* ; Mémoire de Master 2, Université CheickhAnta DIOP de Dakar, Département de géographie, 2010-2011 ; Dakar, 82 p.

44-Field Jonh, *Social Capital*. Amazon September 28, 2003.

45-Finken Martin ; *Décentralisation : vue d'ensemble en Afrique ;* Programme de partenariat municipal (PDM).

46-Gaudin Jean Pierre, *Pourquoi la gouvernance* ? Les Lectures Citoyennes n°7, Espaces Dialogue, Presses de Sciences Po, 2003 ; 93 p.

47-Gaudin Jean Pierre, Novarina.G (dir) ; Politiques publiques et négociation.Multipolarités, fléxibilité, hiérarchies, Paris, CNRS Editions de l'Aube, essai ; 2008 ;pp 289-312.

48-Gaudin J.-P. ; *Pourquoi la gouvernance ?;* Paris, Presses de Sciences Po, coll. « La bibliothèque du citoyen », 2002 ; 138 p.

49-Geindre Sébastien, *Capital social, théorie des réseaux sociaux et recherche en PME : une revue de la littérature, publié dans "11ème congrès CIFEPME (Congrès International francophone en entrepreneuriat et PME),* Brest : France ; 2012.

50-George P, *Dictionnaire de la géographie*, Paris, PUF, 1970,510p.

51-Gilly J.-P., *La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale* ; GRES – LEREPS, 2003, Cahier n° 2003 ; 515 p.

52-Guéye Omar ; *Sénégal : histoire du mouvement syndical* ; paru aux Editions l'Harmattan, 2013.

53-Hérin Robert ; *Géographie humaine, géographie sociale, sciences sociales. La dialectique du social et du spatial, Actes du Colloque de Géographie sociale*, Lyon, 1982, p. 16-26.

54-Jacob, J.-P**.,** G. Blundo, en collaboration avec N. Bako-Arifari, K. Bprhaug et P.-J. Laurent ; *Socio-anthropologie de la décentralisation en milieu rural africain. Bibliographie sélective et commenté ;* Genève : IUED (Itinéraires, série "Notes et Travaux" 49).

55-Jouve Bernard, « *gouvernance et décentralisation : les masques tombent enfin* » ; Espace Temps.net ; Textuel ; 2004.

56-Klitgaard R. ; *Combattre la corruption*, Manille Philippines ; Les Presses du Régional Service Center, 1999.

57-Kukkah Mattew H.; Democracy and civil society in Nigeria, Ibadan. Spectrum Books; 2003; p 49.

58-Lachennaum, Gudrun ; *Développement Working Paper N° 357 Décentralisation société civile développement local au Sénégal* ; Bielefeld, Université de Bielefeld, Faculté de sociologie Centre de Recherche en sociologie. - AEGIS European Conference on African Studies 2007 ECAS, Biannual conference in Leiden, 11-14 July 2007.

59-Lahaye N. ; *Gouvernance territoriale et espaces d'intérêt publics : l'enjeu d'un développement durable territorial. Communication à l'école de recherche sur l'économie spatiale et régionale* ; Le Croisic ; 1999 ; 24 p.

60-Lascoumes P., Le Gales P.(dir.) ; *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po, 2004 ; 370 p.

61-Lascoumes Grigori, *La gouvernance territoriale et ses enjeux pour la gestion des ressources naturelles*, UNCCD 2009.

62-Lascoume Pierre et le Gales Patrick ; *Gouverner par les instruments* ; Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2004.

63-Laurent, P.-J. ; *Les pouvoirs Politiques Locaux et la Décentralisation au Burkina Faso.* Louvain-la-Neuve ; 2003; CIDEP (Cahiers du CIDEP 26).

64-Lavigne Delville, P. ; *A quoi servent les sciences sociales dans les projets de développement ? Points de vue d'un «agent double». Bulletin de l'APAD ;* 1997.

65-Le Gales.P. ; *Gouvernement et gouvernance des territoires. Problèmes politiques et sociaux* ; n° 922, mars 2006 ; La Documentation Française Ed. ; Paris, 119 p.

66-Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B. ; *La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?* ; Géographie Économie Société 2005/4, Vol. 7, pp. 321-332.

67-Lemieux Vincent; « La structuration du pouvoir dans les organisations universitaires » ; *in Politiques et management public*, vol. 12 n° 2, 1994. pp. 135-149.

68-Leimdorfer, F., and A. Marie ; *L'Afrique des citadins. Société civile en chantier (Abidjan, Dakar)* ; Paris ; Karthala ; 2003.

69-Leroux Isabelle ; *Gouvernance territoriale et jeux de négociation Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique* ; Négociations, 2006/2 no 6, pp. 83-98.

70-Lévy Jacques, *la carte, enjeu contemporain*, photographique, n° 8036, Paris, documentation Française, 2004.

71-Levy, P. ; *L'intelligence collective, pour une anthropologie de cyberespace* ; Paris ; La Découverte ; 1997.

72-Max Weber et Marcel Gauchet ; *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion* ; Marcel Gauchet. Paris, Masson, 1972.

73- Meisel (N.), Ould Aoudia (J.) *; La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? Document de travail ;* Agence Française de Coopération, 2007 ; p.69.

74-Morin Richard ; *Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal / Local governance and economic development at Montreal's neigh bour hoods* ; Revue de géographie de Lyon. Vol. 73 n°2, 1998. Dynamiques des grandes régions urbaines : Lyon-Montréal. pp. 127-134.

75-Miossec J-M, *Terrains et échelons de la gouvernance : expériences en France et au Maghreb*, Paris, l'harmattan, 2009, 411p.

76- Motinn-Sylla, Marie-Hélène ; *Participation de la société civile sénégalaise à la formulation des politiques de TIC* ; 2006 ; Dakar, Association for Progressive Communications.

77-Mousse J. ; *Ethique des affaires : Liberté, responsabilités*, Paris, DUNOD, 2001.

78-Mousse J., *Pratiques d'une éthique professionnelle*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1989.

79-Moyo Dambisa ; *L'Aide Fatale. Les ravages d'une aide inutile et les nouvelles solutions pour l'Afrique*, JC Lattès, 2009, 247 pages.

80- Moujahid Abdelfattah ; *regards croisés sur la gouvernance* ; collection : « gouvernances et territoires » février 2011, page 209.

81- Ndiaye, Alioune (2002) ; *Le rôle de la société civile dans la promotion d'une bonne gouvernance, Dakar, Communication présentée à la conférence des institutions nationales africaines de promotion et de protection des droits de l'homme* ; 13 – 16 août 2002 ; Kampala – Ouganda.

82-Programme Gouvernance et Paix (PGP) ; *Guide de mise en œuvre du Baromètre de la Bonne Gouvernance* ; USAID octobre 2010.

83-Raymond Barre ; *Économie politique*, Paris : PUF, 1959.

84-Rosenau. J et Czempiel E.; *Governance without government.* Cambridge; New York : Cambridge University Press, 1992.

85- Yahiaoui S., 2011 ; *L'évolution du champ des pratiques managériales dans les collectivités territoriales* ; CNFPT Montpellier, 200 p.

86-Secrétariat Général de la Présidence de la République ; *Délégation à la réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique* ; Programme National de Bonne Gouvernance ; Dakar, 107 p.

87-Senghor L.S., *Politique Nation et Développement moderne*. Dakar, Imprimerie nationale, 1968.

88-Sy Jacques Habib ; *Sénégal, Finances Publiques et transparence Budgétaire* ; Aide Transparence, 2005, 130 pages.

89-Pean Pierre ; *L'argent Noir. Corruption et sous Développement* ; Fayard. 1988 ; 269 pages.

90-Torres Emmanuel ; *Développement durable et territoire* ; aux Presses universitaires de Septentrion à Villeneuve d'Ascq ; 2004 ; 76 p.

91-Totterman, H.; Start-ups: Business Incubation and Social Capital. International Small Business Journal, 23(5), 2005 ; 487–511.

92-Vinicki Pierre ; *Réussir une Réforme Publique. Surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement.* Dunod ; Paris 2007 ; 181 pages.

93-Zaoul Hassan ; *Management Situé et Développement Locale*. Collection Horizon Pluriel ; 2006, 215 pages.

94-Zarifian Philippe ; *Travail et communication - Essai sociologique sur le travail dans la grande entreprise industrielle*, PUF (Sociologie d'aujourd'hui), Paris ; 1996.

VII. ARTICLES ET REVUES

1- Aggeri Frank, Frédérique ; « Restructurations industrielles et mondialisation : une reconversion aussi pour l'Etat » ; *in Politiques et management public*, vol. 21 n° 2, 2003 pp. 83-101.

2- Altermondes ; « Focus sur la société civile au Sénégal»; numéro spécial, n°24, Décembre 2010

3- Anastassopoulos J. P. ; « La stratégie des entreprises publiques » ; *in Politiques et management public* », Année 1983, Volume 1, Numéro 4, pp. 221 – 222

4- Anastassopoulos Jean-Pierre , Georges Blanc ; « Entreprises publiques et développement » *; in Politiques et management public*, vol. 1 n° 1, 1983. pp. 49-84.

5- Angelmar Reinhard; « L'évaluation : un outil d'apprentissage » ; *in Politiques et management public*, vol. 2 n° 2, 1984. pp. 111-121.

6- Azmat Fara et Coghill Ken ; « La bonne gouvernance et les réformes de marché: étude sur le Bangladesh » ; Revue Internationale des sciences Administratives, 2005/4 Vol.71, p.665-680

7- Alvergne Christel, Igue Jhon; « Les nouveaux territoires de la gouvernance » ; Pages 5-20, Revue territoires d'Afrique, numéro 1, Janvier 2011

8- Baron Catherine ; « Société civile et nouvelles formes de partenariat pour l'accès à l'eau dans les pays en développement » ; Revue internationale et stratégique, 2007/2 N°66, p. 79

9- Bartoli Annie, Sylvie Tosa ; « Pour une gouvernance rénovée. Le management public à l'interface de l'administration et de la politique.» ; *in la Réforme dont l'Etat a besoin.*

10- Baron Catherine, « La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique» ; Droit et Société N° 54, 2003 ; pp. 329-351

11- Bava S. et D. Bleittrach ; « Les mourides entre utopie et capitalisme »; Le monde Diplomatique. *42.500. Novembre 21(1995)*

12- Benghozi P. J. ; « Les politiques publiques d'aide à l'innovation - Gérer et convaincre » ; *Politiques et management public*, Année 1983, Volume 1, Numéro 2

13- Benghozi Pierre-Jean; « Comment évaluer les politiques d'aide à l'innovation » *in Politiques et management public*, vol. 1 n° 3, 1983. pp. 79-97.

14- Benko Georges et Lipietz Alain ; « Les régions qui gagnent, districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique» ; Revue de géographie de Lyon ; Volume 67 ; Numéro 67-3 ; 1992 ; p 230

15- Bernard Dreyfus ; « GRH, deux ou trois choses que je crois savoir d'elles.» ; *in Les Reformes dont l'Etat a besoin*. Op. cit.

16- Bertrand Girod ; Mme Marie-Françoise Fave- Bonnet « Le cursus universitaire de mathématiques : une espèce en voie de disparition en France ? » ; *in Politiques et management public*, vol. 12 n° 2, 1994. pp. 187-201.

17- Besancenot Damien , Piatecki Cyrille ; « La privatisation du secteur électrique en Grande-Bretagne : une analyse critique » *; in Politiques et management public*, vol. 12 n° 1, 1994. pp. 77-99.

18- Biaya.T.K ; « Le pouvoir ethnique, concept, lieux dénonciations et pratiques contre l'Etat dans la modernité africaine ; analyse comparée des mourides (Sénégal) et luba (Congo-Zaire) » Anthropologie et société, vol.22,n l ;1998 ;p.105-135

19- Bon J. et Louppe A.; « Marketing des services publics. L'étude des besoins de le population » ; in *Politiques et management public*, Année 1983, Volume 1, Numéro 2 ;p. 98 – 99

20- Bon Jérome, Albert Louppe ; « Le message public » ; *in Politiques et management public*, vol. 2 n° 3, 1984. pp. 93-106.

21- Boual Jean-Claude ; « Le rôle de l'Union Européenne dans la Réforme de l'Etat.» ; *in La Reforme dont l'Etat a besoin. Op.cit*

22- Boussaguet Laurie, Muller Pierre ; « L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques » ; in Politiques et management public, vol. 23 n° 3, 2005. pp. 41-5

23- Bouvier Alban ; « La dynamique des relations de confiance et d'autorité au sein de la démocratie dite « participative » et « délibérative »Un exemple typique : le Débat Public « loi Barnier » en Provence-Côte d'Azur ; (1998) p. 181-230

24- Buclet Nicolas; « Gestion de crise environnementale et démocratie participative : le cas de l'incinération des déchets ménagers » ; *in Politiques et management public* ; vol. 23 n° 2, 2005. pp. 91-116.

25- Branciard Anne,Verdier Eric ; « La réforme de la politique scientifique française face à la mondialisation : l'émergence incertaine d'un nouveau référentiel d'action publique » ; *in Politiques et management public*, vol. 21 n° 2, 2003.

26- Brunetière Jean-René ; « Pour un management public moderne. Contradictions des valeurs dans l'Etat : si on parler ? » ; *in La Reforme dont l'Etat a besoin*.

27- Caillé-Talon Nicole « Bilan social et indicateurs sociaux internes aux organisations Publiques » ; *in Politiques et management public,* vol. 2 n°2, 1984.pp .63-107.

28- Calame Pierre **; «** Les défis de la formation des cadres de la fonction publique en Europe » chroniques de la gouvernance ; 2009-2010

29- Calame Pierre; « la démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance » éditions Charles Léopold Mayer. Descartes et Cie, 2003

30- Cannacs Yves, Trosa Sylvie; « La réforme dont l'Etat a besoin »; Dunaud, (2007).

31- Charih Mohamed, Daniel Maltais ; « Les ressources humaines : clé de Jacques Bourgault voûte de la réforme du secteur public au Québec » *; in Politiques et management public*, vol. 22 n° 3, 2004.

32- Chelimsky Eleanor ; « L'évaluation de programmes aux Etats-Unis » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 2, 1985. 199-214.

33- Chol Céline, Waintrop Françoise ; « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités » *; in Politiques et management public,* vol. 21 n° 2, 2003. pp. 119-120

34- Christiansen Thomas ; « Les tensions de la gouvernance européenne : l'administration politisée et la responsabilité multiple au sein de la Commission européenne » ; *in Politiques et management public*, vol. 15 n° 3, 1997.pp. 187-210.

35- Christopher K. Leman , Robert H. Nelson ; « Les dix commandements de l'économiste-analyste de politique » *; in Politiques et management public*, vol. 1 n° 1, 1983. pp. 129-160

36- Cohen Arato; «Civil Society and Political Theory»; Cambridge, Mass. MIT Press ; Andrew 1992

37- Coulange Pierre ; « Planification dans les villes. Comment ? Pourquoi ? Pour qui? » ; *in Politiques et management public*, vol. 1 n° 2, 1983. pp. 51-66.

38- Coulange Pierre; « économie du judiciaire » *; Politiques et management public*, vol. 12 n° 1, 1994. pp. 1-28

39- Coulibaly H. Abdou Latif, Gestion de Ressources Publiques ; « La nouvelle gouvernance d'Etat pose ses marques » interview accordé au Sérigne Adama Boye, Revue Gouvernance n°1 d'octobre décembre 2012, p.6-7

40- Crespy Cécile; « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale ? » ; *in Politiques et management public*, vol. 25 n° 2, 2007. pp. 23-44.

41- Crozier Michel ; « Les problèmes du management public face à la transformation de l'environnement » *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 1, 1985 pp. 9-23.

42- Crozier Michel; « Peut-on manager la recherche et l'innovation ? » ; *in Politiques et management public*, vol. 12 n° 2, 1994. Administrer les savoirs : leur production, leur transmission, leur application, leur contrôle - Actes du Sixième Colloque International, Genève - 25/26 mars 1993. pp. 11-16.

43- Darbon Dominique**; «** Gouvernance et fabrique de l'ordre politique : La réinvention de la légitimité et Le retour des classes moyennes » chroniques de la gouvernance 2009-2010

44- *D*eborah.A.Stone « Causal Stories and the Formation of Policy Agenda, Political Science Quarterly», Vol 104, N°2,1989,pp .281-300.

45- Deleeck Herman ; « La distribution inégale des dépenses sociales en Belgique » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 3, 1985. pp. 97-130.

46- Delmas Marty m. « Le droit pénal comme éthique de la mondialisation », jan- mars 2004. 156 pages

47- Delmas Marty M. ; « Les figures de l'internationalisation du droit pénal des affaires. Aplanir les règles du jeu. » ; RSC et de droit comparé N°4,oct-déc.2005

48- Deme Mouhamadou ; « Les privatisations, une solution pour l'Afrique ? » ; *in Politiques et management public*, vol. 13 n° 2, 1995. 50e numéro. Cahier 2. pp. 97-140.

49- Dion Stéphane ; « Politique et gestion municipale » ; *in Politiques et management public*, vol. 2 n° 2, 1984. pp. 3-24.

50- Duault-Atlani Laëtitia ; « La bonne gouvernance, nouvelle éthique du développement ? l'expérience des pays » ; chroniques de la gouvernance 2009-2010

51- Eck F ; « Le Trésor » ; *in Politiques et management public*, Année 1983, Volume 1, Numéro 1 pp. 218 – 221

52- Eberhard Christoph; « L'approche pluraliste du droit : un enjeu central pour une gouvernance légitime » ; chroniques de la gouvernance 2009-2010

53- Etienne Marie; « La simplification des règles de droit, corollaire du management » ; *in La Reforme dont l'Etat a besoin*. Op. cit. pp.123-140

54- Faye I.M., A. Benkahla. A, Touré.O, Seck.SM et Ba.C.O ; « Les acquisitions de terres à grande échelle au Sénégal : description d'un nouveau phénomène, Initiative prospective agricole et rurale » ; (IPAR), Dakar ; 2011.

55- Flizot Stéphanie ; « Le contrôle des gestionnaires publics par les Cours des comptes » ; *in Politiques et management public*, vol. 25 n° 4, 2007. Public : nouvelles figures ? pp. 141-156.

56- Fouquet Annie ; « L'évaluation des politiques publiques, indispensable outil de gouvernance dans une société complexe.» ; *in La Reforme dont l'Etat a besoin*. Op. Cit

57- Friedberg Erhard , Philippe Urfalino Philippe ; « La décentralisation culturelle : l'émergence de nouveaux acteurs » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 2, 1985. pp. 215-226.

58- Gardon Sébastien, Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick; « Gouverner par les territoires » ; *in Politiques et management public*. vol. 1 n° 3, 1997. pp. 23-43.

59- Gibert Patrick, Andrault Marianne ; « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques ? » ; *in Politiques et management public*, vol. 2 n°2, 1984. pp. 123-133

60- Gibert Patrick, Andrault Marianne; « Contrôler la gestion ou évaluer les politiques? » ; *in* Politiques *et management public*, vol. 2 n° 2 ; 1984. pp. 123-133

61- Gimbert Virginie; « Gérer les risques sanitaires : le fonctionnaire, l'expert et le Politique » ; *in Politiques et management public*, vol. 23 n° 3, 2005. pp. 61-75

62- Grossetti Michel, Beslay Christophe, La construction des politiques locales de reconversion industrielle, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, N°1, 1999

63- Hamel Marie-Pierre, Muller Pierre ; « L'accès aux droits sociaux : un compromis entre performance gestionnaire et justice sociale » ; *in Politiques et management public*, vol. 25 n° 3, 2007. pp. 131-149.

64- Hafsi Taïeb ; « L'Etat en affaires : au-delà de l'idéologie » ; *in Politiques et management public*, vol. 1 n° 2, 1983. pp. 67-91.

65- Hersch Jeanne; « De l'administration du savoir » ; *Politiques et management public*, vol. 12 n° 2, 1994. pp. 17-24.

66- Hertzog Robert ; « L'informatique et les communes françaises » ; *in Politiques et management public*, vol. 2 n° 4, 1984. Numéro spécial «Les communes et le management». pp.117-146. Rapport Jacques ; « La conduite du changement. » ; *in La réforme dont l'Etat a besoin*. Op. cit.

67- Hochet Peter ; « La «bonne gouvernance» à l'épreuve des contextes locaux » Un projet de gestion participative des ressources pastorales au Mali » ; Autrepart ; 2006/1 n° 37, p. 111-127.

68- Hult Karen.M, Charles Walcott ; « Le modelage de l'organisation : un problème de politique publique » ; *in Politiques et management public*, vol. 9 n° 1, 1991. pp. 67-96.

69- Hussenot Philippe; « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations Publiques » ; in Politiques et management public, vol. 1 n° 1, 1983. pp. 5-23.

70- Hurstel Daniel; « Intérêt général et gestion privée : partenaires incompatibles ? » ; *in Politiques et management public*, vol. 13 n° 2, 1995. 50e numéro. Cahier 1. pp. 129-146.

71- Jouve Bernard ; « La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? » ; Revue internationale des sciences sociales, 2007/3n°193-194, p.387-402

72- Kaly Mohamed « Une génération de réformes en management public : et après? » ; Actes du treizième colloque international - Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 - Tome 2. pp. 81-97.

73- Kervasdoue J. et alii ; « La santé rationnée, la fin d'un mirage » ; Politiques et management public, Année 1983, Volume 1, Numéro 1 pp. 212 – 214

74- Klein Rudolf, Terny Guy ; « La crise internationale des politiques sociales : dilemmes conceptuels et choix de politiques possibles » ; *in Politiques et management public*. vol. 1 n° 3, 1983. pp. 3-33.

75- Lacasse Françoise; « Savoirs et formulation des politiques : un modèle de prévision» *in Politiques et management public*, vol. 12 n° 2, 1994, pp. 25-51.

76- Lafay Jean-Dominique; « Les entreprises publiques selon la théorie économique de la Politique » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 2, 1985. pp115-140.

77- Laget Jean-Jacques, Benamour Martine; « Une expérience d'évaluation de politique locale : l'exemple du département de l'Hérault » ; *in Politiques et management public*, vol. 14 n° 2, 1996. pp. 105-127.

78- Larpin Blaise, Pasquier Martial ; « La gouvernance des coopérations universitaires en Suisse » ; *in Politiques et management public*, vol. 25 n° 4, 2007. pp. 123-140.

79- Laufer R. et Burlaud A. ; « Management public : gestion et légitimité Politique » ; *in Politiques et management public*, Année 1983, Volume 1, Numéro 2, pp. 46-59

80- Laufer Romain; « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 1, 1985. pp. 25-48.

81- Launay-Gama Claire, Sauquet Michel, Decoster Juliette ; « Former à la gouvernance : un défi interculturel et interdisciplinaire » ; Chroniques de la gouvernance; 2009-2010

82- Lautier Bruno ; « Sous la morale, la politique La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté » ; *in Politique africaine*, 2001/2 N° 82, pp. 169-176

83- « Le capital social, les trous structuraux et l'entrepreneur » ; Revue française de sociologie, 599–628.

84- Legrain Amaury, Koen Verhoest ; « Le secteur public en France et en Belgique : de la coordination hiérarchique à la coordination par réseaux » ; *in Politiques et management public*, vol. 22 n° 3, 2004. pp. 163-191.

85- Le Pen Claude ; « Une évaluation du coût des politiques de création d'emplois d'Asie centrale et de Transcaucasie post-soviétiques » ; Autrepart ; 2003/4 n° 28, p. 165-179

86- Lévy Emile ; « L'évolution des conceptions et des modalités de la politique d'action sociale en France au cours de la période 1960-1980» ; *in Politiques et management public*, vol. 2 n° 3, 1984. pp. 3-26

87- Luchaire François; « L'évaluation des établissements d'enseignement supérieur : expérience et résultats » ; *in Politiques et management public*, vol. 12 n° 2, 1994. pp. 1-9.

88- Malleret Véronique, James Teboul ; « Vers une définition opérationnelle des services » ; *In: Politiques et management public*, vol. 3 n° 3, 1985. pp. 21-4

89- Moquay P., Poss Y.; Développement territorial et diagnostic prospectif. Réflexions autour du viaduc de Millau. Editions de l'Aube, essai, pp 289-312.

90- Marty Frédéric, Voisin Arnaud ; « Les contrats de partenariats public-privé dans le domaine pénitentiaire : l'expérience britannique » ; *in Politiques et management public*, vol. 23 n° 2, 2005. pp. 21-42.

91- Marimbert Jean ; « L'autonomie de Gestion au Service d'une action publique performante. » ; *in La Réforme dont l'Etat a besoin*. Op. cit.

92- Mazalto Marie ; « La réforme du secteur minier en République démocratique du Congo : enjeux de gouvernance et perspectives de reconstruction » ; Afrique contemporaine, 2008/3 n° 227, pp. 53-80.

93- Miossec Jean-Marie ; « développement local, entre mondialisation et promotion des territoires : de la gouvernance à l'articulation des pouvoirs et des territoires, Concilier les concepts avec le nouvel environnement » ; Revue territoires d'Afrique, numéro 2, sous la direction du PR amadou Diop et John O. Igue, Juin 2011, page 8

94- Miossec J-M, Espace et pouvoir: la localisation des forces de décisions dans le monde: esquisse de géographie politique et théorique, in L'Espace Géographique, n°3, pp. 165-175

95- Montain Domenach Jacqueline; « Les incidences de la politique de sécurité intérieure sur les libertés individuelles : l'exemple de la politique d'immigration de la France » ; *in Politiques et management public*, vol. 15 n° 3, 1997. pp.123-140.

96- Musselin Christine; « Les relations avec le public dans les administrations financières Enjeux internes et limites du contrôle organisationnel » ; *in Politiques et management public*, vol. 2 n° 2, 1984. pp. 25-40

97- Musselin Christine ; « L'Etat et la profession universitaire en France et en Allemagne

98- Meisel Nicolas et Aoudia Jacques Ould, « L'insaisissable relation entre « bonne gouvernance » et développement » ; Revue économique, 2008/6 Vol. 59, p. 1159-1191.

99- Meisel Nicolas et Ould Aoudia Jacques ; « Le miroir brisé de la « bonne gouvernance : quelles conséquences pour l'aide au développement ? » ; Afrique contemporaine, 2009/1 n° 229, p. 181-196.

100- Meisel Nicolas, Jacques Ould Aoudia ; « Le Miroir Brisé de La « Bonne gouvernance » une approche économique critique de La gouvernance vue par les acteurs de la coopération internationale » ; *in chroniques de la gouvernance* ; 2009-

101- Monsieur Bancaud Alain, Monsieur Dezalay Yves; « Des "grands prêtres" du droit au marché de l'expertise juridique : transformations morphologiques et recomposition du champ des producteurs de doctrine en droit des affaires » ; *in Politiques et management public*, vol. 12 n° 2, 1994. pp. 203-220.

102- Morel Sylvie ; « L'évaluation des politiques sociales aux Etats-Unis : l'exemple des programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale » ; *in Politiques et management public* ; vol. 14 n° 2, 1996. pp. 33-58.

103- Ndir Papa Alassane , Jesper Steffensen, Svend Trollegaard, Addoul Wahab Ba ; «Fiscal Decentralisation and Sub-National Finance»; *in Relation to Infrastructure and Service Provision By*

104- Nicolas Guy; « Islam et Etat au Sénégal les pouvoirs islamiques » ; numéro 12, revue les pouvoirs 1981, pp 56-72.

105- Oberdorff Henry; « Une communauté administrative pour l'Europe ou l'administration en réseau » ; *in Politiques et management public*, vol. 15 n° 3, 1997 pp.1 11.

106- Oman Charleset, Arnd Christiane; « La mesure de la gouvernance» ; *in Cahier De Politique Économique* N°39, 2010

107- Padioleau J. G. ; « L'Etat au concret » ; *Politiques et management public* ; Année 1983 ; Volume 1 ; Numéro 2 pp. 107 – 11

108- Polack, E., Cotula, L. et Côte, M. ; « Reddition de comptes dans le cadre de la ruée sur les terres d'Afrique : quel rôle pour l'autonomisation juridique ? » ; IIED/CRDI, Londres/Ottawa.72 pages ; 2013.

109- Ponsard J. P. et de Pouvourville G. ; « Marchés publics et politique industrielle » ; *Politiques et management public*, Année 1983, Volume 1, Numéro 1, p. 230 – 235

110- Ruffat Jean ; « Finaliser la gestion de l'entreprise publique » ; *in Politiques et management public*, vol. 1 n° 1, 1983. pp. 85-127.

111- Ruffat Jean ; « L'entreprise publique dans la dialectique plan/marché » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 2, 1985. pp. 99-114

112- Rapport Jacques ; « la conduite du changement » ; *in la réforme dont l'Etat a besoin*.Op.cit

113- Raude Jean-Yves ; « L'Etat et ses acteurs. Performance et reconnaissance.» ; *in La Réforme dont l'Etat a besoin*. Op. cit. pp 58-64

114- Rocaboy Yvon; « Subventions et évolution des dépenses publiques locales : l'exemple de l'action sociale en France » ; *in Politiques et management public,* vol. 12 n° 3, 1994. pp. 21-36.

115- Rose Richard ; « La responsabilité devant les électeurs et devant le marché : les choix offerts aux organisations publiques » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 1, 1985. pp. 49-77.

116- Santamaria Angela et Zunigo Xavier ; « Bonne gouvernance » contre « auto-gouvernance » ? Conflits, alliances et résistances autour d'un programme européen de développement rural en Colombie » ; *Autre part* 2005/3 n° 35 ; pp. 57-72.

117- Sardan O.J.P. ; « L'économie morale de la corruption » ; *in Politique Africaine* N°63,

118- Saussois Jean-Michel ; « Capitol Hill et l'écoute des sirènes protectionnistes » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 3, 1985. pp. 135-154.

119- Savoie André, Luc Brunet ; « Représentations de l'efficacité chez des cadres supérieurs d'une institution universitaire » ; *in Politiques et management public*, vol. 12 n° 2, 1994. pp. 175-186.

120- Savoie Donald.J ; « Les réformes de la fonction publique : l'empreinte de la nouvelle droite » *in Politiques et management public*, vol. 12 n° 3, 1994. pp. 65-89.

121- Ségas Sébastien ; « La proximité : nouveau périmètre du public ? L'exemple des politiques d'aménagement territorialisées » ; *in Politiques et management public*, vol. 25 n° 3, 2007. pp. 39-55.

122- Siné Alexandre ; « Politique ou management public : le temps de la politique et le temps de la gestion publique » ; *in Politiques et management public*, vol. 23 n° 3, 2005. p. 19-40.

123- Solaux Georges ; « Vingt ans de réformes des systèmes éducatifs dans les pays en développement » ; *in Politiques et management public*, vol. 23 n° 1, 2005. pp. 151-158

124- Sorbets Claude ; « Mandat municipal et innovation : la promotion dans les systèmes municipaux de villes moyennes »; *in Politiques et management public,* vol. 2 n° 4, 1984. *Numéro spécial «Les communes et le management»*. pp. 147-168.

125- Teil Alice; « Les modalités de définition des objectifs et priorités de santé publique : analyses des dispositifs espagnols, finlandais, anglais et suédois » *; in Politiques et management public*, vol. 22 n° 3, 2004 pp. 117-135.

126- Terny Guy; « Un essai d'évaluation de quelques effets économiques des politiques sociales » *; in Politiques et management public*, vol. 1 n° 3, 1983. pp. 35-57.

127- Thoenig J. Cl. ; « L'administration des routes et le pouvoir départemental - Vie et mort de la Vicinalité » ; *in Politiques et management public*, Année 1983, Volume 1, Numéro 2 p. 106 – 107

128- Thoenig Jean-Claude; « Le grand horloger et les effets de système : de la décentralisation en France » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 1, 1985. pp. 135-158.

129- Trosa Sylvie; « Le public et le privé : la révision des missions débouche-t-elle sur la sous-traitance ? De l'essence à l'existence » *In: Politiques et management public*, vol. 25 n° 3, 2007. pp. 1-18.

130- Trosa Sylvie; « L'évaluation des politiques publiques : comment font les autres ? » ; *in la Réforme dont l'Etat a besoin*. Op.cit ; 2001 ; pp. 54-70

131- Vachia Jean-Philippe ; « Les politiques de l'Union européenne et l'évolution du contrôle les finances publiques en France » ; *in Politiques et management public*, vol. 15 n° 3, 1997. pp. 25-56.

132- Verrier Pierre-Eric; « Les «statues» de la fonction publique : les juristes et leurs prédateurs dans le système administratif » *; in Politiques et management public*, vol. 3 n° 3, 1985. pp. 1-20. Pierre Rosanvallon **; «** Légitimité démocratique et gouvernance » ; chroniques de la gouvernance ; 2009-2010

133- Walliser Bernard; « Dimensions multiples des études d'aide à la décision » *; in Politiques et management public*, vol. 1 n° 3, 1983. pp. 59-77

134- Waintrop Françoise, Céline Chol ; « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités » *; in Politiques et management public*, vol. 21 n° 2, 2003.

135- Waintrop Françoise; « L'action publique face à la mondialisation ». Actes du douzième colloque international - Paris, jeudi 14 et vendredi 15 novembre 2002 - Tome 1. pp. 119-137.

136- Wolman Harold ; « Les facteurs de réussite ou d'échec des politiques publiques » ; *in Politiques et management public*, vol. 3 n° 3, 1985. pp. 51-95.

VIII. WEBOGRAPHIE

1- Acosta Alberto, ancien ministre équatorien de l'Énergie et des Mines, « Penser une gouvernance mondiale respectueuse des dynamiques régionales » www.cairn.info

2- Afrobarometer Briefing Paper, « La gouvernance locale au Sénégal : Effet de la proximité de l'élu au Citoyen », No. 95, October 2010, consulté le 10/12/2013 sur : http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/122916/ipublicationdocument_singledocument/68c99861-dfae-4e2f-ba7a-2c43a773a2c7/fr/AfrobriefNo95.pdf

3- Blundo, G. 1995. "Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais". *Cahiers d'Etudes Africaines* XXXV (137) : 73-101. DOI : 10.3406/ cea.1995.2024

4- Bossuyt, Jean (ECDPM) et Fall, Ismaila Madior (CREDILA), Analyse d'économie politique du Sénégal.- UE/DELSEN. - 2012 étude téléchargeable sur : http://eeas.europa.eu/delegations/senegal/documents/page_content/pea_senegal_version_finale_30072013.pdf

5- Brondeau F. « Les investisseurs étrangers à l'assaut des terres agricoles africaines. Réflexions sur le dernier avatar des politiques agricoles postcoloniales », EchoGéo, N° 14/2010, Septembre /Novembre 2010, p.13 : file:///C:/Users/Chatifa/Downloads/echog%C3%A9o/12008.htm

6- CASSEN B., juin 2001, « Le piège de la gouvernance », in Le Monde Diplomatique, consulté le 25/02/2014 sur http://www.monde-diplomatique.fr/2001/06 /CASSEN /15272

7- Chia Eduardo, Torre André et Rey-Valette Héléne, « Conclusion : Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », Norois [En ligne], 209 | 2008/4, mis en ligne le 01 mars 2009, consulté le 10 octobre 2012. URL : http://norois.revues.org/2603

8- de Alcantara Cynthia Héwit, Mars 1998, « Du bon usage du concept de gouvernance », Revue internationale des sciences sociales, n°15, résumé par Salvatore Pappalardo, consulté le 15/11/2013 sur :http://gouvernance.gubernantia.com/ Michel Filion/048_ CritiqueduconceptdeGouvernance-4.doc

9- Hinnewinkel Jean-Claude, « L'avenir du terroir : gérer de la complexité par la gouvernance locale », Méditerranée [En ligne], 109 | 2007, mis en ligne le 01 juillet 2009, consulté le 11 octobre 2012. URL : http://mediterranee.revues.org/106

10- La gouvernance locale au Sénégal, consulté le 15/11/2012 sur : http://unpan1.un.org/ intradoc/groups /public/documents/ofpa/unpan016082.pdf

11- Lardon Sylvie, Chia Eduardo et Rey-Valette Héléne, « Introduction : Dispositifs et outils de gouvernance territoriale », Norois [En ligne], 209 | 2008/4, mis en ligne le 01 mars 2009, consulté le 12 octobre 2012. url : http://norois.revues.org/2602

12- Le Galès Patrick: « Pourquoi la transparence des dépenses publiques est-elle si difficile à atteindre? » http://www.iias-iisa.org

13- Nacim Kaid Slimane, « les coups d'Etat en Afrique », article publié sur Terangaweb: l'Afrique des idées, 14 juillet 2014

14- Sow, Cécile - « Sénégal : la société civile dans tous ses états », Jeune Afrique, Edition du 16/08/2011, disponible sur http://www.jeuneafrique.com

15- Speth James Gustave, Administrator United Nations Development Programme, "Governance for sustainable human development", a UNDP policy document http://mirror.undp.org/magnet/policy/recommend.htm (vu le 09/12/2013)

16- Theys Jacques, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », Développement durable et territoires, Dossier 2/2002, mis en ligne le 01 novembre 2003, consulté le 04 novembre 2013. URL : http://developpementdurable.revues.org/1523

17- Union Européenne : encourager la bonne gouvernance, Dossier Mensuel, Octobre 2006, http://ec.europa.eu/development

18- Yankel Fijalkov, « Proximité géographique », *in* Cassillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), « Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation », Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL :http://www.dicopart.fr/fr/dico/proximite-geographique

SITES CONSULTES

1- http://www.iias-iisa.org

2- http://www.institut-gouvernance.org

3- http://mirror.undp.org

4- http://www.un.org/fr/ethics/assets.shml

5- https://www.un.org/fr/ruleoflaw/

6- http://www.transparence-france.org

7- http://doingbusiness.org/Reforms/Eve Doing-Business-in-Africa-2010

8- http://donnees.banquemondiale.org/

9- http://fr.wikipedia.org

10- http://www.ansd.sn/

11- http://www.transparency.org/

12- http://www.gouv.sn/

13- http://www.gouv.sn/IMG/pdf/CODE_GENERAL_CL.pdf

14- http://developpementdurable.revues.org

15- http://gouvernance.gubernantia.com

16- http://mercury.ethz.ch

17- http://norois.revues.org

18- http://www.revues.org

19- http://unpan1.un.org

20- http://www.rechercheisidore.fr

21- http://fr.wikipedia.org/wiki/L'état_social_de_la_France

22- http://www.dicopart.fr/fr/dico/proximite-geographique

23- vhttp://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp (lu le 23/12/2013)

24- www.afrique-gouvernance.net

25- www.Droit-Afrique.com

26- www.cairn.info

27- www.oecd.org

ANNEXES

QUESTIONNAIRES

EVALUATION DE LA SOCIETE CIVILE/questionnaire OSC

Aout 3013 - Ndèye Marième SAMB

IDENTIFICATION

1. Date de l'interview

2. Début de l'interview?

3. quel est votre nom

4. Quelle est votre sexe (ne poser pas la question)?
○ 1. HOMME ○ 2. FEMME

5. Dans quelle région habitez-vous?
○ 1. dakar ○ 2. thiès
○ 3. saint louis ○ 4. louga
○ 5. matam ○ 6. diourbel
○ 7. kaolack ○ 8. fatick
○ 9. kaffrine ○ 10. tambacounda
○ 11. kédougou ○ 12. kolda
○ 13. sédhiou ○ 14. ziguinchor

6. Quelle est le nom de votre localité?

7. À quel religion appartenez-vous?
○ 1. Islam ○ 2. Christiannisme ○ 3. autre
autre à préciser

8. Si 'autre', précisez :

9. quelle est votre appartenance ethnique?
○ 1. wolof ○ 2. poular ○ 3. sérère ○ 4. mandingue
○ 5. soninké ○ 6. diola ○ 7. autre

10. Si 'autre', précisez :

11. Si 'autre', précisez :

12. Depuis combien de temps vivez-vous dans cette communauté?
○ 1. depuis toujours ○ 2. moins de 10 ans
○ 3. 10 à 20 ans ○ 4. plus de 20 ans

13. quel est votre age?
○ 1. 18 à 25 ans ○ 2. 25 à 35 ans ○ 3. 35 à 45 ans
○ 4. 45 à 55 ○ 5. plus de 55 ans

MEMBRES DE L'ORGANISATION ET ACTIVITÉ

14. de quelle organisation appartenez vous?
☐ 1. coopérative
☐ 2. groupes de pêcheurs/ agriculteurs
☐ 3. Association de commerçants ou d'entreprises
☐ 4. Association professionnelle
☐ 5. Syndicat professionnel
☐ 6. Association de quartier ou de village
☐ 7. Groupe religieux ou spirituel
☐ 8. Groupe, mouvement ou parti politique
☐ 9. Group éducatif (association de parents d'éléves)
☐ 10. Association sportive
☐ 11. Association jeunesse
☐ 12. Association de femmes
☐ 13. ONG/ association civique/ de Droits de Homme
☐ 14. Autre
Vous pouvez cocher plusieurs cases.

15. Si 'Autre', précisez :

16. L'organisation (A)a-t-elle des membres individuels?
○ 1. oui ○ 2. non

17. Cette organisation a-t-elle des employés payés?
○ 1. oui ○ 2. non

18. Si oui, l'organisation a-t-elle des politiques écrites en vigueur en ce qui concerne l'égalité d'opportunité et/ou de paie égale pour travail égal pour femmes et hommes ?
○ 1. oui ○ 2. non
La question n'est pertinente que si employé org A = "oui"

19. L'organisation (A) respecte-elle un code de conduite collectif (ou une autre forme d'autorégulation)?
○ 1. oui ○ 2. non

20. Comment l'organisation choisit-elle ses dirigeants?
○ 1. autosélection ○ 2. nomination
○ 3. élection par les membres ○ 4. ne sait pas
○ 5. Autre

21. Si 'Autre', précisez :

22. Dans quelle mesure les membres de cette organisation ont-ils une influence dans les décisions ?
○ 1. Très peu - pas ○ 2. Limitée ○ 3. Moyen
○ 4. Considérable

23. L'année fiscale passée, quelle proportion des ressources financiers de cette organisation vint de chacune des sources suivantes (en pourcentage des ressources totales)?
- ☐ 1. Gouvernement
- ☐ 2. Financement d'entreprises indigènes
- ☐ 3. Donateurs
- ☐ 4. étrangers
- ☐ 5. Dons individuels
- ☐ 6. Frais d'Adhésion
- ☐ 7. Frais de Services / Ventes
- ☐ 8. Ne sais pas
- ☐ 9. Autre (veuillez spécifier):

Vous pouvez cocher plusieurs cases (7 au maximum).

24. Si 'Autre (veuillez spécifier):', précisez :

25. La base de ressources financières de l'organisation suffit-elle pour accomplir ses buts ?
- ○ 1. Suffisant
- ○ 2. A peu près suffisant
- ○ 3. Insuffisant
- ○ 4. Complètement insuffisant
- ○ 5. Ne sais pas

26. L'ensemble des compétences du personnel présent dans l'organisation A est-il suffisant pour accomplir ses buts?
- ○ 1. Suffisant
- ○ 2. A peu près suffisant
- ○ 3. Insuffisant
- ○ 4. Complètement insuffisant
- ○ 5. Ne sais pas

27. L'équipement et l'infrastructure de l'organisation (A) sont-ils suffisants pour accomplir ses buts?
- ○ 1. Suffisant
- ○ 2. A peu près suffisant
- ○ 3. Insuffisant
- ○ 4. Complètement insuffisant
- ○ 5. Ne sais pas

28. L'organisation (B)a-t-elle des membres individuels?
○ 1. oui ○ 2. non

29. Cette organisation a-t-elle des employés payés?
○ 1. oui ○ 2. non

30. Si oui, l'organisation a-t-elle des politiques écrites en rigueur en ce qui concerne l'égalité d'opportunité et/ou de paie égale pour travail égal pour femmes et hommes ?
○ 1. oui ○ 2. non

La question n'est pertinente que si employé org B = "oui"

31. L'organisation (B) respecte-elle un code de conduite collectif (ou une autre forme d'autorégulation)?
○ 1. oui ○ 2. non

32. Comment l'organisation choisit-elle ses dirigeants?
- ○ 1. autosélection ○ 2. nomination
- ○ 3. élection par les membres ○ 4. ne sait pas
- ○ 5. Autre

33. Si 'Autre', précisez :

34. Dans quelle mesure les membres de cette organisation ont-ils une influence dans les décisions ?
○ 1. Très peu - pas ○ 2. Limitée ○ 3. Moyen
○ 4. Considérable

35. L'année fiscale passée, quelle proportion des ressources financiers de cette organisation vint de chacune des sources suivantes (en pourcentage des ressources totales)?
- ○ 1. Gouvernement
- ○ 2. Financement d'entreprises indigènes
- ○ 3. Donateurs
- ○ 4. étrangers
- ○ 5. Dons individuels
- ○ 6. Frais d'Adhésion
- ○ 7. Frais de Services / Ventes
- ○ 8. Ne sais pas
- ○ 9. Autre (veuillez spécifier):

36. Si 'Autre (veuillez spécifier):', précisez :

37. La base de ressources financières de l'organisation suffit-elle pour accomplir ses buts ?
- ○ 1. Suffisant
- ○ 2. A peu près suffisant
- ○ 3. Insuffisant
- ○ 4. Complètement insuffisant
- ○ 5. Ne sais pas

38. L'ensemble des compétences du personnel présent dans l'organisation B est-il suffisant pour accomplir ses buts?
- ○ 1. Suffisant
- ○ 2. A peu près suffisant
- ○ 3. Insuffisant
- ○ 4. Complètement insuffisant
- ○ 5. Ne sais pas

39. L'équipement et l'infrastructure de l'organisation (B) sont-ils suffisants pour accomplir ses buts?
- ○ 1. Suffisant
- ○ 2. A peu près suffisant
- ○ 3. Insuffisant
- ○ 4. Complètement insuffisant
- ○ 5. Ne sais pas

40. L'organisation (C)a-t-elle des membres individuels?
○ 1. oui ○ 2. non

41. Cette organisation a-t-elle des employés payés?
○ 1. oui ○ 2. non

42. Si oui, l'organisation a-t-elle des politiques écrites en rigueur en ce qui concerne l'égalité d'opportunité et/ou de paie égale pour travail égal pour femmes et hommes ?
○ 1. oui ○ 2. non

43. Si 'non', précisez :

44. L'organisation (C) respecte-elle un code de conduite collectif (ou une autre forme d'autorégulation)?
○ 1. oui ○ 2. non

45. Comment l'organisation choisit-elle ses dirigeants?
○ 1. autosélection ○ 2. nomination
○ 3. élection par les membres ○ 4. ne sait pas
○ 5. Autre

46. Si 'Autre', précisez :

47. ans quelle mesure les membres de cette organisation ont-ils une influence dans les décisions ?
○ 1. Très peu - pas ○ 2. Limitée ○ 3. Moyen
○ 4. Considérable

48. L'année fiscale passée, quelle proportion des ressources financiers de cette organisation vint de chacune des sources suivantes (en pourcentage des ressources totales)?
○ 1. Gouvernement
○ 2. Financement d'entreprises indigènes
○ 3. Donateurs
○ 4. étrangers
○ 5. Dons individuels
○ 6. Frais d'Adhésion
○ 7. Frais de Services / Ventes
○ 8. Ne sais pas
○ 9. Autre (veuillez spécifier):

49. Si 'Autre (veuillez spécifier):', précisez :

50. La base de ressources financières de l'organisation suffit-elle pour accomplir ses buts ?
○ 1. Suffisant
○ 2. A peu près suffisant
○ 3. Insuffisant
○ 4. Complètement insuffisant
○ 5. Ne sais pas

51. L'ensemble des compétences du personnel présent dans l'organisation C est-il suffisant pour accomplir ses buts?
○ 1. Suffisant
○ 2. A peu près suffisant
○ 3. Insuffisant
○ 4. Complètement insuffisant
○ 5. Ne sais pas

52. L'équipement et l'infrastructure de l'organisation (C) sont-ils suffisants pour accomplir ses buts?
○ 1. Suffisant
○ 2. A peu près suffisant
○ 3. Insuffisant
○ 4. Complètement insuffisant
○ 5. Ne sais pas

53. comment jugez-vous votre participation dans ces différentes associations?
○ 1. Membre (ayant payé les frais d'inscription)
○ 2. Présence sans inscription payante
○ 3. Participation à une activité
○ 4. Don d'argent
○ 5. aucune participation

54. En comparant avec votre participation à ces groupes et associations il y a deux ans, comment apprécieriez-vous actuellement?
○ 1. plus importante ○ 2. identique
○ 3. moins importante

55. Parmi tous les groupes et organisations auxquels vous avez appartenu, quels sont actuellement les deux plus importants pour vous?

56. Pourquoi sont ils importants pour vous?

57. durant ces 12 derniers mois, avez vous pris ces initiatives?
☐ 1. Écrire une lettre à un journal
☐ 2. Signer une pétition
☐ 3. Prendre part à une marche de protestation ou à une manifestation

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

58. Combien de fois avez vous pris ces initiatives?
○ 1. une fois ○ 2. 2à3 fois ○ 3. plus de 5 fois

La question n'est pertinente que si initiative = "Écrire une lettre à un journal" et initiative = "Signer une pétition" et initiative = "Prendre part à une marche de protestation ou à une manifestation"

59. Quelles institutions, organisations bénévoles ou agences nationales procurent selon vous la meilleure assistance aux personnes marginalisées, telles que les populations pauvres?
○ 1. organisations bénévoles ○ 2. agences nationales
○ 3. Ne sait pas

60. Au cours des 12 derniers mois, lorsque vous vous êtes tourné vers une organisation caritative ou vers une agence nationale pour demander de l'aide, laquelle a été la plus efficace?
○ 1. organisations bénévoles ○ 2. agences nationales
○ 3. Ne sait pas

STRUCTURE DE LA SOCIETE CIVILE

61. Comment apprécieriez-vous le niveau de représentation des femmes comme membres d'organisations de société civile?
○ 1. Absent/ exclu
○ 2. Fortement Sous-représenté
○ 3. Quelque peu sous-représenté
○ 4. Représenté équitablement
○ 5. Ne sais pas

62. Comment décrivez-vous le niveau de représentation des populations rurales comme membres d'organisations de société civile?
○ 1. Absent/ exclu
○ 2. Fortement Sous-représenté
○ 3. Quelque peu sous-représenté
○ 4. Représenté équitablement
○ 5. Ne sais pas

63. Comment décrivez-vous le niveau de représentation des minorités ethniques/lingustiques comme membres d'organisations de société civile?
○ 1. Absent/ exclu
○ 2. Fortement Sous-représenté
○ 3. Quelque peu sous-représenté
○ 4. Représenté équitablement
○ 5. Ne sais pas

64. Comment décrivez-vous le niveau de participation des femmes comme dirigeants d'organisations de société civile?
○ 1. Absent/ exclu
○ 2. Fortement Sous-représenté
○ 3. Quelque peu sous-représenté
○ 4. Représenté équitablement
○ 5. Ne sais pas

65. Comment décrivez-vous le niveau de participation des populations rurales comme dirigeants d'organisations de société civile?
○ 1. Absent/ exclu
○ 2. Fortement Sous-représenté
○ 3. Quelque peu sous-représenté
○ 4. Représenté équitablement
○ 5. Ne sais pas

66. Comment décrivez-vous le niveau de participation des minorités ethniques/lingustiques comme dirigeants d'organisations de société civile?
○ 1. Absent/ exclu
○ 2. Fortement Sous-représenté
○ 3. Quelque peu sous-représenté
○ 4. Représenté équitablement
○ 5. Ne sais pas

67. Comment décrivez-vous la distribution géographique des organisations de société civile partout dans le pays?
○ 1. Plutôt concentré dans la capitale
○ 2. Plutôt limité aux endroits urbains
○ 3. Présents partout, à l'exception des endroits les plus isolés du pays
○ 4. Présents partout, même dans les endroits les plus isolés du pays
○ 5. Ne sais pas

68. . Dans le cadre du secteur de société civile que vous connaissez mieux, quelle proportion d'OSC, selon vous, appartiennent à une fédération, " organisation faîtière " ou réseau d'organisations de société civile ?
○ 1. Moins de 20% ○ 2. Entre 20 et 40%
○ 3. Entre 40 et 60% ○ 4. Plus de 60%
○ 5. Ne sais pas

69. Evaluez l'efficacité de ces fédérations/réseaux/ " organisation faîtière" en termes de réalisation de leurs buts?
○ 1. inefficace ○ 2. peu efficace ○ 3. Moyen
○ 4. Plutôt efficace ○ 5. très efficace ○ 6. Ne sais pas

70. Y a-t-il eu des efforts au sein de la société civile pour établir des codes de conduite ou d'autres moyens d'autorégulation d'OSC?
- O 1. Aucun effort
- O 2. Efforts préliminaires sont en place - mais avec un impact extrêmement limité
- O 3. Quelques mécanismes d'autorégulation en place
- O 4. participation/ impact OSC limité
- O 5. Mechanismes d'autorégulation en place et fonctionnent assez efficacement et impact discernable peut être détecté
- O 6. Ne sais pas

71. Pour les organisations que vous connaissez le mieux, comment décririez-vous le niveau de communication entre les acteurs de la société civile actifs dans ce secteur?
- O 1. Non-existant / insignifiant
- O 2. Limité
- O 3. Moyen
- O 4. Considérable
- O 5. Ne sais pas

72. Y a-t-il des exemples d'organisations de différents secteurs de la société civile qui forment des alliances, réseaux ou coalitions sur des problèmes en commun?
- O 1. Aucun
- O 2. Très peu
- O 3. Quelques uns
- O 4. Beaucoup
- O 5. Ne sais pas

73. Veuillez citer quelques exemples:

La question n'est pertinente que si coalitions sur des problèmes en commun Parmi "Très peu ; Quelques uns ; Beaucoup"

L'ENVIRONNEMENT EXTERNE DE SOCIETE CIVILE

74. D'après vous, les lois en vigueur restreignent-elles d'une manière ou d'une autre les activités de plaidoyer de la société civile?
- O 1. Restrictions démesurées
- O 2. Restrictions raisonnables
- O 3. Aucune restriction
- O 4. Ne sais pas

75. D'après vous, l'état s'immisce-t-il de façon indue dans les activités de la société civile?
- O 1. Jamais
- O 2. Rarement
- O 3. De temps en temps
- O 4. Fréquemment
- O 5. Ne sais pas

76. Si oui, veuillez citer quelques exemples :

La question n'est pertinente que si Ingérence de l'Etat dans la SC Parmi "De temps en temps ; Fréquemment"

77. Comment décrieriez-vous le dialogue entre l'état et la société civile?
- O 1. Non-existant
- O 2. Limité
- O 3. Moyen
- O 4. Extensif
- O 5. Ne sais pas

78. Les organisations patronales participent-elles à des initiatives de société civile plus vastes :
- O 1. Jamais
- O 2. Rarement
- O 3. Quelques fois
- O 4. Fréquemment
- O 5. Ne sais pas

79. D'après votre expérience, comment décrieriez-vous l'attitude du secteur privé à l'égard de la société civile en général?
- O 1. Hostile
- O 2. Suspect
- O 3. Indifférent
- O 4. Favorable
- O 5. De soutien
- O 6. Ne sais pas

80. Comment évalueriez-vous le niveau de responsabilité sociale des grandes entreprises au Sénégal [prise en compte des conséquences sociales et environnementales de leurs activités]?
- O 1. Insignifiant
- O 2. Limité
- O 3. Moyen
- O 4. Important
- O 5. Ne sais pas

VALEURS DE LA SOCIETE CIVILE

81. Pour l'année passée, pouvez-vous citer des exemples de campagnes publiques de société civile, des actions ou programmes dédiés à promouvoir la démocratie?
- O 1. Aucun
- O 2. Seulement un ou deux exemples
- O 3. Quelques exemples
- O 4. Beaucoup d'exemples
- O 5. Ne sais pas

82. SVP citer quelques exemples:

La question n'est pertinente que si promouvoir la démocratie Parmi "Seulement un ou deux exemples ; Quelques exemples ; Beaucoup d'exemples"

83. Comment évalueriez-vous le rôle actuel de la société civile dans la promotion de la démocratie au niveau sociétal?
- O 1. Insignifiant O 2. Limité O 3. Moyen
- O 4. Important O 5. Ne sais pas

84. Des cas de corruption au sein de la société civile sont:
- O 1. Très fréquentes O 2. Fréquentes
- O 3. Occasionnelles O 4. Très rares
- O 5. Ne sais pas

85. Pour l'année passée, pouvez-vous citer des exemples de campagnes publiques, action ou programmes de la société civile dédiés à la promotion d'un gouvernement transparent?
- O 1. Aucun
- O 2. Seulement un ou deux exemples
- O 3. Plusieurs exemples
- O 4. Beaucoup d'exemples
- O 5. Ne sais pas

86. SVP citer quelques exemples:

La question n'est pertinente que si promouvoir la transparence Parmi "Seulement un ou deux exemples ; Plusieurs exemples ; Beaucoup d'exemples"

87. Comment évalueriez-vous le rôle actuel de la société civile dans la promotion d'un gouvernement transparent ?
- O 1. Insignifiant O 2. Limité O 3. Moyen
- O 4. Considérable O 5. Ne sais pas

88. L'an passé, pouvez-vous citer des exemples de campagne publique, actions ou programmes de société civile dédiés à promouvoir la tolérance?
- O 1. Aucun
- O 2. Seulement un ou deux exemples
- O 3. Quelques exemples
- O 4. Beaucoup d'exemples
- O 5. Ne sais pas

89. Quelle est votre évaluation du rôle actuel de la société civile sur la promotion de la tolérance au sein de la société ?
- O 1. Insignifiant O 2. Limité O 3. Moyen
- O 4. Considérable O 5. Ne sais pas

90. L'an passé, pouvez-vous citer des exemples de campagnes publiques, actions ou programmes de la société civile, dédiés à promouvoir la non-violence et/ou résolution paisible de conflit?
- O 1. Aucun
- O 2. Seulement un ou deux exemples
- O 3. Quelques exemples
- O 4. Beaucoup d'exemples
- O 5. Ne sais pas

91. SVP citer quelques exemples:

La question n'est pertinente que si résolution conflit Parmi "Seulement un ou deux exemples ; Quelques exemples ; Beaucoup d'exemples"

92. Quelle est votre évaluation de l'importance des forces au sein de la société civile qui sont explicitement sexistes ou discriminant contre les femmes?
- O 1. Insignifiant O 2. Limité O 3. Moyen
- O 4. Considérable O 5. Ne sais pas

93. Les pratiques sexistes au sein de la société civile sont dénoncées publiquement par d'autres acteurs de société civile
- O 1. Jamais O 2. Rarement O 3. Habituellement
- O 4. Toujours O 5. Ne sais pas

94. L'an passé, pouvez-vous citer des exemples de campagnes publiques, actions ou programmes de société civile dédiés à la promotion de l'équité de genre?
- O 1. Aucun
- O 2. Seulement un ou deux exemples
- O 3. Plusieurs exemples
- O 4. Beaucoup d'exemples
- O 5. Ne sais pas

95. SVP citer quelques exemples:

La question n'est pertinente que si promotion de l'équité Parmi "Seulement un ou deux exemples ; Plusieurs exemples ; Beaucoup d'exemples"

96. Comment évalueriez-vous le rôle actuel de la société civile dans la promotion de l'égalité des genres au niveau sociétal?
- O 1. Insignifiant O 2. Limité O 3. Moyen
- O 4. Considérable O 5. Ne sais pas

97. Pouvez-vous citer des exemples de campagne, actions ou programmes de société civile dédiés à l'éradication de la pauvreté, menés durant l'année passée ?
- O 1. Aucun
- O 2. Seulement un ou deux exemples
- O 3. Plusieurs exemples
- O 4. Beaucoup d'exemples
- O 5. Ne sais pas

98. SVP citer quelques exemples:

La question n'est pertinente que si éradication de la pauvreté Parmi "Seulement un ou deux exemples ; Plusieurs exemples ; Beaucoup d'exemples"

99. Quelle est votre évaluation des efforts, en général, de la société civile, pour contribuer à la réduction de la pauvreté?
- O 1. Insignifiant O 2. Limité O 3. Moyen
- O 4. Considérable O 5. Ne sais pas

100. Pouvez-vous citer des exemples de campagne publique, action ou programme de société civile dédié à protéger l'environnement, menés durant l'année passée?
- O 1. Aucun
- O 2. Seulement un ou deux exemples
- O 3. Plusieurs exemples
- O 4. Beaucoup d'exemples
- O 5. Ne sais pas

101. SVP citer quelques exemples

La question n'est pertinente que si protection environnement Parmi "Seulement un ou deux exemples ; Plusieurs exemples ; Beaucoup d'exemples"

102. Quelle est votre évaluation du rôle actuel de la société civile dans la protection de l'environnement?
- O 1. Insignifiant O 2. Limité O 3. Moyen
- O 4. Considérable O 5. Ne sais pas

IMPACT DE LA SOCIETE CIVILE

103. La société civile influence-t-elle activement la politique publique sur les problèmes fonciers?
- O 1. Inactif O 2. Assez actif O 3. Actif
- O 4. Très actif O 5. Ne sais pas

104. La société civile influence-t-elle activement la politique publique sur les problèmes de décentralisation?
- O 1. Inactif O 2. Assez actif O 3. Actif
- O 4. Très actif O 5. Ne sais pas

105. La société civile influence-t-elle activement la politique publique sur les problèmes de bonne gouvernance?
- O 1. Inactif O 2. Assez actif O 3. Actif
- O 4. Très actif O 5. Ne sais pas

106. La société civile a-t-elle du succès dans ses tentatives d'influencer les décisions de la politique publique sur les problèmes fonciers?
- O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Succès
- O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

107. La société civile a-t-elle du succès dans ses tentatives d'influencer les décisions de la politique publique sur les problèmes de décentralisation?
- O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Succès
- O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

108. La société civile a-t-elle du succès dans ses tentatives d'influencer les décisions de la politique publique sur les problèmes de bonne gouvernance?
- O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Succès
- O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

109. Comment appréciez-vous le niveau d'activité de la société civile s'agissant de rendre l'état redevable (l'amener à faire face à ses responsabilités et à en rendre compte) ?
- O 1. Inactif O 2. Assez actif O 3. Actif
- O 4. Très actif O 5. Ne sais pas

110. Dans quelle mesure la société civile réussit-elle à rendre l'état redevable (l'amener à faire face à ses responsabilités et à en rendre compte)?
- O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Réussi
- O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

111. Comment appréciez-vous le niveau d'activité de la société civile s'agissant de rendre les sociétés privées redevable (l'amener à faire face à ses responsabilités et à en rendre compte)?
O 1. Inactif O 2. Assez actif O 3. Actif
O 4. Très actif O 5. Ne sais pas

112. Dans quelle mesure la société civile réussit-elle à rendre les sociétés privées redevable (l'amener à faire face à ses responsabilités et à en rendre compte) ?
O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Réussi
O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

113. Noter le degré de réussite des campagnes de société civile sur les problèmes fonciers ?
O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Réussi
O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

114. Noter le degré de réussite des campagnes de société civile sur les problèmes de décentralisation ?
O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Réussi
O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

115. Noter le degré de réussite des campagnes de société civile sur les problèmes de bonne gouvernance?
O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Réussi
O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

116. Pouvez-vous citer des exemples spécifiques de société civile faisant pression sur le gouvernement pour exiger la fourniture des services publics à la population?
O 1. oui O 2. non O 3. ne sait pas

117. Quel thème précis de lobbying était-ce?

La question n'est pertinente que si exiger services publics = "oui"

118. Quel degré de succès la société civile a-t-elle eu dans le lobbying du gouvernement sur ce problème?
O 1. Inactif O 2. Assez actif O 3. Actif
O 4. Très actif O 5. Ne sais pas

119. Comment jugez-vous la société civile s'agissant d'entreprendre des activités publiques d'éducation ou d'information en général?
O 1. Inactif O 2. Assez actif O 3. Actif
O 4. Très actif O 5. Ne sais pas

120. Quel degré de succès ont les activités publiques d'éducation ou d'information en général, menées par la société civile?
O 1. Infructueux O 2. Assez réussi O 3. Réussi
O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

121. Quel degré d'activité a la société civile s'agissant de construire / renforcer la /les capacités des communautés locales?
O 1. Inactif O 2. Assez actif O 3. Actif
O 4. Très actif O 5. Ne sais pas

122. Dans quelle mesure la société civile a-t-elle du succès dans la construction/renforcement de capacités des communautés locales ?
O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Réussi
O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

123. SVP citer quelques exemples:

La question n'est pertinente que si SC capacités des communautés locales Parmi "Assez réussi ; Réussi ; Très réussi"

124. Pouvez-vous citer des exemples spécifiques de services rendus à la population par la société civile?
O 1. oui O 2. non O 3. ne sait pas

125. SVP citer des exemples:

La question n'est pertinente que si services rendus à la population = "oui"

126. Si oui, qui est ciblé par ces activités?
O 1. Population générale
O 2. Communautés/Personnes
O 3. pauvres
O 4. Femmes
O 5. Autres groupes (SVP spécifier)

La question n'est pertinente que si services rendus à la population = "oui"

127. Si 'Autres groupes (SVP spécifier)', précisez :

128. Si oui, la société civile réussit-elle dans ses offres de services?
O 1. Echec O 2. Assez réussi O 3. Réussi
O 4. Très réussi O 5. Ne sais pas

La question n'est pertinente que si services rendus à la population = "oui"

129. Comment décrivez-vous le rôle de la société civile s'agissant de répondre directement aux besoins de la société?

○ 1. Insignifiant ○ 2. Limité ○ 3. Moyen
○ 4. Considérable ○ 5. Ne sais pas

VOLONTARIAT

130. Procurez-vous une aide significative à votre entourage communautaire, au-delà de l'aide aux membres de votre famille, sans passer par le biais d'une organisation, (par exemple effectuer des achats pour vos voisins, soutien scolaire) gratuitement?

○ 1. oui ○ 2. non

131. Quelle type d'aide apportez-vous?

La question n'est pertinente que si soutien à la communauté = "oui"

ACTIONS COMMUNANTAIRES

132. Au cours des 12 derniers mois, vous rappelez-vous si des rencontres ont eu lieu pour discuter des problèmes au sein de votre communauté?

○ 1. oui ○ 2. non ○ 3. ne sait pas

133. si oui combien?

○ 1. une ○ 2. plusieurs ○ 3. beaucoup

La question n'est pertinente que si discuter problèmes = "oui"

134. Au cours des 12 derniers mois, vous souvenez-vous si des membres de votre communauté se sont regroupés volontairement pour effectuer un travail au bénéfice de la communauté (nettoyer les rues par exemple)?

○ 1. oui ○ 2. non ○ 3. ne sait pas

135. si oui combien?

○ 1. une ○ 2. plusieurs ○ 3. beaucoup

136. Fin de l'interview ☐

EVALUATION DE LA SOCIETE CIVILE/questionnaire communautaire

Aout 3013 - Ndèye Marième SAMB

IDENTIFICATION

1. Date: ☐

2. début de l'interview ☐

3. quel est votre nom

4. Quelle est son genre (ne poser pas la question)?
   ○ 1. HOMME ○ 2. FEMME

5. Dans quelle région habitez-vous?
   ○ 1. dakar ○ 2. thiès
   ○ 3. saint louis ○ 4. louga
   ○ 5. matam ○ 6. diourbel
   ○ 7. kaolack ○ 8. fatick
   ○ 9. kaffrine ○ 10. tambacounda
   ○ 11. kédougou ○ 12. kolda
   ○ 13. sédhiou ○ 14. ziguinchor

6. Quelle est le nom de votre localité?

7. À quel religion appartenez-vous?
   ○ 1. Islam ○ 2. Christianisme ○ 3. autre
   autre à préciser

8. Si 'autre', précisez :

9. quelle est votre appartenance ethnique?
   ○ 1. wolof ○ 2. poular ○ 3. sérère
   ○ 4. mandingue ○ 5. soninké ○ 6. diola
   ○ 7. autre

10. Si 'autre', précisez :

11. Si 'autre', précisez :

12. Depuis combien de temps vivez-vous dans cette communauté?
    ○ 1. depuis toujours ○ 2. moins de 10 ans
    ○ 3. 10 à 20 ans ○ 4. plus de 20 ans

13. quel est votre age?
    ○ 1. 18 à 25 ans ○ 2. 25 à 35 ans
    ○ 3. 35 à 45 ans ○ 4. 45 à 55
    ○ 5. plus de 55 ans

MEMBRES DE L'ORGANISATION ET ACTIVITÉ

14. A quelle organisation appartenez vous?

- ☐ 1. coopérative
- ☐ 2. groupes de pêcheurs/ agriculteurs
- ☐ 3. Association de commerçants ou d'entreprises
- ☐ 4. Association professionnelle
- ☐ 5. Syndicat professionnel
- ☐ 6. Association de quartier ou de village
- ☐ 7. Groupe religieux ou spirituel
- ☐ 8. Groupe, mouvement ou parti politique
- ☐ 9. Group éducatif (association de parents d'éléves)
- ☐ 10. Association sportive
- ☐ 11. Association jeunesse
- ☐ 12. Association de femmes
- ☐ 13. ONG/ association civique/ de Droits de Homme
- ☐ 14. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

15. Si 'Autre', précisez :

16. Quel est votre statut dans ces différentes associations?

- ○ 1. Membre (ayant payé les frais d'inscription)
- ○ 2. Présence sans inscription payante
- ○ 3. Participation à une activité
- ○ 4. Don d'argent
- ○ 5. aucune participation

17. En comparant avec votre participation à ces groupes et associations il y a deux ans, diriez-vous que votre participation actuelle est plus ou moins importante?

- ○ 1. plus importante ○ 2. identique
- ○ 3. moins importante

18. Parmi tous les groupes et organisations auxquels vous avez appartenu, quels sont actuellement les deux plus importants pour vous?

19. Pourquoi sont ils importants pour vous?

20. durant ces 12 derniers mois, avez vous pris ces initiatives?

- ☐ 1. Écrire une lettre à un journal
- ☐ 2. Signer une pétition
- ☐ 3. Prendre part à une marche de protestation ou à une manifestation

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

21. Combien de fois avez vous pris ces initiatives?

○ 1. une fois ○ 2. 2à3 fois ○ 3. plus de 5 fois

La question n'est pertinente que si initiative = "Écrire une lettre à un journal" et initiative = "Signer une pétition" et initiative = "Prendre part à une marche de protestation ou à une manifestation"

22. Quelles institutions, organisations bénévoles ou agences nationales procurent selon vous la meilleure assistance aux personnes marginalisées, telles que les populations pauvres?

- ○ 1. organisations bénévoles
- ○ 2. agences nationales
- ○ 3. Ne sait pas

23. Au cours des 12 derniers mois, lorsque vous vous êtes tourné vers une organisation caritative ou vers une agence nationale pour demander de l'aide, laquelle a été la plus efficace?

- ○ 1. organisations bénévoles
- ○ 2. agences nationales
- ○ 3. Ne sait pas

VOLONTARIAT

24. Procurez-vous une aide significative à votre entourage communautaire, au-delà de l'aide aux membres de votre famille, sans passer par le biais d'une organisation, (par exemple effectuer des achats pour vos voisins, soutien scolaire) gratuitement?
○ 1. oui ○ 2. non

25. Quelle type d'aide apportez-vous?

La question n'est pertinente que si soutien à la communauté = "oui"

26. Avez-vous fait un don d'argent (ou d'autres biens tels que des vêtements ou de la nourriture) pour des causes charitables au cours de ces 12 derniers mois?
○ 1. oui ○ 2. non ○ 3. ne sait pas

PARTICIPATION CITOYENNE

27. Avez-vous fait des formes d'actions politiques volontaires comme écrire à un journal avant les élections présidentielles passées?
○ 1. oui ○ 2. non

28. Si oui, combien de fois?
○ 1. Une fois ○ 2. Plusieurs fois
○ 3. Fréquemment ○ 4. Ne sait pas

La question n'est pertinente que si écrire journal avant élection = "oui"

29. Avez-vous fait cette année des formes d'actions politiques volontaires comme écrire à un journal?
○ 1. oui ○ 2. non

30. si oui, combien de fois?
○ 1. Une fois ○ 2. Plusieurs fois
○ 3. Fréquemment ○ 4. Ne sait pas

La question n'est pertinente que si écrire journal cette année = "oui"

31. Avez-vous fait des formes d'actions politiques volontaires comme Signer une pétition avant les élections présidentielles passées?
○ 1. oui ○ 2. non

32. si oui, combien de fois?
○ 1. Une fois ○ 2. Plusieurs fois
○ 3. Fréquemment ○ 4. Ne sait pas

La question n'est pertinente que si pétition avant élection = "oui"

33. Avez-vous fait cette année des formes d'actions politiques volontaires comme signer une pétition?
○ 1. oui ○ 2. non

34. si oui, combien de fois?
○ 1. Une fois ○ 2. Plusieurs fois
○ 3. Fréquemment ○ 4. Ne sait pas

35. Avez-vous fait des formes d'actions politiques volontaires comme Prendre part à une marche de protestation ou à une manifestation avant les élections présidentielles passées?
○ 1. oui ○ 2. non

36. si oui, combien de fois?
○ 1. Une fois ○ 2. Plusieurs fois
○ 3. Fréquemment ○ 4. Ne sait pas

La question n'est pertinente que si marche avant élection = "oui"

37. Avez-vous fait cette année des formes d'actions politiques volontaires comme Prendre part à une marche de protestation ou à une manifestation?
○ 1. oui ○ 2. non

38. si oui combien de fois?
○ 1. Une fois ○ 2. Plusieurs fois
○ 3. Fréquemment ○ 4. Ne sait pas

La question n'est pertinente que si marche cette année = "oui"

ACTIVITES DES ORGANISATIONS COMUNAUTAIRES DE BASE

39. Dans votre communauté, se trouvent peut-être des groupes locaux ou externes qui veulent aider votre communauté, par exemple, pour améliorer les conditions de vie des membres de votre communauté, ou pour informer les habitants de leurs droits.

○ 1. oui ○ 2. non

40. Que fais(aien)t exactement cette(s) organisation(s)? Enquêteur : Ne pas lire les possibilités de réponses mais interpréter les réponses et les coder. Si votre interlocuteur fournit une réponse, poursuivre avec la question suivante :]

☐ 1. Informer les habitants d'un problème important
☐ 2. Aider la communauté à se réunir pour parler d'un problème
☐ 3. Résoudre directement un problème spécifique
☐ 4. Aider des membres de la communauté à mettre au point des activités générant des revenus
☐ 5. Spécialement aider des gens pauvres dans la communauté afin d'améliorer leurs vies
☐ 6. Spécialement aider des femmes dans la communauté afin d'améliorer leurs vies
☐ 7. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

41. Si 'Autre', précisez :

42. Avez-vous participé ou assisté à cette activité?

○ 1. oui ○ 2. non

43. si, oui lesquelles de ces activités avez-vous assosté?

☐ 1. Informer les habitants d'un problème important
☐ 2. Aider la communauté à se réunir pour parler d'un problème
☐ 3. Résoudre directement un problème spécifique
☐ 4. Aider des membres de la communauté à mettre au point des activités générant des revenus
☐ 5. Spécialement aider des gens pauvres dans la communauté afin d'améliorer leurs vies
☐ 6. Spécialement aider des femmes dans la communauté afin d'améliorer leurs vies
☐ 7. Autre

Vous pouvez cocher plusieurs cases.

ENVIRONNEMENT

44. L'an passé, pouvez-vous citer des exemples de campagne publique, action ou programme de société civile dédié à protéger l'environnement, menées par la Société Civile ?

○ 1. Aucun
○ 2. Seulement un ou deux exemples
○ 3. Plusieurs exemples
○ 4. Beaucoup d'exemples
○ 5. Ne sais pas

45. SVP citer quelques exemples:

46. Quelle est votre évaluation du rôle actuel de la société civile dans la protection de l'environnement?

○ 1. Insignifiant ○ 2. Limité ○ 3. Moyen
○ 4. Considérable ○ 5. Ne sais pas

47. Fin de l'interview

Citoyens et politique de décentralisation

Janvier 2014 - Ndèye Marième SAMB

Questionnaire Citoyens locaux

1. Questionnaire numéro _____ 2. Date _____

Identification

3. Quel est votre age?
   ○ 1. 18-25 ○ 2. 25-35 ○ 3. 35-45
   ○ 4. 45-55 ○ 5. 55-65 ○ 6. Plus de 65

4. Quelle est votre sexe? (question à ne poser)
   ○ 1. Masculin ○ 2. Féminin

5. Quelle est votre situation matrimoniale?
   ○ 1. Célibataire ○ 2. Marié(e) ○ 3. Divorsé(e)

6. Quel est votre niveau d'étude?
   ○ 1. Primaire ○ 2. Secondaire
   ○ 3. Supérieur ○ 4. Arabe
   ○ 5. Alphabétisation ○ 6. Aucun
   ○ 7. Autre

7. Si 'Autre', précisez : _____

8. Etes-vous membre d'un parti politique?
   ○ 1. Oui ○ 2. Non

9. Si oui lequel? _____

La question n'est pertinente que si membre parti politique = "Oui"

10. Etes-vous membre d'un mouvement citoyen?
    ○ 1. Oui ○ 2. Non

11. Si oui lequel? _____

La question n'est pertinente que si membre mouvement citoyen = "Oui"

12. Etes-vous membre d'une organisation de la société civile?
    ○ 1. Oui ○ 2. Non

13. Si oui laquelle? _____

La question n'est pertinente que si membre OSC = "Oui"

Niveau de connaissance de la collectivité locale

14. Quel est le nom Maire/PCR de votre collectivité locale ?
    ○ 1. Oui ○ 2. Non ○ 3. Ne sait pas

15. Combien de conseillers compte votre collectivité locale ?
    ○ 1. Oui ○ 2. Non ○ 3. Ne sait pas

16. Quelle est la date de création de votre collectivité locale ?
    ○ 1. Oui ○ 2. Non ○ 3. Ne sait pas

17. Quel est le montant du budget de votre collectivité locale (exercice 2013-2014)?
    ○ 1. Oui ○ 2. Non ○ 3. Ne sait pas

Niveau de connaissance de l'actuel code des collectivités locales

18. Selon le code des collectivités locales quel est le rôle du Maire/Président de Communauté Rurale ?

19. Pouvez- vous nous citer les domaines dans lesquels des compétences sont transférées aux collectivités locales ?

- ☐ 1. les Domaines
- ☐ 2. l'Environnement et la Gestion des Ressources Naturelles
- ☐ 3. la Santé, la Population et l'Action Sociale
- ☐ 4. la Jeunesse, les Sports et les Loisirs
- ☐ 5. la Culture
- ☐ 6. l'Education Nationale
- ☐ 7. la Planification
- ☐ 8. l'Aménagement du territoire
- ☐ 9. l'Urbanisme et l'Habitat
- ☐ 10. Ne sait pas

Vous pouvez cocher plusieurs cases (9 au maximum).

20. Quels sont les organes de la collectivité locale ?

Niveau de connaissance des enjeux de la réforme de l'acte 3 en cours

21. Quelles sont les mesures phare de la réforme ?

22. Pensez-vous que la réforme de l'acte 3 soit une bonne réforme ?

○ 1. Oui ○ 2. Non ○ 3. Ne sait pas

23. Pourqoi?

Appréciation de la Participation citoyenne

24. Pouvez-vous nous donner une définition de la participation citoyenne ?

25. Pensez- vous que la loi en vigueur favorise la participation citoyenne ?

○ 1. Oui ○ 2. Non ○ 3. Ne sait pas

26. Si oui, Pouvez-vous nous citer des dispositions dans le code des collectivités locales qui le permettent ?

La question n'est pertinente que si favorise la participation citoyenne = "Oui"

27. Pensez-vous que les citoyens s'impliquent et participent réellement à la gestion des affaires locales ?

○ 1. Oui ○ 2. Non ○ 3. Ne sait pas

28. Si oui, Comment?

La question n'est pertinente que si implication des citoyens = "Oui"

29. Si non, Pourqoi?

La question n'est pertinente que si implication des citoyens = "Non"

30. Avez-vous déjà assisté aux réunions du conseil municipal/rural ?

○ 1. Oui ○ 2. Non

31. Si oui combien de fois au cours de cette année?

La question n'est pertinente que si réunion conseil = "Oui"

32. Si non, Pourquoi?

La question n'est pertinente que si réunion conseil = "Non"

33. Pensez-vous que la participation citoyenne soit un principe à promouvoir ?
○ 1. Oui ○ 2. Non

34. Quelles actions faut-il entreprendre pour renforcer la participation citoyenne ?

La question n'est pertinente que si promotion participation citoyenne = "Oui"

35. NOUS VOUS REMERCIONS D'AVOIR BIEN VOULU NOUS ACCORDER CET ENTRETIEN.

36. Observations particulieres

LISTE DES CARTES

Carte 1 : Carte administrative du Sénégal 50
Carte 2 : Outils de mesure de performance des collectivités locales 181
Carte 3 : Outils de mesure pour le baromètre de la bonne gouvernance des Collectivités Locales 197
Carte 4: Collectivités Locales concernées par la Certification Citoyenne 241
Carte 5 : Indice de Bonne Gouvernance des collectivités territoriales 259
Carte 6 : Taille de la population et Bonne Gouvernance des collectivités territoriales 261
Carte 7 : Carte 8 : Niveau d'efficacité des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales 262
Carte 9 : Niveau d'équité des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales 266
Carte 10 : Niveau de transparence des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales 267
Carte 11 : Diffusion de l'information et transparence 270
Carte 12 : Niveau de participation des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales 271

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Pyramide des âges de la population du Sénégal en 2013 45
Graphique 2 : Taille de population par région 46
Graphique 3 : pourcentage de population urbaine et rurale 47
Graphique 4 : Taille de la population par région 48
Graphique 5 : Cartographie des acteurs au Sénégal 116
Graphique 6: Cartographie des acteurs en territoire urbanisé 122
Graphique 7 : Cartographie des acteurs en territoire Halpular 126
Graphique 8 : Nouvelle architecture territoriale de la décentralisation 143
Graphique 9 : Rôle de la S.C. dans la promotion d'un gouvernement transparent 161
Graphique 10 : Les éléments d'une participation citoyenne effective 177
Graphique 11 : Cartographie des acteurs impliqués dans le processus de certification citoyenne 221
Graphique 12 : Logique de construction des indicateurs de la certification citoyenne 228
Graphique 13 : Plan de mise en œuvre du projet de Certification Citoyenne 242
Graphique 14 : Relation entre les principes de transparence et équité 275
Graphique 15 : Relation entre les principes de transparence et participation 275
Graphique 16 : Relation entre participation et transparence 277

LISTE DES PHOTOS

Photo 1 : Grande mosquée de Touba, en jour de Magal (2013) 118
Photo 2 : Grande mosquée de Touba, en jour de Magal (2013) 121
Photo 3 : Pèlerins à Touba (2013) 121
Photo 4 : Hôtel Communautaire : Siège de communautés rurales au Sénégal 131
Photo 5 : Hôtel de ville : Siège de communes au Sénégal 132
Photo 6 : Manifestation du 23 juin contre la loi pour le ticket présidentiel à la place de l'obélisque 149
Photo 7 : Atelier de partage de la note conceptuelle à Rufisque 222
Photo 8 : Atelier de partage de la note conceptuelle à Kébémer) 223
Photo 9 : Atelier de traduction de principes en langue locale 223
Photo 10 : Atelier national de validation des outils de la certification 243
Photo 11 : Séminaire de formation sur les outils de la certification Citoyenne. Source D.G.T. : Tivaouane 2010 243
Photo 12 : Atelier de formation sur les outils de la certification. Source : D.G.T. 248
Photo 13 : Cérémonie officielle d'ouverture d'une session de formation des membres du C.L.C en présence du Préfet de Koungheul 248
Photo 14 : Hôtel de commune de Tivaouane après le saccage 255
Photo 15 : Reste des documents d'état civil de la mairie de Tivaouane 256
Photo 16 : Bureau du Maire de Tivaouane après le saccage 256
Photo 17 : Restes des documents dans l'espace de rangement des archives municipales 256
Photo 18 : Cérémonie officielle du Maouloud à Tivaouane (2014) 257
Photo 19 : Images de pèlerins à Tivaouane lors du Maouloud (2014) 257
Photo 20 : Restitution publique du bilan de la gestion du Maire de la commune d arrondissement de Rufisque Est 291
Photo 21 : Journée d'investissement humain pour l'entretien des places publiques à Tivaouane : activité de participation citoyenne. 294

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Répartition de l'échantillon selon la zone et le genre 36
Tableau 2 : Les collectivités locales visitées 38
Tableau 3 : Les découpages administratifs majeurs au Sénégal 44
Tableau 4 : Niveau et tendance de la population du Sénégal entre 1976 et 2013 45
Tableau 5 : Quatre approches critiques de la gouvernance 68
Tableau 6 : Comparaison des logiques de gouvernement et de gouvernance 71
Tableau 7 : Croissance économique en zone U.E.M.O.A. (Taux de croissance du P.I.B. réel) 88
Tableau 8 : Quelques cas de transfert de responsabilités aux collectivités locales 135
Tableau 9 : Répartition de l'échantillon selon la zone et le genre 157
Tableau 10 : Existence et fréquence de campagnes de promotion de la démocratie par les O.S.C. 160
Tableau 11 : Appréciation de la contribution des O.S.C. à la promotion de la démocratie 160
Tableau 12 : Les cas de corruption au sein de la S.C 161
Tableau 13 : Répartition des O.S.C. 163
Tableau 14 : récapitulatif des domaines d'intervention par C.L 166
Tableau 15 : Répartition des AnE par catégorie et selon la localité 167
Tableau 16 : AnE enquêtés par nature, taille et famille d'acteurs 168
Tableau 17 : Le rôle du Maire selon les citoyens 173
Tableau 18 : Le rôle du maire 173
Tableau 19: Les critères de la mesure des performances des CL 186
Tableau 20 : les sous critères de la mesure de performance 200
Tableau 21 : Les différentes étapes du processus 201
Tableau 22 : Tableau récapitulatif des exigences par principe 226
Tableau 23 : Méthode de calcul des indicateurs du principe d'efficacité 230
Tableau 24 : Méthode de calcul des indicateurs du principe d'équité 233
Tableau 25 : Méthode de calcul des indicateurs du principe de participation 235
Tableau 26 : Méthode de calcul des indicateurs du principe de transparence et d'obligation de rendre compte 237
Tableau 27 : Poids des principes dans la note finale 239
Tableau 28 : Critères de sélection des membres des C.L.C. 247
Tableau 29 : Les différents niveaux de performance 253
Tableau 30 : Les résultats de certification par collectivités locales 254

Table des Matières

SIGLES ET ABREVIATIONS I
GLOSSAIRE i
RESUME 1
ABSTRACT 2
AVANT PROPOS ET REMERCIEMENTS 3

INTRODUCTION GENERALE 9

I. CADRE THEORIQUE DE LA RECHERCHE 11
a- Le territoire : Acteurs, actions et espace 12
b- La géographie sociale ou les rapports entre le social et l'espace 15
c- La théorie du capital social pour parler des liens entres les acteurs sur le territoire. 17
d- Le capital social et le développement territorial : une question de confiance d'abord 19

II. PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE 22

III. APPROCHE METHODOLOGIQUE 29
a) Délimitation du champ de l'étude 30
b) Les sources documentaires 30
c) La collecte des données 34
d) Le traitement des données 40
e) Présentation de la zone de l'étude 42

PREMIERE PARTIE : CADRE CONCEPTUEL ET INSTITUTIONNEL DE LA BONNE GOUVERNANCE 57

CHAPITRE 1 : LA GOUVERNANCE : ORIGINES, APPLICATIONS ET RISQUES 58

A. LA GOUVERNANCE : ORIGINES ET THEORIES 58
I. UN CONCEPT AUX ORIGINES FLOUES ? 58
II. POUR COMPRENDRE UN CONCEPT A MULTIPLES SOURCES THEORIQUES 60

B. LA GOUVERNANCE DANS SON APPLICATION CONTEMPORAINE. 63
I. UNE NOTION ENRICHIE : DE LA GOUVERNANCE A LA BONNE GOUVERNANCE. 64
II. LA GOUVERNANCE DEVENUE INSTRUMENT DE POLITIQUE 67

C. LES DÉRIVES DE LA GOUVERNANCE 68
I. LES DERIVES DE LA GOUVERNANCE OU LE DETOURNEMENT DU DEBAT PUBLIC 68
II. LES DERIVES DE LA GOUVERNANCE OU LA SCHIZOPHRENIE DE L'ACTION PUBLIQUE 69
III. LES RISQUES D'UNE GOUVERNANCE A OUTRANCE : L'IMPUISSANCE ET LA CONFUSION DES RESPONSABILITES 69

CHAPITRE 2 : LA GOUVERNANCE AU SENEGAL : APPROCHE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE 72

A. LA PLACE DE LA GOUVERNANCE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES AU SENEGAL 75
La gouvernance dans les Plans d'Orientation de Développement Economique et Social … 75
I. LA GOUVERNANCE DANS LE DOCUMENT STRATEGIQUE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE (D.S.R.P. I. ET II) 76

II. LE SENEGAL PROGRAMME LA BONNE GOUVERNANCE P.N.B.G. (PROGRAMME NATIONAL DE BONNE GOUVERNANCE) 77
Les six composantes du P.N.B.G. 78

B. LA BONNE GOUVERNANCE : UNE ASSOCIATION DE NORMES AXEE SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE 79
I. LES CRITERES PHARES D'UNE GOUVERNANCE VERTUEUSE 79
II. LES PRINCIPES CONSOLIDANT D'UNE GOUVERNANCE UTILE 82
1) Le principe de la participation 82
2) Le principe de la transparence 82
3) Principe de responsabilité 83
4) Le principe de l'Etat de droit 83

C. L'ECART ENTRE BONNE GOUVERNANCE ET CROISSANCE 83
I- Une croissance sans bonne gouvernance 84
II- Même si la bonne gouvernance reste la base de croissance durable… 85

D. LES VERTUS DE LA BONNE GOUVERNANCE SONT ABSENTES : DES CONTRAINTES MULTI NIVEAUX UN SERVICE PUBLIC DE QUALITE DOUTEUSE… 86
I. CAS 1/1000 : UNE JUSTICE LENTE, ELOIGNEE 86
II. UNE ECONOMIE EN SOMMEIL 87

E. LES PILIERS DE LA BONNE GOUVERNANCE SONT EN PLACE AU SENEGAL. 89
I. UN CADRE INSTITUTIONNEL BIEN FOURNI 89
1) L'Inspection Générale d'Etat (I.G.E.) 89
2) L'Office National contre la Fraude et la Corruption (O.F.N.A.C.) 90
3) Cellule National de Traitement des Informations Financières (C.E.N.T.I.F.) 90
4) La Cour Des Comptes 90
5) La société civile ou l'essor d'une alternative face à la faillite de l'Etat 90
6) Le Parlement 91
7) Les autorités religieuses et politiques 92
II. UN CONTEXTE INTERNATIONAL PLUS QUE FAVORABLE 92
1) Le rôle novateur de l'O.C.D.E. 92
2) L'U.E.M.O.A. donne des ailes à la transparence 92
3) L'U.S.A.I.D. au cœur de la bonne gouvernance 93

CHAPITRE 3 :QU'EN EST-IL DE LA GOUVERNANCE LOCALE ? 94

A. LA GOUVERNANCE DANS LA SPHERE PUBLIQUE LOCALE 94
I. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE AU LIEU DU GOUVERNEMENT DANS LES COLLECTIVITES LOCALES 95
II. LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA PROMOTION DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE 96
1) Le développement des politiques contractuelles dans les collectivités locales 97
2) L'évolution de la démocratie locale 98
3) L'avènement de la gouvernance territoriale 98

B. LA GOUVERNANCE LOCALE 101
I. GOUVERNANCE LOCALE ET GESTION DES COLLECTIVITES LOCALES 104
II. DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS POUR LA GOUVERNANCE LOCALE AU SENEGAL 106

CONCLUSION PARTIELLE 108

DEUXIEME PARTIE : LE JEU DES ACTEURS TERRITORIAUX ET LA GOUVERNANCE LOCALE 110

CHAPITRE I : IDENTIFICATION DES INTERACTIONS DES PRINCIPAUX ACTEURS SUR LE TERRITOIRE 113

A. LES GRANDES CONSTANTES DU JEU DES ACTEURS SUR LE TERRITOIRE AU SENEGAL 113

B. QUELS ACTEURS DOMINANTS POUR QUEL TYPE DE TERRITOIRE ? 117
I. LES ACTEURS ET LE TERRITOIRE « MOURIDE » 117
II. LES ACTEURS ET LES TERRITOIRES URBANISES..... 122
III. LES ACTEURS ET LE TERRITOIRE ALPULAR 123

CHAPITRE 2 : LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : DES EVOLUTIONS PRUDENTES MAIS DECISIVES 128
A. LA PREMIERE ETAPE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : 1960-1990..... 129
B. LA DEUXIEME ETAPE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : 1990 – 1996 130
C. LA TROISIEME ETAPE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : DEPUIS 1996 130
D. ANALYSE COMPARATIVE DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION DU SENEGAL AVEC CELLE D'AUTRES PAYS 132
E. DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE TERRITORIALE..... 136
I. L'ACTE 3 DE LA DECENTRALISATION OU LES PERSPECTIVES PROMETTEUSES POUR LES TERRITOIRES ET LA PARTICIPATION CITOYENNE 139

CHAPITRE 3 : LA SOCIETE CIVILE OU L'EXERCICE DU POUVOIR DES CITOYENS: L'ESSOR DE NOUVEAUX ACTEURS DANS LA GOUVERNANCE LOCALE..... 144

A. LES ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE SENEGALAISE : EVOLUTION, TYPOLOGIE, ACTIONS ET DEFIS 146
I. LA SOCIETE CIVILE SENEGALAISE : DES ACTEURS EN PLEIN ESSOR..... 146
II. TYPOLOGIE DES ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE 150
III. LES DOMAINES D'INTERVENTION TRADITIONNELS DE CES ACTEURS 153
1) La participation citoyenne dans la gouvernance publique : actions de ses principaux acteurs 156
a) Niveau d'engagement des citoyens dans les organisations de la société civile 158
b) la démocratie interne des organisations de la civile 159

B. LES ACTEURS TERRITORIAUX ET LA PARTICIPATION CITOYENNE..... 163
I. REPARTITION DES O.S.C PAR CATEGORIE, NATURE, TAILLE ET COLLECTIVITE LOCALE..... 163
II. DOMAINES ET ZONES D'INTERVENTION DES A.N.E. 164
III. TYPOLOGIE DES O.S.C. LOCALES 167
IV. CONTRIBUTIONS DES O.S.C. A LA GESTION DES AFFAIRES LOCALES 168
1) De liens étroits entre initiatives des OSC, gouvernance et décentralisation 169
2) Les limites des O.S.C. pour une participation efficace à la gouvernance locale 170
a) Des citoyens mal préparés à la participation citoyenne 171
b) Acteurs coutumiers et religieux des oubliés dans la société civile 174
CHAPITRE 4 : QUELQUES EXEMPLES D'EXPERIENCES REUSSIES D'OUTILS DE PROMOTION ET DE MESURE DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE AU SENEGAL 175

I. MESURE DE PERFORMANCE PUBLIQUE (MPP)..... 179
1) Principes de la mesure de performance 181
2) Les indicateurs de performance retenus 184
a) Le Système de notation 186

II. BUDGET PARTICIPATIF 187
1) Définition du budget participatif 187
2) Historique du Budget Participatif: du Brésil vers le reste du monde 187
a) Budget participatif, démocratie directe et démocratie représentative 188
b) Quelques principes du budget participatif 189
3) Description de l'initiative 189
4) Stratégies, méthodologies et outils 190
a) Organisation d'un forum communautaire 190
b) Décision de mettre en place un système de suivi et évaluation participatif 190
c) Mise en place d'un groupe d'apprentissage 191
d) Mise en place d'une équipe d'animateurs locaux et formation de ses membres 191
e) Organisation d'un forum communautaire sur le suivi et évaluation participatif de la décentralisation 191
f) Suivi et évaluation participatif appliqué aux thèmes retenus dans le forum 192
g) Identification des actions de changement 192
h) Mise en œuvre des actions de changement : l'exemple du budget participatif 192
5) Les Résultats 192

III. BAROMETRE DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE 194
1) Présentation du programme gouvernance et paix et du baromètre de la bonne gouvernance 195
a) Présentation du Programme Gouvernance et Paix (P.G.P.) 195
b) Zone d'intervention du baromètre de la Bonne Gouvernance Locale 196
c) Définition du Baromètre de la Bonne Gouvernance(B.B.G.) 198
2) Les différentes étapes du Baromètre de la Bonne Gouvernance 201
a) Plaidoyer 201
b) Atelier d'identification des attentes, enjeux et problèmes, d'identification des acteurs, évaluation des outils existants 202
c) Développement de draft de modèle spécifique 202
d) Atelier de sensibilisation des acteurs et de modélisation 202
e) Collecte des données de perception 202
f) Collecte des données secondaires 202
g) Intégration du modèle et des indicateurs dans le système 203
h) Traitement des données et production des 1ers résultats 203
i) Atelier de restitution et de développement de plan d'action 203
j) Atelier de restitution nationale 203
3) Système de scoring 203
4) Outils de modélisation et scoring 204
5) Résultats 204

IV. LE CONSEIL COMMUNAL DES QUARTIERS DE ZIGUINCHOR 206
1) Auditions publiques des candidats à la mairie de Ziguinchor 207
a) Objectifs 207
b) Le Comité de Pilotage 208
c) La Démarche 209
d) Organisation d'un panel 210
e) Participation 211
f) Résultats obtenus 212
2) Leçons apprises 212

CONCLUSION PARTIELLE 213

TROISIEME PARTIE : LA CERTIFICATION CITOYENNE : UN OUTIL DE GOUVERNANCE TERRITORIALE 214

CHAPITRE 1 : LA CERTIFICATION CITOYENNE : UNE EXPERIENCE LOCALE D'ADAPTATION DE LA DEMARCHE QUALITE DANS LA GESTION DES COLLECTIVITES LOCALES 215

A. LA RATIONALITE PROCEDURALE ET DEMARCHE-QUALITE APPLIQUEES A LA BONNE GOUVERNANCE TERRITORIALE : LA CERTIFICATION CITOYENNE 215

B. LA DEMARCHE QUALITE 217

C. LA CERTIFICATION CITOYENNE DE LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE : UN OUTIL CONÇU PAR LES CITOYENS 218
1) La phase de conception des outils 221
2) La Logique de construction des indicateurs 227
3) Identification des actions les plus saillantes à mesurer 229
a) Les indicateurs et leur notation 229

D. APPLICATION DE L'OUTIL DE LA CERTIFICATION CITOYENNE AUX VINGT CINQ (25) COLLECTIVITES LOCALES 241
I. ATELIER NATIONAL DE VALIDATION DES OUTILS DE LA CERTIFICATION 242
II. TOURNEE D'INFORMATION ET DE REMISE OFFICIELLE DES OUTILS DE LA CERTIFICATION CITOYENNE AUX ELUS LOCAUX 244
III. LA SELECTION DES MEMBRES DU COMITE LOCAL DE CERTIFICATION 244
IV. TOURNEE D'INSTALLATION ET DE FORMATION DES MEMBRES DU COMITE LOCAL DE CERTIFICATION 247
V. AUDIT BLANC 248
VI. AUDIT DE CERTIFICATION CITOYENNE 249
VII. TOURNEE DE VALIDATION DES RAPPORTS D'AUDIT DE CERTIFICATION CITOYENNE 249

CHAPITRE 2 : ET SI LA « QUALITE DE LA GOUVERNANCE » ETAIT PREDEFINIE PAR LES CARACTERISTIQUES SOCIO-ECONOMIQUES DES TERRITOIRES ? 253

I. LA PERFORMANCE EN BONNE GOUVERNANCE LOCALE OU L'ENJEU DE LA POSITION GEOGRAPHIQUE 258
1) Le niveau d'efficacité des collectivités territoriales dans la gestion des affaires locales, une question de ressources financières propres d'abord 261
2) Le niveau d'équité des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales : les limites d'une standardisation de la bonne gouvernance territoriale 264
3) Le niveau de transparence des collectivités territoriales dans la gestion des affaires publiques locales 266
4) La couverture du territoire national par les radios aussi renferme des disparités en termes d'accès à l'information 269
5) Niveau d'implication des populations dans la gestion des affaires locales 271

II. EXISTE-T-IL UNE CORRELATION ENTRE LES PRINCIPES DE LA BONNE GOUVERNANCE ? 275

CHAPITRE 3 : REMOBILISER LE CAPITAL SOCIAL DES TERRITOIRES GRACE AU RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE ENTRE LES ACTEURS PAR LA PARTICIPATION CITOYENNE 277

A. LA CORRUPTION ET LES GOUVERNEMENTS LOCAUX 283
I. DECENTRALISATION ET PRATIQUES CORRUPTIVES 283
1) Les risques de corruption au niveau local 284
a) Un contrôle des fonds dispersés 284

b) Liberté d'embaucher et de limoger 284
c) La logique des coalitions est aussi un risque de corruption 285
d) Interaction lors de la prestation de service 285
e) Le pouvoir des réseaux de patronage.....285
f) Un manque relatif de compétence et de supervision 285

B. RESTAURER LA CONFIANCE ENTRE LES ACTEURS 286
1) La distribution des ressources naturelles, financières de la collectivité locale 289
a) La passation des marchés publics.....290
b) La disponibilité de l'information sur les actions de la collectivité locale 290

CONCLUSION GENERALE..... 293

BIBLIOGRAPHIE 299
ANNEXES 318