Université du Québec
à Rimouski

La gouvernance du développement territorial au Sénégal : les cas des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga

Thèse présentée

dans le cadre du programme de doctorat en développement régional et territorial

en vue de l'obtention du grade de philosophiae doctor

PAR

© Mamoudou CAMARA

Août 2026

Composition du jury :

Nicolas Hubert, président du jury, Université du Québec à Rimouski

Yann Fournis, directeur de recherche, Université du Québec à Rimouski

Anne Mévellec, évaluatrice externe, Université d'Ottawa

Marie Fall, membre du jury UQAC (doctorat conjoint UQAR-UQAC), Université du Québec à Chicoutimi

Dépôt initial le 15 décembre 2025 Dépôt final le 19 août 2026

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI

Service de la bibliothèque

Avertissement

La diffusion de ce mémoire ou de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire « Autorisation de reproduire et de diffuser un rapport, un mémoire ou une thèse ». En signant ce formulaire, l'auteur concède à l'Université du Québec à Rimouski une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de son travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, l'auteur autorise l'Université du Québec à Rimouski à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de son travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de la part de l'auteur à ses droits moraux ni à ses droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, l'auteur conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont il possède un exemplaire.

DÉDICACE

À ma mère,

Ton souvenir reste à jamais gravé dans ma mémoire.

Paix à son âme.

REMERCIEMENTS

Je rends grâce à DIEU, le Tout-Puissant, pour la santé, la persévérance et la force intérieure qu'Il m'a accordées tout au long de la réalisation de ce travail.

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à toutes les personnes qui, de près ou de loin, ont contribué à la réalisation de cette thèse.

Mes remerciements les plus sincères vont à l'ensemble de ma famille, toujours présente à mes côtés.

Je témoigne également ma reconnaissance à mon épouse, Arame FALL, pour son appui, sa patience et son engagement qui ont grandement facilité la réussite de ce travail de recherche.

J'adresse mes remerciements au Professeur Yann FOURNIS, mon directeur de recherche, pour sa disponibilité, ses conseils fructueux et son encadrement rigoureux tout au long de ce travail. Sa bienveillance et ses encouragements m'ont permis de mener cette étude à terme dans les meilleures conditions.

Je remercie sincèrement les élus et le personnel des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga ainsi que leurs collaborateurs et partenaires pour leur collaboration et leur contribution précieuse à la collecte des données.

Enfin, j'exprime ma gratitude à l'ensemble du corps professoral et aux intervenants du Département sociétés, territoires et développement de l'UQAR pour la qualité de leur enseignement et leur contribution à ma formation universitaire.

Ce travail est le fruit d'un effort collectif combinant orientations, conseils et encouragements. À tous ceux et celles qui, de près ou de loin, ont contribué à son aboutissement, je dis un grand merci.

RÉSUMÉ

La dynamique territoriale contemporaine, marquée par des mutations structurelles, des défis de développement et une pluralité d'acteurs, nécessite des modes de gouvernance adaptés aux réalités locales. Depuis son indépendance en 1960, le Sénégal s'est engagé dans un processus progressif de décentralisation, structuré par trois réformes majeures (1972, 1996 et 2013). La dernière, appelée Acte III, a érigé les départements en collectivités territoriales administrées par des conseils départementaux afin de corriger la faible viabilité des collectivités territoriales, la fragilité de la gouvernance locale et l'inefficacité de la coproduction territoriale.

Inscrite dans le cadre d'un doctorat en développement régional et territorial, la présente recherche analyse le système de gouvernance territoriale autour des conseils de Saint-Louis et Louga entre 2014 et 2022. Elle interroge leur capacité politique, ses caractéristiques et les modalités de sa mobilisation pour répondre aux enjeux de gouvernance territoriale. La question centrale est la suivante : comment s'opère le système de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux en vue du développement territorial ?

L'objectif général est d'analyser la capacité politique de ces conseils départementaux à assurer une gouvernance efficace au service du développement de leurs territoires. Sur le plan méthodologique, la recherche s'appuie principalement sur le paradigme institutionnaliste, combiné au paradigme interprétatif, afin d'appréhender à la fois les dispositifs institutionnels et les perceptions des acteurs en vue de mettre en exergue le décalage entre normes et pratiques. Elle repose sur une approche qualitative fondée sur une étude de cas multiples, avec une collecte de données par entrevues semi-structurées auprès de vingt-cinq acteurs institutionnels et communautaires.

Les résultats mettent en évidence, en premier lieu, que les deux conseils départementaux disposent des attributs organisationnels (instances délibérantes, bureaux, commissions, personnel) et des dispositifs fonctionnels (domaines de compétences, plans de développement départementaux et sources de financement). Toutefois, des insuffisances subsistent, notamment en matière de personnels qualifiés, d'outils de planification spatiale (absence de schéma d'aménagement du territoire) et de ressources financières. La première hypothèse relative à la conformité des attributs organisationnels et des dispositifs fonctionnels renvoyant à leur capacité politique est donc partiellement confirmée. La capacité politique est empiriquement qualifiée de « capacité encadrée, dépendante et non consolidée », combinant une capacité d'existence réelle, une capacité d'action partielle et une capacité relationnelle asymétrique (plus verticale qu'horizontale).

En second lieu, la mise en œuvre des plans de développement révèle des réalisations intéressantes, principalement dans les domaines de l'éducation, de la santé, du sport et autres secteurs. Toutefois, ces réalisations demeurent en deçà des ambitions initiales. La deuxième hypothèse, postulant une concrétisation supérieure à 50% des ambitions de développement territorial, est infirmée. Cette mise en œuvre partielle renvoie à une capacité d'action incomplète, contrainte par la faiblesse des ressources, la dépendance vis-à-vis de l'État et le clientélisme politique.

Enfin, l'analyse met en évidence la forte dépendance structurelle des conseils départementaux vis-à-vis de l'État et de ses démembrements, notamment en matière d'approbation administrative, de contrôle de légalité et de soutien technique et financier. Cette dépendance limite leurs marges de manœuvre (libre administration et autonomie financière). Elle conduit à infirmer partiellement la dernière hypothèse relative à la mise en œuvre d'une gouvernance territoriale efficace. Les données révèlent une forme de tutelle multiforme, des transferts financiers tardifs et insuffisants, l'absence de fiscalité propre aux départements et un manque de clarification des rapports de collaboration et de pouvoir entre les exécutifs locaux et les représentants de l'État. De plus, les dynamiques partisanes et le clientélisme, à travers le recrutement d'agents non qualifiés issus de bases politiques, affectent la qualité de la gouvernance et alourdissent les charges de fonctionnement au détriment de l'investissement, limitant ainsi la capacité des conseils à répondre aux besoins des populations.

En somme, cette recherche met en évidence la prédominance de la centralisation dans la gestion des affaires locales au Sénégal, ainsi que la faiblesse de la capacité politique des institutions territoriales face à la montée des enjeux de développement. Elle propose une lecture de la gouvernance territoriale comme un système hybride de décentralisation institutionnelle contrainte et inachevée. Elle qualifie également la capacité politique comme un processus fragile, évolutif et dépendant, construit dans un contexte de dévolution incomplète, de fortes asymétries de pouvoir et de tensions politico-administratives.

Mots clés : capacité politique, gouvernance territoriale, développement territorial, conseil départemental

ABSTRACT

Territorial dynamics in the contemporary context, marked by structural transformations, development challenges, and a plurality of actors, require governance modes adapted to local realities. Since its independence in 1960, Senegal has engaged in a progressive process of decentralization, structured around three major reforms (1972, 1996, and 2013). The most recent reform, known as Act III, elevated departments to the status of territorial authorities governed by departmental councils, with the aim of addressing the limited viability of local governments, the fragility of local governance, and the inefficiency of territorial co-production.

Conducted within the framework of a doctoral program in regional and territorial development, this research analyzes the territorial governance system surrounding the departmental councils of Saint-Louis and Louga between 2014 and 2022. It examines their political capacity, its characteristics, and the ways in which it is mobilized to address territorial governance challenges. The central research question is as follows: How does the territorial governance system operate around departmental councils in pursuit of territorial development?

The overall objective is to analyze the political capacity of these departmental councils to ensure effective governance in support of territorial development. Methodologically, the research is primarily grounded in the institutionalist paradigm, combined with the interpretive paradigm, in order to capture both institutional arrangements and actors' perceptions, and to highlight the gap between norms and practices. It relies on a qualitative approach based on a multiple case study, with data collected through semi-structured interviews conducted with twenty-five institutional and community actors.

The findings first reveal that both departmental councils possess organizational attributes (deliberative bodies, executive boards, committees, and staff) and functional mechanisms (areas of competence, departmental development plans, and sources of funding). However, several shortcomings persist, particularly in terms of qualified personnel, spatial planning tools (notably the absence of territorial land-use plans), and financial resources. The first hypothesis, relating to the conformity of organizational attributes and functional mechanisms as indicators of political capacity, is therefore partially confirmed. Political capacity is empirically characterized as a "framed, dependent, and unconsolidated capacity," combining a real capacity for existence, a partial capacity for action, and an asymmetrical relational capacity (more vertical than horizontal).

Second, the implementation of development plans reveals noteworthy achievements, particularly in the areas of education, health, sports, youth, and related sectors. However, these achievements fall short of initial ambitions. The second hypothesis, which posited that more than 50% of territorial development objectives would be achieved, is not supported. This partial implementation reflects an incomplete capacity for action, constrained by limited resources, dependence on the state, and political clientelism.

Finally, the analysis highlights the strong structural dependence of departmental councils on the state and its decentralized services, particularly regarding administrative approval, legality control, and technical and financial support. This dependence limits their room for maneuver (free administration and financial autonomy). It leads to a partial rejection of the final hypothesis concerning the implementation of effective territorial governance. The data reveal a form of multifaceted oversight, delayed and insufficient financial transfers, the absence of independent fiscal authority for departments, and a lack of clarity in the relationships of collaboration and power between local executives and state representatives. Furthermore, partisan dynamics and clientelism—manifested through the recruitment of unqualified personnel from political bases—undermine the quality of governance and increase operating

costs at the expense of investment, thereby limiting the councils' ability to meet the needs of local populations.

In sum, this research highlights the predominance of centralization in the management of local affairs in Senegal, as well as the weakness of the political capacity of territorial institutions in the face of growing development challenges. It proposes an interpretation of territorial governance as a hybrid system of constrained and incomplete decentralization. It also conceptualizes political capacity as a fragile, evolving, and dependent process, constructed within a context of incomplete devolution, significant power asymmetries, and politico-administrative tensions.

Keywords: political capacity, territorial governance, territorial development, departmental council.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS i

RÉSUMÉ iii

ABSTRACT vi

LISTE DES TABLEAUX xiv

LISTE DES FIGURES xvi

LISTE DES CARTES xviii

INTRODUCTION 1

Chapitre 1 : Revue de littérature 18

1.1 Capacité politique 18

1.2 Gouvernance territoriale et développement territorial 25

1.2.1 Territoire 25

1.2.2 Développement territorial 29

1.2.3 Caractéristiques de la gouvernance territoriale 36

Chapitre 2 : Problématique, objectifs, hypothèses et pertinence de la recherche 48

2.1 Problématique, objectifs et hypothèses de recherche 48

2.3.1 Problématique 48

2.3.2 Objectifs de recherche 49

2.3.3 Hypothèses de recherche 51

2.2 Opérationnalisation de la problématique 52

2.3 Pertinence sociale et scientifique de la recherche 55

2.3.1 Pertinence sociale 55

2.3.2 Pertinence scientifique 56

Chapitre 3 : Méthodologie 60

3.1. Paradigme et approche de recherche 60

3.2. Stratégie de recherche 63

3.3. Méthode de recherche 68

3.4. Technique et instruments de collecte de données 72

3.5. Cibles et échantillon 74

3.6. Analyse et interprétation des résultats 76

3.7. Aspect éthique de la recherche 79

Chapitre 4 : Présentation des zones d'étude 81

4.1. Présentation des départements de Louga et Saint-Louis 81

4.1.1. Découpage administratif et organisation décentralisée du Sénégal 81

4.1.2. Présentation du département de Louga 85

4.1.2.1. Les secteurs d'activités économiques 86

4.1.2.2. Les secteurs sociaux et divers 88

4.1.3. Présentation du département de Saint-Louis 91

4.1.3.1. Les secteurs d'activités économiques 92

4.1.3.2. Les secteurs sociaux et divers 97

Chapitre 5 : Présentation et analyse des résultats 103

5.1. Capacité politique des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga 104

5.1.1. Attributs organisationnels et dispositifs fonctionnels 104

5.1.1.1. Bureau du conseil départemental, commissions et personnel 104

5.1.1.2. Catégories de compétences des conseils départementaux 110

5.1.1.3. Outils de planification et d'aménagement du territoire des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga 114

5.1.1.3.1. Outils de planification 114

5.1.1.3.2. Outils d'aménagement du territoire 119

5.1.1.4. Mécanismes de financement des conseils départementaux 120

5.1.1.4.1. Recettes de fonctionnement du département 121

5.1.1.4.2. Recettes d'investissement des départements 121

5.1.2. Cadre relationnel 125

5.1.2.1. Relations verticales 125

5.1.2.1.1. Collaboration avec le représentant de l'État 125

5.1.2.1.2. Collaboration avec l'agence régionale de développement (ARD) 127

5.1.2.1.3. Collaboration avec les autres services techniques déconcentrés 128

5.1.2.2. Relations horizontales 132

5.1.2.2.1. Collaborations avec les communes 132

5.1.2.2.2. Collaboration avec les populations 133

5.1.2.2.3. Collaborations avec les partenaires techniques et financiers 134

5.1.2.2.4. Collaborations avec les organisations de la société civile 135

5.1.2.3. Respect des principes et utilisation des mécanismes de gouvernance dans les collaborations 137

❖ ***Synthèse sur les caractéristiques de la capacité politiques des conseils départementaux*** 138

5.2. Réalisations des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga 139

5.2.1. Réalisations dans les domaines de compétences 139

5.2.1.1. Compétences dites stratégiques 139

5.2.1.1.1. Planification 139

5.2.1.1.2. Environnement et gestion des ressources naturelles 146

5.2.1.2. Compétences de participation et d'accompagnement 148

5.2.1.2.1. Santé et Actions sociales 148

5.2.1.2.2. Éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle 155

5.2.1.2.3. Culture 161

5.2.1.2.4. Jeunesse, Sports et Loisirs 164

5.2.1.3. Compétences de soutien 171

5.2.2. Compétence générale 172

Chapitre 6 : Analyse de la gouvernance territoriale autour des deux conseils départementaux 177

6.1. Analyse de la gouvernance territoriale autour des deux conseils départementaux 177

6.1.1. Champs d'intervention des collectivités territoriales 182

❖ ***Conclusion partielle sur les champs d'intervention*** 187

6.1.2. Marges de manœuvre (libre administration et autonomie financière) 188

❖ ***Conclusion partielle sur les marges de manœuvre*** 202

6.1.3. Capacités à collaborer et à coopérer 203

6.1.3.1. Exigence administrative 204

❖ ***Conclusion partielle sur la satisfaction des exigences administratives*** 205

6.1.3.2. Levier financier 205

❖ ***Conclusion partielle sur la mobilisation des ressources financières*** 209

6.1.3.3. Levier technique 209

❖ ***Conclusion partielle sur la mobilisation des services techniques*** 211

6.1.3.4. Participation citoyenne, concertation sociale et interterritorialité 212

❖ ***Conclusion partielle sur la participation citoyenne, concertation sociale et interterritorialité*** 217

6.1.4. Synthèse sur le système de gouvernance territoriale exercé 219

6.2. Complémentarité entre la coordination horizontale et verticale pour un développement territorial 222

❖ ***Conclusion partielle sur la complémentarité entre la coordination horizontale et verticale*** 228

6.3. Enjeux de pouvoir et considérations politiques affectant la décentralisation et la gouvernance des programmes de développement 230

6.3.1. Enjeux de pouvoir, considérations politiques et contraintes affectant l'efficience de la décentralisation 230

6.3.2. Enjeux politiques et contraintes affectant la gouvernance et l'efficacité des programmes de développement régional et d'aménagement 233

❖ ***Conclusion partielle sur les enjeux de pouvoir et les considérations politiques affectant la décentralisation et la gouvernance des programmes de développement*** 236

CONCLUSION GENERALE 238

Annexes 255

Références bibliographiques 308

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1: CARACTERISTIQUES DES DIFFERENTS MODELES DE DECENTRALISATION 22
TABLEAU 2: CADRE OPERATOIRE 53
TABLEAU 3:CLASSEMENT DES PERFORMANCES DES CONSEILS DEPARTEMENTAUX DU SENEGAL 67
TABLEAU 4: REPONDANTS DANS LES ENTITES DEPARTEMENTALES DE SAINT-LOUIS ET DE LOUGA 75
TABLEAU 5: ORGANISATION TERRITORIALE ET ADMINISTRATIVE 83
TABLEAU 6 : RESPONSABILITES ENTRE LE NIVEAU CENTRAL ET LE NIVEAU LOCAL 83
TABLEAU 7 : ANGLES D'ANALYSE PAR CONCEPT 103
TABLEAU 8: COMMISSIONS DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DE SAINT-LOUIS 105
TABLEAU 9: COMMISSIONS ET NOMBRE DE CONSEILLERS POUR LE DEPARTEMENT DE LOUGA... 107
TABLEAU 10 : COMPOSITION DU PERSONNEL DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DE SAINT-LOUIS.. 108
TABLEAU 11 : COMPOSITION DU PERSONNEL DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LOUGA 108
TABLEAU 12 : DOMAINES ET COMPETENCES 110
TABLEAU 13: PDD DES DEUX CONSEILS DEPARTEMENTAUX 140
TABLEAU 14 : CLASSEMENT DES POURCENTAGES DES COUTS DES AXES PAR RAPPORT AU COUT GLOBAL DU PDD 145
TABLEAU 15 : REALISATIONS DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DE SAINT-LOUIS DANS LES DOMAINES DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE 149
TABLEAU 16 : DES REALISATIONS DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LOUGA DANS LES DOMAINES DE LA SANTE ET DE L'ACTION SOCIALE 150
TABLEAU 17 : REALISATIONS DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DE SAINT-LOUIS DANS LE DOMAINE DE L'EDUCATION 156
TABLEAU 18 : REALISATIONS DU CONSEIL DEPARTEMENT DE LOUGA DANS LES DOMAINES DE L'EDUCATION, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR 158
TABLEAU 19: ACTIONS DU CONSEIL DEPARTEMENT DE SAINT-LOUIS DANS LE DOMAINE DE LA CULTURE 162
TABLEAU 20 : REALISATIONS DU CONSEIL DEPARTEMENTAL DE LOUGA AU NOM DE LA COMPETENCE GENERALE 172
TABLEAU 21 : ORGANIGRAMME-TYPE DEPARTEMENTS 191

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1 : ÉLEMENTS DU PROCESSUS DE PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ... 34
FIGURE 2 : ÉTAPES DE L'APPROCHE INDUCTIVE ... 62
FIGURE 3: ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET DES PRESTATIONS DU SYSTEME DE SANTE SENEGALAIS ... 154
FIGURE 4:FORTE DEPENDANCE VERTICALE ET FAIBLE COOPERATION HORIZONTALE DES CONSEILS ... 218
FIGURE 5: COORDINATION VERTICALE ET HORIZONTALE AUTOUR DES CONSEILS DEPARTEMENTAUX DE SAINT-LOUIS ET LOUGA ... 224

LISTE DES CARTES

CARTE 1 : CARTE DU SENEGAL 82
CARTE 2: DECOUPAGE ADMINISTRATIF ET TERRITORIAL DE LA REGION DE LOUGA..... 85
CARTE 3 : DECOUPAGE ADMINISTRATIF ET TERRITORIAL DE LA REGION DE SAINT-LOUIS 92

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ADL : Agence de Développement Local

ANAT : Agence nationale de l'aménagement du territoire

ANSD : Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

ARD : Agence Régionale de Développement

ARGA : Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique

BTL TV : Bass Thiam Bou Louga TV

CEDEPS : Centre d'Éducation, de Développement et de Promotion Sociale

CGCL : Code Général des Collectivités Locales

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CGLU : Cités et Gouvernements Locaux Unis (Afrique)

CL : Collectivités locales

CODESRIA : Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique

CONGAD : Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement

CSO : Centre de Sociologie des Organisations

DEL : Développement économique local

DGL: Décentralisation, Gouvernance Locale

DREEC : Direction Régionale de l'Environnement et des Établissements Classés

EDS-Continuer : Enquête démographique et de santé continue

EHCVM : Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages

FAPAL : Fédération des Associations Paysannes de la Région de Louga

FQRNT : Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies

GRIDEQ : Groupe de recherche interdisciplinaire en développement économique régional du Québec

HS : Hypothèses Spécifiques

IPAR : Initiative Prospective Agricole et Rurale

JPA : Jeunesse au Plein Air

LOADT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires

LOADT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires

MAMOT : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire

MATCL : Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales

MCTDAT : Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires

MEFP : Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification

MEPC : Ministère de l'Économie, de la Planification et de la Coopération

MEPC : Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération

MGLDAT : Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire

MIANPBN : Ministère de l'Intégration Africaine, du NEPAD et de la Promotion de la Bonne Gouvernance

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

ODD : Objectifs de développement durable

ONG : Organisation Non Gouvernementale

PAS : Programmes d'Ajustement Structurel

PDD : Plan de Développement Départemental

PNADT : Plan national d'aménagement et de développement territorial

PNDL : Programme National de Développement Local

PNDSS : Plan national de développement sanitaire et social

PRDI : Plan régional de développement intégré

PSE : Plan Sénégal Émergent

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

RGPH-5 : 5e Recensement général de la population et de l'habitat

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

UQAR : Université du Québec à Rimouski

INTRODUCTION

Pendant des décennies, de nombreux pays du continent africain ont traversé une période de colonisation durant laquelle ils étaient soumis à la direction et à la vision des puissances coloniales occidentales. Cette expérience coloniale a profondément influencé les orientations et politiques de développement que ces pays ont adoptées après leur accession à l'indépendance. Comme le souligne Touré (2011, p.250), « des années 1960 jusqu'aux années 1980, la plupart des pays africains ont hérité des systèmes politiques centralisés provenant du totalitarisme colonial ». La prise en conscience des limites du rôle de l'État et de ses pratiques néopatrimoniales dans ces systèmes a conduit à une démocratisation (Touré, 2011, p.250). Dans ce contexte de déficience de ces systèmes étatiques centralisés, aggravée par les effets sociaux négatifs des programmes d'ajustement structurel (PAS), l'adoption des politiques de décentralisation au début des années 1990 traduit un véritable changement de paradigme (Touré, 2011, p.250).

Selon Marie et Idelman (2010, p.5), la décentralisation a alors été perçue comme l'approche appropriée pour répondre aux multiples attentes des acteurs. Ces auteurs soulignent qu'après trois décennies de conditions économiques difficiles, les populations aspiraient ainsi à de meilleures conditions de vie et une plus grande ouverture sur le monde. Ils précisent qu'à cette époque, « la majorité rurale du peuple croit que la décentralisation signifie 'moins d'État' et le retour d'une gouvernance par les seules autorités traditionnelles » (Marie et Idelman, 2010, p.5). De leur côté, les États recherchaient un mode de gouvernance plus efficace, leur permettant de conserver un rôle de supervision et un pouvoir de contrôle global. Cette dynamique a ainsi entraîné la création de collectivités territoriales auxquelles l'État est censé céder une part significative de la gestion des services publics. Le Sénégal s'inscrit pleinement dans cette trajectoire, car il a traversé ces différentes phases. Son processus de décentralisation, ayant abouti à la création d'entités territoriales, est décrit ci-après.

❖ **Différentes phases du processus de décentralisation au Sénégal**

Depuis son indépendance en 1960, le Sénégal s'est engagé sur une voie de décentralisation pour responsabiliser davantage les acteurs locaux dans la prise en charge de la gouvernance et du développement de leurs territoires. Ce processus a conduit à l'adoption de trois réformes majeures réalisées respectivement en 1972, en 1996 et en 2013 (Groupe Précision Études et Réalisation, 2015, p.6).

La réforme de 1972 a constitué « l'acte précurseur de libertés locales plus affirmées, avec la création des communautés rurales, la promotion de la déconcentration et la régionalisation de la planification » (MCTDAT, s.d.). Celle de 1996 s'inscrivait « dans le souci d'accroître la proximité de l'État et la responsabilité des collectivités locales » en instaurant la « régionalisation », notamment l'érection de la région en collectivité locale (CL), la création de communes d'arrondissement, le contrôle de légalité a posteriori, et surtout le transfert aux collectivités locales de compétences dans neuf domaines (MCTDAT, s.d.). Selon le Groupe Précision Études et Réalisation (2015, p.6), « cette réforme de 1996 fait des CL de véritables actrices de développement local avec pour mission, la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal et rural ». Les neuf domaines de compétence transférés de l'État vers les collectivités à travers cette réforme de 1996 sont :

> 1) les domaines et le foncier ; 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'éducation et la formation professionnelle ; 7) la planification ; 8) l'aménagement du territoire ; 9) l'urbanisme et l'habitat (Sané, 2016, p.3).

Il est important de souligner qu'en plus des grandes réformes, de nombreuses lois ont été adoptées afin d'accompagner et d'améliorer le processus de décentralisation du Sénégal. Et ceci renvoie à la période de la colonisation.

En effet, dès les premiers pas de la colonisation, il y a eu des progrès allant dans le sens d'un partage des pouvoirs entre l'autorité centrale et le niveau local. Par un décret du 10 août 1872 signé par le Président Thiers, Saint-Louis et Gorée deviennent des communes de plein exercice, rejoints en 1880 par Rufisque et en 1887 par Dakar (Sané, 2016, p.2).

À la veille de l'Indépendance en 1960, toutes les grandes villes ont aussi été érigées en communes de plein exercice, en communes mixtes ou en « communes de moyen exercice » (Sané, 2016, p.2). L'indépendance poursuivra ce mouvement : dans la dynamique de transfert des prérogatives aux représentants locaux, les autorités sénégalaises ont accordé le statut en plein exercice aux 34 communes existantes dès 1960, Gorée étant rattachée à Dakar en 1961, ramenant ainsi leur nombre à 33 (Sané, 2016, p.2). Et ce mouvement se poursuit ensuite.

En 1964, la loi 64-02 du 19 janvier 1964 a instauré, dans les grandes communes, la présence d'un administrateur ordonnateur nommé par le pouvoir central, assurant ainsi le contrôle du champ politique local (Piveteau, 2005, p.74). En 1966, le code de l'administration communale, à travers la loi 66-64 du 30 juin, a redéfini et renforcé le statut des communes et leurs missions (Sané, 2016, p.2). En 1990, à travers la loi n°90-37 d'octobre 1990, les fonctions d'ordonnateur du budget de la communauté rurale ont été transférées au Président du Conseil Rural, en lieu et place du Sous-Préfet. Enfin, la loi du 8 octobre 1990 a supprimé le statut spécial des communes chefs-lieux de région, généralisant ainsi leur statut en commune de plein exercice (Sané, 2016, p.3).

Malgré la mise en œuvre des deux premières réformes de décentralisation ainsi que l'adoption de différentes lois liées à la décentralisation, de nombreuses contraintes persistent en ce qui concerne la gouvernance, la structuration harmonieuse et le développement des territoires du Sénégal. Les contraintes constatées sont, entre autres :

> Des faiblesses objectives du cadre institutionnel et organisationnel de la décentralisation pour la promotion du développement territorial ; la faiblesse de la politique d'aménagement du territoire limitée par une architecture territoriale rigide ; du manque de viabilité des collectivités locales et de valorisation des potentialités de développement de ces territoires ; la faiblesse de la gouvernance locale accentuée par une multitude d'acteurs avec des préoccupations parfois différentes ; la faiblesse de la coproduction des acteurs du développement territorial qui induit fortement l'inefficacité des interventions ; l'incohérence et l'inefficience des mécanismes de financement du développement local accentuées par l'insuffisance des moyens.

> Le contexte et la faiblesse de ces politiques et stratégies de développement appliquées jusque-là entrainent la nécessité d'initier des alternatives susceptibles de corriger les déficiences et de réaliser des progrès significatifs à l'échelle nationale et un développement local harmonieux et durable (Agence de Développement Local, s.d.).

Ces différentes contraintes peuvent être regroupées en trois grandes catégories : les difficultés liées à la gouvernance territoriale, à la planification et à la promotion du développement territorial. Pour apporter des réponses à ces limites et obstacles, une nouvelle réforme a été adoptée en 2013. La vision de cette dernière est de favoriser l'émergence « de territoires viables, compétitifs et porteurs d'un développement durable à l'horizon 2022 » (Agence de Développement Local, s.d.). Ainsi, le 28 décembre 2013, le Président de la République a promulgué la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant sur le Code général des collectivités locales. L'acte III de la décentralisation est ainsi entré en vigueur en 2014, à la suite des élections locales organisée la même année. Celles-ci ont consacré l'érection effective des départements en tant que collectivités territoriales au remplacement des régions.

Par ailleurs, cette réforme repose sur une refondation majeure de l'action territoriale de l'État et vise une plus grande cohérence dans l'ancrage territorial, en simplifiant l'architecture administrative et en clarifiant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales (MGLDAT[1] et MEFP, 2015, p.2). Elle s'appuie sur trois principes que sont « la territorialisation des politiques publiques, la contractualisation entre l'État et les collectivités locales et la coopération étroite entre les élus locaux et les représentants de l'État » (MGLDAT et MEFP2, 2015, p.2). L'acte III s'inscrit par ailleurs dans la dynamique de l'un des piliers du plan Sénégal émergent (PSE), à savoir « Aménagement du territoire, Développement local et Territorialisation » (MGLDAT et MEFP, 2015, p.6).

[1] Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire

L'objet général de cette réforme est d'« élaborer une nouvelle politique nationale de décentralisation qui permet d'asseoir des territoires viables et compétitifs, porteurs d'un développement durable » (MGLDAT et MEFP, 2015, p.6). Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- Construire une cohérence territoriale par une réorganisation de l'espace et l'émergence de pôles de développement ;
- Assurer la lisibilité des échelles de gouvernance territoriale en clarifiant les relations entre les acteurs et en articulant les compétences à transférer aux ressources techniques, financières et humaines ;
- Améliorer les mécanismes de financement du développement territorial et de la gouvernance budgétaire pour un véritable développement économique et social de nos territoires (MGLDAT et MEFP, 2015, p.6).

Cette réforme, communément appelée Acte III de la décentralisation, se décline en deux phases (MCTDAT). La première phase correspond à la communalisation intégrale, c'est-à-dire la transformation de toutes les communautés rurales et les communes d'arrondissement en communes, la suppression des régions en tant que collectivités territoriales ainsi que l'érection des départements en collectivités locales. Toutefois, les régions et les départements demeurent toujours comme circonscriptions administratives. La deuxième phase concernerait la création des pôles territoriaux de développement. À ce jour, seule la première phase est cependant mise en œuvre dans son intégralité depuis 2014. Ceci permet au Sénégal de compter 599 collectivités locales, dont 42 départements et 552 communes SANE (2016, p.14). Depuis 2021, le Sénégal compte désormais 43 départements en tant que collectivités territoriales, suite de la création d'un nouveau département, notamment Keur Massar par le Décret n°2021-687-du-28-05-2021 (voir annexe I).

La première phase de l'acte III de la décentralisation a apporté de grands changements dans l'organisation territoriale du Sénégal, en réduisant le nombre de niveaux d'instances de prise de décision, au niveau local, pour la gestion des affaires publiques et le développement des territoires, passant ainsi de quatre à deux niveaux (les départements en tant que collectivités territoriales/villes et les communes).

En effet, avant la mise en application de cette réforme, le Sénégal est structuré autour de quatre ordres de collectivités territoriales : les régions en tant que collectivités territoriales, les communes-villes, les communes d'arrondissement et les communautés rurales. Cette simplification des échelons territoriaux vise à améliorer la gouvernance et à promouvoir le développement territorial à partir de la base, par les acteurs locaux, tout en respectant les grandes orientations du niveau central ainsi que les lois et règlements en vigueur.

- *La communalisation intégrale*

Dans le cadre de cette réorganisation, toutes les Communes d'Arrondissement et les Communautés rurales sont érigées en communes de plein droit. L'objectif de cette transformation est de renforcer la participation des acteurs locaux dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de développement de leur territoire, tout en simplifiant les niveaux de gouvernance territoriale.

La communalisation intégrale s'inscrit aussi dans la logique des principes dégagés par l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), selon lesquels « tous les États membres s'engagent à mener une politique de décentralisation pour servir de levier à leur politique d'aménagement du territoire et de développement local » (UEMOA, 2003, p.26). Elle permet également de réparer une ancienne disparité dénoncée par les acteurs des zones rurales, qui estimaient que les communautés rurales étaient marginalisées par rapport aux communes urbaines (Ba et Ka, 2020, p.212). Dès lors, la communalisation intégrale vise à instaurer une harmonisation et une cohérence territoriale, afin de faciliter la gouvernance et le développement des territoires. Toutefois, malgré ces objectifs, certaines contraintes persistent toujours, notamment les problèmes liés à la cohérence et à la matérialisation des limites géographiques des collectivités territoriales (Ba et Ka, 2020, p.212).

- *La création des conseils départementaux (la départementalisation) et la suppression des conseils régionaux*

Dans le cadre de la réforme de l'acte III de la décentralisation, les départements sont érigés en collectivités territoriales, tout en conservant leur statut de circonscriptions administratives. Au fait, cette départementalisation a eu pour effet la suppression des régions en tant que collectivités. Les conseils départementaux sont composés de membres élus au suffrage universel direct et assurent l'administration des départements en tant que collectivité territoriale.

L'objectif essentiel de cette transformation des départements en collectivités territoriales est de « former des entités territoriales intermédiaires favorisant une gouvernance locale et un développement territorial mettant en synergie des communes partageant un vécu et des potentialités spécifiques dans une dynamique d'intégration rural-urbain » (Agence de Développement local, s.d.). En outre, l'un des objectifs de cette départementalisation réside dans la volonté de rapprocher davantage les autorités locales des populations. Selon Ba et Ka (2020, p.318), « entendus comme des entités territoriales plus ou moins homogènes qui épousent le tracé des anciennes provinces, les départements reflètent ce qu'on peut qualifier de « fondamentaux du territoire », c'est-à-dire la répétition d'un trait géographique, un espace reconnu parce que délimité et une homogénéité soit sociologique, culturelle ou historique ».

Ainsi, cette départementalisation vise à assurer le maillage territorial indispensable à la mise en œuvre de la communalisation intégrale (MATCL[3], 2013, p.21). Elle a également entrainé une redéfinition des compétences des collectivités territoriales. Dans le cadre de la planification et de la coordination des interventions des entités territoriales, des compétences dans neuf domaines[4] ont été réorganisées et transférées aux deux ordres de collectivités territoriales (département/ville et commune) désormais en vigueur au Sénégal. Des rôles spécifiques sont attribués à chaque ordre de collectivités territoriales dans chacun de ces neuf domaines de compétences.

Depuis leur installation 2014 à la suite des élections locales, les conseils départementaux ont pour mission de « promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique, pour réaliser les plans départementaux de développement et organiser l'aménagement du territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités locales » (Loi n° 2013-10 portant CGCT, p.5). C'est à travers l'exercice de ces compétences que les conseils départementaux sont appelés à intervenir en matière de gouvernance territoriale, dans le but de promouvoir le développement de leurs circonscriptions, tout en impliquant l'ensemble des parties prenantes.

[3] Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales

[4] Ces compétences couvrent neuf domaines (Loi n° 2013-10 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT), p.39-43) suivants : Gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; Santé ; population et action sociale ; Jeunesse, sports et loisirs ; Culture ; Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle ; Planification ; Aménagement du territoire ; Urbanisme et habitat.

En effet, le niveau départemental est considéré comme un échelon adapté à l'émergence « d'une nouvelle formule de gouvernance, capable de propulser la territorialisation du développement territorial recherché » (Ba et Ka, 2020, p.318). Cela contribue ainsi à une meilleure réalisation des projets territoriaux portés par les communes, lesquels doivent s'intégrer dans des espaces spatialement, socialement, économiquement maitrisables (Ba et Ka, 2020, p.318). La réforme de l'acte III a donc privilégié l'approche territoriale ascendante pour apporter des réponses aux problématiques locales à partir de la base : le « territoire local » est considéré comme l'échelon fondamental pour une meilleure définition des politiques publiques de développement, en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail des populations et de dynamiser les différents territoires selon leurs spécificités.

Cette considération, déjà présente lors de la réforme de 1996, est approfondie par l'acte III de la décentralisation, qui simplifie et harmonise le jeu des collectivités territoriales, en instaurant deux niveaux de prise de décision et de gouvernance, administrés par des élus locaux (conseils départementaux et conseils municipaux). Ainsi, dans ces cadres de prise de décision et de gouvernance plus efficaces, les acteurs locaux sont appelés à interagir, à coopérer et à collaborer, sur la base des règles juridiques et administratives clarifiées, afin de gérer les affaires publiques et le développement dans leurs territoires.

En ce qui concerne la deuxième phase, elle prévoit la création de pôles de développement, appelés pôles territoires de développement, dont la mise en œuvre demeure toujours en attente. Cette création permettra de regrouper les circonscriptions administratives régionales du Sénégal en six à huit « pôles territoires » afin de mettre en place un puissant levier qui va favoriser une meilleure cohérence et une synergie des interventions. Selon Diop (2016, p.8), « le ‘'pôle territoire'' constituera ainsi l'échelon de mise en cohérence des outils de planification des actions de développement dans un espace socio-économique et socioculturel homogène de même que sur le plan éco-géographique ». Pour le moment, seule cette première phase est entièrement mise en œuvre.

En résumé, la réforme de l'acte III de la décentralisation, à travers sa première phase, a réorganisé les collectivités territoriales sénégalaises en instaurant un nouveau type de collectivité territoriale, le département, dans le cadre d'une simplification de la prise de décision et de la gouvernance au niveau local autour de deux échelons : le département et la commune.

Selon Ba et Ka (2020, p.323), la réforme tente ainsi de consolider « la gouvernance locale en introduisant notamment plus d'équité et d'égalité entre les territoires à travers la communalisation intégrale, en révisant les échelles d'action par la suppression de la ''région'' et l'érection du département au rang de collectivité territoriale ». L'objectif fondamental de ces changements est de favoriser l'émergence de territoires compétitifs et viables, propices à la création de richesses et à l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations.

Cependant, atteindre cet objectif à travers une gouvernance efficace demeure complexe, en raison de nombreuses contraintes persistantes liées quant à la mobilisation de certains acteurs clés au sein des collectivités territoriales. À titre d'exemple, au niveau départemental, des difficultés subsistent dans la mise en place des cadres de mutualisation des forces et atouts, qui devraient pourtant favoriser la coopération entre collectivités en vue de concevoir et mener des actions et projets d'intérêt commun (Ba et Ka, 2020, p.323). La présente étude s'intéresse précisément à ce nouvel échelon décentralisé, en analysant les enjeux de gouvernance liés à la gestion des affaires locales ainsi qu'au développement des territoires, avec l'implication des différents acteurs concernés. En ce sens, la départementalisation vise à rapprocher davantage les élus territoriaux de leurs administrés, afin de faciliter l'adhésion et la participation de toutes parties prenantes aux processus de gouvernance et de développement territorial.

Après avoir décrit le processus de décentralisation du Sénégal, les paragraphes suivants précisent le cadre dans lequel s'inscrit la présente étude.

- **Cadre de l'étude**

L'instauration des conseils départementaux à travers l'adoption de l'acte III de la décentralisation vise à répondre à aux enjeux majeurs auxquels sont confrontés les territoires sénégalais. Parmi les principaux défis à relever, il y a la faible viabilité des collectivités territoriales, la fragilité de la gouvernance locale, l'inefficacité de la coproduction territoriale (ADL). Ces défis constituaient déjà des limites que les anciens types de collectivités territoriales, issus des réformes antérieures (actes I et II), n'avaient pas pu surmonter.

Pour y remédier, l'acte III de la décentralisation propose, parmi les solutions, la suppression des régions en tant que collectivités territoriales et le transfert de leurs compétences aux départements désormais érigés en collectivités territoriales.

Sur le plan de l'organisation administrative des territoires du Sénégal, les départements sont des subdivisions des régions (une région comprend au moins trois départements), mais ces deux niveaux sont administrés par des représentants de l'État central (le gouverneur pour la région et le préfet pour le département). Ce changement simplifie les processus de gestion des affaires publiques et de développement des territoires. Dorénavant, chaque département, érigé en collectivité territoriale, est administré par un conseil départemental constitué d'élus locaux, remplaçant ainsi le conseil régional qui, auparavant, gérait plusieurs départements à la fois. Cela permet d'instaurer plus de proximité entre les élus locaux et les populations, tout en simplifiant la résolution des problématiques spécifiques à chaque département.

En d'autres termes, à travers l'acte III de la décentralisation, le « territoire départemental » est considéré comme le cadre idéal pour la gestion des affaires publiques ainsi que la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de développement, en remplacement du « territoire régional » instauré par la réforme de 1996. La mission particulièrement étendue de la région[5] a donc été renforcée et ajustée au nouveau contexte, mais surtout dévolue aux départements en tant que collectivités territoriales. Ceux-ci sont désormais chargés de répondre efficacement aux besoins locaux et de favoriser une collaboration optimale entre les acteurs territoriaux, afin d'améliorer la gestion des affaires publiques locales et de promouvoir le développement des entités territoriales.

Dans ce contexte, la problématique centrale de la présente thèse s'articule autour de la question suivante : ***comment s'opère le système de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux en vue du développement territorial au Sénégal ?***

De cette interrogation se dégagent trois concepts clés : la capacité politique, le développement territorial et la gouvernance territoriale. Le conseil départemental constitue l'organe exécutif et délibérant du département, en tant que collectivité territoriale.

[5] Autrefois, les régions étaient attributaires de « compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales » (Code général des collectivités locales 1996, Art 25).

Pour cerner sa capacité politique, appréhendée à travers l'ensemble des attributs organisationnels, des dispositifs fonctionnels et des cadres relationnels, il convient de rappeler que le conseil est doté de compétences, de prérogatives, et des ressources humaines, techniques et financières transférées dans le cadre de la décentralisation. Ces transferts visent à lui permettre d'assumer efficacement ses missions, notamment le renforcement de la dynamique territoriale inclusive impliquant l'ensemble des acteurs concernés en vue d'améliorer la viabilité sociale et économique des départements. Cette viabilité résulte de la traduction des ambitions en actions concrètes, constituant le noyau du concept du concept de développement territorial. Celui-ci s'entend comme un processus visant à concrétiser des initiatives locales à travers la valorisation des potentialités locales, la mobilisation des acteurs locaux et l'exploitation des opportunités extérieures (Torre et Wallet, 2011).

Dans cette perspective, la gouvernance territoriale joue un rôle central. Selon Le Galès (2014, p.299-300), elle renvoie à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de normes, de réglementations, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés, participant à la stabilité d'une organisation et d'un exécutif, à son orientation, à la capacité de diriger et à assurer sa légitimité. Trois éléments essentiels ressortent de cette conception de la gouvernance : des aptitudes organisationnelles, des dispositifs de mise en œuvre et une pluralité d'acteurs à mobiliser. Le premier renvoie aux capacités internes à coordonner, orienter et stabiliser l'action publique ; le deuxième regroupe réglementations et normes à mobiliser pour l'opérationnel ; tandis que le dernier fait allusion à l'implication d'acteurs publics et privés. Autrement dit, ces éléments correspondent respectivement aux capacités politiques, aux instruments de pilotages et aux pratiques de collaboration et de coopération que le conseil départemental doit articuler dans le cadre de la mise en œuvre de la gouvernance territoriale. Les instruments de pilotage constituent l'ensemble des dispositifs, outils et mécanismes opérationnels assurant la coordination des actions et des interactions. Il s'agit notamment des lois, codes, décrets, règlements, manuels encadrant et facilitant l'opérationnalisation, le suivi et l'évaluation des actions et des relations avec les différentes parties prenantes. Quant aux pratiques de collaboration et de coopération, elles s'avèrent indispensables, la gouvernance supposant essentiellement l'interaction entre une diversité d'acteurs.

Dans le cas des institutions territoriales, ces pratiques reposent sur la coordination verticale et horizontale entre les différentes parties prenantes. Cela requiert la participation active de l'ensemble des acteurs concernés, aux vocations et fonctions diverses, afin de répondre aux besoins locaux et de garantir une gestion collective et optimale des politiques publiques au sein des territoires. Une telle implication exige alors une coordination cohérente et efficace entre les différents niveaux d'acteurs concernés. Comme le souligne Epstein (2015, p.2), avec la pluralité « des parties prenantes de l'action publique locale et la fragmentation corollaire des ressources financières, d'autorité et d'expertise entre celles-ci, la gestion publique des territoires soulève des enjeux complexes de coordination ». En effet, la coopération entre les administrations et agences étatiques, les collectivités territoriales et de diverses organisations publiques, parapubliques, privées et communautaires est ainsi devenue un enjeu majeur (Epstein, 2015, p.2).

La coordination verticale et horizontale s'avère dès lors un levier essentiel pour la construction collective, la conception et la réalisation des projets de développement au sein des collectivités territoriales. À ce titre, les élus territoriaux interagissent avec deux types d'acteurs : ceux relevant du niveau vertical et ceux du niveau horizontal, présents ou intervenant sur leurs territoires. Dans le cadre de leurs relations verticales, ils collaborent avec l'État central et ses démembrements (Camara, 2018, p.73). Comme le précise Pinson (2014, p.101-102), « l'État est doté de services déconcentrés répartis sur le territoire selon un maillage très fin et participant en collaboration avec les collectivités territoriales à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques ». Dans cette dynamique, le représentant de l'État assure le contrôle de légalité ainsi que l'approbation des actes et dossiers des collectivités territoriales, tandis que les services déconcentrés apportent un appui technique dans l'exercice de leurs missions. Au regard de ces rôles, ces acteurs peuvent exercer une influence sur la prise de décision et sur les projets de développement à mettre en œuvre dans les collectivités territoriales. En ce qui concerne leurs relations horizontales, les élus territoriaux collaborent avec des acteurs sociaux et communautaires (populations, société civile, secteur privé, partenaires financiers et techniques) des territoires (Camara, 2018, p.74).

En définitive, la réussite du processus de développement territorial piloté par les conseils départementaux, notamment de la conception à la mise en œuvre des projets de développement des territoires (Lardon et al., 2007, p.30), suppose l'articulation entre les capacités politiques, les instruments de pilotage et les pratiques de collaboration et de coopération. Il est donc essentiel que les conseils départementaux disposent de toutes leurs capacités politiques afin de rendre ce système effectif et efficace, au service du développement territorial. La mise en œuvre de ce système nécessite également l'application de certains principes fondamentaux de la gouvernance territoriale, tels que ceux présentés par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et Fédération nationale des villes tunisiennes (2018, p.7), notamment la redevabilité, la transparence, l'efficience et l'efficacité, la réactivité, la participation citoyenne. L'intégration des principes repose sur l'utilisation de mécanismes de gouvernance appropriés aux différents enjeux et objectifs de coordination, parmi lesquels figurent la concertation, le dialogue, l'information, la communication, la négociation, le partenariat, etc.

L'analyse développée dans cette thèse vise donc à examiner les liens entre les trois concepts principaux, en mettant l'accent sur les capacités politiques, les instruments de pilotage et les acteurs mobilisés par les conseils départementaux pour exercer un système de gouvernance territoriale efficace. Ce système est susceptible d'assurer la planification, l'élaboration et la mise en œuvre des actions et projets de développement territorial. Pour réaliser cette étude, le choix porte sur les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga, sélectionnés parmi les 43 conseils départementaux que compte le Sénégal. Il s'agit d'une étude du type monographique portant sur deux cas. Le but est de recueillir un maximum de données pertinentes et diversifiées, en vue de favoriser une compréhension approfondie de l'objet de recherche, sans pour autant viser une comparaison systématique entre les cas retenus.

Ce choix repose sur les niveaux de performance de leur action, évalués dans des domaines relatifs à la capacité de la Collectivité territoriale à satisfaire les besoins prioritaires des populations, à la capacité de pilotage institutionnel, technique et financier de la Collectivité territoriale et à la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales, à travers une étude réalisée en 2017 (MGLDAT et MIANPBN[6], s.d., p.12).

[6] Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire / Ministère de l'Intégration Africaine, du NEPAD et de la Promotion de la Bonne Gouvernance

Chacun de ces domaines est constitué de critères d'évaluation déclinés en indicateurs de mesure (voir annexe II : la grille d'évaluation de la performance), auxquels sont attribués des points. Sur la base des résultats de cette évaluation, un conseil départemental classé parmi les meilleurs et un autre parmi les moins performants (c'est-à-dire ayant un score inférieur à 50 %) ont été choisis. C'est dans ce cadre que le conseil départemental de Saint-Louis a été retenu, avec un score de 85% du total de points possibles, tandis que celui de Louga figure parmi les moins performants avec un score de 43%. Toutefois, il convient de nuancer ces résultats, notamment en ce qui concerne la fiabilité des scores obtenus, que nous utilisons uniquement afin de faciliter le choix des deux conseils départementaux à retenir dans le cadre de cette recherche.

Par ailleurs, avant l'instauration des conseils départementaux, les régions de Louga et de Saint-Louis, comprenant respectivement des départements de Louga et de Saint-Louis, étaient confrontées à de nombreux défis de développement.

Dans la région de Louga, les principaux défis identifiés sont entre autres la promotion d'une économie régionale compétitive, diversifiée et durable, l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, l'amélioration du cadre de vie et de l'accessibilité aux services sociaux de base, la promotion de la bonne gouvernance locale, de la citoyenneté et de la coopération décentralisée (République du Sénégal, 2013, p.9).

Dans la région de Saint-Louis, les défis majeurs portaient sur : un taux d'analphabétisme élevé des adultes ; une faible prise en charge de l'aménagement du territoire dans la mise en œuvre du développement régional ; une situation environnementale fragile ; un manque d'efficacité dans la gouvernance locale et territoriale (MATCL, 2012). Par conséquent, les conseils départementaux de Louga et Saint-Louis sont ainsi appelés à contribuer à la résolution de ces problématiques à travers leurs actions et projets.

Enfin, bien qu'ils soient situés dans des régions différentes, mais voisines, les départements de Saint-Louis et de Louga présentent des caractéristiques distinctes sur les plans démographique, économique, social, éducatif et en matière de ressources naturelles. Ce contraste permet d'étudier deux conseils départementaux aux profils différenciés, dont la comparaison offre une meilleure compréhension de la diversité des dynamiques de gouvernance territoriale.

Ainsi, le choix de ces deux conseils départementaux contribue à enrichir et à approfondir l'analyse de notre objet d'étude. La structure de développement de cette recherche est présentée dans la section ci-après.

❖ **Plan de la thèse**

La présente thèse de doctorat s'articule autour de six chapitres. Le premier chapitre concerne la revue de la littérature. Après avoir présenté les grandes lignes du contexte de notre recherche et de l'état de la question à travers l'introduction, ce chapitre entend définir et caractériser théoriquement les concepts clés de l'étude à partir de la littérature existante, tout en mettant en exergue les relations entre ces concepts. Les principaux concepts retenus dans la présente étude sont : la capacité politique, la gouvernance territoriale et le développement territorial.

Le deuxième chapitre expose d'abord la problématique, les objectifs et les hypothèses de recherche, afin de préciser l'objet de l'étude en lien avec la question de recherche.

Ensuite, il présente le cadre opératoire de la problématique élaborée en cohérence avec les objectifs et hypothèse, en vue de structurer les thèmes d'analyse, d'orienter l'interprétation des résultats et de permettre la vérification des hypothèses de recherche. Enfin, il met en exergue la pertinence sociale et scientifique du sujet de recherche de la recherche.

Le troisième chapitre traite de la méthodologie et consiste à détailler le processus méthodologique adopté pour répondre à la question de recherche et atteindre les objectifs de la recherche. Ce chapitre caractérise le type de recherche et précise la démarche méthodologique, les outils de collecte de données, la technique d'analyse des résultats, etc. C'est pourquoi les points exposés sont le paradigme et l'approche de recherche, la stratégie et la méthode de recherche, la technique et les instruments de collecte de données, le choix des cibles et de l'échantillon, l'analyse et interprétation des résultats ainsi que l'aspect éthique de la recherche. Le quatrième chapitre présente le contexte géographique et socioéconomique des cas d'étude. Il s'agit de décrire les caractéristiques des territoires retenus comme de terrains de recherche : les départements de Saint-Louis et Louga du Sénégal sont présentés par leur localisation géographique, leur démographie, leurs principaux secteurs d'activités économiques ainsi que leurs caractéristiques sociales.

Le cinquième chapitre est consacré à la présentation et à l'analyse des résultats. Il consiste à structurer et interpréter les données autour des axes suivantes : les cadres organisationnel, fonctionnel et relationnel des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ; et les réalisations de ces conseils départementaux.

Enfin, le sixième chapitre analyse la gouvernance territoriale assurée par ces conseils, selon l'approche formelle-interorganisationnelle. Il s'agit d'analyser la gouvernance territoriale sous trois dimensions : les champs d'interventions, les marges de manœuvre (libre administration et autonomie financière) et les capacités à collaborer et à s'organiser. Il met également en lumière la complémentarité entre la coordination horizontale et verticale portée par ces conseils, à travers un schéma illustratif. Il aborde, en dernier point, les enjeux de pouvoir et considérations politiques liés à la décentralisation départementale et à la gouvernance des programmes de développement.

La conclusion générale fait la synthèse des principaux résultats obtenus, tout en présentant les limites de notre recherche, en procédant à la vérification des hypothèses formulées, en émettant des recommandations ainsi qu'en dégageant des perspectives pour de futures études.

Chapitre 1 : Revue de littérature

Chapitre 1 : Revue de littérature

La revue de la littérature consiste à examiner, à partir des travaux existants, les définitions et les caractéristiques théoriques des concepts clés de notre étude, ainsi que les relations entre les concepts. Cela nous permet de définir nos angles d'analyse à partir des définitions conceptuelles retenues. Les principaux concepts abordés sont la capacité politique, la gouvernance territoriale et le développement territorial.

1.1 Capacité politique

Dérivée de la notion de « capacité de gouvernement » développée par Stone (1989, 1993), la capacité politique peut être définie comme un processus complexe impliquant la définition d'intérêts, l'organisation et la coordination de l'action collective, permettant à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de gérer des affaires publiques sur des territoires (Pasquier, 2004, p.27-28). Elle suppose également des interactions entre institutions et acteurs divers autour d'intérêts partagés ou publics. En effet, cet auteur souligne que la capacité politique ne renvoie pas seulement à des ressources institutionnelles, mais implique la construction de formes de coopération entre des institutions et des acteurs divers autour d'objectifs précis (p.28).

De cette définition, la capacité politique peut donc être appréhendée à travers trois dimensions complémentaires. Sur le plan organisationnel, elle renvoie à la définition d'une vision et d'objectifs, ainsi qu'à la structuration des dispositifs internes de coordination garantissant la cohérence et l'efficacité de l'action publique. Sur le plan fonctionnel, elle est traduite par l'aptitude à concrétiser ces ambitions en actions réelles, notamment par la planification des interventions et la mobilisation des ressources nécessaires. Enfin, sur le plan relationnel, elle repose sur l'aptitude à établir des relations et coopérations entre institutions et différents acteurs autour des actions d'intérêt public.

Dans le cadre de cette recherche, l'analyse porte sur la capacité politique des conseils départementaux du Sénégal. Reprenant la définition théorique précédente, cette capacité repose sur les cadres organisationnel, fonctionnel et relationnel de ces institutions. Les trois dimensions trouvent leur fondement dans les dispositifs institutionnels hérités des différentes réformes de la décentralisation, qui conditionnent l'aptitude de ces institutions décentralisées à exercer pleinement leurs missions et compétences. Le modèle de décentralisation, en vigueur au Sénégal, apparaît ainsi comme facteur essentiel de l'effectivité et de la portée de la capacité politique de ces conseils.

Le conseil départemental est en effet l'organe exécutif et délibérant du département en tant que collectivité territoriale, instauré par l'Acte III de la décentralisation depuis 2014. Le Sénégal connaît aujourd'hui deux types de collectivités : les départements et les communes, autrefois appelés « collectivités locales » et désormais appelées « collectivités territoriales » depuis la Loi no 2018-15 du 8 juin 2018 (voir annexe III). Ces entités territoriales, qui jouissent d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, sont administrées par des conseils (départementaux et municipaux) élus au suffrage universel (Loi n° 2013-10 portant CGCL, p.3).

Dans ce cadre institutionnel, les conseils départementaux comme municipaux disposent d'un principe de libre administration de leurs affaires locales, sous réserve du respect des lois et règlements en vigueur (Camara, 2018, p.23). Dans la pratique, l'exercice de ce principe repose sur la mobilisation de la capacité politique, qui se déploie autour des compétences transférées par l'État central dans neuf domaines (Éducation et formation professionnelle ; Santé, population et action sociale ; Jeunesse, sports et loisirs ; Culture ; Planification et aménagement du territoire ; Urbanisme ; Habitat ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; et Domaines fonciers) . Ces compétences visent la promotion du bien-être économique, social et culturel des populations (PNDL, 2011, p.14). Leurs capacités ne peuvent se déployer qu'au travers d'interactions et de coopérations avec l'ensemble des acteurs locaux (Camara, 2018, p.36).

Dans la continuité de cette dynamique institutionnelle, l'appréhension de la départementalisation nécessite un retour sur la phase antérieure de la régionalisation, laquelle constitue une étape d'approfondissement du processus de décentralisation au Sénégal. Cette étape visait à renforcer un pouvoir politique local doté de compétences propres et de moyens financiers (Ba et Ka, 2020, p.313). À ce titre, les conseils régionaux exerçaient des compétences en matière de promotion du développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, ainsi que dans la planification et l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales (Code de 1996, Art 25). Cette dynamique mettait donc en évidence une tentative de donner à ces institutions régionales des capacités de coordination du processus de développement des régions (Code de 1996, Art 25).

Cependant, l'expérience avec la régionalisation a révélé plusieurs limites : l'insuffisance chronique des ressources financières, la dépendance vis-à-vis des dotations de l'État central et l'absence de compétences précises en matière de gestion du Domaine national (Ba et Ka, 2020, p.314). En raison de ces contraintes, les conseils régionaux n'ont pas été en mesure de mobiliser la capacité politique attendue, tant sur les plans organisationnels, fonctionnels que relationnels (MATCL, 2013, p.12). En conséquence, l'État sénégalais s'est appuyé sur celles-ci pour supprimer les régions et les remplacer par les départements en tant que collectivités territoriales, considérées désormais comme une échelle plus adaptée à la territorialisation des politiques publiques, à travers l'acte III de la décentralisation (Art. 20 de la Loi n° 2013-10 portant CGCT). La départementalisation apparaît dès lors comme un tournant majeur du processus de décentralisation au Sénégal. Depuis la création du département de Keur Massar en 2021, le Sénégal compte 43 conseils départementaux. Ces institutions sont censées offrir une plus grande proximité avec les citoyens et une meilleure prise en compte des besoins locaux (Ba et Ka, 2020, p.314). Elles deviennent ainsi des institutions territoriales privilégiées pour la mobilisation de la capacité politique, articulant stratégies et dispositifs d'organisation interne, mise en œuvre fonctionnelle et collaboration avec divers acteurs. Ce choix institutionnel s'inscrit dans une trajectoire de réformes successives (Acte I en 1972, Acte II en 1996 et Acte III en 2013) visant à adapter le modèle de décentralisation aux enjeux de développement contemporains des territoires sénégalais. Il traduit la volonté de promouvoir une gouvernance de proximité, et donc de consolider la capacité politique à l'échelle départementale, considérée comme un cadre pertinent de territorialisation du développement territorial recherché (Ba et Ka, 2020, p.318).

Ainsi, si la décentralisation correspond à un processus juridique et politique de transfert de compétences en matière d'action publique, de l'État central vers ses périphéries (Ribémont et al., 2018, p.352), elle constitue également un levier à travers lequel se traduit l'aptitude des collectivités territoriales à mobiliser leur capacité politique. Ce transfert de compétences, de ressources et de responsabilités (Dillinger et Fay, 1999, p.19) vise à favoriser l'élaboration de politiques publiques adaptées aux enjeux locaux. Ce processus participe également à la territorialisation des politiques publiques, perçue comme « la manière dont l'État adapte la production des politiques publiques aux spécificités des territoires infranationaux qui composent l'espace national » (Ribemont et al., 2018, p.352).

Plus encore, la décentralisation vise à organiser et partager le pouvoir entre l'État et les collectivités, instituant un modèle de gouvernement qui ouvre la possibilité aux populations de participer à la prise de décision et de contribuer à la gestion des affaires publiques locales (Camara, 2018, p.21).

En général, la capacité politique des collectivités territoriales est fonction de l'ampleur des réformes de décentralisation. L'Observatoire de la décentralisation (2003) montre que, dans de nombreux pays africains, la décentralisation est considérée comme le prolongement, au niveau territorial, de la démocratisation portée par l'État central, ainsi que comme un levier du développement local. Toutefois, la faiblesse des sources de financement et les contraintes administratives et organisationnelles limitent la capacité effective des collectivités territoriales à agir. Ainsi, la capacité politique renvoie moins à un pouvoir abstrait qu'à la disponibilité et à la maîtrise parfaite des ressources (administratives, financières, techniques et relationnelles), à leur articulation selon le cadre juridique et administratif établi, ainsi qu'à leur mobilisation en vue de la réalisation d'actions concrètes au service des populations administrées. Ces exigences dépendent étroitement du modèle de décentralisation formulé et effectivement mis en œuvre.

Dans le contexte sénégalais, la décentralisation est considérée à la fois comme un système juridique de délégation de pouvoir et comme une stratégie institutionnelle de participation citoyenne à la gouvernance territoriale (PNDL, 2011, p.8). Elle organise l'administration des collectivités territoriales où s'expriment les capacités organisationnelles, fonctionnelles et relationnelles. Bien qu'ils bénéficient d'une autonomie formelle, les conseils départementaux et municipaux demeurent dépendants de l'État central, ce qui impacte la portée de leurs capacités politiques. La capacité politique des conseils départementaux doit donc être analysée à la lumière des conditions offertes par le modèle sénégalais de décentralisation. Pour situer ce modèle, l'analyse peut s'appuyer sur le tableau proposé Lemieux (2001), qui caractérise différentes formes de décentralisation selon Lemieux (2001).

Tableau 1: Caractéristiques des différents modèles de décentralisation

Caractéristiques de l'organisation décentralisée	**Décentralisation administrative (déconcentration)**	**Décentralisation fonctionnelle (délégation)**	**Décentralisation politique (dévolution)**	**Décentralisation structurelle (privatisation)**
Statut	Organisation très dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation assez dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation assez peu dépendante par rapport à une organisation centrale	Organisation plus ou moins dépendante par rapport à une organisation centrale
Compétences	Généralement unisectorielles, pour plusieurs fonctions	unisectorielles, pour des fonctions bien définies	Multisectorielles, pour l'ensemble des fonctions	unisectorielles, pour l'ensemble des fonctions
Financement	Les recettes viennent entièrement du centre	Selon les cas, les recettes viennent surtout du centre ou surtout de la base	Les recettes, généralement, viennent surtout de la base	Les recettes viennent du centre (sous-traitance) ou de la base
Autorité	Désignation par le centre, et pouvoirs dans l'application (lois ou règlements)	Désignation par le centre ou par la base, et pouvoirs dans l'adoption (résolutions) ainsi que dans l'application	Désignation par la base, et pouvoirs dans l'adoption (lois ou règlements) ainsi que dans l'application	Désignation par le sommet, et pouvoirs dans l'adoption (résolutions) ainsi que dans l'application

Source : Lemieux, 2001, p.49.

Au regard des différentes formes de décentralisation décrites dans le tableau 1, la *dévolution* se distingue comme celle qui confère le plus d'autonomie et de prérogatives aux autorités locales, leur permettant de prendre en charge librement des domaines de compétences dans les territoires, tout en respectant les lois et règlements en vigueur. Dans ce modèle, les autorités sont élues par la base et non désignées par le sommet.

Lemieux (2001, p.47) distingue deux sous-types d'instances décentralisées politiquement : d'une part, les États fédérés, habilités à adopter des lois dans leurs champs de compétences ; d'autre part, les collectivités territoriales, qui ne peuvent adopter que des règlements, et non des lois. Dans les deux cas, ces instances demeurent assez peu dépendantes de l'État central. Cette conception met également en évidence le caractère multisectoriel et multifonctionnel de la décentralisation politique, où les instances décentralisées disposent d'une autonomie financière substantielle, bien que partiellement complétée par des dotations de l'État central (Lemieux, 2001, p.47-48). Comparée aux autres formes de décentralisation, la dévolution offre ainsi de meilleures conditions à l'exécutif territorial pour mobiliser sa capacité politique.

Dans cette logique, et au regard des définitions de la décentralisation retenues, le modèle sénégalais s'apparente plus à une dévolution appliquée à un État unitaire déconcentré et décentralisé. Dans ce modèle, les collectivités territoriales, administrées par des élus locaux, disposent de compétences et de moyens financiers, techniques et humains leur permettant de gérer de manière autonome les affaires publiques locales et de mettre en œuvre des actions et projets de développement. Toutefois, cette autonomie s'exerce sous réserve du contrôle de légalité assuré par les représentants de l'État central au niveau local.

En outre, les analyses de la décentralisation ouest-africaine montrent que cette dévolution reste souvent plus formelle que réelle. Elle est entravée par un transfert incomplet des compétences et ressources ainsi qu'un maintien de mécanismes de contrôle et d'accompagnement technique par l'État. Par exemple, Ndiaye (2017, p.81) souligne que « les élus locaux déplorent les multiples stratégies émanant du principe de subsidiarité et d'obligation de prudence que les administrateurs instrumentalisent pour ralentir la dévolution des pouvoirs et des ressources financières qui les accompagnent (Hilhorst et Baltissen, 2004) ». Dans le même sens, l'Observatoire de la décentralisation (2003, p.8) affirme qu'à partir des années 1990, la décentralisation en Afrique est perçue comme un moyen de promouvoir la démocratie et le développement au niveau local. Cependant, le transfert de compétences n'a pas souvent été accompagné de ressources financières et humaines nécessaires ni d'une définition claire des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales. C'est pourquoi Billaz et al., (2003, p.12) estiment que l'émergence des nouvelles collectivités en Afrique ne s'est pas accompagnée d'un transfert adéquat de moyens budgétaires, ce qui conforte ainsi le caractère souvent très formel de cette dévolution.

La capacité politique des collectivités s'y construit donc dans une dynamique articulant une autonomie territoriale et une supervision de l'État central.

Le PNDL (2011) considère la décentralisation au Sénégal :

> Un système dans lequel le territoire national est découpé en collectivités locales, un système de dévolution de pouvoir de l'État central vers des échelons inférieurs. Elle est un instrument de renforcement de la démocratie et de la participation citoyenne à la gestion des affaires locales. Elle est un instrument permettant à l'État de céder une partie de ses fonctions, responsabilités, ressources, budgets et pouvoirs à des entités décentralisées (p.8).

Il souligne également que ce processus de décentralisation peut être défini comme « une stratégie institutionnelle de participation des populations à la gouvernance économique, sociale et politique du pays à travers la promotion du développement local ». La décentralisation est ainsi appréhendée comme une réponse aux désengagements de l'État, permettant aux communautés de base d'assumer elles-mêmes la conduite de leur développement dans une logique d'autogestion (Nach Mback, 2003, p.32). Au-delà du transfert de compétences et de la création de conditions favorables à la participation citoyenne, cette approche met donc en évidence le rôle structurant de la décentralisation dans l'expression de la capacité politique des institutions territoriales. Dans ce cadre, les exécutifs locaux (conseils départementaux et municipaux), élus au suffrage universel direct, voient en effet leur légitimité élective fondée non seulement sur leur rôle dans la gestion des affaires locales, mais aussi sur leur fonction de coordination des interactions entre les différentes parties prenantes. L'exercice de cette légitimité suppose la mobilisation de la capacité politique déployée dans ses trois dimensions : organisationnelle, fonctionnelle et relationnelle.

En conséquence, notre étude s'intéresse aux conseils départementaux, notamment ceux de Saint-Louis et Louga. L'objectif est d'analyser leurs pratiques et leurs rôles dans la gouvernance en vue du développement de leurs territoires respectifs. Une telle analyse suppose une description préalable de leur organisation interne, des dispositifs et mécanismes de fonctionnement et de leurs relations extérieures, car ces dimensions déterminent concrètement la manière dont leur capacité politique s'exerce dans le cadre de leurs missions et compétences.

Les données collectées dans cette recherche permettent ainsi de caractériser : leurs attributs organisationnels (instances, commissions, organigramme) ; leurs dispositifs fonctionnels (compétences, documents de planification et d'aménagement et ressources financières) ; ainsi que leurs cadres relationnels (collaborations et partenariats). L'articulation de ces éléments avec l'analyse des réalisations concrètes offre une meilleure lecture des aptitudes des conseils départementaux à exercer un système de gouvernance territoriale inclusif et efficace, dans une perspective de développement territorial.

Après la définition de la capacité politique, nous abordons, dans les sous-parties suivantes, les caractéristiques des concepts de développement territorial et de gouvernance territoriale selon notre logique d'analyse dans le cadre de cette recherche.

1.2 Gouvernance territoriale et développement territorial

Avant de définir ces deux concepts, nous pensons qu'il est d'abord nécessaire d'analyser l'évolution de la notion de territoire. Car cette notion de territoire est l'élément de base pour définir la gouvernance territoriale et le développement territorial.

1.2.1 Territoire

- **Définition et caractéristique de la notion**

Le territoire est une notion qui a fait l'objet de plusieurs considérations suivant les époques. Des études sur les phases d'évolution du territoire ont été réalisées par certains chercheurs. Dans ce sens, Torre et Wallet (2011, p.2) évoquent trois évolutions majeures liées à la considération des territoires. La première évolution concerne la mutation liée à la complexité importante de la composition des acteurs locaux, surtout dans les territoires ruraux et périurbains. La deuxième évolution est liée à l'implication significative et à la participation active des populations dans les processus de prise de décision et dans les projets des territoires favorisant ainsi le renforcement de la démocratie locale. La troisième, enfin, correspond à l'émergence d'une pluralité de cadres de gouvernance, reflet de la diversification des activités locales à cause de la complexité des multiples niveaux de gestion des territoires.

Ces trois évolutions traduisent un changement majeur dans la considération du territoire : d'abord comme un espace abritant une diversité d'acteurs, ensuite comme un lieu où la gestion et le développement dépendent de l'implication et participation citoyenne, et enfin comme un cadre dont la cohérence repose sur l'articulation de plusieurs niveaux de gouvernance.

Dans le prolongement de cette analyse, Ba (2016, p.69-70) identifie trois caractéristiques principales de la production territoriale. Premièrement, il rappelle que tout territoire est constitué d'une composante géographique et spatiale servant d'espace de vie pour les populations (p.69). Deuxièmement, il met en avant « la matérialité de l'espace qui résulte de la territorialisation de l'acteur agissant dans son espace, en le découpant, en le limitant, en l'occupant, en l'aménageant ou en le contrôlant » (p.70). La troisième caractéristique concerne les formes de cohabitations et d'interactions instaurées dans le territoire, qui contribuent à son occupation et à sa gestion, participant ainsi au développement d'un espace social constitué d'un « entrelacs de rapports sociaux et spatiaux » entre une diversité d'acteurs (p.70). Ces considérations convergent vers l'idée que le territoire est à la fois un espace de vie, un support d'activités économiques et sociales, et un lieu de gouvernance structuré par les interactions et collaborations entre une diversité d'acteurs.

Dans cette perspective, et afin de préciser davantage la portée conceptuelle de cette notion, Pecqueur (2005) propose deux définitions de la notion de territoire. La première considère le territoire comme étant « la portion d'espace (le plus souvent d'un découpage infranational) constituée qui est l'objet de l'observation » (p.299). La seconde relève de la conception du « territoire construit », considérée comme « le résultat d'un processus de construction par les acteurs » (p.299). En d'autres termes, le territoire est à la fois un objet observable et une construction résultant des interactions entre acteurs.

Dans l'approfondissement de cette réflexion, ces deux affirmations trouvent leur synthèse dans celle avancée par Leloup et al. (2003, p.104), pour qui le territoire constitue « une construction sociale d'un groupe composite (organisations, associations, collectivités territoriales, institutions diverses…), voire provisoire, structuré autour de ressources partagées, celles-ci étant le plus souvent liées (ou issues de) à un espace physique défini ». Cette considération met en évidence le caractère à la fois collectif, évolutif et temporaire du territoire, selon les enjeux à résoudre.

De ce fait, ces différentes appréhensions confirment que la notion du territoire a inspiré de nombreuses approches, variant selon les contextes et aux périodes, et qu'elle est progressivement devenue un système complexe nécessitant de prendre en compte ses composants et dynamiques dans la recherche de réponses aux enjeux et besoins contemporains. Cette complexité impose d'examiner à la fois les ressources communes à tous les territoires et celles qui les différencient.

Dans cette optique, Pecqueur (2005, p.300-306) souligne l'importance de distinguer les actifs et les ressources. Les actifs désignent les facteurs disponibles et opérationnels dans les processus de production ou de développement, tandis que les ressources correspondent à des potentiels latents, activables sous certaines conditions de production ou de créations technologiques. Il identifie, pour chacune de ces deux catégories, des formes génériques, transférables entre territoires, et formes spécifiques, non transférables et dépendantes du contexte local ou des conditions locales de production. Seuls les actifs et ressources spécifiques permettent de singulariser un territoire. L'identification et la valorisation de ces éléments propres à chaque territoire constituent donc un enjeu central dans la recherche des stratégies de développement territorial.

La prise en compte de la complexité et des spécificités des composantes territoriales conduit alors à considérer le territoire comme un cadre pertinent pour la définition des politiques publiques de développement. L'approche territoriale apparaît non seulement comme un moyen visant à améliorer la gestion des affaires locales et les conditions de vie et de travail des populations, mais aussi comme une voie privilégiée pour valoriser les identités, atouts et potentiels propres au contexte local.

- **Territoire comme cadre de définition des politiques publiques**

Selon les évolutions liées aux différentes dynamiques mondiales, le territoire et ses constituants ont fait l'objet d'une attention particulière dans l'élaboration des politiques de gouvernance et de développement. L'objectif est de rendre plus efficaces et plus cohérentes les actions de développement à mettre en œuvre dans une circonscription donnée, tout en les articulant avec les grandes orientations nationales. Ribémont et coll. (2018, p.360) soutiennent en effet que la promotion du territoire comme cadre de définition des problèmes publics par les États constitue « une manière d'assumer un traitement au cas par cas de ces problèmes, sans pour autant abandonner l'objectif d'une harmonisation des politiques publiques à l'échelle nationale ».

Cette nouvelle perception du territoire a suscité d'importantes réformes et redéfinitions des modes de gouvernance et de développement territorial, en constituant au cœur des dispositifs l'implication et la participation de tous les acteurs territoriaux. Selon Leloup et coll. (2005, p.323), l'émergence du concept de territoire dans les politiques publiques a facilité la mobilisation de tous les acteurs publics et privés (l'État et ses services déconcentrés, les élus locaux, les populations, les bailleurs de fonds nationaux ou internationaux, les associations, la société civile, les entreprises privées) autour de projets d'intérêt général, etc. La réussite de cette dynamique exige une coordination optimale des interactions entre acteurs et une gestion appropriée des divergences, dans le cadre d'un système de gouvernance territoriale efficace et harmonieux.

Dans le cas du Sénégal, la reconnaissance du territoire comme pilier indispensable de définition des politiques de gouvernance et de développement s'est réellement affirmée à partir des années 90. La réforme de la décentralisation de 1996 a constitué une étape majeure, en érigeant le territoire régional en entité territoriale et en transférant neuf domaines de compétences aux élus locaux. Cette réforme a marqué un tournant majeur dans la prise en compte des spécificités territoriales et le renforcement des champs d'action des élus locaux.

Une deuxième étape importante a été franchie avec l'Acte III de la décentralisation de 2013, qui a substitué le territoire départemental au territoire régional en tant que collectivité territoriale. Cette réforme a également instauré la communalisation intégrale. À travers ces changements, elle vise à renforcer la gouvernance de proximité et à adapter les politiques publiques aux spécificités locales. En ce qui concerne la départementalisation, Ba et Ka (2020) affirment que :

> Les départements reflètent ce qu'on peut qualifier de « fondamentaux du territoire », c'est-à-dire la répétition d'un trait géographique, un espace reconnu parce que délimité et une homogénéité soit sociologique, culturelle ou historique. Leur érection en collectivité territoriale fut vécue comme la production d'un lieu favorisant l'application d'une nouvelle formule de gouvernance, capable de propulser la territorialisation du développement territorial recherchée (p.138).

Cette affirmation étaye l'importance du département comme cadre pertinent et cohérent pour une gouvernance territoriale efficace, visant à faciliter la gestion des affaires locales et à impulser un développement adapté aux besoins des territoires. Toutefois, Lima (2019) estime que cette réorganisation territoriale relève davantage d'une logique politique que d'une véritable recherche de cohérence territoriale en vue d'un développement essentiellement porté par la base.

Dans ce contexte, les conseils départementaux, en tant qu'administrateurs des départements, apparaissent comme les acteurs appelés à incarner et à porter cette nouvelle dynamique territoriale. C'est donc dans cette perspective que notre étude s'intéresse au processus de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga, afin d'analyser leurs pratiques et rôles dans la gestion des affaires locales ainsi que dans le développement de leurs territoires respectifs.

Suivant cette reconnaissance du rôle déterminant du territoire, l'analyse concernera ensuite les concepts de développement territorial et de gouvernance territoriale, constituant des éléments essentiels de notre cadre analytique.

1.2.2 **Développement territorial**

Le développement peut être décrit comme un processus permettant d'améliorer les conditions de vie et de travail des populations d'un territoire donné. Dans ce sens, Torre et Wallet (2011, p.3) ont adopté la définition avancée par l'OCDE (1982), considérant le développement comme un « processus par lequel le bien-être (marchand et non marchand) d'une population donnée s'accroît et se reproduit de période en période, au niveau individuel et au niveau collectif ou social ». Selon cette définition, le processus de développement doit prendre en compte de toutes les couches de la population, ainsi que les diverses caractéristiques et spécificités d'un territoire donné. Cette approche met en évidence que la compréhension du développement ne peut être réduite à une seule dimension économique, mais doit prendre en compte la diversité des besoins et spécificités propres à chaque territoire.

Or, de plus en plus, les recherches considèrent que le développement des territoires doit être porté par les acteurs locaux pour atteindre des résultats attendus, afin d'éviter les échecs liés aux politiques de développement définies et pilotées exclusivement par le niveau central.

Ce type de qualifié de développement local ou territorial repose sur l'engagement des acteurs locaux, leur savoir-faire, leurs initiatives et innovations, ainsi que la valorisation des ressources naturelles, des potentialités économiques et culturelles spécifiques à leur territoire, etc.

Dans cette perspective, la participation locale devient une condition essentielle, mais aussi pour la formation d'un atout territorial. Comme le note Capello (2007), cette dynamique transforme largement les questions de compétitivité locale, notamment la construction et l'exploitation des avantages absolus. Sur cette base, Torre et Wallet (2011, p.4) affirment que le développement local doit avoir pour objet l'identification des éléments sur lesquels il convient de construire et maintenir ces avantages. Ainsi, la compétitivité territoriale repose sur une mobilisation différenciée des ressources qui offrent une valeur spécifique à chaque territoire de développement.

Selon Torre et Wallet (2011), le développement local devient :

> holistique (dépassant la seule dimension économique), progressif (tenant compte des critiques envers les formes de développement en présence pour progresser vers une plus grande équité sociale et spatiale à partir d'accords sur les principes de développement et les attentes et capacités locales) et durable (inscrit dans le temps long, attentif aux besoins des générations futures et à une gestion des ressources qui limite l'impact environnemental (p.4).

En d'autres termes, au-delà de l'aspect économique, le développement local doit englober la dimension sociale, culturelle, environnementale, tout en évoluant à la lumière des critiques formulées à l'encontre des approches précédentes. Cette triple dimension consacre le passage d'une approche économique à une approche inclusive et adaptée aux enjeux contemporains.

Dans cette perspective, Pecqueur (2005, p.296) définit le développement territorial comme « tout processus de mobilisation des acteurs qui aboutit à l'élaboration d'une stratégie d'adaptation aux contraintes extérieures, sur la base d'une identification collective à une culture et à un territoire ». Une telle stratégie permet de restructurer et de renforcer l'économie locale face à la montée des concurrences entrainées pour la globalisation. Cette dimension stratégique met en évidence la capacité des territoires à renforcer leur résilience et à s'adapter aux mutations mondiales par une mobilisation interne consolidée.

Ce concept de développement territorial est donc le fruit d'une succession d'approches du développement mises en œuvre au fil du temps. Selon Campagne et Pecqueur (2014, p.29-30), le concept de « développement territorial » a connu une large émergence durant près de trente ans de 1980 à 2010, grâce notamment aux d'associations locales de développement chargées de promouvoir les activités économiques, sociales et culturelles dans leurs localités. L'évolution conceptuelle suit ainsi une logique consolidée où les initiatives locales jouent un rôle essentiel dans la structuration progressive du développement territorial.

Dans la même ligne, Torre (2015, p.277) souligne que « depuis les années 80, les jalons d'une approche du développement territorial ont été posés par certains travaux qui ont fait la part belle aux dimensions locales, avec un accent fort sur les processus de production, puis sur l'innovation et la technologie ». Autrement dit, l'approche territoriale s'est construite progressivement, à travers quatre phases liées respectivement aux systèmes localisés, à l'innovation, aux dynamiques spatiales, puis à la gouvernance participative (Torre, 2015, p.277-278). Ces phases révèlent le passage de la priorisation des systèmes de productifs vers la reconnaissance de la gouvernance locale participative comme condition principale du développement territorial.

De leur côté, Campagne et Pecqueur (2014, p. 56) identifient trois piliers qui structurent cette approche nouvelle du développement : la segmentation territoriale par les associations, l'articulation ascendante et descendante des initiatives et, enfin, la mise en place d'institutions permettant la gestion concertée du développement. Ces trois piliers renvoient au passage du développement imposé de l'extérieur à une approche participative et locale, où la légitimité repose sur la cohérence entre les initiatives locales et l'action publique de l'État central.

La genèse du développement territorial trouve donc ses racines dans les actions et initiatives locales portées des associations agissant depuis la base, renforcées par l'appui des pouvoirs publics locaux ou déconcentrés et des praticiens. Toutefois, la mise en pratique varie d'un territoire à l'autre selon les spécificités locales, ce qui renforce la pertinence d'une approche ascendante face aux limites de l'approche descendante. En effet cette dernière, souvent trop générale ou abstraite, se voit insuffisante pour répondre efficacement aux réalités et spécificités différentes d'une zone à l'autre. Le développement territorial ne peut ainsi être standardisé ; il doit impérativement être contextualisé selon les spécificités et caractéristiques propres à chaque territoire pour être pertinent et efficace.

En misant sur les ressources locales, sur l'identité territoriale et sur la mobilisation des acteurs, le développement territorial intègre également les opportunités (financières, matérielles et techniques) et des contraintes provenant de l'extérieur. Cette prise en compte conduit à concevoir des projets de développement adaptés, combinant potentiel endogène et ouverture aux dynamiques nationales ou internationales. Le développement territorial émerge alors comme une articulation entre autonomie locale et projection vers l'extérieur, ce qui nécessite des cadres institutionnels appropriés, à l'image de ceux instaurés par les politiques de décentralisation.

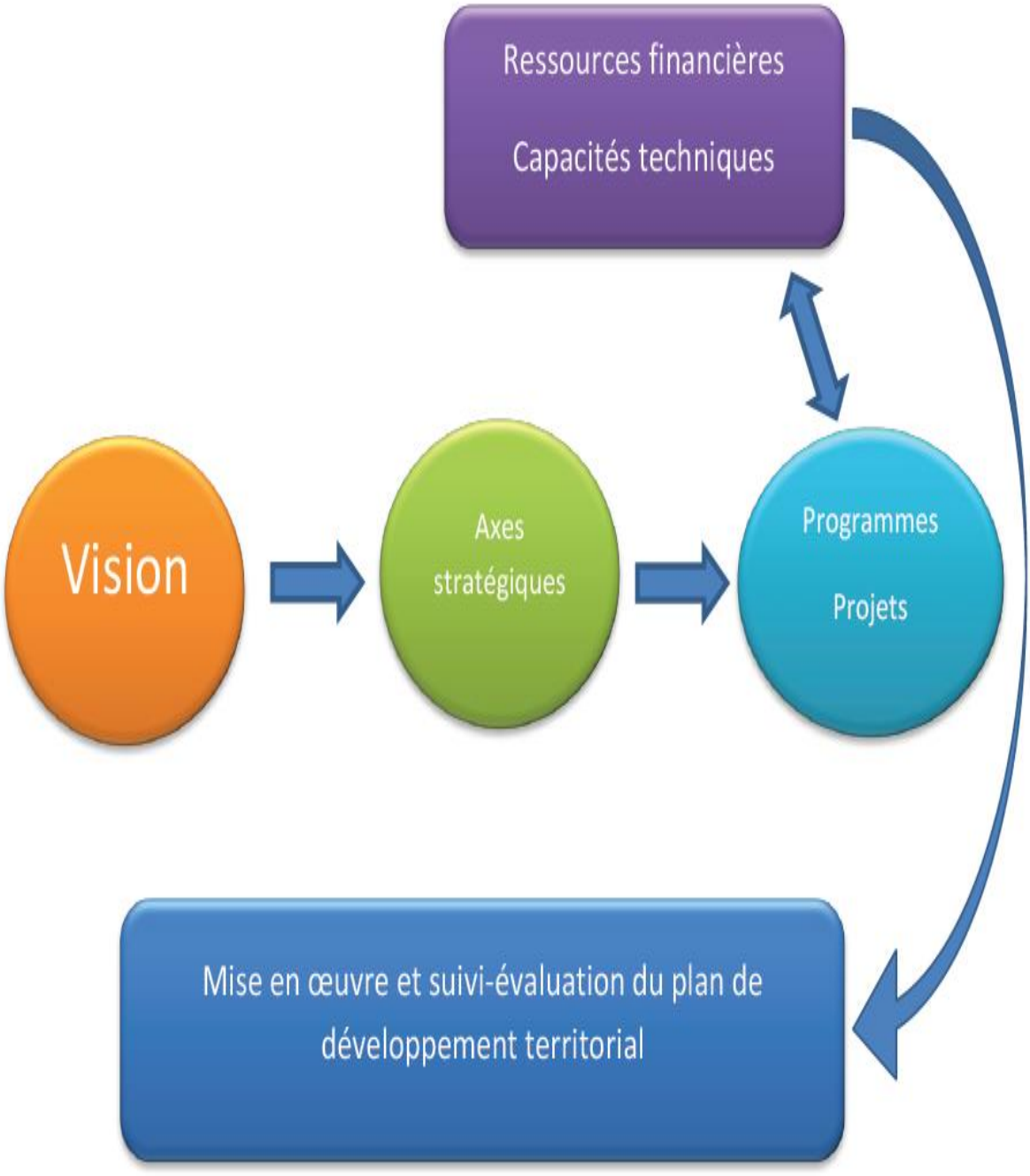
Dans la perspective sénégalaise, cette articulation s'inscrit dans la succession des réformes de décentralisation, dont l'Acte III de la décentralisation constitue une phase décisive. Au fait, les dispositifs conceptuels du développement territorial précisent la portée de cette réforme, motivée par volonté de corriger les limites persistantes des politiques antérieures en matière de gouvernance territoriale, de promotion du développement territorial et de cohérence de l'architecture territoriale. Malgré les initiatives, telles que la stratégie de croissance accélérée au début des années 2000, qui traduisait l'intérêt majeur de l'État sénégalais pour une gouvernance plus efficace, la lutte contre la corruption et la promotion du développement territorial (Ndiaye, 2013, p. 3), les résultats demeuraient mitigés.

C'est dans ce contexte que l'acte III de la décentralisation, adopté en 2014, institue la départementalisation, remplaçant les régions par les départements désormais érigés en collectivités territoriales. Ce changement marque un tournant institutionnel, faisant du territoire départemental l'échelle stratégique de définition et de mise en œuvre des politiques publiques de développement territorial. Les conseils départementaux, en tant qu'organes délibérants et exécutifs élus des départements, se voient confier cette mission reposant à la fois sur la mobilisation des ressources et des acteurs locaux ainsi que sur l'exploitation des opportunités extérieures. Dans cette perspective, l'analyse des actions et projets mis en œuvre par les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga entre 2014 et 2022 s'avère pertinente. Cette analyse permet de mettre en exergue la traduction institutionnelle des principes théoriques du développement territorial en actions concrètes au sein des collectivités. En effet, « au-delà d'un simple discours juridique, la décentralisation doit contribuer à résoudre les problèmes concrets qui se posent à la communauté » (Alissoutin, 2008, p.57-58). Dans cette perspective, notre analyse permet de saisir la traduction des ambitions de développement en actions concrètes par ces institutions territoriales.

Ces actions reposent sur l'élaboration des plans de développement départementaux (PDD), conformément à l'article 314 du Code général des collectivités territoriales. Toutefois, au Sénégal, « 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 » (Samb, 2014, p.71). Par ailleurs, un bref bilan de la décentralisation au Sénégal met en évidence des progrès ambitieux dans les textes, mais également des hésitations des autorités politiques et de la haute administration à matérialiser les orientations définies (Faye, 2008, p.5). Cette tension justifie ainsi notre approche d'analyse empirique des réalisations concrètes par rapport aux ambitions affichées.

D'une durée de cinq ans, le PDD constitue l'outil stratégique de référence des conseils départementaux. Il structure les ambitions de développement départemental, à travers une vision articulée autour de trois axes stratégiques, déclinés en programmes et de projets (voir la figure 1). Sa mise en œuvre et son suivi-évaluation, à travers des plans triennaux et annuels, requièrent la mobilisation de ressources financières conséquentes et la disponibilité de capacités techniques appropriées. En ce sens, le PDD constitue comme un outil central de planification territoriale, facilitant la traduction de la vision de développement de l'exécutif départemental en actions concrètes.

Figure 1 : Éléments du processus de planification du développement territorial



Source : MEPC et MCTDAT (2021, p.12)

Afin de mettre en lumière les similitudes et les différences entre les PDD de Saint-Louis et Louga, nous avons procédé à leur description et à leur comparaison. En effet, conformément au CGCT, le PDD est élaboré par les acteurs locaux sous la coordination du conseil départemental. Il trouve son fondement d'un diagnostic approfondi des besoins, contraintes et potentiels propres à chaque département. Cette approche rejoint la conception théorique développée par Jean (2008), selon laquelle « le développement territorial implique aussi que chaque territoire doit construire, par une démarche interne, son propre modèle particulier de développement. Car ce qui a réussi sur un territoire donné à un moment donné peut fort bien ne pas réussir dans un autre territoire » (p.310). L'élaboration du PDD traduit donc l'idée que chaque territoire départemental doit définir ses propres actions de développement adaptées à ses spécificités socio-économiques et culturelles, tout en respectant les lois et des règlements en vigueur et en s'inscrivant dans la logique des grandes orientations nationales de développement. L'articulation entre ambitions locales et référentiels nationaux se révèle ainsi déterminante pour la cohérence et la pertinence du processus de planification du développement territorial.

En définitive, le développement territorial se conçoit comme un processus visant à valoriser les ressources, avantages et potentiels locaux d'un territoire donné, à travers des actions concrètes élaborées par une diversité d'acteurs locaux, afin de répondre à des besoins d'intérêt public. Une telle approche nécessite non seulement une adaptation aux réalités locales, mais aussi une prise en compte des opportunités et contraintes externes. Dans le cadre de la présente étude, les conseils départementaux apparaissent comme les acteurs centraux de ce processus, dans la mesure où ils détiennent des compétences et garantissent leur mise en œuvre effective, avec l'appui et la collaboration de l'ensemble des parties prenantes. Cela illustre la fonction essentielle de ces institutions départementales dans la concrétisation des attentes locales en actions réelles, à travers leurs PDD.

Pour analyser les réalisations des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga en matière de développement territorial, nous examinons les actions et projets menés dans leurs domaines de compétences spécifiques, ainsi que dans le cadre de la clause de compétence générale, au cours de leur premier mandat. La mise en œuvre et le suivi des actions et projets de ces conseils départementaux exigent l'implication d'une pluralité d'acteurs institutionnels et communautaires.

Leur conduite suppose une coordination efficace des interactions et collaborations, ainsi qu'une gestion efficiente des ressources financières, stratégiques et techniques disponibles, autrement dit, de leurs capacités politiques. Cela appelle, en définitive, la mise en place d'un système de gouvernance territoriale cohérent et optimal. Dans la section suivante, nous abordons en détail la question de la gouvernance territoriale en lien avec cette dynamique de pilotage du processus de développement territorial.

1.2.3 Caractéristiques de la gouvernance territoriale

La notion de gouvernance est explorée par plusieurs disciplines en fonction du type de coordination ou de la problématique à traiter. C'est pourquoi Torre et Wallet (2011, p.12) soulignent que la gouvernance occupe un axe central de recherche dans plusieurs disciplines, telles que l'économie institutionnelle, la science politique, la sociologie, les sciences de gestion ainsi que dans les études interdisciplinaires sur certaines ces thématiques (l'action publique, l'intérêt général, la gouvernance participative, les droits de propriété, la gouvernance communautaire, le développement, les politiques publiques, etc.).

Dans la même logique, Leloup et al. (2005, p.324) soulignent que depuis une vingtaine d'années, la gouvernance est devenue un concept polysémique exploré en sciences économiques ainsi qu'en sciences politiques. Face à la participation importante d'acteurs publics et privés avec des intérêts diversifiés dans les instances décisionnelles des villes et régions, le recours à la notion de gouvernance en sciences politiques est perçu primordial pour l'analyse de la coordination des actions de ces acteurs locaux (Leloup et al., 2005, p.325). Ces auteurs défendent également que l'analyse de la gouvernance doive prendre en compte le rapport entre les jeux de pouvoir et d'influence qui interviennent lors de la conception des politiques publiques locales, la coordination des actions ainsi que la démarche de négociation des intérêts. Prendre en compte ces dimensions permet de faciliter la gestion et la mise en œuvre de l'action publique tout en assurant une grande adhésion de la majorité des acteurs concernés ainsi que la maitrise des conflits d'intérêts. Car, sans collaboration entre les acteurs, aucun d'eux ne peut, à lui seul, répondre efficacement aux besoins locaux.

Ainsi, la notion de gouvernance s'avère utile à l'étude des mécanismes de coordination ou de management des actions collectives et des interactions entre des personnes ou des groupes d'acteurs dans un territoire. Par ailleurs, la notion de gouvernance revêt des qualifications diversifiées selon le domaine et le contexte dans lesquels elle est adoptée. Dans le cadre de notre travail, nous nous intéressons plus précisément, à travers les points suivants ci-dessous, à la gouvernance dite *« territoriale »,* visant l'organisation et la coordination des actions et des interactions entre les acteurs territoriaux en vue de la gestion des affaires publiques et du développement des entités territoriales sous l'impulsion des élus locaux.

Gouvernance territoriale

Selon Bertrand et Moquay (2004, p.81), le concept de gouvernance territoriale en science politique trouve son origine dans l'analyse du gouvernement local. Plus précisément, la gouvernance dite locale a un double sens dans les pays du Sud (Leloup et al., 2003, p.101). D'une part, elle se manifeste à travers une relation verticale avec le pouvoir central, marquée par l'émergence de nouvelles élites politiques et économiques (Leloup et al., 2003, p.101). D'autre part, elle s'exprime à travers une relation horizontale, caractérisée par le transfert de compétences vers les collectivités locales, la mise en place de partenariats et le développement de la coopération (Leloup et al., 2003, p.101). La gouvernance locale s'inscrit ainsi dans une dynamique institutionnelle collective où se combinent les différentes logiques d'acteurs, susceptibles de se confronter et/ou de coopérer au sein d'un même territoire.

En ce sens, elle renvoie à la gouvernance dite territoriale qui, selon Chia et al. (2008, p.172), constitue un processus permettant à des acteurs (publics et privés) de s'accorder autour d'objectifs, d'actions et de règles de coopération au sein d'un territoire donné. Selon Pasquier et Weisbein (2007, p.219), la gouvernance territoriale peut être considérée comme un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». L'article 2 de la LOADT[7] la définit comme « un ensemble de principes, valeurs, règles, mécanismes et modes de prise de décision se rapportant à la gestion du développement des territoires ».

[7] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT) du Sénégal

Sa finalité est d'organiser et de conduire, de manière transparente, consensuelle et efficace, les différentes phases du processus de développement territorial. Elle suppose une action collective coordonnée, favorisant la cohérence des interventions et des interactions entre divers acteurs. Son application est liée à « la crise de gouvernabilité qui se fait jour sous nos tropiques suite à la faillite de l'État 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'État affaibli » (Samb, 2014, p.1).

L'action collective implique la collaboration ou la coopération entre une diversité d'acteurs mutualisant leurs ressources humaines, financières et techniques en vue de répondre à des besoins d'intérêt général au sein d'un territoire donné. Toutefois, comme le précisent Ribémont et al. (2018, p.73), une telle mobilisation ne peut être efficace que si elle repose sur un minimum d'organisation et sur des ressources (matérielles et symboliques) susceptibles d'être investies dans l'action collective.

L'efficacité de ces interactions repose donc sur la qualité du mode de gouvernance instauré et sur sa capacité à assurer une coordination optimale des processus. Par ailleurs, l'interconnexion et l'interdépendance des différentes étapes du processus de développement territorial ne peuvent avoir lieu qu'à travers un mode de gouvernance structuré et fonctionnel. Gagné (2002, p.49) rappelle à cet égard que « la gouvernance du développement fait référence aux processus et aux règles déterminant les relations et les rapports entre les différents types d'acteurs dans le choix des orientations et des actions de développement ». Cette approche permet d'identifier les principales composantes de la gouvernance territoriale et de mieux comprendre leur rôle dans la mise en cohérence des interactions entre acteurs, afin de répondre aux attentes en matière de développement des territoires. À cet égard, trois éléments interdépendants structurent le processus de gouvernance territoriale: les réseaux, les flux, et les actions collectives et publiques. Leloup et al. (2005, p.328) soulignent que les réseaux et les flux conditionnent la gouvernance territoriale : les premiers se traduisent par les relations établies entre les acteurs, tandis que les secondes matérialisent les interactions et échanges d'informations résultant d'une proximité institutionnelle et spatiale. Les actions collectives et publiques renvoient, quant à elles, à « l'ensemble des moyens, formels et informels, dont se dote une société pour prendre en charge les problèmes… » (Ribémont et al., 2018, p.7).

Ces trois éléments constituent le socle dynamique de la gouvernance territoriale, et le fait qu'elle soit portée par des institutions territoriales suppose que celles-ci disposent de capacités politiques et soient capables de mobiliser les instruments de pilotage. En effet, dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des actions collectives et des projets de développement territorial, les autorités locales, plus précisément les élus locaux, assument trois rôles principaux :

« celui d'un leader, qui fédère les acteurs locaux autour de projets d'action publique ; celui d'un courtier, qui porte des intérêts sociaux spécifiques ; celui d'un agenda-setter, qui porte un problème public particulier » (Ribémont et al., 2018, p.372).

Cela explique leur rôle incontournable dans la conduite du système de gouvernance territoriale, afin de promouvoir le développement des territoires. La performance de la gouvernance territoriale dépend donc du dynamisme des réseaux d'acteurs et de l'efficacité des flux d'interactions et d'échanges dans la planification, l'élaboration et la mise en œuvre des actions et projets d'intérêt public. La mise en œuvre de la gouvernance territoriale par les institutions territoriales s'opère ainsi à travers l'interrelation entre leurs capacités politiques, les instruments de pilotage et les pratiques de collaboration et de coopération. Les capacités politiques renvoient à leurs organisations internes et leurs aptitudes afin d'exercer un rôle stratégique dans la définition des politiques de développement et la mobilisation des acteurs. Les instruments de pilotage correspondent à l'ensemble des dispositifs et mécanismes opérationnels permettant la coordination, la planification et la conduite des politiques de développement territorial.

Quant aux pratiques de collaboration et de coopération, elles visent l'accompagnement et la coproduction des politiques territoriales. Elles reposent sur un double mode de coordination (verticale et horizontale), indispensable compte tenu de la diversité de statuts et responsabilités des acteurs impliqués dans les réseaux. Duran et Lazega (2015, p.299) soulignent à ce sujet qu'il y a recours à la « *coordination verticale*, dans la mesure où il faut parvenir à une intégration des niveaux d'action ; *coordination horizontale*, en améliorant les possibilités d'articulation intra- et inter-organisationnelle entre les services et les acteurs concernés par un même problème ». Dans cette perspective, la gouvernance territoriale renvoie moins à un processus linéaire et irréversible qu'à une approche itérative de coconstruction d'une vision et d'un sens collectivement partagé, ainsi que de coproduction de l'action publique locale (Samb, 2014, p.70).

La mise en œuvre de la gouvernance territoriale suppose également le respect de certains principes fondamentaux matérialisés par l'usage de mécanismes de gouvernance adaptés, garants de cohérence, de transparence et de confiance entre les acteurs dans la conduite du processus de développement territorial.

Principes de gouvernance territoriale

Avant d'aborder les principes et mécanismes de gouvernance, il convient de rappeler que ce système de coordination s'inscrit dans un cadre juridique et administratif bien précis, réglementant les processus de partenariats, de collaborations entre les acteurs et d'action collective par le biais des lois et des règlements. Ces dispositifs établissent les règles de fonctionnement et de sanctions applicables en cas de mauvaise gestion. À ce propos, Torre et Wallet (2011, p.13) rappellent que les actions et les relations entre acteurs doivent se conformer aux dispositifs juridiques et administratifs inscrits dans les textes nationaux, tels que les lois, les codes civil, pénal, rural, de l'environnement. Ils s'inscrivent également dans les règlements nationaux et communautaires (en matière de sécurité, de législation du travail, de discrimination), ou les instruments financiers (aides et transferts nationaux ou communautaires, impôts et taxes, contributions des usagers). Pour le cas du Sénégal, des codes, des lois, des règlements fondent le fonctionnement, les modes de collaborations et partenariats des institutions territoriales tout en précisant leurs rôles dans la conduite des processus de gouvernance et de développement des territoires.

En ce qui concerne les principes fondamentaux de la gouvernance territoriale, notamment la transparence, la participation et la responsabilité (Haddad et Bouzaida, 2013, p.47), ils constituent les piliers essentiels autour desquels se structurent les relations entre acteurs. En ce sens, Haddad (2008) souligne que :

> Il est difficile d'imaginer une régulation des interactions entre les acteurs sans un processus d'information et de communication qui veille à la réalisation et au respect de la *transparence* (fiabilité de l'information) et la *participation* (adhérer à un processus et donner le meilleur de soi-même dans l'intérêt de l'ensemble et la *responsabilité* (impliquer les gens dans la décision et intégrer l'ensemble dans l'action) (p.134).

Dans la même logique, OCDE[8] et la Fédération nationale des villes tunisiennes (2018, p.7) précisent que la gouvernance territoriale repose sur des valeurs comme la redevabilité, la transparence, l'efficience, l'efficacité, la réactivité, la participation citoyenne. Ces principes favorisent l'efficacité et la légitimité du système de gouvernance, car ils garantissent la cohérence, la transparence et la confiance entre des acteurs interagissant. Le respect de ces principes ne peut se réaliser qu'à travers l'usage des mécanismes appropriés à chaque type de situation ou contexte.

Mécanismes de gouvernance

Les mécanismes de coordination constituent les instruments opérationnels essentiels du système de gouvernance territoriale. Ils facilitent la participation, la mobilisation et l'engagement d'une diversité d'acteurs autour des actions collectives et de projets d'intérêt général au sein des territoires. Parmi les principaux mécanismes de coordination figurent la concertation, la communication, le partenariat, l'information, la consultation, le dialogue, la négociation, la collaboration, etc. Ces mécanismes représentent autant d'instruments de pilotage que les institutions territoriales sont appelées à mobiliser pour assurer une gouvernance efficace des territoires.

Le but commun de ces différents mécanismes est de garantir et de maintenir la participation active de tous les acteurs, car celle-ci fait partie des piliers fondamentaux de la gouvernance territoriale. Concernant la typologie de la participation, Ribémont et al. (2018, p.134-136) déterminent « quatre formes de participation publique » :

— La participation peut être une obligation légale régie par des chartes internationales, figurer dans certaines politiques sectorielles (environnement, bioéthique, urbanisme, médico-social) ou dépendre de l'initiative extra-légale des autorités publiques.

-- Les dispositifs observables liés à l'action publique peuvent favoriser l'intégration des formes de « délibération » des citoyens dans le processus décisionnel ou soit privilégiés des formes de « participation ». Les dispositifs délibératifs visent à organiser un échange argumentatif de grande qualité entre les participants, tandis que les dispositifs « participatifs » cherchent à faciliter l'accès du plus grand nombre de citoyens possible.

[8] Organisation de coopération et de développement économique

-- La participation peut porter sur des enjeux sensibles d'une politique publique, comme l'installation d'un équipement controversé (aéroport, site d'enfouissement de déchets radioactifs), mais elle peut aussi contribuer à ouvrir des débats sur la gestion usuelle et transversale de l'action publique.

-- Enfin, l'initiative de la participation peut émaner des responsables de l'action publique, soit provenir de l'enjeu dont les citoyens choisiront pour faire l'objet d'une discussion.

Ces quatre formes révèlent que la participation est bien encadrée dans les textes et vise des objectifs complexes nécessitant une attention particulière tout au long des processus. C'est pourquoi un mauvais choix des mécanismes de gouvernance territoriale ou leur application inappropriée peut entrainer une faible adhésion des parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre des actions collectives et des projets d'intérêt public.

Pour préciser les objectifs des mécanismes utilisés dans les processus participatifs de la gouvernance territoriale, Torre et Wallet (2011) soulignent que :

> *la communication* vise à faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition : elle peut faire partie de démarches participatives, par exemple lorsqu'il s'agit de convaincre certains groupes qu'ils ont intérêt à participer, plutôt qu'avoir recours au rapport de force ; *l'information* vise à transmettre des données qui permettront aux individus ou groupes cibles visés de se construire une opinion et de participer au débat ; *la consultation* vise à collecter les avis des acteurs, sans apporter de garanties quant à la prise en compte des avis exprimés ; *le dialogue* vise à permettre des rapprochements entre les parties prenantes et la construction de langages et références communes ; *la concertation* vise la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble ; enfin, *la négociation* vise à l'obtention d'une décision acceptée par l'ensemble des parties prenantes (p.15).

Dans la même logique, Poupeau (2017, p.184) souligne que la participation peut s'appuyer sur le partenariat, considéré comme une forme de contrat encadrant la conduite des relations entre acteurs publics et privés, tandis que la collaboration concerne les dispositifs de cofinancement d'opérations par plusieurs piliers intergouvernementaux (État et collectivités territoriales) offrant ainsi une large autonomie de décision aux groupes chargés de les administrer. Selon cet auteur, grâce à ces mécanismes, « l'enjeu central pour les autorités publiques est, selon eux, de coordonner des intérêts interdépendants, ce qui nécessite d'organiser la coopération entre des parties prenantes plurielles, tant publiques (des collectivités territoriales, des agences étatiques, des opérateurs, etc.) » (Poupeau, 2017, p.182). Ces mécanismes sont essentiels pour la coordination verticale des actions et interactions entre les différentes entités décentralisées au Sénégal. En effet, les collectivités territoriales sont amenées à collaborer avec les institutions, ministères ou directions du niveau central afin de pouvoir mener à bien certaines de leurs missions.

Les mécanismes de coordination assurent ainsi l'opérationnalisation des principes fondamentaux de la gouvernance territoriale. Toutefois, leur efficacité dépend des aptitudes des institutions territoriales à les mobiliser et les activer selon les objectifs à atteindre dans les processus de gouvernance et de développement territorial. C'est pourquoi ils sont étroitement liés aux capacités politiques de ces institutions.

En définitive, les caractéristiques de la gouvernance territoriale mettent en évidence l'existence d'un triptyque (capacités politiques – instruments de pilotage – pratiques de collaboration et de coopération) structurant la dynamique de coordination et conditionnant la cohérence et la réalisation des actions de développement des institutions territoriales. En effet, les capacités politiques confèrent à la définition d'ambitions et à l'impulsion stratégique du développement ; les instruments de pilotage facilitent l'opérationnalisation et la coordination des actions et interactions ; et les pratiques de collaboration et de coopération garantissent la légalité, la cohérence et la légitimité sociale des actions de développement.

Ainsi, dans le cadre de cette étude, l'appréhension de la gouvernance territoriale porte sur l'interrelation entre ces trois composantes, dont la dernière repose sur la coordination verticale et horizontale. Cette interrelation permet de garantir une gouvernance participative et efficace en vue du développement des territoires. En ce sens, la gouvernance territoriale vise à renforcer la synergie entre une pluralité d'acteurs et à favoriser la cohérence des interventions.

À ce titre, Jean et Carrier (2000, p.49) rappellent que «la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective ». Dans le même sens, Samb (2014, p.104) précise que « 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 ».

Notre analyse de la gouvernance territoriale portée par les institutions territoriales, notamment les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga, est réalisée à travers l'approche *formelle-interorganisationnelle*. Celle-ci permet d'examiner de manière approfondie tous les éléments structurant l'interaction entre les capacités politiques, les instruments de pilotage et les pratiques de collaboration et coopération, afin d'analyser le système de gouvernance territoriale portée par ces institutions départementales.

Une analyse formelle-interorganisationnelle de la gouvernance

Développée par Goldsmith et Page (1987 ; 2010) et reprise par Poupeau (2017), cette approche combine deux courants d'analyse : le courant *« formaliste »* et le courant *« interorganisationnel »*. Cette combinaison se justifie par les limites inhérentes à chacun des deux courants. Elle permet d'arriver à une analyse plus exhaustive de la gouvernance des territoires. En effet, l'analyse juridique constituant la base de l'approche « formaliste » est devenue un peu marginale face à l'émergence de nouveaux outils et mécanismes de gouvernance, notamment l'animation, la participation citoyenne, la concertation (Poupeau, 2017, p.63). Ces nouveaux outils et mécanismes obligent « l'État à jouer sur la mobilisation des groupes sociaux, à nouer des compromis territoriaux, à inventer de nouveaux mécanismes de régulation sociale dans lesquels les règles de droit public ne constituent plus des orientations normatives de l'action, mais des contraintes utilisées comme arme de négociation » (p.63).

Cependant, les partisans du courant « interorganisationnel » estiment que l'approche formaliste peine à mettre clairement en exergue « la nature des formes de régulation à l'œuvre entre État et collectivités locales, y compris dans les champs d'action publique (…) » (Poupeau, 2017, p.64). Elle a également montré des limites dans l'explication des variations et des comportements que les enquêtes de terrain parviennent à élucider (Poupeau, 2017, p.64-65). Face à ces limites, des chercheurs ont plaidé pour un changement de paradigme dans l'analyse de la gouvernance des territoires, en proposant l'approche interorganisationnelle (Poupeau, 2017, p.65).

Inspirée de la sociologie des organisations et de l'approche développée par Michel Crozier ainsi que par les chercheurs du Centre de sociologie des organisations (CSO) autour du système politico-administratif local français, l'approche interorganisationnelle a émergé à partir des années 1970 (Poupeau, 2017, p.65). Avec ce courant, « le raisonnement s'appuie sur l'idée centrale que les politiques publiques impulsées par les bureaucraties d'État donnent lieu à l'existence de jeux avec les pouvoirs locaux impliqués dans leur mise en œuvre (Grémion, 1970 ; Crozier, Thoenig, 1975 ; Rhodes, 1980, 1981) » (p.65). Ces jeux évoluent, car tout type d'organisation se développe en fonction de son environnement et des logiques dont il est porteur (p.65). En plus, toute organisation ne doit pas être appréhendée comme un bloc monolithique et cohérent, mais plutôt comme une « classe d'organisations » (Poupeau, 2017, p.70-71). Cette perspective conduit les chercheurs à « identifier les systèmes d'acteurs qui fabriquent l'action collective, et qui transcendent très souvent les frontières formelles des institutions » (p.71). Ainsi, « État et collectivités locales ne doivent plus être considérés comme des acteurs qui s'opposent par nature : l'État est dans le local, tout comme le local est dans l'État » (p.71). En d'autres termes, ces deux niveaux sont interconnectés et interdépendants.

Le choix d'une telle approche se justifie par sa capacité à intégrer les différentes dimensions nécessaires à une analyse cohérente et exhaustive de la gouvernance territoriale autour des institutions territoriales. Dans notre recherche, le volet formaliste se limite à l'analyse du cadre juridique définissant les statuts, compétences et prérogatives, ressources financières et mécanismes de fonctionnement des conseils départementaux étudiés. En complément, le volet interorganisationnel met en avant les pratiques formelles et informelles d'interactions et de collaborations entre les conseils départementaux et les autres acteurs impliqués dans la gouvernance des territoires ciblés.

Il nous paraît donc pertinent de ne pas privilégier seulement le courant « formaliste », mais de le combiner avec le courant « interorganisationnel », afin de ne pas négliger les dimensions relationnelles et les pratiques collaboratives liant les conseils départementaux aux divers acteurs impliqués dans la gouvernance et le développement des territoires.

L’analyse de la gouvernance territoriale, telle que proposée par Dansou et Carrier (2023, p.55) et adaptée à notre recherche, s’articule autour trois axes principaux : les champs d’interventions des collectivités territoriales (plus précisément les conseils départementaux), leurs marges de manœuvre (libre administration et autonomie financière) et leurs capacités à collaborer et à s’organiser.

À travers ces trois dimensions, nous examinons ainsi l’étendue de la capacité politique dont disposent les conseils départementaux de Louga et Saint-Louis dans leurs domaines de compétences, tout en identifiant les pratiques et les contraintes auxquelles ils sont confrontés. Cela permet également d’analyser les interactions et formes de coopérations établies entre ces conseils départementaux et les autres acteurs concernés, ainsi que les limites observées. Enfin, sur la base de ces analyses, nous avons élaboré un schéma illustrant la configuration de la coordination verticale et horizontale autour des conseils départementaux.

Après avoir abordé la revue de la littérature relative aux principaux concepts retenus, le chapitre suivant expose les objectifs, les hypothèses, la matrice opératoire et la pertinence sociale ainsi que la pertinence sociale et scientifique de la présente recherche. Il vise à préciser l’objet d’étude, à faciliter l’analyse et l’interprétation des résultats, et à mettre en exergue la contribution de l’étude à l’avancement des connaissances sur les plans social et scientifique.

Chapitre 2 : Problématique, Objectifs, hypothèses, et pertinence de la recherche

Chapitre 2 : Problématique, objectifs, hypothèses et pertinence de la recherche

Ce chapitre expose, dans un premier temps, la problématique, les objectifs et les hypothèses de recherche, afin de préciser l'objet de la thèse en lien avec la question de recherche. Il aborde ensuite l'opérationnalisation de la problématique en cohérence avec les objectifs et hypothèses, et destinée à définir les angles d'analyse des trois concepts retenus. Enfin, il met en évidence la pertinence de la recherche, en vue d'en d'établir sa contribution aux plans social et scientifique.

2.1 Problématique, objectifs et hypothèses de recherche

2.3.1 Problématique

La mise en œuvre de l'acte III de la décentralisation au Sénégal marque une phase décisive dans la territorialisation des politiques publiques, en réponse aux limites des réformes antérieures. Cet acte vise à consolider la gouvernance territoriale, à améliorer les dynamiques de coproduction du développement territorial, et à renforcer la viabilité socio-économique des territoires. Pour ce faire, il induit un changement majeur en érigeant les départements en collectivités territoriales, substituant l'échelle départementale à l'échelle régionale instaurée par l'Acte II. Ce choix traduit la volonté de simplifier l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques locales à travers un échelon territorial jugé plus adapté et plus opérationnel.

À l'instar de l'échelle communale, les politiques territoriales se déploient désormais à l'échelle départementale, où les conseils départementaux, en tant qu'exécutifs locaux, se voient confier la mission de concevoir et de mettre en œuvre des actions et projets de développement territorial. L'exercice effectif de cette responsabilité suppose que ces institutions territoriales disposent d'une capacité politique suffisante et adaptée à l'impulsion des dynamiques territoriales. Cette capacité renvoie à leurs attributs organisationnels, à leurs dispositifs de fonctionnement et à leurs cadres relationnels. Elle traduit ainsi leurs aptitudes à convertir les ambitions de développement territorial en actions concrètes, à travers la valorisation des potentialités et atouts internes et l'exploitation des opportunités externes de leurs territoires.

Dans cette perspective, la gouvernance territoriale constitue un enjeu essentiel. Elle est appréhendée ici comme un système articulant des capacités politiques, des instruments de pilotage et des pratiques de collaboration et de coopération. Les instruments désignent l'ensemble des dispositifs et mécanismes encadrant et facilitant l'opérationnalisation de la coordination des actions et des interactions.

Par ailleurs, en tant que dimension déterminante de ce système, les pratiques de collaboration et de coopération reposent sur la coordination verticale et horizontale, à travers laquelle les institutions territoriales interagissent avec deux grands ensembles d'acteurs. L'interrelation entre ces trois dimensions structure les aptitudes des conseils départementaux à mettre en œuvre un système de gouvernance territoriale efficace au service du développement de leurs territoires.

Dans ce contexte, l'analyse dans cette thèse se cristallise autour de la question centrale suivante : comment s'opère la gouvernance du développement territorial au Sénégal autour des conseils départementaux ? Autrement dit, quel mode de gouvernance territoriale émerge de l'interrelation entre les capacités politiques, les instruments de pilotage et les pratiques de collaboration et de coopération des conseils départementaux au cours de leur premier mandat ?

Cette recherche repose sur une étude empirique et monographique non comparative, menée auprès les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga, retenus parmi les quarante-trois que compte le Sénégal. Ce choix permet d'examiner de manière approfondie l'objet de recherche à partir de données pertinentes et diversifiées. L'analyse de la gouvernance territoriale est conduite selon l'approche formelle-interorganisationnelle, articulée autour de trois variables : les champs d'interventions, les marges de manœuvre et les capacités à collaborer et coopérer.

2.3.2 Objectifs de recherche

L'objectif général de cette thèse est d'analyser les capacités des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga à assurer une gouvernance efficace au service du développement de leurs territoires de 2014 à 2022.

Cet objectif général se décline en trois objectifs spécifiques. Il est question, dans un premier temps, de saisir les attributs organisationnels, les dispositifs fonctionnels et les cadres relationnels de ces conseils départementaux, caractérisant leur capacité politique. Autrement dit, il s'agit d'identifier l'ensemble des éléments et dispositifs internes et externes par lesquels les deux conseils départementaux ont exercé leurs missions au cours de leur premier mandat. Cela permet de mettre en évidence le décalage potentiel entre les normes et pratiques.

Le premier l'objectif spécifique est donc d'examiner la capacité politique des conseils départementaux de Louga et Saint-Louis, en mettant l'accent sur leur organisation et leurs instances internes (bureau, commissions, personnels), leurs domaines de compétences, outils de planification et moyens financiers, ainsi que leurs relations et interactions avec les différentes parties prenantes.

Ensuite, pour apprécier les réalisations concrètes des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga en matière de développement territorial, l'analyse porte sur leurs actions et projets mis en œuvre au cours de leur premier mandat, ainsi que sur leurs résultats et des effets obtenus. Ces réalisations concernent à la fois les domaines de compétences spécifiques aux conseils départementaux et des secteurs au nom de la clause de compétence générale. **Dès lors, le deuxième objectif spécifique consiste à analyser les différents types d'actions et de projets portés par les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga dans le cadre de la traduction effective de leurs ambitions de développement territorial en réalisations concrètes.**

Enfin, l'ensemble de ces analyses permet d'étudier la gouvernance territoriale conduite par les institutions territoriales ciblées, à travers l'approche formelle-interorganisationnelle développée par Goldsmith et Page (1987 ; 2010) et reprise par Poupeau (2017) (Dansou et Carrier, 2023, p.55). Cette approche repose sur trois variables principales : les champs d'interventions des conseils départementaux, leurs marges de manœuvre (libre administration et autonomie financière), ainsi que leurs capacités à collaborer. Ces analyses permettent de mettre en évidence l'interrelation entre les capacités politiques, les instruments de pilotage et les pratiques de collaboration et de coopération, en vue de déterminer le mode de gouvernance départementale qui en découle. L'étude s'achève par l'élaboration d'un schéma illustrant la complémentarité entre la coordination verticale et horizontale dans le cadre de la gouvernance territoriale autour des conseils départementaux. **Ainsi, le dernier objectif spécifique consiste à analyser la gouvernance territoriale selon l'approche formelle-interorganisationnelle, et d'élaborer un schéma illustratif sur la complémentarité entre la coordination verticale et horizontale dans le cadre de la gouvernance territoriale autour des conseils départementaux.**

2.3.3 Hypothèses de recherche

À partir de l'objectif général, des observations et de l'exploitation des documents liés à la présente recherche, l'hypothèse générale suivante est posée : *Les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga disposent des capacités essentielles pour instaurer une dynamique de gouvernance territoriale efficace, promouvant ainsi le développement de leurs territoires respectifs*. Cette hypothèse permet d'interroger les pratiques et les contraintes rencontrées dans le processus de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga en vue du développement territorial durant leur premier mandat. Afin de procéder à la vérification de cette hypothèse générale, trois hypothèses spécifiques (HS) sont avancées ci-dessous.

HS1 : *Les deux conseils départementaux de Saint-Louis et Louga disposent de l'essentiel des composantes de leur capacité politique, conformément aux lois et règlements en vigueur.* À travers cette hypothèse spécifique, il s'agit de vérifier la mise en place, par ces conseils départementaux, des bureaux exécutifs, des commissions ainsi que d'un personnel conformément aux dispositions réglementaires appliquées au cours de leur premier mandat. La vérification porte également sur le transfert effectif de leurs domaines de compétences, l'existence des outils de planification, ainsi que sur les mécanismes de financement mobilisés durant ce mandat. L'ensemble de ces éléments et dispositifs constitue, en effet, des conditions essentielles à l'exercice efficace de leurs missions dans leurs domaines de compétences et prérogatives transférés.

HS2 : *Les deux conseils départementaux réalisent plus de 50% des actions et projets de développement territorial prévus dans leurs différents PDD, avec des impacts directs sur l'amélioration des conditions de vie, de bien-être et de travail des populations de leurs territoires.* En effet, durant leur premier mandat, les deux conseils départementaux ont planifié et élaboré des actions et projets de développement territorial à réaliser, en vue de répondre aux besoins et à résoudre des problèmes des populations, avec l'appui de leurs collaborateurs et partenaires. Cette troisième hypothèse vise ainsi à décrire et d'analyser les actions et projets effectivement exécutés ou non dans leurs domaines de compétences par chacun des deux conseils départementaux au cours de leur premier mandat. Cela permet, en outre, d'identifier les domaines d'intervention prioritaires des deux conseils départementaux au cours de cette période.

HS3 : L*es conseils départementaux de Saint-Louis et Louga exercent, de façon autonome et sans entrave, une gouvernance territoriale efficace.* En tant que principe inscrit dans la constitution sénégalaise, la libre administration constitue l'une des principales identités attribuées aux collectivités territoriales. Son absence remettrait en cause la raison d'être de ces dernières. Ce principe suppose l'existence de mécanismes d'organisation interne, la détention de compétences propres, l'élaboration d'outils de planification, une autonomie financière réelle, ainsi que la possibilité de bénéficier d'un accompagnement administratif et technique approprié et d'établir des partenariats productifs. Dès lors, cette troisième hypothèse vise à apprécier si ces conseils réunissent l'ensemble des conditions nécessaires pour assurer une gouvernance efficace au service du développement de leurs territoires, au cours de leur premier mandat. Autrement dit, elle cherche à examiner si l'articulation entre la capacité politique, les instruments de pilotage et les pratiques de collaboration et de coopération a permis à ces deux conseils d'exercer convenablement et librement leurs missions et compétences.

2.2 Opérationnalisation de la problématique

L'utilité du cadre opératoire se réfère « à l'opérationnalisation, à l'isolement concret des faits observables qu'il faudra traiter pour effectuer l'analyse » (N'Da, 2015, p.72). Ce cadre permet de procéder à un classement cohérent des attributs ou dimensions du phénomène à étudier pour chacun des principaux concepts retenus (p.75). En d'autres termes, il constitue l'outil pour répondre à notre question de recherche (reformulée en objectifs et hypothèse) à partir des principaux concepts mobilisés, à savoir *la capacité politique, le développement territorial et la gouvernance territoriale*. Chacun de ces concepts est décliné en dimensions d'analyse pour faciliter la conduite et la structuration de notre analyse. Le tableau ci-dessous présente ainsi la matrice opératoire que nous avons élaborée en fonction de nos objectifs et hypothèses de recherche.

Tableau 2: Cadre opératoire

Concept	Dimension d'analyse
Capacité politique **(Attributs organisationnels, dispositifs fonctionnels et cadres relationnels)**	Instances et organes
	Compétences
	Outils de planification et d'aménagement
	Mécanismes de financement
	Collaborateurs et partenaires
Développement territorial **(Traduction institutionnelle des ambitions en actions concrètes)**	Domaines de compétences spécifiques
	Compétence générale
Gouvernance territoriale **(Interrelation entre capacités politiques, instruments de pilotage et pratiques de collaboration et de coopération)**	Champs d'intervention
	Marges de manœuvre
	Capacités à collaborer et à coopérer

Source : M Camara, 2025

Ainsi, la capacité politique du conseil départemental peut être appréhendée à travers l'articulation entre les attributs organisationnels, les dispositifs fonctionnels et les cadres relationnels, dont les dynamiques interdépendantes structurent ses aptitudes de gestion et d'intervention. L'existence d'instances et d'organes internes (conseil, bureau, commissions, organigramme) constitue une exigence institutionnelle, indispensable à l'exercice effectif des compétences transférées.

Celles-ci comprennent à la fois des compétences spécifiques (stratégiques, de soutien et d'accompagnement) et une clause de compétence générale. Leur mise en œuvre se traduit opérationnellement par l'élaboration des outils de planification et d'aménagement (PDD et Schéma directeur d'aménagement), qui permettent de transformer les ambitions de développement en actions concrètes à travers des programmes et projets. Cependant, la concrétisation de ces ambitions demeure conditionnée par les mécanismes de financement (dotations et partenariat), sans quoi les plans restent théoriques. Enfin, la collaboration et la coopération avec l'ensemble des parties prenantes assurent la coproduction et la gestion collectives des actions mises en œuvre sous la responsabilité de l'institution territoriale. La capacité politique du conseil départemental résulte ainsi d'une articulation entre l'organisation interne, les compétences, la planification, les ressources financières et les réseaux relationnels.

Ensuite, le développement territorial peut être analysé à travers la traduction institutionnelle des ambitions en actions concrètes, lesquelles se déclinent dans l'exercice des compétences spécifiques et de la compétence générale. Les actions et projets effectivement réalisés traduisent la capacité effective à transformer les ambitions en réalisations tangibles, alors que les projets non réalisés mettent en exergue les contraintes limitant cette transformation. Ainsi, le niveau de réalisation des projets prévus constitue un indicateur de l'efficacité ou de l'inefficacité de l'action publique, montrant le degré d'opérationnalisation des ambitions de développement planifiées par les institutions territoriales.

Enfin, la gouvernance territoriale peut être saisie à travers l'interrelation entre capacités politiques, instruments de pilotage et pratiques de collaboration et coopération. Cette dynamique se traduit dans l'articulation entre les champs d'interventions, les marges de manœuvre et les capacités de coopération. Les champs d'intervention, dont l'effectivité repose à la fois sur le transfert intégral des responsabilités et sur la disponibilité des mesures d'accompagnement concomitantes, constituent la base juridique des domaines d'intervention. Toutefois, leur portée ne devient tangible que dans la mesure où les marges de manœuvre, notamment la libre administration et l'autonomie financière, permettent à l'institution territoriale d'exercer une véritable un pouvoir décisionnel et opérationnel, à l'abri de contraintes majeures.

À ces dimensions s'ajoute la capacité de collaboration et d'organisation, entendue comme l'aptitude de l'institution territoriale à mobiliser l'ensemble des parties prenantes, tant pour répondre aux exigences administratives que pour garantir la mobilisation de ressources techniques et financières. Cette aptitude renvoie également à la concertation sociale et citoyenne, ainsi qu'à l'interterritorialité ou l'intercommunalité. L'interrelation de ces composantes permet ainsi de considérer la gouvernance territoriale comme un système où capacités et dispositifs institutionnels et pratiques collaboratives verticales et coopératives horizontales se conjuguent pour structurer et renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action publique portée par les institutions territoriales.

2.3 Pertinence sociale et scientifique de la recherche

2.3.1 Pertinence sociale

Depuis son accession à l'indépendance au début des années 1960, le Sénégal s'est engagé dans des politiques de développement et des réformes de décentralisation visant à dynamiser et à responsabiliser les acteurs locaux dans la gestion des affaires publiques et du développement des différents territoires. Ces réformes, initiées dès 1972, avec l'acte I de la décentralisation, puis renforcées en 1996 avec l'acte II, ont permis l'émergence d'élites locales, agissant comme défenseurs des intérêts et besoins locaux, ainsi qu'une participation accrue des populations dans la gouvernance (Ba, 2016, p.80). Cependant, malgré ces avancées, les collectivités territoriales demeuraient confrontées à de nombreuses limites liées à un manque d'une réelle autonomie décisionnelle et financière, ainsi que des contraintes organisationnelles, limitant ainsi leurs capacités à répondre efficacement aux besoins et attentes des populations. Ces deux réformes ont néanmoins constitué une ouverture vers une meilleure une prise en compte des réalités locales à travers une certaine implication des populations.

L'acte III, adopté en 2013 et appliqué à partir 2014, a instauré la communalisation intégrale et la départementalisation. Cette réforme a supprimé la région comme collectivité territoriale au profit du département et redistribué les compétences dans neuf domaines entre les communes et les départements, dans le but de créer des territoires dynamiques, viables et compétitifs (CGCT, 2013 ; Ba et Ka, 2020). Néanmoins, plusieurs limites subsistent : insuffisances du cadre juridique, cohérence imparfaite des territoires et faible lisibilité des échelles de gouvernance (l'Association des Maires du Sénégal, 2020, p.12). Ces contraintes posent des défis réels pour la construction d'une gouvernance inclusive et efficace à la satisfaction des besoins des populations.

C’est dans ce contexte que s’inscrit notre recherche, qui analyse les pratiques et les rôles des nouvelles institutions, notamment les conseils départementaux, ainsi que leurs collaborations avec les autres acteurs locaux. L’étude met en lumière leurs capacités d’action, les leviers mobilisés, les contraintes rencontrées ainsi que les relations et partenariats développés dans le processus de gouvernance territoriale. La pertinence sociale de notre étude réside donc dans sa contribution à une meilleure compréhension des dynamiques de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux. Elle fournit aux décideurs publics, aux élus locaux et aux partenaires de développement des éléments concrets pour renforcer les capacités d’intervention des conseils départementaux. Cela leur permettra de mieux répondre aux besoins croissants des populations en matière de service de base, d’infrastructures et de développement socio-économique. Ainsi, les résultats et recommandations de cette étude contribueront à promouvoir une gouvernance de proximité plus participative, permettant aux élus locaux de disposer des moyens et des mécanismes nécessaires pour relever les enjeux contemporains de développement et améliorer les conditions de vie et travail des populations.

2.3.2 Pertinence scientifique

Plusieurs recherches ont été menées sur la décentralisation, la gouvernance territoriale, le développement territorial et/ou le développement local dans le contexte sénégalais. Ces différentes études ont permis d’analyser les processus et mécanismes liés à la gestion des affaires publiques locales, à la territorialisation des politiques publiques et à l’implication des acteurs territoriaux.

Par exemple, Ba (2016) souligne que la territorialité et la gouvernance locale constituent, depuis très longtemps, deux composantes principales de la politique publique. Il met également que l’Acte III de la décentralisation a renforcé la place du niveau local comme cadre de référence pour l’élaboration et la mise en œuvre des projets de développement par les acteurs locaux. De son côté, Camara (2018) attire l’attention sur un aspect souvent négligé : l’implication des populations, qu’il considère encore faible en raison du manque de formation, d’information et de dispositifs de contrôle citoyen. Quant à Dia (2016), il remet en cause l’efficacité des politiques, des programmes et des projets de réduction de la pauvreté, incitant à interroger la contribution du développement territorial. Pour leur part, Ba et Ka (2020) mettent en évidence le décalage persistant entre les finalités affichées de l’acte III et les ressources mobilisées, révélant les limites des politiques publiques en matière de gouvernance et de développement territorial.

Concernant Samb (2014), il s'intéresse à la gouvernance territoriale et à la participation citoyenne dans le contexte sénégalais, en insistant sur le décalage persistant entre l'arsenal normatif et la réalité des pratiques. En outre, Ndiaye (2017) analyse la décentralisation en Afrique de l'Ouest comme un processus ambivalent, porteur d'ambitions en matière de développement, mais confronté à de fortes contraintes politiques, financières et institutionnelles. De son côté, l'Observatoire de la décentralisation (2003) présente un bilan critique de la décentralisation sur le continent africain, en soulignant la faiblesse des transferts effectifs de compétences et de ressources, ainsi que les difficultés liées à la gouvernance locale et à la participation citoyenne. De plus, Alissoutin (2008) dresse un état des lieux critique du développement local en montrant que la décentralisation a connu des limites en raison de collectivités peu viables, d'un faible engagement des acteurs et d'une forte politisation. Pour Lima (2019), les promotions territoriales opérées au Sénégal à la suite des redécoupages obéissent avant tout à des calculs politiques, au détriment de la cohérence et de la viabilité des territoires concernés.

Dans une perspective complémentaire, Piveteau (2005) met en exergue que l'effectivité et l'efficacité d'une gouvernance décentralisée se mesurent à la légitimité des choix politiques et à la capacité des acteurs locaux à innover et à produire des biens publics dans des arrangements territoriaux. Enfin, Sané (2016) insiste sur la complexité du jeu d'acteurs impliqués dans la décentralisation, et met l'accent sur le caractère juridico-institutionnel de l'acte III, centré principalement sur le transfert de compétences, au détriment d'une prise en compte effective des acteurs locaux.

Bien que très pertinentes, ces différentes contributions présentent aussi une limite par rapport à notre objet de recherche. Elles n'abordent pas spécifiquement la question des conseils départementaux instaurés par l'acte III, constituant pourtant une innovation majeure en érigeant, pour la première fois, le département comme un échelon de gouvernance décentralisée. Il apparait ainsi un vide dans la littérature, concernant l'analyse spécifique de la capacité politique ainsi que les mécanismes mobilisés par ces nouvelles institutions, dans la dynamique de la gouvernance territoriale, en vue du développement durable et renforcé des territoires départementaux.

Notre recherche se propose d'apporter une contribution scientifique originale en examinant de manière approfondie les dynamiques de gouvernance territoriale articulées autour des conseils départementaux du Sénégal, à travers l'analyse des cas de Saint-Louis et de Louga.

Dans ce cadre, elle se concentre sur l'analyse empirique des capacités politiques, des interactions et des partenariats que ces institutions développent avec leurs collaborateurs, en vue de promouvoir le développement territorial.

La contribution scientifique de notre recherche s'articule autour trois axes complémentaires. Tout d'abord, elle produit, grâce à l'étude de terrain, des données empiriques originales sur les capacités politiques, les collaborations et les partenariats des conseils départementaux ainsi que sur leurs réalisations dans leurs domaines de compétence. Deuxièmement, elle propose un cadre analytique réactualisé de la gouvernance territoriale à travers l'échelon départemental, tout en affinant une qualification des concepts de gouvernance territoriale et de capacité politique au regard des données recueillies. Enfin, elle identifie des pistes de solutions pour améliorer l'action des institutions décentralisées, notamment les conseils départementaux, en faveur d'une territorialisation efficace des politiques publiques et d'une consolidation de la viabilité socio-économique des territoires, grâce à l'implication effective les acteurs locaux.

Ainsi, notre recherche s'inscrit dans la continuité des travaux antérieurs tout en apportant une contribution novatrice, en étudiant un objet encore exploré : les conseils départementaux, institutions inédites du dispositif instauré par l'Acte III de la décentralisation.

Le chapitre 3 suivant présente la méthodologie adoptée pour conduire notre recherche. Cette démarche vise à présenter les outils de recherche mobilisés et à garantir la scientifique rigueur afin de répondre de manière optimale aux les objectifs fixés par la présente thèse de doctorat.

Chapitre 3 :

Méthodologie

Chapitre 3 : Méthodologie

Après avoir établi un cadre opératoire de la problématique, il est indispensable d'expliquer la méthodologie à adopter pour assurer la bonne conduite de l'étude. Cette partie expose le paradigme et l'approche de recherche retenus, la stratégie et la méthode de recherche ainsi que la technique et les instruments de collecte des données. Elle présente également la méthode d'analyse adoptée pour un meilleur déroulement de notre recherche et l'atteinte des objectifs fixés.

3.1.Paradigme et approche de recherche

Notre étude s'inscrit principalement dans le paradigme institutionnaliste, plus précisément au croisement de l'institutionnalisme classique, centré sur les institutions formelles, et du néo-institutionnalisme (Poupeau, 2017). Selon le néo-institutionnaliste, les institutions influent sur l'action dans une perspective de prise de décisions (Lecours, 2002, p.15). En d'autres termes, ce courant cherche à expliquer « les phénomènes sociopolitiques par les dynamiques d'interaction stratégiques entre acteurs, mais reconnaît que ces interactions ne se produisent pas dans un vide institutionnel et que le contexte généré par les institutions pose des contraintes et offre des possibilités d'action » (Lecours, 2002, p.15). Dans le cadre de notre étude relative à la gouvernance du développement territorial exercée par les conseils départementaux, l'analyse se concentre en grande partie sur l'application effective des normes, lois, règlements et dispositifs formels régissant les actions de ces institutions territoriales, ainsi que sur les contraintes et limites liées à leur mise en œuvre.

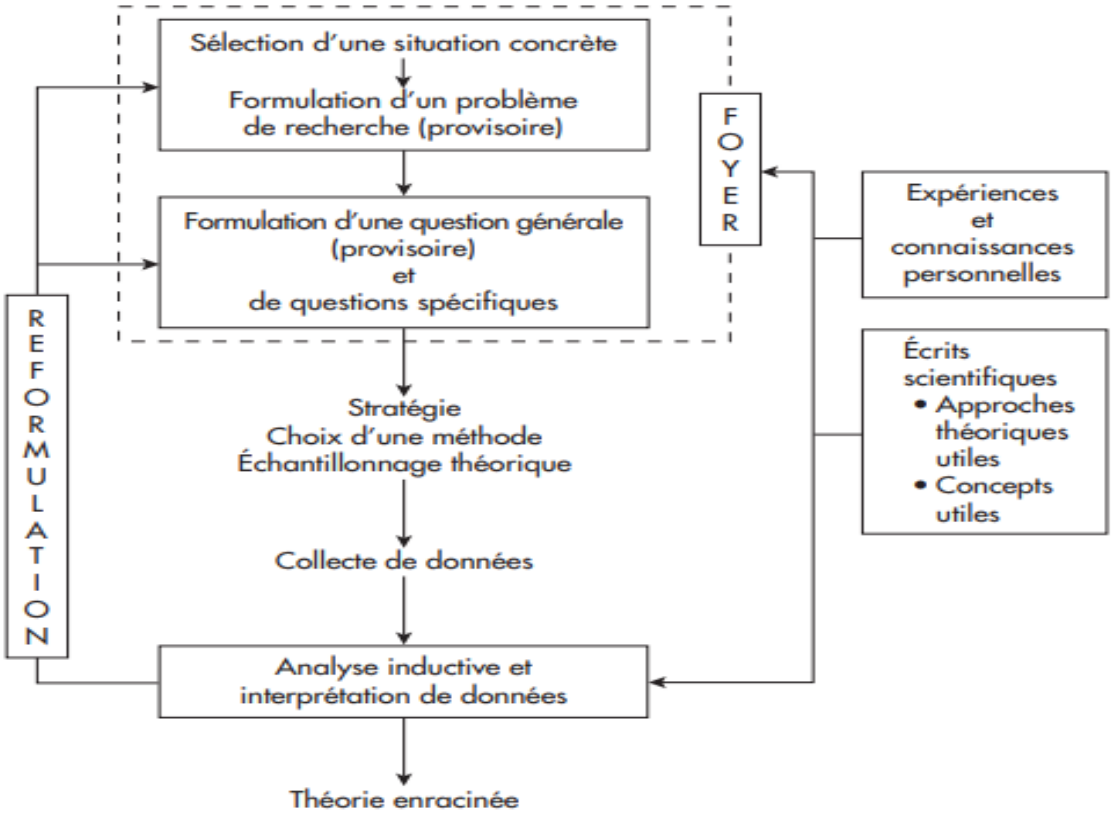
La présente étude s'inscrit également dans le paradigme interprétatif afin d'enrichir l'analyse en intégrant les perceptions et opinions des acteurs concernés. Ce paradigme permet de prendre en compte les dimensions subjectives et informelles liées aux pratiques des institutions étudiées. En effet, le paradigme interprétatif vise à comprendre le monde à partir de l'expérience subjective (Dolbec et Prud'homme, 2009, p.546). Selon ces auteurs, ce paradigme cherche à mettre en évidence « des explications ancrées dans la subjectivité et la prise de conscience individuelle à partir du cadre de référence d'un participant dans l'action plutôt que de celui d'un observateur détaché de l'action » (p.546). Ils précisent également que, dans ce paradigme, le chercheur considère la réalité sociale comme un processus résultant de l'intersubjectivité des individus cibles, tout en faisant accent aussi à l'ordre social et à la cohésion des acteurs du système (p.546).

C’est pourquoi des entrevues ont été menées avec les acteurs ciblés dans le cadre de cette recherche, afin de recueillir des informations non seulement sur les pratiques institutionnelles, mais aussi sur leurs avis et perceptions relatives à ces dernières. Ainsi, la combinaison de ces deux paradigmes permet de prendre en compte à la fois les dimensions formelles (courant néo-institutionnaliste) et informelles (courant interprétatif) de notre objet d’étude, contribuant ainsi à approfondir et à renforcer notre analyse.

Notre étude portant sur des conseils départementaux revêt un caractère novateur, car ces institutions décentralisées ont été instaurées pour la première fois au Sénégal à partir de 2014. Ainsi, étudier le processus de gouvernance territoriale autour de ces instances en vue du développement territorial nécessite une analyse approfondie pour mettre en exergue la réalité et les résultats des actions et projets menés à cet effet. Pour mener à bien cette analyse, nous avons opté pour l’approche inductive. En effet, l’approche inductive permet de mettre en évidence certains aspects d’un phénomène nouveau (Roy, 2009, p.213-214). Nous avons jugé pertinent de privilégier l’approche inductive par rapport à l’approche déductive. Car, la nouveauté de ce phénomène au Sénégal entraîne certaines limites sur le plan théorique, ce qui rend notre sujet de recherche plus réaliste à aborder à travers l’approche inductive. Grâce à cette approche, nous avons pu analyser les pratiques des conseils départementaux ciblés dans le cadre de la gouvernance territoriale en vue du développement territorial. Il convient toutefois de souligner qu’avec l’approche inductive, l’interprétation des données par les cibles elles-mêmes occupe une place centrale (Anadón et Guillemette, 2007, p.33). Quant au chercheur, il doit faire son interprétation sur la base des données constituées de manière conceptuelle. Cette interprétation s’inscrit dans un univers théorique qui doit également être pris en considération (Anadón et Guillemette, 2007, p.33). Or, cette prise en considération relève de l’approche déductive. C’est pourquoi elles précisent que « toute approche généralement inductive implique nécessairement des moments de déduction sans perdre son caractère essentiellement inductif, celui-ci provenant de l’orientation fondamentale qui consiste à étudier les phénomènes à partir de l’expérience propre des acteurs » (Anadón et Guillemette, 2007, p.33).

Pour atteindre les objectifs de recherche à travers de l’approche inductive, les étapes la constituant sont décrites dans la figure ci-dessous.

Figure 2 : Étapes de l'approche inductive



Source : Chevrier, 2009, p.75

Selon Chevrier (2009, p.78), « pour formuler le problème de recherche, le chercheur peut aussi faire appel à ses connaissances personnelles ainsi qu'à des connaissances tirées des écrits scientifiques, généralement ceux de tradition « qualitative » ayant rapport avec le phénomène ». La formulation du problème de notre recherche s'est inscrite dans la même logique, car nous avons construit notre problématique à partir de nos propres observations et centres d'intérêt, ainsi que les connaissances issues de la littérature sur la décentralisation, la gouvernance et le développement des territoires au Sénégal. Par exemple, l'exploitation du code général des collectivités territoriales (CGCT) de 2013 nous a permis de découvrir que les collectivités territoriales sénégalaises font face à plusieurs contraintes relatives à la gouvernance territoriale, au développement territorial, à l'aménagement du territoire, à la planification, etc. Pour remédier à ces problématiques, l'acte III de la décentralisation a introduit des changements majeurs, tels que la communalisation intégrale, la suppression des régions en tant que collectivités territoriales, l'érection des départements en collectivités territoriales, etc.

C’est donc à partir de ces observations, enrichies par notre travail d’exploitation et de recherche documentaire, que nous avons eu l’ambition d’analyser le processus de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux en vue du développement territorial dans le cadre de la présente thèse.

En ce qui concerne la question de recherche, elle constitue la suite logique du problème de recherche. Cela a permis de formuler la problématique générale à laquelle l’étude doit apporter des réponses. Selon Chevrier (2009, p.79), cette question de recherche est un outil qui doit permettre au chercheur de découvrir des éléments essentiels du phénomène à étudier et demeure souvent assez générale pour pouvoir la décliner en des questions spécifiques. Dans le cadre de notre étude, la question de recherche nous a permis de définir un objectif général qui se décline en objectifs spécifiques. Cela nous a aussi permis de formuler des hypothèses de recherche, dont la validation ou l’invalidation a été discutée dans la conclusion générale de cette thèse, compte tenu des résultats obtenus.

Ainsi, l’atteinte des objectifs fixés afin de répondre à la question de recherche et de vérifier les hypothèses formulées nécessite la mise en œuvre d’une stratégie de recherche assurant un meilleur déroulement de notre étude. Il nous faut aussi une méthode de recherche appropriée ainsi que des outils de collecte adaptés pour faciliter le recueil des données et informations nécessaires à la résolution de la question de recherche. Enfin, la méthode de traitement et d’analyse des données doit permettre la mise en évidence de la réalité du phénomène étudié et d’apporter des réponses pertinentes relatives à la problématique de recherche. Les parties suivantes présentent en détail ces différentes étapes et outils de recherche utilisés dans le cadre de notre recherche.

3.2.Stratégie de recherche

Comme stratégie de recherche, c’est l’étude de cas qui a été choisie. Cette stratégie permet d’analyser des situations complexes (diverses d’actions mises en œuvre par les conseils départementaux en collaboration avec d’autres acteurs dans le cadre de la gouvernance territoriale en vue du développement territorial). Elle offre également la possibilité de décrire en détail l’ensemble du processus, les mécanismes utilisés ainsi que les acteurs impliqués (Ouellet, 2014, p.44-45).

Selon Roy (2009, p.206-207), « l'étude de cas est une approche de recherche empirique qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes ». En reprenant la définition de Yin (1989), N'DA (2015, p.121) considère l'étude de cas comme « une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte de vie réelle, où les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas nettement évidentes, et dans lequel des sources d'informations multiples sont utilisées ». Ces définitions mettent en évidence que l'étude de cas permet de recueillir des données primaires sur des phénomènes nouveaux ou complexes en vue d'une interprétation ou d'une description. Pour faire l'étude de cas, c'est l'approche monographique qui est adoptée. Cette approche permet de faire une analyse profonde d'une situation, d'un problème (Roy, 2009, p.206).

Au fait, dans le cadre de notre étude, il est question d'analyser les pratiques de certaines entités territoriales dans le cadre de la gouvernance territoriale en vue du développement territorial. Pour cela, nous avons opté pour la technique de l'étude de cas multiples, qui nous a permis d'analyser en profondeur les rôles et pratiques des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga, notamment en ce qui concerne la coordination verticale et horizontale portée par lesdits conseils, leurs réalisations en matière de développement territorial ainsi que les obstacles rencontrés. En effet, « la structure descriptive à cas multiples a pour but essentiel de décrire un état pour documenter, de façon fiable, une situation. Elle diffère de l'approche exploratoire par l'utilisation non plus d'un seul cas (ou d'un petit nombre de cas), mais de plusieurs » (Gauthier, 2019, p.173). Par ailleurs, la présente recherche s'inscrit dans une approche monographique et ne réalise pas d'étude comparative, bien qu'elle mobilise deux cas d'étude.

Bien que la technique d'étude de cas soit reconnue pour son importance et sa pertinence, elle fait souvent de critiques sur la validité interne et externe des résultats (Roy, 2009, p.207). En effet, certains estiment que la technique d'étude de cas est subjective et que les données recueillies ne reflètent pas toujours la toute la réalité des cas étudiés. Cela renvoie au problème de validité interne (Ibid.). Pour réduire au maximum des biais dans les résultats, nous avons choisi un échantillon très représentatif de tous les acteurs concernés et pris en compte aussi toutes les données recueillies dans l'analyse.

Quant à la validité externe, elle concerne la possibilité de généraliser les résultats obtenus. Malgré cette difficulté à généraliser les résultats, l'étude de cas demeure un outil très efficace pour d'analyser de manière plus approfondie un phénomène spécifique (N'DA, 2015, p.122). Compte tenu de cette critique, les résultats qui sont issus de la présente l'étude portant sur les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble des conseils départementaux du Sénégal. Parce que les réalités et les composants des territoires sont souvent différents d'une collectivité territoriale à l'autre. Toutefois, il est fort possible que certains résultats puissent révéler des réalités communes à tous les conseils départementaux du Sénégal. En plus, même si l'ensemble de nos résultats ne peut être généralisé, ils peuvent néanmoins servir de données de base ou de référence pour orienter certaines études ou interventions ultérieures dans d'autres départements en tant que collectivités locales du Sénégal. Cette étude est d'autant plus pertinente que notre recherche fait partie des premières recherches portant sur de nouvelles institutions territoriales (conseils départementaux) mises en place à travers l'acte III de la décentralisation.

Pour une diversification susceptible d'enrichir nos résultats de recherche, et par le biais des paramètres de sélections de cas à étudier, nous avons retenu deux conseils départementaux présentant des niveaux de performance différents l'un de l'autre. Ce choix repose sur une étude menée en 2017 portant sur l'évaluation des performances des collectivités territoriales du Sénégal. Nous avons ainsi jugé de pertinent de sélectionner un conseil départemental dans chacun des deux groupes constituant le haut et le bas du classement (voir le tableau 3 ci-dessous), à savoir parmi les plus performants (avec un taux de performance de plus de 50%) et parmi les moins performants (avec moins de 50% de taux de performance). C'est la raison pour laquelle nous avons retenu le conseil départemental de Saint-Louis (85% de taux de performance), en tête du classement, et celui de Louga (43% de taux de performance), classé parmi les moins performants (voir le tableau 3 ci-dessous). Ce choix nous a permis de répondre à notre question de recherche et d'analyser à la fois les similitudes et les diversités à partir des données et informations collectées auprès des deux conseils départementaux et de leurs collaborateurs et partenaires. Ainsi, cette démarche, basée sur la diversité des niveaux de performance, a favorisé l'analyse approfondie du phénomène étudié. Elle a également ouvert la possibilité de différencier certains résultats et de généraliser d'autres à l'ensemble des conseils départementaux du Sénégal.

L’évaluation des performances des conseils départementaux lors de l’étude réalisée en 2017 a porté sur trois domaines :

--Le domaine 1 concerne *la capacité de la collectivité territoriale à satisfaire les besoins prioritaires des populations*. Ce domaine est évalué à travers deux critères : l’accès aux services sociaux de base et la promotion du développement économique local, mesurés par huit indicateurs (MGLDAT et MIANPBN, s.d., p.13).

--Le domaine 2 est lié à *la capacité de pilotage institutionnel, technique et financier de la collectivité territoriale*. Avec 32 indicateurs, les questions évaluatives ont porté sur la gestion administrative, technique et fiduciaire de la collectivité territoriale (MGLDAT et MIANPBN, s.d., p.13).

--Le domaine 3 est relatif à *la participation citoyenne dans la gestion des affaires locales*. Ce domaine, évalué à travers dix indicateurs, s’appuie sur deux critères : le cadre institutionnel de la participation et l’accès à l'information ainsi que l’engagement des citoyens (MGLDAT et MIANPBN, s.d., p.13).

Des points sont attribués aux différents indicateurs de ces trois domaines et le niveau de performance de chacun des conseils départementaux est déterminé en pourcentage de points accumulés sur le total de points possibles (voir l’annexe II sur les critères de mesure de performances). Le tableau 3 ci-dessous fait l’état du classement des niveaux de performance des conseils départementaux du Sénégal.

Tableau 3:Classement des performances des conseils départementaux du Sénégal

N°	Conseil Départemental	Région	Score	Profil
1	SAINT-LOUIS	SAINT-LOUIS	85	Très bonne performance
2	KEBEMER	LOUGA	78	Bonne performance
3	RUFISQUE	DAKAR	77	Bonne performance
4	KAOLACK	KAOLACK	72	Bonne performance
5	BAKEL	TAMBACOUNDA	71	Bonne performance
6	GOSSAS	FATICK	70,5	Bonne performance
7	FOUNDIOUGNE	FATICK	65,5	Assez-bonne performance
8	SARAYA	KEDOUGOU	65	Assez-bonne performance
9	MEDINA YORO FOULAH	KOLDA	64	Assez-bonne performance
10	KOLDA	KOLDA	63	Assez-bonne performance
11	ZIGUINCHOR	ZIGUINCHOR	63	Assez-bonne performance
12	FATICK	FATICK	63	Assez-bonne performance
13	DIOURBEL	DIOURBEL	62	Assez-bonne performance
14	VELINGARA	KOLDA	61	Assez-bonne performance
15	BOUNKILING	SEDHIOU	60,5	Assez-bonne performance
16	MATAM	MATAM	60	Assez-bonne performance
17	BAMBEY	DIOURBEL	59,5	Moyenne performance
18	KANEL	MATAM	59,5	Moyenne performance
19	OUSSOUYE	ZIGUINCHOR	58,5	Moyenne performance
20	NIORO	KAOLACK	58	Moyenne performance
21	MBIRKELANE	KAFFRINE	58	Moyenne performance
22	KAFFRINE	KAFFRINE	58	Moyenne performance
23	SALEMATA	KEDOUGOU	57	Moyenne performance
24	MALEME HODAR	KAFFRINE	56,5	Moyenne performance
25	KOUNGHEUL	KAFFRINE	55	Moyenne performance
26	KOUMPENTOUM	TAMBACOUNDA	53	Moyenne performance
27	LINGUERE	LOUGA	53	Moyenne performance
28	TIVAOUWANE	THIES	51,5	Moyenne performance
29	GUINGUINEO	KAOLACK	50	Moyenne performance
30	DAGANA	SAINT-LOUIS	48	Faible performance
31	GOUDOMP	SEDHIOU	47,5	Faible performance
32	GOUDIRY	TAMBACOUNDA	47,5	Faible performance
33	KEDOUGOU	KEDOUGOU	44,5	Faible performance
34	THIES	THIES	43	Faible performance
35	LOUGA	LOUGA	43	Faible performance
36	PODOR	SAINT-LOUIS	41	Faible performance
37	BIGNONA	ZIGUINCHOR	40	Faible performance
38	SEDHIOU	SEDHIOU	36,5	Faible performance
39	RANEROU	MATAM	35	Faible performance
40	MBACKE	DIOURBEL	33	Faible performance
41	MBOUR	THIES	27	Faible performance

Source : MGLDAT et MIANPBN, s.d., p.26-27

Comme annoncé précédemment, ce tableau 3 montre que le conseil départemental de Saint-Louis occupe la première place avec un niveau de performance de 85%. Quant au conseil départemental de Louga, il figure parmi les derniers du classement, avec un taux de performance de 43%. Cela met également en évidence que le conseil départemental de Saint-Louis semble avoir mieux rempli les critères d'évaluation dans les trois domaines évoqués plus haut, comparé au conseil départemental de Louga.

Par ailleurs, les trois domaines d'évaluation des performances font partie des éléments clés du système de gouvernance territoriale en vue du développement territorial, que nous analysons dans cette thèse de doctorat à travers l'étude des conseils départementaux. Cependant, il convient de préciser que cette étude sert ici que de base pour la sélection des cas explorés. Après avoir abordé la stratégie de recherche, nous exposons la méthode de recherche adoptée à travers la section suivante.

3.3.Méthode de recherche

Comme méthode de recherche, nous avons opté pour l'approche qualitative pour la réalisation de notre étude. Selon Roy (2009, p.201), « l'étude de cas fait le plus souvent appel à des méthodes qualitatives, dont l'entrevue semi-dirigée ». Cette méthode vise à « reconnaître, de nommer, de découvrir, de décrire les variables et les relations découvertes, et, par-là, de comprendre une réalité humaine ou sociale complexe et mal connue » (N'DA, 2015, p.22). Depuis les années 1970, l'approche qualitative est utilisée pour interpréter des problématiques corrélées à des situations réelles (Dolbec et Prud'homme, 2009, p.538). Elle permet donc de mieux expliquer ou décrire des réalités sur la dynamique d'un système ou d'un phénomène, ainsi que les interactions entre des acteurs concernés.

C'est dans ce sens que Anadón et Guillemette (2007, p.31) soulignent que la recherche qualitative vise à comprendre les explications que des personnes donnent à travers leurs vécus et expériences. Ces auteurs affirment aussi que « la signification et l'interprétation sont donc élaborées par et dans les interactions sociales où les aspects politiques et sociaux affectent les points de vue des acteurs » (p.31).

Sawadogo (2021) précise également que «la recherche qualitative est toujours itérative : elle doit être revue à partir de suppositions, d'hypothèses ou des théories générales qui changent et se développent tout au long des étapes successives du processus de recherche ». Cela nécessite donc une diversification des sources de collecte des données afin d'aboutir à une analyse rigoureuse et approfondie du phénomène étudié.

Dans cette optique, il convient de rappeler que notre posture de chercheur s'inscrit dans une démarche réflexive. En effet, en raison de notre parcours et de l'exploration approfondie des documents liés à la décentralisation et à la gouvernance territoriale au Sénégal, nous disposons d'une base préalable facilitant une meilleure maîtrise de l'objet étudié. Cette proximité constitue à la fois un atout (accès facile au terrain, compréhension des dynamiques institutionnelles et territoriales) et une source potentielle de biais. Afin de limiter ces biais, nous avons adopté une posture critique et distanciée tout au long du processus de recherche, en confrontant systématiquement notre analyse aux discours des acteurs, aux données empiriques rassemblées ainsi qu'au cadre théorique mobilisé. Cette réflexivité s'est traduite par une attention particulière dans la formulation des questions, la conduite des entrevues ainsi que dans l'analyse des données.

Sur le plan opérationnel, la mise en œuvre de la méthode qualitative, selon Sawadogo (2021), repose sur cinq phases essentielles :

> L'approche qualitative utilise une démarche rigoureuse et, comme dans n'importe quel type de recherche, le travail préalable *(étape 1)* consiste à faire le point sur le sujet étudié par une revue de la littérature. Cette recension des écrits permet de s'imprégner des résultats précédents des recherches sur le sujet. Cela permet de mieux cerner le problème. L'étape suivante *(étape 2)* est primordiale et consiste à définir l'angle théorique suivant lequel le sujet sera analysé. La *troisième étape* consiste à définir la question de recherche de façon précise et claire. Cette question de recherche constitue l'objet de recherche et toutes les méthodes et stratégies de collecte de données doivent être mises en place *(étape 4)* pour y répondre. Enfin, les données collectées doivent être rigoureusement analysées, interprétées, discutées *(étape 5)* afin de tirer des conclusions et ouvrir de nouvelles perspectives de recherche (Sawadogo, 2021).

Dans le cadre de notre étude, nous avons suivi un processus similaire à celui développé par Sawadogo (2021). En effet, après avoir présenté le contexte de notre sujet de recherche à travers l'introduction, nous avons établi l'état des lieux de la question. Cela nous a permis de formuler notre problématique, de définir nos objectifs de recherche et d'énoncer des hypothèses. Ensuite, nous avons défini les trois principaux concepts issus de notre question de recherche et mis en exergue les liens existant entre eux suivant nos objectifs de recherche. Cela nous a permis de déterminer nos axes d'analyse dans le cadre de la présente thèse de doctorat. Et ces axes d'analyse ont été matérialisés par l'élaboration d'un cadre opératoire, constitué d'une variable, de dimensions et d'indicateurs d'analyse pour chacun des trois concepts.

Ce cadre opératoire nous a servi de base pour l'élaboration de nos guides d'entretien, grâce auxquels nous avons mené des entrevues semi-dirigées avec nos cibles. Les données et informations recueillies ont été traitées, interprétées et analysées à l'aide de la technique d'analyse de contenu. Cette analyse nous a permis de tirer des conclusions et de vérifier nos hypothèses de recherche avant de proposer des recommandations et des perspectives de recherche.

Ainsi, cette démarche qualitative nous a permis de collecter des données pertinentes sur le processus de la gouvernance territoriale autour des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga. Elles nous ont servi à analyser les pratiques et les rôles de gouvernance du développement territorial assumés par ces deux conseils départementaux, avec le soutien et l'appui de leurs différents collaborations et partenaires. Cela met en évidence la pertinence de ce nouveau type d'institution territoriale issue l'acte III de la décentralisation, ainsi que les contraintes auxquelles elle fait face dans l'exercice de ses compétences et missions.

Par ailleurs, la méthode qualitative peut faire l'objet de certaines limites en termes de rigueur scientifique, de validité et de généralisation des résultats. Pour pallier ces limites et renforcer la fiabilité des résultats obtenus, nous avons eu recours à la stratégie de la triangulation, qui « repose sur un principe de validation des résultats par la combinaison de différentes méthodes visant à vérifier l'exactitude et la stabilité des observations » (Apostolidis, 2006, p.213). En effet, cet auteur affirme que cette stratégie permet de renforcer la validité, la rigueur, l'ampleur et la profondeur dans les recherches qualitatives (Flick, 1992 ; Denzin & Lincoln, 1998 ; Jodelet, 2003). Dans le même sens, Detournay et al. (2023) soulignent que la triangulation en recherche qualitative poursuit deux finalités.

D’une part, elle vise à renforcer à la fois la validité des résultats et la fiabilité de l’analyse (p.79). Sous ce point, la triangulation peut être considérée comme « critère de rigueur scientifique pour assurer la crédibilité et la validité interne des recherches » (Detournay et al., 2023, p.79). D’autre part, la triangulation vise, « en intégrant divers points de vue, l’approfondissement de la compréhension du phénomène à l’étude, de la rendre plus riche, plus complète » (Detournay et al., 2023, p.80).

Dans la présente étude, afin de répondre à ces limites et de réduire les biais, nous avons opté pour la triangulation des sources de collecte, autrement dit l’utilisation des diverses sources pour recueillir les données Denzin (1978). Dans ce sens, les données et informations ont été collectées auprès de différents acteurs clés impliqués dans la gestion des affaires locales et les projets de développement des départements de Saint-Louis et Louga.

Parmi ces acteurs, il y a les représentants de l’État (le préfet et les services déconcentrés), la société civile, les populations, les partenaires techniques et financiers, ainsi que des membres et personnels des conseils départementaux concernés. Nous avons également recueilli des données secondaires et informations complémentaires relatives au sujet de notre thèse, à travers une recherche documentaire, aux fins de l’analyse des résultats obtenus.

La collecte des données n’a cependant pas été exempte de certaines contraintes. En effet, l’accès à certains acteurs clés a été limité en raison de leurs disponibilités limitées, et de certaines réticences à participer à notre étude. Ainsi, sur les 40 entrevues initialement prévues, seules 25 ont été effectivement réalisées. Des contraintes logistiques, notamment liées aux déplacements, à la planification des rendez-vous et à la durée limitée du séjour de collecte des données au Sénégal, ont également constitué des défis majeurs. Néanmoins, ces limites ont été atténuées grâce à la diversification des profils d’acteurs ciblés et à la triangulation des sources de données.

Ainsi, cette triangulation des sources de collecte des données a contribué à renforcer la validité et la rigueur scientifique de notre étude, ainsi qu’à réduire au maximum les biais dans l’analyse. Dans la sous-partie suivante, nous présentons les techniques et les outils mobilisés pour la collecte des données.

3.4.Technique et instruments de collecte de données

La collecte des données primaires auprès des cibles s'est faite par le biais des entretiens semi-structurés. Pour ce faire, des guides d'entretien ont été construits pour collecter les données primaires. L'élaboration de ces instruments a été effectuée en fonction de la question de recherche et du cadre opératoire élaboré.

En plus, la stratégie de l'étude de cas combinée à la méthode de qualitative nous a permis de faire une analyse approfondie du nouveau phénomène étudié (concernant les nouvelles institutions territoriales, les conseils départementaux). Dans ce sens, Roy (2009, p.208) souligne que l'utilisation conjointe des méthodes qualitatives et de l'étude de cas présente des atouts pour mener des entrevues semi-dirigées sur des cas particuliers afin de mieux expliquer des phénomènes nouveaux ou complexes. Dans la pratique, l'entrevue semi-dirigée permet au chercheur de tenir souplement une interaction verbale avec des cibles. Grâce à cette interaction, les personnes interviewées apportent des explications et commentaires, ce qui enrichit la compréhension du phénomène à étudier Savoie-Zajc (2009, p.340). Selon N'DA (2015, p.144), ce type d'entretien « n'est pas entièrement libre, ni entièrement dirigé par un grand nombre de questions précises structurées ». Il s'agit d'un échange où l'interlocuteur donne ses perceptions, ses interprétations, ses expériences via des questions ouvertes que pose le chercheur, tout en respectant les objectifs de la recherche (N'Da, 2015, p.142).

Lors de la collecte des données auprès de nos cibles, nous avons adopté la démarche d'entrevue semi-dirigée suggérée par Savoie-Zajc (2009, p.355) qui, pour qu'une entrevue semi-dirigée soit « bonne », identifie quatre caractéristiques. Elle est d'abord axée sur des thèmes bien définis et constituant l'interaction verbale à tenir. Ensuite, elle doit suivre une dynamique de coconstruction de sens. Les thèmes à aborder doivent également s'enchaîner « les uns avec les autres, c'est un échange qui se fait en continu et le chercheur est capable de faire des liens avec des propos communiqués au début de l'entrevue, de les rappeler, de les offrir de nouveau à l'interviewé pour qu'il les commente davantage à la lumière de la réflexion qui se fait dans l'ici et maintenant de l'échange verbal » (Savoie-Zajc, 2009, p.355). Enfin, les thèmes doivent être diversifiés pour permettre à l'interviewer de prendre en compte et de partager l'ensemble de ses expériences relatives à l'étude.

La technique d'entretien semi-structuré nous a donc permis de tenir des échanges organisés avec nos différentes cibles sur des thèmes précis relatifs aux pratiques et rôles des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga dans le cadre de la gouvernance territoriale dans une perspective de développement territorial dans les deux départements concernés. Deux guides d'entretien ont été élaborés : l'un des guides (voir annexe IV) est destiné aux membres et personnels ciblés au sein des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ; l'autre (voir annexe V) vise à recueillir des données auprès des autres acteurs clés collaborant avec les conseils départementaux de Louga et Saint-Louis (les représentants de l'État, les partenaires techniques et financiers, les populations, les membres de la société civile).

Pour collecter des données secondaires liées à notre thème de recherche, l'analyse documentaire de tout document ou dossier jugé pertinent et utile pour atteindre nos objectifs de recherche a été menée tout au long de notre étude. Les recherches documentaires ont été effectuées au niveau des bibliothèques et centres documentaires (des universités, conseils départementaux, etc.) et sur l'internet (sites, blocs, etc.). Parmi les documents exploités figurent des règlements, des budgets, des rapports, des bilans, des procès-verbaux, des conventions de partenariats, des documents relatifs aux actions et projets de développement ainsi que de planification des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga depuis 2014. Il y a également l'exploitation de lois, de règlements, des travaux de recherche et tout autre document, relatifs à la décentralisation et aux collectivités territoriales, notamment les départements. Ces données nous ont permis d'approfondir et de renforcer la rigueur scientifique de l'analyse du phénomène étudié dans le cadre de la présente recherche.

Ainsi, grâce à la technique d'entrevue semi-dirigée, nous avons pu collecter des données et informations riches et détaillées relatives à notre sujet de recherche auprès de différentes catégories de personnes ciblées pour notre étude. Cela nous a permis de répondre à notre question de recherche, d'atteindre nos objectifs de recherche et de vérifier les hypothèses.

À travers le point ci-dessous, nous présentons la composition des cibles ainsi que la taille de l'échantillon utilisé pour recueillir les données.

3.5.Cibles et échantillon

Selon Savoie-Zajc (2009, p.348), les études relevant du paradigme interprétatif privilégient l'échantillonnage non probabiliste. Pour sélectionner nos cibles, nous avons donc opté pour la technique de l'échantillonnage non probabiliste, plus précisément l'échantillon par choix raisonné. Comme le souligne N'DA (2015, p.106), « il s'agit de choix raisonné ou intentionnel, car la technique repose sur le jugement du chercheur qui fait le tri des cas à inclure dans l'échantillon répondant de façon satisfaisante à sa recherche. (…). Le choix raisonné amène à sélectionner des individus « moyens » que l'on déclare représentatifs d'un groupe ». Ainsi, les personnes retenues pour les entrevues ont été sélectionnées en fonction de leurs implications et expériences en lien avec le thème de recherche, comme le souligne Savoie-Zajc (2009, p.348).

C'est la raison pour laquelle nous avons misé sur les personnes, services et organisations les plus susceptibles de fournir les données et informations riches et pertinentes en raison de leurs implications et de leurs fonctions en lien avec notre objet de recherche. En visant toutes les principales parties prenantes concernées par le phénomène étudié, nous avons pu limiter les biais et garantir un échantillon représentatif pour analyse approfondie de la situation concrète que nous avons explorée dans cette thèse.

Les données primaires ont ainsi été collectées auprès des personnels et membres des conseils départementaux concernés (tels que *les secrétaires généraux, les responsables de divisions ou bureaux, les conseillers départementaux)*, ainsi que de leurs collaborateurs et partenaires clés *(le représentant de l'État (le Préfet), le représentant de l'Agence Régionale de Développement (ARD), des représentants des services déconcentrés, représentants des associations et groupements formés par les populations, des partenaires financiers et techniques, des membres de la société civile)*. La taille de cet échantillon des cibles est décrite dans le tableau ci-après.

Tableau 4: Répondants dans les entités départementales de Saint-Louis et de Louga

Catégorie	Entrevues dans le département de Saint-Louis		Entrevues dans le département de Louga
Personnel et membre des conseils	Secrétaire Général		Secrétaire Général
	Chargé d'Appui au Développement au Conseil Départemental		Chef de la Division administrative et financière
	2 Conseillers départementaux		1 Conseiller départemental
Collaborateurs et partenaires des conseils départementaux	Préfet		Agente de l'Agence Régionale de Développement (ARD)
	Responsable du service des eaux et forêts		Responsable du service des eaux et forêts
	Responsable de la Direction Régionale de l'Environnement et des Établissements Classés (DREEC)		Responsable du centre culturel
	Agent de la mutuelle départementale de Santé		Responsable du service de planification
	Agent de l'ONG Le Partenariat		Responsable de la chambre de métiers
	Responsable du Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement		Responsable de la Coopération Luxembourgeoise
	Responsable du Forum civil		Responsable de la Fédération des associations paysannes de la région de Louga (FAPAL)
	Représentante de l'association des femmes		Responsable de l'Union régionale des femmes/ Coopérative Louga
	Président des parents d'élève		Président du réseau des jeunes de Louga
Nombre d'entrevues	**13**		**12**
Nombre total	**25**		

Source : CAMARA, 2025

Dans les deux départements, nous avons réalisé 25 entretiens, dont 13 dans le département de Saint-Louis et 12 dans le département de Louga. Au départ, 40 personnes ont été ciblées pour la collecte de données, mais seules 25 ont pu être effectivement interrogées, en présentiel ou par téléphone. Les autres n'étaient pas disponibles ou accessibles, malgré nos nombreuses requêtes à cet effet durant notre séjour de collecte de données au Sénégal, du 1er mars au 4 mai 2023. La typologie et les fonctions des 25 personnes interviewées sont présentées en annexe X.

La composition des services, organisations et personnes rencontrés met en évidence la pertinence et représentativité de notre l'échantillon par rapport à notre objet de recherche, même s'il ne compte que 25 personnes pour les deux départements (Saint-Louis et Louga). Dans chaque département, nous avons commencé les entrevues avec le secrétaire général de conseil départemental, en raison de son rôle central dans le fonctionnement de ces institutions territoriales. La qualité des données et informations collectées des secrétaires généraux a facilité les entretiens que nous avons tenus avec les autres cibles. Ainsi, grâce à cet échantillon, nous avons pu recueillir les données et informations significatives et très riches que nous avons analysées et interprétées pour répondre à notre question et nos objectifs de recherche. La méthode que nous avons adoptée pour analyser et interpréter les résultats est développée dans la sous-partie ci-dessous.

3.6.Analyse et interprétation des résultats

Selon N'DA (2015 p.38), « l'analyse des données est fonction du type d'étude et de son but, selon qu'il s'agit d'explorer ou de décrire des phénomènes et de comprendre ou de vérifier des relations entre des variables ». Elle vise à produire des résultats qui sont ensuite interprétés (p.38). Dans le cadre de notre étude, nous avons opté pour l'analyse de contenu qualitative comme méthode.

En effet, l'analyse qualitative met en exergue les données non numériques sous forme narrative (N'DA, 2015, p.38). Elle consiste à identifier des thèmes, à construire des idées à partir des données ainsi qu'à établir des liens entre les données et les thèmes (Wanlin, 2007, p.251-252). Ce processus est constitué de deux phases différentes, mais complémentaires : premièrement l'organisation des données impliquant une « segmentation » suivie d'une « décontextualisation », et deuxièmement leur interprétation, ou encore une catégorisation entrainant une « recontextualisation » (Wanlin, 2007, p.251-252).

Suivant cette logique, Omar Aktouf (1987, p.113) souligne que l'analyse de contenu qualitative « s'intéresse au fait que des thèmes, des mots ou des concepts soient ou non présents dans un contenu ». Elle cherche à déterminer, à dégager et à expliquer le sens des messages ou du contenu des documents (N'DA, 2015, p.135). Pour cela, « le chercheur procède donc à la classification ou à la codification dans diverses catégories des éléments du contenu analysé, avec l'intention de dégager les différentes caractéristiques et de comprendre le sens précis » (N'DA, 2015, p.135). Cette méthode exige une démarche rigoureuse et bien documentée, ce qui garantit la fiabilité et la reproductibilité des résultats (Leray et Bourgeois, 2016, p.431). Elle contribue également à réduire au maximum les biais de l'analyse (Leray et Bourgeois, 2016, p.431). Grâce à cette méthode d'analyse de contenu, nous avons pu interpréter les données recueillies sur le système de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ainsi que sur leurs actions et le développement de leurs territoires.

Concrètement, pour analyser les données, les réponses aux différentes questions des guides d'entretien ont été d'abord regroupées par thèmes, puis interprétées. Cette démarche a été précédée par la transcription des enregistrements audios des entrevues réalisées.

Après la transcription intégrale des 25 entrevues (verbatim), le traitement des données a été réalisé à l'aide de Microsoft Word. Une lecture exploratoire des verbatim a facilité une compréhension globale du contenu. Par la suite, un processus de codage thématique manuel a été effectué, en s'appuyant à la fois sur les axes problématiques du cadre opératoire et sur des thèmes émergents des données collectées. Les unités de sens ont été identifiées, puis regroupées en catégories et sous-catégories analytiques en lien avec les objectifs de recherche.

Par ailleurs, une codification manuelle des répondants a été réalisée afin de garantir leur anonymat dans l'analyse (PMC1 ; PCM1 ; AI1 ; AI2 ; AC1 ; AC2), tout en distinguant les statuts d'acteurs interviewés (voir annexe VI). L'utilisation de tableaux de synthèse sous Word a facilité la structuration des données, le classement des extraits d'entretiens par thématique et l'identification des convergences et des divergences dans le discours des répondants. Enfin, cette analyse des données empiriques a été enrichie par une analyse documentaire et l'exploitation des données quantitatives.

Toutefois, il convient de préciser que l'analyse de contenu présente certaines limites, notamment en raison de la taille restreinte de l'échantillon, de la subjectivité du chercheur et des biais potentiels. Cela souligne l'importance du choix des cas d'étude, de la représentativité de l'échantillon, de la technique de collecte de données ainsi que de l'objectivité du chercheur pour garantir la rigueur scientifique, la fiabilité et la possibilité de généralisation les résultats de cette thèse. Dans notre cas, nous estimons que les conseils départementaux Saint-Louis et Louga présentent des caractéristiques pertinentes au regard de notre objet de recherche. De plus, le nombre, les statuts et les fonctions des répondants rencontrés ont permis de constituer un échantillon jugé représentatif et acceptable, car il a facilité la collecte de données significatives et pertinentes pour atteindre les objectifs de recherche fixés.

Quant à la technique d'entrevue semi-dirigée, qui constitue un aspect important de notre dispositif méthodologique, elle a favorisé des échanges structurés sur des thèmes précis, avec des relances, tout en laissant la liberté aux répondants d'exprimer leurs perceptions. En outre, la triangulation des ressources de collectes de données a renforcé l'objectivité de l'analyse des résultats. Le croisement des données recueillies issues des entretiens et des recherches antérieures une permis une interprétation et une discussion des résultats de manière fiable et rigoureuse. Comme l'affirme Baribeau (2009, p.146), « dans le but d'atteindre l'objectivité (d'aucuns préfèrent parler d'intersubjectivité), on peut penser que la subjectivité du chercheur puisse être balisée par la triangulation des sources… ».

Sur le plan opérationnel, le traitement des données à l'aide de Microsoft Word, sans recours à des logiciels spécialisés (tels que NVivo), repose sur une volonté de conserver une maîtrise du processus analytique des données et informations recueillies. Cette approche, bien que plus exigeante en temps, a favorisé une immersion approfondie dans le discours et une meilleure appréhension du processus d'interprétation.

Ainsi, la réalisation de ces différentes étapes de la technique d'analyse de contenu nous a permis d'analyser et d'interpréter les résultats obtenus. Cela a conduit à des conclusions pertinentes ayant permis de répondre à la question de recherche, d'atteindre les objectifs de recherche et de vérifier des hypothèses formulées. En dernier lieu, la nature de notre sujet de recherche nécessite l'obtention d'un certificat éthique, point qui est abordé dans la sous-partie suivant.

3.7.Aspect éthique de la recherche

Étant donné que les entretiens en lien avec la présente recherche impliquent des êtres humains, nous sommes dans l'obligation de se conformer aux exigences et normes énoncées dans la politique d'éthique avec les êtres humains de l'Université du Québec à Rimouski (UQAR). C'est pourquoi nous avions demandé et obtenu un certificat d'éthique auprès du comité d'éthique de l'UQAR. Le numéro de certificat est 2023-223 et sa période de validité s'étendait du 29 novembre 2022 au 29 novembre 2024 (voir en annexe VII).

En effet, « les principes d'éthique en recherche font appel au respect de valeurs, telles que l'honnêteté, la fiabilité et la rigueur, l'objectivité, l'impartialité et l'indépendance, la justice (notamment dans la reconnaissance de la contribution des autres), la confiance, la responsabilité et la bienveillance, l'ouverture et la transparence dans la démarche scientifique (CAC 2010) » (FRQNT[9], 2016, p.4). L'application de ces valeurs se traduit par le respect de la confidentialité des informations, ainsi que la préservation de la liberté et de la dignité des participants tout au long de la collecte des données, de la conservation et de l'utilisation dans notre document de recherche.

À cet effet, nous avons rédigé un formulaire de consentement définissant l'objectif de notre recherche, l'utilisation et la conservation des données à collecter, ainsi que les mesures prises pour garantir l'anonymat des différents répondants. Les participants ont été avisés de leur droit d'arrêter à tout instant l'entretien et de pouvoir retirer leurs informations recueillies de notre banque de données (voir annexe VIII). De plus, une demande d'autorisation d'enregistrement audio des entrevues a été adressée à chaque participant avant de débuter l'entrevue.

Après avoir exposé en détail la méthodologie et les outils de recherche mise en œuvre afin d'atteindre les objectifs de notre sujet en lien avec les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga, nous présentons les départements administrés par lesdits conseils, dans le chapitre suivant.

[9] Fonds de recherche du Québec Nature et technologies

Chapitre 4 : Présentation des zones d'étude

Chapitre 4 : Présentation des zones d'étude

4.1.Présentation des départements de Louga et Saint-Louis

4.1.1. Découpage administratif et organisation décentralisée du Sénégal

Le Sénégal est situé à l'extrême ouest de l'Afrique occidentale et possède une façade maritime de plus de 700 km sur l'océan Atlantique, qui le borde à l'Ouest. Il se trouve à l'extrême ouest du continent africain, entre 12°5 et 16°5 de latitude Nord, et entre 11°5 et 17°5 de longitude Ouest (ANSD,[10] 2022, p. xxiii). Son territoire est limité au Nord par la Mauritanie, à l'Est par le Mali, et au Sud par la Guinée et la Guinée-Bissau. La République de Gambie, occupant l'ensemble du cours inférieur du fleuve Gambie, constitue une enclave d'environ 25 km de large et près de 300 km de profondeur à l'intérieur du territoire sénégalais (voir la carte 1) (ANSD, 2022, p. xxiii). La superficie totale du Sénégal est de 196 712 km² (ANSD, 2022, p. xxiii). La population totale, estimée à 18 126 390 habitants en 2023 (ANSD, 2023, p.vii), se compose de 9 178 895 hommes et 8 947 496 femmes, soit respectivement 50,6% et 49,4% (p.vii). Elle se caractérise par sa jeunesse : 48% des habitants sont âgés de 18 ans ou moins » (ANSD, 2022, p. xxiii).

[10] Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

Carte 1 : Carte du Sénégal



Source : ANSD, 2017, p.xvi

Le Sénégal, sur le plan de l'organisation territoriale décentralisée, compte deux d'ordres de collectivités territoriales : d'une part, les départements et les villes, qui partagent le même statut, d'autre part, les communes. En ce qui concerne le découpage administratif déconcentré, il est subdivisé en quatorze (14) régions administratives, elles-mêmes réparties en quarante-six (46) départements, dont ceux de Saint-Louis et de Louga, qui constituent nos zones d'étude. À leur tour, les départements sont également décomposés en arrondissements. Dans le cadre de l'administration des territoires, il convient de distinguer les rôles et des attributions spécifiques les autorités déconcentrées et les autorités territoriales.

Les deux tableaux ci-dessous présentent ainsi l'organisation territoriale du Sénégal, en mettent en évidence l'architecture à la fois déconcentrée et décentralisée, et en précisant les autorités agissant en qualité d'administrateurs territoriaux.

Tableau 5: Organisation territoriale et administrative

Organisation territoriale	**Circonscription administrative**	**Autorité**	**Collectivité territoriale**	**Autorité**
Région	Niveau 1	Gouverneur	Non	---
Département	Niveau 2	Préfet	Oui	Conseil départemental (Président)
Arrondissement	Niveau 3	Sous-préfet	Non	---
Commune	Non	---	Oui	Conseil municipal (Maire)
Ville (Commune-Ville)	Non	---	Oui	Conseil de la Ville (Maire)

Source : Sané, 2016, p.14-15

Pour faciliter la compréhension de l'organisation et du découpage des territoires sénégalais, le tableau 6 ci-dessous présente la répartition des missions entre les différentes entités administratives et territoriales : le niveau national, le niveau régional, le niveau départemental et le niveau communal.

Tableau 6 : Responsabilités entre le niveau central et le niveau local

Échelons de gouvernance	**Décentralisation**	**Déconcentration**
Niveau National : Politique nationale	· Responsable de la Gestion des compétences de souveraineté (justice, Monnaie et Finances, Diplomatie et relations internationales ; Défense et sécurité nationale, etc.) ; · Définition des grandes orientations politiques nationales : première planification nationale,	Institutions de l'État

	· Création des conditions d'un développement territorial pour une meilleure répartition de la croissance et assurer l'équité territoriale · Responsable de la construction et de la gestion des infrastructures d'intérêt national (autoroutes, ports, aéroports, voies ferrées, etc.), · Promotion de projets de territoire spécifiques (programmes transfrontaliers) · Répartition des ressources nationales affectées aux structures décentralisées dans les secteurs transférées entre les niveaux intermédiaires	
Niveau « Région » issue du regroupement Des départements	***Assemblée territoriale et président élus*** · Assurer le leadership en matière de planification du développement avec l'élaboration de véritables plans territoriaux de cohérence en association avec les autres collectivités locales ; · promouvoir le développement économique et social dans les domaines industriel, agricole et commercial ; · promouvoir un appui urbain compétitif · piloter la programmation des actions de développement dans les domaines les plus structurants (infrastructures de transport, pôles de recherche, etc.) ; · assurer la maîtrise d'ouvrage principal ; contractualisation signature de toutes les conventions en matière de développement avec l'État, les partenaires au développement et déléguer cette fonction aux échelons inférieurs pour la réalisation des investissements ; · promouvoir une ingénierie territoriale pouvant assurer l'exécution	- Gouverneur, représentant de l'État, veille au respect des cohérences politiques nationales et à leur transcription au niveau local - Assure la direction et la coordination de l'ensemble des forces participant à la sécurité - Chargé du suivi des politiques publiques de l'État - Suivi des contrats de plan - Contrôle de légalité
Départements	***Président et conseils départementaux élus*** · Élaboration d'outils de planification articulés aux échelons supérieurs. · Promouvoir et délivrer des services sociaux de base de qualité; · Administration locale compétente avec des agents issus et formés des centres d'ingénierie territoriale · Politique d'intercommunalité et promotion de projets de territoire ;	- Préfet représentant de l'État - Renforcement de la préfecture par la mise en place d'une administration efficace - Préfet assisté par des sous-préfets pour la fonction de contrôle et de suivi des politiques publiques, de gestion et de médiation des collectivités de base
Communes	***Président et conseils communaux élus*** · Élaboration d'outils de planification de base articulés ; · Gestion des affaires de proximité et des infrastructures de base.	

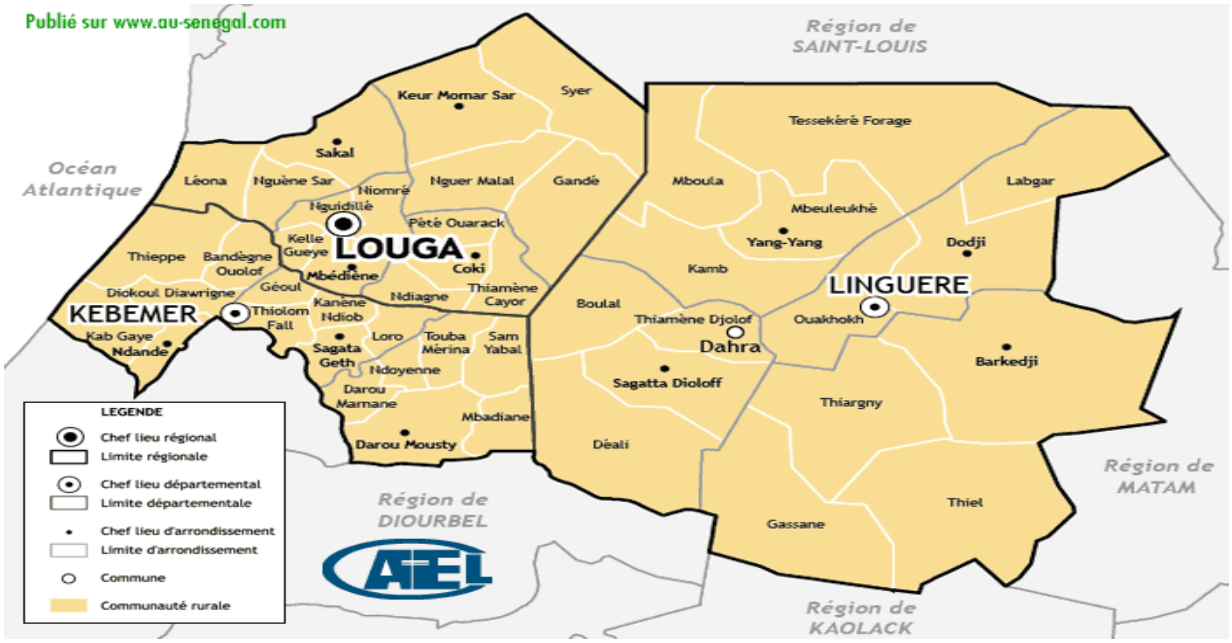
	· Promotion de l'intercommunalité à l'échelle des communes. · Promotion d'alliances stratégiques urbaine/rurale · Promotion d'une fonction publique locale · Maitre d'ouvrage délégué et exécution de projets	

Source : Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales (MATCL), 2013, p.28

4.1.2. Présentation du département de Louga

Le département de Louga fait partie des départements de la région de Louga, située dans la partie centre-nord du Sénégal. Cette région s'étend entre les latitudes 14° 70 et 16° 10 Nord, et les longitudes 14° 27 et 16° 50 Ouest (ANSD, 2020, p.19**)**. Elle est limitée au Nord par la région de Saint-Louis, au sud par celles de Kaolack et Diourbel, à l'Est par la région de Matam, et à l'Ouest par l'océan Atlantique et la région de Thiès au Sud-est (p.19**)**. Sur le plan administratif, la région de Louga est organisée autour des trois (3) départements (voir la carte 3 ci-dessous) que sont Kébémer, Linguère et Louga, occupant respectivement 15 %, 62% et 23% de la superficie régionale (24 847 km²), ainsi que de 11 arrondissements (p.19). La région de Louga comporte au total 58 collectivités locales, dont 55 communes et 3 départements. Le département de Louga, en tant que collectivité, constitue l'une de nos zones d'étude.

Carte 2: Découpage administratif et territorial de la région de Louga



Source : Au-Sénégal, s.d.

Au-delà du découpage administratif et territorial, l'analyse des dynamiques démographiques et socio-économiques de la région de Louga, en particulier du département de Louga, met en évidence des enjeux liés aux conditions de vie et travail. Selon l'ANSD (2024, p.30), la population totale de la région de Louga est estimée autour de 1 125 908 habitants en 2023. Elle se compose de 50,09% d'hommes et de 49,91% que de femmes (ANSD, 2024, p.35). En outre, 42,7% de cet effectif total se concentre dans le département de Louga, où se situe la capitale régionale (ANSD, 2020, p.30).

Concernant la pauvreté, le taux monétaire au Sénégal s'élève à 37,8% en 2018/2019 (ANSD, 2021, p.iii). Toutefois, de fortes disparités persistent selon le milieu de résidence et entre les régions du pays (ANSD, 2021, p. xxix). La région de Dakar, capitale nationale, affiche le taux de pauvreté plus faible (9%), suivie par celle de Thiès (ANSD, 2021, p.34). Quant à la région de Louga, elle occupe à la cinquième place sur quatorze, avec un taux de pauvreté de 43,4% (ANSD, 2021, p. 34). Cela signifie que plus de deux habitants sur cinq y vivent sous le seuil de la pauvreté. Par ailleurs,

> le système éducatif constitue sans doute un maillon très faible, ce qui place la région de Louga parmi les cinq régions les moins performantes du Sénégal en termes de taux brut de scolarisation et souffrant d'un manque d'infrastructures scolaires nécessaires à son développement » (ANSD, 2020, p.xviii).

Les caractéristiques socio-économiques et diverses de la région, en particulier celle du département de Louga, sont présentées dans les sections ci-après.

4.1.2.1.Les secteurs d'activités économiques

L'économie régionale repose quasiment sur l'agriculture et l'élevage, suivis de la pêche, cette dernière étant limitée par la rareté des ressources halieutiques. L'élevage constitue l'une des principales activités de la région, puisque 65% de son territoire appartient à la zone sylvopastorale (ANSD, 2020, p.22). Plus de 80% de la population régionale s'activent dans l'élevage et l'agriculture (ibid.). Selon ANSD (2020, p.22), « c'est une région à économie très fluctuante qui vacille selon les performances ou contreperformances des activités rurales, qui, malgré la dégradation constante de l'environnement, arrivent à réaliser certains résultats intéressants ».

- **Agriculture**

L'agriculture dans la région est de type familial et dominé par les cultures pluviales (ANSD, 2020, p.138). Les principales cultures sont : le mil/sorgho, le niébé, l'arachide, le manioc et le maïs. « Le département de Louga est la zone de prédilection pour la culture du Niébé dans la région. Plus de la moitié de la production de Niébé provient ainsi de ce département qui concentre 57,3% de la production régionale en 2018 (58,7% en 2017) » (ANSD, 2020, p.143).

- **Élevage**

L'élevage représente une part très importante dans l'économie de la région de Louga, en raison de nombreux atouts, notamment de l'existence d'une zone sylvopastorale, d'un cheptel très important numériquement (ANSD, 2020, p.146). Dans cette région, l'élevage est pratiquement du type extensif, caractérisé par la transhumance, conséquence des aléas climatiques entrainant des contraintes pour l'alimentation du bétail (ANSD, 2020, p.146). Selon l'ANSD (2020, p.148-149), le département de Linguère apparaît comme principale zone d'élevage de la Région, regroupant près de la moitié du cheptel, soit 48% en 2017 comme en 2018. En 2018, les départements de Kébémer et Louga abritent respectivement 28% et 24% du cheptel régional, contre 29% et 23% respectivement en 2017 (ANSD, 2020, p. 149). Par ailleurs, le département de Louga abritait, en 2018, la plus grande zone avicole de la région, avec 39,72% des effectifs de volaille contre 31,45% et 28,83% respectivement pour Kébémer et Linguère (ANSD, 2020, p.150).

- **Pêche**

Dans une partie de la région de Louga, on pratique la pêche de type artisanal (pêche continentale) au niveau du Lac de Guiers, situé dans l'arrondissement de Keur Momar Sarr (département de Louga) (ANSD, 2020, p.161). À l'ouest de la région, c'est la pêche maritime qui est prédominante (ANSD, 2020, p.161). La région de Louga compte deux quais de pêche : l'un à Lompoul (département de Kébémer) et l'autre à Potou (département de Louga) (ANSD, 2020, p.163).

- **Artisanat et Commerce**

Selon l'ANSD (2020, p.195), « de par son caractère transversal, le sous-secteur commerce est l'un des piliers de l'économie nationale. L'artisanat demeure avec le commerce des secteurs gros pourvoyeurs d'emplois. Qu'il soit de production, de service ou d'art, l'artisanat représente une importante composante de l'économie régionale ».

Ces deux secteurs sont dominés par des activités l'informelles (ANSD, 2020, p.201). La région de Louga se distingue une forte tradition artisanale ; toutefois, la commercialisation des produits artisanaux reste l'une des contraintes au développement de ce secteur (ANSD, 2020, p.195).

Parmi les autres contraintes auxquelles sont confrontées par l'artisanat, figurent le manque de formation des acteurs et d'équipement, le problème d'accès aux crédits, etc. Concernant le secteur du commerce, les contraintes sont le désordre lié au secteur informel, l'insuffisance du financement pour le secteur, le faible recouvrement des taxes, l'absence de pôles secondaires de redistribution des produits manufacturés, etc. (ANSD, 2020, p.200).

- **Environnement et ressources naturelles**

L'environnement dans la région de Louga est caractérisé par des atouts et des contraintes. Parmi des atouts, il y a un réseau de pare-feu, le dynamisme des comités de lutte, l'extension des points d'eau, la de création de réserves fourragères, le climat favorable, la disponibilité de la terre, l'existence d'un système de protection (brise-vent), la pratique du reboisement champêtre, etc. (ANSD, 2020, p.187). En revanche, plusieurs contraintes environnementales sont relevées, notamment la baisse de la nappe phréatique, la remontée de la nappe salée, la persistance de la sécheresse, ainsi qu'une gestion défectueuse du système d'évacuation des eaux usées, des ordures ménagères et des déchets biomédicaux (ANSD, 2020, p.187).

4.1.2.2.Les secteurs sociaux et divers

- **Santé**

La région de Louga dispose de deux hôpitaux publics : un de niveau 2 situé dans le département de Louga et un de niveau 1 dans le département de Linguère. Elle dispose également de dix centres de santé, répartis dans les trois départements (ANSD, 2020, p.82). Selon l'ANSD (2020, p.83), « les structures sanitaires privées sont constituées essentiellement par les officines de pharmacie (70,4%) réparties inégalement entre les trois départements : Louga 60,5% ; Kébémer 15,8% et Linguère 23,7% en 2017 ». Compte tenu de la couverture des infrastructures de santé, la région de Louga ne répond pas, pour le moment, les normes établies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (ANSD, 2020, p.104). Par ailleurs, les ratios agents de santé/ population y restent très faibles (ANSD, 2020, p.104).

- **Eau et Assainissement**

Dans la région de Louga, la distribution d'eau pour les centres urbains concerne les villes de Louga, Kébémer, Linguère, Guéoul, Ndande, Dahra, ainsi que les villages situés le long de la conduite de Lac de Guiers (ANSD, 2020, p.128). En 2018, 3269 villages sont raccordés au réseau d'adduction d'eau potable dans la région de Louga, 33 % se trouvent dans le département de Louga (ANSD, 2020, p.130). Les infrastructures hydrauliques rurales (forages et puits hydrauliques) sont au nombre de 813 pour toute la région de Louga et se répartissent comme suit : 44,8% dans le département de Linguère, 31,5% dans le département de Kébémer et 23,7% dans le département de Louga (p.131). Pour l'assainissement, le taux d'accès dans la région de Louga, qui est de 54,6 %, est supérieur à la moyenne nationale (51,8%) (ANSD, 2020, p.135). À l'échelle départementale, les taux d'accès à l'assainissement sont de 68,8% dans le département de Kébémer, de 58,3% dans le département de Louga et 37,2% dans le département de Linguère (ANSD, 2020, p.135). Dans ce sous-secteur, on note une faible contribution des collectivités locales au financement, une absence de planification dans la plupart d'entre elles (ANSD, 2020, p.136).

- **Urbanisation**

La majorité de la population urbaine de la région de Louga se concentre dans le département de Louga abritant la capitale régionale (ANSD, 2020, p.34). « En effet, près de six (6) citadins sur dix (10) vivent dans le département de Louga, soit 59% » (ANSD, 2020, p.34). Dans ce secteur, la région de Louga présente plusieurs atouts, tels que l'existence de documents de planification pour certaines collectivités locales, la régularisation foncière de certains quartiers non lotis, la réalisation de programme de zones d'aménagement, la production de parcelles viabilisées (ANSD, 2020, p.34). Cependant, des contraintes sont également relevées, notamment l'absence de programmes de construction de logements sociaux, le caractère caduc des plans directeurs d'urbanisme pour des villes comme Louga et Kébémer, une mauvaise organisation et occupation de l'espace, ainsi que l'inexistence de plans directeurs d'urbanisme pour l'écrasante majorité des villes (ANSD, 2020, p.34).

- **Éducation et Formation**

Dans la région de Louga, les taux de scolarisation demeurent très inférieurs aux objectifs fixés pour le secteur de l'éducation (ANSD, 2020, p.36).

Entre 2016 et 2018, l'accroissement de scolarisation des taux a été de 4,9% dans le département de Linguère, 3% dans le département de Louga et 0,8% dans le département de Linguère (ANSD, 2020, p.45). En ce qui concerne le nombre d'établissements d'enseignement élémentaire, le département de Louga en abritait 41,1% en 2018, contre 32,5% dans le département de Linguère et 26,1% dans le département de Kébémer (ANSD, 2020, p.45). En 2018, 45,5% des établissements dans l'enseignement secondaire général se concentrent dans le département de Louga, contre 28,1% pour le département de Linguère et 26,4% pour le département de Kébémer (ANSD, 2020, p.61). Le nombre d'établissements privés reste faible dans la région de Louga, soit 19% en 2018 (ANSD, 2020, p.61).

Pour l'enseignement technique et la formation professionnelle, la région de Louga compte sept (7) établissements, dont quatre publics contre trois privés (ANSD, 2020, p.75). La majorité (cinq de ces établissements) se trouve dans le département de Louga, contre un dans le département de Kébémer et un dans celui de Linguère (ANSD, 2020, p.76).

Dans ces secteurs, certaines contraintes sont relevées, notamment les mariages et grossesses précoces, la carte non élargie de la formation professionnelle et technique, le manque des personnels enseignants, les retards dans la mise à disposition des ressources, l'absence de lycée technique ou professionnel, la persistance des abris provisoires, la faible contribution des Collectivités locales (ANSD, 2020, p.80).

- **Sport**

La région de Louga compte six cent vingt-quatre (624) clubs s'activant dans diverses disciplines sportives (ANSD, 2020, p.202). Pour l'ensemble des infrastructures dédiées à ces différences disciplines, la région de Louga abritait 94 unités en 2018 (p.203). Parmi ces unités, on compte six stades, dont un stade régional situé dans le département de Louga et cinq stades municipaux (p.203). Dans ce secteur, de nombreux problèmes sont relevés, tels que la faible part du budget de l'État et des collectivités locales allouées au Sport, l'insuffisance de l'offre d'infrastructures sportives, le manque d'entretien des infrastructures sportives (ANSD, 2020, p.205).

En résumé, le département de Louga, qui regroupe près de la moitié de la population régionale, se distingue par une économie largement dominée par les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, avec une spécialisation dans la culture de niébé et une importante zone avicole. Toutefois, il reste marqué par un taux de pauvreté élevé (43,4%) ainsi que par des insuffisants persistant dans des secteurs clés comme l'éducation et la santé, sans compter d'importants défis environnementaux (ANSD, 2020, p.205). Par ailleurs, l'urbanisation accrue autour de la capitale régionale génère de nouveaux besoins en infrastructures, en planification urbaine et en renforcement des secteurs sociaux de base (ANSD, 2020, p.205).

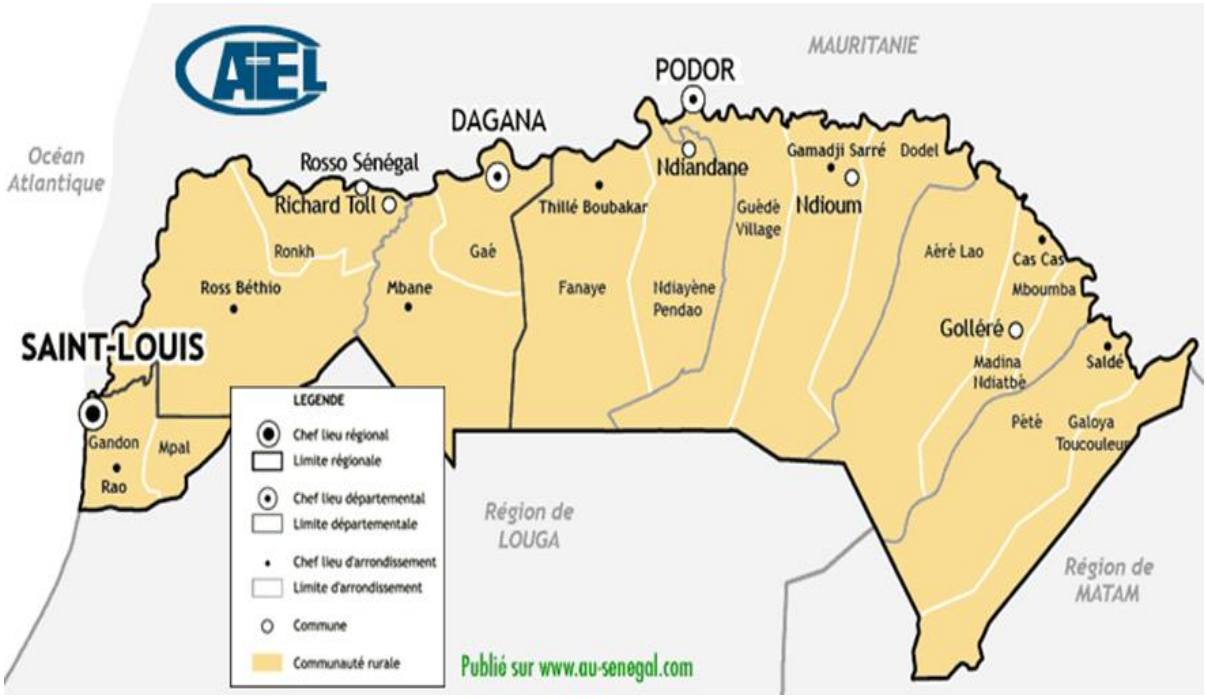
Ces constats soulignent la nécessité de mettre en œuvre de nombreuses actions et projets de développement afin d'améliorer les conditions de vie et de travail des populations. Dans ce contexte, le conseil départemental de Louga constitue l'une des principales institutions territoriales appelées à relever ces défis. L'étude de la stratégie de gouvernance qu'il a mise en œuvre pour répondre aux attentes en matière de développement justifie ainsi en partie le choix porté sur ce département comme un des cas d'analyse privilégiés.

4.1.3. Présentation du département de Saint-Louis

Le département de Saint-Louis constitue l'un des trois départements de la région de Saint-Louis, aux côtés de Dagana et de Podor (voir la carte 3 ci-dessous). Il abrite également le chef-lieu de la capitale régionale. La région de Saint-Louis est délimitée au Nord par le fleuve Sénégal, au Sud par la région de Louga, à l'Est par la région de Matam et à l'Ouest par l'Océan atlantique (ANSD, 2019, p.14). Sa superficie, estimée à 19 034 Km², couvre environ 6,6% du territoire national (ANSD, 2019, p.13). Sur le plan spatial, le département de Podor constitue le plus vaste, suivi respectivement par ceux de Dagana et de Saint-Louis.

Du point de vue de l'organisation territoriale, la région de Saint-Louis comprend 41 collectivités territoriales, soit 38 communes et 3 départements en tant que collectivités (ANSD, 2019, p.14). Dans le cadre de la présente étude, le département de Saint-Louis en tant qu'entité territoriale a été choisi constitue deuxième zone, en raison de sa position et son rôle stratégique au sein de la région.

Carte 3 : Découpage administratif et territorial de la région de Saint-Louis



Source : Au-Sénégal, s.d.

En 2023, la population de la région de Saint-Louis était de 1 202 441 habitants, dont 50,80% d'hommes et 49,20% de femmes, et représente 6.6 % de la population nationale (ANSD, 2024, p.16). Plus de 40% de cette population vit sous le seuil de la pauvreté monétaire (ANSD, 2021, p.34). La répartition démographique montre que plus de 40,42 % de la population se concentre dans le département de Podor, contre 32,21% dans celui de Saint-Louis et 27,37 % dans celui de Dagana (ANSD, 2020, p.20). Les sections ci-dessous présentent l'état de la situation socio-économique de la région, en particulier celle du département de Saint-Louis.

4.1.3.1.Les secteurs d'activités économiques

En raison de son importance dans le secteur primaire et l'agroalimentaire, la région de Saint-Louis occupe une place centrale dans l'élaboration des stratégies nationales de développement économique (ANSD, 2020, p.14). En effet, elle assure une grande partie de la production nationale de céréales, ainsi que la totalité de la production de la canne à sucre et de la tomate industrielle (ANSD, 2020, p.14). Une part importante de la production halieutique du Sénégal provient également de cette région (ANSD, 2020, p.14).

- **Agriculture**

Le secteur de l'agriculture crée plus d'emplois et constitue la principale source de nourriture de la population sénégalaise (ANSD, 2020, p.77). À l'instar d'autres régions, la région de Saint-Louis regorge d'une part non négligeable dans la production agricole nationale. À cet égard, il convient de souligner que toutes les cultures y sont pratiquées, notamment le riz, le maïs, le sorgho, l'oignon, la tomate, etc. (ANSD, 2020, p.77).

Par ailleurs, une partie de la vallée du fleuve Sénégal se situe dans la région de Saint-Louis. Celle-ci fait partie des grandes zones de production de céréales, en particulier le riz, ainsi que de certains produits agricoles du Sénégal (ANSD, 2020, p.77). Cette position géographique lui confère un rôle important dans le développement agricole au Sénégal.

Toutefois, malgré ce potentiel agricole, le secteur agricole connaît plusieurs contraintes. Parmi les principales difficultés figurent la qualité défaillante des aménagements et des infrastructures, l'insuffisance du réseau de drainage (Delta) pour le PIP du Delta, l'insuffisance et la dégradation des pistes de production et de désenclavement, le déficit de moissonneuses-batteuses et de tracteurs adaptés, ainsi que le déficit d'infrastructures de stockage; etc. (ANSD, 2020, p.87-88).

- **Élevage**

L'élevage regroupe l'ensemble des activités favorisant la multiplication des animaux domestiques, et parfois sauvages, destinés à l'usage des humains (ANSD, 2020, p.89). Dans la région, une bonne partie du territoire régional est consacrée à ce secteur, qui constitue un élément essentiel dans l'activité économique. Au fait, il faut relever qu'une grande partie de la zone sylvopastorale du pays se situe dans la région de Saint-Louis (ANSD, 2020, p.89).

Cependant, malgré ce rôle important dans la production animale nationale, ce secteur est confronté à plusieurs contraintes. Parmi les principales difficultés figurent le faible niveau d'organisation d'élevage, la faiblesse des infrastructures en élevage, la récurrence des pathologies, la résurgence de certaines maladies, la faiblesse des pluies, la manque d'eau dans le diéri, etc. (ANSD, 2020, p.94).

- **Pêche**

Le secteur de la pêche constitue une source importante de création d'emplois et d'alimentation des populations du Sénégal (ANSD, 2020, p.95). La pêche représente également un pilier essentiel pour le développement économique de la région de Saint-Louis (ANSD, 2020, p.95). Elle fait partie des trois secteurs les plus déterminants sur le plan économique, aux côtés de l'agriculture et de l'élevage.

Dans la région, les infrastructures existantes fonctionnelles de la région sont exclusivement localisées dans le département de Saint-Louis. Celui-ci dispose de deux quais de pêche et de huit fabriques de glace en 2018, soit le même nombre qu'en 2017. À ces quais, s'ajoutent quatre usines de transformation des produits halieutiques (ANSD, 2020, p.97).

Toutefois, malgré cette importance économique, les principales contraintes de ce secteur sont liées « à la gestion des productions au manque de système de conservation et de licences de pêche » (ANSD, 2020, p.95). Parmi les contraintes supplémentaires figurent la forte dépendance de la région vis-à-vis des ressources halieutiques de la Mauritanie, la surexploitation des ressources, le manque d'infrastructures adéquates de débarquements et de conservation des produits, l'insécurité de la navigation liée à la brèche, la fragilité et inadaptation des pirogues en bois, l'inadéquation du système de contrôle et d'assistance en mer, l'absence de moyens roulants pour les départements de Podor et de Dagana (ANSD, 2020, p.103).

- **Ressources naturelles et environnement**

Au Sénégal, l'exploitation des ressources naturelles occupe une place importante dans la mesure où l'exploitation forestière occupe une place essentielle de l'économie du Sénégal. Elle contribue, d'une part, à la création d'emploi et, d'autre part, aux recettes générées sur l'exploitation des produits (ANSD, 2020, p.104).

Dans ce contexte, la région de Saint-Louis se distingue par les potentialités de ses forestières. En 2018, elle comprenait 52 zones classées en 2018 englobant une superficie totale de 543 285 hectares (ANSD, 2020, p.105). La moitié de ces zones classées se situe dans le département de Podor, soit une superficie de 412 156 hectares (ANSD, 2020, p.105).

Quant au département de Saint-Louis, il compte neuf zones classées, tandis que celui de Dagana en dispose dix-sept autres (ANSD, 2020, p.105). Par ailleurs, l'exploitation forestière de la région de Saint-Louis concerne principalement les produits forestiers non-ligneux (ANSD, 2020, p.105).

Cependant, le secteur forestier est confronté à plusieurs contraintes limitant ce potentiel. Parmi celles-ci, il y a l'insuffisance et la dotation tardive des intrants (gaines et petits matériels), ainsi que la faible qualité des semences. À ces contraintes s'ajoute la dégradation de certaines clôtures occasionnant des divagations du bétail, et l'insuffisance des crédits de carburant pour couvrir l'étendue des départements. Enfin, la participation limitée des Collectivités territoriales aux opérations de reboisement, notamment dans la production de plants, leur implication réduite dans la lutte contre les feux de brousse, ainsi que l'absence d'équipement des comités de lutte contre les feux de brousse entravent la valorisation durable de ce secteur (ANSD, 2020, p.111-112).

- **Transport**

Le secteur des transports constitue un levier important pour le développement de la région de Saint-Louis. En fait, il facilite non seulement le déplacement des personnes et des biens, mais appuie également à la production et à l'économie régionale (ANSD, 2020, p.117).

Concernant le parc automobile, il a connu une évolution notable au fil des années. En 2017, la région comportait 15 262 véhicules contre 13 788 en 2016, soit une hausse de 10,6%. Le département de Saint-Louis concentre 12 018 véhicules, soit 78,7% du parc régional. Il est suivi du département de Dagana avec 2 754 véhicules, tandis que le département de Podor vient en dernière position avec 465 voitures, soit 3,0% de l'ensemble du parc (ANSD, 2020, p.117).

Par ailleurs, les véhicules particuliers, les taxis urbains et les camionnettes constituent les types de véhicules les plus représentés du parc automobile régional (ANSD, 2020, p.117).

- **Commerce et artisanat**

Le commerce représente l'un des secteurs les plus importants dans l'appui à la production. En effet, le secteur s'appuie en partie sur les produits issus de l'artisanat, qui constitue une activité non négligeable dans la mesure où elle participe à la création d'emplois et à la production économique ainsi qu'au développement touristique (ANSD, 2020, p.124). La région de Saint-Louis dispose de deux types de marchés : les marchés permanents et les marchés hebdomadaires.

En 2018, elle comportait 15 marchés permanents et 11 marchés hebdomadaires. Leur répartition par département met en exergue les disparités : 11 marchés (sept hebdomadaires et quatre permanents) se trouvent dans le département de Podor, 8 marchés (trois hebdomadaires et cinq permanents) dans le département de Dagana et 7 marchés (un hebdomadaire et six permanents) dans celui de Saint-Louis (ANSD, 2020, p.124).

Par ailleurs, l'artisanat occupe une place importante dans l'activité commerciale régionale. Il s'agit d'un secteur offrant des produits ou services grâce à un savoir-faire particulier, hors contexte industriel. Il joue un rôle crucial dans la dynamique socio-économique, en raison de la présence des sites réputés être touristiques (ANSD, 2020, p.130). En 2017, la Chambre des métiers de Saint-Louis a enregistré 6 096, dont 3 635 artisans inscrits dans la section Production, 1 625 dans la section Service et 836 dans divers (ANSD, 2020, p.130). Le département de Saint-Louis regroupe à lui seul 57,5% de l'ensemble des artisans inscrits (ANSD, 2020, p.131).

- **Culture et tourisme**

Les activités culturelles occupent une place importante dans la région de Saint-Louis, qui dispose d'un agenda culturel de dimension internationale (ANSD, 2020, p.15). En effet, le festival international de Jazz constitue l'une des activités culturelles les plus marquantes de la région. À côté de cet évènement phare, plusieurs autres activités rythment la vie culturelle et religieuse du territoire, notamment les « gamous » annuels » (ANSD, 2020, p.15).

La région de Saint-Louis abrite également d'importants sites culturels, dont certains ont été inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2000. Ces sites comprennent à la fois des éléments de patrimoine historique et architectural, des espaces naturels ainsi que des produits d'animation culturelle (ANSD, 2020, p.139). Parmi les patrimoines historiques et architecturaux et espaces naturels, nous pouvons citer le Pont Faidherbe, la Gouvernance, la place Faidherbe, la station de pompage d'eaux du village de Mbakhana vieille de plus d'un siècle, le Parc de la Langue de Barbarie, créé en 1976 et couvrant 2 000 ha (ANSD, 2020, p.139). La majorité de ces patrimoines se situent dans le département de Saint-Louis.

Toutefois, malgré ce potentiel considérable, plusieurs difficultés entravent le développement du tourisme et des activités culturelles. Parmi les principales contraintes relevées dans les secteurs du tourisme et de la culture, il y a le manque de campagne de communication sur l'attractivité de la région durant ces dernières années liées à la faiblesse des moyens financiers des acteurs), la faiblesse de la qualité de service et la pratique du guidage clandestin. À celles-ci s'ajoutent l'absence de desserte aérienne régulière à Saint-Louis et le vieillissement du parc hôtelier. Enfin, le manque de visibilité et la méconnaissance de l'offre touristique, l'étroitesse du centre culturel, l'insuffisance du budget d'animation ainsi que le manque de matériel d'animation viennent accentuer les limites structurelles du secteur (ANSD, 2020, p.141).

4.1.3.2.Les secteurs sociaux et divers

- **Urbanisation**

Dans la région de Saint-Louis, le taux d'urbanisation intercensitaire ne cesse d'augmenter depuis 1976 (ANSD, 2020, p.21). En effet, ce taux est passé de 23,4% en 1976 à 27,1% en 1988, puis à 36,7% en 2002, avant d'atteindre à 45,3% lors du recensement de 2013 (ANSD, 2020, p.21). De 2016 à 2018, cette tendance s'est confirmée à travers les opérations de lotissement. Le département de Saint-Louis a compté plus de parcelles loties et attribuées durant cette période, avec des opérations de lotissements pour chaque année. En revanche, les départements de Dagana et de Podor n'ont enregistré aucune attribution de parcelles ni de lotissements dans leurs localités en 2017 (ANSD, 2020, p.23).

Cependant, ce secteur fait face à plusieurs difficultés importantes. Par les principales, nous pouvons citer la lenteur notée au niveau des communes dans la signature des arrêtés des permis de construire et les contentieux avec les populations. À celles-ci s'ajoutent l'occupation irrégulière de l'assiette réservée à la construction de logements sociaux, comme à Ngallele, et l'absence de ressources humaines qualifiées en architecture constituant des obstacles à une urbanisation maitrisée (ANSD, 2020, p.26).

- **Éducation et formation professionnelle**

En 2018, la région de Saint-Louis comptait 217 infrastructures préscolaires (ANSD, 2020, p.27). Les structures étaient composées majoritairement d'établissements publics, soit 65,9% de l'ensemble. Le département de Saint-Louis comprenait plus de la moitié des structures, en abritant de neuf établissements sur dix du privé (ANSD, 2020, p.27).

La même année, la région disposait de 155 établissements secondaires, dont les 13,5% relevaient du privé. Le département de Podor regroupait presque la moitié des établissements, dont une seule structure relevant du secteur privé (ANSD, 2020, p.35). Concernant l'Enseignement technique et de Formation professionnelle (ETFP), la région comprenait 14 structures, dont la moitié est constituée d'établissements privés (ANSD, 2020, p.39). Le département de Saint-Louis concentre plus de 70% de ces structures (ANSD, 2020, p.35).

Les potentialités éducatives de la région reposent sur divers atouts majeurs. Il s'agit notamment de la présence relative de tous les ordres d'enseignement, en particulier d'une université publique, de l'évolution substantielle de structures de formation professionnelle, de la présence diversifiée des partenaires techniques et financiers, ainsi que de la participation des collectivités locales et des populations dans les efforts de promotion de l'éducation (ANSD, 2020, p.42).

Cependant, le secteur de l'éducation fait face à plusieurs contraintes majeures. Parmi celles-ci figurent la faiblesse des résultats des élèves pour soutenir la promotion de masse critique, ainsi que la récurrence du phénomène de redoublement et d'abandon. À ces contraintes, il y a également les difficultés de mise en place du cadre de dialogue du fait des procédures administratives et la faiblesse de la prise en charge du secteur de l'alphabétisation et des langues nationales (ANSD, 2020, p.42-43).

- **Santé**

La région de Saint-Louis dispose de trois établissements publics de santé (EPS) et de trois infirmeries dans les maisons d'arrêt et de correction (MAC) (ANSD, 2020, p.44). S'y ajoutent huit centres de santé, dont trois dans chacun des départements de Dagana et Podor et deux dans le département de Saint-Louis. Par ailleurs, les postes de santés sont au nombre de 110, dont 58 à Podor, 34 à Dagana et 18 à Saint-Louis. Les infirmeries militaires, quant à elles, s'élèvent au nombre de cinq, dont trois à Saint-Louis et une dans chacun des départements de Podor et Dagana. Il convient également de préciser que seul le département de Saint-Louis dispose d'une inspection médicale des écoles (ANSD, 2020, p.44).

Concernant les structures sanitaires privées, le département de Saint-Louis en compte 73, comprenant 37 cabinets, 3 dispensaires et 33 officines (ANSD, 2020, p.46). Le département de Dagana en abrite 33, dont 16 cabinets, un dispensaire et 16 officines (ANSD, 2020, p.46).

Quant au département de Podor, il ne polarise que 24 structures privées, dont 4 cabinets médicaux, 3 dispensaires et 17 officines (ANSD, 2020, p.46). Toutefois, le secteur de la santé dans la région est confronté à de nombreuses contraintes. Parmi les principales difficultés figurent la vétusté du parc automobile de la région, le manque d'harmonisation des activités entre le niveau central, régional et district, le retard dans le remboursement de la Couverture Maladie universelle, ainsi que la baisse des indicateurs de la planification familiale (ANSD, 2020, p.53).

- **Eau et assainissement**

L'accès à l'eau constitue l'un des grands défis à relever dans la région de Saint-Louis (ANSD, 2020, p.66). L'approvisionnement en eau potable des populations, ainsi que la gestion des ressources en eau sont assurés par la Direction Régionale de l'hydraulique (DRH) de Saint-Louis (ANSD, 2020, p.66). Cette dernière s'appuie sur plusieurs structures. Au niveau central, elle est sous la dépendance de la Direction de l'Hydraulique (DH), la Direction de la Gestion et de la Planification des Ressources en Eau (DGPRE) et l'Office de Forages ruraux (OFOR). Au niveau régional, elle repose sur la Brigade hydrologique de Saint-Louis et la Brigade des Puits et Forages de Ndioum (ANSD, 2020, p.66).

Sur le plan des équipements, la région de Saint-Louis dispose de quatre usines de production, dont deux dans le département de Saint-Louis et une dans chacun des départements de Podor et de Dagana. Elle est constituée également de dix châteaux d'eau, dont sept dans le département de Saint-Louis, deux dans celui de Dagana et un dans le département de Podor (ANSD, 2020, p.66).

En ce qui concerne les branchements réalisés en 2018, les données indiquaient 1225 branchements dans le département de Saint-Louis, 477 dans le département de Dagana et 244 dans celui de Podor (ANSD, 2020, p.69). Par ailleurs, pour les extensions de réseau, 11 290 extensions ont été réalisées dans le département de Saint-Louis, 935 dans le département de Dagana et 8 541 dans celui de Podor (ANSD, 2020, p.69).

- **Jeunesse et sports**

Le sport, dans la région de Saint-Louis, a gagné en visibilité grâce aux infrastructures existantes et à la participation de la région à divers championnats et compétitions au niveau national (ANSD, 2020, p.132).

La région dispose d'un service régional des sports et d'un service régional de la jeunesse, tous les deux chargés d'accompagner et de faciliter la promotion des activités sportives et socioéducatives.

En matière d'infrastructures de la jeunesse, la région de Saint Louis en compte relativement peu. Elle dispose de deux Centres Départemental d'Éducation populaire et sportive, de deux Espaces jeunes, de deux Maisons à outils, de six Foyers des jeunes et de deux Centres d'incubation (ANSD, 2020, p.132). Le département de Podor regroupe le plus grand nombre des infrastructures, soit six sur les quatorze, tandis que le département de Dagana vient en dernière position en termes d'infrastructures pour jeunes (ANSD, 2020, p.132).

Sur le plan du sport, le football constitue la discipline la plus pratiquée dans la région. Il concentre 40% des clubs répertoriés (ANSD, 2020, p.133). En deuxième position vient le sport travailliste représentant 10% des clubs. Puis, les Jeux de dames (7%), le Taekwondo (6%) et le Handball (5%) viennent compléter le quinté des disciplines sportives les plus pratiquées (ANSD, 2020, p.133).

Par ailleurs, la région de Saint-Louis compte 407 Associations sportives et culturelles (ASC), dont 34% dans chacun des départements de Podor et de Dagana et 32% dans le département de Saint Louis (ANSD, 2020, p.133). Cette répartition met en évidence un intéressement notable des jeunes par les activités sportives et culturelles à travers l'étendue du territoire régional.

En 2017, 80 infrastructures sportives étaient répertoriées dans la région de Saint-Louis. Elles étaient composées de 37 aires de jeux, de 13 plateaux multifonctionnels, de 11 stades, de 10 terrains clôturés, de 8 salles et d'un stadium (ANSD, 2020, p.134). Le département de Saint-Louis concerne plus de la moitié de ces infrastructures avec 44 unités, suivi par le département de Dagana avec 25 infrastructures. Le département de Podor vient en dernière position avec 11 infrastructures (ANSD, 2020, p.134).

Toutefois, malgré les avancées notées, le secteur sportive fait face à plusieurs difficultés. Les principales contraintes sont liées à la mise en place tardive des fonds de dotation, combinée à une baisse au niveau des départements de Dagana et de Podor, ainsi qu'au déficit de personnel d'animation dans les Services départementaux. À ces difficultés s'ajoutent la faiblesse des crédits alloués, et la vétusté des installations sportives, en particulier des stades, comme le Stade Me Babacar SEYE et le stadium Joseph GAYE (ANSD, 2020, p.135).

En résumé, le département de Saint-Louis, chef-lieu régional, abrite une partie importante de la population et concentre diverses activités économiques. Son économie est principalement dominée par l'agriculture (riz, oignon, tomate industrielle), la pêche, l'élevage et l'artisanat, mais demeure confrontée à des contraintes majeures liées aux infrastructures insuffisantes, à la surexploitation des ressources et à un taux élevé de pauvreté. À cela s'ajoute son rôle de pôle culturel et touristique, doté d'un patrimoine classé à l'UNESCO, bien que les secteurs clés, tels que la santé, l'éducation, l'urbanisation, la jeunesse et les sports, connaissent encore diverses contraintes. Ces constats mettent en évidence la nécessité de mettre en œuvre des actions et projets de développement afin d'améliorer les conditions de vie et de travail des populations.

Dans cette perspective, le conseil départemental de Saint-Louis apparaît comme l'une des principales institutions territoriales chargées de relever ces défis. L'analyse de la stratégie de gouvernance qu'il déploie pour répondre aux enjeux de développement justifie ainsi, en partie, le choix de ce département comme second cas d'étude privilégié.

Après avoir présenté les deux départements où les interviews ont été menées dans le cadre de la cette étude, nous présentons, dans le chapitre suivant, les données et informations recueillies.

Chapitre 5 :

Présentation et analyse des résultats

Chapitre 5 : Présentation et analyse des résultats

À partir des informations et données collectées auprès des cibles, il est question de décrire de manière détaillée, dans ce chapitre, les capacités politiques des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga au cours de leur premier mandat, de 2014 à 2022. La description porte, dans un premier temps, sur leurs attributs organisationnels, dispositifs fonctionnels et cadres relationnels. Enfin, les principales actions et réalisations menées par ces deux conseils départementaux, dans le cadre du développement territorial, sont commentées et analysées. Le tableau ci-dessous précise les angles d'analyse retenus dans ce chapitre pour les concepts de capacité politique et de développement territorial.

Tableau 7 : Angles d'analyse par concept

Concept	**Dimension d'analyse**	
Capacité politique **(Attributs organisationnels, dispositifs fonctionnels et cadres relationnels)**	***Instances et organes***	Mise en place du conseil et du bureau du conseil ; Création de commissions ; Composition du personnel ; Organigramme
	Compétences	Compétence générale ; Compétences spécifiques : compétences stratégiques, compétences de soutien, et compétences de participation et d'accompagnement
	Outils de planification et d'aménagement	Élaboration du PDD et du Schéma directeur d'aménagement
	Mécanismes de financement	Situation du transfert du FDD et du FECL ; Situation des partenariats avec les partenaires techniques et financiers ainsi que dans le cadre de la coopération décentralisée
	Acteurs, collaborateurs et partenaires	Services et partenaires collaborant avec le conseil tant sur le plan vertical qu'horizontal
Développement territorial	***Domaines de compétences spécifiques***	Actions et projets réalisés ; Actions et projets non réalisés

(Traduction institutionnelle des ambitions en actions concrètes)	***Compétence générale***	Actions et projets réalisés ; Actions et projets non réalisés

Source : Camara, 2025

Dans ce chapitre, la description et le commentaire de chacune des dimensions retenues des deux concepts se concluent par une synthèse.

5.1.Capacité politique des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga

Pour cette partie, il s'agit d'abord de présenter les attributs organisationnels et les dispositifs fonctionnels des deux conseils départementaux. Il s'agit, pour le premier, de leur organisation interne, de leurs instances existantes, de leur personnel ; le second renvoie à leurs domaines de compétences, à leurs documents de planification et d'aménagement, ainsi que leurs sources de financement. Ensuite, leurs cadres relationnels sont exposés, comprenant leurs relations avec les autres parties prenant ainsi que les principes et mécanismes respectés et mobilisés au cours de leur premier mandat.

5.1.1. Attributs organisationnels et dispositifs fonctionnels

5.1.1.1.Bureau du conseil départemental, commissions et personnel

Chacun des deux conseils départementaux dispose d'un bureau exécutif du conseil et des commissions. Le bureau du conseil départemental est composé d'un président, des vice-présidents et des secrétaires, qui sont tous élus par vote. C'est pourquoi, à Saint-Louis comme à Louga, le bureau du conseil départemental se compose du président du conseil, de deux vice-présidents (1er et 2e) et de deux secrétaires élus (1er et 2e).

Concernant les commissions, le Code général des Collectivités locales de 2013 prévoit quatre commissions statutaires pour les départements. Selon l'Article 46 de la Loi n° 2013-10 portant CGCT :

> Le conseil départemental forme de droit quatre commissions : 1. Commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ; 2. Commission de l'éducation, de la santé et de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports ; 3. Commission des finances, du plan et du développement économique ;

4. Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat (Article 46).

Toutefois, ce code offre également aux collectivités territoriales la possibilité de créer autant de commissions qu'elles le veulent. Les commissions sont présidées et composées par des conseillers et/ou conseillères, qui sont également membres du conseil départemental. Tous les conseillers et conseillères sont élus simultanément avec le Président du conseil départemental, au suffrage universel direct. Le conseil départemental de Saint-Louis est composé de 60 conseillers et conseillères et celui de Louga constituait de 80 conseillers et conseillères pour leur premier mandat.

Pour ce qui est du conseil départemental de Saint-Louis, il a institué 22 commissions. Il a ainsi créé 18 autres commissions en plus des quatre commissions statutaires (voir le tableau ci-dessous).

Tableau 8: Commissions du conseil départemental de Saint-Louis

	Noms des commissions
1	Commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur
2	Commission de l'éducation, de la santé, de la population, des affaires sociales, culturelles, de la jeunesse et des sports
3	Commission des finances, du plan et du développement économique
4	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat
5	Commission chargée du genre et du leadership féminin
6	Commission chargée de l'Industrie et des PME
7	Commission chargée de la Solidarité internationale et de la Coopération décentralisée
8	Commission chargée du développement rural
9	Commission chargée de la pêche

10	Commission chargée du développement local inclusif : lutte contre la pauvreté et les exclusions
11	Commission chargée des infrastructures et des transports
12	Commission chargée de la formation professionnelle et des métiers artisanaux
13	Commission chargée des langues nationales et l'alphabétisation
14	Commission chargée de la communication et des Technologies de l'Information et de la Communication
15	Commission chargée de l'insertion et de l'emploi des jeunes
16	Commission chargée de la protection civile, des calamités naturelles et de l'hygiène publique
17	Commission chargée de l'hydraulique et de l'assainissement
18	Commission chargée de l'Enseignement supérieur
19	Commission chargée du tourisme
20	Commission chargée de l'Énergie
21	Commission chargée du dialogue des Territoires
22	Commission chargée de l'Entrepreneuriat

Source : Conseil départemental de Saint-Louis

En plus de ces 22 Commissions, quatre autres c**ommissions administratives** facultatives sont créées, car cela relève du choix de l'Exécutif du conseil départemental de Saint-Louis :

- Commission des Marchés : 03 élus et leur suppléant désignés ;
- Cellule de Passation des Marchés : nombre non précisé
- Commission de suivi et de réception des travaux et des matières : 02 élus désignés ;
- Commission de paie : 01 élu désigné.

Quant à Louga, le conseil départemental a créé 22 commissions (voir le tableau ci-dessous), soit 18 commissions en plus des quatre commissions statutaires prévues par le Code.

Tableau 9: Commissions et nombre de conseillers pour le département de Louga

TITRES DES COMMISSIONS	NOMBRE DE MEMBRES
1. Affaires administratives juridiques et du règlement intérieur	11
2. Éducation	24
3. Environnement –aménagement du territoire-domaines-urbanisme et Habitat	25
4. Finances-Plan et développement économique	29
5. Élevage	05
6. Agriculture	05
7. Jeunesse –sport et loisirs	07
8. Dialogue social	06
9. Entrepreneuriat féminin	09
10. Pêche et pisciculture	04
11. Affaires culturelles et patrimoine historique	08
12. Développement industriel	03
13. Artisanat et secteur informel	04
14. Tourisme	07
15. Affaires religieuses	05
16. Affaires sociales	12
17. Immigration et diaspora	08
18. Santé et population	14
19. Formation professionnelle	08
20. Électrification et Hydraulique	04
20. Alphabétisation et Langues nationales	08
22. Petite enfance	08

Source : PDD de Louga (2016-2021)

En ce qui concerne le personnel, les deux conseils départementaux ont constitué des équipes distinctes l'une de l'autre durant leur premier mandat. Cela s'explique par l'absence d'un organigramme-type département au cours de ce mandat, qui aurait facilité l'harmonisation de la composition de leur personnel. Le tableau ci-dessous présente la composition du personnel du conseil départemental de Saint-Louis.

Tableau 10 : Composition du personnel du conseil départemental de Saint-Louis

Fonction	Nombre
Secrétaire Général	01
Secrétaire de Direction du cabinet du Président	01
Agent chargé du développement local	01
Secrétaire du Secrétaire général gérant les courriers et les appels téléphoniques	01
Secrétaire mise à la disposition du Gouverneur	01
Responsable de la Cellule de passation des marchés coordonnée	01
Agent administratif	04
Animateur affecté au CRREJ	03
Chauffeur	03
Planton	01
Gardien de sécurité	02
Total	**19**

Source : Rapport spécial du conseil département de Saint-Louis (2022)

Pour le conseil départemental de Louga, la composition de son personnel est décrite dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11 : Composition du personnel du conseil départemental de Louga

N°	Prénoms	Nom	Fonction	Observations
1	Mamadou Yériba	BA	SG	Détachement du MEN
2	Alioune Badara	DIABIRA	DRH	En service au Conseil
3	Maguette	DIOUF	DEL	En service au Conseil
4	Mouhamed	BATHILY	DAF	En service au Conseil
5	Amadou	DIENG	Communication	En service au Conseil
6	Djiby	CISSE		Aucune fonction
7	Mouhamed	DIENG	Comptable matière	En même temps point focal du projet SEN029 Lux -Dev
8	Fatou	TOURE	SEPA SG	En service au Conseil
9	Nafissatou	BOYE	SEPA Président	En service au Conseil

10	Seynabou Ly	KANE	Ex comptable	Aucune fonction
11	Fatou Mbodja	DIAGNE	Ex DAF	Aucune fonction
12	Seydia	FALL	SEPA	Malade
13	Galaye	SALL	Agent de service	En service au Conseil
14	Lamine	SALL	Agent de service	En service au Conseil
15	Mbaye Lo	DIAGNE	Chauffeur	En service au Conseil
16	Mbaye	SARR	Chauffeur	En service au Conseil
17	Mouhamed	GUEYE	Chauffeur	En service au Conseil
18	Abdou Salam	BA	Sécurité	En service au Conseil
19	Modou Nar	FALL	Sécurité	En service au Conseil
20	Modou	FALL	Sécurité	En service au Conseil
21	Makhtar	KEBE	Sécurité	En service au Conseil
22	El Hadji Malick	MBAYE	Sécurité	En service au Conseil
23	Mbaye	TALL	Sécurité	En service au Conseil
24	Serigne	DIENG	Sécurité	En service au Conseil
25	Assane	KANE	Sécurité	En service au Conseil
26	Seynabou	FALL	Secrétaire	Affecté au trésor Louga
27	Youssou	NDIAYE	Commis	Affecté au trésor Louga
28	Ndèye Marème	MBENGUE	Secrétaire	Affecté au trésor Louga
29	Iba N Codou	FALL	Chauffeur	Affecté au trésor Louga
30	Mbariane	DIAW	Sécurité	Affecté au trésor Louga
31	Ahmed	NDIAYE	Sécurité	Gouvernance Louga
32	Galaye	KHOULE	Sécurité	Gouvernance Louga
33	Seydi A M	GUEYE	Sécurité	Gouvernance Louga
34	Mbaye	MBODJI	Chauffeur	Gouvernance Louga
35	Iba	SAMB	Chauffeur	Préfecture Louga
36	Galaye	NDIAYE	Sécurité	CDEPS Louga
37	Makhoudia	DIAGNE	Commis	CFAM Louga
38	Oumou	SOW	Sage-femme	CHRASML
39	Adama	DIAW	Sécurité	CEFAM
40	Mame Salla	DIENG	Sécurité	Stade Alboury Ndiaye
41	Alioune Badara	NGUER	Sécurité	MDL
42	Mouhamadou	NIANE	Sécurité	MDL
43	Ndiaya	SYLLA	Assistante	MDL

Source : DRH Conseil départemental de Louga tiré de Kane (2018, p.153)

- ***Conclusion sur la structuration du bureau du conseil départemental, des commissions et du personnel***

En conclusion, les deux conseils départementaux disposent tous deux d'une organisation interne structurée, avec un bureau exécutif et un nombre de commissions largement supérieur aux quatre commissions statutaires prévues par le code général des collectivités territoriales.

Le conseil départemental de Saint-Louis compte 60 conseillers et 22 commissions, tandis que celui de Louga en dénombre 80, avec également 22 commissions aux thématiques diversifiées. Concernant le personnel, chaque conseil a constitué une équipe distincte, l'absence d'un organigramme-type ayant limité l'harmonisation. Ces observations soulignent des différences dans leurs modes de fonctionnement institutionnel durant le premier mandat, lesquelles influent les modalités d'exercice de leurs compétences transférées, qui sont présentées dans la section ci-après.

5.1.1.2.Catégories de compétences des conseils départementaux

Les collectivités territoriales du Sénégal, les départements comme les communes, sont attributaires de deux catégories de compétences : une compétence générale et des compétences dans neuf domaines spécifiques.

Pour ce qui est des départements faisant l'objet de notre recherche, leurs compétences spécifiques peuvent être classées en trois grandes catégories de domaines (voir le tableau 13 ci-dessous). Au fait, il y a des *compétences dites stratégiques (C. Stratégiques)* qui englobent la Planification; l'Aménagement du territoire; et l'Environnement et la gestion des ressources naturelles. Il y a également *des compétences de soutien (C. Soutien)* regroupant la Gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national; et l'Urbanisme et l'habitat. Il y a enfin *des compétences de participation et d'accompagnement (C. PA)* réunissant la Santé, population et actions sociales ; la Jeunesse, sports et loisirs ; la Culture ; et l'Éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle.

En plus de ces compétences, il existe *une clause de compétence générale* dont l'ensemble des types de collectivités territoriales du Sénégal peut faire usage. Il s'agit d'une compétence générale d'intention, pouvant porter sur le développement économique, social, éducatif, sanitaire, social, culturel, environnemental des entités territoriales.

Tableau 12 : Domaines et compétences

Domaine		**Compétence**
1- Gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national	Domaine privé de l'État	L'État peut céder aux collectivités locales tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec ces collectivités des conventions portant sur l'utilisation desdits biens.

(C. Soutien)	Domaine public	Pour les projets initiés sur le domaine public maritime et le domaine fluvial par les personnes physiques, les collectivités locales ou toute autre personne morale, il est requis l'autorisation du conseil départemental, après avis de l'organe délibérant de la commune où se situe le projet.
	Domaine national	Les projets ou opérations initiés sur le domaine national par une personne physique, une collectivité locale ou toute autre personne morale distincte de l'État, sont établis conformément aux dispositions de la loi sur le domaine national. Pour tout projet ou opération de la compétence de l'État dans les zones urbaines, à l'exclusion de terrains à usage d'habitation, celui-ci prend la décision après avis du conseil départemental et du conseil municipal concernés.
2- De l'environnement et de la gestion des ressources naturelles ***(C. Stratégiques)***		La création et la gestion des forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt départemental; La délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du conseil municipal ; La gestion des eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut national ou international ; L'élaboration et la mise en œuvre de plans départementaux d'actions de l'environnement, d'intervention d'urgence et de prévention des risques ; La réalisation de pare-feux et la mise à feu précoce, dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse ; L'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action locale pour l'environnement ; La protection des eaux souterraines et de surface ; La répartition des quotas d'exploitation forestière entre les communes ; La lutte contre les incendies et protection de la nature ; L'autorisation de défricher après avis du conseil municipal concerné ; La délivrance de permis de coupe et d'abattage.
3- De la planification (***C. Stratégiques)***		L'élaboration et l'exécution du plan départemental de développement (PDD) en articulation avec les stratégies et les politiques nationales ; La mise en œuvre du contrat plan avec l'État pour la réalisation de projets de développement.

4- De l'aménagement du territoire ***(C. Stratégiques)***	Le département élabore et met en œuvre son schéma d'aménagement du territoire.
5- De l'urbanisme et de l'habitat ***(C. Soutien)***	L'approbation des schémas directeurs et d'urbanisme (SDAU) ; Le soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat
6- De la santé, de la population et de l'action sociale ***(C. PA)***	La gestion et l'entretien des hôpitaux de niveaux 1 et 2 ; La participation à la couverture maladie universelle ; La participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale ; L'appui au financement des projets productifs pour les populations déshéritées ;
7- De la jeunesse, des sports et des loisirs ***(C. PA)***	La réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut départemental ou régional ; L'appui aux ligues, à l'Organisme régional de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil régional de la Jeunesse ; L'autorisation d'ouverture des collectivités éducatives après avis du conseil municipal concerné ; La réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures à statut départemental ; Le développement d'activités socio-éducatives ; La promotion des activités physiques et sportives au niveau départemental ; L'appui aux districts, à l'Organisme départemental de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil départemental de la Jeunesse; La participation à l'organisation des compétitions sportives.
8- De la culture ***(C. PA)***	La promotion et la valorisation des sites et monuments historiques ; La participation à la recherche et à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques ; La création et la gestion d'un orchestre départemental ; La gestion d'un musée départemental ; La création et la gestion d'établissements socioculturels, de bibliothèques ; La création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre ; La promotion de la culture nationale et locale ;

	La conservation des sites et monuments historiques.
9- De l'éducation, de l'alphabétisation, de la promotion des langues nationales et de la formation professionnelle ***(C. PA)***	La construction, l'équipement de lycées d'enseignement technique et lycées professionnels ; La construction de centres d'enseignement technique et de formation professionnelle ; L'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental de développement de l'éducation et de la formation ; La création d'une bourse des métiers ; La participation à l'acquisition de manuels, de fournitures scolaires et de matériels didactiques pour les lycées d'enseignement technique et professionnel, et les centres de formation professionnelle ; L'appui au fonctionnement des organes de gestion au niveau régional ; La promotion du partenariat école/entreprises ; La participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la tranche départementale de la carte scolaire régionale ; L'équipement et l'entretien des lycées et collèges d'enseignement général et la participation à leur gestion par le biais des structures de dialogues et de concertation; L'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental d'élimination de l'analphabétisme; Le soutien à la formation professionnelle ; La participation à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaires des lycées et collèges d'enseignement général ; L'allocation de bourses et aides scolaires ; L'autorisation d'exercer comme opérateur en alphabétisation ; La promotion de l'éducation inclusive ; La promotion des valeurs civiques et de la citoyenneté active.

Source : Loi n° 2013-10 portant Code général des Collectivités territoriales (CGCT), p.39-43

Après avoir présenté l'organisation administrative interne des deux conseils départementaux, ainsi que leurs trois blocs de domaines de compétences spécifiques et la clause de compétence générale, il convient, ensuite, d'aborder les documents de planification et d'aménagement dont disposaient lesdits conseils durant leur premier mandat.

En effet, l'élaboration de ces documents s'inscrit dans le cadre de la planification territoriale. Cette planification renvoie à « une vision politique dans un projet de territoire, à plus ou moins long terme. Son objectif principal : faire émerger des projets de construction et d'aménagement tout en préservant et en améliorant le cadre de vie des citoyens » (Ministère de la Transition écologique, 2022). En d'autres termes, les documents de planification constituent, pour les collectivités territoriales, des guides d'intervention, à travers des programmes et projets conçus suivant les potentialités et ressources, ainsi que les besoins et problématiques identifiés dans des territoires donnés.

- ***Conclusion sur les catégories des compétences transférées aux conseils départementaux***

En somme, la description des catégories de compétences transférées aux conseils départementaux révèle une architecture institutionnelle organisée autour de trois grands blocs (stratégique, de soutien et de participation/accompagnement) complétés par la clause de compétence générale. Ce cadre confère aux départements, d'une part, des outils structurants de planification et d'aménagement, et, d'autre part, des rôles de soutien aux communes ainsi que des missions d'accompagnement social, sanitaire, éducatif et culturel, en lien direct avec les besoins des populations. Cependant, si ces attributions traduisent une volonté de renforcer l'autonomie locale et la cohérence du développement territorial, leur effectivité dépend de la capacité des conseils départementaux à mobiliser les moyens humains, techniques et financiers nécessaires et à articuler leurs actions avec les orientations nationales, c'est pourquoi la section suivant porte sur les outils de planification et d'aménagement dont disposaient les deux conseils étudiés au cours de leur premier mandat.

5.1.1.3. Outils de planification et d'aménagement du territoire des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga

5.1.1.3.1. Outils de planification

Le Code général des Collectivités locales (CGCL) de 2013, en son article 314, stipule que le département a pour compétence **«** l'élaboration et l'exécution du plan départemental de développement (PDD) en articulation avec les stratégies et les politiques nationales ; » ainsi que « la mise en œuvre du contrat plan avec l'État pour la réalisation de projets de développement ». Selon *le répondant AI5*, le PDD permet aux départements de disposer d'une vision claire et de pouvoir effectivement mener leurs actions et projets de développement de leurs territoires.

Il souligne également qu'en tant que bras technique des collectivités territoriales, l'Agence Régionale de Développement (ARD) les appuie et les accompagne dans l'élaboration de leurs documents de planification, à savoir le PDD pour les départements et le Plan de Développement Communal (PDC) pour les communes).

En plus de l'ARD, le processus d'élaboration de ces plans nécessite la participation et la contribution de tous les acteurs d'ordres communautaire et institutionnel présents et intervenant dans les territoires concernés. La majorité de « ces acteurs interviewés »[11] dans les départements de Saint-Louis et Louga affirment avoir été impliqués dans les processus d'élaboration des plans de desdits départements.

La démarche adoptée par le conseil départemental de Saint-Louis pour l'élaboration de son PDD (2016-2020) est déclinée en des phases. Premièrement, il y a eu *une phase préparatoire*, au cours laquelle le comité technique de pilotage mis en place a procédé à l'exploitation des documents secondaires, tels que le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) de Saint-Louis (2012-2017), le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRAT) de Saint-Louis (2012-2035), dans le but de proposer des thématiques. Cela a conduit à la formulation de cinq thématiques, dont l'Aménagement du territoire et la gestion foncière, le Développement économique, le Développement social, la Promotion du sport et de la culture et l'Environnement et gestion des ressources naturelles. Des commissions de travail ont été alors constituées avec des missions précises selon les thématiques retenues. Des fiches de collecte des données sur chaque secteur et matrice des projets ont été également élaborées.

[11] Ils soulignent également que, pour marquer le démarrage officiel du processus d'élaboration du PDD, il faut une délibération du conseil départemental et un arrêté du Président du conseil. En effet, pour marquer le début processus d'élaboration du PDD, il faut des outils et supports tels qu'une convocation et du procès-verbal de la session du conseil ; un Arrêté départemental portant création de la cellule d'élaboration et de pilotage (CEP) chargée d'élaborer le plan; … MEPC et MCTDAT (2021, p.19) .

Deuxièmement, il y a eu *la phase de mise en œuvre du forum*, organisé sous forme de plénière, au cours de laquelle se sont tenues des Allocutions, un rappel de l'importance du cachet participatif dans le processus de planification, l'exposition du contenu des documents, la présentation du département de Saint-Louis, ainsi que l'explication des consignes liées aux ateliers et des outils et supports. Pour la validation de la situation de référence et la proposition d'actions à mener en fonction des cinq thématiques retenues, cinq ateliers ont été organisés.

Troisièmement, il y a eu *la phase d'élaboration du PDD* proprement dit. Pour ce faire, un comité de suivi des travaux a été créé au sein du comité de pilotage. Ensuite, un plan d'actions prioritaires est élaboré, en fonction des données collectées et validées durant les ateliers. Cette phase a précédé la restitution et la validation du diagnostic et du plan d'action au niveau du comité de suivi.

Enfin, *la dernière phase* est marquée par la validation du PDD élaboré par le comité technique, son adoption par le conseil départemental de Saint-Louis, puis son approbation par le représentant de l'État.

L'élaboration du PDD de Saint-Louis (2016-2020) a conduit à la formulation de la vision suivante : « *une plateforme de services pour l'émergence économique et sociale du pôle Nord* ». Cette vision est déclinée en trois axes. L'Axe 1 **:** *développement économique intégré* est composé de deux programmes, dont le Programme de promotion de l'agro-alimentaire (PPA) et le Programme de développement intégré du patrimoine touristique, culturel et artistique (PDIP). L'Axe 2 **:** *développement humain équitable* est constitué de deux programmes, dont le Programme d'amélioration de l'offre de services sociaux (PASS) et le Programme intégré de promotion du numérique (PIN). Enfin, l'Axe 3 **:** *gouvernance locale, partenariat et développement durable* comporte trois programmes, dont le Programme de Gouvernance et de Renforcements des capacités des acteurs de la décentralisation (PROGRE), le Programme de renforcement et de développement des partenariats (PREDEP) et le Programme de Protection de l'environnement et d'adaptation aux changements climatiques (PENAC).

Le coût total pour la mise en œuvre du PDD de Saint-Louis (2016-2020) a été estimé à 4 031 500 000 FCFA (soit 6 464 252 USD), dont les 41.05 % pour les programmes de l'axe 1 composés de sept projets, les 26.17 % pour les programmes de l'axe 2 constitués de 14 projets et les 32,78 % pour les programmes de l'axe 3 comportant 19 projets.

Ce PDD de Saint-Louis (2016-2020) étant arrivé à l'échéance depuis 2020, il doit être renouvelé (*répondant PMC1*). En outre, le conseil départemental de Saint-Louis disposait également d'un plan départemental de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Celui-ci permet d'organiser et de planifier les interventions de conseils départementaux en matière de développement et de gestion des équipements et infrastructures de formation professionnelle et technique, afin de promouvoir la qualification et l'insertion socioprofessionnelles des jeunes. Selon *ce répondant*, ce sont les deux documents de planification que le conseil départemental de Saint-Louis a eu à élaborer durant le premier mandat.

Pour le conseil départemental de Louga, le processus d**'**élaboration de son PDD (2016-2020) a été piloté par un comité technique composé de l'ARD et des services techniques régionaux de la Planification, de l'appui au développement local, de la statistique, et de l'aménagement du territoire. Un point focal volontaire a été désigné au niveau départemental pour faciliter le déroulement du processus d'élaboration du PDD. Ce processus est mis en œuvre en plusieurs phases suivantes. Il y a eu, d'abord, *une phase préparatoire* marquée par l'exploitation du Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) de Louga pour la définition des thématiques. Ce travail a été suivi par la création de commissions de travail selon les thématiques retenues. Des outils de collecte des données, tels qu'une fiche de collecte des données sur chaque secteur et une matrice des projets, ont été aussi élaborés.

Ensuite, il y a eu une *phase de mise en œuvre d'un forum***,** organisé sous forme de plénière, afin d'expliquer l'importance de l'implication de tous les acteurs dans le processus, de présenter le contenu des documents, les consignes des ateliers, ainsi que les outils et supports mobilisés. Au cours de cette phase, l'état des lieux a été fait et des propositions d'actions à réaliser selon les thématiques retenues ont été formulées.

Il y a eu également *une phase de rédaction du PDD*. Pour ce faire, un comité de suivi des travaux a été créé. Cela a été suivi par l'élaboration d'un plan d'actions prioritaires à réaliser sur la base des données collectées et validées. Cette phase a été bouclée par la restitution et la validation du diagnostic effectué ainsi que du plan d'action au sein du comité de suivi. Enfin, *la dernière phase* concernait la validation du PDD par le comité technique, son adoption pour le conseil départemental de Louga et son approbation par le représentant de l'État.

La vision dégagée dans le PDD de Louga (2016-2020) est : « *le département de Louga, un territoire solidaire pour un développement socio-économique durable »*. Cette vision est déclinée en trois axes. L'*Axe 1 : impulsion d'une dynamique de développement économique local* comporte trois programmes, dont le Programme de mobilisation des acteurs économiques locaux (PMAEL), le Programme de valorisation des Potentialités économiques du département (PVPED) et le Programme de renforcement des capacités des acteurs locaux du secteur productif (PRECAPALSP). L'*Axe 2 : amélioration de l'accès aux services sociaux de base et du cadre de vie* se matérialise par le Programme de construction de réhabilitation et d'équipement d'infrastructures sociales (PCREIS). Enfin, *l'Axe 3 : promotion de la gouvernance locale et de la coopération* est composé de deux programmes, dont le Programme de renforcement des capacités de pilotage institutionnel et de promotion de la citoyenneté (PRCPIPC) et le Programme de Markéting territorial (PROMATE).

Le coût global pour la mise en œuvre du PDD de Louga (2016-2021) est estimé à 1 564 000 000 FCFA (soit 2 507 774 USD), dont les 40.47% pour les programmes de l'axe 1 composés de 26 projets, les 50.58 % pour le programme de l'axe 2 constitué de 26 projets et les 08.95 % pour les programmes de l'axe 3 comportant 17 projets. Ce PDD étant arrivé à terme depuis 2021, le conseil départemental ne disposait pas des ressources financières nécessaires pour le réactualiser au moment de nos entrevues, d'après *le répondant AI5*. Ce dernier affirme que l'ARD de Louga est à la recherche de partenaires financiers pour le conseil départemental de Louga afin de lui permettre de réactualiser son PDD.

Par ailleurs, en 2014, le département de Louga a participé à l'élaboration d'une stratégie de développement économique territorial pour toute la région de Louga. Ce processus a abouti à la réalisation d'une cartographie de l'économie territoriale ainsi qu'à l'identification des filières économiques porteuses pour les trois départements de la région. Pour le département de Louga, la filière porteuse retenue est celle du haricot, appelé « Niébé » en langue locale. Cela a ainsi permis au conseil départemental de mettre en place une unité de transformation de Niébé avec l'aide de certains de leurs partenaires, selon *le répondant PMC5*. En plus du PDD, le conseil départemental de Louga disposait également d'un Plan départemental de développement de la formation professionnelle technique au cours du premier mandat.

- ***Conclusion sur l'élaboration des outils de planification***

En résumé, les deux conseils départementaux ont élaboré leurs PDD selon une démarche participative et structurée, avec l'assistance de l'ARD et des autres services techniques. Ces PDD ont permis de définir leurs visions stratégiques, déclinées en axes prioritaires constitués de programmes et projets de développement adaptés à leurs territoires. Toutefois, le renouvellement de ces PDD, arrivés à échéance, demeure conditionné à la disponibilité de ressources financières et de partenariats.

5.1.1.3.2. Outils d'aménagement du territoire

« Le département élabore et met en œuvre son schéma d'aménagement du territoire », Article 316 du CGCL de 2013. Aucun des départements étudiés ne disposait d'un schéma d'aménagement du territoire (SDAT) durant leur premier mandat. Selon *le répondant PMC1*, en termes de planification, le SDAT est pourtant le premier document dont devraient disposer les collectivités territoriales. Au fait, ce répondant souligne que :

> *C'est la planification spatiale qui a une portée plus grande en termes de durée, son horizon est de 25 ans. En termes de contenu et d'orientation stratégique, c'est le futur rêvé d'un territoire décentralisé. Mais c'est un document en soi plus compliqué à réaliser, parce que cela demande plus de technicité, plus de moyens et plus d'outils. Il y a une forte dose de cartographie* (Répondant PMC1*)*.

Ainsi, l'inexistence de ce document s'explique par le fait que les collectivités territoriales n'avaient pas des moyens financiers et techniques nécessaires pour pouvoir le concevoir au cours de leur premier mandant. C'est la raison pour laquelle la plupart des départements font le choix d'élaborer uniquement le plan départemental de développement, qui est un document de planification économique.

Pour se doter un document de planification spatiale correspondant un peu au SDAT, le conseil départemental de Saint-Louis a fait recours à la commune de Saint-Louis afin que le plan directeur d'urbanisme (PDU) de cette dernière intègre les quatre autres communes du département. En effet, la commune de Saint-Louis est une ville qui n'a plus de réserves foncières et qui est extrêmement polluée ; son avenir dépend des communes qui l'entourent.

Et, compte tenu de cette configuration de la ville de Saint-Louis, concevoir un document de planification spatiale (le PDU) pour la seule commune, sans inclure les autres communes voisines, n'aurait pas été très pertinent. Tous les acteurs concernés ont trouvé une entente sur cette idée émise par le conseil départemental de Saint-Louis, ce qui a permis l'élaboration du PDU de la ville de Saint-Louis incluant l'ensemble des cinq communes composant le département de Saint-Louis. En d'autres termes, ce PDU a pris en compte l'étendue du territoire départemental de Saint-Louis. Dans ce document de planification spatiale, des zones à vocation touristique, agricole, industrielle, etc., sont identifiées. Ce document était en cours de finalisation au moment de nos entrevues. Selon *le répondant PMC1*, le conseil départemental de Saint-Louis pourra ainsi s'appuyer sur ce document pour faire certains de leurs actions et projets, puisqu'il ne dispose pas d'un schéma d'aménagement du territoire.

- ***Conclusion sur les outils d'aménagement du territoire***

En définitive, l'absence de schéma départemental d'aménagement du territoire s'explique par un manque de moyens financiers et techniques, ce qui a conduit les deux conseils départementaux à se contenter des PDD, plus accessibles. Toutefois, le conseil départemental de Saint-Louis a trouvé une alternative en intégrant l'ensemble de son territoire dans le PDU de la commune de Saint-Louis afin de disposer d'un cadre spatial de référence pour ses actions.

Dans la sous-partie ci-dessous, nous abordons les mécanismes de financement des conseils départementaux, condition indispensable à l'opérationnalisation des outils de planification et d'aménagement élaborés.

5.1.1.4. Mécanismes de financement des conseils départementaux

Comme le prévoit le CGCT de 2013 en son article 188, « le budget de chaque collectivité locale prévoit pour une année financière toutes les recettes et les dépenses de la collectivité locale sans contraction entre les unes et les autres ». L'année financière des collectivités territoriales débute le 1er janvier et se termine le 31 décembre (article 190 du CGCT). En ce qui concerne les conseils départementaux, le président du conseil départemental élabore et présente le projet de budget, qu'il doit communiquer aux membres du conseil avec les rapports correspondants quinze jours avant la tenue de la première réunion relative à l'examen dudit budget (article 253 du CGCT).

Le budget proposé par l'organe exécutif local de la collectivité territoriale est ainsi adopté par le conseil et approuvé par le représentant de l'État (article 191 du CGCT). Les budgets de collectivités territoriales sont constitués de recettes de fonctionnement et de recettes d'investissement.

5.1.1.4.1. Recettes de fonctionnement du département

Selon l'article 194 du CGCT, « les recettes de fonctionnement du département proviennent des ressources que lui apporte l'État dans la répartition annuelle du Fonds de dotation de la décentralisation, ainsi que des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus » (article 194 du CGCT).

En outre, l'article 324 su CGCT précise que « le fonds de dotation de la décentralisation, créé par la loi des finances, reçoit une dotation équivalant à 3,5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'État de la dernière gestion connue ». Ce fonds de dotation de la décentralisation est réparti comme suit : une partie est destinée aux différents types de collectivités territoriales; une autre partie est allouée aux représentants de l'État pour la prise en charge des frais relatifs à l'utilisation des services techniques déconcentrés par les collectivités territoriales; et le reste du fonds est mis à la disposition des 14 agences de développement régional, les associations nationales des élus et autres organisations intervenant dans la décentralisation.

Dans la réalité, force est de constater que les recettes de fonctionnement des conseils départementaux proviennent principalement des fonds de dotation de la décentralisation (FDD) alloués par l'État central. Ces recettes de fonctionnement permettent notamment le paiement des salaires et la prise en charge des dépenses relatives aux neuf domaines de compétences transférés. Le conseil départemental de Saint-Louis reçoit annuellement environ 160 millions FCFA (soit environ 288 000 USD) comme recettes de fonctionnement à travers les fonds de dotation de la décentralisation. Quant au conseil départemental de Louga, il est doté chaque année d'environ 169 millions FCFA (soit environ 304 000 USD) comme recettes de fonctionnement provenant des fonds de dotation de la décentralisation.

5.1.1.4.2. Recettes d'investissement des départements

Les recettes d'investissement des collectivités territoriales sont constituées des recettes temporaires ou accidentelles, telles que les dons et legs assortis de charges d'investissements, le fonds d'équipement des collectivités territoriales (appelé fonds de concours), les fonds d'emprunt,

etc. Elles comprennent également les crédits alloués par le budget de l'État ou par tout autre organisme public pour grands travaux d'urbanisme et de dépenses d'équipement, sur la base des devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité locale; ainsi que les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement (article 196 du CGCT). En général, les recettes d'investissement permettent aux collectivités territoriales de réaliser des investissements à caractère économique, social, sanitaire, environnemental, sportif et culturel.

Dans la réalité, les recettes d'investissement des deux conseils départementaux étudiés proviennent quasiment du fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECT) alloué par l'État et d'un peu de fonds d'investissement dont ils bénéficient auprès de certains de leurs partenaires financiers au cours de leur premier mandat. Au fait, le CGCT précise que :

> le Fonds d'Équipement des Collectivités locales reçoit une dotation équivalant à 2% de la Taxe sur la Valeur ajoutée au profit du budget de l'État de la dernière gestion connue. Ce pourcentage est modifié dans le sens d'une hausse progressive, à chaque fois que de besoin, compte tenu des compétences des collectivités territoriales. Le Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales est réparti sur la base du principe de la solidarité nationale, chaque année, par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des Collectivités territoriales, entre les différents ordres de collectivités territoriales. Les modalités de répartition de ces dotations sont fixées après avis du Conseil national de Développement des Collectivités territoriales (article 328).

Le FECT, souvent appelé fonds de concours, est scindé en quatre parties :

- **L'allocation globale d'équipement (AGE)**

L'allocation globale d'équipement représente 70% de l'enveloppe globale du FECT et est répartie comme suit : 70% pour les communes; 15% pour les villes; et 15% pour les départements (article 4 du décret 2018-1250)[12].

[12] Décret 2018-1250 en date du 06 juillet 2018 fixant les modalités d'allocation et les critères de répartition du FECT

- **L’allocation spéciale (AS)**

L’allocation spéciale constitue 15% de l’enveloppe globale du FECT et est attribuée à un bénéficiaire selon des situations particulières ou exceptionnelles. Cette allocation peut être versée aux bénéficiaires à travers de programmes et projets exécutés par des agences ou autres structures[13] (article 7 du décret 2018-1250).

- **L’allocation de performance (AP)**

Selon l’article 9 du décret 2018-1250, « l’allocation de performance est une dotation complémentaire accordée aux collectivités territoriales ayant atteint un certain niveau de performance en matière de gouvernance sur la base des critères fixés par arrêté du ministre en charge des Collectivités territoriales ». Elle constitue 10 % de l’enveloppe globale du FECT (article 4 du décret 2018-1250).

- **L’allocation d’interterritorialité**

Elle représente 5% de l’enveloppe globale du FECT et a pour objectif est d’encourager les collectivités territoriales à mutualiser leurs compétences et leurs ressources (articles 4 et 8 du décret 2018-1250). En somme, au titre de recettes d’investissement, chacun des conseils départementaux étudiés reçoit environ 100 millions de FCFCA (soit 164880 USD) en FECT par année. Comme l’affirme *répondant PMC1 : « L'état nous donne 160 millions en fonctionnement, 100 millions en investissement* ». Sur la même lancée, *le répondant PMC5* indique également : « N*otre département a à peine 100 millions de fonds de concours* ».

En plus de ces fonds d’investissement alloués par l’État, les deux conseils départementaux étudiés bénéficient aussi des appuis financiers de la part de certains de leurs partenaires financiers et techniques. Par exemple, à Louga, *le répondant AC6* avance les affirmations suivantes :

> *Nous avons financé l'implantation d'une unité de transformation de ‘’niébé” dans le département de Louga, à la suite de l'élaboration d’un document stratégique (identification des filières porteuses) de développement pour les trois départements de la région de Louga. Le coût du financement est estimé à 275 millions FCFA (soit 453421 USD). Le conseil départemental de Louga est le porteur de ce projet* (Répondant AC6).

[13] Comme le Programme National de Développement Local (PNDL), Agence de Développement Local (ADL), Agence de Développement municipal (ADM), etc.

Ces propos sont aussi confirmés par tous les acteurs impliqués dans ce projet d'implantation de l'unité de transformation. Dans la même logique, *le répondant AC1* souligne :

> *L'approche de notre partenariat consiste à capter des financements pour pouvoir appuyer techniquement et financièrement des organismes et des collectivités territoriales pour la réalisation de certains de leurs projets et actions, notamment sur la préservation des mangroves, le reboisement des mangroves et des filaos, ainsi que la sensibilisation des populations pour le cas du conseil départemental de Saint-Louis* (Répondant AC1).

Par ailleurs, afin de pouvoir élaborer leurs premiers plans de développement départementaux, les deux conseils départementaux avaient bénéficié des financements du Programme national de développement local (PNDL).

- ***Conclusion sur les mécanismes de financement des conseils départementaux***

En conclusion, la comparaison entre les deux conseils départementaux montre Saint-Louis et Louga révèle une situation financière globalement similaire. Ils dépendent essentiellement des dotations de l'État, tant pour leur fonctionnement que pour leur investissement. Toutefois, la principale différence réside dans la capacité du conseil départemental de Louga à mobiliser davantage de financements extérieurs auprès de partenaires techniques et financiers, comme l'illustre par le projet d'unité de transformation du niébé, alors que celui de Saint-Louis bénéficie des appuis ponctuels, notamment dans le domaine environnemental. Ainsi, si les deux conseils restent fortement dépendants de l'État central, celui de Louga se distingue par sa capacité à diversifier ses ressources.

Après avoir présenté les attributs organisationnels et les dispositifs fonctionnels des deux conseils départementaux concernant leur premier mandat, nous nous attachons, dans la section ci-après, à exposer leur cadre relationnel pour la même période. La présentation de ces différents cadres permet ainsi d'établir l'État des lieux de l'organisation et des mécanismes fonctionnels internes des deux conseils départementaux étudiés, ainsi que de leurs relations avec les autres acteurs au cours de leur premier mandat.

5.1.2. Cadre relationnel

Dans l'exercice de leurs compétences et rôles, les collectivités territoriales travaillent avec deux types d'acteurs : les acteurs institutionnels et les acteurs communautaires. Les collaborations avec les acteurs d'ordre institutionnel, telles que le représentant de l'État et les services déconcentrés de l'État, se font au quotidien. Quant aux collaborations avec les acteurs communautaires, notamment les populations, les membres de la société civile, les partenaires techniques et financiers, elles se tiennent aussi fréquemment, mais souvent à des moments très précis. Cette double dynamique d'interactions s'explique par le fait que «la gouvernance traduit une interdépendance entre les pouvoirs des institutions associées à l'action collective » (Jean et Carrier, 2000, p.49).

5.1.2.1.Relations verticales

5.1.2.1.1. Collaboration avec le représentant de l'État

Le rôle de l'État consiste à définir les grandes orientations de la politique nationale, à doter les Collectivités territoriales de ressources financières et humaines pour leur fonctionnement, et à veiller au respect des lois et règlements de la République PNDL (2011, p.14). « Il a des représentants à divers niveaux (Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets, Chefs de villages) qui assurent la gestion quotidienne de ces prérogatives dans leur circonscription administrative » (PNDL, 2011, p.14). L'État est représenté dans les régions par des gouverneurs, dans les départements par des préfets, et dans les arrondissements par des sous-préfets. Ces représentants de l'État veillent au respect de la « légalité des actes des collectivités locales dans les conditions fixées par la loi, de coordination des actions de développement, de garantie de la cohésion et de la solidarité nationale ainsi que l'intégrité du territoire, d'accompagnement technique et d'appui-conseil par domaines d'activités » (PNDL, 2011, p.14). Ils sont garants de la sauvegarde des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public, ainsi que de la meilleure exécution budgétaire des collectivités territoriales des divers territoires PNDL (2011, p.14).

Dans cette perspective, le *répondant AI1* indique *:*

> *En tant que représentant de l'État au niveau du département, le Préfet veille au respect des règles budgétaires et administratives, et assure l'approbation des actes de délibération, des actions et projets, des nominations, des conventions, des contrats et des protocoles de partenariat du conseil départemental.*

Il joue aussi un rôle de facilitateur et de médiateur en cas de contentieux entre le conseil départemental et des acteurs. Il participe ou se fait représenter aux sessions ou réunions convoquées par le conseil départemental (Répondant AI1).

Ce *répondant* affirme aussi qu'il entretient une parfaite collaboration avec le conseil départemental de Saint-Louis et constate aussi de bonnes relations entre celui-ci et les autres acteurs.Il souligne également que les administrateurs du conseil départemental de Saint-Louis sont dynamiques et très scrupuleux quant au respect des règlements et lois établis en matière de décentralisation, notamment dans l'exercice de leurs missions et compétences.

Dans le même sens, les *répondants (PMC1, PMC2, PMC3, PMC4, PMC5, PMC6 et PMC7)* soulignent que les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga entretiennent, en manière générale, de bonnes collaborations avec les représentants de l'État dans leurs territoires. Ils précisent que ces derniers n'outrepassent pas leurs prérogatives et n'exercent pas d'influence sur les décisions, actions et projets de ces deux conseils départementaux. Par exemple, *le répondant PMC1* confirme que le préfet ne fait aucune injonction au conseil et peut faire convoquer une session, comme la loi le lui autorise, sur des questions précises. De ce fait, il est l'une des autorités qui peuvent faire convoquer une session. Ainsi, les deux conseils départementaux de Louga et Saint-Louga soutiennent qu'ils parviennent toujours à s'entendre avec les représentants de l'État, même en cas d'incompréhensions ou de malentendus dans le cadre de leurs collaborations.

À ce propos, le *répondant PMC1* relate :

Nous avons eu une session où on a posé un problème qui devait être voté et adopté. Le Préfet a dit : « Moi, je ne suis pas d'accord. » en pleine session. Le président du conseil lui a dit « Mais Monsieur le Préfet, ce n'est pas à vous d'être d'accord ou pas. C'est à nous, souverainement, de décider. Ce qu'on va décider, on va vous l'envoyer. Et ensuite, vous déciderez en toute responsabilité de l'approuver ou non. La question qui se pose : ce que nous voulons faire, est-ce que c'est légal ou non ? C'est la seule question qui se pose et nous, nous pensons que c'est légal, donc nous allons le faire. Après, le conseil a voté et adopté la proposition, et le préfet l'a approuvé finalement. Mais en session, il avait dit : « Je ne suis pas d'accord ». Parce qu'après la session, nous avons argumenté ce que nous avons décidé sur la base de ce que dit le Code.

Il a lu nos arguments et nous avons échangé aussi avec lui. Au finish, il nous a dit : « Bon, puisque le code le prévoit, pas de souci, je l'approuve » (Répondant PMC1).

5.1.2.1.2. Collaboration avec l'agence régionale de développement (ARD)

Selon *le répondant AI5*, les ADR, en tant que bras techniques des collectivités territoriales, interviennent sur quatre axes que sont : l'axe 1 concerne l'appui à la planification (plans de développement), au renforcement de capacité et à la gouvernance des collectivités territoriales; l'axe 2 porte sur l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales (élaboration et mise en œuvre des projets, passation de marché, appel d'offres); l'axe 3 touche à l'appui à la promotion du développement économique local, enfin, l'axe 4 est lié à l'appui au développement de partenariats et d'interventions et à l'harmonisation des interventions (pour équilibrer les interventions, parer à ce qu'elles ne se concentrent pas sur un même territoire et prévenir les doublons).

Les personnes interviewées dans les départements étudiés reconnaissent et saluent le rôle important et incontournable que jouent les ADR pour un meilleur exercice des missions et compétences des deux conseils départementaux. Par exemple, l'ensemble des membres et personnels des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga rencontrés affirme que, pour l'essentiel de leurs besoins liés à la planification, à l'élaboration de plans, devis, passations de marché, dossiers d'appel d'offres, etc., ils s'adressent à l'ARD. En plus, le président du conseil départemental assure la présidence du conseil d'administration de l'ADR.

Par ailleurs, *le répondant AI5* déplore le fait que le conseil départemental de Louga sollicite ou associe leur service à tous les processus de planification et d'élaboration de ses actions, programmes et projets, mais il ne les implique pas parfois dans les phases de mise en œuvre et de suivi. Certains projets exécutés par ce conseil départemental n'ont pas d'ailleurs produit les résultats escomptés. Ainsi, leur collaboration se limite souvent aux phases de conception ou d'élaboration durant lesquelles l'ADR appuie et accompagne ce conseil départemental sur le plan technique, tout en lui recherchant également des partenaires techniques et financiers.

5.1.2.1.3. Collaboration avec les autres services techniques déconcentrés

Les services centraux et déconcentrés des ministères concernés par les compétences attribuées aux collectivités territoriales, ainsi que certaines agences, constituent des partenaires et collaborateurs indispensables à la bonne exécution des missions des collectivités territoriales (PNDL, 2011, p. 10).

En effet, ces services et agences appuient et conseillent les collectivités territoriales pour une meilleure mise en œuvre de certains processus ou la résolution des questions relatives à leurs domaines d'intervention. Toutefois, ces acteurs sont souvent confrontés à des contraintes en termes de moyens financiers et techniques et de ressources humaines, ce qui les empêche de jouer pleinement leurs rôles auprès des acteurs locaux (Camara, 2018, p.85). Cela entraine également des limites dans l'appui-conseil qu'ils doivent délivrer aux collectivités territoriales. D'ailleurs, il existe parfois un conflit de compétences entre ces services et les collectivités territoriales, à cause du flou lié à la définition des rôles et responsabilités des différents acteurs (Camara, 2018, p.109).

Les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga collaborent avec les services techniques déconcentrés de l'État, surtout ceux qui interviennent dans leurs domaines de compétence. En effet, « l'État central a exprimé sa volonté de déléguer réellement ses pouvoirs décisionnels au niveau des services déconcentrés et à doter ces derniers de moyens humains, matériels et financiers pour accomplir leurs tâches de fourniture de services aux citoyens et d'appui-conseils aux collectivités territoriales » (MCTDAT, 2019, p.38). Ces services comprennent notamment ceux des services du ministère des Finances (trésorerie-pairie, domaines, etc.), du ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle (inspections académiques), du ministère de l'Environnement (inspections des eaux et forêts, de la direction régionale de l'environnement et des établissements Classés (DREEC)), les services du ministère de la Santé (hôpitaux, régions médicales), du ministère de la Planification et de la Coopération, du ministère de la Culture (centres culturels), du service du ministère de l'urbanisme et de l'habitat, du ministère du Sport, du ministère des collectivités territoriales, etc. Par rapport à d'autres conseils départementaux, les deux conseils étudiés sont à proximité des services techniques déconcentrés, en raison de leur localisation dans les capitales régionales, facilitant ainsi la collaboration avec ces derniers.

Les services du ministère des Finances (trésorerie-paierie régionale, receveur) assurent l'alimentation des comptes comptables, le paiement et le contrôle de la conformité des engagements, des dépenses, des crédits, des salaires et des indemnités des élus des collectivités territoriales. Dans ce cadre, les postes comptables supérieurs assurant la gestion des collectivités territoriales se composent des directions comptables régionales, notamment les Trésoreries paieries régionales, dirigées par les Trésoriers-payeurs régionaux (Ndiaye, 2020, p.350). Ces directions sont chargées « de l'exécution des budgets des collectivités territoriales situées sur leur ressort territorial, à l'exclusion de celles dont la gestion est expressément confiée à d'autres comptables » (Ndiaye, 2020, p.350). Par ailleurs, le receveur local est « avant tout un comptable public, c'est-à-dire un fonctionnaire de l'État qui exécute les ordres de l'ordonnateur » (Ndiaye, 2020, p.170). Les deux conseils départementaux affirment entretenir de bonnes collaborations avec les services déconcentrés du ministère des Finances.

Pour les autres services techniques déconcentrés, l'essentiel de leurs collaborations avec les conseils départementaux est de fournir des appuis-conseils et des avis techniques sur des délibérations, actes, actions et projets de ces derniers relevant de leurs domaines d'intervention. Par exemple, dans le domaine de l'environnement, les conseils départementaux ont pour compétences pour émettre des autorisations de chasse et de défrichement, sur la base de l'avis technique de l'inspection des eaux et forêts. En ce qui concerne la planification et la mise en œuvre de leurs projets liés à l'environnement, les conseils départementaux doivent collaborer avec l'inspection des eaux et forêts et la direction régionale de l'environnement et des établissements classés (DREEC). Le *répondant AI6* indique que leur service n'est pas parfois impliqué dans les actions du conseil départemental de Louga. Par contre, le *répondant AI2*, il affirme que leur service entretient de bonnes relations avec le conseil départemental de Saint-Louis et qu'il est toujours associé aux actions et projets liés à l'environnement dudit conseil. Pour mettre en œuvre certaines de leurs activités, le conseil départemental de Saint-Louis leur apporte un soutien en carburant.

Pour les domaines de l'éducation et de la formation, les conseils départementaux planifient et mettent en œuvre plusieurs actions, telles que la fourniture de tables-bancs, la réhabilitation ou la construction des salles de classe et blocs administratifs, ainsi que la clôture des écoles, sur la base des données fournies par l'inspection académique relative aux besoins et priorités des lycées, collèges et centres de formation.

Selon *le répondant PMC5*, pour faciliter leurs missions dans ce domaine, l'inspection académique reçoit parfois un appui en carburant de la part du conseil départemental, surtout en période d'examens. Il arrive aussi que le conseil départemental mette à la disposition de ce service technique un chauffeur et une voiture pour certains déplacements sur le terrain.

Les *répondants PMC1 et PMC5* précisent que les conseils départementaux procèdent ainsi, car ils doivent s'entraider avec les services techniques déconcentrés, la plupart de ces derniers ne disposant pas de moyens financiers suffisants pour bien accomplir leurs missions au sein des entités territoriales.

En ce qui concerne les domaines de la santé et de l'action sociale, les deux conseils départementaux collaborent avec les agents du ministère de la Santé affectés dans les hôpitaux de niveaux 1 et 2 et ceux des régions médicales, pour la gestion et le bon fonctionnement de ces structures sanitaires. Ils sont également associés à l'élaboration des budgets de ces hôpitaux, et les présidents des conseils départementaux assurent la présidence de leurs conseils d'administration.

Par ailleurs, les avis émis par les services déconcentrés apparaissent très déterminants dans les processus de délibération et d'adoption de certains projets et actions que les conseils départementaux souhaitent mettre en œuvre. En effet, la délibération et l'adoption de certains projets et actions allant à l'encontre des avis techniques des services concernés entrainent en général un refus d'approbation de la part du représentant de l'État. Comme l'indique *le répondant PMC1*, l'approbation de certains actes et projets des conseils départementaux par le représentant de l'État repose sur la conformité aux lois et règlements, ainsi que sur les avis émis par les services techniques déconcentrés saisis à cet effet. Les avis des services techniques peuvent ainsi exercer une certaine influence sur des décisions que les conseils départementaux envisagent de prendre.

Enfin, dans le cadre de ses missions de recherche de partenariats, de financements et d'imprégnation des pratiques internationales en termes de développement des collectivités territoriales, le conseil départemental de Saint-Louis organise des missions à l'étranger en compagnie des agents des services déconcentrés intervenant dans les domaines concernés par ces voyages. Cette pratique a été confirmée par des agents des services techniques interviewés, comme *le répondant AI3,* qui a eu à participer à une mission à l'étranger organisée par le conseil départemental.

Au fait, le conseil départemental estime que la réussite de ces missions demande la présence des techniciens ou spécialistes ayant une expertise supérieure à celles des politiciens. Cette pratique n'a toutefois pas eu lieu dans le département de Louga, où les agents des services techniques interviewés disent n'avoir jamais été associés aux missions à l'étranger à l'initiative du conseil départemental de Louga.

Ainsi, les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga entretiennent de bonnes collaborations avec la plupart des services déconcentrés de l'État. Cependant, plusieurs contraintes et limites sont notées dans le cadre de ces collaborations. En effet, il arrive parfois que certains services déconcentrés qui ne parviennent pas à répondre convenablement aux demandes des conseils départementaux, et des lenteurs soient aussi constatés du fait d'un manque de personnel suffisant ou d'expertises sur certains aspects. Par exemple, certains services déconcentrés ne disposent qu'un ou deux agents devant assister et répondre aux requêtes de toutes les collectivités territoriales du département ou de la région. Cela entraine des retards dans l'exécution de certains actions et projets de ces conseils départementaux. C'est la raison pour laquelle les conseils départementaux sont parfois obligés de faire recours à des consultants ou cabinets de conseils et de services pour pouvoir préparer ou exécuter certains actions et projets.

- ***Conclusion sur les relations verticales***

En définitive, les deux conseils départementaux entretiennent globalement de bonnes relations avec les représentants de l'État (les préfets), l'ARD et d'autres services techniques déconcentrés, qui leur apportent un appui essentiel dans l'exercice de leurs missions. Cependant, ces collaborations restent limitées en raison de l'absence d'un cadre règlementaire clarifiant leurs interactions, ainsi que du manque de moyens humains, financiers et techniques. Ces contraintes se traduisent parfois par des lenteurs, des insuffisances d'appui et le recours à des consultants privés pour la préparation ou la mise en œuvre de certains projets. Dans ce contexte, le conseil départemental de Saint-Louis se distingue par une implication plus soutenue des services techniques, qu'il associe parfois à des missions à l'étranger, tandis qu'à Louga, les collaborations demeurent davantage centrées sur les phases de la planification et d'élaboration des projets, et moins sur leur exécution et leur suivi.

Après avoir examiné les relations verticales des deux conseils départementaux étudiés, nous allons aborder, dans le point ci-dessous, les relations horizontales qu'ils ont entretenues avec divers acteurs au cours de leur premier mandat.

5.1.2.2.Relations horizontales

5.1.2.2.1. Collaborations avec les communes

L'Article 18 du CGCT de 2013 stipule que « dans le respect du principe de libre administration, l'État garantit et organise le principe de solidarité entre les collectivités locales. À cet effet, il peut mettre en place des mécanismes d'incitation ». En conséquence, le conseil départemental est appelé à promouvoir l'intercommunalité en facilitant l'interaction et la collaboration entre toutes les collectivités territoriales du département, à travers un cadre dédié à cet effet. Toutefois, jusqu'à présent, il n'y a aucun décret ou un texte d'application définissant les modalités de cette intercommunalité ou interterritorialité.

Malgré cette absence de dispositif réglementaire, le conseil départemental de Saint-Louis a entrepris des initiatives, en collaboration avec les autres communes du département, dans une perspective d'intercommunalité. Avec l'accompagnement de l'ARD de Saint-Louis, le conseil départemental et les cinq communes (Gandon, Mpal, Fass Ngom, Ndiébène Gandiole, Saint-Louis) du département de Saint-Louis ont créé l'Association des collectivités territoriales du département de Saint Louis (ACTSL). Une assemblée générale a été tenue et a permis l'élection d'un bureau, dont la présidence est assurée par le Maire de la commune de Saint-Louis. Le règlement intérieur de l'association a déjà été élaboré et l'association est actuellement à l'étape de formalisation afin d'obtenir une reconnaissance juridique et un agrément. Cette reconnaissance leur permettra de solliciter des financements auprès de l'État, ainsi que de certains bailleurs et partenaires techniques et financiers pour financer des actions et projets communs. Ils ont l'ambition de créer une zone économique spéciale de 560 hectares entre les communes de NDiobène Gandiol et Gandon, cette dernière ayant déjà délibéré sur la portion concernant son territoire.

Quant au département de Louga, le conseil départemental et les 17 communes du département n'ont pas encore pris l'initiative de s'engager dans une dynamique de solidarité ou d'intercommunalité entre collectivités territoriales. Selon *le répondant PMC5*, ce manque de solidarité s'explique par des divergences entre les exécutifs locaux du département, relatives à leurs appartenances ou leurs positions politiques.

Certains maires ne répondent même pas aux invitations du conseil départemental lors des inaugurations ou livraisons des réalisations de celui-ci dans leurs communes. Il y a des maires qui préfèrent travailler en solo et refusent de rejoindre à des initiatives portées par d'autres collectivités territoriales, notamment par le conseil départemental. Au fait, ils s'appuient sur l'Article 15 du CGCL stipulant : « les collectivités locales sont d'égale dignité. Aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre ».

De manière générale, au Sénégal, il est constaté que « le dialogue intra-territorial et interterritorial est encore problématique du fait de la faiblesse de la coproduction et du manque de clarté dans la répartition des rôles et responsabilités des différents acteurs » (MCTDAT, 2019, p.45). Pour tirer profit des opportunités offertes par la mutualisation, l'enjeu réside dans l'aptitude des exécutifs locaux à dépasser la simple juxtaposition des actions pour construire des partenariats cohérents et efficaces. Comme l'indique Dièye (2011, p.88), il s'agit de transformer les liens physiques en des liens solidaires, institutionnels, politiques, et socioéconomiques. Or, l'absence d'un dispositif juridique clair définissant les statuts et rôles des autorités territoriales constitue une contrainte majeure entravant cette dynamique. La clarification réglementaire apparaît donc essentielle pour favoriser une meilleure mutualisation des forces et potentialités entre collectivités, au profit du développement de leurs territoires. En outre, un tel dispositif permettrait d'atténuer l'individualisme de certains exécutifs locaux. En effet, en se basant sur l'article 15 du CGCT, ils refusent toute forme de collaboration avec d'autres collectivités, qu'ils considèrent comme leurs égales en tant qu'exécutifs locaux.

5.1.2.2.2. Collaboration avec les populations

Les populations constituent la partie prenante la plus nombreuse au niveau des collectivités territoriales, tout en étant à la fois actrices et bénéficiaires des actions et projets mis en œuvre. Pour faciliter leur intégration dans la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation des processus de gouvernance et de développement de leurs territoires, les populations se font représenter par des groupements ou des associations qu'elles mettent en place PNDL (2011, p.33). En effet, les populations se regroupent souvent en Organisations Communautaires de Base (OCB). Les différents types d'OCB les plus fréquentes dans les collectivités territoriales au Sénégal sont les Groupements de Promotion Féminine (GPF), les Groupements d'Intérêt Économique (GIE) et Associations sportives et culturelles (ASC) (Camara, 2018, p.75).

Ces organisations jouent des rôles indispensables dans les processus de gouvernance et de développement de leurs territoires. Elles veillent notamment à la qualité de la conception des plans de gestion et d'entretien des infrastructures locales PNDL (2011, p.33).

Par ailleurs, elles ont « beaucoup contribué à l'émergence d'une conscience citoyenne à travers l'organisation des populations et leur sensibilisation sur les problèmes sociosanitaires de la communauté locale, ce qui leur a permis de constituer des contre-pouvoirs potentiels » (Camara, 2018, p.84). Toutefois, les OCB sont souvent confrontées à certaines contraintes les empêchant de s'activer et de contribuer pleinement au processus de développement des territoires. Parmi ces contraintes, il y a : « le manque de financements et d'activités susceptibles de leur permettre d'appliquer les formations reçues ; le défaut de spécialisation dans des secteurs économiques entrainant ainsi une dispersion et un émiettement de leur intervention ce qui en réduit l'impact et la visibilité » (Camara, 2018, p.84).

Au cours de leur premier mandat, les conseils départementaux de Louga et Saint-Louis ont collaboré avec différents organisations et groupements, tels que les groupements de Promotion Féminine, la fédération des conseils de quartiers, les groupements de femmes, les associations de jeunes et celles d'étudiants, des associations sportives et culturelles (ASC), l'association de parents d'élèves ainsi que les chefs de village.

5.1.2.2.3. Collaborations avec les partenaires techniques et financiers

D'après PNDL (2011), les Partenaires au développement communément appelés Partenaires Techniques et Financiers (PTF), ils sont constitués d'organisations bilatérales et multilatérales de coopération, des collectivités décentralisées d'autres pays (coopération décentralisée) et des bailleurs de fonds contribuant à la réalisation de programmes et des projets de développement à travers des appuis techniques et financiers (p.12).

Les PTF participent techniquement et financièrement à la réalisation des projets et programmes locaux de développement PNDL (2011, p.34). À ce titre, ils apportent un soutien technique et financier aux collectivités territoriales dans la réalisation de leurs projets ainsi que dans la gestion des affaires locales PNDL (2011, p.34).

Pour le cas des conseils départementaux étudiés, des partenaires techniques et financiers ont participé au financement de certains de leurs actions et projets au cours du premier mandat. En raison de la faiblesse de leurs ressources financières, les conseils départementaux sont obligés de chercher des partenaires susceptibles de financer certains de leurs projets et actions.

Les deux conseils départementaux étudiés affirment avoir disposé de quelques de partenaires financiers et techniques au cours de leur premier mandat. Par exemple, le conseil départemental de Saint-Louis a pu nouer des partenariats avec l'ONG Le partenariat, l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA), pour la réalisation de certains de leurs projets. À cet égard, le répondant AC1 magnifie les efforts consentis par le conseil départemental de Saint-Louis pour mieux réaliser ses actions et projets, malgré ses moyens financiers insuffisants. En ce qui concerne le conseil départemental de Louga, il a collaboré, au cours de son premier mandat, avec divers partenaires financiers et techniques, notamment la Coopération Luxembourgeoise, le Programme national de Développement local (PNDL), l'ONG Amar espagnole, la Radio Léral. Toutefois, le *répondant AC6* déplore le fait que leur organisation n'ait pas reçu du conseil départemental de Louga un retour sur la situation du projet qu'ils avaient financé. Il regrette cette attitude, parce que cela peut nuire à de futures collaborations.

Dans l'ensemble, ces partenaires financiers et techniques ont contribué significativement à la planification, à l'élaboration et à la mise œuvre des actions et projets de développement dans les deux conseils départementaux au cours de leur premier mandat.

5.1.2.2.4. Collaborations avec les organisations de la société civile

Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la sensibilisation et le renforcement des capacités des populations, relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans et programmes locaux de développement PNDL (2011, p.33). Elles agissent en tant collaboratrices ou partenaires des collectivités territoriales afin d'apporter une assistance technique et méthodologique, notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement économique, éducatif, social et culturel à travers le PNDL (2011, p.33). Par ailleurs, elles veillent aussi au respect des normes de bonne gouvernance dans l'exécution des affaires publiques ainsi qu'à la protection des droits des populations au niveau des différents territoires.

Pour le cas des deux conseils départementaux étudiés, ils ont collaboré, au cours de leur premier mandat, avec des organisations de la société civile sur des questions liées à la sensibilisation et à la protection de l'environnement. Ces organisations participent aussi l'éveil de conscience, à la sensibilisation et au renforcement de capacités des populations sur certains enjeux contemporains.

Par exemple, le conseil départemental de Saint-Louis collabore avec la section de Saint-Louis du Conseil des Organisations Non-Gouvernementales d'Appui au Développement (CONGAD) ainsi que le forum civil sur plusieurs sujets, tels que la préservation de l'environnement, la sensibilisation et le renforcement de capacités des élus locaux et des populations concernant l'exploitation du gaz et pétrole découverts dans le département de Saint-Louis ainsi que la répartition des retombés produites de cette exploitation.

- ***Conclusion sur les relations horizontales***

En résumé, les deux conseils départementaux entretiennent des relations horizontales diversifiées avec les communes, les populations, des partenaires techniques et financiers ainsi que des organismes de la société civile. Toutefois, à Saint-Louis, le conseil départemental s'illustre par des initiatives concrètes de coopération et une dynamique collaborative plus structurée avec ces acteurs, malgré l'absence d'un cadre juridique clair sur l'interterritorialité. À l'inverse, à Louga, la collaboration demeure plus limitée et souvent entravée par des divergences politiques entre exécutifs locaux.

Ainsi, de manière générale, les deux conseils départementaux étudiés ont collaboré avec les principaux acteurs institutionnels et communautaires au cours de leur premier mandat. Toutefois, ces collaborations restent limitées par l'absence de cadre réglementaire précis ainsi que par un manque de moyens humains, financiers et techniques. Le conseil départemental de Saint-Louis se singularise par une collaboration mieux structurée avec l'ensemble des parties prenantes tout au long des processus de développement. En revanche, à Louga, la collaboration reste surtout centrée sur les phases de planification et de conception des projets, parfois sans l'implication de certains acteurs essentiels. Celle-ci est par ailleurs entravée par des divergences politiques entre élus locaux.

C'est pourquoi un travail de consolidation des acquis et d'élargissement des collaborations et des partenariats demeure indispensable, afin de mobiliser le maximum de parties impliquées dans les actions et projets portés par les conseils départementaux.

En effet, la participation active de l'ensemble des principaux acteurs institutionnels et communautaires conditionne le bon déroulement de tout processus de gouvernance territoriale et de développement territorial. À cet égard, par exemple, le conseil départemental de Louga gagnerait à mettre en place des mécanismes susceptibles de faciliter sa collaboration avec toutes les communes de son territoire. Pour qu'une collaboration horizontale comme verticale produise les résultats escomptés, il s'avère essentiel de se conformer à un certain nombre de principes, traduits par la mobilisation de mécanismes de gouvernance appropriés, lesquels sont abordés dans la partie ci-dessous.

5.1.2.3.Respect des principes et utilisation des mécanismes de gouvernance dans les collaborations

Pour favoriser l'adhésion et l'engagement actif des acteurs dans une meilleure planification et mise en œuvre des actions et projets portés par les conseils départementaux, il est essentiel de respecter certains principes de gouvernance, tels que la participation, la responsabilisation, la transparence, la redevabilité dans tous les processus. En effet, la bonne gouvernance reposer généralement sur la prise en compte de certains principes, tels que la redevabilité, la transparence, l'efficience et l'efficacité, la réactivité, la participation citoyenne, l'État de droit et l'égalité Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et Fédération nationale des villes tunisiennes (2018, p.7). La concrétisation de ces principes passe par l'utilisation de certains mécanismes adéquats et opportuns, parmi lesquels il y a l'information, la concertation, la consultation, le dialogue, la négociation, le partenariat, la communication. Dans le département de Saint-Louis, les acteurs institutionnels et communautaires rencontrés affirment que le conseil départemental de Saint-Louis fait beaucoup d'efforts pour respecter les principes de gouvernance dans le cadre de leurs collaborations. Toutefois, sur le plan de la communication, il doit prendre davantage d'initiatives pour mieux se faire connaître auprès de tous les acteurs potentiels et des populations, tout en mettant en exergue ses réalisations.

Concernant le département de Louga, la majorité des acteurs institutionnels et communautaires interviewés expriment des réserves sur le respect de certains de ces principes fondamentaux dans leur collaboration avec le conseil départemental. Certains affirment ne pas être parfois impliqués, informés ou consultés par le conseil départemental lors des phases de planification ou de mise en œuvre des projets et actions.

D’autres déclarent de ne pas souvent recevoir des retours de la part dudit conseil concernant le suivi ou la suite des projets dans lesquels ils sont impliqués. En revanche, tous ont reconnu que le conseil départemental de Louga communique régulièrement sur ses réalisations à travers les réseaux sociaux. D’après le *répondant PMC6* :

> *Pour les fondamentaux, on ne ressent pas beaucoup de la transparence, ni de la redevabilité et de la participation au sein des processus de planification et de mise en œuvre des actions et projets du Conseil Départemental. On a une division de communication, mais nous n'avons pas de site d'Internet* (Répondant PMC6).

- . ***Synthèse sur les caractéristiques de la capacité politiques des conseils départementaux***

En définitive, les résultats relatifs aux caractéristiques organisationnelles des conseils départementaux étudiés montrent que leur capacité politique en tant qu’institution est réelle, mais demeure fragile, en raison d’un déficit de certaines expertises essentielles au sein du personnel. Les résultats portant sur leurs dispositifs fonctionnels indiquent que leur capacité d’action est partielle et incomplète, en raison d’une forte dépendance financière et d’une structuration partielle des outils de planification. Enfin, les résultats relatifs à leur cadre relationnel révèlent que leur capacité relationnelle est asymétrique, en raison d’une gouvernance principalement verticale au détriment des logiques horizontales de coopération. Ainsi, ces constats mettent en évidence que les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga disposent d’une capacité politique formellement établie, mais faiblement consolidée, tant au niveau organisationnel que fonctionnel et relationnel.

Après avoir dressé les portraits des attributs organisationnels, des dispositifs fonctionnels et du cadre relationnel dont disposaient les deux conseils départementaux au cours de leur premier mandat, il convient maintenant de décrire et d’analyser les actions et projets qu’ils ont concrètement réalisés dans leurs domaines de compétences au cours même la période. La partie suivante présente le bilan non exhaustif de ces réalisations.

5.2.Réalisations des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga

Dans cette partie, nous avons recensé, de manière non exhaustive, les actions et projets que les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ont réalisés au cours de leur premier mandat, de 2014 à 2022. Pour ce faire, nous avons d'abord abordé les réalisations selon leurs domaines de compétences spécifiques, regroupées en trois catégories, notamment les compétences dites stratégiques, les compétences de participation et d'accompagnement ainsi que les compétences de soutien. Par ailleurs, s'agissant du domaine de l'aménagement du territoire, il convient de souligner qu'aucun document ni aucune action concrète n'a été réalisé par les deux conseils départementaux. Enfin, nous bouclons cette section par la présentation des réalisations relatives à la clause de compétence générale.

5.2.1. Réalisations dans les domaines de compétences

5.2.1.1.Compétences dites stratégiques

Elles englobent les réalisations dans les domaines de la Planification, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et la gestion des ressources naturelles.

5.2.1.1.1. Planification

Pour le domaine de la planification, le conseil départemental doit assurer « l'élaboration et l'exécution du plan départemental de développement (PDD) en articulation avec les stratégies et les politiques nationales ; la mise en œuvre du contrat plan avec l'État pour la réalisation de projets de développement » (Article 314 du CGCT). En conséquence, chacun des conseils départementaux étudiés a élaboré un plan départemental de développement (PDD) durant leur mandat précédent, de 2014 à 2022 (voir les deux PDD au tableau ci-dessous). En revanche, aucun des deux conseils départementaux n'a mis en œuvre de contrat plan avec l'État pour la réalisation de projets de développement.

Tableau 13: PDD des deux conseils départementaux

PDD du conseil départemental de Saint-Louis de 2016-2020			
Vision: une plateforme de services pour l'émergence économique et sociale du pôle Nord			
AXE	**PROGRAMME**	**NOMBRE DE PROJETS**	**% par rapport au coût total**
Axe 1 : ***développement économique intégré***	Programme de promotion de l'agro-alimentaire (PPA)	3	**41.05**
	Programme de développement intégré du patrimoine touristique, culturel et artistique (PDIP)	4	
Axe 2 : ***développement humain équitable***	Programme d'amélioration de l'offre de services sociaux (PASS)	9	**26.17**
	Programme intégré de promotion du numérique (PIN)	5	
Axe 3 : gouvernance locale, partenariat et développement durable	Programme de Gouvernance et de Renforcements des capacités des acteurs de la décentralisation (PROGRE)	8	**32.78**
	Programme de renforcement et de développement des partenariats (PREDEP)	4	
	Programme de Protection de l'environnement et d'adaptation aux changements climatiques (PENAC)	7	
COUT TOTAL PREVU: 4 031 500 000 FCFA (soit 6 464 252 USD)			

Source : PDD du conseil départemental de Saint-Louis (2016-2020)

PDD du conseil départemental de Louga de 2016-2020			
Vision: le département de Louga, un territoire solidaire pour un développement socio-économique durable			
AXE	**PROGRAMME**	**NOMBRE DE PROJETS**	**% par rapport au coût total**
Axe 1 : ***impulsion d'une dynamique de développement économique local***	Programme de mobilisation des acteurs économiques locaux (PMAEL)	4	**40.47**
	Programme de valorisation des Potentialités économiques du département (PVPED)	11	
	Programme de renforcement des capacités des acteurs locaux du secteur productif (PRECAPALSP)	11	
Axe 2 : ***amélioration de l'accès aux services sociaux de base et du cadre de vie***	Programme de construction de réhabilitation et d'équipement d'infrastructures sociales (PCREIS)	26	**50.58**
Axe 3 : ***promotion de la gouvernance locale et de la coopération***	Programme de renforcement des capacités de pilotage institutionnel et de promotion de la citoyenneté (PRCPIPC)	15	**8.95**
	Programme de Marketing territorial (PROMATE)	2	
COUT TOTAL PREVU: 1 564 000 000 FCFA (soit 2 507 774 USD)			

Source : PDD du conseil départemental de Louga (2016-2020)

Ce tableau met en exergue que les visions dégagées dans ces deux PDD convergent vers la même finalité : l'émergence et le développement socio-économique des territoires. Chacun des PDD est décliné en trois axes principaux. En vertu de l'article 314 du CGCT, qui précise que la nécessité d'articuler des PDD avec les stratégies et politiques nationales, il ressort que chacun des trois axes déclinés dans ces PDD est relié à l'un des axes formulés dans le Plan Sénégal émergent (PSE).

> Le PSE[14] a été le référentiel stratégique de développement exécuté par le précédent parti au pouvoir du Sénégal de 2012 à 2024. Il constitue le cadre référentiel de la politique économique et sociale à moyen et long terme pour accélérer la marche du Sénégal vers l'émergence. Sa vision est : « un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un État de droit » (Direction générale de la Planification et des Politiques économiques, 2018). Le PSE est mis en œuvre à travers des plans d'actions prioritaires (PAP) quinquennaux. Il s'articule autour de trois axes : la transformation structurelle et croissance économique (axe 1) ; le capital humain, protection sociale et développement durable (axe 2) ; et la gouvernance, institutions, paix et sécurité (axe 3). En d'autres termes, « la croissance inclusive (axe 1) contribuera à réduire les inégalités et à financer de façon efficace et soutenable les programmes de développement humain (axe 2) et de bonne gouvernance (axe 3) » (Bureau Opérationnel de Suivi, s.d.).

Il apparait ainsi que les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ont formulé les trois axes de leurs PDD en cohérence avec ceux du PSE. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent (PSE), le Sénégal compte promouvoir la territorialisation des politiques publiques à travers l'Acte III de la Décentralisation (MEPC et MCTDAT, 2021, p.6). Dans cette perspective, l'érection des départements du Sénégal en collectivités territoriales fait partie des stratégies développées pour atteindre cet objectif de territorialisation des politiques publiques. Cette liaison entre les axes des PDD et ceux du PSE s'inscrit dans la cohérence escomptée entre les politiques locales des collectivités territoriales et les grandes orientations du niveau central.

[14] Repéré à Direction générale de la Planification et des Politiques économiques, 2018

En termes de programmes et projets, les deux conseils départementaux ont élaboré plusieurs initiatives reparties entre les trois axes de leurs PDD : celui de Saint-Louis comporte sept programmes composés de 40 projets, pour un coût total estimatif de 4 031 500 000 FCFA (soit 6 464 252 USD), tandis que celui de Louga compte six programmes constitués de 69 projets pour celui de Louga, pour un coût total estimatif de 1 564 000 000 FCFA (soit 2 507 774 USD). Il ressort ainsi que le coût global estimatif pour l'exécution du PDD de Saint-Louis est plus de deux fois supérieur à celui de Louga.

D'une part, le conseil départemental de Saint-Louis s'est montré très ambitieux à travers des programmes plus couteux que ceux du conseil départemental de Louga, malgré de faibles ressources financières. Cette ambition traduit une volonté politique affirmée, perceptible dans l'engagement de mettre en œuvre des projets structurants et diversifiés visant à répondre aux principaux enjeux économiques et sociaux de son territoire. Toutefois, elle met en lumière un décalage notable entre les ressources financières effectivement mobilisables et les ambitions affichées. En effet, les recettes annuelles (FDD et FECT) perçues par le conseil départemental de Saint-Louis tournent autour de 260 millions de FCFA, avec lesquelles il prend en charge sa masse salariale, ses dépenses de fonctionnement et ses investissements. Sur la période de cinq ans, l'institution a reçu au total 1,3 milliard FCFA (soit 2 334 911 USD) comme ressources financières, ce qui reste largement insuffisant au regard du coût estimatif de son PDD, évalué à 4 031 500 000 FCFA (soit 6 464 252 USD). À ce titre, après l'échéance du PDD (2016-2020), *le répondant PMC1* précise : « *Par rapport aux secteurs sur lesquels, nous agissons fortement, nous sommes dans l'ordre de satisfaction de 30 % des besoins. Donc, on est encore loin du compte* ».

D'autre part, le conseil départemental de Louga s'est montré plus réaliste dans l'estimation du coût total pour la réalisation des programmes de son PDD, compte tenu de ses faibles ressources financières. En effet, ses recettes annuelles sont de 269 millions FCFA (FDD et FECT), avec lesquelles il doit payer sa masse salariale annuelle d'environ 100 millions FCFA, ses dépenses de fonctionnement et ses investissements. Ainsi, sur cinq ans, il a reçu au total 1 345 millions FCFA (soit 2 227 699 USD), sans compter quelques appuis financiers et matériels obtenus auprès de certains partenaires. Par conséquent, compte tenu de sa masse mariale annuelle importante, il est loin de pouvoir mobiliser le montant nécessaire pour la réalisation des programmes de son PDD, évalué à 1 564 millions FCFA (soit 2 507 774 USD). C'est la raison pour laquelle *le répondant PCM5* affirme que l'État ne finance pas l'exécution de leur PDD en raison des faibles fonds qui leur sont alloués.

Concernant les appuis financiers et matériels provenant des partenaires techniques et financiers, le conseil départemental de Louga a bénéficié de quelques financements et matériels, tandis que le conseil départemental de Saint-Louis, quant à lui, n'a pas reçu grand-chose de ce type de soutien au cours de leur premier mandat.

Ainsi, force est de constater qu'il existe un grand fossé entre ce qui est prévu par le CGCT (à travers les articles 4 et 320) et la pratique concernant la disponibilité et la mise à disposition, aux collectivités territoriales, des ressources financières nécessaires à une meilleure exécution de leurs compétences et missions. Selon Koufedji (s.d., p.18), les articles 4 et 320 du CGCT visent la garantie de la neutralité des transferts tant sur le budget de l'État que sur celui des collectivités territoriales à travers deux principes, à savoir la concomitance (article 4 du CGCT) et l'équivalence (article 320 du CGCT).

En effet, l'article 4 du CGCT stipule que « tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'État à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence ». Cet article fait allusion au principe de concomitance, selon lequel « le transfert d'une compétence doit être accompagné de ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal des charges qui en résultent » (Koufedji, s.d., p.18). En d'autres termes, les ressources financières et les moyens à allouer aux collectivités territoriales doivent suivre simultanément le transfert des compétences.

Quant à l'article 320, il précise que « les charges financières résultant pour chaque département ou commune des transferts de compétences définies par le présent code font l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant au moins équivalent auxdites charges ». Cet article renvoie au principe d'équivalence. À ce titre, Koufedji (s.d.) indique que:

> Il signifie que le transfert d'une compétence doit s'accompagner de l'attribution de ressources au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'État avant le transfert. Il y a lieu de retenir que les dépenses sont évaluées préalablement aux transferts, la référence étant le montant des dépenses correspondantes effectuées par l'État pendant l'année précédant la date du transfert. Les ressources de compensation sont constituées de transferts de fiscalité et/ou de dotations (p.18).

Ce qu'il faut retenir de ce principe, c'est que la valeur des fonds à allouer aux collectivités territoriales doit correspondre et être évaluée selon le poids financier des charges liées aux compétences qui leur sont transférées.

Au fait, ces charges devraient, en réalité, être supportées par l'État central si les compétences concernées n'avaient pas été transférées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. C'est la raison pour laquelle les fonds nécessaires à l'exécution des compétences transférées doivent être à la hauteur des charges liées qui en découlent, surtout pour les départements qui, contrairement aux communes, ne disposent pas de fiscalité propre.

Or, dans la pratique, il ressort de cela qu'aucun de ces deux principes n'est effectivement appliqué dans le cadre du transfert des fonds de l'État central vers les conseils départementaux étudiés. Dans le même sillage, il est précisé que « les difficultés dans la prise en charge des compétences transférées trouvent leurs sources dans l'écart entre les dotations financières et les charges induites par le transfert desdites compétences » (MCTDAT, 2019, p.42).

Par ailleurs, il est important d'aborder également le classement des axes en termes de pourcentages (%) par rapport au coût global de chacun des deux PDD. Le coût estimatif destiné aux programmes de l'axe 1 de chacun des deux PDD représente près de 41 % du coût global. Cela montre que les deux conseils départementaux accordent une grande importance aux programmes de développement économique local, visant à renforcer la dynamique économique dans leurs territoires respectifs. Pour la réalisation des programmes de l'axe 2, liés au développement humain équitable (pour Saint-Louis) et à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (pour Louga), le conseil départemental de Louga a alloué plus de 50% du coût global de son PDD, alors que celui de Saint-Louis a prévu le plus faible pourcentage (26,17% du coût global) pour cet axe. Cela met en évidence que les programmes de l'axe 2 constituent les besoins les plus prioritaires pour le conseil départemental de Louga, tandis qu'ils sont les moins prioritaires pour celui de Saint-Louis. En ce qui concerne les programmes de l'axe 3, relatifs à la gouvernance locale, ils représentent la deuxième priorité pour le conseil départemental de Saint-Louis (avec 32,78% du coût global) et la moins prioritaire pour celui de Louga (avec 8,795% du coût global).

Le tableau ci-dessous met en exergue le classement des axes en termes de pourcentages de leurs coûts estimatifs par rapport au coût global du PDD de chacun des deux conseils départementaux.

Tableau 14 : Classement des pourcentages des coûts des axes par rapport au coût global du PDD

Conseil départemental de Saint-Louis			Conseil départemental de Louga		
Classement des % par rapport au coût total du PDD		AXE	Classement des % par rapport au coût total du PDD		AXE
1	41.05	Axe 1 : développement économique intégré	1	50.58	Axe 2 : amélioration de l'accès aux services sociaux de base et du cadre de vie
2	32.78	Axe 3 : gouvernance locale, partenariat et développement durable	2	40.47	Axe 1 : impulsion d'une dynamique de développement économique local
3	26.17	Axe 2 : développement humain équitable	3	8.95	Axe 3 : promotion de la gouvernance locale et de la coopération

Source : PDD des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga (2016-2020)

- ***Conclusion sur les actions en matière de planification***

En définitive, la comparaison entre les PDD des deux conseils départementaux met en lumière une cohérence stratégique avec les grandes orientations nationales définies par le Plan Sénégal Emergeant (PSE). Cependant, leur opérationnalisation se heurte à un écart significatif entre les ambitions programmatiques et les ressources financières effectivement disponibles, particulièrement à Saint-Louis, où les programmes sont plus coûteux que ceux prévus à Louga. Cette situation illustre la non-application effective des principes de concomitance et d'équivalence inscrits dans le CGCT, limitant ainsi ces institutions départementales dans l'exécution de leurs PDD. Par ailleurs, leurs choix budgétaires montrent des priorités divergences : le conseil de Louga investit davantage dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base, suivie de la promotion du développement économique local. Quant à Saint-Louis, le conseil priorise le développement économique intégré, suivi du renforcement de la gouvernance locale, du partenariat et du développement durable. Ces constats mettent en évidence, de manière plus générale, les défis structurels de la décentralisation relatifs au décalage affirmé entre le transfert de compétences et la mise à disposition des mesures d'accompagnement nécessaires à leur exécution.

5.2.1.1.2. Environnement et gestion des ressources naturelles

Dans ce domaine, selon l'article 304 du CGCT, le conseil départemental a pour compétence : la délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du conseil municipal ; l'élaboration et la mise en œuvre de plans départementaux d'actions de l'environnement, d'intervention d'urgence et de prévention des risques ; la protection des eaux souterraines et de surface ; l'autorisation de défricher après avis du conseil municipal concerné; l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action locale pour l'environnement; la lutte contre les incendies et protection de la nature; etc. Cependant, aucun des conseils départementaux étudiés n'a élaboré un plan départemental d'actions pour l'environnement, l'intervention d'urgence et la prévention des risques ni de plans d'action locale pour l'environnement au cours de leur premier mandat. Par contre, ils ont délivré des autorisations de défrichement.

Selon *le répondant PMC5*, le processus de délivrance d'une autorisation est le suivant :

Nous faisons parvenir les dossiers des demandes que nous recevons au service des eaux et forêts pour obtenir un rapport technique. Nous avons aussi, au sein du conseil, une commission environnement qui est également instruite et qui va sur le terrain, qui se réunit et rédige un rapport social. C'est sur la base du rapport technique du service des eaux et forêts et du rapport social de la commission que nous soumettons le dossier au conseil pour délibération. Si les conseillers départementaux adoptent les dossiers soumis en session de délibération, nous émettons des autorisations de défrichement ou d'amodiation de chasse après l'approbation du Préfet. Au fait, il est nécessaire, au préalable, que les communes qui sont concernées fassent des délibérations, et que ces délibérations soient approuvées par les sous-préfets, représentants de l'État au niveau des territoires concernés. Il faut aussi que le plan de délimitation soit réalisé, soit par le représentant du Centre d'Appui au Développement Local (CADL) présent sur place, soit par un agent des eaux et forêts habilité à le faire. Enfin, une fois l'ensemble de ces documents réunis, ainsi que l'identification du site permettant de voir s'il ne se trouve pas dans des zones classées, nous pouvons valablement délibérer pour donner un avis favorable ou non.

Et parfois aussi, nous donnons des avis favorables sous réserve du respect de certaines recommandations, notamment le reboisement, la préservation de certaines espèces, etc. Ça, nous le faisons régulièrement (Répondant PMC5).

De 2015 à 2022, le conseil départemental de Saint-Louis a délivré dix-sept autorisations de défrichement. Il a aussi apporté un soutien en carburant au service des eaux et forêts de Saint-Louis pour la réalisation de certaines activités, telles que la production de plants, la lutte contre les feux de brousse et le reboisement. En collaboration avec l'ONG Le Partenariat de Saint-Louis, des activités relatives à la préservation et au reboisement des mangroves, ainsi qu'à la sensibilisation et au reboisement des filaos, ont été également réalisées. Par ailleurs, le département de Saint-Louis a remporté le 5e Prix Guangzhou sur l'innovation urbaine dans la thématique « Villes et Territoires verts », grâce à leur approche intercommunale de gestion de la mangrove.

Les deux conseils départementaux soulignent qu'ils ont l'ambition d'exécuter des projets de grande envergure dans le domaine de l'environnement, mais que le manque de ressources financières conséquentes limite la concrétisation de ces initiatives. Par exemple, avec l'appui technique de certains de ses collaborateurs (ARD, Direction Régionale de l'Environnement et des Établissements Classés (DREEC) de Louga), le conseil départemental de Louga a élaboré un projet très ambitieux de 5 000 000 000 FCFA (soit 8 281 410 USD), visant le renforcement de la protection de l'environnement, l'adaptation au changement climatique, et la création d'emplois à travers la mise en œuvre d'un certain nombre de sous-projets. Le projet a été même transmis au Centre de Suivi écologique (CSE) dans le but de bénéficier d'un financement à travers le fonds vert pour le climat. La recherche de financements se poursuit toujours pour pouvoir exécuter ce projet.

Ainsi, dans ce domaine très important, force est de reconnaître que les deux conseils départementaux étudiés n'ont pas pu jouer pleinement leurs rôles, surtout dans le contexte actuel où les conséquences et dégâts liés aux changements climatiques ne cessent de s'accroître. Cela s'explique notamment par l'absence de plans départementaux d'actions de l'environnement, des dispositifs d'intervention d'urgence et de prévention des risques, ainsi que des plans d'action locale pour l'environnement. Or, ces plans devraient être la boussole de la planification et des interventions en matière de la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

À cela s'ajoutent aussi le manque de financements, et l'absence de dispositifs réglementaires relatifs au processus d'exécution de certaines compétences transférées, notamment celles liées à la protection de la nature.

Dans ce sens, Bonnin et Gueye (2016, p.101) précisent : « Le même article 304 indique, sans donner de précisions, que le département reçoit la compétence de protéger la nature. Là encore, le législateur n'a fait qu'évoquer une compétence, il faudra pour qu'elle prenne corps que ce transfert soit précisé par voie règlementaire ».

- ***Conclusion sur leurs réalisations relatives à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles***

En conclusion, bien que l'article 304 du CGCT confère aux conseils départementaux des compétences importantes dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles, notamment la délivrance d'autorisation aux usagers ainsi que l'élaboration de plans d'action, leur mise en œuvre reste très limitée. Aucun des conseils étudiés n'a élaboré de plan d'action lié à l'environnement ni de dispositifs de prévention des risques permettant une gestion efficace des enjeux environnementaux locaux. La délivrance des autorisations constitue pratiquement la principale activité réalisée au cours du premier mandat. Par ailleurs, les actions ponctuelles, telles que les activités de reboisement de mangrove menées par le conseil départemental de Saint-Louis ou l'élaboration d'un projet ambitieux à Louga, traduisent de la volonté politique, mais se heurtent à des contraintes financières et réglementaires. Ces limites montrent que, son appui financier adéquat et une réforme institutionnelle appropriée, les conseils départementaux ne peuvent exercer pleinement leurs responsabilités en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

5.2.1.2.Compétences de participation et d'accompagnement

Elles réunissant les réalisations dans les domaines de la Santé, population et action sociale, l'Éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle, de la Culture et de la Jeunesse, sports et loisirs.

5.2.1.2.1. Santé et Actions sociales

Dans ces domaines, le conseil départemental a pour compétences : « la gestion et l'entretien des hôpitaux de niveaux 1 et 2 ; la participation à la couverture maladie universelle ; la participation à l'entretien et à la gestion des centres de promotion et de réinsertion sociale ; l'appui au financement des projets productifs pour les populations déshéritées … » (article 306 du CGCT).

Durant leur premier mandant, les deux conseils départementaux ont réalisé des actions dans les domaines de la santé et de l'action sociale. Celles menées par le conseil départemental de Saint-Louis, de 2015 à 2022, sont décrites dans le tableau ci-dessous.

Tableau 15 : Réalisations du conseil départemental de Saint-Louis dans les domaines de la santé et de l'action sociale

Subvention		**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2022**	**Total FCFA**	
Santé	Hôpital régional	0	0	20000000	20000000	0	23000000	26000000	**89000000**	**95000000**
	Union départementale des mutuelles de Santé	0	0	0	0	3000000	0	3000000	**6000000**	
Action sociale	Fonds d'Appui aux Projets économiques des groupes vulnérables	10000000	0	0	0	0	0	0	**10000000**	**35179486**
	Participation à la lutte contre COVID19	0	0	0	0	0	24879486	0	**24879486**	
	Association des handicapés	200000	0	0	0	0	0	0	**200000**	
	Association des hémodialyses	0	0	0	0	0	0	100000	**100000**	
TOTAL FCFA		**10200000**	**0**	**20000000**	**20000000**	**3000000**	**47879486**	**29100000**	**130179486**	

Source : Rapports spéciaux du conseil départemental de Saint-Louis de 2015 à 2022

Le tableau ci-dessus montre que, dans le domaine de la santé, le conseil départemental de Saint-Louis a accordé des subventions des structures à vocation sanitaire. Ces structures sont notamment l'hôpital régional de Saint-Louis, afin d'améliorer son fonctionnement, ainsi que l'union départementale des mutuelles de santé, qui comprend les onze mutuelles communales

de santé. La subvention accordée à l'union visait à faciliter la prise en charge des soins et des frais de médicaments des patients en situation précaire. Il ressort de la répartition que l'hôpital régional de Saint-Louis a reçu la grande partie des subventions allouées à ce secteur.

Par ailleurs, ce tableau révèle qu'en ce qui concerne les actions sociales, le conseil départemental de Saint-Louis a permis à des femmes et à des jeunes en situation précarité de pouvoir réaliser des projets grâce à des prêts obtenus à travers un Fonds d'Appui aux Projets économiques des groupes vulnérables, doté d'un montant initial de 10 millions FCFA (16 562 USD), bonifié jusqu'à 50 millions FCFA (82 814 USD) par le Fonds de Garantie des Investissements Prioritaires (FONGIP). De plus, le conseil départemental de Saint-Louis avait consacré une grande partie des fonds destinés à ce secteur à la lutte contre la Covid19, notamment à travers l'achat de matériels et de produits de désinfection, d'équipements de protection, de carburant ainsi que de kits alimentaires pour les populations. Il a également apporté des appuis financiers aux associations de personnes handicapées et des hémodialyses du département de Saint-Louis.

En résumé, au cours de son premier mandat, le conseil départemental de Saint-Louis a investi 130 179 486 FCFA (soit 214 200 USD) dans les domaines de la santé et de l'action sociale, dont 72,98% pour la santé et 27,02% pour des actions sociales.

En ce qui concerne le conseil départemental de Louga, plusieurs actions ont été réalisées dans ces domaines. Des détails, non exhaustifs, relatifs à ces réalisations sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 16 : Des réalisations du conseil départemental de Louga dans les domaines de la santé et de l'action sociale

Domaine	Réalisation de 2015 à 2021
Santé	Dotation de matériels et appareils administratifs et médicaux à l'hôpital régional Ahmadou Sakhir Mbaye de Louga et à quelques structures sanitaires (postes de santé de Nième Cissé, de Palen, d'Artellerie Nord, de Diélerlou Sylla)
	Réhabilitation des routes autour de l'Hôpital régional Ahmadou Sakhir Mbaye de Louga

	Dotation de panneaux solaires à certaines structures sanitaires (comme à koki)
	Construction d'un logement pour l'infirmier de la structure sanitaire de Ndiaré Wakhé et des postes de Santé à Ndiagne en partenariat avec l'association des jeunes émigrés de Ndiagne et à Thiar Peuhl en partenariat avec la commune concernée
	Dotation d'ambulance médicalisée à travers l'ONG espagnole Amar pour les sapeurs-pompiers de Louga
	Participation à la construction de la salle d'hospitalisation au niveau de la caserne des sapeurs-pompiers de Louga
Action sociale	Dotation des moulins et des décortiqueuses à certains groupements de femmes du département à travers le Programme d'Urgence de Développement communautaire (PUDC)
	Distribution des matériels et des produits de désinfection, des équipements de protection pour la lutte contre la Covid19

Source : Données d'entrevue de 2023 et Bilan du premier mandant du conseil départemental de Louga[15]

Ce tableau met en exergue que le conseil départemental de Louga a privilégié la dotation en matériels et appareils, ainsi que la construction d'infrastructures pour les structures sanitaires, d'octroyer des subventions. Sur la base des besoins exprimés par les structures sanitaires, le conseil départemental de Louga procède à l'achat de matériels et appareils en fonction de ses moyens financiers. Par année, il peut parfois débloquer jusqu'à 40 millions FCFA (66 251 USD) pour l'achat des matériels et appareils administratifs et médicaux.

Par exemple, le conseil départemental de Louga a doté à l'hôpital régional Ahmadou Sakhir Mbaye de Louga des matériels et appareils de bureau[16] afin d'améliorer le fonctionnement administratif et les conditions de travail du personnel.

[15]Illustration des réalisation sur : (Kaddu Askan Wi [Gscom.sn], s.d.) et (Bass thiam Bou Louga (BTL) TV, 2020)
[16] Tels qu'une duplicopieur RISO, deux photocopieurs canon 24 et 25, deux distillateurs d'eau avec installation incluse, trois climatiseurs de 2 chevaux, etc.

Pour améliorer les conditions de consultations, d'analyse et de soin des patients, le conseil a également acquis pour cet hôpital de Louga des appareils et matériels médicaux[17].

Il ressort aussi de ce tableau que, dans ce domaine, le conseil départemental de Louga a procédé des dotations et à des constructions pour d'autres types de structures sanitaires, notamment des postes de santé et des cases de santé, relevant normalement des compétences des communes, alors que les compétences des départements concernent la gestion et l'entretien des hôpitaux de niveaux 1 et 2. En outre, grâce à son partenaire, l'ONG espagnole Amar, la caserne des sapeurs-pompiers de Louga a bénéficié d'une ambulance médicalisée, facilitant ainsi les interventions en cas d'incendies ou d'accidents.

Dans le domaine de l'action sociale, le conseil départemental de Louga a permis à des groupements de femmes du département de bénéficier des moulins et des décortiqueuses, optimisant leurs activités à travers le Programme d'Urgence de Développement communautaire (PUDC). Il a également acquis des matériels et produits de désinfection, ainsi que des équipements de protection, durant la pandémie de Covid19.

En résumé, de 2015 à 2021, le conseil départemental de Louga a effectué de nombreuses dotations en équipements et matériels, ainsi que des constructions pour des structures sanitaires du département, dont certaines ne relevant pas de ses champs de compétences.

- ***Conclusion sur leurs réalisations dans les secteurs de la santé et de l'action sociale***

En conclusion, durant leur premier mandat, les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga ont réalisé d'importantes actions dans les domaines de la santé et de l'action sociale. Le conseil départemental de Saint-Louis a principalement octroyé des subventions à des structures sanitaires et mis en place un fonds d'appui attribué à un groupement de femmes.
Il a également contribué à la lutte contre la Covid-19.

[17] Tels que : un appareil de radiographie numérique, un appareil de dialyse, un dermatome Manuel plus des lames, un Skin Graft Mesher avec des accessoires, un lit de consultation gynéco, une boîte d'urgence pour gynéco, une boîte d'accouchement, un chariot de transport, un chariot de pansement, un chariot d'ambulance, une table de consultation, un lot de 700 pièces de seringues, un éblouisseur plus accessoires, un tensiomètre, un stéthoscope, cinq cartons de champs opératoires, cinq cartons de Thermo Flash, une boîte à pansement, des cathéters plastiques pour sonde urinaire décompresse, un tuber de prélèvement sanguin, trente pièces de gel hydroalcoolique, des cartons de chaussettes pédiatriques, un oscilloscope, un oxymètre, plus de six cartons de couches, neuf pièces de tubulures d'aspiration, une boite de 36 pièces de tubulures d'aspiration pédiatrique, cinq poubelles (Bass thiam Bou Louga (BTL) TV, 2020).

En revanche, celui de Louga a plus orienté ses efforts vers la dotation en matériels et équipements ainsi que la construction d'infrastructures sanitaires, y compris pour des structures relevant des compétences communales. Il a aussi octroyé des matériels à des groupements de femmes et pris part à la riposte contre la pandémie de Covid-19.

Ainsi, ces deux approches mettent en lumière des logiques d'intervention différentes, adaptées aux priorités exprimées par les administrés : le conseil départemental de Saint-Louis privilégie un soutien financier et social à travers des subventions ciblées, tandis que celui de Louga opte pour une démarche infrastructurelle et opérationnelle, axée sur la dotation en matériels et la construction d'infrastructures sanitaires.

Cependant, compte tenu de leur situation financière, il convient de souligner que les domaines de la santé et des actions sociales constituent des domaines dans lesquelles les deux conseils départementaux ont beaucoup investi au cours de leur premier mandant. Malgré ces efforts, les besoins des structures sanitaires des départements de Louga et de Saint-Louis sont loin d'être satisfaits.

Dans cette perspective, il importe de rappeler que l'une des principales raisons de la départementalisation instaurée par l'acte III est de simplifier et d'optimiser la gestion de domaines aussi essentiels que la santé et les actons sociales au niveau de chaque département, sous la responsabilité des conseils départementaux et des autres parties prenantes. Ainsi, la gestion des établissements publics de santé de niveaux 1 et 2 (voir figure ci-dessous) et d'autres compétences sont transférées aux conseils départementaux, charges auparavant assumées par les conseils régionaux.

Figure 3: Organisation administrative et des prestations du système de santé sénégalais



Source : Ministère de la Santé et de l'Action sociale du Sénégal, 2019, p.15

Du point de vue historique et institutionnel, les changements apportés par la réforme de l'acte III s'inscrivent dans une dynamique de recherche de solutions initiée par le Sénégal depuis son indépendance, visant à garantir une gestion efficace et efficiente des établissements de santé et de services sociaux de base au niveau des territoires par les acteurs locaux. Dans cette perspective, Dione et Touré (2023) précisent, à propos du domaine de la santé :

> Au Sénégal, la territorialisation de la santé est calquée sur le découpage administratif dès les premières réformes après les indépendances. Cet aménagement sanitaire est décliné avec des niveaux de responsabilités et de prise de décisions entre verticalité (déconcentration) et horizontalité (décentralisation) dans les politiques publiques à travers un « fédéralisme asymétrique » qui permet de décrypter une « démocratie sanitaire », sans doute salutaire pour une gestion des besoins de santé des populations (p.108).

De ce fait, il apparaît que la gestion du domaine de la santé au niveau des territoires repose sur une double coordination verticale et horizontale, compte tenu de la diversité des statuts et fonctions des acteurs concernés. Afin de faciliter cette double coordination, des prérogatives sont transférées aux collectivités territoriales dans la gestion de l'offre de services publics, sans altérer la puissance publique (Dione et Touré, 2023, p.108).

Sur le plan financier, en plus des fonds injectés directement par l'État central, il existe « deux principes de financement des territoires de santé (région médicale, districts de santé) sous la responsabilité des collectivités territoriales : le Fonds de Dotation à la Décentralisation (FDD) et le Fonds d'Équipement aux collectivités Locales (FECL) » (Dione et Touré, 2023, p.108). Toutefois, ces financements ne permettent pas aux collectivités territoriales de satisfaire le nécessaire en besoins sanitaires et sociaux, en raison de la faiblesse des transférées au regard de l'ampleur de leurs compétences en la matière. D'ailleurs, la contribution des collectivités territoriales au financement du secteur de la santé demeure très faible, correspondant à seulement 1% de leur budget (Dione et Touré, 2023, p.108). Cette insuffisance budgétaire réduit considérablement les marges de manœuvre des entités décentralisées dans le domaine de la santé (Dione et Touré (2023, p.108).

En outre, de nombreuses études ont mis en évidence des faiblesses dans la gestion du domaine de la santé au niveau des entités territoriales au Sénégal. Parmi les points faibles figurent l'insuffisance des structures sanitaires, un manque de personnel, la cherté des prestations, des ruptures des médicaments, des dysfonctionnements des comités de santé, un déficit de communication entre les acteurs concernés (DGL[18]-Felo, 2004, p.5).

Enfin, à ces contraintes structurelles s'ajoute la politisation du processus de prise de décision, engendrant des conflits d'intérêts entre les techniciens de la santé et les élus locaux concernant la destination des ressources allouées (Dione et Touré, 2023, p.109). Au nom du principe de libre administration, les collectivités territoriales ont tendance à utiliser les fonds de dotation, initialement prévus pour le domaine de la santé, au profit d'autres secteurs. Les techniciens de la santé dénoncent cette pratique, qu'ils considèrent comme un non-respect des dispositions portant sur les dépenses obligatoires des collectivités locales (p.109).

5.2.1.2.2. Éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle

Dans ces domaines, les conseils départementaux ont pour compétences :

> La construction, l'équipement de lycées d'enseignement technique et lycées professionnels ; la construction de centres d'enseignement technique et de formation professionnelle ; l'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental de développement de l'éducation et de la formation ; la création d'une bourse des métiers

[18] Décentralisation, Gouvernance Locale

; la participation à l'acquisition de manuels, de fournitures scolaires et de matériels didactiques pour les lycées d'enseignement technique et professionnel, et les centres de formation professionnelle ; la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la tranche départementale de la carte scolaire régionale ; l'équipement et l'entretien des lycées et collèges d'enseignement général et la participation à leur gestion par le biais des structures de dialogues et de concertation ; l'élaboration et la mise en œuvre du plan départemental d'élimination de l'analphabétisme; le soutien à la formation professionnelle ; la participation à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaires des lycées et collèges d'enseignement général ; l'autorisation d'exercer comme opérateur en alphabétisation… (article 312 du CGCT).

Chacun des conseils départementaux étudiés a élaboré un plan départemental de développement de l'éducation et de la formation professionnelle au cours de leur premier mandat. Les deux conseils départementaux ont ainsi mené plusieurs actions dans ces domaines au cours de cette période. Toutefois, aucun d'entre eux n'a élaboré un plan départemental d'élimination de l'analphabétisme. Le tableau ci-dessous présente les réalisations du conseil départemental de Saint-Louis dans ces domaines.

Tableau 17 : Réalisations du conseil départemental de Saint-Louis dans le domaine de l'éducation

RÉALISATION	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2022**	**Nombre total**
Enduit et Peinture	1	0	0	0	0	0	0	**1**
Salle de Classe	11	0	14	0	7	0	8	**40**
Bloc d'hygiène (Toilette)	1	0	0	0	0	0	0	**1**
Mur de clôture	0	1	0	0	2	0	0	**3**
Branchement d'eau	0	1	0	0	0	0	0	**1**
Bloc administratif	0	0	0	3	0	0	1	**4**
Réhabilitation de toiture	0	0	0	1	0	0	0	**1**

Réalisation des paies	0	0	0	1	0	0	0	**1**
Réhabilitation d'un collège	0	0	0	0	0	1	0	**1**
Table-banc	0	0	0	0	0	1150	284	**1434**
Coût total FCFA	**72911529**	**17692177**	**58398245**	**41281208**	**50443466**	**66282850**	**74032107**	

Source : Rapports spéciaux du conseil départemental de Saint-Louis de 2015 à 2022

Ce tableau montre qu'au cours du premier mandat, le conseil département de Saint-Louis a procédé à la construction de salles de classe, de bloc d'hygiène, de blocs administratifs, de murs de clôture, ainsi qu'à des travaux de peinture, de réhabilitation de toiture, de branchement d'eau et à la fourniture de table-bancs au profit des Collèges d'enseignement moyen (CEM) et des lycées du département. Le conseil affirme qu'au bout de son premier mandat, il a presque résorbé le déficit en salles de classe dans les lycées, tel qu'exprimé par l'Inspection académique de Saint-Louis. Ces réalisations ont contribué au renforcement des infrastructures de ces établissements scolaires, afin d'améliorer les conditions d'enseignement. Le coût global de ces réalisations, de 2015 à 2022, s'élève à 381 041 582 FCFA (soit 2 292 185 USD).

Il faut également souligner que ces réalisations n'ont pas concerné les secteurs de la formation professionnelle et de l'alphabétisation ; le conseil a ainsi privilégié la résolution des problèmes rencontrés dans les établissements d'enseignement général (CEM et lycées), compte tenu de leurs moyens financiers durant son premier mandat. Au regard de ses ressources financières globales dont il a bénéficié durant son premier mandat, il apparaît qu'il a plus investi dans le domaine de l'éducation que dans les autres domaines pris individuellement. D'ailleurs, ce qui amène *le répondant PMC5* à dire : « Franchement, ce qu'on a fait sur l'éducation, c'est remarquable ».

Concernant le conseil départemental de Louga, des réalisations ont été également menées dans ces domaines au cours du premier mandat, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 18 : Réalisations du conseil département de Louga dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur

Secteur	Réalisations de 2015 à 2021
Établissement d'enseignement moyen et secondaire (Collège d'enseignement moyen (CEM) et Lycée)	Clôture de certains établissements moyens et secondaires (CEM de Thiamène, d'Artillerie 2, de Ndime, de Mbédiene, de Ndiagne)
	Construction de blocs administratifs de certains établissements moyens et secondaires (CEM de Ndiagne, de Ndigue Fall, Lycée de Keur Momar Sarr)
	Construction des blocs d'hygiène au sein de certains établissements moyens et secondaires (CEM de Ndiagne, Lycée de Keur Momar Sarr)
	Construction de salles de classe et leurs équipements dans certains établissements moyens et secondaires
	Branchement d'eau au niveau de certains établissements
	Installation de l'électricité au niveau de plusieurs établissements
Centre de formation professionnelle	Appui financier annuel au Centre de Formation et d'Appui aux Métiers (CEFAM) de Louga
Enseignement supérieur	Subvention aux étudiants ressortissants du département au niveau des différentes universités de Saint-Louis, Thiès, Dakar, Ziguinchor

Source : Données d'entrevue de 2023 et Bilan du premier mandant du conseil départemental de Louga

Le conseil départemental de Louga a procédé à la construction de blocs administratifs et d'hygiène, de murs de clôture, ainsi que de salles de classe au profit des CEM et Lycées du département au cours du premier mandat. Il a également mené des travaux de branchement d'eau et d'installation de l'électricité dans certains établissements d'enseignement moyen et secondaire. Ces réalisations ont ainsi contribué à l'amélioration des conditions d'enseignement dans ces établissements. En ce qui concerne le secteur de la formation professionnelle, le conseil départemental de Louga a participé au renforcement du bon fonctionnement du Centre de Formation et d'Appui aux Métiers (CEFAM) de Louga à travers un appui financier annuel.

En dehors de ces secteurs relevant de ses champs de compétences, le conseil départemental de Louga a, presque chaque année, octroyé des subventions aux étudiants ressortissants du département inscrits dans les différentes universités de Saint-Louis, Thiès, Dakar, Ziguinchor, relevant de l'enseignement supérieur géré par l'État central. Ces subventions ont pour objectif l'amélioration des conditions de vie de ces étudiants au sein de leurs universités respectives.

En guise d'arguments sur les appuis financiers accordés aux étudiants, le *répondant PMC5* affirme :

> *Nous ne pouvons pas suivre un jeune lougatois de la sixième à la terminale et le lâcher après le baccalauréat. Tout ce que nous avons capitalisé, tout ce que nous avons investi sur lui durant ces cycles-là, dans le cadre de nos compétences spécifiques, risque d'être compromis si nous ne l'accompagnons pas : il pourrait ne pas réussir la poursuite de ces études. C'est pourquoi nous invoquons de clause de la compétence générale pour nous donner la possibilité de suivre ces jeunes et de les accompagner en appuyant leurs associations, qui sont chargées de les aider à obtenir des tickets de restauration, à trouver des chambres et à les accueillir pour faciliter leur intégration dans le milieu universitaire. Chaque année, nous accordons des subventions aux cinq associations de jeunes étudiants qui sont à Ziguinchor, à Thiès, à Dakar, à Kaolack, à Bambey et à Saint-Louis* (Répondant PMC5).

Le conseil départemental de Louga souligne avoir plus investi dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle que dans tout autre domaine. Par ailleurs, aucun des deux conseils départementaux n'a effectué des réalisations dans le secteur de l'alphabétisation, alors que les taux d'alphabétisation dans les régions de Louga et de Saint-Louis demeurent faibles, évalués respectivement 32,2 %[19] et 43 %[20].

[19] ANSD (s.d.). https://www.ansd.sn/taxonomy/term/15
[20] ANSD (s.d.). https://www.ansd.sn/taxonomy/term/8

- ***Conclusion sur leurs réalisations dans les secteurs de l'éducation, de l'alphabétisation et de la formation professionnelle***

En conclusion, les interventions des deux conseils départementaux dans le domaine de l'éducation présentent des similitudes marquées, notamment à travers des réalisations visant l'amélioration des infrastructures scolaires (construction et équipement de salles de classe, de blocs administratifs et sanitaires, ainsi que de murs de clôture, raccordements à l'eau et à l'électricité). Ces actions contribuent ainsi directement à l'amélioration des conditions d'enseignement dans les collèges (CEM) et lycées.

Cependant, des différences apparaissent quant à la diversification des interventions : le conseil départemental de Saint-Louis a orienté ses efforts vers l'enseignement général, tandis que celui de Louga a élargi ses actions à la formation professionnelle, via un appui financier annuel au centre (CEFAM), ainsi qu'à l'enseignement supérieur par le biais des subventions annuelles accordées aux associations d'étudiants ressortissants du département. Dans les deux cas, aucune action n'a été menée dans le domaine de l'alphabétisation, alors même que les taux régionaux restent faibles (32,2% à Louga et 43% à Saint-Louis).

Dans l'ensemble, bien que les deux conseils fassent de l'éducation une priorité budgétaire par rapport aux autres secteurs, celui de Louga se démarque par une approche plus diversifiée intégrant le secteur universitaire, tandis que celui de Saint-Louis s'est essentiellement concentré sur la résorption des déficits en infrastructures de l'enseignement général.

Par ailleurs, il est important de rappeler qu'au Sénégal, « l'enseignement moyen est subdivisé entre l'enseignement général et l'enseignement technique. L'enseignement moyen général est dispensé dans les collèges d'enseignement moyens (CEM) dont le cycle dure quatre ans, soit de la 6e (première année du secondaire dont les années d'étude sont désignées en ordre décroissant comme dans le système français) à la 3e » (Bamtukat, s.d.). En ce qui concerne l'enseignement secondaire (les lycées) :

> Il comprend trois années d'études (de la seconde à la terminale) et accueille les sortants de l'enseignement moyen. Il offre deux séries d'études : une série littéraire « L », avec deux options (L1 ou L2) selon les langues étrangères, et une série scientifique « S », avec deux options (S1 ou S2) regroupant soit les sciences économiques et expérimentales, soit les mathématiques. Les études sont sanctionnées par le baccalauréat. Quant à l'enseignement technique et la formation professionnelle, ils sont dispensés dans des lycées techniques et des écoles de formation professionnelle (Bamtukat, s.d.).

En outre, à l'instar du domaine de la santé, les deux conseils départementaux ont consacré une part importante de leurs budgets au domaine de l'éducation. Cette tendance a été confirmée par Ndiaye (s.d., p.20), qui précise que « les collectivités territoriales ont jusqu'ici mis les moyens dans l'environnement scolaire en priorité : réhabilitation de murs de clôture ou de salles de classe, nettoyage, cantines, trousseaux ».

Toutefois, comme le révèlent les réalisations des deux conseils départementaux étudiés dans le domaine de l'éducation, « la formation, l'accompagnement pédagogique et le suivi-évaluation ont été laissés en rade » (Ndiaye, s.d., p.20). En effet, les collectivités territoriales priorisent davantage les réalisations matérielles (construction de salles de classe, clôture des établissements …) au détriment du renforcement immatériel (renforcement de capacités et de compétences, accompagnement pédagogique …) des acteurs du domaine de l'éducation.

Par conséquent, malgré les efforts consentis par ces conseils départementaux, compte tenu de leurs ressources financières disponibles, il apparaît qu'ils restent encore loin de satisfaire les attentes dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation. Dès lors, il semble nécessaire qu'ils renforcent davantage leurs efforts dans ces domaines, d'autant plus que les contributions annuelles des collectivités territoriales du Sénégal dans l'éducation et la formation représentent environ 13,2 %[21] de l'investissement global consenti dans ces domaines.

5.2.1.2.3. Culture

Dans ce domaine, le conseil départemental a pour compétence « la promotion et la valorisation des sites et monuments historiques ; la participation à la recherche et à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques ; la création et la gestion d'un orchestre départemental ; la gestion d'un musée départemental ; la création et la gestion d'établissements socioculturels, de bibliothèques ; la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre ; la promotion de la culture nationale et locale ; la conservation des sites et monuments historiques (article 310 du CGCT). Les deux conseils départementaux ont mené des actions dans le domaine de la culture au cours de leur premier mandat.

Les réalisations du conseil départemental de Saint-Louis sont présentées dans le tableau ci-dessous.

[21] Rapport final des Assises de l'éducation du Sénégal de 2014, p.39

Tableau 19: Actions du conseil département de Saint-Louis dans le domaine de la culture

Année	Appui et contribution
2015	Organisation de la fête de l'indépendance (700 000 FCFA)
2016	Cérémonie de quelques familles et foyers religieux
	Carburant pour la participation de la délégation régionale à la FESNAC à Kolda
	Organisation de la fête de l'indépendance (700 000 FCFA)
2017	Carburant pour la participation de la délégation régionale à la FESNAC à Louga
	Cérémonie de quelques familles et foyers religieux
2018	Cérémonie de quelques familles et foyers religieux
2019	Kouz Prod'Action pour un festival culturel (100 000 FCFA)
	Cérémonie de quelques familles et foyers religieux
2020	Tournage d'un film par l'association Copin'Art (100 000 FCFA)
2022	Appui financier à six groupes d'artistes du département (1 450 000 FCFA)

Source : Rapports spéciaux du conseil départemental de Saint-Louis de 2015 à 2022

À la lecture du tableau ci-dessus, il ressort de cela que le conseil départemental de Saint-Louis a apporté un soutien financier et en carburant aux acteurs culturels, à ceux du cinéma, aux artistes, ainsi qu'aux acteurs du culte, afin de faciliter le bon déroulement de leurs activités et cérémonies. Ces appuis et contributions ont été accordés tout au long de son premier mandant.

Quant au conseil départemental de Louga, il a mené des actions dans les domaines de la culture et du culte. Le tableau ci-dessous présente quelques-unes de ces actions.

Tableau 17 : Actions du conseil département de de Louga dans le domaine de la culture

	Réalisations de 2015 à 2022
Culture	Réhabilitation du centre culturel régional de Louga
	Appui financier aux acteurs culturels du département pour leur participation aux activités de Festivals nationaux (FESNAC)
Culte	Appui financier et dotation en appareils de sonorisations et de panneaux solaires à des lieux de culte du département
	Appui financier à plusieurs familles et foyers religieux lors de leurs cérémonies

Source : Données d'entrevue de 2023 et Bilan du premier mandant du conseil départemental de Louga

Ce tableau révèle que le conseil départemental de Louga a apporté un soutien financier aux acteurs culturels et cultuels dans le cadre de leurs actions du premier mandat. Il a aussi doté les lieux de culte d'appareils de sonorisations et de panneaux solaires pour améliorer les conditions de pratiques religieuses. Sa plus grande réalisation dans ce domaine constitue la réhabilitation du centre culturel régional de Louga. À ce propos, le *répondant PMC5* souligne : *« Nous avons eu à réhabiliter complètement le centre culturel pour 10 millions FCFA ».*

- ***Conclusion sur leurs réalisations liées à la culture***

En conclusion, dans le domaine de la culture, les deux conseils départementaux ont tous accordé des soutiens financiers et matériels aux acteurs culturels et cultuels de leurs territoires, en facilitant leur participation aux événements régionaux et nationaux, ainsi qu'en appuyant l'organisation de cérémonies religieuses.

Toutefois, une différence s'observe dans l'ampleur et la nature des actions menées. Le conseil départemental de Saint-Louis a surtout privilégié des contributions ponctuelles, sous forme d'appuis financiers et en carburant accordés à des groupes d'artistes, à des associations culturelles et à des acteurs religieux, sans investissement majeur dans les infrastructures culturelles. En revanche, celui de Louga se distingue par une intervention plus structurante, marquée par la réhabilitation du centre culturel régional et la dotation en équipements matériels (sonorisations, panneaux solaires) aux lieux de culte.

Ainsi, au-delà des appuis financiers, le conseil de Louga affiche une orientation plus infrastructurelle et matérielle, tandis que celui de Saint-Louis privilégie les interventions de nature événementielle et de soutien direct aux acteurs.

Malgré ces actions, il convient de souligner que de nombreuses réalisations restent encore à entreprendre, notamment la construction d'infrastructures socioculturelles, la cartographie des sites et monuments historiques, ainsi que leur mise en valeur et leur promotion. En effet, la culture est un facteur très important et attractif susceptible de contribuer au développement des territoires. Comme le précise (Houde, 2018) : « Non seulement la culture aiguise l'image de marque d'une région, mais renforce aussi son identité. Elle rehausse la valeur des lieux, divertit, éduque, stimule la créativité, contribue au développement économique local et à l'amélioration de la qualité de vie, en plus de créer des emplois ».

Dans cette perspective, il revient donc aux collectivités territoriales du Sénégal d'accorder une importance particulière au domaine de la culture, car il semble que la culture est relativement délaissée dans leurs actions. Dans ce sens, le *répondant PMC7* souligne qu'il ne perçoit pas une réelle une volonté de la part de leur conseil départemental en matière de promotion de la culture, d'identification et de valorisation des potentialités et sites culturels de leurs différents territoires. En outre, « les professionnels des secteurs artistiques et culturels sont encore rarement appelés à contribuer de manière concrète dans l'élaboration de stratégies pour un développement territorial durable » (Houde, 2018). Cette faible implication des acteurs culturels locaux a d'ailleurs été confirmée par les *répondants AI7 et AI9*, qui rappellent être très rarement conviés ou consultés pour la planification et la mise en œuvre d'actions culturelles ou artistiques par leur conseil départemental.

5.2.1.2.4. Jeunesse, Sports et Loisirs

Dans ces domaines, le conseil départemental a pour compétence « la réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut départemental ou régional ; l'appui aux ligues, à l'Organisme régional de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil régional de la Jeunesse ; l'autorisation d'ouverture des collectivités éducatives après avis du conseil municipal concerné ; la réalisation, la gestion et l'entretien des infrastructures à statut départemental ; le développement d'activités socio-éducatives ; la promotion des activités physiques et sportives au niveau départemental ; l'appui aux districts, à l'Organisme départemental de Coordination des Activités de Vacances et au Conseil départemental de la Jeunesse; la participation à l'organisation des compétitions sportives »

(article 308 du CGCT). En la matière, les deux conseils départementaux ont réalisé diverses actions au cours de leur premier mandat.

- **Jeunesse**

Concernant le conseil départemental de Saint-Louis, il a contribué à la formation, à l'encadrement et à l'accompagnement de plusieurs jeunes, notamment à travers le centre de ressources pour l'emploi des jeunes (CREJ). Le tableau ci-dessous présente l'état du nombre de jeunes formés, encadrés et accompagnés dans différentes thématiques.

Tableau 18 : Nombre de jeunes formés, formés, encadrés et accompagnés et les thématiques

Année	Nombre de jeunes (hommes et femmes)	Types d'accompagnement, de formation et d'encadrement offerts selon les besoins
2015	115	Recherche sur internet, Recherche documentaire, Recherche et obtention de stage, Création d'entreprise, Recherche d'emploi, Recherche de formation, Élaboration de projet, Développement personnel, Leadership, Entrepreneuriat
2016	209	
2017	194	
2018	223	
2019	349	
2020	258	
2022	401	
Nombre total	**1749**	

Source : Rapports spéciaux du conseil départemental de Saint-Louis de 2015 à 2022

Ce tableau révèle qu'à travers le CREJ, le conseil départemental de Saint-Louis a contribué à la formation, à l'encadrement et à l'accompagnement de 1749 jeunes, hommes et femmes (élèves, étudiants, porteurs de projet, chercheurs d'emplois et de stage), selon leurs besoins de dans diverses thématiques. À ce propos*, le répondant PMC1* précise :

> *Le CREJ est un outil qu'on a mis au service des jeunes qui cherchent un emploi, qui sollicitent des orientations pour faire de la formation professionnelle, ou qui ont une idée ou des idées de projets.*

On a des animateurs qui ont été formés qui les aides dans la structuration de leurs projets. Donc, le centre offre un espace logistique de documentation où les jeunes accéder à l'Internet, imprimer et photocopier certains documents importants, et une petite salle de formation permettant, par exemple, à un groupe de dix jeunes de se former sur des problématiques comme la rédaction de CV, l'utilisation de Word et Excel. Nous prenons en charge les salaires du personnel du centre et les dépenses de fonctionnement ; ces montants sont directement inscrits dans notre budget. Ce centre est un outil au service des jeunes.

Aujourd'hui, ce centre travaille, sur l'emploi et l'employabilité des jeunes, en partenariat avec les services de l'État, l'université et une coopération étrangère, tels que l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Emploi des Jeunes (ANPEJ), le Centre d'Incubation de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis, l'agence de coopération internationale allemande pour le développement, le Conseil régional de la jeunesse, etc. Donc, le CREJ est notre tampon avec les jeunes (Répondant PMC1).

En conséquence, le modèle adopté par le conseil départemental de Saint-Louis pour accompagner sa jeunesse est susceptible d'être reproduit par les autres collectivités territoriales du Sénégal. Compte tenu de l'âge moyen au Sénégal de la population nationale, évaluée à 23,6 ans selon ANSD (2024, p.vii), il apparaît que les jeunes ont plus besoin d'opportunités de formation, d'accompagnement, d'orientation et de renforcement de compétences et de capacités, plutôt que d'activités de divertissement.

Sur ce sujet, le Président du Conseil national de la jeunesse du Sénégal (CNJS) déplore que « la politique de jeunesse des collectivités territoriales se résume à la construction de stades, aux subventions accordées aux associations culturelles et sportives et au parrainage des compétitions sportives » (Fédération Atlantique des Agences de Presse Africaines (FAAPA), 2024). Pour répondre aux enjeux actuels, il est essentiel que leurs politiques de jeunesse misent sur la création de cadres favorisant l'entrepreneuriat, l'accès à des emplois décents et à des formations adaptées aux besoins du marché du travail.

Quant au conseil départemental de Louga, il a apporté un appui aux membres du réseau de jeunes entrepreneurs de Louga, notamment à travers « une distribution de machines à coudre »[22].

[22]Images disponibles sur (Réseau des jeunes entrepreneurs de Louga, 2023)

Il a aussi contribué à la réhabilitation du Centre Départemental d'Éducation populaire et sportive (CDEPS) de Louga. L'objectif du CDEPS est de « valoriser les jeunes, lutter contre l'illettrisme, renforcer les compétences, faciliter l'insertion professionnelle par des formations diplômantes, etc. » (Association CheikhNico-France, 2018).

- ***Conclusion sur leurs actions destinées à la jeunesse***

En conclusion, dans le domaine de la jeunesse, les approches des deux conseils diffèrent tant par leur portée que par leur intervention stratégique. Le conseil de Saint-Louis se démarque par des actions plus structurées d'accompagnement, de formation et d'encadrement des jeunes à travers le Centre de Ressources pour l'Emploi des Jeunes (CREJ), véritable dispositif d'orientation ainsi que de promotion de l'employabilité et de l'entrepreneuriat, ayant touché 1 749 bénéficiaires entre 2015 et 2022. Ce modèle traduit une vision stratégique de la jeunesse comme levier de développement territorial. À l'inverse, celui de Louga opte pour une intervention plus ponctuelle, orientée vers le soutien matériel aux jeunes entrepreneurs et la réhabilitation du centre CDEPS.

- **Sports**

Dans le domaine des sports, les deux conseils départementaux ont réalisé diverses actions durant leur premier mandat. Le conseil départemental de Saint-Louis a u une action très limitée dans ce domaine, avec l'octroi de subventions à l'Organisme Départemental de Coordination des Activités de Vacances (ODCAV) de Saint-Louis en 2018 (500 000 FCFA) et en 2019 (1 000 000 FCFA) et à l'association de la pétanque de Saint-Louis en 2019 (100 000 FCFA).

Quant au conseil départemental de Louga, ses actions pour le secteur du sport sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 19 : Actions du conseil départemental de Louga dans le sport

Secteur	Réalisations de 2015 à 2022
Sport (Football)	Gestion et entretien du stade Alboury Ndiaye de Louga
	Installation d'un gazon synthétique, des lampadaires neufs et des caméras de surveillance au niveau du stade Alboury Ndiaye
	Construction d'une mosquée à travers La Radio Léral au niveau du stade Alboury Ndiaye de Louga

	Subventions et équipements des associations sportives et culturelles (ASC) du département et de l'équipe régionale de football ‘’NDIABOUR’’
	Parrainage annuel de la phase départementale de football de Louga

Source : Données d’entrevue de 2023 et Bilan du premier mandant du conseil départemental de Louga

Il ressort du tableau ci-dessus que le conseil départemental de Louga a consenti des efforts dans le domaine du sport, notamment à travers la gestion, l’entretien et l’équipement du stade Alboury Ndiaye de Louga. Ce stade a pour vocation première l’accueil des matches de football (soccer) des championnats locaux et national, mais il sert aussi à d’autres d’activités sportives et extrasportives. Le conseil départemental de Louga participe par ailleurs au développement du football local (soccer) en accordant des subventions et des équipements aux des associations sportives et culturelles (ASC) du département et de l'équipe régionale de football ‘’NDIABOUR’’ évaluant en championnat national. Il parraine également chaque année la phase départementale de football (soccer) de Louga.

À ce sujet, *le répondant PMC5* indique :

Pour les ASC, nous les appuyons chaque année, nous dégageons une subvention aux ASC. Nous organisons également la finale départementale, qui est un moment phare de l'histoire des organisations de « NAVETAANE »,[23] *parrainée par le président du conseil départemental et organisée à 100 % par le conseil, avec un investissement de plus de 10 millions dans ces organisations. Nous gérons le stade régional, où de nombreuses réalisations ont été menées. Le stade a récemment été considéré par le ministre des Sports comme l'un des mieux entretenus au Sénégal. Effet, ce travail de gestion et d'entretien est dévolu au Conseil départemental. C'est le seul stade d'influence, qui reste aujourd’hui fonctionnel parmi les sept ou huit stades construits dans les différentes régions du Sénégal. Les autres stades sont en train d’être réhabilités. Le stade de Louga est encore fonctionnel grâce à un bon entretien. Parce que nous inscrivons presque de 25 à 30 millions chaque année dans le budget d'investissement pour le stade, soit pour refaire la pelouse, remettre des granulats, assurer la disponibilité en eau, entretenir les tribunes et y installer des cloisonnements pour la sécurité des supporters afin de*

[23] Ce mot wolof signifie championnat local de football (soccer) qui se déroule durant la saison des pluies et correspondant aussi aux vacances de la fin d’année scolaire.

prévenir les conflits entre eux. Nous avons mis à la disposition du stade un personnel, rémunéré par le conseil départemental.

En comparaison, le conseil départemental de Saint-Louis n'assure pas la gestion et l'entretien du stade régional, situé sur son territoire, alors que ce type d'infrastructure relève des compétences des conseils départementaux. À ce propos, *le répondant PMC1* souligne :

> *Sur le plan du sport, évidemment, on soutient de temps à autre des organismes sportifs, mais sur le plan des infrastructures, aujourd'hui, si vous prenez le stade régional qui relevait des compétences du conseil régional, quand on a supprimé la région, cette compétence doit revenir du conseil départemental. Mais, à ce jour, on ne sait pas qui gère le stade. Il est là. Ce n'est pas clair. On a écrit au ministre des Sports pour savoir quel était le statut du stade, il n'a jamais répondu. Donc, nous n'assurons pas sa gestion, puisqu'il n'y a pas un arrêté qui nous confie sa gestion* (Répondant PMC1).

Par ailleurs, il est important de noter qu'à travers les réalisations sportives des deux conseils départementaux, l'investissement a essentiellement concerné la discipline de football « soccer », au détriment des autres disciplines sportives. Le sport fait également partie des domaines de compétences transférées les moins financés. D'ailleurs, c'est le constat dans la plupart des collectivités territoriales du Sénégal. Alors que « il revient à l'État et aux collectivités publiques et privées, dans la limite de leurs moyens, de donner à chaque sénégalais la possibilité de pratiquer l'activité sportive de son choix, au niveau où sa volonté et ses capacités personnelles lui permettent d'accéder »[24].

Dès lors, il revient aux collectivités territoriales à développer davantage de stratégies pour la promotion du développement de diverses disciplines sportives (Football « soccer », basketball, volleyball, gymnastique, arts martiaux, natation, etc.) dans leurs circonscriptions, afin de permettre à leurs populations de pratiquer du sport selon leurs préférences et leurs capacités physiques et motrices. En outre, en plus d'être un facteur de développement économique, le sport constitue aussi un vecteur de développement sanitaire, de cohésion sociale et de paix, et peut contribuer aussi à la construction des identités territoriales.

[24] Loi n°84-59 du 23 mai 1984 portant Charte du Sport, p.3

- ***Conclusion sur les intervenions liées au sport***

En conclusion, dans le domaine du sport, les actions des deux conseils départementaux présentent des dynamiques différentes tant en termes d'investissement que de gouvernance. Le conseil de Saint-Louis s'est limité à des soutiens ponctuels via des subventions accordées à quelques associations sportives locales, sans pouvoir assurer la gestion et l'entretien du stade régional, pourtant relevant de ses compétences.

À l'opposé, celui de Louga s'est montré par une implication plus soutenue et structurante à travers la gestion et l'entretien du stade régional, ainsi que par le soutien régulier aux associations (ASC) et au club régional. Dans les deux cas, l'effort reste concentré sur le football « soccer » au détriment des autres disciplines sportives. Ces différences traduisent une flexibilité dans l'exercice des compétences sportives, où le conseil de Louga se distingue par une approche plus structurée, tandis que celui de Saint-Louis reste dans une logique d'appui financier limité.

- **Loisirs**

Concernant les activités de loisirs, le conseil départemental de Saint-Louis a été sollicité pour émettre des arrêtés de non-opposition à l'organisation des colonies de vacances. Sur ce, de 2015 à 2022, le conseil départemental de Saint-Louis a pris une cinquantaine d'arrêtés de non-opposition à l'organisation des colonies de vacances, à la demande de plusieurs organismes et associations du département. En effet, « la colonie de vacances (ou le séjour de vacances) permet aux enfants et aux jeunes de moins de 18 ans de pratiquer de nombreuses activités sportives, culturelles, de détente et de loisirs éducatifs » (Jeunesse au Plein Air (JPA), 2022). Au regard de cette importance, il apparaît que le conseil départemental de Saint-Louis contribue à la facilitation de la mise en œuvre des activités favorisant l'épanouissement et le développement de la culture générale des jeunes et des enfants durant les vacances scolaires.

- ***Conclusion sur les actions en matière de loisirs***

En conclusion, en matière de loisirs, seul le conseil de Saint-Louis s'est réellement illustré par des actions concrètes, notamment à travers la délivrance d'arrêtés de non-opposition à l'organisation des colonies de vacances au cours du premier mandat. Cette réalisation traduit une contribution indirecte, mais essentielle pour la promotion des activités récréatives, éducatives et culturelles au bénéfice des enfants et des jeunes du département. En revanche, aucune action similaire n'a été recensée de la part du conseil de Louga.

Dans la section suivante, nous présentons les réalisations relatives aux compétences de soutien.

5.2.1.3.Compétences de soutien

Elles regroupent les réalisations dans les domaines de compétences liés à la gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national, ainsi qu'à l'urbanisme et l'habitat.

- **Gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national**

Les compétences du conseil départemental dans ce domaine sont définies ainsi : « Pour les projets initiés sur le domaine public maritime et le domaine fluvial par les personnes physiques, les collectivités locales ou toute autre personne morale, il est requis l'autorisation du conseil départemental, après avis de l'organe délibérant de la commune où se situe le projet » (article 296 du CGCT). Les deux conseils départementaux sont ainsi sollicités pour émettre des autorisations d'occupation du domaine public fluvial et maritime après la délibération des communes concernées par des projets. Par exemple, au cours de son premier mandat, le conseil départemental de Saint-Louis a délivré une autorisation d'occupation du Domaine public pluvial et huit autorisations d'occupation du Domaine public maritime.

En somme, l'analyse montre que le Conseil départemental de Saint-Louis s'est davantage distingué dans l'exercice de la compétence liée à la gestion et à l'utilisation du domaine public fluvial et maritime, à travers la délivrance effective d'autorisation d'occupation au cours de son premier mandat. L'inverse, aucune action similaire et différente ne nous a été notifiée par le conseil de Louga.

- **Urbanisme et habitat**

Dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat, le conseil départemental a pour compétence *« l'approbation des schémas directeurs et d'urbanisme (SDAU) ; le soutien à l'action des communes en matière d'urbanisme et d'habitat »* (Article 318 du CGCT). Toutefois, dans ce domaine, les conseils départementaux ne disposent pas de compétences proprement dites, leur rôle se limite essentiellement à soutenir et à émettre des avis sur l'élaboration et l'exécution des schémas directeurs et d'urbanisme (SDAU), ainsi que sur les actions liées à l'urbanisme et à l'habitat soumises par les communes de leurs territoires.

Dans ce cadre, le conseil départemental de Saint-Louis a été saisi en 2022 par émettre son avis sur le SDAU de la commune de Saint-Louis. Ce document a été adopté à la majorité par les conseillers départementaux lors de la session du 29 décembre 2022.

Il convient de souligner, sur les cinq communes composant le département de Saint-Louis, seule la commune de Saint-Louis s'est dotée d'un tel outil. Le SDAU constitue pourtant un instrument essentiel de planification spatiale pour les communes. Or, de nombreuses communes du Sénégal ne disposent pas encore de cet outil, pourtant fondamental pour leur développement économique et social. À ce titre, le rapport d'évaluation de la première de l'acte III révèle que :

> La faible disponibilité de documents de planification adéquats dans les nouvelles collectivités territoriales et l'insuffisance des outils de planification économique et spatiale, comme l'absence de SDAU, réduisent l'efficacité des exécutifs locaux actuels qui font, pour la plupart d'entre eux, dans le pilotage à vue (MCTDAT, 2019, p.41).

En définitive, seul le conseil départemental de Saint-Louis s'est illustré par une participation effective dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat, à travers l'examen et l'approbation du SDAU de la commune de Saint-Louis. Pour sa part, celui de Louga ne nous rapporte aucune initiative ou de telle action. La section suivante porte l'analyse des actions menées au titre de la clause de compétence générale.

5.2.2. Compétence générale

Au titre de la clause de compétence générale, « le département a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique, pour réaliser les plans départementaux de développement et organiser l'aménagement du territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités locales » (article 27 du CGCT). Afin de pouvoir intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas des neuf domaines de compétences spécifiques transférés aux départements, les conseils départementaux évoquent cette compétence générale comme fondement juridique de leurs actions. C'est ainsi que, sur la base de cette clause, le conseil départemental de Louga a pu mener des réalisations dans divers domaines, avec l'appui de certains de ses partenaires (voir le tableau ci-dessous).

Tableau 20 : Réalisations du conseil départemental de Louga au nom de la compétence générale

Domaine	Réalisations de 2015 à 2021
Hydraulique	Installation des adductions d'eau dans des quartiers périphériques de Louga (Médina Salam) et plusieurs villages (Keur Mbari Peulh, Keur Mory Binta, Dagadji, Niomré, Diélerlou Sylla)
Électricité	Électrification de certains villages (Keur Bassine, Mbafar, etc.)

Agriculture	Distribution des intrants et matériels agricoles aux producteurs du département
	Installation de quatre fermes agricoles pilotes à Koki, Boudy Sakho, Palen Fall et Guet Ardo à travers le Programme national de Développement local (PNDL)
	Réhabilitation des magasins de stockage des productions agricoles à Ndiagne et keur Ndiouga
	Installation d'une unité de transformations de ''Niébé'' à travers la Coopération Luxembourgeoise à Kelle Gueye
Élevage	Distribution des aliments de bétail (40 à 60 tonnes) aux éleveurs et charretiers du département
	Mis en place des parcs de vaccination des bétails dans des villages (Ndiagne, Guet Ardo, Bodé Doudal Bisnabé (Syer))

Source : Données d'entrevue de 2023 et Bilan du premier mandant du conseil départemental de Louga

Au titre de la clause de la compétence générale, le conseil départemental de Louga a entrepris diverses actions, grâce à l'appui de partenaires techniques et financiers, dans des secteurs tels que l'hydraulique, l'électrification, l'agriculture et l'élevage. En réponse aux doléances récurrentes des populations auprès du conseil départemental de Louga, il a jugé nécessaire d'intervenir afin de satisfaire ces besoins, même lorsque ceux-ci ne relèvent pas de ses domaines de compétences spécifiques. Parmi ces réalisations, outre l'électrification et l'installation de système d'adductions d'eau dans certaines zones du département, le conseil départemental de Louga a plus investi dans l'agriculture, suivie de l'élevage, deux secteurs dans lesquels s'active une part importante de la population du département.

Toutefois, il est important de souligner que les fermes agricoles créées n'ont pas donné les résultats escomptés, et que l'unité de transformation de ''Niébé'' n'a pas encore démarré ses activités. Malgré ces limites, les diverses réalisations menées dans le cadre de la compétence générale ont le réel potentiel d'améliorer les conditions de vie des populations ainsi que les conditions de travail des acteurs intervenant dans ces domaines générateurs de revenus.

Par ailleurs, les élus locaux interviewés estiment que leurs compétences devraient être renforcées dans certains domaines stratégiques pour le développement, tels que l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'hydraulique, compte tenu de l'importance de ces secteurs pour la majorité de la population locale. À ce sujet, le *répondant PMC1* affirme :

> *On dit qu'on ne transfère pas les compétences dites ''économiques'' comme l'hydraulique, l'agriculture, l'élevage, la pêche, et pourtant, toutes les collectivités territoriales interviennent dans ces domaines. Fondamentalement, je me dis que, si l'on veut faire du développement local, des compétences économiques qui génèrent des recettes doivent aussi être transférées aux collectivités territoriales. Mais puisque cela n'est pas encore le cas, il faut effectivement envisager un retour sur investissement. C'est-à-dire que, lorsque l'agriculture, le tourisme, l'hydraulique, l'élevage se développent dans un territoire donné et que ces activités génèrent des ressources, une partie des recettes générées devrait revenir à la collectivité territoriale concernée.*

En d'autres termes, même si l'État central ne leur transfère pas formellement de compétences dans ces domaines, il devrait au moins permettre aux collectivités territoriales concernées de bénéficier d'une part des recettes issues des activités agricoles, d'élevage ou de pêche se déroulant sur leurs territoires. Cela contribuera à renforcer leurs capacités budgétaires afin de mieux répondre aux besoins de leurs administrés.

- ***Conclusion sur leurs réalisations au nom de la compétence générale***

En résumé, l'analyse des actions menées au titre de la clause de compétence générale met en évidence une différence notable d'implication entre les deux conseils départementaux. Le conseil de Louga s'est fortement investi dans divers secteurs, tels que l'hydraulique, l'électrification, l'agriculture, grâce à la mobilisation de partenaires financiers et techniques, et ce, malgré l'absence de transfert formel de compétences dans ces domaines. Certaines initiatives, bien que prometteuses, ont connu des limites en matière de résultats, notamment les fermes agricoles pilotes et l'unité de transformation du « niébé ». À l'inverse, aucune action relative à cette compétence n'a été recensée au côté du conseil de Saint-Louis.

Ainsi, les éléments développés dans ce chapitre, relatifs aux attributs organisationnels, aux dispositifs fonctionnels et du cadre relationnel des deux conseils départementaux, ainsi que leurs réalisations au cours de leur premier mandat, constituent les fondements d'une analyse approfondie de la gouvernance territoriale portée de ces institutions territoriales. Cette analyse, menée par le biais de l'approche formelle-interorganisationnelle, est abordée dans le chapitre suivant.

Chapitre 6 : Analyse de la gouvernance territoriale autour des deux conseils départementaux

Chapitre 6 : Analyse de la gouvernance territoriale autour des deux conseils départementaux

Dans ce chapitre, l'analyse porte sur la gouvernance territoriale portée par les conseils départementaux de Louga et Saint-Louis, à travers l'approche formelle-interorganisationnelle. Par ailleurs, nous proposons un schéma illustratif de la complémentarité entre la coordination verticale et horizontale autour des conseils départementaux. Enfin, à partir des extraits des récits des répondants, nous analysons somment les enjeux de pouvoir et les considérations politiques affectant à la fois le modèle de décentralisation appliqué et le système de gouvernance territoriale mis en œuvre.

6.1. Analyse de la gouvernance territoriale autour des deux conseils départementaux

> Selon Chia et al. (2008, p.172), la gouvernance territoriale constitue un processus permettant à des acteurs (publics et privés) de s'accorder autour d'objectifs, d'actions et de règles de coopération au sein d'un territoire donné. Quant à Pasquier et Weisbein (2007, p.219), ils la considèrent comme un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». Dans la même logique, l'article 2 de la LOADT[25] la définit comme « un ensemble de principes, valeurs, règles, mécanismes et modes de prise de décision se rapportant à la gestion du développement des territoires ». Dans cette thèse, la gouvernance territoriale est appréhendée dans la complémentarité de ces trois définitions, articulant à la fois les dimensions organisationnelles, procédurales et relationnelles du pilotage du processus de développement territorial.

En effet, la dynamique territoriale contemporaine s'inscrit dans une mutation structurelle marquée par la diversité des acteurs et par les défis d'instaurer un mode de gouvernance adéquat. Le territoire ne se conçoit plus seulement comme un espace géographique de vie, mais comme une construction sociale complexe, caractérisée par une dimension économique importante. Dès lors, la gouvernance optimale de son processus de développement devient un enjeu stratégique majeur.

Dans ce contexte, l'acte III de la décentralisation érige l'échelle départementale en lieu et place du territoire régional, comme cadre idéal pour une meilleure mobilisation des acteurs locaux autour de projets d'intérêt public portés des institutions territoriales. La traduction institutionnelle du développement territorial repose donc sur l'interaction entre les acteurs locaux, la valorisation de ressources endogènes et l'exploitation des opportunités externes, dans le cadre d'une planification stratégique. C'est dans cette optique que s'affirme la pertinence des plans de développement départementaux élaborés par les conseils départementaux.

[25] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT) du Sénégal

Dans cette perspective, la gouvernance territoriale se distingue comme un système reposant sur des capacités politiques structurées, des dispositifs de pilotage adaptés ainsi que sur des cadres de collaboration et de partenariat efficaces, mis au service des processus de gestion et de développement des territoires. Les conseils départementaux apparaissent dès lors comme des acteurs pivots dans l'opérationnalisation de l'action publique locale, impliquant l'ensemble des parties prenantes au niveau départemental. Cette dynamique résulte de l'interrelation entre leurs capacités politiques, les instruments de pilotage mobilisés et leurs pratiques collaboratives et coopératives. Dans cette perspective, l'analyse du système de gouvernance territoriale porté par les conseils départementaux, en particulier ceux de Saint-Louis et Louga, s'appuie l'approche formelle-interorganisationnelle.

Cette approche, développée par Goldsmith et Page (1987 ; 2010), est reprise par Poupeau (2019). Elle prend en compte dans son analyse les textes de loi, les décrets, les règlements relatifs à l'existence et le fonctionnement des institutions ou structures étudiées, ainsi qu'aux interactions entre les différents paliers et groupes d'acteurs concernés (Dansou et Carrier, 2023, p.55).

En effet, le volet formaliste de cette approche prend en compte « l'ensemble des textes juridiques et administratifs (lois, décrets, circulaires, arrêtés, etc. (…)) qui régissent les relations entre niveaux de gouvernement, et qui sont consignés dans la Constitution ou dans le corpus des documents servant de support à l'action publique. (…). Les ressources financières constituent l'autre élément déterminant dans ce type d'analyse. Il s'agit d'identifier le degré d'autonomie dont jouissent, par exemple, les collectivités territoriales, à travers leurs ressources propres ou la proportion des subventions et dotations qui leur sont versées par l'État central, au titre de la mise en œuvre des politiques publiques » (Poupeau, 2017, p.47). Cela met en évidence que la question de la gouvernance territoriale ne saurait être abordée sans mettre la lumière sur les lois et textes juridiques et administratifs en vigueur, encadrant les fonctions et les champs d'action entre différents acteurs concernés. En plus de ces lois et textes, il apparaît essentiel d'éclairer l'aspect financier, un élément central et indispensable à la mise en œuvre des actions et projets de développement produits par la gouvernance territoriale. En résumé, le volet formaliste de cette approche vise à cartographier de l'ensemble des grandes « règles du jeu » formelles (lois, jurisprudence, normes administratives, ressources financières et budgétaires, procédures de contrôle, etc.) qui encadrent les fonctions, les rôles, les champs d'action et les relations entre les divers acteurs impliqués par la gouvernance territoriale (Poupeau, 2017, p.47-48).

Quant au volet interorganisationnel de cette approche, il vise à mettre en évidence le fonctionnement et les contours des interactions et collaborations entre les différents acteurs concernés par la gouvernance territoriale. À ce sujet, Poupeau (2017) souligne que, concernant l'aspect interorganisationnel :

> Le regard est porté non seulement sur les discours, mais aussi et surtout sur les pratiques des acteurs, les logiques dont ils sont porteurs, les enjeux qui orientent leurs actions et les relations qu'ils entretiennent les uns avec les autres, éléments à partir desquels des régularités comportementales et des « règles du jeu » informelles peuvent être identifiées (p.71-72).

En combinant ces deux volets de l'approche formelle interorganisationelle, Edward Page et Michael Goldsmith (1987) ont élaboré une grille d'analyse articulée autour de trois variables : « le champ des compétences (functions and tasks) prises en charge par les collectivités locales, le degré de marges de manœuvre (discretion) dont elles disposent pour les mettre en œuvre et enfin leur accès à l'État central (access) pour influencer ses décisions » (Poupeau, 2017, p.77). Vu la pertinence de cette grille d'analyse, nous l'adoptons et la reformulons pour examiner la gouvernance territoriale autour des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga au cours de leur premier mandat.

Sur ce, **la première variable** (dénommée ici champs d'intervention) concerne *les compétences et sources de financement attribuées* aux collectivités territoriales. Il s'agit de définir l'attribution formelle des compétences et les dimensions financières transférées aux collectivités territoriales (Poupeau, 2017, p.78), en l'occurrence les conseils départementaux faisant l'objet de la présente étude. En d'autres termes, cette variable vise à préciser les catégories de domaines d'intervention dans lesquels les conseils départementaux expriment leurs capacités politiques.

La deuxième variable, quant à elle, « s'intéresse au degré d'autonomie dont jouissent les niveaux locaux dans la fabrique des politiques publiques. Elle repose sur l'idée qu'il ne suffit pas de s'intéresser à la distribution formelle des compétences et des ressources, comme s'attache à le faire la variable précédente » (Poupeau, 2017, p.78). Il consiste à également de voir si les collectivités locales disposent de marges de manœuvre significatives dans l'exercice de leurs compétences (Poupeau, 2017, p.78).

Cette variable vise à intégrer les « dimensions légales (compétence générale versus compétences attribuées et contrôlées par un niveau supérieur), administratives (mode de pilotage par le niveau central, à travers des outils plus ou moins contraignants) et financières (fiscalité propre, nature des subventions) » (Poupeau, 2017, p.78).

En résumé, dans le cadre de cette présente étude, cette variable permet d'analyser la mise en œuvre du principe de *libre administration ainsi que la réalité de l'autonomie financière* des conseils départementaux, notamment ceux de Louga et Saint-Louis, dans l'exercice de leurs compétences et missions.

Enfin, **la dernière variable** a été reformulée sous l'intitulé *« capacités à collaborer et à coopérer »*. Cela permet de ne pas se limiter uniquement à l'analyse des relations entre les conseils départementaux et les acteurs dépendants du niveau vertical, mais aussi de prendre en compte les liens qu'ils entretiennent avec les acteurs relevant du niveau horizontal. La pertinence de cette reformulation réside dans l'élargissement du cadre analytique, conçu désormais pour intégrer les interactions multidimensionnelles entre les diverses parties prenantes. Ce cadre analytique s'inscrit ainsi dans la perspective des approches contemporaines de la gouvernance territoriale, qui articulent à la fois collaboration verticale (avec l'État et les services déconcentrés) et coopération horizontale (avec les acteurs communautaires).

Cette variable vise à appréhender les aptitudes institutionnelles et organisationnelles permettant aux exécutifs locaux d'assurer une coordination et une coopération durable avec l'ensemble des groupes d'acteurs impliqués ou intervenant dans la gouvernance des territoires. Ceci permet, de ce fait, de considérer les rapports institutionnels et la dimension coopérative et partenariale des dynamiques territoriales dans l'analyse de la gouvernance territoriale. Car, les collectivités territoriales sont appelées à collaborer avec divers acteurs institutionnels comme communautaires. Les autorités locales peuvent ainsi initier, porter ou soutenir des actions collectives ou d'intérêt général nécessitant l'implication et la participation de toutes les parties prenantes. Dans ce sens, Angéon et al. (2007, p.32) rappellent que « l'action collective ne peut pas être menée à bien en l'absence de toute forme d'organisation entre les participants ». Ainsi, il s'agit, à travers cette troisième variable, d'étudier les capacités à collaborer et à s'organiser des conseils départementaux de Louga et Saint-Louis, en lien avec les exigences administratives ainsi que la mobilisation des leviers indispensables à une gouvernance territoriale efficace en vue du développement de leurs territoires respectifs. Ces leviers sont d'ordre financier, technique, de concertation et de participation citoyenne, ainsi que d'interterritorialité.

En complément des deux précédentes variables, cette dernière dimension permet ainsi d'aboutir à une analyse cohérente et exhaustive de la gouvernance des territoires au service du développement territorial autour desdits conseils départementaux.

- ✓ ***Résumé sur les variables retenues pour l'analyse de la gouvernance selon l'approche formelle-interorganisationnelle***

En résumé, l'analyse conduite à travers cette approche formelle-interorganisationnelle repose sur trois variables : les champs d'interventions et les ressources financières des collectivités territoriales (en l'occurrence les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga), leurs marges de manœuvre *(libre administration et autonomie financière)* et leurs capacités à collaborer. Chacune des trois variables, présentées dans le tableau ci-après, est analysée dans les sous-parties suivantes.

Tableau 21: Variables d'analyse

Concept	**Variables d'analyse**	
Gouvernance territoriale **(Interrelation entre capacités politiques, instruments de pilotage et pratiques de collaboration et de coopération)**	***Champs d'intervention***	Effectivité du transfert des responsabilités et de la disponibilité des mesures d'accompagnement Catégories de domaines de compétences
	Marges de manœuvre	Réalité et limites du principe de la libre administration et de l'autonomie financière Niveau de concrétisation des initiatives de développement
	Capacités à collaborer et à coopérer	Aptitudes à interagir avec les acteurs pour : satisfaire aux exigences administratives ; mobiliser les leviers technique et financier ; favoriser la participation citoyenne ; encourager l'interterritorialité

Source : M CAMARA, 2025

La première variable est essentielle, car elle précise les domaines d'intervention pour lesquels les conseils départementaux ont mené effectivement des actions, ainsi que les mécanismes de financement mobilisés au cours de leur premier mandat. En structurant les champs d'action, elle délimite le cadre dans lequel s'exercent leurs capacités politiques et se mobilisent les instruments de pilotage, ainsi que les pratiques de collaboration et de coopération. Cette précision préalable permet de situer l'analyse des autres variables de l'approche formelle-interorganisationnelle.

La deuxième variable relative aux marges de manœuvre, fondée sur les principes de libre administration et d'autonomie financière, permet de mettre en évidence les capacités réelles des conseils départementaux à agir de manière autonome, sans contraintes majeures, dans la mise en œuvre de leurs compétences et prérogatives. Elle met en lumière les attributs et dispositifs institutionnels ainsi que les instruments de pilotage mobilisés par les exécutifs départementaux pour opérationnaliser leurs actions et projets. L'analyse de ces éléments permet d'apprécier le niveau de concrétisation des initiatives de développement territorial.

Enfin, la dernière variable examine la manière dont les conseils départementaux développent et entretiennent des pratiques de collaboration avec des acteurs institutionnels, ainsi que des dynamiques de coopération avec les acteurs communautaires. Elle met en exergue leurs aptitudes à articuler les relations verticales et horizontales dans le cadre de la gouvernance territoriale, afin de répondre aux exigences administratives, de mobiliser les leviers technique et financier, de favoriser la participation citoyenne et de promouvoir l'interterritorialité.

Ainsi, l'analyse combinée de ces trois variables permet de déterminer le mode de gouvernance territoriale issu de l'interrelation entre les capacités politiques, les instruments de pilotages et les pratiques de collaboration et de coopération des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga.

6.1.1. Champs d'intervention des collectivités territoriales

La variable « compétences » renvoie « aux compétences attribuées aux collectivités territoriales (fondées sur les aspects juridiques) et les dimensions financières qui s'y rattachent » (Dansou et Carrier, 2023, p.55-56). Le Sénégal, en tant qu'État unitaire, allie la déconcentration et la décentralisation pour la gestion de ses territoires. Ce double cadre d'administration se traduit, d'une part, par le transfert de compétences aux collectivités territoriales dotées d'une autonomie décisionnelle et d'un pouvoir de libre administration vis-à-vis de l'État central et, d'autre part, par la délégation de pouvoirs décisionnels aux autorités et services déconcentrés, dépendants de l'autorité de l'État central.

Dans ce contexte, « la répartition des compétences entre les collectivités territoriales s'effectue en distinguant celles qui sont dévolues aux départements et aux communes » (Article 280 du CGCT). Le législateur sénégalais a opté pour un transfert uniforme des mêmes domaines d'intervention à tous les types de collectivités territoriales, bien que leurs compétences diffèrent.

Comme le précise Dieye (2011, p.72), « il n'a pas été choisi le système qui spécialise chaque niveau de collectivité locale dans des compétences qu'elle est, de par sa vocation et ses ressources, plus apte à exercer ». En d'autres termes, le transfert s'oppose à la spécialisation par bloc de domaines de compétences selon les types de collectivités territoriales, comme cela est appliqué en France. Au fait, le transfert par bloc de domaines de compétences consiste à répartir distinctement des champs d'action entre les différents types de collectivités territoriales et l'État, tout en précisant ceux qui sont exclusivement sous la responsabilité de l'État central et ceux transférés entièrement à chaque niveau de collectivité territoriale (Thoumelou, 2016, p.139). Ainsi, pour chaque bloc de domaines de compétences, les ressources correspondantes sont attribuées en totalité soit à l'État, soit aux collectivités concernées (Thoumelou, 2016, p.139). Au Sénégal, l'État central conserve toujours son pouvoir d'intervention dans tous les domaines de compétence transférés aux collectivités territoriales, à travers ses différents ministères, agences et structures.

Le CGCT prévoit neuf domaines de compétences à transférer aux différents types de collectivités territoriales. Dans la pratique, ce transfert est effectif, comme le confirment les répondants des deux conseils départementaux étudiés dans la présente recherche. Dans le cadre des missions attribuées aux collectivités territoriales du Sénégal, les neuf domaines de compétences transférés aux départements et aux communes concernent notamment : le domaine foncier ; 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, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle ; la planification ; l'aménagement du territoire ; et l'urbanisme et l'habitat. Les rôles et tâches dans ces domaines de compétence sont réorganisés et répartis entre les différents types de collectivités territoriales, c'est-à-dire les départements et les communes.

Pour ce qui est des départements, en tant que collectivités territoriales, leurs compétences peuvent être regroupées en trois catégories. D'abord, des *compétences dites stratégiques* englobent la Planification, l'Aménagement du territoire et l'Enenvironnement et la gestion des ressources naturelles. Ces compétences permettent aux départements d'élaborer leurs plans de développement économique et leurs schémas d'aménagement du territoire, tout en prenant en compte les enjeux environnementaux. Selon *le répondant PMC1*, il s'agit de compétences majeures pouvant toucher plusieurs domaines qui ne sont pas spécifiquement transférés. Par exemple, le transport, bien qu'il ne soit pas une compétence transférée, peut être inclus dans l'aménagement du territoire.

L'objectif de ces compétences est de permettre aux conseils départementaux de concrétiser leurs visions de développement à travers des plans constitués de programmes et de projets. Cela leur permet ainsi de mener à des interventions harmonisées et structurantes suivant leurs domaines de compétences sur l'ensemble de leurs territoires, tout en veillant à l'utilisation raisonnée et durable des potentialités et ressources naturelles existantes.

Ensuite, il y a aussi des *compétences de soutien* regroupant la Gestion et utilisation du domaine foncier et l'Urbanisme et l'habitat. Pour ces compétences, la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes, tandis que le rôle des départements se limite à la délivrance d'avis sur les délibérations communales en la matière. Par exemple, en ce qui concerne l'urbanisme, le département ne dispose pas une compétence au sens propre. Toutefois, chaque fois que les communes relevant du territoire départemental élaborent des documents tels que des plans d'urbanisme ou des plans d'occupation du sol, le conseil départemental est appelé à émettre un avis (selon *le répondant PMC1*). Cette catégorie de compétences vise à permettre aux conseils départementaux d'être informés et d'émettre des avis sur les délibérations relatives au domaine foncier et à l'urbanisme, adoptées par les conseils municipaux situés sur leurs territoires. Cela leur donne ainsi la possibilité d'être éclairés sur les décisions adoptées et de faire entendre leur avis concernant la gestion et l'utilisation du foncier, ainsi que l'organisation de l'occupation sur l'ensemble du territoire qu'ils administrent.

Enfin, il existe des *compétences de participation et d'accompagnement* regroupant la Santé, population et actions sociales, la Jeunesse, sports et loisirs, la Culture, ainsi que l'Éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle. Par exemple, en matière d'éducation, les conseils départementaux accompagnent et participent à la gestion ainsi qu'à l'acquisition de manuels, de tableaux, de tables-bancs et d'équipements des lycées, des collèges d'enseignement moyen et des centres de formations professionnelles. En ce qui concerne la santé, les conseils départementaux participent à la gestion des hôpitaux de niveaux 1 et 2. Comme le souligne *le répondant PMC1 :* « *Nous présidons les conseils d'administration, donc nous participons naturellement au budget des hôpitaux. Nous participons aussi à la couverture maladie universelle »*. Cette catégorie de compétences a pour finalité d'améliorer directement le bien-être ainsi que les conditions de vie et de travail des populations des territoires concernés. C'est ce qui justifie la part importante des investissements des conseils départementaux consentis dans ces domaines de compétences, comme en témoignent leurs actions menées sur la santé, l'éducation, le sport et la culture durant leur premier mandat.

En plus de ces compétences spécifiques, les conseils départementaux disposent également d'une *compétence générale*. Celle-ci confère aux conseils départementaux et municipaux la possibilité, en fonction de leurs moyens financiers, techniques et humains, d'intervenir dans des domaines non expressément transférés, mais concourant au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel, environnemental de leurs différents territoires. Comme le précise le *répondant PMC1* :

> *Elle nous permet théoriquement et pratiquement, si on a les moyens, d'intervenir dans des secteurs qui ne sont pas spécifiquement transférés. Tout ce qui touche au développement, par exemple, on peut investir dans le tourisme, dans l'agriculture, dans la culture, dans l'élevage, alors que ce ne sont pas des domaines spécifiques transférés (*Répondant PMC1*)*.

Selon le répondant PMC5, cette compétence générale est évoquée chaque fois que les exécutifs locaux interviennent au-delà des compétences spécifiques transférées, comme l'agriculture, l'élevage, l'hydraulique, etc. Elle est utilisée pour répondre à certains besoins et problèmes émanant des populations administrées, dans des domaines qui ne relèvent pas des neuf domaines de compétences spécifiques.

Ainsi, selon *le répondant PMC1*, les conseils départementaux ont *« essentiellement des compétences stratégiques, qui ne demandent pas peut-être autant d'aller et retour avec les communautés, contrairement aux communes qui ont des compétences de proximité ».* En d'autres termes, les conseils départementaux s'inscrivent plus dans la planification stratégique du développement, une approche permettant au conseil départemental de se focaliser sur les objectifs à atteindre, d'évaluer et de rechercher les moyens nécessaires pour y parvenir, conformément à ses prérogatives, principes et compétences (Robitaille et al., 2016, p.328). Cela amène la collectivité territoriale (le département) « à remettre ses objectifs en question par rapport à son environnement interne et externe, sur la base de ses forces et de ses faiblesses, ainsi que ses opportunités et les menaces auxquelles elle est confrontée (Martinet, 1983) » (Robitaille et al., 2016, p.328).

La mise en œuvre de la planification stratégique facilite ainsi la mise en place d'un cadre de mutualisation d'efforts pour l'appropriation des enjeux territoriaux, tant économiques que sociaux et culturels (Proulx, 2008), ainsi que des questions d'aménagement du territoire et de gestion des politiques publiques, des biens ou des services (Robitaille et al, 2016, p.326).

Pour être plus explicite, la planification stratégique est considérée comme « un processus de gestion visant à assurer, d'une manière continue, une concordance entre une organisation et les circonstances internes et externes qui lui sont favorables » (MAMOT[26], s.d.). Elle se conçoit selon la mission, en définissant des objectifs, en développant des stratégies et en élaborant un plan global décrivant la manière dont les ressources seront utilisées pour répondre aux enjeux de développement et aux exigences de l'environnement (MAMOT, s.d.).

Dans ce cadre, les conseils départementaux sont appelés à développer des stratégies favorisant l'impulsion du développement territorial à travers des projets et programmes, tenant compte des spécificités, des enjeux et des potentialités des différentes communes situées sur leurs territoires départementaux. Leurs *Plans de Développement Départemental* (PDD*)* s'inscrivent pleinement dans cette dynamique. En effet, durant leur premier mandat, les deux conseils départementaux étudiés ont élaboré leurs Plans de Développement Départemental (PDD) pour une durée de cinq ans. Par ailleurs, la planification stratégique, telle qu'exprimée à travers les PDD, pourrait davantage gagner en exhaustivité si elle était précédée par l'élaboration de schémas d'aménagement du territoire, susceptibles de constituer un cadre de référence pour la préparation et la mise en œuvre d'interventions structurantes.

Au-delà des neuf domaines de compétences spécifiques transférés aux collectivités territoriales, les témoins relevant des deux conseils départementaux étudiés estiment qu'il serait pertinent de leur attribuer des compétences dans certains domaines stratégiques de développement, tels que l'agriculture, l'élevage, la pêche, etc. En effet, une large part des populations des départements de Louga et Saint-Louis s'active dans ces domaines, qui restent sous la gestion exclusive par l'État central à travers ses ministères, agences et services déconcentrés. Malgré les potentialités et atouts existants, ces domaines peinent à atteindre le véritable développement escompté. Cette situation a été confirmée par le rapport d'évaluation de la première phase de l'acte III de la décentralisation, qui souligne la nécessité de transférer des domaines de compétences supplémentaires aux collectivités territoriales, notamment dans l'agriculture, la pêche, l'élevage, la production animale, l'hydraulique, l'assainissement et le tourisme MCTDAT (2019, p.58). Il est important de préciser qu'au Sénégal, seul l'État central a le pouvoir de décider du transfert de compétences aux collectivités territoriales ainsi que leur étendue dans des domaines précis.

[26] MAMOT (MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE)

Concernant les ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences, l'article 282 du CGCT précise que « les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux départements et aux communes des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions prévues par le présent code ». Les ressources financières des conseils départementaux proviennent essentiellement du Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), qui constitue les recettes de fonctionnement, du Fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECT), destiné aux investissements, ainsi que des financements issus de partenaires financiers, de bailleurs ou dans le cadre de la coopération décentralisée. Dans la réalité, au cours de leur premier mandat, les deux conseils départementaux étudiés déclarent avoir reçu principalement des dotations annuelles du FDD (respectivement 169 millions FCFA et 160 millions FCFA), du FECT (100 millions FCFA pour chacun), ainsi que de quelques financements obtenus auprès de certains partenaires financiers, tout en précisant l'absence de partenariats dans le cadre de la coopération décentralisée.

L'article 324 du CGCT stipule : « Le Fonds de dotation de la décentralisation, créé par la loi des finances, reçoit une dotation équivalant à 3,5% de la Taxe sur la Valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'État de la dernière gestion connue ». L'article 328 du CGCT précise :

> Le Fonds d'Équipement des Collectivités locales reçoit une dotation équivalant à 2% de la Taxe sur la Valeur ajoutée au profit du budget de l'État de la dernière gestion connue. Ce pourcentage est modifié dans le sens d'une hausse progressive à chaque fois que de besoin, compte tenu des compétences des collectivités territoriales (Article 328).

Comparés aux communes, les départements, en tant que collectivités territoriales, ne disposent pas d'une fiscalité propre. Ainsi, ils fonctionnent essentiellement grâce aux dotations du FDD et du FECT allouées annuellement par l'État central.

- ***Conclusion partielle sur les champs d'intervention***

En conclusion, l'analyse des champs d'interventions conférés aux conseils départementaux au Sénégal révèle les contours et les limites structurelles du mode de transfert uniforme appliqué à l'ensemble des collectivités territoriales. Ce mode ne repose pas sur une spécialisation par blocs de domaines de compétences propres à chaque catégorie d'entités territoriales.

Malgré cela, il attribue aux départements un rôle essentiellement stratégique, centré sur la planification, l'aménagement, ainsi que la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles. Il leur assigne également des fonctions centrales de soutien et de participations dans les autres domaines transférés. Dans ce cadre, l'État central et ses agences nationales ont la capacité d'intervenir, y compris dans les compétences transférées.

Les élus départementaux interviewés expriment le souhait d'un élargissement de leurs compétences dans les secteurs clés du développement, tels que l'agriculture, l'élevage, la pêche, le tourisme, l'assainissement, etc. Même si la compétence générale leur permet théoriquement et légalement d'intervenir au-delà des neuf domaines transférés, l'effectivité de leurs champs d'action demeure conditionnée à la disponibilité des ressources financières. Celles-ci proviennent quasi exclusivement des dotations du FDD et du FECT, en l'absence d'une fiscalité propre.

En définitive, l'analyse des champs d'intervention met en exergue un décalage entre l'existence théorique des compétences et les modalités concrètes de leur mise en œuvre. Bien que le transfert soit officiellement complet, les mesures d'accompagnement demeurent partielles, auxquelles s'ajoutent des chevauchements institutionnels dans les interventions ainsi qu'une forte dépendance vis-à-vis de l'État central.

6.1.2. Marges de manœuvre (libre administration et autonomie financière)

Selon Dansou et Carrier (2023), la variable « marges de manœuvre » *(libre administration et autonomie financière) «* repose sur l'idée qu'outre la distribution formelle des compétences et des ressources, il faut également, dans une perspective plus qualitative, regarder les marges de manœuvre significatives dont disposent les collectivités territoriales dans leur action quotidienne ». Dans cette partie, nous abordons donc la libre administration et l'autonomie financière concernant les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga.

Le principe de libre administration est consacré par la constitution du Sénégal, à travers l'article 102, qui précise que « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues ». En ce sens, l'article 1 du CGCT stipule que :

> Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont le département et la commune.

> Les collectivités locales sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel (article 1).

Ainsi, le principe de libre administration des collectivités territoriales renvoie à l'attribution aux collectivités décentralisées des prérogatives et des capacités leur permettant d'exercer pleinement et librement des compétences (Talla, 2015, p.11) qui leur sont transférées par l'État central. Dans l'accomplissement de leurs missions et compétences, les collectivités territoriales du Sénégal participent ainsi, aux côtés l'État, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie (article 278 du CGCT). Elles gèrent, « par délibérations, les affaires de leurs compétences » (article 278 du CGCT).

Par conséquent, l'analyse des marges de manœuvre, à travers l'application du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, s'articule autour des points suivants : la mise en place de l'instance du conseil départemental, de son bureau exécutif et de ses commissions; un personnel nécessaire et qualifié ayant les profils adaptés; l'existence des documents de planification et d'aménagement; un contrôle de légalité non contraignant; un accompagnement technique et une approbation administrative non contraignants; et une autonomie financière. L'analyse de la situation et des pratiques relatives à ces dimensions durant le premier mandat des conseils départementaux de Louga et de Saint-Louis est exposée dans les paragraphes qui suivent.

- Les deux conseils départementaux étudiés ont été installés pour la première fois à l'issue des élections locales de 2014. Le conseil départemental de Saint-Louis est composé de 60 conseillers et conseillères, tandis que celui de Louga en compte 80. Une grande partie de ces conseillers n'est pas instruite, comme l'atteste *le répondant PMC6* : « *Plusieurs conseillers ne savent pas lire ni comprendre les documents qui leur sont envoyés pour préparer les sessions de prise de décision. Les conseillers instruits ne sont pas très souvent écoutés lors des débats et des sessions* ». En tant donné que les documents à traiter ou à soumettre de vote sont rédigés en français, ce déficit d'instruction ou de maîtrise du français peut limiter la compréhension des enjeux de certaines décisions à prendre. Pour remédier à cette situation, des sessions de formation et de renforcement de capacités ont donc été organisées à l'attention des conseillers départementaux.

- En ce qui concerne le bureau, chacun des deux conseils départementaux a mis en place le sien selon les dispositions prévues de l'article 31 du CGCT. Ces bureaux assurent un fonctionnement régulier et conforme aux règlements en vigueur. Par ailleurs, en cas d'absence des Présidents des conseils, certaines fonctions (notamment la signature et la représentation) sont déléguées à des membres du bureau, afin d'assurer la continuité et le bon fonctionnement des activités et des services du conseil départemental.

- Concernant les commissions, les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ont mis en place chacun 22 commissions, soit 18 de plus des quatre commissions statutaires prévues par l'article 46 du CGCT. Selon le répondant PMC1, la création de ce nombre important de commissions constitue essentiellement un moyen d'accorder du pouvoir et de l'importance à certains conseillers et conseillères. Il estime qu'en réalité, les quatre commissions que le Code prévoit sont suffisamment intégratrices pour qu'il ne soit pas nécessaire d'en ajouter, et plus elles sont nombreuses, moins elles sont efficaces. Ce sont principalement les commissions statutaires qui fonctionnent bien, tandis que les autres sont moins fonctionnelles. Pour justifier la création de ce nombre pléthorique de commissions, les conseils s'appuient sur le dernier paragraphe de l'article 46 du CGCT, qui souligne que « toute autre commission peut être créée ou dissoute par délibération du conseil départemental, sur demande de son président ou sur proposition d'au moins 1/3 des membres du conseil départemental ». Il est également important de signaler qu'en plus de ses 22 commissions, le conseil départemental de Saint-Louis a créé quatre autres commissions administratives dans le but de promouvoir la transparence et de garantir l'efficacité de certaines actions et tâches administratives. Néanmoins, malgré les nombreuses commissions créées par les deux conseils départementaux, seules les quatre commissions statutaires prévues par le CGCT fonctionnent bien et régulièrement.

- En ce qui concerne les agents des collectivités territoriales, « les personnels en service dans les collectivités territoriales sont régis, soit par le statut de la fonction publique locale, soit par celui de la fonction publique de l'État, soit par des textes législatifs ou réglementaires spécifiques » (article 287 du CGCT). De plus, « pour accomplir leurs missions, les collectivités territoriales disposent de services propres et peuvent s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État » (article 11 du CGCT). Durant leur premier mandat, les deux conseils départementaux étudiés utilisaient des organigrammes différents, à cause de l'absence du décret fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales. Pourtant, l'article 284 du CGCT stipule que « les services des départements et des communes sont organisés conformément aux organigrammes-types fixés par décret ».

De ce fait, chaque conseil départemental avait établi son propre organigramme, en l'absence du décret requis. Le conseil départemental de Louga dispose d'un effectif de personnel plus important que celui de Saint-Louis. Toutefois, une partie importante de ces agents ne dispose ni du niveau ni de la qualification requise pour pouvoir participer pleinement à une meilleure exécution des missions et compétences assignées aux conseils départementaux. Cela s'explique par le fait que plusieurs agents sont recrutés sur la base de leur appartenance politique, et non sur la base de compétences. Par conséquent, les conseils départementaux sont souvent obligés de faire appel aux services déconcentrés de l'État, à des consultants ou à des cabinets pour la préparation de certains dossiers et l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi l'évaluation de certains projets.

Afin de respecter les dispositions du CGCT et de contribuer à l'harmonisation de l'effectif et de la composition du personnel, le Décret n°2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales a été pris (voir annexe IX). L'organigramme-type des départements annoncé par ce décret est présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 21 : Organigramme-type départements

Article 3.- L'administration du département	- Un secrétariat général et les services rattachés ; - Un service de l'administration générale, des finances et de la comptabilité ; - Un service technique départemental.
Article 4.- Le Cabinet du Président du Conseil départemental	- Un Directeur de Cabinet ; - Une Inspection des services départementaux ; - Un Assistant du président ; - Un Chargé de Communication et des Relations publiques.
Article 5.- Les services rattachés au Secrétariat général	- La Cellule du Partenariat, de la Coopération décentralisée et du Développement économique territorial ; - La Cellule des Affaires juridiques et du Contentieux ; - La Cellule informatique ; - Le Bureau du Courrier, des Archives et de ta Documentation ; - La Cellule de Passation des Marchés publics

Article 6.- Le Service de l'Administration générale, des Finances et de la Comptabilité	- La Division des Finances et de la Comptabilité ; - La Division des Ressources humaines.
Article 7.- Le Service technique départemental	- La Division de la Planification, des Études, du Contrôle et du Suivi des travaux ; - La Division des Compétences transférées ;

Source : Décret n°2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales[27]

Au regard de la configuration de cet organigramme, aucun des conseils départementaux étudiés n'a disposé, au cours de leur premier mandat, d'un personnel suffisamment qualifié avec les profils nécessaires pour assurer une meilleure exécution de leurs missions et compétences durant leur premier mandat. Toutefois, le conseil départemental de Saint-Louis présentait un effectif inférieur en nombre, mais dont la composition semble plus équilibrée que celle du conseil de Louga, bien qu'il soit dépourvu de certains services essentiels.

- ***Concernant les documents de planification et d'aménagement***, les deux conseils départementaux ont disposé, durant leur premier mandat, d'un plan départemental de développement (PDD). Les PDD, élaborés selon une démarche participative, ont permis aux deux conseils de mener des interventions importantes dans divers secteurs, bien que la majorité des projets inscrits n'aient pas été réalisés au cours de leur premier mandat. Par contre, aucun d'entre eux n'a pu élaborer son schéma d'aménagement du territoire (SDAT) en raison de l'insuffisance des ressources financières et techniques requises. Pour pallier l'absence de cet outil, aussi essentiel à une meilleure planification spatiale, le conseil départemental de Saint-Louis s'appuie sur le schéma directeur d'urbanisme de la commune de Saint-Louis. En effet, ce dernier intègre l'ensemble des cinq communes du département de Saint-Louis.

Dans ce contexte, il importe de rappeler l'amélioration récente du cadre juridique national en matière d'aménagement du territoire : la loi n° 2021-04 portant loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT) conforte la nécessité pour les conseils départementaux de disposer d'un schéma d'aménagement du territoire (SDAT).

[27] https://www.sec.gouv.sn/publications/lois-et-reglements/decret-ndeg2020-30-du-08-janvier-2020-fixant-les-organigrammes (consulté le 28-03-2024)

Selon cette loi, l'aménagement du territoire est défini comme : « un ensemble de mesures et d'actions volontaristes visant, par une organisation prospective de l'espace, à utiliser un territoire de manière rationnelle, en fonction de ses ressources et potentialités et dans le but de satisfaire les besoins immédiats et futurs de l'ensemble de la population » (article 2 de la LOADT). Par ailleurs, le schéma départemental de l'aménagement du territoire (SDAT), mentionné à travers l'article 316 du CGCT, est désormais remplacé par le schéma départemental d'aménagement et de développement territorial (SDADT), conformément à l'article 8 de la LOADT.

L'article 8 annonce les objectifs spécifiques du SDADT, qui visent à :

> Assurer un accès équitable aux services sociaux de base ; définir les conditions d'occupation, d'affectation et d'utilisation des sols en tenant compte des activités existantes, des ressources et potentialités naturelles et des contraintes environnementales ; promouvoir la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles ; assurer une bonne structuration de l'espace départemental par la définition de la hiérarchie fonctionnelle des établissements humains, l'identification des pôles économiques et des réseaux de communication ; promouvoir le développement économique du département et la création d'emplois par l'identification des filières économiques prioritaires ainsi que des équipements et services spécifiques d'appui à la production ; renforcer la solidarité interterritoriale, la coopération et l'intercommunalité (Article 8).

De plus, le SDADT contribue à la mise en cohérence des projets de l'État, des collectivités territoriales et du secteur privé à l'échelle du département (article 8 de la LOADT). Il doit être initié et adopté par délibération du conseil départemental, puis approuvé par le représentant de l'État. Sa durée de validité de 25 ans, avec une évaluation et une révision prévue tous les dix ans (article 8 de la LOADT). Par ailleurs, l'ensemble des autres documents de planification élaborés au niveau départemental et communal doivent être en conformes au SDADT.

Compte tenu de la pertinence et de l'importance des objectifs du SDADT, il est essentiel que les conseils départementaux bénéficient de l'accompagnement par l'État ou de partenaires financiers afin de pouvoir élaborer et mettre en œuvre leurs SDADT. Au fait, la majorité des collectivités territoriales du Sénégal ne parviennent pas encore à identifier réellement les ressources et potentiels présents sur leurs territoires, afin qu'elles puissent les valoriser durablement au service du développement de leurs localités.

En outre, le diagnostic réalisé dans le plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT) a révélé que les territoires sénégalais regorgent de ressources et potentialités importantes, mais que celles-ci restent faiblement valorisation de celles-ci Agence nationale de l'aménagement du territoire (2020, p.17). Pour que ce diagnostic soit approfondi et exhaustif, l'existence des schémas d'aménagement et de développement territorial apparaît comme une condition essentielle.

L'élaboration d'un tel document permettrait de répondre à l'un des défis majeurs auxquels sont confrontés les conseils départementaux, à savoir la mutualisation des forces et des potentialités entre ces derniers et les communes relavant de leurs territoires, dans une logique de satisfaction collective des besoins ou enjeux communs à travers des actions ou projets structurants. En ce sens, cet outil d'aménagement (SDADT) « permet de coordonner les choix et les décisions qui touchent l'ensemble des municipalités concernées, le gouvernement, ses ministères… » (Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, s.d.). Ainsi, l'utilisation d'un tel schéma permet ainsi de mieux répertorier et d'évaluer les potentialités et ressources naturelles de chaque département, en vue d'une valorisation ou exploitation éventuelle au profit des populations.

Ce schéma apparaît également comme un cadre de référence pour l'harmonisation et l'organisation des interventions via des projets de développement, ainsi que la construction d'infrastructures et services sociaux de base. Une telle démarche est susceptible de favoriser la réduction des inégalités socio-spatiales existant sur l'étendue du territoire départemental. Dans cette optique, l'élaboration des programmes et projets du plan de planification socio-économique (PDD) gagnerait à s'appuyer sur le contenu du document d'aménagement, afin d'assurer des interventions structurantes et durables dans les domaines de compétences transférés.

- Concernant le contrôle de légalité, l'article 278 du CGCT stipule que « l'État exerce les missions de souveraineté, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité du territoire ». Dans le cadre de la présente étude portant sur les conseils départementaux, c'est le Préfet, représentant de l'État, qui veille au respect des règles budgétaires et administratives. Il est également chargé de l'approbation des actes de délibération, des actions et projets, des nominations, des contrats, des conventions et protocoles de partenariat du conseil départemental avec d'autres partenaires.

Car « les actes des collectivités territoriales font l'objet d'un contrôle de légalité exercé par les représentants de l'État » (article 14 du CGCT).

Avant 1996, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales était exclusivement *un contrôle a priori*. Depuis 1996, le contrôle de légalité des actes est devenu à la fois *un contrôle a posteriori* pour certains actes et *un contrôle a priori* pour d'autres. *Le contrôle a posteriori* porte sur les actes des collectivités territoriales mentionnés à l'article 243 du CGCT. Il concerne d'abord les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils, ainsi que les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi.

Par ailleurs, il porte sur les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial. Enfin, il s'étend également aux décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales, ainsi que celles concernant les sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales.

Selon cet article, « ces actes sont exécutoires de plein droit, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'État, et après leur publication ou leur notification aux intéressés. Ce délai de quinze jours peut être réduit par le représentant de l'État à la demande du président du conseil départemental ou du maire ».

Quant *au contrôle a priori,* il concerne les actes des collectivités territoriales énumérés à l'article 245 du CGCT. Il s'applique d'abord aux budgets primitifs et supplémentaires, ainsi qu'aux emprunts et garanties d'emprunts. De plus, il concerne les plans de développement des collectivités locales, ainsi que les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant fixé par décret. Il touche également les affaires domaniales et l'urbanisme, les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ainsi que les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

Selon cet article, « par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 243 et 244 du présent code, restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État les actes pris dans les domaines ».

Au regard de la nature et de l'importance d'actes et de documents concernés, ce *contrôle a priori* exercé par des représentants de l'État limite, dans une certaine mesure, la libre administration des collectivités territoriales Piveteau (2005, p.74). Dans ce sens, Bekale (2016, p.153) souligne que ce contrôle a priori peut être assimilé à un contrôle de tutelle. En effet, selon cet auteur, le contrôle de tutelle est multiforme, renvoyant à des procédés tels que l'approbation, l'autorisation, voire l'annulation. Il est également contraignant et peut ainsi être à l'origine de conflits entre autorités décentralisées et représentants de l'État. De plus, ce pouvoir peut donner au représentant de l'État une certaine influence sur le processus de prise de décision des conseils des élus locaux, surtout lorsque ces derniers ne maîtrisent pas parfaitement l'ensemble des textes administratifs, juridiques et réglementaires régissant leurs prérogatives et champs de compétences. En ce sens, le *répondant PMC1* estime que :

> *les autorités exécutives locales ainsi que leurs personnels doivent s'armer sur le plan intellectuel, en maîtrisant les textes et règlements administratifs et juridiques, afin d'éviter ou de diminuer les contentieux avec les représentants de l'État, lesquels entraînant parfais des lenteurs dans le traitement de leurs dossiers. Cela leur permettra aussi de pouvoir argumenter leurs choix ou de procéder à des corrections en cas de rejet de leurs délibérations et actes par les représentants de l'État* (Répondant PMC1).

Il est important de préciser que le représentant de l'État ne détient pas de pouvoir d'annulation, mais peut refuser l'approbation ou saisir le juge administratif pour un déféré selon les cas (MCTDAT, 2019, p.38). Malgré ces regards critiques à l'égard de ce type contrôle de légalité, les répondants des deux conseils départementaux étudiés précisent qu'ils entretiennent globalement de bonnes collaborations avec le représentant de l'État, même si certains désaccords ont pu survenir, puis être surmontés au cours de leur premier mandat.

- *Concernant leur accompagnement technique*, le flou autour de l'utilisation des services techniques déconcentrés par les conseils départementaux constitue une entrave à l'effectivité du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Cette incertitude résulte notamment de l'absence d'un décret fixant de façon précise et détaillée les relations et interactions entre les services techniques déconcentrés et les collectivités territoriales, bien que le Code Général des Collectivités territoriales les évoque de manière sommaire.

Au fait, l'article 285 stipule: « Les conditions d'utilisation de chaque service de l'État par les collectivités locales sont déterminées par des conventions passées entre le représentant de l'État et le président du conseil départemental ou le maire. Les conventions sont établies suivant des modèles types fixés par décret ». Ainsi, l'absence de ce décret rend parfois contraignante la conclusion de conventions pour une utilisation optimale des services techniques déconcentrés de l'État par les collectivités territoriales dans le cadre de l'exercice de leurs missions et compétences. Les avis techniques émis par ces services sont d'ailleurs pris en considération dans la décision d'approbation ou de refus d'actes et de dossiers des collectivités territoriales par le représentant de l'État.

- La libre administration des collectivités territoriales suppose également la disponibilité de ressources financières suffisantes pour assurer un exercice optimal et efficace de leurs compétences et missions. Cette disponibilité s'apprécie selon deux dimensions : quantitative, dans la mesure où les ressources des collectivités territoriales doivent être en adéquation avec les charges qu'elles supportent; et qualitative, selon leur provenance, ces ressources, qui doivent répondre à des règles permettant d'éviter que les collectivités territoriales ne se retrouvent en situation de forte dépendance financière à l'égard de l'État (Thoumelou, 2011, p.51). Aucune de ces dimensions n'est satisfaite par les deux conseils départementaux étudiés. En effet, *les répondants* des deux conseils départementaux indiquent que les ressources financières dont disposent les départements sont très insuffisantes pour permettre une exécution optimale de leurs compétences et missions. Selon eux, parmi les principales causes de cette précarité, on peut compter l'absence d'une fiscalité propre aux départements, ainsi que la non-diversification des sources de financement des recettes des conseils départementaux. En outre, ils estiment que les départements sont particulièrement marginalisés en matière de ressources financières par rapport à l'autre type de collectivités territoriales, notamment les communes. Car, en plus de bénéficier, comme les départements, du FDD et du FECT alloués à l'ensemble des collectivités territoriales par l'État central, les communes disposent d'une fiscalité propre et ont également plus de possibilités de nouer des partenariats avec des bailleurs de fonds ou d'engager des conventions dans le cadre de la coopération décentralisée. Cela leur permet de diversifier leurs sources de financement afin de bien renforcer leurs recettes de fonctionnement et d'investissement en vue d'une meilleure exécution des compétences municipales.

Les deux conseils départementaux ont dénoncé la faiblesse des ressources financières dont disposent les départements. Le *répondant PMC5* l'affirme en ces termes : *« le budget de fonctionnement est pratiquement très insuffisant. Parce que, hormis les salaires qui font environ 100 millions FCFA par année, c'est autour de 69 millions que l'on consacre à neuf domaines de compétences »*. Il tient la même appréciation sur le budget d'investissement, indiquant qu'ils ne reçoivent que *« 100 millions FCFA en fonds de concours pour un département englobant 17 communes »*. Il ajoute : *« on n'a pas la possibilité de financer nos plans de développement. L'état ne finance pas les plans de développement des collectivités territoriales. Nous avons des projets structurants qui sont assez coûteux, qui sont hors de portée de notre budget d'investissement »*.

Sur la même lancée, le *répondant PMC1* avance :

> *Le FDD ne compense pas les charges. Et c'est pire encore en investissement. Parce que, rien que les amortissements aux infrastructures ou aux équipements, le budget que nous avons ne permet même pas de gérer les amortissements, a fortiori de faire de nouveaux investissements* (Répondant PMC1).

Il souligne également :

> *On n'a pas, en réalité, compensé les charges parce qu'on ne les a pas évaluées avant de transférer les fonds. En plus, les fonds qu'on nous transfert n'évoluent pas en fonction de l'accroissement des effectifs ou les infrastructures que nous devons prendre en charge. Parce que ce qu'on avait comme lycée et collège il y a cinq ou six ans, aujourd'hui, ce n'est plus le même nombre : on a construit partout des collèges de proximité, des lycées de proximité, les effectifs ont plus que triplé et on reçoit toujours, plus ou moins, les mêmes fonds de dotation. L'hôpital de Saint Louis, même s'il est resté le même, le nombre de malades a augmenté et on reste sur la même dotation* (Répondant PMC1).

C'est pourquoi il remet en cause le principe de leur autonomie financière et il déclare qu'ils ont, en réalité, plutôt une autonomie budgétaire. Il ajoute en outre : « *Même par rapport aux secteurs sur lesquels nous agissons fortement, nous sommes dans l'ordre de satisfaction de 30 % des besoins. Donc, on est encore loin du compte ».*

Ainsi, les conseils départementaux ne disposent ni d'autonomie budgétaire ni d'autonomie financière. En effet, « l'autonomie budgétaire suppose aussi que les collectivités locales disposent de ressources suffisantes pour exercer effectivement leurs attributions.

Par suite, une diminution trop importante de leurs ressources pourrait être de nature à entraver leur libre administration » (Philip, 2002). De même, Essono Ovono (S.d.) souligne que :

> L'autonomie financière réelle des collectivités locales s'apprécie donc en rapportant le montant des ressources propres au montant des ressources totales, desquelles il convient de retirer les ressources d'emprunt, qui sont des ressources provisoires. L'autonomie financière exige que ces ressources propres soient une composante déterminante des ressources globales des collectivités locales. Autrement dit, les collectivités locales ne doivent pas dépendre pour l'essentiel des concours financiers de l'État (p.17).

Ainsi, au vu de ces affirmations, nous pouvons dire qu'aucun de ces deux concepts n'est applicable à la situation budgétaire et financière des deux conseils départementaux étudiés. Au fait, par manque de ressources financières propres et suffisantes, ils ne parviennent pas à exercer pleinement leurs compétences et missions. Leurs moyens financiers proviennent d'ailleurs principalement des fonds (FDD et FECT) alloués par l'État.

Les collaborateurs et les partenaires des deux conseils départementaux rencontrés ont tous reconnu l'insuffisance des moyens financiers de ces derniers, ce qui entrave l'exécution de nombreuses initiatives. Par exemple :

Le répondant AI5 affirme : « *On ne peut pas comprendre, par exemple, que la majeure partie du faible budget aille directement au niveau du fonctionnement, surtout le paiement des salaires* ».

Le *répondant AC1* indique que *« les compétences des départements sont bien diversifiées et très importantes pour favoriser le développement des territoires, bien que les moyens financiers ne suivent pas* ».

Le *répondant AC5* affirme également : *« L'État doit accorder aux conseils départementaux des moyens financiers à la hauteur de leurs compétences et missions, pour, au moins, qu'ils puissent satisfaire les préoccupations des populations ».*

Selon le *répondant AI2*,

> *d'importantes compétences sont transférées, mais on note un problème majeur concernant l'aspect financier et technique parce que les conseils départementaux ne sont pas bien outillés en moyens financiers et techniques. Donc, il faut que l'aspect technique et financier soit renforcé pour faciliter les missions des conseils départementaux (*répondant AI2).

De plus, le *répondant AI5* précise : *« En plus, le département n'a pas de territoire, donc il n'a pas une fiscalité pour pouvoir avoir des ressources additionnelles ».*

Par ailleurs, les deux conseils départementaux dénoncent également la mise en place des agences et structures nationales dotées de budgets importants et exerçant les mêmes compétences que les collectivités territoriales. Ils estiment que cela contribue à réduire les fonds qui devraient normalement revenir aux collectivités territoriales. Par exemple, *le répondant PMC1* affirme :

> *L'état met en place des directions et agences nationales qui gèrent des budgets, qui font exactement ce que la loi nous confère comme compétences. Par exemple, la direction des constructions scolaires gère des milliards pour construire des salles de classe un peu partout sur le territoire national. Or, selon le Code général des collectivités territoriales, la construction d'écoles élémentaires et de l'école scolaire fait partie des responsabilités des communes* (Répondant PMC1).

Par conséquent, parmi leurs contraintes, il y a la multiplication, par l'État central, d'agences, de structures, de programmes et de projets menant les mêmes actions que celles assignées aux conseils départementaux et municipaux. Ceux-ci disposent de fonds importants, au détriment des collectivités territoriales. Plutôt que d'attribuer des fonds à ces agences et structures, il serait donc préférable de renforcer les capacités financières des collectivités territoriales, plus proches des réalités des territoires et des populations, afin qu'elles puissent jouer pleinement leurs rôles.

Par ailleurs, en plus d'être très insuffisants, les fonds de dotation et de concours (FDD et FECT) alloués aux conseils départementaux leur sont versés tardivement dans l'année. Cela entraine souvent des retards ou même la non-exécution de certains projets et actions des conseils départementaux. Certains sont obligés de reporter de fonds, sous peine les lignes budgétaires non consommées deviennent des fonds libres.

L*e répondant PMC1* rapporte que les fonds sont mis à la disposition des conseils départementaux seulement à sept, voire quatre mois avant la fin de l'année budgétaire. Pour réaliser certains actions et projets, certains conseils départementaux développent des stratégies d'anticipation en recourant aux avances de fonds qui leur sont destinés. À ce sujet, *le répondant PMC1* affirme :

> *Ceux qui n'ont pas la capacité d'exécuter voient leurs crédits tombés en fonds libres et doivent repartir à zéro.*
>
> *Maintenant, il y a des conditions objectives qu'il faut respecter à chaque fois qu'on n'exécute pas. Parce que, on reçoit d'abord l'information au premier trimestre, pour connaître déjà le budget que nous avons. Les fonds arrivent en général au mois de mars, avril, mai. Donc, on a au fond six à sept mois pour exécuter. On ne peut pas se lancer dans des procédures si on n'a pas de fonds disponible. Regarde l'année dernière : on est resté pendant dix mois, on n'a pas reçu les fonds de l'État. L'état a viré l'argent au mois d'octobre. Donc, de janvier à octobre, on a fonctionné avec des avances de fonds. Donc, ce qui fait que tous nos marchés, on les a décalés à l'année 2023* (Répondant PMC1).

Ainsi, la forte dépendance financière, associée au déficit important des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga, limite significativement leur autonomie financière. Ce qui explique donc leurs faibles capacités à exécution convenablement les missions et compétences qui leur sont transférées. En réalité, les capacités financières et techniques des conseils départementaux dépendent essentiellement de l'État central.

Pour renforcer leurs capacités financières, l'une des solutions consisterait à relever les parts de la TVA affectées au FDD et au FECT, qui s'établissent actuellement respectivement à 3,5% et 2%. Ces taux apparaissent très faibles lorsqu'on les compare à ceux appliqués dans certains pays africains. Par exemple, au Maroc, la part totale annuelle de la TVA allouée aux collectivités territoriales atteint 30 % Banque mondiale (2018, p.4). De plus, dans le rapport d'évaluation de la première phase de l'acte III de la décentralisation, il est recommandé d'augmenter la part de la TVA affectée au FDD jusqu'à 20% et celle du FECT jusqu' aux 10% MCTDAT (2019, p.61). Une autre solution serait aussi d'attribuer aux départements une fiscalité propre, comme en bénéficient les communes, leur permettant de collecter des ressources additionnelles afin de consolider leurs moyens financiers.

❖ ***Conclusion partielle sur les marges de manœuvre***

En conclusion, l'analyse des marges de manœuvre des deux conseils départementaux met en évidence une application limitée du principe constitutionnel de libre administration, fortement entravée par une dépendance financière et technique vis-à-vis de l'État central et de ses services déconcentrés. Bien que tous les deux disposent d'instances et d'organes fonctionnels (conseils, bureaux, commissions, services administratifs et financiers), ainsi que d'outils de planification, tels que les PDD, leurs capacités réelles à exercer pleinement les compétences transférées restent contraintes par des réalités et dysfonctionnements structurels similaires.

Parmi ceux-ci figurent le faible niveau d'instruction d'une partie des élus, la politisation du recrutement du personnel, l'absence de schéma d'aménagement et l'insuffisance notable des ressources financières. De plus, la prédominance du contrôle a priori du représentant de l'État et l'absence de cadre juridique clair réglementant les relations avec les services techniques déconcentrés, ce qui limite en partie leur pouvoir décisionnel et leur capacité d'exécution.

Ainsi, malgré, des contextes territoriaux un peu distincts, les deux conseils se heurtent aux mêmes contraintes, traduisant une autonomie plus formelle que réelle. Dans ce cadre, leur capacité d'action reste fortement tributaire des dotations de l'État, allouée tardivement et quantitativement très insuffisante pour répondre les défis locaux de développement. Par conséquent, aucun des deux conseils ne dispose d'une réelle autonomie financière, mais plutôt d'une autonomie administrative bien encadrée, dépendante fortement de l'État central et des ressources transférées.

En résumé, ces analyses révèlent un décalage notable entre les principes juridiques et constitutionnels affichés par la décentralisation et les réalités observées dans la pratique. En effet, les conseils départementaux évoluent dans un système où l'État central conserve un rôle prépondérant dans leur fonctionnement et leurs interventions, notamment à travers ses instruments de contrôle et de financement. Ainsi, les marges de manœuvre des conseils départementaux révèlent d'une autonomie avant tout formelle et sous contrainte, limitant leur pouvoir d'action en raison de leur dépendance structurelle à l'égard de l'État central.

6.1.3. Capacités à collaborer et à coopérer

La dernière variable, celle des *capacités à collaborer et à coopérer,* renvoie aux aptitudes des conseils départementaux à répondre aux exigences administratives et à mobiliser les leviers liés à l'exercice de leurs missions et compétences, lesquels nécessitent des interactions et une collaboration avec divers acteurs.

En effet, dans l'exercice de leurs missions et compétences, les collectivités territoriales coopèrent avec deux types d'acteurs : des acteurs d'ordre institutionnel, relevant d'une logique verticale, et des acteurs d'ordre communautaire, relevant d'une logique horizontale. Leurs collaborations avec les acteurs d'ordre institutionnel, notamment le représentant de l'État et les services déconcentrés de l'État, s'effectuent au quotidien.

Quant à leurs collaborations avec les acteurs communautaires, tels que les populations, la société civile, les partenaires techniques et financiers, elles sont également fréquentes, mais interviennent principalement à des moments très précis. Comme le souligne *le répondant PMC1* :

> *Avec l'horizontale, c'est à des processus ou à des moments déterminés que nous les mobilisons, mais pas tout le temps.*
>
> *Parce qu'encore une fois, nous ne sommes pas sur les compétences de proximité comme les communes. Mais à des moments donnés, effectivement, nous sommes obligés de discuter avec les acteurs communautaires pour faire passer un message ou recueillir leurs avis sur les choix que nous devons faire, donc ce n'est pas systématique. Alors que chaque jour, nous travaillons au moins avec un service technique de l'État. Donc, au quotidien, nous travaillons plus avec les acteurs dépendant du niveau vertical* (Répondant PMC1).

Dans la coordination verticale comme horizontale, les collaborations entre les conseils départementaux et les autres acteurs reposent sur la satisfaction d'exigences administratives et sur la mobilisation de leviers financiers, techniques, de concertation sociale, de participation citoyenne, ainsi que d'interterritorialité ou d'intercommunalité.

6.1.3.1.Exigence administrative

Pour l'approbation ou la validation administrative de leurs actes, dossiers et initiatives, les conseils départementaux collaborent avec le Préfet en tant que représentant de l'État dans la circonscription départementale, ainsi que les services déconcentrés des finances et des domaines au niveau régional ou départemental. Les Préfets assurent le contrôle de légalité*, tant a priori* qu'*a posteriori,* des actes, du budget, des dossiers, des initiatives et des délibérations adoptés par les conseils départementaux, afin de vérifier leur conformité aux lois et règlements en vigueur, ainsi qu'aux grandes orientations de l'État central. Les deux conseils départementaux soulignent que leurs collaborations avec les Préfets de leurs circonscriptions respectives se passent bien.

En ce qui concerne le traitement et la validation administrative des actes et dossiers financiers (virements, financements, paiements d'indemnités et de salaires), ceux-ci sont effectués par les services déconcentrés des finances (trésorerie-pairie régionale, receveur) et des domaines.

Ils affirment également qu'ils entretiennent de bonnes collaborations avec ces services. Cependant, ils révèlent des lenteurs dans le traitement de leurs dossiers par le payeur. Afin de remédier à cette contrainte, le conseil départemental de Saint-Louis, en concertation avec les communes du département, est parvenu à signer une convention avec le payeur visant à réduire le délai de traitement de leurs dossiers. Selon cette convention, le payeur dispose d'un délai maximal de sept jours pour effectuer le traitement et le paiement, à condition que toutes les pièces justificatives afférentes soient complètes et conformes.

Dans le même sens, *le répondant PMC1* a également développé une stratégie de suivi du traitement des dossiers du conseil départemental de Saint-Louis auprès de leurs collaborations et partenaires, consistant notamment à rencontrer en personne les responsables chargés du traitement, afin de diligenter la procédure, en particulier pour les dossiers stratégiques ou urgents. Cette démarche leur a permis d'obtenir des réponses de la part de leurs interlocuteurs dans des délais raisonnables.

Par ailleurs, il convient de souligner que ces types d'acteurs impliqués dans l'approbation, la validation administrative ou le traitement des actes et dossiers des conseils départementaux relèvent de la logique verticale, puisqu'ils représentent et dépendent directement de l'État central.

Ainsi, compte tenu de l'importance de cette exigence administrative, ces collaborations sont indispensables à l'exercice du pouvoir local par les conseils départementaux et se tiennent presque quotidiennement. Au regard des fonctions et des rôles cruciaux de ces collaborateurs, ils peuvent influencer le processus décisionnel ainsi que les actions et projets des conseils départementaux.

C'est pour cette raison que les membres et agents des conseils départementaux doivent disposer de toutes compétences et expertises nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de leur institution, dans le but de prévenir ou de limiter au maximum les contentieux avec les acteurs impliqués dans cette exigence administrative, ainsi que les rejets ou des lenteurs dans le traitement de leurs actes et dossiers, dus à des défauts de conformité ou à divers manquements. Cette préconisation a été également formulée par *le répondant PMC1*.

- ***Conclusion partielle sur la satisfaction des exigences administratives***

En résumé, l'analyse des interactions entre les deux conseils et les acteurs institutionnels chargés de l'approbation et de la validation administrative montre des relations globalement collaboratives, tant avec les Préfets qu'avec les services déconcentrés des finances.

Cependant, malgré ce climat de relation, des lenteurs de procédure sont récurrentes, notamment dans le traitement des dossiers financiers, ce qui peut affecter la mise en œuvre des décisions des élus et de leurs projets. Face à ces contraintes, le conseil de Saint-Louis et les conseils municipaux du département ont engagé des initiatives, notamment la signature, avec les services concernés, d'une convention fixant les délais de traitement des dossiers, ainsi qu'un suivi rapproché des dossiers urgents. Cette approche proactive a contribué à atténuer les effets des lenteurs administratives.

Par ailleurs, une parfaite maîtrise des textes et des procédures par les exécutifs départementaux permet également de prévenir ou de limiter les contentieux avec ces acteurs institutionnels.

6.1.3.2.Levier financier

Pour financer leur fonctionnement ainsi que leurs actions et projets, les deux conseils départementaux bénéficient principalement des fonds provenant de l'État central, à travers le FDD et le FECT, ainsi que de quelques financements accordés par des partenaires financiers. Il apparaît que la grande partie des ressources financières dont disposent des conseils départementaux provient de l'État central, et cette forte dépendance compromet leur autonomie financière.

Ce levier financier constitue la principale contrainte à laquelle confrontée par les conseils départementaux, en raison de la précarité de leurs ressources par rapport à leurs besoins réels et leurs ambitions.

Au-delà de l'insuffisance des fonds provenant de l'État, le plus grand défi pour les conseils départementaux réside dans l'accès aux ressources financières dans des délais opportuns, afin de répondre à leurs besoins et de mener à bien leurs actions et projets conformément à leur planification. En effet, comme l'indique Ndiaye (2020, p.334), « le Fonds de dotation de la Décentralisation est généralement mis à la disposition des collectivités territoriales vers la fin du second trimestre et le début de troisième de l'année ». Ce retard dans la disponibilité des fonds alloués par l'État constitue une problématique majeure soulignée par tous les répondants des deux conseils départementaux étudiés.

Face à ce retard récurrent, les collectivités territoriales recourent aux avances de trésorerie et/ou aux avances de recettes ou budgétaires afin de démarrer l'exécution partielle de leurs plans de développement. Les avances de trésorerie pour les collectivités territoriales sont prévues par divers articles du CGCT, notamment les articles de 185, 195, 199. L'article 185 stipule que :

> Pour assurer la trésorerie des villes, l'État leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs énumérés au paragraphe 1er du présent article (Article 185).

L'article 195 indique que « pour assurer la trésorerie des communes, l'État leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs énumérés au paragraphe 1er du présent article.

Quant à l'article 199, il précise que : « L'État peut consentir des avances aux collectivités locales qui justifient : - que leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes, - que cette situation n'est pas due à une insuffisance des ressources ou à un déséquilibre budgétaire ». Selon Ndiaye (2020, p.334), les dispositions des articles 185 et 195 confèrent aux avances dites *« avances de trésorerie »* consenties par l'État un caractère obligatoire. Elles confèrent également aux receveurs locaux la prérogative d'apprécier et de déterminer les avances sur la base des recouvrements des impôts réalisés au titre de l'année précédente, au sein de l'assiette de calcul concernée.

Ils ont la responsabilité de veiller au remboursement des avancés de trésorerie octroyées au fur et à mesure des recouvrements opérés en cours d'année (p.334). En revanche, les avances dites *« avances de recettes ou budgétaires »* encadrées par l'article 199 sont octroyées de manière facultative, à la discrétion de l'État (Ndiaye, 2020, p.334). Ces dernières sont accordées via des structures telles que la Direction de la Monnaie et du Crédit, la Paierie générale du Trésor et d'autres services du ministère des Finances (Ndiaye, 2020, p.334).

Au regard des articles 185 et 195, les départements sont exclus du bénéfice des avances de trésorerie, car ils ne disposent pas de fiscalité propre. Cette exclusion s'explique par le fait que cette catégorie d'avance est évaluée sur la base des recouvrements des types d'impôts pour l'année N-1 au sein des collectivités territoriales admissibles. En ce qui concerne les avances de recettes ou budgétaires prévues par l'article 199, les départements ne sont pas exclus, mais leur octroi demeure facultatif et relève de la volonté de l'État, notamment dans des situations spécifiques, telles que le règlement de dépenses urgentes et indispensables (Ndiaye, 2020, p.334).

En conséquence, face au retard dans la disponibilité des fonds de dotations, les départements bénéficient des avances appelées des paiements à découvert, à travers les allocations de dépenses à régulariser, en l'absence des avances de recettes ou budgétaires (Ndiaye, 2020, p.337). À ce sujet, le *répondant PMC1* indique en 2022 : *« De janvier à octobre, on a fonctionné avec des avances de fonds ».* Autrement dit, ils ont pu accéder à leurs fonds de dotation qu'à partir du mois d'octobre, soit à trois mois de la fin de l'année budgétaire.

Ndiaye (2020, p.337) précise que :

> cette pratique n'est pas conforme aux règles de prudence relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. (…). En d'autres termes, dans le cas du paiement à découvert, on permet, en violation des règles, un solde créditeur du compte au Trésor de la collectivité territoriale (p.337).

Cela révèle que cette pratique, appliquée aux départements, n'est pas conforme aux règles juridiques et comptables spécifiquement établies à cet effet pour les collectivités territoriales. Elle constitue plutôt un mécanisme dérogatoire visant à permettre aux conseils départementaux d'assurer leur fonctionnement et de mettre en œuvre certains actions et projets, notamment en cas de retard dans la mise à disposition de leurs fonds de dotation (FDD et FECT), représentant leurs principales ressources financières.

Par ailleurs, en plus des fonds de dotations provenant de l'État, les conseils départementaux peuvent également bénéficier d'appuis financiers ou matériels ou en équipements de la part de partenaires extérieurs. Selon *les répondants PMC1 et PMC5*, leur statut actuel de département en tant que collectivité territoriale ne leur facilite pas l'accès à des partenaires dans le cadre de la coopération décentralisée, contrairement aux anciens conseils régionaux. En effet, les conseils régionaux avaient de plus larges opportunités de collaboration avec divers partenaires extérieurs dans le cadre de la coopération décentralisée, ce qui leur permettait ainsi de bénéficier d'importants financements pour réaliser certains projets. À ce propos, *le répondant PMC5* souligne que *« avant l'acte III, le Conseil régional avait quand même eu la chance d'avoir des partenaires au niveau international. Malheureusement, avec l'adoption de l'acte III, il n'y a plus de cadres juridiques permettant la continuité de ces partenariats »*. De ce fait, aucun des deux conseils départementaux étudiés n'est parvenu à nouer des partenariats dans le cadre de la coopération décentralisée durant leur premier mandat.

Même si leur statut actuel n'est pas adapté, contrairement à celui des anciens conseils régionaux, les conseils départementaux doivent développer des stratégies susceptibles de faciliter leur accès à des partenaires dans le cadre de la coopération décentralisée, en attendant une éventuelle révision des textes les régissant par le législateur.

En ce qui concerne les autres partenaires financiers et techniques, tant nationaux qu'internationaux, les deux conseils départementaux ont obtenu certains financements auprès de ces acteurs. Ces financements ont contribué à la réalisation de certains projets et actions au sein de ces deux entités territoriales durant leur premier mandat.

Il convient de souligner que le conseil départemental de Louga a davantage bénéficié de ce type de financements et a noué plus de partenariat que celui de Saint-Louis. Cela peut s'expliquer par le fait que le président du conseil départemental de Louga était membre du parti au pouvoir central durant leur premier mandat. Il était également député de leur circonscription départementale. De ce fait, il bénéficie d'une certaine influence ou d'un carnet d'adresses important, ce qui lui permette d'accéder à certaines opportunités de financements ou de partenariats grâce à l'appui de l'État.

❖ ***Conclusion partielle sur la mobilisation des ressources financières***

En conclusion, l'analyse du levier financier des deux conseils révèle une forte dépendance vis-à-vis des dotations (FDD et FECT) provenant de l'État central, situation qui réduit considérablement leur autonomie financière. Bien que ces ressources constituant leur principal moyen de financement des actions et projets, les retards récurrents dans leur mise à disposition entraînent des difficultés de trésorerie. Le conseil de Louga parvient à mobiliser davantage d'appuis financiers et des dons matériels externes, notamment grâce à la position politique de son président, tandis que celui de Saint-Louis repose essentiellement sur les faibles dotations de l'État. Dans les deux cas, la capacité à diversifier les sources de financement et à renforcer les partenariats extérieurs apparaît déterminante pour consolider leur autonomie et assurer la soutenabilité de leurs projets, en l'absence d'une fiscalité propre.

6.1.3.3.Levier technique

Dans le cadre de l'appui, de l'accompagnement, de l'évaluation ainsi que de la validation technique des initiatives et projets qu'ils élaborent et ont à mettre en œuvre, les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga recourent aux services techniques déconcentrés de l'État. Ils sollicitent également, à certains moments, l'expertise de consultants ou de cabinets spécialisés dans le conseil et divers services.

Parmi les services déconcentrés de l'État mobilisés figurent l'agence régionale de développement (ARD), agissant comme bras techniques des collectivités territoriales, ainsi que les services des eaux et forêts, de l'éducation, de la culture, de la planification, de l'agriculture, etc. Selon plusieurs répondants *(AI2, AI3, AI5, AI6, AI8)*, au cours du premier mandat, les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ont entretenu de bonnes collaborations avec la plupart des services techniques déconcentrés.

Cependant, Bekale (2014, p.156) affirme que « les services régionaux ou départementaux ont une forte tendance à privilégier les orientations définies par les directions nationales dont elles dépendent au plan des allocations budgétaires, de l'avancement et des mutations au détriment du fonctionnement […] de la collectivité locale ». Ce constat a été confirmé par *les répondants* des deux conseils départementaux étudiés.

De nombreuses contraintes et limites marquent ces collaborations. En effet, il arrive parfois que des services déconcentrés ne puissent pas répondre convenablement aux sollicitations des conseils départementaux. Des lenteurs dans le traitement des dossiers sont également observées, en raison d'un manque de personnel suffisant ou d'une expertise limitée dans certains domaines. Par exemple, certains services déconcentrés ne disposent que d'un ou deux agents pour assister et répondre aux différentes requêtes de l'ensemble des collectivités territoriales d'un département, voire d'une région. Cela entraine des retards dans l'exécution de certains actions et projets initiés par les conseils départementaux.

De plus, des contraintes sont également soulevées sur la prise en charge des frais de mission des agents des services déconcentrés devant se déplacer sur le terrain dans le cadre des activités des conseils départementaux. Selon *le répondant PMC1*, ces frais de mission devraient normalement être couverts par les fonds de dotation de la déconcentration, qui sont versés directement aux représentants de l'État, mais cela n'est pas appliqué dans les faits. En conséquence, les conseils départementaux sont obligés de couvrir les frais de mission des agents des services déconcentrés s'ils souhaitent les faire intervenir sur le terrain. C'est la raison pour laquelle les conseils départementaux ont parfois du mal à faire déplacer des agents des services techniques sur le terrain, faute de ressources financières suffisantes pour couvrir les frais de missions de ces derniers.

Par ailleurs, face aux demandes ou directives de l'État, de leurs hiérarchies ou des représentants de l'État, les services déconcentrés relèguent souvent au second plan les sollicitations des élus territoriaux, priorisant toujours les premières.

De plus, au moment de nos enquêtes de terrain, il n'y avait pas de décret ou de document administratif établissant clairement les modalités des relations et collaborations entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État via des conventions. L'absence de ce cadre réglementaire précis engendre parfois des conflits entre exécutifs locaux et autorités administratives déconcentrées, telles que les gouverneurs ou préfets, notamment en ce qui concerne la mobilisation des services techniques déconcentrés Bekale (2014, p.156).

À ce sujet, *le répondant PMC1* relate :

> *Au moment où un agent d'un service technique est en mission pour le compte de la collectivité territoriale, c'est le président du conseil ou le maire qui est son patron.*

Mais les services techniques n'ont jamais voulu admettre cela, par ce qu'ils reconnaissent le gouverneur ou le préfet comme leur patron, et ils ne reconnaissent pas un politicien comme leur patron à quel moment que ce soit. C'est la raison pour laquelle, lorsque vous leur donnez parfois une injonction, « faites ça », « ne faites pas ça », ils refusent (Répondant PMC1)**.**

Sur ce point, l'article 286 du CGCT stipule que « les agents des services déconcentrés de l'État, qui ont apporté directement et personnellement leur concours à une collectivité locale pour la réalisation d'une opération, ne peuvent participer, sous quelque forme que ce soit, à l'exercice du contrôle de la légalité des actes afférents à cette opération ».

Ainsi, dans cette situation d'absence de décret ou de document administratif précis, de contraintes ainsi que de flou sur la mobilisation des services techniques déconcentrés, les conseils départementaux se doivent de développer des stratégies de négociation ou de compromission avec ces acteurs, afin de mieux les utiliser. Dans cette dynamique, les deux conseils départementaux étudiés appuient parfois en carburant ou prennent en charge les frais de mission de certains agents des services techniques afin de bénéficier de leur accompagnement.

Enfin, en raison du manque de certaines compétences et expertises au sein de leur personnel, ainsi que des contraintes liées à la mobilisation des services techniques déconcentrés, les conseils départementaux sont obligés de se tourner vers des consultants ou des cabinets spécialisés dans le conseil et les services pour élaborer et exécuter certains projets et actions. Le défi à relever par les conseils départementaux, dans ce cas, est de trouver les fonds pour accéder à ces prestations payantes.

- ***Conclusion partielle sur la mobilisation des services techniques***

En résumé, l'analyse de la mobilisation des services techniques de l'État met en évidence que les deux conseils départementaux entretiennent globalement de bonnes relations avec ces derniers. Toutefois, ces collaborations restent fragilisées par des limites structurelles et organisationnelles.

La tendance de ces services à prioriser les directives émanant de leurs tutelles hiérarchiques, le manque de personnel et d'expertise, ainsi que l'absence de cadre réglementaire clair définissant les modalités de collaboration, limite leur réactivité face aux sollicitations des exécutifs locaux.

Les difficultés relatives à la prise en charge de leurs frais de déplacement accentuent ces tensions et obligent les conseils départementaux à utiliser des formes de négociation ou d'appui en carburant pour mobiliser ces acteurs. Si les deux conseils se heurtent à des contraintes similaires, leurs capacités techniques reposent également sur leur aptitude à compenser le déficit d'expertise interne, parfois par le recours à des consultants ou prestataires privés, ce qui nécessite la mobilisation de ressources financières supplémentaires.

6.1.3.4.Participation citoyenne, concertation sociale et interterritorialité

La planification, l'élaboration et la mise en œuvre des projets et actions par les conseils départementaux nécessitent la participation citoyenne et l'implication des acteurs de la société civile à travers la concertation ou consultation sociale pour recueillir leurs avis et opinions. Afin de préparer et de réaliser certaines interventions ou d'élaborer et de mettre des projets d'intérêt commun, les conseils départementaux peuvent également miser sur la mutualisation des atouts et forces entre les collectivités territoriales du département, notamment à travers l'intercommunalité ou l'interterritorialité.

- La participation citoyenne est un principe essentiel dans la décentralisation, comme le souligne l'article 6 du CGCT, qui stipule : « 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 ». Cela implique que la participation et la contribution citoyennes à la réussite des actions et des projets menés par les collectivités locales sont considérées comme incontournables, dans la mesure où ces derniers visent l'amélioration des conditions de vie et de travail au sein des entités territoriales. Dans cette perspective, Totté (2003, p.372) souligne cependant que « la participation ne se décrète pas, c'est la réalité sociale qui commande la nature et le degré de participation ».

Dans le cadre de cette dynamique collaborative, les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga coopèrent avec des groupements, des associations, des personnes morales représentatives des populations. C'est pourquoi, dans le département de Saint-Louis, le conseil départemental consulte, se concerte ou collabore avec les représentants de la fédération des conseils de quartiers de Saint-Louis, des groupements de femmes, des associations de jeunes et étudiants, des associations sportives et culturelles (ASC), de l'association de parents d'élèves ainsi qu'avec les chefs de village.

En effet, comme le précise Ndiaye (2017), instruments de communication sociale entre populations et collectivités locales, les conseils de quartier (milieu urbain) et les cadres de concertation (milieu rural) visant à structurer les acteurs sociaux autour d'un dispositif communautaire autonome et représentatif exclusivement destiné à la résolution des problèmes de développement du territoire (p.63).

Étant donné que les élus locaux ne peuvent pas s'adresser ni interagir avec la population dans son ensemble, ils s'appuient sur ces cadres organisationnels représentant les différentes couches sociales et secteurs d'activité, afin de faciliter la concertation et la consultation sociale dans le but d'informer, de communiquer, de favoriser l'appropriation et d'obtenir l'adhésion sociale à certains projets et actions à élaborer et/ou à mettre en œuvre.

Dans ce sens, *le répondant PMC1* indique :

> *S'il y a une idée de projet ou une action que nous voulons réaliser, dans le diagnostic-programme, les acteurs communautaires nous apportent des informations dont nous tenons compte. Parce qu'on peut très bien connaître le territoire, mais si vous appelez certains acteurs, ils vont vous dire sur le territoire des choses que n'importe quel enquêteur ne pourra pas vous dire et on en tient compte. Et au moment d'agir, il est évident que ces éléments de diagnostic vont influencer la décision d'agir sur ces territoires. Donc, les acteurs communautaires, franchement, à un moment donné, ils sont très importants. Mais ce n'est pas tout le temps qu'ils influencent nos politiques publiques. Les moments où ils auraient dû ou pu influer sur nos choix, c'est, par exemple, au moment des débats d'orientation* (Répondant PMC1).

Par ailleurs, selon *ce répondant*, la pluralité des organisations, notamment dans les secteurs du sport, de la culture, etc., rend parfois difficile la collaboration entre les conseils départementaux et ces acteurs.

En outre, l'article 7 du CGCT renforce l'interaction et la collaboration entre les collectivités territoriales et les populations en précisant :

> 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 (Article 7).

Les conseils départementaux comme municipaux sont donc appelés à développer des stratégies facilitant leur collaboration avec les populations, d'autant plus que la prise en charge des besoins locaux et l'amélioration des conditions de vie et de travail constituent le fondement même de leur existence. De plus, les populations expriment de plus en plus le besoin d'un changement dans le management et la gestion des collectivités territoriales afin d'optimiser la prise en charge de leurs besoins MCTDAT (2019, p.34). Ainsi, pour maintenir ce lien indispensable avec les populations, les conseils départementaux de Louga et Saint-Louis s'appuient sur les groupements, les associations et représentants moraux des populations de leurs différentes circonscriptions.

Par ailleurs, les deux conseils départementaux étudiés saluent les contributions que les membres des organisations de la société civile apportent à la conception et à la mise en œuvre des actions et projets, ainsi qu'à la sensibilisation des populations au sein de leurs territoires respectifs. À Saint-Louis, ces acteurs ont joué un rôle important dans le renforcement des capacités et de connaissances des élus territoriaux sur les enjeux liés à l'exploitation des ressources naturelles (gaz et pétrole) découvertes dans le département. Les *répondants AC1 et AC3* confirment que le conseil départemental de Saint-Louis les convie régulièrement à ses activités et rencontres. Ils affirment également que leurs organisations associent le conseil départemental de Saint-Louis dans certaines de leurs actions. En général, les organisations de la société civile veillent au respect des principes de bonne gouvernance dans la gestion des affaires publiques ainsi qu'au respect des droits des populations au niveau des différents territoires.

Ainsi, selon les témoignages des répondants issus de ces groupes d'acteurs dans le département de Saint-Louis, le conseil départemental les implique et sollicite souvent leurs avis sur certains de ses projets et actions à concevoir et à mettre en œuvre. Ils déplorent toutefois que le conseil départemental ne communique pas suffisamment sur ses missions et ses réalisations, comme le font les conseils municipaux du département, ce qui empêche le grand public de bien le connaître. C'est pourquoi une grande partie de la population du département connaît mieux l'existence des conseils municipaux que celle du conseil départemental. Ce manque de communication est d'ailleurs reconnu par des répondants issus (*PMC1, AI1, AI2)* du conseil départemental de Saint-Louis, qui sont également conscients de ce défi à relever. Quant au département de Louga, le conseil départemental collabore avec les représentants des groupements de femmes, des organisations de producteurs agricoles et d'éleveurs, des associations de jeunes et étudiants, des associations sportives et culturelles (ASC), de

l'association des immigrés ainsi que les chefs de village. Cependant, les répondants issus de ce groupe d'acteurs soulignent qu'ils sont peu impliqués et rarement consultés dans les processus de planification, d'élaboration et de mise en œuvre des projets et actions du conseil départemental. Toutefois, sur le plan de la communication de ses réalisations, le conseil départemental de Louga fait beaucoup d'effort, disposant notamment d'un responsable dédié.

- Enfin, l'interaction et la mutualisation des forces et atouts entre les collectivités territoriales des circonscriptions renvoient au principe de l'intercommunalité énoncé à travers l'article 18 du CGCT évoquant la solidarité entre les collectivités territoriales. Ledit article stipule que, « dans le respect du principe de libre administration, l'État garantit et organise le principe de solidarité entre les collectivités locales. À cet effet, il peut mettre en place des mécanismes d'incitation ». Dans la pratique, selon le MCTDAT (2019),

> la volonté affichée des acteurs territoriaux de corriger l'émiettement du territoire et de favoriser la mutualisation des ressources pour lever les contraintes territoriales et financières (la prise en charge de certaines compétences dépasse de loin les capacités de la plupart des collectivités territoriales prises individuellement) est freinée par l'absence du décret d'application des dispositions légales sur la coopération entre collectivités territoriales, entre collectivités territoriales sénégalaises et étrangères, et la coopération avec des organismes publics ou privés (p.31).

En effet, l'absence d'un tel décret d'application de ce principe durant le premier mandat des conseils départementaux a rendu très contraignante la mise en œuvre de cette volonté de mutualisation des forces et atouts entre les collectivités territoriales.

Par ailleurs, *le répondant PMC5* souligne une autre contrainte liée à la concrétisation de l'intercommunalité ou de l'interterritorialité en ces termes :

> *Après 2014, les choses se sont encore davantage compliquées. On est passé par la communalisation intégrale. Aujourd'hui, tout le monde est "Commune", mais on rencontre des difficultés à aller vers une intercommunalisation, parce que là aussi, il y a des égos, en quelque sorte; chacun veut faire des réalisations visibles à son actif* (Répondant PMC5).

Néanmoins, dans le département de Saint-Louis, une volonté d'aller vers cette intercommunalité se manifeste à travers l'Association des collectivités territoriales du département de Saint Louis (ACTSL). Selon le répondant PMC1, cette association compte

parmi ses membres toutes les entités territoriales du département de Saint-Louis, notamment le conseil départemental et les cinq villes.

En outre, l'intercommunalité risque également d'être entravée par certains blocages. Parmi ceux-ci figurent les difficultés liées à la répartition des compétences entre les communes et les départements qui sont soulevées par certains acteurs. À tire d'exemple, le maire de la commune de Kandia (A. Baldé) considère :

> La départementalisation, c'est une charge qui pénalise les communes, un doublon des communes et sert plus à concurrencer les communes qu'à les appuyer. C'est une sangsue des communes ; le département vit du sang des communes. Le département grignote sensiblement les fonds de dotation et d'équipement de collectivités territoriales et les recettes d'amodiation qui devraient être au profit des communes. Par exemple, des communes peuvent être durant tout un mandat sans jamais bénéficier d'appui venant du conseil départemental alors que ces fonds sont alloués au département au nom de toutes les communes dudit département. En plus, le conseil départemental peut utiliser ses prérogatives pour bloquer ou retarder certains projets des communes si le Président du conseil départemental n'est pas en phase avec le maire d'une commune (par exemple les autorisations de défrichement). Le conseil départemental de Vélingara en est une illustration. En conséquence, le département doit être supprimé entant que collectivité territoriale, comme ce fût cette courageuse et pertinente décision qui a supprimé la région et ses moyens reversés aux communes (Ba et Ka, 2020, p.318-319).

Cet extrait révèle que la cohabitation entre le conseil départemental et les conseils municipaux, au sein d'une même circonscription territoriale, est remise en question par certains élus municipaux en raison de leur désaccord concernant la répartition des compétences entre les deux entités territoriales. Or, les conseils départementaux sont censés faciliter l'intercommunalité dans les différentes circonscriptions départementales du Sénégal.

Dès lors, compte tenu de ces considérations, l'objectif recherché par l'intercommunalité, qui est de favoriser la mutualisation des forces et atouts entre les différentes collectivités territoriales de la circonscription départementale en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des projets structurants d'intérêt commun ou général, risque d'être compromis.

❖ *Conclusion partielle sur la participation citoyenne, concertation sociale et interterritorialité*

En conclusion, la participation citoyenne et la concertation sociale constituent des leviers indispensables pour les conseils départementaux. Ceux-ci coopèrent avec des groupements, des associations et des représentants moraux des populations et de la société civile afin d'élaborer, d'orienter et de légitimer leurs projets de développement. Toutefois, si le conseil de Saint-Louis associe régulièrement ces acteurs à l'ensemble de ses processus de développement, son déficit de communication limite sa visibilité auprès du grand public. À l'opposé, celui de Louga fournit des efforts notables de communication sur ces actions, mais les acteurs locaux se disent peu associés aux décisions et aux projets.

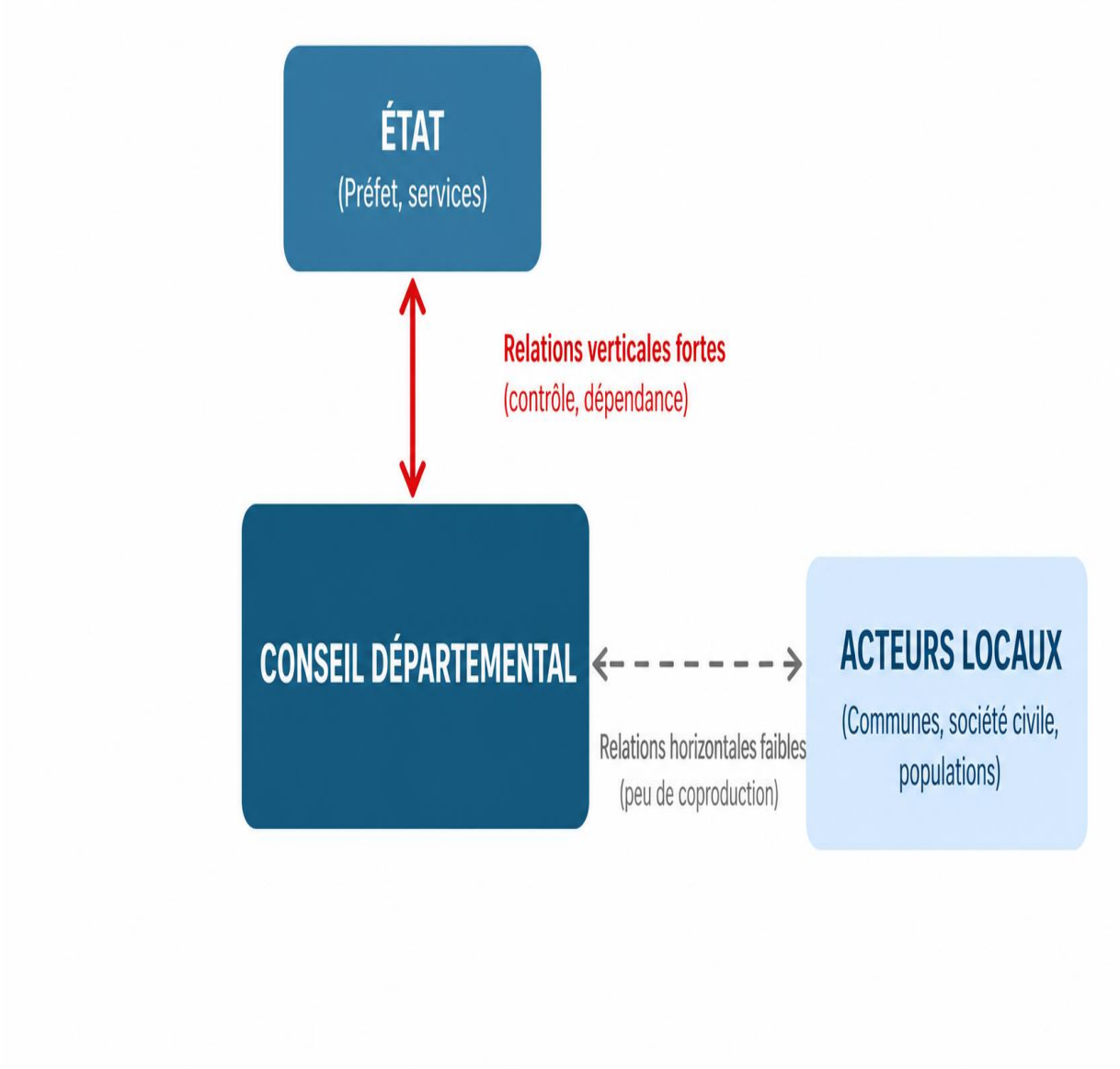
En ce qui concerne l'interterritorialité ou de l'intercommunalité, les deux conseils restent confrontés à l'absence de cadre réglementaire clair définissant les modalités de coopération entre collectivités, ce qui entrave la mutualisation des forces et ressources. Le conseil de Saint-Louis, à travers de l'association ACTSL, affiche une volonté plus structurée d'aller vers la coopération territoriale, tandis qu'aucune initiative de cette nature n'est engagée du côté du conseil de Louga. En outre, les tensions liées à la répartition des compétences et la perception négative de certains élus municipaux à l'égard du rôle des départements limitent l'objectif essentiel de mutualisation au service d'enjeux d'intérêt commun.

En définitive, l'analyse de cette dernière variable met en évidence une configuration où les conseils départementaux évoluent dans un contexte relationnel globalement collaboratif et coopératif, mais marqué par une forte dépendance verticale à l'égard de l'État et de ses services déconcentrés. Les relations avec les préfets, les services des finances et les services techniques de l'État se caractérisent par une collaboration fonctionnelle, essentielle à la validation des actes, à l'exécution budgétaire et à la mise en œuvre des projets. Cependant, cette collaboration demeure fragilisée par des lenteurs administratives, des contraintes organisationnelles (manque de personnel et d'expertise, priorisation des directives hiérarchiques, absence de cadres réglementaires de collaboration).

En outre, les coopérations horizontales, notamment la participation citoyenne, la concertation, la consultation sociale et l'intercommunalité, sont entravées par un déficit de communication, l'absence d'implication de certains acteurs dans les processus décisionnels ou d'exécution, l'inexistence de cadres réglementaires de coopération, ainsi que par des tensions politiques entre les élus locaux.

Ces constats révèlent que les conseils départementaux développent bel et bien des capacités relationnelles réelles sur les plans administratif, financier, technique et coopératif avec les acteurs institutionnels comme sociaux. Toutefois, ce développement s'effectue principalement sous contrainte, dans un système où la dépendance verticale à l'État et de ses démembrements persiste, alors que la coopération horizontale peine à se consolider. La figure 4 ci-après illustre cette conclusion entre la forte dépendance verticale et la faible coopération horizontale au niveau des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga. Les caractéristiques de cette double dynamique verticale et horizontale au cours de leur premier mandat sont détaillées à la figure 5.

Figure 4:Forte dépendance verticale et faible coopération horizontale des conseils



Source : M CAMARA, 2026

6.1.4. Synthèse sur le système de gouvernance territoriale exercé

L'analyse de la gouvernance territoriale selon les trois variables retenues a permis de dégager la conclusion théorique synthétisée dans les paragraphes ci-après.

Le système de gouvernance territoriale opéré autour des conseils départementaux repose sur un ensemble de compétences à la fois générales et spécifiques (stratégiques, de participation et de soutien), sur des formes de collaborations institutionnelles encadrées, sur des relations coopératives et partenariales, ainsi que sur des dépendances structurelles. Ce modèle met en évidence un système hybride où la décentralisation formelle coexiste avec une forte centralisation fonctionnelle. Sur le plan analytique, ce système peut être qualifié de gouvernance territoriale encadrée et dépendante, articulée autour de quatre dimensions principales :

-- Une autonomie administrative encadrée par l'État central

Les conseils départementaux exercent des compétences à la fois générales et spécifiques. Toutefois, leur marge de manœuvre demeure limitée par la prédominance du contrôle de légalité a priori, un fragile pouvoir décisionnel, et la dépendance technique à l'égard des services déconcentrés et, parfois, de cabinets privés prestataires. Dans ce contexte, la gouvernance départementale se déploie dans un cadre de cogestion asymétrique, où l'État central influence la libre administration de l'exécutif local, tout en assurant la validation et la supervision des politiques locales.

-- ***Une autonomie financière peu signifiante et dépendante de l'État central***

Le modèle met en exergue une autonomie financière formelle, largement compromise par la dépendance aux dotations du FDD et du FECT, insuffisantes et versées tardivement. En l'absence de fiscalité propre, les dirigeants du conseil départemental ont recours à des mesures compensatoires, en s'appuyant sur des alliances extérieures, des dons ou des partenariats. L'aboutissement de ces stratégies dépend des capacités relationnelles et politiques de ces derniers. Dans ce cadre, la gouvernance territoriale évolue dans un contexte de quête permanente de ressources compensatoires, ce qui peut affecter l'opérationnalisation des plans de développement.

-- ***Une gouvernance participative non consolidée, mais fondamentale***

La participation citoyenne et la concertation sociale constituent des leviers essentiels de ce modèle. Cependant, leur effectivité varie selon les pratiques propres à chaque conseil.

À Saint-Louis, l'approche est plus inclusive, mais reste limitée par une communication publique insuffisante; à Louga, la communication est plus dynamique, notamment via les réseaux sociaux, mais l'implication des acteurs demeure limitée dans les processus décisionnels et d'exécution. Cette dynamique met en évidence une gouvernance participative contrastée, dont la légitimité sociale des décisions repose sur l'équilibre entre implication des acteurs et visibilité publique.

-- Une interterritorialité en construction

L'absence de cadre réglementaire clair encadrant la coopération entre collectivités entrave la mutualisation des forces et des ressources pour l'élaboration et la conduite des projets d'intérêt commun. Ce processus traduit une volonté de transition vers une gouvernance coopérative en émergence, encore limitée par l'absence de cadre juridique et les résistances parfois injustifiées par certains élus.

En résumé, la gouvernance départementale sénégalaise s'inscrit dans une tension entre une décentralisation formelle proclamée et une centralisation fonctionnelle persistante, d'une part, et, d'autre part, entre une capacité politique limitée et la montée des enjeux liés à la coproduction du développement au niveau local. Bien que, dans les textes, le modèle sénégalais de la décentralisation s'apparente au système de dévolution défini par Lemieux (2001), appliqué à un État unitaire déconcentré et décentralisé, la réalité en révèle des limites significatives. En effet, dans ce système, les élus locaux sont théoriquement moins dépendants du pouvoir central dans la planification et la mise en œuvre des politiques locales de développement. Toutefois, cette autonomie demeure, dans les faits, fortement limitée, ce qui rejoint l'infirmation de Sané (2016, p.14), selon laquelle « la décentralisation sénégalaise pourrait être qualifiée de « décentralisation institutionnelle », c'est-à-dire qui s'attache plus aux textes qu'à la réalité et surtout à la capacité ou non des collectivités à s'autogérer et à investir ». Ainsi, cette gouvernance peut être qualifiée de système hybride, caractérisé par une articulation entre pluralité d'acteurs et asymétrie de pouvoir, dans lequel la décentralisation formelle coexiste avec une centralisation fonctionnelle, produisant une capacité politique encadrée, dépendante et non consolidée.

Dans cette perspective, à partir des références de Chia et al. (2008), de Pasquier et Weisbein (2007) et de l'article 2 de la LOADT, la définition théorique retenue définit la gouvernance territoriale comme un processus de coordination des actions et des interventions entre une pluralité d'acteurs, structuré par des dispositifs procéduraux et fonctionnels précis et supportés par un cadre organisationnel formellement établi. Ces dispositifs renvoient aux mécanismes juridiques, administratifs et techniques qui expliquent et encadrent la coordination, la planification et la conduite des politiques de développement territorial. Ils peuvent être, entre autres, des lois, des décrets, des actes administratifs, des manuels de procédure ou d'organisation, etc. Or, l'analyse empirique de la gouvernance au niveau départemental montre que ces dimensions existent bien, mais sous une forme contrainte : la coordination est réelle, mais elle est plus verticale qu'horizontale ; les dispositifs ainsi que le cadre organisationnel sont formellement décentralisés, mais fonctionnellement dépendants de l'État central et de ses démembrements. Dès lors, la gouvernance au niveau départemental apparaît comme une mise en œuvre partielle et asymétrique de l'hypothèse théorique. En effet, les actions et les interactions entre acteurs sont marquées par une forte dépendance structurelle à l'égard du niveau central, ce qui limite l'autonomie locale.

Dans le prolongement de cette analyse, l'originalité de cette définition de la gouvernance réside dans la mise en exergue explicite du décalage entre norme et pratique, entrainant la qualification de la gouvernance au niveau départemental de système hybride. Plus particulièrement, elle met en évidence une configuration spécifique bien évoquée dans la littérature classique, en insistant sur la coexistence d'une pluralité d'acteurs avec une asymétrie de pouvoir, ainsi que sur une décentralisation qui demeure encadrée par des logiques de centralisation fonctionnelle. De ce fait, cette approche permet ainsi de dépasser l'appréhension normative de la gouvernance territoriale, en proposant une lecture contextualisée centrée sur la notion de capacité politique encadrée, dépendante et non consolidée.

Par ailleurs, cette qualification de la capacité politique s'explique également par les résultats révélant que les deux conseils départementaux étudiés disposent d'une capacité d'existence en tant qu'institution réelle, mais demeurant fragile, d'une capacité d'action partielle et incomplète, ainsi que d'une capacité relationnelle asymétrique. En outre, ces constats mettent en évidence que les conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga disposent d'une capacité politique formellement établie, mais faiblement consolidée, tant au niveau organisationnel que fonctionnel et relationnel.

À cet effet, la qualification empirique obtenue s'inscrit relativement en cohérence avec la définition théorique de la capacité politique proposée par Pasquier (2004), en ce qu'elle démontre le caractère multidimensionnel (organisationnel, fonctionnel et relationnel) de cette capacité. En effet, l'analyse des résultats obtenus met en évidence que les conseils départementaux disposent de bases institutionnelles réelles affirmant leur existence et leur permettant de planifier, d'agir et d'interagir, ce qui rejoint l'idée d'une capacité construite à travers la coordination de l'action collective et les interactions entre acteurs. Cependant, cette analyse révèle également que ces dimensions demeurent inégalement structurées, marquées par des limites concrètes dans les actions et par des relations déséquilibrées, ce qui nuance la portée opératoire du concept dans un contexte décentralisé comme celui des départements au Sénégal.

Enfin, la particularité de cette définition empirique réside dans la qualification de la capacité politique comme une capacité encadrée, dépendante et non consolidée, ce qui enrichit la littérature en allant au-delà des lectures souvent normatives. En effet, elle met en exergue que la capacité politique ne se limite pas à une présence institutionnelle ou à des dispositifs formels existants, mais qu'elle peut se construire dans un contexte marqué par des contraintes, une dépendance structurelle et une asymétrie de pouvoir. En ce sens, cette qualification apporte une contribution empirique permettant de repenser la capacité politique comme un processus fragile et évolutif, notamment dans les systèmes de gouvernance territoriale sous contrainte et de décentralisation inachevée, comme le contexte sénégalais.

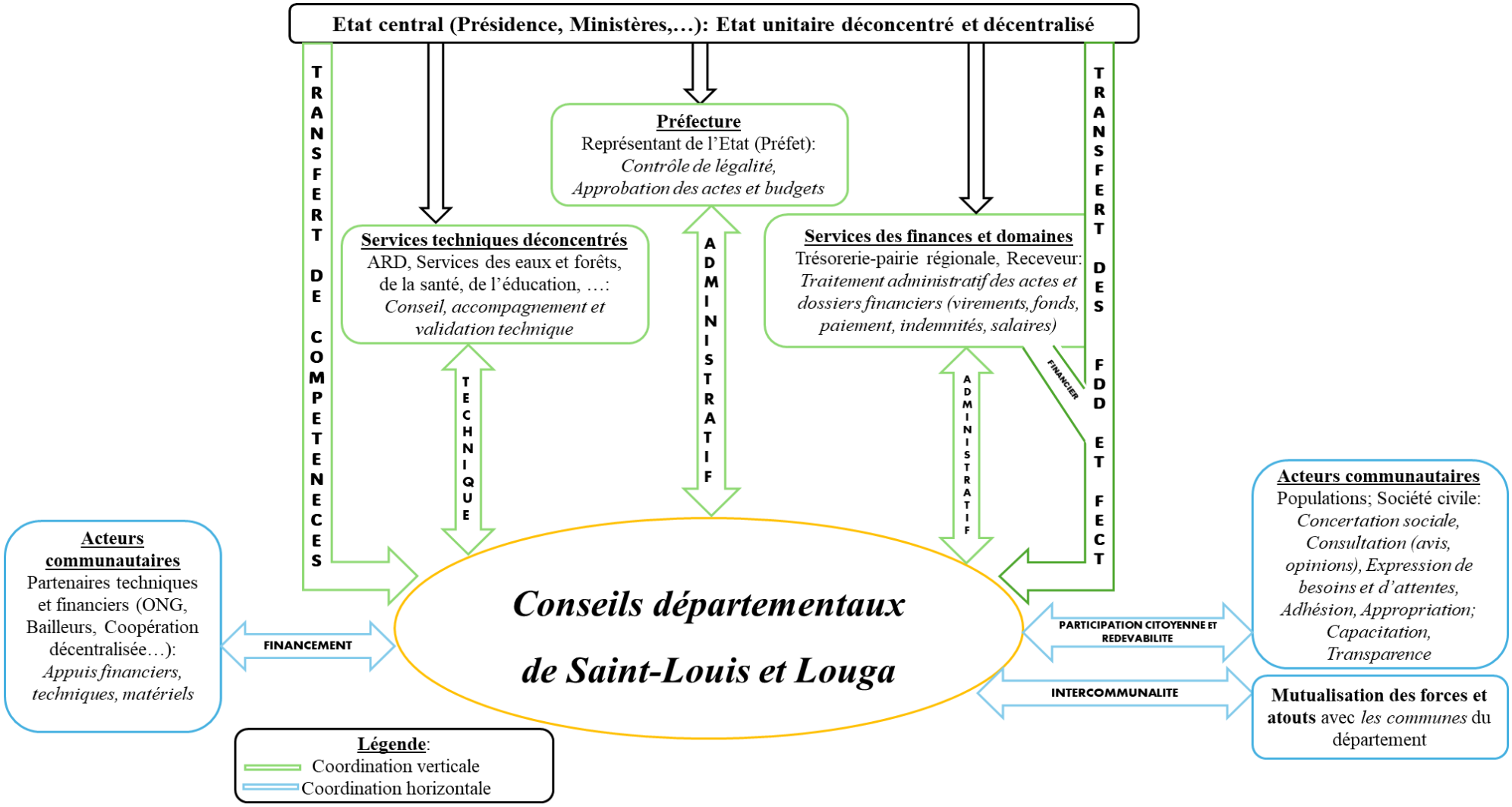
Dans la sous-partie suivante, nous présentons un schéma illustratif de la complémentarité entre la coordination horizontale et la coordination verticale autour des conseils départementaux dans l'exercice de leurs missions et compétences.

6.2. Complémentarité entre la coordination horizontale et verticale pour un développement territorial

Selon l'ensemble des répondants dans les deux départements, dans l'exercice des missions et compétences incombant aux conseils départementaux, les deux formes de coordination sont complémentaires, aucune n'étant plus importante que l'autre. On parle de « coordination verticale, dans la mesure où il faut parvenir à une intégration des niveaux d'action ; coordination horizontale, en améliorant les possibilités d'articulation intra- et inter-organisationnelle entre les services et les acteurs concernés par un même problème » (Durant et Lazega, 2015, p.299).

Afin d'illustrer cette complémentarité entre la coordination horizontale et verticale, indispensable au développement territorial porté par les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga, nous avons élaboré le schéma ci-dessous.

Figure 5: Coordination verticale et horizontale autour des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga



Source : CAMARA, 2025

D'une part, ce schéma met en exergue que, dans le cadre de la coordination verticale, les relations et collaborations entre les conseils départementaux et l'État, ainsi que ses services déconcentrés (acteurs d'ordre institutionnel), se concentrent autour de quatre points principaux.

D'abord, les deux premiers points traduisent des liens directs avec l'État central : il s'agit du transfert de compétences dans neuf domaines, ainsi que le transfert des fonds de dotation (FDD et FECT), dont la mise en œuvre est assurée par les services financiers déconcentrés. Ces deux aspects constituent les principes essentiels du processus de décentralisation, dans la mesure où celle-ci suppose le transfert de compétences dans des domaines précis de l'État central vers les collectivités territoriales. Il est entendu que le transfert de compétences doit être concomitant à une allocation des ressources financières nécessaires à l'exécutif local, afin que celui-ci puisse supporter les charges qui lui sont dévolues par l'État central.

Le troisième axe de la coordination verticale concerne la dimension administrative qui lie les conseils départementaux au représentant (le Préfet) ainsi qu'aux services déconcentrés des finances (trésorier-payeur régional, receveur). Ces interactions, permanentes et quotidiennes, sont indispensables au fonctionnement normal des collectivités territoriales, conformément aux lois et textes réglementaires en vigueur. Les acteurs impliqués dans ces relations figurent parmi les principaux acteurs avec lesquels les conseils départementaux interagissent le plus. Ils sont délégataires de pouvoirs de l'État central en matière de contrôle de légalité, d'approbation et de traitement administratif des actes ainsi que de divers dossiers (budgets, financements, virements, salaires, indemnités, projets, documents administratifs) émanant de l'exécutif local, afin d'en vérifier la conformité légale et réglementaire ainsi que la cohérence avec les grandes orientations nationales en vigueur. L'attitude de ces acteurs ainsi que le niveau de diligence qu'ils accordent au traitement des dossiers de l'exécutif local sont des éléments déterminants dans l'exercice des missions et compétences des élus locaux. C'est la raison pour laquelle les deux conseils départementaux étudiés ont indiqué, tout en préservant leurs droits, qu'ils évitent tout contentieux ou différend avec ces acteurs afin de ne pas entraver leur fonctionnement. En général, les collaborations entre l'ensemble des exécutifs locaux et ces acteurs ont un caractère obligatoire au regard de plusieurs articles du CGCT régissant ces relations. Ces interactions mettent également en exergue que les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ont des liens indirects avec les ministères de tutelle des services déconcentrés concernés.

Enfin, le quatrième point concerne le levier technique traduisant également les collaborations entre les conseils départementaux et les services techniques déconcentrés de l'État. Ces relations sont d'une importance capitale pour le bon fonctionnement des collectivités territoriales. En effet, ces acteurs constituent les principaux collaborateurs pouvant assurer l'accompagnement technique des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs missions, comme l'indique l'article 11 du CGCT. Cet article stipule que « pour accomplir leurs missions, les collectivités locales disposent de services propres et peuvent s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État ». Au regard de cet article, les collaborations entre les exécutifs locaux et les services techniques déconcentrés revêtent un caractère facultatif. Cependant, dans les faits, les deux conseils départementaux étudiés sont souvent contraints de recourir aux services techniques déconcentrés, car ils ont un déficit de nombreuses expertises et compétences parmi leurs personnels pour élaborer et mener plusieurs de leurs actions et projets.

Parmi ces acteurs, les conseils départementaux collaborent plus avec l'Agence régionale de développement (ARD). En tant que bras technique des collectivités territoriales, cette agence dispose en son sein d'expertises et compétences pertinentes. C'est pourquoi elle se substitue parfois à certains services techniques déconcentrés dans l'accompagnement technique des collectivités territoriales. Ainsi, elle joue un rôle indispensable dans l'élaboration des plans de développement et projets, ainsi que dans la recherche de partenaires financiers pour les collectivités territoriales. Ses missions sont les suivants :

> Appui et facilitation à la planification du développement local ; Appui à la mise en cohérence des interventions entre collectivités locales d'une même région d'une part et avec les politiques et plans nationaux d'autre part ; Suivi et évaluation des programmes et plans d'action de développement local ; Appui à la maîtrise d'ouvrage des Collectivités locales ; Appui à l'exécution des projets et programmes ; Élaboration et appui à l'exécution et au suivi des contrats de mise à disposition des services extérieurs de l'État ; Élaboration et suivi des contrats plans ; Appui à l'animation, à la mise en œuvre et au suivi des initiatives des Collectivités locales en matière de coopération décentralisée (Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA), s.d.)

D'autre part, le schéma met en lumière que la coordination horizontale, traduisant les liens entre les conseils départementaux et les acteurs d'ordre communautaire ou social, se résume autour de trois points principaux.

Le premier renvoie à la participation citoyenne et à la redevabilité, qui constituent les fondements des relations entre les conseils départementaux et les populations ainsi que la société civile. En effet, la participation citoyenne est un principe essentiel dans la mise de place de l'exécutif local *« par et pour les populations des différents territoires »* à travers la décentralisation. Ainsi, tous les projets, actions et décisions que les conseils départementaux souhaitent entreprendre doivent émaner des besoins et attentes des populations administrées, en vue d'améliorer leurs conditions de vie et de travail. Au nom de cette participation, les populations administrées, via leurs groupements, associations ou représentants moraux, sont consultées et invitées à des concertations pour être informées, adhérer et s'approprier des actions et projets de conseils départementaux. Les organisations de la société jouent un rôle important dans ces processus en veillant à la bonne gouvernance, au respect des droits de populations et de l'environnement, à la transparence, ainsi qu'en contribuant à la sensibilisation et à la capacitation des élus territoriaux et des populations.

Ensuite, le deuxième point concerne les relations entre les conseils départementaux et les conseils municipaux des circonscriptions départementales, au nom du principe de solidarité entre les collectivités territoriales. Cela s'inscrit dans le cadre de l'intercommunalité ou de l'interterritorialité, dont le but est de permettre aux collectivités territoriales de mutualiser leurs forces ainsi que leurs moyens financiers et techniques, pour élaborer et mener des actions et projets structurants d'intérêt commun. Dans ce cadre, les conseils départementaux sont appelés à faciliter cette mutualisation entre collectivités territoriales. Cependant, durant leur premier mandat, aucun des conseils départementaux étudiés n'a pu concrétiser cette volonté. Il est néanmoins important de souligner que des initiatives allant de ce sens sont entreprises par le conseil départemental de Saint-Louis et les cinq conseils municipaux du département, malgré l'absence du décret établissant clairement l'intercommunalité ou l'interterritorialité.

Enfin, le point restant sur la coordination horizontale fait référence aux relations entre les conseils départementaux et les partenaires techniques et financiers. Ces relations se traduisent par des appuis ou soutiens financiers, techniques ou matériels dont bénéficient les conseils départementaux auprès de partenaires nationaux ou internationaux, afin de pouvoir mettre en œuvre certains de leurs actions et projets de développement. Lors de leur premier mandat, le conseil départemental de Louga a su nouer davantage ce type de partenariats que le conseil départemental de Saint-Louis.

❖ ***Conclusion partielle sur la complémentarité entre la coordination horizontale et verticale***

En guise de conclusion, nous estimons que les deux formes de coordination, verticale et horizontale, s'inscrivent dans une dynamique de complémentarité. En effet, à travers la coordination horizontale, les conseils départementaux interagissent et collaborent avec les acteurs communautaires afin d'assurer une planification et une gestion inclusive des affaires locales, dans le but de concevoir et de mettre en œuvre des actions et projets répondant aux besoins réels et prioritaires de leurs différents territoires.

Dans le cadre de la coordination verticale, les conseils départementaux interagissent avec les acteurs d'ordre intentionnel pour le contrôle de légalité, l'approbation, la validation des actes et dossiers ainsi que l'accompagnement technique. En d'autres termes, la plupart des actes, des dossiers et des budgets ainsi que la réalisation effective des initiatives et projets émanant des processus de coordination horizontale dépendent de l'examen préalable de leur légalité et de l'approbation administrative et technique par le représentant de l'État et des services déconcentrés. Cette exigence signifie que les initiatives et projets issus de la coopération ou de la collaboration entre les conseils départementaux et les acteurs du niveau horizontal doivent être soumis à un contrôle de légalité et de faisabilité, ainsi qu'à une approbation par les acteurs du niveau vertical, avant leur mise en œuvre. Par conséquent, les conseils départementaux sont tenus d'articuler les deux formes de coordination (verticale et horizontale) afin d'exercer convenablement leurs missions et compétences. En effet, dans le cadre de leurs fonctions, les exécutifs locaux jouent trois rôles principaux: « celui d'un leader, qui fédère les acteurs locaux autour de projets d'action publique ; celui d'un courtier, qui porte des intérêts sociaux spécifiques ; celui d'un agenda-setter, qui porte un problème public particulier » (Ribémont et al., 2018, p.372). Assumer ces rôles implique de pouvoir interagir et coopérer de manière cohérente et structurée avec toutes les parties prenantes relevant des niveaux vertical et horizontal.

À cet égard, Drurant et Lazega (2015, p.301) affirment que « l'articulation entre coordination horizontale et coordination verticale est problématique ». Selon ces auteurs, une analyse de la capacité de pilotage de nos organisations ne peut ignorer délibérément les dimensions juridiques et institutionnelles, même si le droit n'est pas le seul mode de coordination, il en demeure aussi un instrument principal obligeant à prendre en compte le poids de la régulation juridique dans les régulations sociales (p.301).

Ils soulignent également que « l'extension des échanges multiples et l'accroissement des transactions tant en matière publique que privée induisent une exigence de structuration par des mécanismes de coordination stabilisée dont le droit ne peut être totalement exclu » (Drurant et Lazega, 2015, p.301). Cette affirmation met en exergue que, même si cette articulation doit reposer sur les lois et règlements, elle ne peut prospérer qu'avec l'utilisation des mécanismes de gouvernance adéquats, adaptés à la nature et à la complexité des interactions ou collaborations concernées.

Parmi les mécanismes figurent la concertation, la communication, l'information, la consultation, le dialogue, la négociation, la collaboration, le partenariat, etc. Leur objectif ultime est de garantir et de préserver la participation, la coproduction et la confiance entre les parties prenantes, ces dimensions constituant des fondements essentiels de la gouvernance territoriale.

Par exemple :

> *La communication* vise à faire passer un message et obtenir l'adhésion du public à une proposition : elle peut faire partie de démarches participatives (…); *l'information* vise à transmettre des données qui permettront aux individus ou groupes cibles visés de se construire une opinion (…) ; *la consultation* vise à collecter les avis des acteurs (…); *le dialogue* vise à permettre des rapprochements entre les parties prenantes et la construction de langages et références communes ; *la concertation* vise la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble ; enfin, *la négociation* vise à l'obtention d'une décision acceptée par l'ensemble des parties prenantes (Torre et Wallet, 2011, p.15).

Ainsi, l'articulation entre la coordination verticale et horizontale demeure un enjeu majeur de la gouvernance territoriale. Elle repose sur la qualité des pratiques de collaboration et de coopération mobilisées par les conseils départementaux. En effet, la coordination verticale se construit sur les relations avec les acteurs institutionnels (représentants de l'État, services déconcentrés, agences nationales et ministères). Ce type de coordination exige des pratiques de collaboration marquées par le contrôle de légalité, l'approbation administrative ainsi que de l'accompagnement et de la validation technique. Parallèlement, la coordination horizontale s'inscrit dans des relations avec les acteurs communautaires et sociaux, et est caractérisée par des pratiques de coopération visant la participation citoyenne, la concertation, la consultation, la coproduction et la coréalisation des actions et projets de développement.

Cette double dynamique permet donc aux conseils départementaux d'instaurer une gouvernance territoriale inclusive, fondée sur le respect de la légalité, la coresponsabilité, la coproduction et la confiance dans la planification et la mise en œuvre du développement territorial.

Dans la dernière partie section de ce chapitre, les enjeux de pouvoir et les considérations politiques liés au modèle de décentralisation appliqué et au système de gouvernance territoriale mis en œuvre sont abordés à partir des extraits des récits des répondants.

6.3. Enjeux de pouvoir et considérations politiques affectant la décentralisation et la gouvernance des programmes de développement

Les résultats montrent que la décentralisation se déploie dans un cadre marqué par des rapports de pouvoir, des logiques partisanes et des jeux d'acteurs influençant directement l'efficacité et l'efficience de l'action des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga. Certains récits des répondants mettent en exergue une tension constante entre l'autonomie formellement attribuée aux départements et la persistance des pratiques héritées de la centralisation, ainsi que des rivalités et concurrences politiques qui limitent la coopération horizontale et la coproduction du développement. Ainsi, l'analyse porte sur la manière dont les rapports de pouvoir, les logiques politiques et les contraintes structurelles affectent, d'une part, l'efficience au modèle de décentralisation et, d'autre part, la gouvernance des programmes de développement et d'aménagement.

6.3.1. Enjeux de pouvoir, considérations politiques et contraintes affectant l'efficience de la décentralisation

Les entretiens révèlent d'abord une forte asymétrie de pouvoir et d'influence entre les conseils départementaux et les représentants de l'État. Cela rejoint l'affirmation de Ndiaye (2017, p.77), qui soutient que, de nos jours, dans plusieurs pays ouest-africains, la politique de décentralisation est devenue un enjeu majeur des rapports de pouvoir, au sein d'un système de décision encore largement contrôlé par la haute administration. Toutefois, certains élus parviennent à s'opposer à toute forme d'influence ou d'ingérence de la part des représentants de l'État. Par exemple, le *répondant PMC1* raconte une séance où, pendant la délibération, le préfet s'est opposé verbalement à une proposition en déclarant : « Moi, je ne suis pas d'accord. » Le président du conseil lui répond que « ce n'est pas à vous d'être d'accord ou pas », soulignant ainsi l'autonomie du conseil et renvoyant le préfet à son rôle de contrôle de la légalité après coup.

Cet épisode illustre une structuration incomplète ou une ambiguïté dans la clarification des rapports de pouvoir : bien que des réformes soient mises en place, le représentant de l'État conserve une influence dépassant parfois le simple contrôle de légalité. C'est ce que la littérature compare à une forme de tutelle effective pouvant engendrer des tensions et des lenteurs dans la mise en œuvre des actions. Bekal (s.d) le définit comme un contrôle de tutelle multiforme reposant sur l'approbation, l'autorisation ou le refus.

Cette tension réside également dans les relations avec les services techniques déconcentrés. Selon le *répondant PMC1*, lorsqu'un agent d'un service technique est en mission pour le compte d'une collectivité territoriale, « c'est le président du conseil ou le maire qui est son patron ». Pourtant, dans les faits, les agents de ces services « n'ont jamais voulu admettre cela », car ils estiment que seul le gouverneur ou le préfet constitue leur autorité au niveau des territoires. Les élus locaux essayant parfois de donner certaines instructions opérationnelles se heurtent alors à des refus ou des lenteurs. Cela montre que, même en situation de collaboration, l'influence de l'État pèse sur la gouvernance au niveau local, et que la hiérarchie administrative tend à primer sur la logique de pilotage territorial par les élus.

À ces enjeux de pouvoir s'ajoutent des contraintes financières qui réduisent considérablement les marges de manœuvre des conseils. Le *répondant PMC1* souligne qu'en 2022, le conseil a « fonctionné avec des avances de fonds » de janvier à octobre, les dotations de l'État n'étant versées qu'à la fin de l'année, ce qui a entraîné le report de la majorité des dépenses à l'exercice suivant. Cette situation, combinée à l'absence de fiscalité propre aux départements, met en évidence un décalage entre les ambitions de l'Acte III et la réalité budgétaire. Les départements sont investis de compétences importantes, mais demeurent dépendants de transferts tardifs et insuffisants, en contradiction avec les principes de concomitance et d'équivalence prônés par la décentralisation.

Par ailleurs, les considérations politiques et partisanes sont également non négligeables. Dans l'un des deux départements étudiés, le *répondant PMC5* affirme que le conseil et les communes peinent à développer des synergies et une dynamique commune en vue de l'interterritorialité, en raison de divergences politiques entre les exécutifs locaux. Certains maires déclinent les invitations du conseil, y compris pour l'inauguration de réalisations dans leur propre ville, et préfèrent « travailler en solo ». Ils se réfèrent à l'article 15 du CGCT évoquant « l'égale dignité » de toutes les collectivités territoriales.

Cela montre que l'échelle départementale, considérée comme un cadre de mutualisation de forces, de moyens et d'intégration, n'assure pas pleinement ce rôle. Elle est parfois perçue comme un lieu de concurrence ou d'expression des rivalités politiques et partisanes. Cette situation constitue une entrave à la coproduction, élément central du processus de décentralisation.

Enfin, la faiblesse des capacités internes, notamment en matière de qualification et de formation des conseillers, entrave la mise en œuvre optimale de certains principes prévus par la décentralisation. Le *répondant PMC6* souligne que « plusieurs conseillers ne savent pas lire ni comprendre les documents rédigés en français » faisant l'objet des sessions de délibération, et que certains conseillers instruits ne sont « pas très souvent écoutés ». Cela rejoint Ndiaye (2017, p.74), qui dit que, dans plusieurs collectivités récemment créées, les élus, souvent peu informés des réformes et des enjeux de la décentralisation, peinent à assumer pleinement leurs fonctions. Cette situation limite la qualité des débats et favorise des formes d'influence dans la prise de décision au profit d'acteurs mieux armés techniquement ou privilégiés, notamment les membres du bureau exécutif. De plus, la multiplication des commissions (22 au lieu de quatre statutaires) est considérée par le *répondant PMC1* comme un « moyen d'accorder du pouvoir et de l'importance » à certains conseillers, au détriment de l'efficacité, car « plus elles sont nombreuses, moins elles sont efficaces », souligne celui-ci.

En résumé, les récits des répondants montrent ainsi que l'efficience de la décentralisation départementale est entravée par un faisceau d'enjeux de pouvoir et de considérations politiques. Il s'agit entre autres des contraintes liées au contrôle de légalité exercé par le préfet et à l'accompagnement assuré par les services déconcentrés, de la dépendance structurelle vis-à-vis de l'État central et des retards dans la mise à disposition des fonds de dotation. S'y ajoutent les rivalités partisanes entre les exécutifs locaux, ainsi que le faible niveau d'instruction ou de qualification d'une grande partie des conseillers. Ces facteurs réduisent la portée des principes de libre administration et d'autonomie des collectivités territoriales. Ils limitent la capacité des conseils départementaux à exercer pleinement leurs missions et compétences, conformément aux normes et objectifs de la décentralisation.

En définitive, l'analyse met en exergue un décalage structurel entre le cadre normatif de la décentralisation tel que conceptualisé par Lemieux (2001) et sa mise en application au Sénégal.

Ce cadre repose sur une dévolution effective de prérogatives, fondée sur une autonomie décisionnelle réelle et une adéquation entre les compétences transférées et les ressources disponibles en temps opportun.

Les résultats empiriques révèlent une dévolution partielle et sous contrainte, marquée par des tensions politico-administratives entre les acteurs, une forte dépendance à l'égard de l'État central et des retards dans le transfert des fonds déjà insuffisants, ce qui entrave l'effectivité de l'autonomie territoriale, principe fondamental de la décentralisation. Ainsi, cette situation rejoint l'analyse de Nach Mback (2003, p.28), selon laquelle en Afrique subsaharienne « les relations entre l'État et les collectivités locales sont une Illustration de tensions permanentes entre le principe de l'autorité et le principe de liberté ».

6.3.2. Enjeux politiques et contraintes affectant la gouvernance et l'efficacité des programmes de développement régional et d'aménagement

Du point de vue de la gouvernance des programmes de développement et d'aménagement, les narratifs mettent en évidence une coordination verticale dominante et une coordination horizontale fragmentée, fortement marquées par des logiques politiques et partisanes ainsi que par des relations interacteurs asymétriques.

En premier lieu, dans le cadre de la coordination verticale, les relations avec le représentant de l'État et les services techniques déconcentrés sont indispensables. Au regard des rôles de ces acteurs, les conseils étudiés soulignent l'importance d'éviter autant que possible les contentieux ou toute source de blocage dans les relations avec eux. Pour ce faire, ils s'appuient sur la maîtrise des textes, la courtoisie, l'appui matériel ainsi que l'adaptation à la disponibilité de ces acteurs, afin de prévenir le rejet ou des lenteurs dans le traitement de leurs requêtes. Dans l'élaboration et la mise en œuvre de certains projets, les services déconcentrés jouent un rôle clé en matière d'accompagnement et la validation technique. Toutefois, leur accessibilité et leur réactivité aux requêtes demeurent conditionnées par leurs propres priorités, édictées par leur tutelle au niveau central, ainsi que leurs moyens limités et la faiblesse de leurs effectifs. Par exemple, le *répondant PMC5* indique que certains services ne disposent que d'un ou deux agents pour répondre aux requêtes de l'ensemble des collectivités d'une région ou d'un département, ce qui entraîne des lenteurs. Dès lors, les conseils sont parfois amenés à recourir à des cabinets privés de services ou de consultance afin de pouvoir exécuter et mener à bien certaines activités ou initiatives.

À cela s'ajoute également la question de la prise en charge des frais de mission des agents des services techniques qui assistent les conseils départementaux. Le *répondant PMC1* souligne qu'en principe, ces frais de mission devraient être couverts par les fonds de dotation de la déconcentration, versés directement aux représentants de l'État, mais ce n'est pas le cas dans les faits. Ainsi, les conseils départementaux doivent souvent assumer ces frais s'ils souhaitent les mobiliser sur le terrain. Cette situation affecte la réalisation et la réussite de certains de leurs projets, car le manque de ressources financières rend parfois difficile la mobilisation des services techniques. Elle s'explique en partie par l'absence de document formel définissant de manière détaillée et précise les modalités de collaboration entre les collectivités territoriales et les services techniques de l'État.

En parallèle, dans le cadre de coopération horizontale, les relations avec les communes, les populations et les organisations de la société civile restent souvent ponctuelles et concentrées sur des moments précis selon les besoins ou des situations. Le *répondant PMC1* indique que les acteurs communautaires sont mobilisés essentiellement lors des diagnostics ou de certains débats d'orientation, car ils constituent des sources d'informations que « n'importe quel enquêteur ne pourra pas » recueillir, mais qu'ils ne sont pas associés de manière systématique à la mise en œuvre ni au suivi et évaluation des actions. Dans le même sens, la *répondante AI7* du secteur culturel affirme qu'ils sont rarement conviés pour la planification et l'exécution des actions dans leur domaine. Ces éléments mettent en évidence que, bien que l'implication et la concertation des acteurs communautaires existent, qu'elles restent souvent ponctuelles et insuffisamment structurées pour constituer un véritable levier de gouvernance participative. Dans le même sens, Ndiaye (2017, p.75) indique que « les collectivités locales n'impliquent pas encore suffisamment les populations dans l'identification de leurs priorités tant en services qu'en infrastructures ». D'ailleurs, le *répondant PMC1* estime que les conseils départementaux sont moins connus que les conseils municipaux du grand public, ce qui révèle un déficit de communication, élément central du système de gouvernance territoriale.

De plus, les logiques partisanes influencent l'accès aux ressources financières, aux partenariats et aux projets nationaux de l'État central. Le *répondant PMC1* souligne que l'un des deux conseils étudiés a davantage accédé à des financements et à des partenariats que l'autre, car son président était à la fois membre du parti au pouvoir central et député, tandis que le président de l'autre conseil n'était qu'un allié du régime.

Cela suggère que la mise en œuvre des actions et des projets de développement ne dépend pas uniquement des capacités propres des collectivités, mais aussi de l'appartenance politique et de la position de l'exécutif local par rapport au pouvoir central, ce qui produit des asymétries entre les collectivités territoriales. Dans ce contexte, le conseil concerné a pu tirer avantages des projets portés par l'État central à travers ses structures et agences nationales.

En outre, les relations avec les partenaires techniques et financiers ne sont pas exemptes de tensions. La *répondante AC6* regrette l'absence de redevabilité de la part d'un des conseils départementaux étudiés sur un projet qu'ils avaient financé, en estimant que ce manque de retour peut compromettre de futurs partenariats. Cette situation met en évidence que le renforcement des ressources financières dépend autant de la capacité à coopérer avec des partenaires que de la capacité à entretenir des relations de confiance reposant sur l'information et la redevabilité vis-à-vis de ces derniers.

Par ailleurs, le clientélisme politique affecte également les capacités de réalisation des projets de développement. En effet, le paiement de salaires et d'avantages à un nombre important d'agents recrutés sur des bases politiques, sans qualification ni impact significatif sur les actions menées, entraîne une réduction des capacités d'investissement des collectivités territoriales. Par conséquent, cette situation limite la satisfaction des besoins des populations, qui constitue l'objectif ultime des élus locaux. Elle explique notamment le faible pourcentage du budget d'investissement par rapport au budget de fonctionnement dans la plupart des collectivités territoriales du Sénégal. Ces faits ont été signalés par un répondant au sein de l'un des conseils départementaux étudiés. Selon Faye (2008, p.4), au Sénégal, « ce clientélisme politique presque général se traduit par des recrutements pléthoriques de personnel non qualifié au détriment de personnel qualifié ».

Enfin, l'aménagement du territoire peut être considéré comme le parent pauvre en matière de réalisations des conseils départementaux et se heurte à des contraintes spécifiques. Aucun des conseils étudiés ne disposait de schéma d'aménagement de son territoire, bien qu'il soit essentiel pour une meilleure planification des interventions ainsi qu'une valorisation des potentialités existantes. Le *répondant PMC1* présente le document d'aménagement comme « le futur rêvé » du territoire, avec un horizon de vingt-cinq ans, mais indique que son élaboration est très exigeante en raison de sa technicité, de la forte dose cartographique et des moyens importants nécessaires.

À défaut de ces préalables, les deux conseils se sont privés de ce document aussi important pour une meilleure cartographie du territoire et des potentialités réelles.

- ***Conclusion partielle sur les enjeux de pouvoir et les considérations politiques affectant la décentralisation et la gouvernance des programmes de développement***

En conclusion, ces éléments montrent que les conseils départementaux au Sénégal évoluent dans un contexte marqué par une asymétrie de pouvoir, des logiques politiques et des contraintes structurelles. Ce contexte affecte à la fois l'efficience du modèle de décentralisation et l'efficacité du système de gouvernance des programmes de développement. Les rapports asymétriques entre les conseils départementaux, les représentants de l'État et les services déconcentrés, combinés à la dépendance structurelle vis-à-vis de dotations tardives et insuffisantes, limitent considérablement l'autonomie réelle des collectivités territoriales telle que prévue par le modèle de décentralisation appliqué au Sénégal. En outre, les rivalités politiques entre exécutifs locaux, le clientélisme, le faible niveau de qualification d'une partie des conseillers et la faible structuration de la coopération horizontale influencent significativement le système de gouvernance territoriale mis en œuvre. Ces facteurs affectent également la qualité de la coproduction et le niveau d'exécution des projets de développement. Dans ce contexte, les conseils départementaux peinent à jouer pleinement leur rôle de pivots d'une gouvernance territoriale inclusive et efficace.

Conclusion générale

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'objectif de cette recherche, inscrit dans le cadre de notre thèse de doctorat en développement régional et territorial, est d'analyser le système de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux de Louga et de Saint-Louis, de 2014 à 2022, dans une optique de développement territorial. Cette analyse renvoie à la fois sur l'examen des capacités de ces institutions territoriales à assurer une gouvernance efficace au service du développement de leurs territoires et sur la caractérisation du système de gouvernance effectivement mis en œuvre.

Pour rappel, cet acte III a vu le jour en raison des limites observées malgré les précédents actes I et II de la décentralisation, correspondant respectivement aux réformes de 1972 et 1996. Ces limites sont entre autres la faiblesse de la gouvernance locale, accentuée par une diversité d'acteurs avec des préoccupations parfois différentes ; le manque de viabilité des collectivités territoriales et de valorisation des potentialités de développement de ces territoires ; la faiblesse de la coproduction des acteurs du développement territorial induisant l'inefficacité des interventions (Agence de Développement Local, s.d.). Les conseils départementaux ont ainsi été instaurés comme un moyen de résoudre ces problématiques.

Cette thèse s'appuie sur les liens conceptuels entre la capacité politique, le développement territorial et la gouvernance territoriale. En effet, la capacité politique des conseils départementaux, qui sont les exécutifs locaux des départements en tant que collectivités territoriales, repose sur les attributs organisationnels, les dispositifs fonctionnels et les cadres relationnels qui les caractérisent. La dynamique ainsi que la viabilité économique, sociale et culturelle de ces entités territoriales, à travers la traduction institutionnelle des initiatives de développement territorial en actions concrètes, dépendent du système de gouvernance territoriale mise en œuvre.

En ce qui concerne la gouvernance territoriale autour des conseils départementaux, l'étude s'intéresse ici au système d'articulation entre leurs capacités politiques, les instruments de pilotage et leurs pratiques de collaboration et de coopération. Cette articulation repose sur le postulat selon lequel ces institutions exercent un leadership affirmé et mobilisent l'ensemble des outils organisationnels, administratifs, juridiques et financiers nécessaires pour relever ce défi, en vue de favoriser la gestion inclusive des affaires locales, ainsi que la coconstruction et la mise en œuvre d'une vision partagée du développement territorial.

Dès lors, la question principale posée dans la présente thèse est : comment s'opère le processus de gouvernance territoriale autour des conseils départementaux en vue du développement territorial ? Afin de répondre à cette interrogation, les conseils départementaux de Louga et de Saint-Louis ont été retenus comme zones d'étude.

Les résultats issus de cette recherche qualitative ont permis de dégager les conclusions essentielles et de vérifier nos hypothèses de recherche présentées dans les paragraphes suivants. À la suite de cette présentation, des recommandations ainsi que les limites de l'étude sont exposées, avant d'esquisser une perspective de recherche.

- **Principaux résultats et vérification des hypothèses**

  - ***Attributs organisationnels et outils d'intervention des conseils départementaux***

Les assemblées locales des conseils départementaux ont été installées pour la première fois au Sénégal en 2014. Ces assemblées sont composées de conseillers départementaux dont le nombre est déterminé selon la démographie des collectivités territoriales. Le conseil départemental de Saint-Louis comptait de 60 conseillers et conseillères, tandis que celui de Louga en comportait 80 durant leur premier mandant de 2014 à 2022. Il est important de noter que ce mandat aurait normalement dû prendre fin en 2019, mais, pour des raisons que nous qualifions de politiques, il a été prolongé jusqu'en 2022.

Une grande partie de ces conseillers n'était pas suffisamment instruite en langue française. Or, les documents et dossiers soumis à délibération ou à vote ou de délibération sont rédigés en français. Ce déficit de maîtrise de la langue écrite peut entraîner une méconnaissance ou une incompréhension des véritables enjeux de certaines décisions, même si les discussions se déroulent en wolof, la langue locale. Pour pallier ce manquement, des séances de formation et de renforcement de capacités ont été organisées afin que les conseillers départementaux puissent jouer convenablement leur rôle.

En ce qui concerne le bureau de l'exécutif départemental, chacun des deux conseils départementaux a constitué son bureau conformément aux dispositions prévues par l'article 31 du CGCT. Les membres du bureau sont élus au sein des conseils. Le bureau est constitué d'un président (de droit le président du conseil départemental), d'un premier vice-président, d'un second vice-président et de deux secrétaires. Tous ces membres savent lire et écrire dans la langue officielle, la langue française.

Dans l'exercice de ses fonctions, le Président du conseil peut déléguer certaines fonctions (comme la signature, la représentation) à des membres du bureau afin de faciliter le bon déroulement et la continuité des activités du conseil en cas d'absence ou d'indisponibilité.

Concernant les commissions, les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ont mis en place les quatre commissions statutaires prévues par l'article 46 du CGCT. Ces commissions sont : la commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ; la commission de l'éducation, de la santé et de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports ; la commission des finances, du plan et du développement économique ; et la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat. Se basant sur le dernier paragraphe de cet article, chacun des deux conseils a également créé des commissions supplémentaires. Dans la pratique, seules les quatre commissions statutaires fonctionnent de manière régulière et optimale.

Pour ce qui est du personnel des collectivités territoriales, les deux conseils départementaux étudiés disposaient des organigrammes différents durant leur premier mandat. Cela résulte de l'absence, à cette période, d'un décret fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales, pourtant prévu par l'article 284. Il convient de souligner que ce décret a finalement été pris en 2022. Par ailleurs, certains agents ne disposaient pas des qualifications ou du niveau requis pour assurer correctement leurs fonctions. Plusieurs recrutements ont été effectués en fonction de leur appartenance politique plutôt que sur des critères de compétences. Ainsi, en comparaison avec la nouvelle configuration de l'organigramme-type département, aucun des conseils départementaux étudiés n'a disposé, durant leur premier mandat, d'un personnel suffisamment qualifié et doté de tous les profils nécessaires pour un meilleur exercice de leurs missions et compétences.

Enfin, pour ce qui est des documents de planification et d'aménagement, les deux conseils départementaux avaient, pendant leur premier mandat, un plan départemental de développement (PDD). Par contre, aucun d'entre eux ne possédait de schéma d'aménagement du territoire (SDAT). L'élaboration des programmes et projets du PDD devrait pourtant se fonder sur un tel document, afin d'assurer des interventions structurantes et efficaces dans leurs domaines de compétences.

En définitive, les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ont effectivement mis en place des bureaux exécutifs et des commissions conformément aux règles et textes en vigueur, ils présentent néanmoins des manquements au niveau du personnel et des documents d'aménagement. En l'absence, durant leur premier mandat, d'un organigramme-type département, ces manquements concernent notamment des recrutements fondés sur l'appartenance politique plutôt que sur des critères de compétences pour l'un des conseils étudiés, et un personnel très réduit en raison d'un manque de ressources financières pour l'autre. Concernant les outils d'intervention, bien que les deux conseils départementaux ont élaboré leurs plans de développement départemental (PDD), aucun d'eux ne disposait d'un Schéma d'aménagement du territoire durant leur premier mandat.

- ***Domaines de compétences et moyens de financements des conseils départementaux***

En tant que collectivités territoriales, les départements disposent d'une compétence générale ainsi que des compétences spécifiques dans neuf domaines. Ces domaines de compétences spécifiques peuvent être classés en trois catégories.

Les compétences dites *stratégiques* englobent la Planification; l'Aménagement du territoire; et l'Environnement et la gestion des ressources naturelles. Elles permettent aux conseils départementaux d'élaborer des outils de planification en vue d'interventions harmonisées et structurantes dans leurs domaines de compétences, sur l'étendue de leurs différents territoires, tout en tenant compte de l'utilisation raisonnée et durable des potentialités et ressources naturelles existantes.

La deuxième catégorie concerne les compétences de *soutien,* qui regroupent la Gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national; ainsi que l'Urbanisme et l'habitat. Pour ces compétences, les communes assurent la maîtrise d'ouvrage, et le rôle des départements se limite à la délivrance d'avis sur les délibérations adoptées par celles-ci. L'objectif de cette catégorie de compétences est de permettre aux conseils départementaux d'être informés et d'avoir un droit de regard sur tout ce qui concerne la gestion et l'utilisation du foncier ainsi que l'organisation de l'occupation du sol dans leur territoire.

Enfin, la troisième catégorie rassemble les compétences *de participation et d'accompagnement,* qui réunissent la Santé, population et actions sociales; la Jeunesse, sports et loisirs; la Culture; ainsi que l'Éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle.

Les réalisations dans ces domaines ont un impact direct sur le bien-être, les conditions de vie et de travail des populations au sein des territoires concernés. C'est également dans cette dernière catégorie que les conseils départementaux étudiés ont consenti leurs plus gros investissements.

En plus de leurs compétences spécifiques sur neuf domaines, les conseils départementaux disposent, tout comme les conseils municipaux, d'une compétence générale. C'est une clause de compétence générale d'intention du développement économique, social, éducatif, sanitaire, social, culturel, environnemental du territoire. Les conseils départementaux appliquent cette compétence pour intervenir dans des domaines ne relevant pas de leurs neuf domaines de compétences spécifiques, en réponse à certaines attentes ou problématiques exprimées par les populations administrées. Ces interventions peuvent concerner, par exemple, l'agriculture, l'élevage, l'assainissement, l'hydraulique, etc. Depuis leur premier mandat, le transfert de l'ensemble des compétences spécifiques dans les neuf domaines, ainsi que de la compétence générale, est effectif. Dans la pratique, les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga ont pu mener des actions et des projets dans presque tous les neuf domaines de compétences spécifiques, ainsi que dans d'autres domaines au nom de la compétence générale.

En ce qui concerne les sources de financement, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit différents mécanismes pour les départements en tant que collectivités locales. On compte parmi ces mécanismes le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), le Fonds d'équipement des Collectivités territoriales (FECT), ainsi que des appuis de partenaires techniques et financiers nationaux et internationaux. Lors de leur premier mandant, les deux conseils départementaux ont bénéficié de ces différents mécanismes de financement. Cela met en évidence que le transfert des fonds de dotation (FDD et FECT) a effectivement été opéré, même si les montants reçus n'étaient pas proportionnels aux charges transférées. Par ailleurs, les deux conseils départementaux ont également su exploiter le partenariat avec des partenaires techniques et financiers pour acquérir quelques appuis financiers supplémentaires.

Vérification de la première hypothèse : En somme, au vu des éléments présentés concernant les attributs organisationnels, les instruments d'intervention, ainsi que le transfert des compétences et des moyens de financement, la première hypothèse de recherche partiellement confirmée. Cette hypothèse est formulée comme suit : « *Les deux conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga disposent de l'essentiel des composantes de leurs capacités politiques, conformément aux lois et règlements en vigueur* ».

Elle est partiellement confirmée. Effet, bien que ces conseils disposent de certaines composantes de leur capacité politique, des insuffisances subsistent, en matière de personnels qualifiés, d'outils de planification spatiale (absence de schéma d'aménagement du territoire) ainsi que de ressources financières. Dès lors, les résultats montrent que la capacité politique des deux conseils départementaux peut être assimilée à une capacité d'existence réelle, tout en demeurant limités dans leur capacité d'action.

- ***Réalisations des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga***

Au cours de leur premier mandat, les réalisations des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga, ayant des impacts directs sur les conditions de vie et de travail des populations, concernent essentiellement les compétences de participation et d'accompagnement réunissant *la Santé, population et actions sociales; la Jeunesse, sports et loisirs; la Culture;* ainsi que *l'Éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle*. Elles incluent une des compétences dites stratégiques, notamment *l'Environnement et ressources naturelles*, les compétences de soutien englobant *la Gestion et utilisation du domaine public et l'Urbanisme,* ainsi que les actions relevant de la clause de compétence générale. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les départements accompagnent et participent à la gestion, aux questions de manuel scolaire et de fourniture de tableaux, tables-bancs, équipements des lycées, des collèges d'enseignement moyen et des centres de formations professionnelles.

Dans *le domaine de la santé et de l'action sociale*, les deux conseils départementaux ont adopté des approches différentes. En effet, le conseil départemental de Saint-Louis a préféré octroyer des subventions directes à l'hôpital régional pour renforcer son budget, ainsi qu'à la mutuelle départementale de santé afin de faciliter l'adhésion des populations vulnérables. Quant au conseil départemental de Louga, il a opté pour la dotation en matériels, équipements et appareils de santé à l'hôpital régional, ainsi que la construction de structures sanitaires dans le département, dont certaines ne relevant pas de ses champs de compétences. Malgré ces efforts, les besoins sanitaires et connexes dans les départements de Louga et de Saint-Louis demeurent loin d'être satisfaits. Ce domaine est l'un des champs de compétences dans lesquels les deux conseils départementaux ont le plus investi, ce qui s'explique par son importance pour les populations.

Dans le cadre de leurs interventions dans *le domaine de l'éducation*, les deux conseils départementaux étudiés ont adopté la même approche.

En effet, ils ont notamment procédé à la construction d'infrastructures scolaires et administratives (salles de classe, blocs administratifs et sanitaires, murs de clôture), ainsi qu'à la fourniture de tables-banc pour les établissements d'enseignement moyen et secondaire (Collège d'enseignement moyen (CEM) et Lycée) de leurs départements respectifs. Ils ont plus misé sur les réalisations matérielles (construction de salles de classe, clôture des établissements, etc.) que sur le renforcement immatériel (renforcement de capacités et de compétences, manuels scolaires, etc.) des acteurs de l'éducation. En outre, le conseil départemental de Louga a également accordé des subventions au centre de la formation professionnelle de Louga et aux associations d'étudiants ressortissants du département. En revanche, les réalisations du conseil départemental de Saint-Louis dans le secteur de l'éducation ne concernaient que les établissements d'enseignement moyen et secondaire (Collège d'enseignement moyen (CEM) et Lycée). Par ailleurs, aucun des deux conseils départementaux n'a quasiment mené d'action dans le secteur de l'alphabétisation. À l'instar du domaine de la santé et de l'action sociale, les deux conseils départementaux ont consacré une part importante de leurs investissements au domaine de l'éducation et de la formation. Malgré ces efforts, compte tenu de leurs moyens financiers limités, ils sont loin de satisfaire les attentes dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation au sein de leurs différents territoires.

Dans *le domaine de la culture*, les deux conseils départementaux ont opté pour la promotion et la valorisation de la culture et de l'art, ainsi que pour l'amélioration des conditions dans les lieux de culte de leurs territoires respectifs. Par ailleurs, le conseil départemental de Louga a également contribué à la réhabilitation du centre culturel régional de Louga. Cependant, plusieurs de ces actions restent à mener, telles que la construction des infrastructures socioculturelles, la cartographie des sites et monuments historiques, afin que la culture puisse jouer son rôle de facteur attractif susceptible de contribuer au développement territorial.

En ce qui concerne le domaine de *la jeunesse, du sport et des loisirs,* les deux conseils départementaux ont adopté des approches un peu différentes. Pour *la jeunesse*, le conseil départemental de Saint-Louis a mis en place le centre (CREJ) dont il prend en charge les salaires du personnel et les dépenses de fonctionnement. Ce centre vise à former, encadrer et accompagner de nombreux jeunes hommes et femmes selon leurs besoins. Quant au conseil départemental de Louga, il a équipé de jeunes entrepreneurs en machines à coudre et a participé à la réhabilitation d'un centre (CDEPS) dont l'objectif est de valoriser des compétences des jeunes, renforcer leurs capacités et faciliter leurs insertions professionnelles.

Nous estimons que le modèle adopté par le conseil départemental de Saint-Louis pour accompagner sa jeunesse mérite d'être reproduit par les autres collectivités territoriales du Sénégal.

Pour le sport, les deux conseils départementaux ont mené des actions au cours de leur premier mandat. Ils ont soutenu le développement du football « soccer » local en accordant des subventions aux associations sportives et culturelles (ASC) ainsi qu'à l'Organisme Départemental de Coordination des Activités de Vacances (ODCAV). Le départemental de Louga assure la gestion et l'entretien du stade régional sur son territoire, tandis que celui de Saint-Louis a été écarté de cette responsabilité, bien qu'elle relève de ses compétences. Globalement, ils ont plus investi dans le football (soccer) que dans les autres disciplines sportives. *Concernant les activités de loisirs*, le conseil départemental de Saint-Louis a pris environ une cinquantaine d'arrêtés de non-opposition à l'organisation des colonies de vacances entre 2015 et 2022.

Dans le cadre de *la gestion du Domaine public*, durant son premier mandat, le conseil départemental de Saint-Louis a délivré une autorisation d'occupation du Domaine public pluvial et huit autorisations d'occupation du Domaine public maritime.

Concernant le *domaine de l'environnement et la gestion des ressources naturelles***,** le conseil départemental de Saint-Louis a délivré 17 autorisations de défrichement entre 2015 et 2022. Parmi les autres actions soutenues, notamment dans le département de Saint-Louis, figurent la production de plants, la lutte contre les feux de brousse, le reboisement des espaces, des mangroves et des filaos, ainsi que la sensibilisation des populations. Malgré ces actions dans ce domaine crucial, force est de reconnaître que les deux conseils départementaux étudiés ne disposaient pas des moyens financiers et techniques pour jouer pleinement leur rôle, surtout dans le contexte actuel marqué par des conséquences et des dégâts récurrents liés aux changements climatiques. Par exemple, aucun des deux conseils départementaux n'a élaboré de plan départemental d'actions de l'environnement, d'intervention d'urgence et de prévention des risques ni de plans d'action locaux pour l'environnement durant leur premier mandat. Or, de tels documents auraient dû constituer des outils de référence pour la planification et les interventions visant à protéger l'environnement et à assurer une gestion durable des ressources naturelles.

Dans *le domaine de l'urbanisme*, les conseils départementaux n'ont pas de compétences propres. Leur rôle se limite à soutenir et à donner leur avis sur l'élaboration et l'exécution des schémas directeurs et d'urbanisme (SDAU), ainsi que les actions relatives à l'urbanisme et à l'habitat que les communes de leurs territoires leur soumettent. Par exemple, le conseil départemental de Saint-Louis a adopté à la majorité le SDAU qui lui a été soumis par la commune de Saint-Louis lors de la session du 29 décembre 2022.

Enfin, au nom de la clause de *compétence générale*, le conseil départemental de Louga a mené des actions avec l'aide de certains partenaires dans divers domaines, tels que l'hydraulique, l'électrification, l'agriculture et l'élevage. Ces actions ont permis d'assister plusieurs acteurs de développement (agriculteurs, éleveurs) et les populations en vue d'améliorer leurs conditions de vie et de travail.

Vérification de la deuxième hypothèse : Au vu des différents éléments, il apparaît que les conseils départementaux de Louga et Saint-Louis ont réalisé des actions et projets impactant directement les conditions de vie et de travail de leurs administrés au cours de leur premier mandat. Malgré ces réalisations, il convient de reconnaître qu'une très grande partie de leurs ambitions n'a pas pu être concrétisée. Cette situation a été confirmée par les répondants. Par exemple, *le répondant PMC1* a souligné qu'ils n'ont pu réaliser que 30% du plan de développement de leur premier mandat. Nous pouvons donc en déduire que la deuxième hypothèse est infirmée. Cette hypothèse stipule : « *Les deux conseils départementaux réalisent plus de 50% des actions et projets de développement territorial prévus dans leurs différents PDD, avec des impacts directs sur l'amélioration des conditions de vie, de bien-être et de travail des populations de leurs territoires ».* Cette mise en œuvre partielle traduit une capacité d'action limitée. Celle-ci est contrainte par la faiblesse des ressources, la dépendance vis-à-vis de l'État ainsi que des pratiques de clientélisme politique.

- ***Marges de manœuvre des conseils départementaux***

Dans le cadre de l'analyse des marges de manœuvre des conseils départementaux liées à la gouvernance territoriale, deux constats peuvent être établis.

Le premier montre que les deux conseils départementaux disposent de domaines de compétences précis, de bureaux et de commissions fonctionnels, conformément aux règles établies par le CGCT. Cependant, ils manquent de personnels possédant certains profils et expertises nécessaires pour assurer efficacement leurs missions et prérogatives. Ces éléments concernent leur organisation et leur fonctionnement interne.

Le second constat révèle que le contrôle de légalité et l'approbation administrative d'une grande partie des actes et dossiers administratifs ou financiers, ainsi que l'accompagnement et la validation technique des initiatives et projets des conseils départementaux, incombent aux représentants (Préfets) de l'État et aux services déconcentrés dans les circonscriptions administratives concernées.

Des tensions ou malentendus sont d'ailleurs fréquemment observés entre les élus locaux et ces acteurs lors de leurs interactions et collaborations. Sur le plan financier, les conseils départementaux dépendent essentiellement des fonds de dotations et d'équipements attribués de l'État central pour couvrir leurs fonctionnements et investissements. Ces ressources s'avèrent très insuffisantes par rapport aux charges transférées, ce qui compromet leur autonomie financière.

Cela met en évidence que, pour agir, exercer pleinement leurs compétences et concrétiser leurs ambitions, initiatives, actions et projets, les conseils départementaux demeurent fortement dépendants de l'État, de ses représentants et des services déconcentrés, aussi bien sur le plan administratif et technique que sur le plan financier. Cette situation remet en question le principe de libre administration des conseils départementaux. Ce principe suppose en effet la capacité de gérer et d'administrer librement des affaires locales, ainsi que de mettre en œuvre des actions et projets sans entrave majeure de la part de l'État ou de ses représentants, conformément aux lois et règlements en vigueur.

À ce propos, Thoumelou (2011, p.59) estime que « le principe de libre administration garantit aux collectivités territoriales une liberté d'être plus qu'une libre d'agir ». Il souligne que ce principe permet aux collectivités territoriales de mettre en place et de rendre effectifs leurs mécanismes et outils d'organisation et de fonctionnement interne. Par contre, en ce qui concerne leurs capacités d'action et d'intervention dans leurs domaines de compétences, les collectivités territoriales restent dépendantes de l'État (p.59).

Vérification de la dernière hypothèse : Ainsi, les deux constats établis dans le cadre de l'analyse des marges de manœuvre des conseils départementaux conduisent à une conclusion convergente avec celle avancée par Thoumelou (2011) concernant le principe de libre administration des collectivités territoriales. La forte dépendance à l'égard de l'État central limite leurs marges de manœuvre, notamment la libre administration et l'autonomie financière, révélant ainsi la faiblesse de leur capacité politique pour exercer une gouvernance territoriale efficace.

Par conséquent, la troisième et dernière hypothèse de la présente recherche est partiellement infirmée. Celle-ci est formulée comme suit : « L*es conseils départementaux de Saint-Louis et Louga exercent, de façon autonome et sans entrave, une gouvernance territoriale efficace ».* En effet, les résultats mettent en exergue une tutelle multiforme, des transferts financiers tardifs et insuffisants, ainsi que l'absence de fiscalité propre aux départements. Ils révèlent un manque de clarification des rapports de collaboration et de pouvoir entre les exécutifs locaux et les services déconcentrés. De plus, les dynamiques partisanes et les pratiques clientélistes, notamment à travers le recrutement d'agents non qualifiés issus de bases politiques, affectent la qualité de la gouvernance.

- ***Complémentarité entre la coordination verticale et horizontale***

Les deux dimensions de la coordination, verticale et horizontale, bien qu'elles soient distinctes, demeurent complémentaires et indispensables à l'exercice optimal des missions et compétences des conseils départementaux. En effet, la coordination horizontale vise à garantir une gestion inclusive des affaires locales et des projets, en impliquant tous les acteurs communautaires et à vocation sociale, tels que les associations et représentants des populations, les conseils municipaux, les organisations de la société civile et les partenaires techniques et financiers. Grâce à cette coordination, les conseils départementaux parviennent à définir et à concevoir des actions et des projets répondant réellement aux besoins et attentes de leurs administrés, tout en bénéficiant d'un renforcement de capacités de la part de la société civile, ainsi que d'un appui financier et en matériel auprès des partenaires techniques et financiers. La majorité des acteurs collaborateurs du conseil départemental de Saint-Louis que nous avons rencontrés ont exprimé leur satisfaction quant à leurs interactions dans ce cadre, contrairement à la plupart de ceux qui interagissent avec le conseil départemental de Louga.

Quant à la coordination verticale, elle fait référence à la collaboration entre les conseils départementaux et les acteurs d'ordre intentionnel, notamment en ce qui concerne le contrôle de légalité, l'approbation administrative, la validation et l'accompagnement technique des actes, dossiers, initiatives et projets des collectivités territoriales. Cette coordination est indispensable pour assurer la conformité des actes, actions et projets aux lois, règlements et grandes orientations nationales, ainsi que leur faisabilité sur les plans financier et technique. Dans ce contexte, les conseils départementaux de Louga et Saint-Louis ont collaboré avec les représentants de l'État (préfets) et les services déconcentrés intervenant dans leurs domaines de compétences.

Là aussi, la quasi-totalité des acteurs collaborateurs du conseil départemental de Saint-Louis que nous avons interviewés ont souligné la qualité de leurs relations dans le cadre de cette coordination, à l'inverse de la majorité de ceux qui travaillent avec le conseil départemental de Louga.

L'articulation entre ces deux dimensions de coordination, verticale et horizontale, est donc essentielle pour une gouvernance territoriale participative et efficace, reposant sur ces deux éléments clés : une gestion rigoureuse et inclusive maîtrisant parfaitement les textes et règlements en vigueur, et une utilisation appropriée des mécanismes de gouvernance selon la complexité des relations entre les élus locaux et leurs collaborateurs et partenaires.

Sur la base de ces deux aspects, le conseil départemental de Saint-Louis semble mieux réussir à articuler les deux formes de coordinations, avec une gestion rigoureuse et inclusive reconnue par ses collaborateurs et partenaires, une bonne maîtrise des textes et peu de contentieux avec le représentant et les services déconcentrés de l'État. Il a également su mobiliser efficacement ses collaborateurs et partenaires, malgré quelques contraintes, grâce à divers mécanismes, tels que l'information, la consultation, la concertation, le partenariat et le soutien logistique. En revanche, le conseil départemental de Louga a connu plus de difficultés ; certains de ses collaborateurs se sentent moins impliqués ou consultés, même s'il communique mieux sur ses réalisations via les réseaux sociaux.

Ainsi, cette articulation entre les deux formes de coordination a néanmoins permis aux deux conseils départementaux étudiés de planifier, d'élaborer et de mettre en œuvre des actions et des projets dans divers secteurs (santé, éducation, formation, sport, culture, environnement, etc.), même si les objectifs initiaux fixés pour leur premier mandat restent loin d'être atteints. Elle met en évidence, en somme, l'importance notable de leurs pratiques de collaboration et coopération mobilisées, bien que beaucoup d'aspects demeurent perfectibles en raison des limites de leur capacité politique.

Dans les sections suivantes, nous formulons des recommandations visant à renforcer les capacités des conseils départementaux, puis nous présentons les limites de notre étude avant de dégager une perspective de recherche.

➢ **Recommandation**

Avant de présenter les limites de la présente recherche, nous proposons des recommandations fondées sur les contraintes que rencontrent les conseils départementaux dans le cadre de l'exercice de leurs missions et compétences. Les recommandations formulées sont les suivantes :

- *Alléger le processus de contrôle a priori au profit du contrôle a posteriori des actes des collectivités territoriales.*

Cela permettra de renforcer l'autonomie et la libre administration des collectivités territoriales. Pour les conseils départementaux, comme pour l'ensemble de l'exécutif local au Sénégal, le contrôle a priori concerne des actes et dossiers essentiels à l'exercice de leurs compétences (budgets, plans de développement, marchés supérieurs, etc.). Cependant, ce contrôle est susceptible d'engendrer des retards ou des lenteurs dans la mise en œuvre de leurs actions et projets.

Afin de faciliter cet allègement, il est indispensable que les élus locaux bénéficient régulièrement des séances de renforcement de capacités et de formations portant sur les procédures ainsi que sur le respect des lois et règlements en vigueur dans leurs champs d'action. De plus, les collectivités territoriales doivent disposer d'un personnel hautement qualifié et compétent afin de limiter au maximum les erreurs ou actes illégaux dans la gestion des affaires locales et des projets. Ainsi, ces mesures contribueront à renforcer la rigueur et la transparence, en vue d'une gouvernance territoriale efficace et responsable.

- *Renforcer les ressources financières des départements en tant que collectivités territoriales.*

Deux voies principales peuvent être envisagées : l'augmentation du fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et du fonds de l'équipement des collectivités territoriales (FECT), ainsi que la diversification des sources de financement.

Concernant l'augmentation des FDD et FECT, il serait pertinent de réévaluer leurs taux de prélèvement sur la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de l'année de gestion N-1 qu'ils soient proportionnels à l'ampleur des charges transférées aux collectivités territoriales par l'État central. En effet, les taux actuels (3,5% pour le FDD et 2% pour le FECT) sont largement insuffisants par rapport aux charges transférées aux collectivités territoriales. Or, les compensations doivent être concomitantes et proportionnellement aux responsabilités transférées aux départements en tant que collectivités territoriales.

Par ailleurs, la diversification des sources de financement est essentielle, car les départements dépendent majoritairement des dotations (FDD et FECT) provenant de l'État central. Parmi les solutions envisageables figure l'instauration d'une fiscalité propre aux départements, à l'image de celle dont disposent les communes. Il serait également opportun de réviser le statut des conseils départementaux afin de leur permettre plus facilement aux financements, aux appuis techniques et matériels auprès des partenaires techniques et financiers, notamment dans le cadre de la coopération décentralisée.

Grâce à ces mécanismes, l'autonomie financière des conseils départementaux serait significativement renforcée, leur permettant ainsi d'exercer pleinement leurs compétences et missions au service du développement de leurs territoires.

- *Renforcer et réglementer les relations entre les collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés de l'État.*

Il s'agit d'adopter des textes réglementaires (loi ou décrets) définissant clairement les modalités, conditions et champs de collaboration entre les exécutifs locaux et les différents services déconcentrés de l'État. En effet, ces derniers, en tant qu'intermédiaires entre l'État central et les élus territoriaux, jouent un rôle très important dans la gestion des affaires locales au sein des différents territoires. Ils accompagnent et conseillent les exécutifs locaux dans l'exercice de leurs compétences et missions, notamment dans la planification, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des actions et projets.

Par ailleurs, ils assurent la cohérence entre les initiatives et projets des élus territoriaux et les grandes orientations des différents ministères de tutelle. Cette régulation contribuerait ainsi à renforcer les coopérations, en vue d'instaurer une gouvernance participative et efficace des territoires, portée par les élus territoriaux (conseils départementaux et municipaux) avec l'appui incontournable de leurs collaborateurs et partenaires.

- *Réglementer et promouvoir les relations entre les collectivités territoriales (à travers l'intercommunalité ou l'interterritorialité).*

L'objectif est de permettre aux collectivités territoriales de mutualiser leurs moyens financiers, techniques et humains, ainsi que leurs atouts et potentialités, afin de faire face à des problématiques ou attentes d'intérêt commun qu'elles ne pourraient résoudre individuellement.

Pour faciliter les relations entre les collectivités territoriales, qui sont d'égale dignité selon la constitution sénégalaise, il est nécessaire d'adopter des textes réglementaires définissant clairement les modalités et règles de coopération entre elles, afin d'éviter toute suspicion de supériorité ou d'infériorité. Par ailleurs, il convient de mettre en place et promouvoir des cadres de concertation et dialogue entre les différentes collectivités territoriales (départements et communes). Ces dispositifs favoriseront ainsi la conjugaison des forces et atouts entre les exécutifs locaux (conseil départemental et conseils communaux ; entre conseils départementaux ; entre conseils communaux) pour relever certains de leurs défis communs.

- *Restructurer et renforcer les domaines de compétences entre les différents types de collectivités territoriales.*

Plutôt que d'attribuer les mêmes domaines d'intervention à l'ensemble des collectivités territoriales, il s'agit de réorganiser certains secteurs en blocs de domaines de compétences propres à chaque catégorie de collectivité et de clarifier la répartition ainsi que la portée des compétences dans les domaines partagés entre les communes, les départements et les villes. Selon ce schéma, certains domaines de compétences seront entièrement et distinctement attribués à chaque type collectivité territoriale, tandis que d'autres domaines seront communs à toutes, chaque catégorie disposant alors de compétences spécifiques au sein de ces domaines partagés. Une telle réorganisation favoriserait plus d'harmonie, d'efficacité et d'efficience dans leurs interventions, pour une meilleure prise en charge des besoins et attentes des populations.

Par ailleurs, il est nécessaire de clarifier les compétences entre les collectivités territoriales et l'État central, notamment dans les domaines transférés aux collectivités. En effet, certaines agences et directions de l'État central continuent de mener des actions désormais reléguées aux collectivités territoriales. Par exemple, certaines directions de l'État central interviennent encore dans la construction des infrastructures scolaires, sanitaires et sportives au niveau local, relevant pourtant désormais des départements et communes.

Il serait également important de renforcer les compétences dans les domaines touchant une grande partie des populations locales, ainsi que dans ceux ayant un impact direct sur leur bien-être et leur santé. Il s'agit, entre autres, de l'agriculture, de l'élevage, du péché, du tourisme, de l'hydraulique et de l'assainissement.

Quelles que soient les compétences transférées, il est indispensable que les exécutifs locaux disposent de tous les moyens financiers, techniques et humains proportionnels aux charges qui leur sont assignées ; à défaut, le transfert de compétences ne serait que nominal.

- **Limites de l'étude**

En dernier lieu, dans cette conclusion, il est important de rappeler les limites de la présente recherche. En effet, sur le plan théorique, très peu d'études traitent spécifiquement des conseils départementaux du Sénégal, et leur existence aurait pu renforcer davantage la rigueur scientifique dans la discussion et l'analyse de nos résultats. La généralisation des résultats reste également limitée, puisque l'étude ne concerne que deux conseils départementaux sur les quarante-trois conseils que compte le Sénégal. Nous avions tenté d'inclure une troisième un conseil, mais notre requête est restée sans suite.

Cependant, nous estimons qu'une bonne partie de nos résultats peut être généralisée, car le choix des deux conseils départementaux s'est fait sur la base d'une étude d'évaluation de leurs performances, portant sur leurs réalisations par rapport aux attentes et besoins des populations, sur leurs capacités de pilotage et de management, ainsi que sur l'implication et la participation des populations dans la gestion des affaires locales (voir les critères d'évaluation en annexe II). Ainsi, le conseil départemental de Saint-Louis, le plus performant, et celui de Louga, parmi les moins performants, ont été sélectionnés afin de croiser les données collectées et de dégager des conclusions susceptibles d'être généralisées à tous les conseils départementaux du Sénégal.

Une autre contrainte a été portée sur le nombre de répondants, puisque seules 25 interviews sur 40 prévues ont pu être réalisées, en raison de l'indisponibilité de certaines cibles dans les deux départements malgré plusieurs relances. Néanmoins, l'échantillon reste représentatif, puisqu'au moins un répondant par groupe de cible ou partie prenante a été interviewé. Enfin, l'accès à certaines données susceptibles d'enrichir l'analyse des résultats pour le conseil départemental de Louga a été impossible, malgré nos nombreuses requêtes.

- **Perspective recherche**

Enfin, dans la perspective d'apporter des solutions aux contraintes auxquelles sont confrontées les collectivités territoriales et de renforcer la gouvernance des territoires en vue de leur développement socio-économique durable et compétitif, le nouvel exécutif central, élu à la tête du pays en février 2024, envisage d'adopter une nouvelle réforme de la décentralisation, dit Acte IV.

Si cette réforme venait à être adoptée et mise en œuvre, nous estimons qu'il sera pertinent d'analyser les changements ou réorganisations qu'elle introduira, notamment ceux susceptibles de concerner les départements en tant que collectivités territoriales.

Annexes

Annexe I : Décret n°2021-687-du-28-05-2021 portant sur la création du département de Keur Massar et d'arrondissements dans la région de Dakar

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple-Un But-Une foi

Décret n° 2021-687
portant création du Département de Keur Massar et d'arrondissements dans la Région de Dakar

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

VU la Constitution ;
VU la loi n° 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'Administration territoriale, modifiée ;
VU la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013, portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée ;
VU le décret n° 2014-830 du 30 juin 2014 portant création des villes de Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Thiès ;
VU le décret n° 2020-2098 du 1er novembre 2020 portant nomination des ministres et secrétaires d'Etat et fixant la composition du Gouvernement ;
VU le décret n° 2020-2100 du 1er novembre 2020 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, le Secrétariat général du Gouvernement et les Ministères ;
VU le décret n° 2020-2196 du 11 novembre 2020 relatif aux attributions du Ministre de l'Intérieur ;
VU le décret n° 2020-2206 du 11 novembre 2020 relatif aux attributions du Ministre des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires ;
SUR le rapport conjoint du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires,

DECRETE :

Article premier.- Est créé, dans la Région de Dakar, le Département de Keur Massar.

Son chef-lieu est Keur Massar.

Le ressort territorial et les limites du Département de Keur Massar sont ceux des arrondissements qui le constituent.

Article 2.- Les biens immeubles appartenant à la Ville de Pikine sont répartis entre celle-ci et le Département de Keur Massar, collectivité territoriale, sur la base du critère de la localisation géographique de l'immeuble.

Les biens immeubles par destination rattachés à un immeuble suivent la dévolution de l'immeuble.

Article 3.- Les mobiliers de bureau, véhicules et autres biens meubles sont répartis, sous réserve des dispositions de l'article 2, à la suite d'un inventaire effectué par la Commission prévue à l'article 6 du présent décret.

Article 4.- Le personnel permanent est réparti en tenant compte du lieu d'affectation au moment de la modification du ressort de la ville.

Article 5.- Les actifs et les passifs financiers sont dévolus entre la ville et le département ainsi qu'il suit :

- les actifs financiers mobilisés et destinés à l'exécution d'un projet reviennent, intégralement, à la collectivité territoriale de localisation de l'équipement ou de l'infrastructure à réaliser ;
- les autres actifs financiers sont répartis entre la ville et le département selon le critère spatial ;
- les passifs financiers suivent les biens immeubles et meubles qui les ont occasionnés ;
- les encaissements effectués au titre des restes à recouvrer pour les impôts locaux émis au profit d'une collectivité territoriale modifiée sont dévolus à la collectivité territoriale de résidence de l'assujetti, après une nouvelle codification des rôles et un réajustement des prises en charge des comptables publics concernés.

Article 6.- Un arrêté du Gouverneur de la Région de Dakar fixe la répartition des biens, du personnel, des actifs et des passifs entre la Ville de Pikine et le Département de Keur Massar. Cet arrêté est pris après avis d'une commission ad hoc présidée par le gouverneur et comprenant, en outre, des représentants des collectivités territoriales concernées et des services compétents de l'Etat.

Article 7.- Sont créés, dans les départements énumérés ci-dessous, les arrondissements suivants :

A) Département de Guédiawaye :
   a. l'Arrondissement de Sam Notaire ;
   b. l'Arrondissement de Wakhinane Nimzatt.

B) Département de Keur Massar :
   a. l'Arrondissement de Jaxaay ;
   b. l'Arrondissement de Malika ;
   c. l'Arrondissement de Yeumbeul.

C) Département de Rufisque :
   a. l'Arrondissement de Diamniadio ;
   b. l'Arrondissement de Sangalkam.

Le ressort territorial, les limites et le chef-lieu de chaque arrondissement sont fixés par décret.

Article 8.- Les départements énumérés ci-dessous sont désormais constitués des arrondissements suivants :

A) Département de Pikine :
   a. l'Arrondissement de Pikine Dagoudane ;
   b. l'Arrondissement de Thiaroye.

B) Département de Rufisque :
   a. l'Arrondissement de Diamniadio ;

b. l'Arrondissement de Rufisque Est ;
c. l'Arrondissement de Sangalkam.

Article 9.- Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent décret.

Article 10.- Le Ministre chargé des Finances, le Ministre chargé de l'Intérieur et le Ministre chargé des Collectivités territoriales procèdent, chacun en ce qui le concerne, à l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel.

Fait à Dakar, le 28 mai 2021



Macky SALL

Annexe II : Grille d'évaluation des performances des départements

Grille de notation des départements				
Domaine 1 : Capacités du département à satisfaire les besoins prioritaires des populations				
Critère 1.1 : Accès aux services sociaux de base				
Indicateurs	**Description**	**Références légales**	**Notation**	**Moyen de vérification**
1.1.1: Taux de réalisation des dépenses prévues en infrastructures et équipements scolaires	L'indicateur mesure le taux de réalisation des dépenses prévues en matière de constructions et d'équipements pour le compte du secteur scolaire par le Département. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 312	point : si le taux est inférieur à 25% ; 1 : si le taux est entre 25 et 50% ; 1,5 : si le taux est entre 50 et 75% ; : si le taux est à supérieur à 75%. **Note max : 2**	Budget et compte de gestion du Département.
1.1.2 : Taux de réalisation des dépenses prévues en infrastructures et équipements de santé	L'indicateur mesure le taux de réalisation des dépenses prévues en matière de constructions et d'équipements pour le compte du secteur de la santé par le Département. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 306	0 : si le taux est inférieur à 25% ; 1 : si le taux est entre 25 et 50% ; 1, 5 : si le taux est entre 50 et 75% ; : si le taux est supérieur à 75% ; 1 de plus : si le Département a réalisé une action de lutte contre le SIDA. **Note max : 3**	Budget et compte de gestion du Département.
1.1.3 : Taux d'exécution du plan annuel d'investissement	Cet indicateur mesure le pourcentage de réalisation du plan d'investissement de l'année N-1 du Département. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 314	0 : si le taux est inférieur à 50% ; 2 : si le taux est entre 50 et 75% ; 3 : si le taux est supérieur à 75%. **Note max : 3**	Compte de gestion du Département.

1.1.4 : Taux d'infrastructures communautaires intégrant l'accès des personnes à mobilité réduite	Cet indicateur mesure le pourcentage de services communautaires facilitant l'accès des personnes à mobilité réduite. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 81	0 : si le taux est inférieur à 25% ; : si le taux est compris entre 25 et 50% ; 2 : si le taux est compris entre 51 et 75% ; 3 : si le taux est supérieur à 75%. **Note max : 3**	Infrastructures communautaires érigées ou gérées par le Département.
Critère 1.2 : Promotion du développement économique local (DEL)				
Indicateurs	**Description**	**Références légales**	**Notation**	**Moyen de vérification**
1.2.1 : Existence d'un dispositif opérationnel du développement économique local	Cet indicateur mesure l'existence d'un personnel ou d'une commission au sein du Département en charge du développement économique local. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 3	0 : si le dispositif n'existe pas 2 : si le dispositif existe. **Note max : 2**	Acte de mise en place d'un personnel ou d'une commission dédié.
1.2.2 : Disponibilité de l'information sur les potentialités économiques du Département	Cet indicateur mesure la disponibilité de l'information sur les potentialités économiques du épartement. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 27	0 : si l'information n'est pas Disponible 2 : si l'information est disponible. **Note max : 2**	Document renfermant l'information sur les potentialités économiques (plans, schémas, etc.).
1.2.3 : Part du budget allouée à la promotion du DEL	Cet indicateur mesure le taux que représente le budget alloué à la promotion du développement économique local par rapport aux dépenses totales prévues. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 27	0 : si le taux est de 0% ; : si le taux est entre 1 et 10% ; 2 : si le taux est entre 11 et 20% ; 3 : si le taux est supérieur à 20%. **Note max : 3**	Budget de l'année en cours.

1.2.4 : Taux de réalisation des dépenses prévues pour les besoins spécifiques des femmes	Cet indicateur mesure le taux de réalisation des dépenses prévues pour les besoins spécifiques des femmes dans le budget. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 3	0 : si le taux est inférieur à 50% ; 1 : si le taux est entre 50 et 75% ; 2 : si le taux est supérieur à 75%. **Note max : 2**	Budget de l'année N- 1
Domaine 2 : Capacité de pilotage institutionnel, technique et financier du Département				
Critère 2.1 : Gestion administrative				
Indicateurs	**Description**	**Références légales**	**Notation**	**Moyen de vérification**
2.1.1 : Tenue régulière des réunions du conseil Départemental	Cet indicateur mesure le nombre de réunions tenues par le Conseil départemental. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 144	0 : moins de 4 réunions ; 1 : pour 4 réunions ; 1,5 : pour 5 réunions ; 2 : pour 6 réunions ; 3 : pour plus de 6 réunions. **Note max : 3**	Les procès-verbaux des réunions
2.1.2 : Tenue des réunions des commissions	Cet indicateur mesure le pourcentage des commissions qui se réunissent en dehors des réunions statutaires. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 156	: si moins de 25% des commissions se sont réunies ; : si entre 25% à 50 % des commissions se sont réunies deux fois ; 1,5 : si entre 50% et 75 % des commissions se sont réunies trois fois ; 2 : si plus de 75 % des commissions se sont réunies plus de trois fois ; 3 : si toutes les commissions se sont réunies plus de trois fois. **Note max : 3**	Les procès-verbaux des réunions des commissions de travail

2.1.3 : Existence d'un système d'archivage des documents administratifs	Cet indicateur mesure l'existence d'un système d'archivage des documents administratifs du Département. C'est l'année N qui est considérée.		0 : aucun système d'archivage ; : s'il existe un système d'archivage des documents administratifs (personnel dédié, classeurs, meubles de rangement,) 2 : s'il existe un système d'archivage informatisé des documents administratifs. **Note max : 2**	Organigramme, registres, classeurs, meubles de rangement, ordinateurs, logiciel de traitement
2.1.4 : Existence d'un compte administratif voté au plus tard le 1er octobre de l'année suivant exécution du budget concerné	Cet indicateur consiste à vérifier la production du compte administratif dans les délais requis. Registres comptables (livre compte recettes, livre compte dépenses, livre journal dépenses, livre de solde (salaires) et facturiers (dettes de la Commune) C'est l'année N-1 qui est considérée	CGCL : Article 259	: s'il ne dispose d'aucun de ces documents ; : si tous ces documents existent, mais que le compte administratif n'est pas produit dans les délais requis ; : si le compte administratif est voté dans les délais légaux. **Note max : 2**	Procès-verbal de la réunion du Conseil pour le vote du compte administratif
2.1.5 : Existence d'un registre des délibérations tenu, coté et paraphé par le représentant de l'État	Cet indicateur s'intéresse à l'existence et à la tenue d'un registre des délibérations. C'est l'année N qui est considérée	CGCL : Article 154	: si le registre n'est pas disponible ; : si le registre est tenu à jour, coté et paraphé par le représentant de l'État. **Note max : 1**	Registre de délibérations du Conseil

2.1.7 : Existence d'une délégation de signature pour diligenter les actes	Cet indicateur mesure l'existence d'une délégation de signature pour diligenter les actes. C'est l'année N qui est considérée	CGCL : Article 34 alinéa 4	0 : si la délégation n'existe pas ; 1 : si la délégation existe **Note max : 1**	Acte de délégation de signature
2.1.8 : Existence d'un plan de travail annuel	Cet indicateur mesure l'existence de plan de travail annuel. C'est l'année N qui est considérée	CGCL : Article 314	: si le plan de travail annuel n'existe pas : si le plan de travail annuel existe. **Note max : 1**	Plan de travail annuel
2.1.9 : Existence d'un manuel de procédures	Cet indicateur mesure l'existence de manuel des procédures. C'est l'année N qui est considérée	CGCL : Article 27	0 : si le manuel n'existe pas, 1 : si le manuel existe **Note max : 1**	Manuel des procédures
2.1.10 : Production d'un rapport annuel d'activités	Cet indicateur mesure l'existence d'un rapport annuel d'activités. C'est l'année N-1 qui est considérée	CGCL : Article 314	: si le rapport annuel n'existe pas, 1 : si le rapport annuel existe **Note max : 1**	Rapport annuel d'activités
2.1.11 : Existence d'un système de suivi- évaluation	Cet indicateur mesure l'existence d'un système de suivi-évaluation. C'est l'année N qui est considérée	CGCL : Article 314	0 : si le système n'existe pas, 1 : si le système existe **Note max : 1**	Outils de suivi-évaluation

Critère 2.2 : Gestion technique				
Indicateurs	**Description**	**Références légales**	**Notation**	**Moyen de vérification**
2.2.1 : Existence d'une comptabilité es matières du Département	Cet indicateur mesure l'existence d'une comptabilité des matières. C'est l'année N qui est considérée	CGCL : Article 214	0 : si le Département ne dispose ni d'un comptable ni d'une comptabilité des matières ; 2 : si le Département dispose d'un comptable qui tient une comptabilité des matières correctement. Note max : 2	Document sur la comptabilité des matières
2.2.2 : Niveau d'exécution du budget d'entretien des infrastructures du Département	L'indicateur mesure le taux de réalisation des dépenses prévues en matière d'entretien des infrastructures de la collectivité locale. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 202	0 : si le taux est inférieur à 50% ; 1 : si le taux est supérieur à 50%. **Note max : 1**	Budget de l'année N- 1
2.2.3 : Existence d'un plan de développement départemental en cours de validité	Cet indicateur mesure l'existence d'un plan de développement départemental en cours de validité. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 314	0 : si le plan n'existe pas ; 1 : si le plan existe. **Note max : 1**	Plan de Développement départemental
2.2.4 : Existence d'un plan annuel d'investissement du département	Cet indicateur mesure l'existence d'un plan annuel d'investissement en cours de validité. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 314	0 : si le PAI n'existe pas ; 1 : si le PAI existe **Note max : 1**	Plan annuel d'investissement

2.2.5 : Capacités à mobiliser la contrepartie des ressources pour la mise en œuvre des projets	Cet indicateur mesure les capacités du département à mobiliser la contrepartie des ressources pour la mise en œuvre des projets. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 27	0 : si aucune ressource n'est mobilisée ; 1 : si entre 1 et 25% de la contrepartie demandée est mobilisée ; 1,5 : si entre 25 % et 50 % de la contrepartie demandée est mobilisée ; 2: si entre 50 et 75 % de la contrepartie demandée est mobilisée 3: si plus de 75% de la contrepartie demandée est mobilisée	Budget de la Collectivité locale

2.2.6 : Capacités du département à mobiliser l'appui d'acteurs privés ou étrangers	Cet indicateur mesure les capacités du département à mobiliser l'appui d'acteurs privés ou étrangers C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 19	0 : aucun protocole ; 1 : si un protocole est signé ; : si deux à trois protocoles sont signés ; : si plus de trois protocoles sont signés. **Note max : 3**	Protocoles de partenariat signés
2.2.7 : Capacités à mobiliser les services techniques	Cet indicateur mesure les capacités du département à mobiliser des services techniques. Ces services sont mobilisés grâce aux conventions types. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 16	: aucune convention type n'est signée ; : si une convention type a été signée ; : si une convention type a été signée et mise en œuvre.	Copies des conventions types signées

2.2.8 : Allocation budgétaire effective en appui au fonctionnement des ARD	Cet indicateur mesure la contribution du département au fonctionnement de l'Agence régionale de Développement. C'est l'année N-1 qui est considérée.	Décret n° 2012-106 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement des ARD : Article 13	: si la contribution est inférieure à 50% du montant fixé par le Conseil d'Administration de l'ARD, : si elle est entre 50 et 75% ; 2 : si elle est supérieure à 75%. **Note max : 2**	Budget de la collectivité locale
2.2.9 : Existence d'un Schéma départemental d'Aménagement du Territoire	Cet indicateur mesure l'existence d'un Schéma départemental d'Aménagement du Territoire en cours de validité. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 316	0 : si le Schéma n'existe pas ; 1 : si le schéma existe **Note max : 1**	Schéma départemental d'Aménagement du Territoire
2.2.10 : Formulation et mise en œuvre de projets structurants	Cet indicateur mesure la capacité du département à formuler et à mettre en œuvre des projets structurants. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 27	0 : si aucun projet n'est élaboré ; : si un projet est élaboré, mais n'est pas encore réalisé ; : si un projet a été élaboré et réalisé. **Note max : 2**	Document de projet et rapport de mise en œuvre
2.2.11 : Existence d'un plan de communication (plan, supports de marketing territorial ... etc.)	Cet indicateur mesure l'existence d'une stratégie de communication. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 6	: aucune stratégie de communication ; : si une stratégie de communication existe. **Note max : 1**	Plan de communication de la Collectivité locale

Critère 2.3 : Gestion fiduciaire				
Indicateurs	**Description**	**Références légales**	**Notation**	**Moyen de vérification**
2.3.1 : Mobilisation de ressources additionnelles dans le budget du département (PPP, Emprunts, Transferts, etc.)	Cet indicateur mesure les capacités du département à mobiliser des ressources additionnelles dans son budget (partenariat public privé, emprunts, transferts, etc.). C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 27	: aucune ressource additionnelle : des ressources additionnelles mobilisées. **Note max : 1**	Budget de la Collectivité locale
2.3.2 : Tenue de DOB dans les délais (un mois avant la session budgétaire)	Cet indicateur mesure la tenue du débat d'orientation budgétaire un mois avant la session budgétaire. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : article 253	0 : si le DOB n'est pas tenu ; 2 : si le DOB est tenu. **Note max : 2**	Avis de réunion, le procès-verbal, la liste des participants
2.3.3 : Respect des procédures légales de passation des marchés sur la base du PPM et des AG	Cet indicateur mesure le respect des procédures légales de passation des marchés conformément au Code des marchés publics en vigueur. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 14	0 : si les procédures légales de passation des marchés ne sont pas respectées ; 2 : si les procédures légales de passation des marchés sont respectées. **Note max : 2**	Plan de Passation des Marchés et des Avis Généraux

2.3.4 : Adéquation entre budgétisation des investissements et prévisions du PIA	Cet indicateur mesure l'adéquation entre budgétisation des investissements et les prévisions du plan d'investissement annuel. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 202	0 : si un seul investissement ne figure pas dans le plan d'investissement annuel ; 2 : si tous les investissements budgétisés de l'année N-1 sont issus du plan d'investissement annuel **Note max : 2**	Plan annuel d'investissement, budget du Département
2.3.5 Taux de réalisation du budget d'investissement	Cet indicateur mesure le pourcentage de réalisation du budget d'investissement annuel. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 27	0 : si le taux est inférieur à 25% ; 1 : si le taux est entre 25 et 50% ; 1,5 : si le taux est entre 50 et 75 % ; 2 : si le taux est supérieur à 75%. **Note max : 2**	Budget du Département
2.3.6 Prise en compte des charges d'entretien dans le budget	Cet indicateur mesure la prise en compte des charges d'entretien dans le budget du Département et leur niveau de réalisation. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 202	: si les charges d'entretien ne sont pas inscrites dans le budget, : si elles sont inscrites et connaissent un taux de réalisation de moins de 50 % 1,5 : si elles sont inscrites et connaissent un taux de réalisation entre 50 et 75 % ; : si le taux de réalisation est supérieur à 75 %. **Note max : 2**	Budget du Département

2.3.7 : Prise en compte des actions de renforcement des capacités dans le budget	Cet indicateur mesure la prise en compte des actions de renforcement des capacités dans le budget du département et leur niveau de réalisation. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 27	: si des actions de renforcement des capacités ne sont pas inscrites, : si elles sont inscrites dans le budget, 1,5 : si elles connaissent un taux de réalisation comprise entre 10 et 50 % ; : si elles sont réalisées à plus de 50%. **Note max : 2**	Budget du Département
2.3.8 : Taux d'exécution du budget départemental	Cet indicateur mesure le taux d'exécution du budget du Département. C'est l'année N-1 qui est considérée.		0 : si le taux est inférieur à 50%, : si le taux est compris entre 50 et 75%, 2 : s'il est supérieur à 75%. **Note max : 2**	Budget du Département
2.3.9 : Pourcentage du budget du Département attribué aux dépenses de personnel	Cet indicateur mesure le pourcentage du budget alloué aux dépenses de personnel du Département. C'est l'année N-1 qui est considérée.		0 : si le taux est supérieur à 40%, : si le taux est inférieur ou égal à 40. **Note max : 1**	Budget du Département

Domaine 3 : Participation citoyenne dans la gestion des affaires locales				
Critère 3.1 : Cadre institutionnel de la participation et accès à l'information				
Indicateurs	**Description**	**Références légales**	**Notation**	**Moyen de vérification**
3.1.1 Existence d'un cadre de participation citoyenne fonctionnel au niveau du département	Cet indicateur mesure l'existence et la fonctionnalité d'un cadre de participation citoyenne au sein du département. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 6, Article 83)	0 : si aucun cadre n'existe ; : si le cadre existe, mais ne se réunit pas ; : si le cadre de participation existe, se réunit et fait des propositions au conseil. **Note max : 2**	Procès-verbaux de réunion du cadre participation citoyenne
3.1.2 Existence et Fonctionnement des comités de gestion des infrastructures réalisées	Cet indicateur mesure le fonctionnement des comités de gestion des infrastructures réalisées. C'est l'année N qui est considérée.		: si moins de 50% des comités se réunissent ; : si entre 50 et 75% des comités de gestion se réunissent ; : si plus de 75% des comités de gestion se réunissent ; : si plus de 75% des comités de gestion se réunissent et établissent leurs comptes de gestion. **Note max :**	Procès-verbaux de réunion des comités de gestion et leurs comptes de gestion

3.1.3 : Présentation publique du bilan d'exécution budgétaire (conseil et autres citoyens)	Cet indicateur mesure la lecture du bilan d'exécution du Département en public. Cette présentation se fait devant le conseil et les citoyens et doit faire l'objet d'une bonne publicité. C'est l'année N-1 qui est considérée.		0 : si le bilan d'exécution n'est pas lu en public ; 3 : si le bilan est lu en public. **Note max : 3**	Procès-verbal de la réunion, liste des participants

3.1.4 : Publication des délibérations du conseil départemental	Cet indicateur mesure la publication des délibérations du Conseil municipal. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 154	0 : si les délibérations ne sont pas publiées, 3 : si elles font l'objet de publication. **Note max : 3**	Affiches
3.1.5 : Dispositions prises par le conseil pour faciliter la participation des citoyens aux sessions du conseil	Cet indicateur mesure l'existence de dispositions pour faciliter la participation des citoyens aux réunions du Conseil. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 7	0 : si elle ne prend aucune disposition ; 3 : si les dispositions sont prises pour faciliter l'accès des citoyens aux réunions du conseil. **Note max : 3**	Interview Conseil départemental

3.1.6 : Accessibilité des documents administratifs	Cet indicateur mesure l'accessibilité des documents administratifs (budgets, comptes administratifs, arrêtés, procès-verbaux, etc.) sont accessibles aux populations. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 6, Article 155	0 : si les documents ne sont pas accessibles ; 2 : si les documents sont accessibles. **Note max : 2**	Interview Conseil départemental

Critère 3.2 : Engagement des citoyens				
Indicateurs	**Description**	**Références légales**	**Notation**	**Moyen de vérification**
3.2.1 : Participation des populations aux sessions du conseil	Cet indicateur mesure la participation des citoyens aux sessions du Conseil départemental. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 148, article 151	0 : si les populations ne participent pas aux sessions du conseil départemental ; 2 : si elles participent (présence et contributions) aux réunions du conseil. **Note max : 2**	Procès-verbaux de réunions, listes de présence, photos …
3.2.2 : Participation des populations à l'élaboration des plans et budgets	Cet indicateur mesure la participation dans le cadre de l'élaboration des documents de planification du Conseil départemental C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 7	0 : si les populations ne participent pas aux exercices de planification, 3 : si elles participent aux exercices de planification et de budgétisation. **Note max : 3**	Plan, rapport sur le processus de planification, listes de présence, procès-verbaux
3.2.3 Le conseil départemental coopère avec les organisations de la société civile	Cet indicateur mesure le l'existence de coopération entre le département et les OSC. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 6	0 : s'il n'y a pas de coopération ; 2 : si la coopération existe. **Note max : 2**	PV de réunions ou protocoles

3.2.4 Participation des populations à la mobilisation de la contrepartie	Cet indicateur mesure la participation des citoyens à la mobilisation de la contrepartie. C'est l'année N-1 qui est considérée.	CGCL : Article 6	: si les citoyens ne participent pas; : si les citoyens participe à la contrepartie en nature : si les citoyens participent à la mobilisation de la contrepartie financière et en nature.	Budget du Département
3.2.5 Le conseil départemental organise la concertation avec les communes.	Cet indicateur mesure l'existence de cadre concertation entre le Département et les communes. C'est l'année N qui est considérée.	CGCL : Article 16	0 : s'il n'y a pas de coopération ; 2 : si la coopération existe. **Note max : 2**	PV de réunions ou protocoles

Annexe III : Loi nº 2018-15 du 8 juin 2018 portant sur le remplacement dans tous les actes législatifs et réglementaires de la dénomination « collectivité locale » par « collectivité territoriale »

163e ANNEE - N° 7107 NUMERO SPECIAL VENDREDI 06 JUILLET 2018

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE DU SENEGAL

PARAISSANT LE SAMEDI DE CHAQUE SEMAINE

ABONNEMENTS ET ANNONCES

Pour les abonnements et les annonces s'adresser au directeur de l'Imprimerie nationale à Rufisque.

Les annonces doivent être remises à l'Imprimerie au plus tard le mardi. Elles sont payables d'avance.

Toute demande de changement d'adresse ainsi que les lettres demandant réponse devront être accompagnées de la somme de 175 francs

TARIF DES ABONNEMENTS

	VOIE NORMALE Six mois	VOIE NORMALE Un an	VOIE AERIENNE Six mois	VOIE AERIENNE Un an
Sénégal et autres Etats de la CEDEAO	15.000f	31.000f.	-	-
Etranger : France, RDC R.C.A. Gabon, Maroc. Algérie, Tunisie.	-	-	20.000f.	40.000f
Etranger : Autres Pays			23.000f	46.000f
Prix du numéro	Année courante 600 f		Année ant.	700f.
Par la poste :	Majoration de 130 f par numéro			
Journal légalisé	900 f		Par la poste	-

ANNONCES ET AVIS DIVERS

La ligne ..... 1.000 francs

Chaque annonce répétée ...Moitié prix

(Il n'est jamais compté moins de 10.000 francs pour les annonces).

Compte bancaire B.I.C.I.S. n° 9520790 630/81

SOMMAIRE

PARTIE OFFICIELLE

LOIS

2018

08 juin ..... Loi n° 2018-15 prescrivant le remplacement dans tous les actes législatits et réglementaires de la dénomination « Collectivité locale » par « Collectivité territoriale » ... 979

08 juin ..... Loi n° 2018-16 abrogeant et remplaçant l'article 328 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée par la loi n° 2014-19 du 24 avril 2014 980

PARTIE OFFICIELLE

LOIS

Loi n° 2018-15 du 8 juin 2018 prescrivant le remplacement dans tous les actes législatits et réglementaires de la dénomination « Collectivité locale » par « Collectivité territoriale »

L'Assemblée nationale a adopté en sa séance du mercredi 30 mai 2018 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique. - La dénomination « collectivité locale » est remplacée, dans tous les actes législatifs et réglementaires, par celle de « collectivité territoriale ».

Fait à Dakar, le 08 juin 2018.

Macky SALL

Par le Président de la République :

Le Premier Ministre,

Mahammed Boun Abdallah DIONNE

Annexe IV : Guide d'entrevue destiné aux membres et personnels des conseils départementaux

Guide d'entretien avec le personnel et les membres des conseils départementaux (durée 1 h à 1h30)

1. **Ouverture**

- Pourrez-vous vous présenter ?
- Quels sont vos compétences, missions et domaines d'interventions ?

2. **Actions collectives et projets de développement et acteurs impliqués**

- Quels sont les actions collectives et les projets de développement prioritaires pour votre institution ?
- Quels sont les actions collectives et les projets de développement que vous avez initiés, portés ou soutenus depuis 2014 ?

Relance :

Pourquoi et comment ?

Quels sont les objectifs et les secteurs touchés par ces actions collectives et les projets de développement ?

Quelles sont les stratégies ou pratiques adoptées pour atteindre les objectifs fixés ?

Comment jugez-vous ces stratégies ou pratiques et pourquoi ?

Quels ont été vos rôles précis dans chacun de ces processus ?

Pensez-vous que votre rôle est classique ou au contraire plutôt original ?

- Quels sont les acteurs impliqués dans ces actions collectives et/ou projets ?

Relance :

Pourrez-vous nous parler des rôles joués par chaque acteur dans ces processus ?

Quelles sont vos perceptions des rôles et engagements de chacun des acteurs impliqués ?

Pourquoi ?

À part ces acteurs, avez-vous d'autres alliés, des adversaires, des relais, des obstacles dans ces processus ? Si oui, qui sont -ils et comment ?

Comment et pourquoi ?

3. **Coordination verticale (lien entre le conseil et l'État et ses démembrements) et coordination horizontale (lien entre le conseil et les populations, la société civile …)**

- Selon vous, quelle est la différence (ou le rapport) entre la coordination horizontale et la coordination verticale dans les processus de planification et de mise en œuvre de vos actions collectives et projets de développement ?

Relance :
Que pensez-vous de l'articulation entre les deux, comme une problématique ou efficace, une opposition ou une complémentarité, etc. ?
Pourquoi et comment ?

- Selon vous, quel est le type de coordination la plus importante dans les processus de planification et de mise en œuvre de vos actions collectives et projets de développement (entre la coordination horizontale et la coordination verticale) ?

Relance :
Pourquoi et comment ?
Quel rôle y tenez-vous ?

- Pour ce qui concerne la coordination horizontale, quels sont les types de collaborations ou de partenariats que vous avez noués en général avec les populations, la société civile ou des partenaires dans ces processus ?

Relance :
Dans quel contexte, pour quels enjeux et par quels moyens vous avez pu nouer ces partenariats avec chacun des acteurs ?
Pourquoi et comment ?
Quels sont les points forts et les points faibles de vos partenariats ou collaborations avec ces acteurs ?
Quels sont leurs impacts sur vos collaborations ou partenariats ?
Pensez-vous que certains enjeux, secteurs ou acteurs sont plus propices à des collaborations ?
Pourquoi et comment ?

- Pour ce qui concerne la coordination verticale, quels sont les différents types de collaborations que vous avez eus avec l'État central et/ou ses services déconcentrés dans le déroulement de ces processus ?

Relance

Quelle est votre perception de vos collaborations avec l'État et ses services déconcentrés ?
Sentez-vous une influence exercée par le représentant de l'État central et/ou des services déconcentrés dans la prise de vos décisions ou la mise en œuvre de vos actions et projets ?
Si c'est le cas, comment ont-ils exercé cette influence ?
Quels sont les points forts et les points faibles de vos partenariats ou collaborations avec ces acteurs ?
Quels sont leurs impacts sur vos collaborations ou partenariats ?

- Pourrez-vous nous parler des fondements de la gouvernance (transparence, participation, responsabilité) dans les processus de planification et d'exécution de vos actions et projets avec vos partenaires et collaborateurs ?

Relance :

Pensez-vous qu'ils sont pertinents ?
Leur application est-elle efficace ? Sinon, comment y remédier ?
Pourrez-vous nous parler des mécanismes de gouvernance (concertation, dialogue, communication, information, consultation, négociation) qui sont utilisés dans ces processus ?
Quelles sont la pertinence et la finalité de l'application de chaque mécanisme utilisé par rapport au respect des principes de la gouvernance ?

4. Résultats et effets/impacts des actions collectives et projets de développement

- Quels sont vos actions et projets de développement qui ont connu un succès notable ?

Relance :

Pourquoi et comment ?
Dans quels secteurs ou domaines, vos actions et projets ont plus fonctionnés que d'autres ?
Qu'est-ce qu'il a fait cette différence entre les secteurs ?
Quels sont les atouts, potentialités, expertises ou points forts ayant facilité ces réussites ?

- Quels sont vos actions collectives et projets de développement qui n'ont pas été réalisés ou ayant connu un échec ?

***Relance** :*

Pourquoi et comment ?

Dans quels secteurs ou domaines, ces actions et projets ont plus échoué ?

Quelles sont les causes de ces échecs ?

5. Domaines de compétences et mesures d'accompagnement prévues par l'acte III

- Quelle est votre perception de vos domaines de compétences et du niveau d'application des mesures d'accompagnement prévues par l'acte III de la décentralisation ?

Relance :

Quelles sont les améliorations à faire pour faciliter l'exécution de vos missions ?

Annexe V : Guide d'entrevue avec les partenaires et collaborateurs des conseils départementaux

Guide d'entretien avec le représentant de l'État, les services déconcentrés, les associations et groupements des populations, la société civile et les partenaires financiers et techniques extralocaux

(Durée 1h à 1h30)

1. **Ouverture**

- Pourrez-vous vous présenter ?
- Quelle a été votre trajectoire professionnelle ?
- Quels sont vos compétences, missions et domaines d'interventions de votre service ou organisation ?

2. **Actions collectives et projets de développement avec le conseil départemental (Louga ou Saint-Louis) et acteurs impliqués**

- De manière générale, que pensez-vous du fonctionnement et des actions du Conseil départemental (de Louga ou Saint-Louis) ?
- À titre personnel (ou institutionnel), quels sont les actions collectives et/ou les projets de développement dans lesquels vous avez assistés, appuyés ou collaboré avec le conseil départemental (de Louga ou Saint-Louis) depuis son installation en 2014 ?

  Relance :

  Quels sont les objectifs et les secteurs touchés par ces actions collectives et projets de développement ?

  Quels ont été vos rôles dans chacun de ces actions collectives et projets de développement ?

  Quelles sont les stratégies ou pratiques adoptées pour atteindre les objectifs fixés ?

  Comment jugez-vous ces stratégies ou pratiques et pourquoi ?

- Quels sont les autres acteurs impliqués dans ces processus ?

Relance :

Pourriez-vous nous parler des rôles joués par chaque acteur dans ces processus ?

Quelles sont vos perceptions des rôles et engagements de chacun des acteurs impliqués ?

Pourquoi ?

Quels sont les points forts et les points faibles de votre partenariat ou collaboration avec le conseil départemental (de Louga ou Saint-Louis) ?

Comment et pourquoi ?

3. Coordination verticale (lien entre le conseil départemental et l'État et ses démembrements) et coordination horizontale (lien entre le conseil départemental et les associations et groupements des populations, la société civile et les partenaires financiers et techniques)

- Comment définiriez-vous la coordination verticale et la coordination horizontale ?
- Selon vous, quelle est la différence (ou le rapport) entre la coordination horizontale et la coordination verticale dans les processus de planification et de mise en œuvre de vos actions collectives et projets de développement ?

Relance :

Estimez-vous qu'un type de coordination soit plus ouvert à tous les acteurs ?

Si oui, comment ?

Que pensez-vous de l'articulation entre les deux, comme difficile ou efficace, une opposition ou une complémentarité, etc. ?

Pourquoi et comment ?

- Selon vous, quel est le type de coordination la plus importante dans les processus de planification et de mise en œuvre de vos actions collectives et projets de développement (entre la coordination horizontale et la coordination verticale) ?

Relance :

Pourquoi et comment ?

Quel rôle y tenez-vous ?

- Quels sont les types de partenariats ou de collaborations que votre service a entretenu avec le conseil départemental (de Louga ou Saint-Louis) dans ces processus ?

  Relance :

  Dans quel contexte, pour quels enjeux et par quels moyens vous avez pu nouer ces partenariats ?

  Pourquoi et comment ?

  Comment se sont déroulés vos partenariats ou collaborations avec ce conseil ?

  Quels sont les points forts et les points faibles de vos partenariats ou collaborations avec ces acteurs ?

  Pourquoi et comment ?

  Quelles sont les contraintes rencontrées et leurs causes ainsi que vos recommandations ?

- Quelle perception avez-vous de la participation ou de l'intervention des autres acteurs dans ces processus ?

  Relance :

  Sentez-vous une influence exercée par certains de ces acteurs dans la prise de vos décisions et/ou la mise en œuvre de vos actions et projets de développement avec le conseil départemental ?

  Si oui, quels sont les acteurs exerçant cette influence ?

  Quels sont les décisions et projets concernés ?

  De quelle manière cette influence est-elle exercée ?

  Quels sont ses effets sur les processus ?

- Pourrez-vous nous parler de l'application des fondements de la gouvernance (transparence, participation et responsabilité) dans ces processus de planification et d'exécution de vos actions et projets de développement avec ce conseil ?

  Relance :

  Pensez-vous qu'ils sont pertinents ?

  Leur application est-elle efficace ?

  Sinon, comment y remédier ?

- Pourrez-vous nous parler des mécanismes de gouvernance (concertation, dialogue, communication, information, consultation, négociation) qui sont utilisés dans ces processus ?

  Relance :

  Pourrez-vous nous parler de l'articulation entre ces mécanismes et les fondements de la gouvernance ?

  Quelles sont la pertinence et la finalité de l'application de chaque mécanisme utilisé par rapport au respect des principes de la gouvernance ?

4. Résultats et effets/impacts des actions collectives et projets de développement

- Quels sont vos actions et projets de développement qui ont connu un succès notable ?
- Quels sont ces réussites et les secteurs ou domaines concernés ?

  Relance :

  Pourquoi et comment ?

  Quels sont les effets ou impacts de ces réussites ?

  Dans quels secteurs ou domaines, vos actions et projets ont plus fonctionné que d'autres ?

  Qu'est-ce qu'il a fait cette différence entre les secteurs ?

  Quels sont les atouts, potentialités, expertises ou points forts ayant facilité ces réussites ?

  Comment et pourquoi ?

- Quels sont vos actions collectives et projets de développement qui n'ont pas été réalisés ou ayant connu un échec ?
- Quels sont les secteurs ou domaines concernés ?

  Relance *:*

  Pourquoi et comment ?

  Pourrez-vous expliquer des effets ou impacts de ces échecs ou non-réalisations ?

  Comment et pourquoi ?

  Dans quels secteurs ou domaines, ces actions et projets ont plus échoué ?

Quelles sont les causes de ces échecs ?

Comment et pourquoi ?

5. Domaines de compétences et mesures d'accompagnement prévues par l'acte III

- Quelle est votre perception des domaines de compétences attribuées aux conseils départementaux et des mesures d'accompagnement prévues par l'acte III de la décentralisation ?

Relance :

Quelles sont les améliorations à faire pour faciliter l'exécution des missions des conseils ?

Annexe VI : Codification

<table>
<tr><th>Catégorie d'acteur</th><th colspan="2">Codification</th></tr>
<tr><td rowspan="5">Personnel et membre des conseils (PMC)</td><td>PMC1</td><td>PMC5</td></tr>
<tr><td>PMC2</td><td>PMC6</td></tr>
<tr><td>PMC3</td><td rowspan="2">PMC7</td></tr>
<tr><td>PMC4</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Acteurs intentionnels (AI)</td><td>AI1</td><td>AI6</td></tr>
<tr><td>AI2</td><td>AI7</td></tr>
<tr><td>AI3</td><td>AI8</td></tr>
<tr><td>AI4</td><td rowspan="2">AI9</td></tr>
<tr><td>AI5</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Acteurs communautaires (AC)</td><td>AC1</td><td>AC6</td></tr>
<tr><td>AC2</td><td>AC7</td></tr>
<tr><td>AC3</td><td>AC8</td></tr>
<tr><td>AC4</td><td rowspan="2">AC9</td></tr>
<tr><td>AC5</td></tr>
</table>

Annexe VII : Certificat éthique

UQAR

Le 22 novembre 2023

RENOUVELLEMENT DE L'APPROBATION ÉTHIQUE

La présente atteste que le projet de recherche décrit ci-dessous a fait l'objet d'un renouvellement de l'approbation éthique émise par le CER-UQAR et qu'il satisfait aux exigences de la politique de l'Université du Québec à Rimouski en matière d'éthique de la recherche avec des êtres humains.

Projet # : 2023-223

Titre du projet de recherche: Gouvernance du développement territorial au Sénégal : cas des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga

Chercheur principal à l'UQAR
Mamoudou Camara, Étudiant
Département sociétés, territoires et développement

Chercheur principal - autre institution
Mamoudou Camara, Étudiant
Département sociétés, territoires et développement

Direction / Codirection de recherche
En provenance de l'UQAR ou de l'externe: Yann Fournis

Cochercheur(s)
En provenance de l'UQAR ou de l'externe: (donnée introuvable)

Financement :

Date de l'approbation éthique initiale du projet : 29 novembre 2022

Date du prochain renouvellement : 29 novembre 2024.
N.B. Un rappel automatique vous sera envoyé par courriel quelques semaines avant l'échéance de votre certificat afin de remplir le formulaire F7 - Renouvellement annuel.

- *Si votre projet se termine avant la date du prochain renouvellement, vous devrez remplir le formulaire **F9 - Fin de projet**.*
- *Si des modifications sont apportées à votre projet avant l'échéance du certificat, vous devrez remplir le formulaire **F8 - Modification de projet**.*
- *Tout nouveau membre de votre équipe de recherche devra être déclaré au CER-UQAR lors de votre prochaine demande de*

Exporté le 2025-12-04 19:51 par Camara, Mamoudou --- CODE DE VALIDATION NAGANO: uqar-1bda21f0-d717-4d9e-b368-b6602c302615https://uqar.nagano.ca/verification/uqar-1bda21f0-d717-4d9e-b368-b6602c302615

renouvellement ou lors de la fin de votre projet si le renouvellement n'est pas requis. ATTENTION: Vous devez faire signer une déclaration d'honneur aux personnes ayant accès aux participants (ou à des données nominatives sur les participants) et la conserver dans vos dossiers de recherche.

- Si vous avez des cochercheurs dans d'autres universités, veuillez leur transmettre ce certificat.

Pietro-Luciano Buono

Signé le 2023-11-22 à 16:28

Le 29 novembre 2022

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec à Rimouski (CER-UQAR), certifie, conjointement avec la personne titulaire de ce certificat, que le présent projet de recherche prévoit que les êtres humains qui y participent seront traités conformément aux principes de l'Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains ainsi qu'aux normes et principes en vigueur dans la Politique d'éthique avec les êtres humains de l'UQAR (C2-D32).

Projet # : 2023-223

Titre du projet de recherche : Gouvernance du développement territorial au Sénégal : cas des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga

Chercheur principal à l'UQAR
Mamoudou Camara, Étudiant,
département sociétés, territoires et développement, (organisation introuvable)

Direction / Codirection de recherche
En provenance de l'UQAR: Yann Fournis
En provenance de l'externe: Yann Fournis

Cohercheur(s)
En provenance de l'UQAR: (donnée introuvable)
En provenance de l'externe: (donnée introuvable)

Financement :

Date d'approbation du projet : 29 novembre 2022
Date d'entrée en vigueur du certificat : 29 novembre 2022
Date d'échéance du certificat : 29 novembre 2023
N.B. Un rappel automatique vous sera envoyé par courriel quelques semaines avant l'échéance de votre certificat afin de remplir le formulaire F7 - Renouvellement annuel.

- Si votre projet se termine avant la date du prochain renouvellement, veuillez remplir le formulaire ***F9 - Fin de projet***.
- Si des modifications sont apportées à votre projet avant l'échéance du certificat, veuillez remplir le formulaire ***F8 - Modification de projet***.

Exporté le 2025-12-04 19:51 par Camara, Mamoudou --- CODE DE VALIDATION NAGANO: uqar-ec905195-39cf-4da2-b60a-7df311ae7efchttps://uqar.nagano.ca/verification/uqar-ec905195-39cf-4da2-b60a-7df311ae7efc

- Tout nouveau membre de votre équipe de recherche devra être déclaré au CER-UQAR lors de votre prochaine demande de renouvellement ou lors de la fin de votre projet si le renouvellement n'est pas requis. ATTENTION: Vous devez faire signer une déclaration d'honneur aux personnes ayant accès aux participants (ou à des données nominatives sur les participants) et la conserver dans vos dossiers de recherche.

Bruno Bouchard

Signé le 2022-11-29 à 16:08

NAGANO
www.semiweb.ca

Annexe VIII : Formulaire d'information et de consentement

FORMULAIRE D'INFORMATION ET DE CONSENTEMENT (FIC) CONCERNANT LA PARTICIPATION

FIC concernant la participation des Membres et personnels des conseils départementaux; FIC concernant la participation du Représentant de l'État et des Services déconcentrés ; FIC concernant la participation des Membres des associations et groupements des populations; FIC concernant la participation des Membres des organisations de la société civile; FIC concernant la participation des Partenaires financiers et techniques extralocaux

1 TITRE DU PROJET

Gouvernance du développement territorial au Sénégal : cas des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga.

2 RESPONSABLE(S) DU PROJET DE RECHERCHE

2.1 Responsable

Mamoudou CAMARA, étudiant au programme de doctorat en Développement régional, Département Sociétés, Territoires et Développement, Université du Québec à Rimouski (UQAR).

2.2 Direction de recherche

Yann FOURNIS, professeur, Département Sociétés, Territoires et Développement, Université du Québec à Rimouski (UQAR).

3 FINANCEMENT

Ce projet n'est pas financé.

4 CONFLIT D'INTÉRÊT

Il n'y a pas de conflit d'intérêt.

---

5 PRÉAMBULE

Madame, Monsieur,

Nous sollicitons votre participation au projet de recherche en titre, en tant qu'étudiant en Développement régional.

Avant d'accepter de participer à ce projet, veuillez prendre le temps de lire, de comprendre et de considérer attentivement les renseignements qui suivent. Ce formulaire de consentement peut contenir des mots que vous ne comprenez pas. Nous vous invitons à poser toutes les questions que vous jugerez utiles et à demander de vous expliquer tout mot ou renseignement qui n'est pas clair lors de votre entretien avec le chercheur responsable. Ce dernier prendra le temps de lire avec vous le présent document. Enfin, si vous désirez participer à ce projet, votre consentement par écrit sera recueilli et une copie de ce document vous sera envoyée à l'adresse électronique que vous nous aurez donnée.

6 NATURE, OBJECTIFS ET DÉROULEMENT DU PROJET DE RECHERCHE

6.1 Description du projet de recherche

Ce projet entre dans le cadre de l'analyse de certains actes posés par la réforme de 2013 sur la décentralisation de 2013 (acte III de la décentralisation). En effet, à travers la mise en œuvre de l'acte III, les régions en tant collectivités locales (qui étaient administrés par des conseils régionaux) sont supprimées et les départements sont érigés en collectivités locales (administrées par des conseils départementaux). Nous estimons que les actions et projets initiés, portés et soutenus par les conseils départementaux depuis leur installation en 2014 méritent d'être analysés. Car l'instauration de ces nouvelles institutions (les départements en tant collectivités locales) comme niveau de prise de décision pour une meilleure gestion des affaires publiques et des problématiques de développement des territoires est une première au Sénégal. Dans le cadre de cette recherche, les départements de Saint-Louis et Louga sont choisis comme cas d'étude.

L'objectif général de notre recherche est d'analyser les rôles des conseils départementaux de Saint-Louis et de Louga dans le renforcement de la dynamique de la gouvernance territoriale et du développement territorial. Pour analyser la dynamique du développement territorial, nous étudierons les rôles et les actes posés par les conseils départementaux et de tout autre acteur impliqué dans la construction d'actions collectives, et l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement des territoires. Ces projets et actes peuvent être entre autres la gestion des affaires publiques, la valorisation des initiatives et potentialités locales, la mise en place des conditions favorables à la création de richesses et d'emplois, le renforcement de la formation professionnelle, de l'éducation et de l'alphabétisation et l'amélioration du cadre de vie et du bien-être des populations (santé, sport, social, culture et habitat). Concernant la dynamique de la gouvernance territoriale, il sera question d'analyser la structuration et le

fonctionnement de la coordination horizontale et verticale dans le processus de développement territorial (construction d'actions collectives, élaboration et mise en œuvre des projets de développement des territoires).

6.2 Objectif(s) spécifique(s)

Les objectifs de recherche sont:

- Décrire l'acte III de la décentralisation, sa stratégie et ses changements apportés et analyser les missions
assignées et les compétences transférées aux conseils départementaux ;
- Décrire les différents types d'actions collectives construites et de projets de développement qui sont portés, initiés ou soutenus par les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga dans le cadre de la gouvernance territoriale et du développement territorial;
- Décrire les rôles de ces conseils départementaux et ceux de tous les acteurs impliqués dans ces actions collectives et projets de développement;
- Analyser la structuration et le fonctionnement de la coordination horizontale et verticale décrivant les processus de prise de décision et de mise en œuvre des actions et projets élaborés ;
- Établir s'il y a un ou des acteurs très influents dans les processus de prise de décision, de planification et de mise en œuvre des actions collectives et projets de développement ;
- Analyser les moyens et prérogatives utilisés par le ou les acteurs exerçant cette éventuelle influence et les décisions et domaines concernés par celle-ci ;
- Analyser l'application des fondements de la gouvernance territoriale (transparence, participation et responsabilité) dans ces processus ainsi que l'articulation entre ces fondements et des mécanismes de gouvernance ;
- Analyser les résultats obtenus des actions collectives et projets de développement mis en œuvre ainsi que leurs effets ou impacts sur la gestion des affaires publiques et l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations ;
- Analyser les contraintes rencontrées par les conseils départementaux de Saint-Louis et Louga dans la mise en œuvre de ses compétences et formuler des recommandations.

6.3 Déroulement

Votre participation à ce projet de recherche consistera en une entrevue dont la durée sera environ d'une heure à une heure et demie. Les entrevues seront réalisées en présentiel ou à

distance selon le moment convenu avec vous. Elles seront enregistrées et l'audio sera retranscrit pour le traitement et l'analyse des données.

7 AVANTAGES, RISQUES ET/OU INCONVÉNIENTS ASSOCIÉS AU PROJET DE RECHERCHE

La recherche n'entraîne pas de risque ou de désavantage prévisible pour le participant, hormis d'avoir à consacrer le temps nécessaire pour participer à ce projet. Vous ne retirerez aucun bénéfice personnel de votre participation à ce projet de recherche. Toutefois, les résultats obtenus pourraient contribuer à l'avancement des connaissances dans ce domaine.

8 CONFIDENTIALITÉ, CONSERVATION ET ADMINISTRATION DES DONNÉES & DIFFUSION

8.1 Confidentialité

Le chercheur responsable et le directeur auront accès aux données, car les deux doivent s'assurer que le traitement, l'analyse et l'interprétation des résultats sont en conformité avec les réponses collectées auprès des participants afin de tirer des conclusions claires et précises sur l'objet étudié.

Les formats numériques des données seront conservés dans l'ordinateur du chercheur responsable qui sera protégé par un mot de passe. Quant au format papier, les documents seront gardés dans un classeur verrouillé situé dans un bureau ou local verrouillé. Durant la collecte, les documents seront conservés dans un local verrouillé au Sénégal. Pendant le traitement et l'analyse des données et l'interprétation des résultats, les documents seront conservés dans un bureau verrouillé à Québec. À la fin de notre étude, tous les données numériques, en format papier et les enregistrements audio seront supprimés au plus tard le 31 décembre 2025.

8.2 Diffusion

Les résultats de cette recherche ne feront l'objet d'une diffusion, sous forme de mise en ligne sur le site la bibliothèque de l'Université du Québec à Rimouski. Les résultats vont être également transmis au participant par voie électronique.

9 PARTICIPATION VOLONTAIRE ET DROIT DE RETRAIT

Votre participation à ce projet de recherche est volontaire. Vous êtes donc libre de refuser d'y participer. Vous avez le droit de ne pas répondre à une ou plusieurs questions. Vous pouvez également vous retirer de ce projet à n'importe quel moment, sans avoir à donner de raisons, en faisant connaître votre décision au chercheur responsable du projet, et ce, sans qu'il y ait de préjudices. En cas de retrait, les données recueillies seront supprimées ou détruites. Avant de

procéder à la destruction de vos données [s'il y a lieu], nous vous demanderons si vous y consentez. Enfin, toute nouvelle connaissance acquise durant le déroulement du projet qui pourrait affecter votre décision de continuer d'y participer vous sera communiquée sans délai.

10 INDEMNITÉ COMPENSATOIRE

Aucune rémunération ou compensation n'est offerte dans le cadre de cette recherche.

11 PERSONNES-RESSOURCES

Si vous avez des questions concernant le projet de recherche ou si vous éprouvez un problème que vous croyez relié à votre participation au projet de recherche, vous pouvez communiquer avec le responsable du projet ou son directeur de de recherche respectivement aux coordonnées suivantes : Mamoudou Cama, dadocamara90@gmail.com, +14187326710 ou Yann Fournis, Yann_Fournis@uqar.ca. Nous accepterons de virer les frais de communication.

Pour toute question d'ordre éthique concernant votre participation à ce projet de recherche, vous pouvez communiquer avec le Comité d'éthique de la recherche de l'Université du Québec à Rimouski au cer@uqar.ca.

12 REMERCIEMENT

Nous vous remercions infiniment de votre participation, pour le temps et l'attention que vous avez consacrés à la bonne réalisation de notre recherche.

13 CONSENTEMENT DU PARTICIPANT

Dans le cadre du projet intitulé « Rôles des conseils départementaux dans la dynamique de la gouvernance territoriale et du développement territorial au Sénégal : Cas des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga », j'ai pris connaissance du formulaire d'information et de consentement et je comprends suffisamment bien le projet pour que mon consentement soit éclairé. Je suis satisfait des réponses à mes questions et du temps que j'ai eu pour prendre ma décision. Je consens donc à participer à ce projet de recherche aux conditions qui y sont énoncées. Je comprends que je suis libre d'accepter de participer et que je pourrais me retirer en tout temps de la recherche si je le désire, sans aucun préjudice ni justification de ma part. Une copie signée et datée du présent formulaire d'information et de consentement m'a été remise.

Nom et signature du participant Date

Signature et engagement du chercheur responsable du projet

Je certifie avoir moi-même expliqué au participant les termes du présent formulaire d'information et de consentement, répondu aux questions qu'il a posées et lui avoir clairement indiqué qu'il pouvait à tout moment mettre un terme à sa participation, et ce, sans préjudice. Je m'engage à respecter ce qui a été convenu au formulaire d'information et de consentement et à en remettre une copie signée au participant à cette recherche.

Nom et signature du chercheur responsable du projet de recherche Date

14 CONSENTEMENT DU PARTICIPANT

Dans le cadre du projet intitulé « Rôles des conseils départementaux dans la dynamique de la gouvernance territoriale et du développement territorial au Sénégal : Cas des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga », j'ai pris connaissance du formulaire d'information et de consentement et je comprends suffisamment bien le projet pour que mon consentement soit éclairé. Je suis satisfait des réponses à mes questions et du temps que j'ai eu pour prendre ma décision. Je consens donc à participer à ce projet de recherche aux conditions qui y sont énoncées. Je comprends que je suis libre d'accepter de participer et que je pourrai me retirer en tout temps de la recherche si je le désire, sans aucun préjudice ni justification de ma part. Une copie signée et datée du présent formulaire d'information et de consentement m'a été remise.

Nom et signature du participant Date

Signature et engagement du chercheur responsable du projet

Je certifie que j'ai expliqué au participant les termes du présent formulaire d'information et de consentement, répondu aux questions qu'il a posées et lui ai clairement indiqué qu'il pouvait à tout moment mettre un terme à sa participation, et ce, sans préjudice. Je m'engage, avec l'équipe de recherche, à respecter ce qui a été convenu au formulaire d'information et de consentement et à en remettre une copie signée au participant à cette recherche.

Nom et signature du chercheur responsable du projet de recherche Date

Annexe IX : Organigramme-type département

Décret n°2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales

RAPPORT DE PRESENTATION

La loi no 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée, prévoit en son article 284, alinéa 1er que « les services des départements et des communes sont organisés conformément aux organigrammes-types fixés par décret ».

Le contexte actuel, marqué par la territorialisation des politiques publiques, la création de la fonction publique locale et, donc, une responsabilisation plus accrue des collectivités territoriales, exige une organisation plus adaptée et plus apte à permettre une mise en œuvre efficace et efficiente des politiques publiques territoriales.

C'est pour répondre à une telle préoccupation qu'il est proposé le présent projet de décret fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales.

Il précise les services que peuvent créer les différents ordres de collectivité territoriale.
Les organigrammes-types proposés tiennent compte, notamment, des spécificités des collectivités territoriales, selon les catégories suivantes:

- les départements ;
- les villes et les communes chefs-lieux de région ;
- les communes chefs-lieux de département ;
- et les autres communes.

L'institution de ces organigrammes-types permet, à terme, de rationaliser la gestion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales et, ainsi, d'asseoir une meilleure organisation administrative.
En outre, le présent projet de décret s'inscrit dans le sillage des textes pris en application de la loi portant Statut général des Fonctionnaires des Collectivités territoriales et s'articule autour de trois (3) chapitres qui se présentent comme suit:

- le chapitre premier traite des dispositions générales ;
- le chapitre II détermine les dispositions particulières ;
- le chapitre III est relatif aux dispositions transitoires et finales.

Telle est l'économie du présent projet de décret.

Décret n°2020-30 du 08 janvier 2020 fixant les organigrammes-types des collectivités territoriales

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,

VU la Constitution ;
VU la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 portant Statut général des Fonctionnaires des Collectivités territoriales ;
VU la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée ;
VU le décret n° 2019-910 du 15 mai 2019 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, le Secrétariat général du Gouvernement et les ministères, modifié ;
VU le décret n° 2019-1819 du 02 novembre 2019 fixant la composition du Gouvernement ;
VU le décret n° 2019-1851 du 07 novembre 2019 relatif aux attributions du Ministre des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires ;
VU l'Avis du Conseil supérieur de la Fonction publique locale en sa séance du 18 juillet 2019;
Sur le rapport du Ministre des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires,

DECRETE :

CHAPITRE PREMIER.- DISPOSITIONS GENERALES

Article premier.- Le présent décret fixe les organigrammes-types des collectivités territoriales en application des dispositions de l'article 284, alinéa Ier de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, modifiée.

Article 2.- L'organigramme-type détermine les différents services et emplois nécessaires au bon fonctionnement de la collectivité territoriale ainsi que les relations fonctionnelles et hiérarchiques existant entre eux.

L'organigramme-type proposé pour chaque catégorie de collectivité territoriale est fait sans préjudice des missions et compétences dévolues aux collectivités territoriales qui sont, toutefois, obligées, dans le cadre de l'application du présent décret, de tenir compte de leur capacité financière. Ainsi, les organigrammes-types prévus au chapitre II du présent décret sont indicatifs, mais constituent aussi des maxima.

Les représentants de l'Etat sont chargés d'en assurer le suivi dans le cadre du contrôle de légalité.

CHAPITRE 11.- DISPOSITIONS PARTICULIERES
SECTION PREMIERE.- L'ORGANIGRAMME-TYPE DU DEPARTEMENT

Article 3.- L'administration du département comprend le Cabinet du Président du Conseil départemental et les services suivants :

- un secrétariat général et les services rattachés ;
- un service de l'administration générale, des finances et de la comptabilité ;
- un service technique départemental.

Sous l'autorité du Président du Conseil départemental, le Secrétaire général est le chef des services administratifs du département. Il a sous son autorité les coordonnateurs de cellule, les chefs de service et les chefs de division.

Article 4.- Le Cabinet du Président du Conseil départemental comprend :

- un Directeur de Cabinet ;
- une Inspection des services départementaux ;
- un Assistant du président ;
- un Chargé de Communication et des Relations publiques.

Article 5.- Les services rattachés au Secrétariat général sont :

- la Cellule du Partenariat, de la Coopération décentralisée et du Développement économique territorial ;
- la Cellule des Affaires juridiques et du Contentieux ;
- la Cellule informatique ;
- le Bureau du Courrier, des Archives et de ta Documentation ;
- la Cellule de Passation des Marchés publics.

Article 6.- Le Service de l'Administration générale, des Finances et de la Comptabilité comprend :

- la Division des Finances et de la Comptabilité ;
- la Division des Ressources humaines.

Article 7.- Le Service technique départemental comprend :

- la Division de la Planification, des Etudes, du Contrôle et du Suivi des travaux ;
- la Division des Compétences transférées ;

SECTION II.- L'ORGANIGRAMME-TYPE DE L.A VILLE ET DE LA COMMUNE CHEF-LIEU DE RÉGION

Article 8.- Outre le Cabinet du Maire, l'administration de la ville et de la commune chef-lieu de région comprend le Secrétariat général et les directions suivantes :

- la Direction des Finances et de la Comptabilité ;
- la Direction des Ressources humaines
- la Direction des Services techniques ;
- la Direction de la Planification et des Compétences transférées.

Sous l'autorité du Maire, le Secrétaire général est le chef de l'administration. Il a sous son autorité les directeurs, les coordonnateurs de cellule et les chefs de division.

Article 9- Le Cabinet du Maire de la ville ou de la commune chef-lieu de région comprend :

- un Directeur de Cabinet
- une Inspection des services municipaux ;
- un Assistant du maire ;
- un Chargé de Communication et des Relations publiques.

Article 10.- Les services rattachés au Secrétariat général sont :

- la Cellule du Partenariat, de la Coopération décentralisée et du Développement économique territorial ;
- la Cellule des Affaires juridiques et du Contentieux ;
- la Cellule informatique ;
- le Bureau du Courrier, des Archives et de la Documentation ;
- la Cellule de Passation des Marchés publics.

Article 11.- La Direction des Finances et de la Comptabilité comprend:

- la Division des Finances ;
- la Division des Domaines, du Patrimoine et de la Comptabilité;
- la Division des Recettes.

Article 12.- La Direction des Ressources humaines comprend:

- la Division de l'Administration du Personnel et de la Gestion des carrières ;
- la Division de la Formation ;
- la Division des Affaires sociales.

Article 13.- La Direction des Services techniques comprend :

- la Division de la Police municipale, de la Voirie et des Réseaux ;
- la Division de la Logistique, de l'Entretien, de la Maintenance et des Travaux publics;
- la Division des Etudes et du Contrôle.

Article 14.- La Direction de la Planification et des Compétences transférées comprend:

- la Division de la Planification, des Projets, Programmes et du Suivi-évaluation ;

- la Division de l'Aménagement urbain, de la Gestion des Ressources naturelles, du Développement durable et du Cadre de vie ;
- la Division de la Santé, de l'Hygiène et de l'Action sociale ,
- la Division de l'Education, de la Culture, de la Jeunesse et du Sport.

Article 15.- L'organigramme-type de la ville et de la commune chef-lieu de région est applicable aux communes ayant une démographie égale ou supérieure à 500 000 habitants et/ou un budget exécuté supérieur à 2 500 000 000 F CFA.

Dans le cas où la ville et la commune chef-lieu de région ne réunissent pas les conditions *fixées au premier alinéa, il leur est appliqué l'organigramme-type du département.

SECTION III.- L'ORGANIGRAMME-TYPE DE LA COMMUNE CHEF-LIEU DE DEPARTEMENT

Article 16.- L'administration de la commune chef-lieu de comprend:

- le Cabinet du Maire;
- le Secrétariat municipal et les services rattachés;
- la Division de l'Administration générale et des Finances;
- la Division de l'Etat civil;
- la Division de la Planification et des Compétences transférées;
- la Division des Services techniques.

Sous l'autorité du Maire, le Secrétaire municipal est le chef des services administratifs de la commune.

Article 17.- Le Cabinet du Maire comprend :

- un Chef de Cabinet;
- un Assistant du Maire;
- un Chargé de Communication et des Relations publiques.

Article 18.- Les services rattachés au Secrétariat municipal sont :

- le Bureau informatique;
- le Bureau du Courrier, des Archives et de la Documentation.

Article 19.- La Division de l'Administration générale et des Finances comprend:

- un Bureau des Finances, du Budget et de la Comptabilité des matières;
- un Bureau du Personnel;

- un Bureau des Recettes.

Article 20.- La Division de l'Etat civil comprend :

- un Bureau de l'Etat civil;
- un Bureau des Archives.

Article 21.- La Division de la planification et des compétences transférées comprend:

- un Bureau de la Planification, des Ressources naturelles et du Développement durable;
- un Bureau de l'Education, de la Culture, de la Jeunesse et des Sports;
- un Bureau de la Santé, de l'Hygiène et de l'Action sociale.

Article 22.- La Division des services techniques comprend

- un Bureau de la Voirie, des Travaux, des Réseaux, de l'Entretien et de la Maintenance;
- un Bureau des Domaines, du Patrimoine et des Equipements marchands;
- un Bureau de l'Aménagement du Territoire et de ta Gestion du Cadre de vie;
- un Bureau des Etudes et du Contrôle.

SECTION IV.- L'ORGANIGRAMME-TYPE DES AUTRES COMMUNES

Article 23.- L'administration des autres communes comprend:

- le Cabinet du Maire;
- le Secrétariat municipal et les services rattachés;
- la Division de l'Administration générale et des Finances;
- la Division des Services techniques;
- la Division de l' Etat civil.

Sous l'autorité du Maire, le secrétaire municipal est le chef des services administratifs de la commune.

Article 24.- Le Cabinet du Maire comprend:

- un Chef de Cabinet;
- un Assistant du Maire.

Article 25.- Les services rattachés au Secrétariat municipal sont :

- le Bureau du Courrier commun, des Archives et de la Documentation;
- le Bureau informatique.

Article 26.- La Division de l'Administration générale et des finances comprend:

- un Bureau des Finances, du Budget et de la Comptabilité des matières;
- un Bureau du personnel.

Article 27.- La Division des services techniques comprend:

- un Bureau de la Planification, des Etudes et du Contrôle;
- un Bureau de la Voirie, des Travaux, des Réseaux, de l' Entretien et de la Maintenance;
- un Bureau du Patrimoine, des Domaines, de l'Aménagement urbain et de la Gestion du cadre de vie.

Article 28.- La Division de l'état civil comprend .

- un Bureau de l' Etat civil;
- un Bureau des Archives.

Article 29.- Il est appliqué aux communes de la présente section ayant une démographie ale ou supérieure à 100 000 habitants et/ou un budget exécuté supérieur à 500 000 000 F CFA, l'organigramme-type de la commune chef-lieu de département tel que prévu à la section III.

CHAPITRE III.- DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 30.- Les attributions, l'organisation et le fonctionnement des services ci-dessus énumérés sont fixés, selon le cas, par arrêté du Président du Conseil départemental ou du Maire en application de la délibération du conseil y relative.

Article 31.- Dans un délai de deux ans, à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret, en application des dispositions de l'article 284, alinéa 1er de la loi no 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales, l'organisation des services des départements et des communes doit être conforme aux organigrammes-types tels que prévus au chapitre II du présent décret.

Article 32.- Un arrêté du Ministre chargé des Collectivités territoriales fixe les modalités de mise en œuvre des organigrammes-types.

Article 33.- Le Ministre chargé des Finances et le Ministre chargé des Collectivités territoriales procèdent, chacun en ce qui le concerne, à l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel.

Fait à Dakar, le 08 janvier 2020

Macky SALL

Date de publication
2022-05-06

Annexe X : Typologie et fonctions des 25 personnes interviewées

- **Le personnel et les membres des conseils départementaux**

Les Secrétaires généraux, sous la supervision des Présidents des conseils départementaux, participent « au pilotage et à la coordination du service départemental, de manière à contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs » (Kane, 2018, p.56). Ils sont chargés « de l'administration, de la gestion budgétaire et du contrôle de gestion du Conseil départemental ; responsables de la mise en œuvre de la politique départementale ; de la coordination, du management des services départementaux ; d'assistance et de conseil aux élus départementaux » (p.56-57).

Chargé d'Appui au Développement au Conseil Départemental : Il contribue à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des projets de développement du conseil départemental.

Chef de la Division administrative et financière : il collabore en « interne avec le SG et le Président de l'institution et tous les services du Conseil départemental ; externe avec le Trésor public, les fournisseurs, les entreprises, les banques les PTF, les ONG, l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal, la Caisse de Sécurité sociale, l'Inspection du travail et les IPM » (Kane, 2018, p.68). Ses missions sont de « piloter les procédures comptables et financières du Conseil départemental ; superviser l'exécution des recettes et des dépenses ; assurer les relations avec les services comptables de l'État, la gestion comptable des marchés, les opérations comptables complexes ; participer à la procédure budgétaire » (p.68).

Conseillers départementaux : Membres des conseils départementaux, ils participent aux sessions de délibérations et de prise de décision sur les budgets, les actions et projets à réaliser. Les conseillers interviewés occupent aussi la présidence de commissions (telles que la commission du dialogue des territoires du conseil départemental de Saint-Louis ; la commission des finances du développement économique et du plan au sein du conseil départemental de Saint-Louis ; la commission de la culture du conseil départemental de Louga).

- **Les collaborateurs et partenaires des conseils départementaux**

Le préfet est le représentant de l'État central au niveau de la circonscription départementale. Il le contrôle la légalité et approuve les actes, projets, conventions et délibérations du conseil départemental. Il joue aussi les rôles de facilitateur et de médiateur en cas de contentieux entre

le Conseil et des acteurs. Il participe ou se fait représenter également aux sessions ou réunions du conseil départemental en tant que superviseur des travaux.

Agence Régionale de Développement (ARD) : Cette agence, en tant que bras technique des collectivités territoriales, aide gratuitement celles-ci dans tous les domaines d'activités relatives à la gouvernance et au développement (Loi n° 2013-10 portant CGCL, p.6). Elle les accompagne dans l'élaboration de leurs documents de planification et projets de développement ainsi que dans le recherche de financements.

Services des inspections des eaux et forêts : Selon les agents rencontrés, ces services donnent leurs avis techniques sur les actions et projets des collectivités territoriales liés à l'environnement. Ils les accompagnent dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs documents de planification et projets relatifs à l'environnement.

Direction Régionale de l'Environnement et des Établissements Classés (DREEC) : Selon l'agent interviewé, cette direction émet des avis techniques sur les études d'évaluation environnementale et sociale des projets d'aménagement et d'infrastructures envisagés par les collectivités territoriales. Elle les accompagne dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs documents de planification et projets relatifs à l'environnement. Par ailleurs, elle organise des audiences publiques afin d'examiner les impacts environnementaux et sociaux de certains projets à mettre en œuvre.

Service régional de planification : Ce service accompagne et conseille aux collectivités territoriales et acteurs locaux dans l'élaboration de leurs documents de planification et projets de développement (Direction générale de la Planification et des Politiques économiques, 2018).

Mutuelle départementale de Santé de Saint-Louis : Selon l'agent rencontrée, cette mutuelle faitière regroupe 11 mutuelles de base reparties dans les 5 communes du département de Saint-Louis. Elle aide à couvrir les frais de soins et de médicaments des membres, notamment les élèves et les indigènes. La majorité de ces personnes ont un accès limité aux soins et médicaments.

Centre culturel : C'est « un service déconcentré du Ministère de la Culture, il est chargé du management des différentes activités culturelles et artistiques qui tournent autour de la région de Louga » (Au-Sénégal, s.d.).

Chambre des métiers : Selon l'agent interviewé, la chambre de métiers participe à l'encadrement des artisans du département et à la promotion de l'artisanat et de la main d'œuvre locale.

ONG Le Partenariat : Elle constitue « une association créée en 1981 par des acteurs de la société civile sensibilisés à la solidarité internationale, l'association porte le nom de « Partenariat Lille Saint-Louis du Sénégal » – Début de la coopération avec le Sénégal » (Helloasso, 2025). Elle s'active entre autres dans la lutte contre les changements climatiques, l'éco-construction, la préservation de la mangrove, la valorisation des déchets, l'assainissement.

Coopération Luxembourgeoise à Louga Lux-dev :

Au service de la coopération pour le développement depuis plus de 40 ans, LuxDev est, sans conteste, un pilier opérationnel du dispositif luxembourgeois de coopération bilatérale. Sa mission consiste à participer activement à la mise en œuvre de la politique de coopération au développement du gouvernement luxembourgeois qui vise pour l'essentiel l'éradication de la pauvreté ainsi que le développement durable, dans ses aspects sociaux, économiques et environnementaux (LuxDev, s.d.).

Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement (CONGAD), il constitue :

Un instrument de dialogue politique, social, économique et culturel, pour le renforcement de la société civile au service du développement. (…) Le CONGAD a pour principal objectif de défendre les intérêts des ONGs à travers : La représentation et la défense des intérêts des ONGs par la valorisation et la diffusion des meilleures pratiques, le renforcement de leurs capacités institutionnelles et opérationnelles (Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), s.d.).

Forum civil, il constitue :

Une association créée en 1993. Il est la section sénégalaise de Transparency International depuis 2000. Développer une masse critique d'acteurs citoyens vertueux et ancrés dans leurs valeurs, pour relever le défi de la consolidation de l'émergence citoyenne et de la refondation de la gouvernance publique (Forum civil, s.d.).

Fédération des associations paysannes de la région de Louga (FAPAL), elle est une Fédération des associations paysannes de la région de Louga.

La FAPAL s'est donné comme objectifs principaux : Valoriser les ressources humaines et naturelles de la région; Favoriser l'adhésion des populations aux efforts de développement; Encourager la diversification des activités dans une optique d'amélioration quantitative des revenus monétaires; Créer les conditions d'une bonne coordination des efforts conjugués des structures associatives de base; Atténuer le fort courant migratoire d'exode rural; Développer des actions de protection de l'environnement intégrées aux activités agro-sylvo-pastorales (Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal, 2013).

Elle fait partie des principaux acteurs du projet d'unité de transformation porté par le conseil départemental de Louga

La représentante de l'association des femmes du département de Saint-Louis ; le président des parents d'élèves du département de Saint-Louis ; la responsable de l'Union régionale des femmes/ Coopérative Louga ; le président du réseau des jeunes de Louga : Ce sont des représentants de groupements et d'associations des population qui ont collaboré ou bénéficié des services et projets des conseils départementaux de Saint-Louis et Louga.

Références bibliographiques

Références bibliographiques

Agence de Développement Local (ADL). (s.d.). *Acte III de la décentralisation*. Repéré à https://www.adl.sn/acte3

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). (2017). *Sénégal : Enquête démographique et de santé continue (EDS-Continue) 2016.*

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). (2020). Situation économique et sociale de la région de Saint-Louis, édition 2017-2018. Service régional de la statistique et de la démographie de Saint-Louis. https://www.ansd.sn/sites/default/files/2022-12/SES-Saint-Louis-2017-2018.pdf

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). (2021). Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM) au Sénégal : Rapport final (septembre 2021). https://www.ansd.sn/sites/default/files/2022-11/Rapport-final-EHCVM-vf-Senegal.pdf

Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD). (2024). *Chapitre I : État et structure, urbanisation et caractéristiques socioculturelles de la population*. 5e Recensement général de la population et de l'habitat, 2023 (RGPH-5) du Sénégal.

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). (s.d.). *Service régional de Saint Louis*. https://www.ansd.sn/taxonomy/term/8

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). (s.d.). Service régional de Louga. https://www.ansd.sn/taxonomy/term/15

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie. (2020). *Situation économique et sociale régionale de Louga 2017-2018*. Service régional de la statistique et de la démographie de Louga. https://www.ansd.sn/sites/default/files/2022-12/SES-Louga-2017-2018.pdf

Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT). (2020). *Plan national d'aménagement et de développement territorial (PNADT) : Horizon 2035*. Document de synthèse. https://observatoireadl.net/wp-content/uploads/2021/10/PNADT-Synthese.pdf

Aktouf, O. (1987). *Méthodologie des sciences sociales et approche des organisations : Une introduction à la démarche classique et une critique.* Montréal : Presses de l'Université du Québec. Https://doi.org/10.1522/cla.ako.met

Alissoutin, R, L. (2008). *Les défis du développement local au Sénégal*. Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, 6-73.

Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA). (s.d.). Agence Régionale de Développement-Saint Louis (ARD. https://www.afrique-gouvernance.net/bdf_organisme-653_fr.html (Consulté le 31-03-2025)

Anadón, M. et Savoie-Zajc, L. (2009). Introduction. *L'analyse qualitative des données. Recherches qualitatives*, 28 (1), 1-7. https://www.recherche-qualitative.qc.ca/revue.html

Anadón, M., & Guillemette, F. (2007). *La recherche qualitative est-elle essentiellement inductive? Recherches qualitatives, Hors-série* (5), 26–37. Actes du colloque « Recherche qualitative : les questions de l'heure ». Association pour la recherche qualitative. http://www.recherche-qualitative.qc.ca/Revue.html

Apostolidis, T. (2006). *Représentations sociales et triangulation : Une application en psychologie sociale de la santé*. Psicologia: Teoria e Pesquisa, 22(2), 211-226. https://doi.org/10.1590/S0102-37722006000200011

Association CheikhNico-France. (2018). Le CEDEPS son rôle: répondre aux préoccupations des communautés de Guédiawaye. https://www.cheikhnico.org/evenement/le-cedeps-son-role-repondre-aux-preoccupations-des-communautes-de-guediawaye (consulté le 10-01-2024)

Au-Sénégal. (s.d.). *[Découpage administratif de la région de Louga]*. https://www.au-senegal.com/carte-administrative-de-la-region-de-louga,036.html

Au-Sénégal. (s.d.). *[Découpage administratif de la région de Saint-Louis]*. https://www.au-senegal.com/carte-administrative-de-la-region-de-saint-louis,038.html

Au-Sénégal.com. (s.d.). Centre culturel régional de Louga. https://www.au-senegal.com/centre-culturel-regional-de-louga,2201.html?lang=fr

Ba, B. (2016). *Territorialisation du développement local au Sénégal : Impensés, cheminements, enjeux et limites d'un concept et d'une approche*. Dans M. Diouf & SB Diagne (dir.), Les sciences sociales au Sénégal : Mise à l'épreuve et nouvelles perspectives (p. 67-96). CODESRIA.

Ba, B. et Ka, R. (2020). *Acte III de la décentralisation sénégalaise : L'épreuve de la cohérence territoriale et du développement territorial*. DaloGéo, Revue scientifique spécialisée en géographie, (3), 304-326.

Bamtukat. (s.d.). L'éducation au Sénégal. https://www.bamtukat.com/leducation-au-senegal/

Banque mondiale. (2018). *Donner aux villes les moyens financiers de relever les défis de l'urbanisation : Note thématique sur les finances locales* (Revue de l'urbanisation au Maroc, Projet P158999). Développement urbain, rural et social (GSURR), Moyen-Orient et Afrique du Nord (MNA).

Bass thiam Bou Louga (BTL) TV. (2020). *Remise d'un important lot de matériels administratifs et médicaux au centre hospitalier Régional Ahmadou Sakir Mbaye de Louga*. https://www.facebook.com/watch/?v=645868963287176

Bekale, L. N. (2016). *Le principe de libre administration à l'épreuve des collectivités territoriales d'Afrique francophone (Bénin, Burkina Faso, Gabon, Mali, Sénégal)*. Publibook. (Collection Droit et sciences politiques – Politiques étrangères)

Bernoussi, H. (2016). *État des lieux du développement économique local (DEL)* (Rapport 2016). CGLU Afrique et LEDNA.

Bertrand, N., et Moquay, P. (2004). La gouvernance locale, un retour à la proximité. Dans *Économie rurale*, (280), 77–95. https://doi.org/10.3406/ecoru.2004.5474

Billaz, R., Dahou, T., & Totté, M. (dir.). (2003). *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement (coll. Hommes et sociétés)*. Paris, France : Karthala / COTA / ENDA-GRAF.

Bonnin, M., et Gueye, P. M. S. (2016). Les collectivités territoriales et l'environnement marin et côtier. Dans M. Bonnin, I. Ly, B. Queffelec, & M. Ngaido (Éds.), *Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal* (pp. 100-104). IRD ; PRCM.

Bureau Opérationnel de Suivi. (s.d.). Les trois axes du PSE. https://www.senegal-emergent.com/les-trois-axes-du-pse/

Camara, C.M. (2018). *Les acteurs, ces oubliés de la décentralisation*. L'Harmattan Sénégal.

Campagne, P. et Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial : Une réponse émergente à la mondialisation* (Essai n° 204). Éditions Charles Léopold Mayer.

Campagne, P. et Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation.* Paris, France : Éditions Charles Léopold Mayer.

Chevrier, J. (2009). *La spécification de la problématique*. Dans B. Gauthier (Éd.), Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données (5e éd., p. 53-87). Presses de l'Université du Québec.

Chia, E. et coll. (2008). *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, 209, 172. Presses universitaires de Rennes.

Conseil départemental de Louga. (2016). Plan départemental de développement de Louga (2016-2020) : Le département de Louga, un territoire solidaire pour un développement socio-économique durable. Louga, Sénégal.

Conseil départemental de Saint-Louis. (2015). *Rapport spécial 2015 : Activités de l'année*. Saint-Louis, Sénégal.

Conseil départemental de Saint-Louis. (2016). Plan départemental de développement de Saint-Louis (2016-2020) : *Saint-Louis, une plateforme de services pour l'émergence économique et sociale du pôle nord*. Saint-Louis, Sénégal.

Conseil départemental de Saint-Louis. (2016). *Rapport spécial 2016 : Activités de l'année*. Saint-Louis, Sénégal.

Conseil départemental de Saint-Louis. (2017). *Rapport spécial 2017 : Activités de l'année*. Saint-Louis, Sénégal.

Conseil départemental de Saint-Louis. (2018). *Rapport spécial 2018 : Activités de l'année*. Saint-Louis, Sénégal.

Conseil départemental de Saint-Louis. (2019). *Rapport spécial 2019 : Activités de l'année*. Saint-Louis, Sénégal.

Conseil départemental de Saint-Louis. (2020). *Rapport spécial 2020 : Activités de l'année*. Saint-Louis, Sénégal.

Conseil départemental de Saint-Louis. (2022). *Rapport spécial 2022 : Activités de l'année*. Saint-Louis, Sénégal.

Crozier, M., & Thoenig, J.-C. (1975). *La régulation des systèmes organisés complexes: Le cas du système de décision politico-administratif local en France.* Revue française de sociologie, 16(1), 3-32. https://doi.org/10.2307/3320900

Dansou, D. H., et Carrier, M. (2023). Décentralisation en Afrique subsaharienne francophone : Difficultés des gouvernements, engagement innovant de la société civile. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 20(1), 47–73. https://doi.org/10.7202/1106044ar

Dansou, DH et Carrier, M. (2023). *Décentralisation en Afrique subsaharienne francophone : Difficultés des gouvernements, engagement innovant de la société civile*. Revue Gouvernance / Governance Review, 20(1), 47-73. https://doi.org/10.7202/1106044ar

Décentralisation, Gouvernance Locale (DGL)-Felo. (2004). *La gestion de la santé en tant que compétence transmise* [Module de formation]. Dans *Décentralisation et gouvernance locale : Pour une gestion locale plus efficace, démocratique et responsable des services et des ressources*. ARD.

Diagne, A. (2017). *Revue des politiques publiques menées au Sénégal sur la période 1960-2016* (p. 12). ENSAE-Sénégal.

Dièye, A. (2011). Cadre institutionnel, juridique et organisationnel de la décentralisation : Les compétences transférées, état de mise en œuvre. Dans M. Diagne (dir.*), La relance du développement local au Sénégal* (no 1, p. 72-92).

Dillinger, W. et Fay, M. (1999). *De la centralisation à la décentralisation*. Les enjeux du nouveau millénaire. Finances & Développement, 19-21.

Dione, I. D., et Touré, I. (2023). Territoire et santé au Sénégal : Approche diachronique des relations santé et territoires à travers les réformes administratives. *Revue Africaine des Sciences Sociales et de la Santé Publique*, 5(2), 100–111.

Diop, D. (2016). *Quand l'Acte 3 tue la décentralisation sénégalaise* ! [Article]. Consulté à l'adresse https://resaud.net/wp-content/uploads/2023/06/Diop-2016-Quand-lActe-3-tue-la-decentralisation-senegalaise.pdf

Diouf, M. (1992). *La crise de l'ajustement*. Dans C. Coulon (dir.), Sénégal : la démocratie à l'épreuve (numéro spécial de*Politique africaine*, 45). Karthala.

Direction générale de la Planification et des Politiques économiques. (2018). Services régionaux de la planification. https://dgppe.sn/services-regionaux-de-la-planification/

Divay, G. (2019). La proximité n'est pas qu'une affaire locale. Dans G. Divay, S. Belley, L. Caron, É. Charbonneau & M.-C. Prémont (dir.), *Le management municipal : Un gouvernement de proximité ?* Tome 1 (p. 51-70). Presses de l'Université du Québec.

Dolbec, A. et Prud'homme, L. (2009). *La recherche-action*. Dans B. Gauthier (dir.), Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données (5e éd., p. 531-570). Presses de l'Université du Québec.

Duran, P. et Lazega, E. (2015). *Introduction : Action collective : Pour une combinatoire des mécanismes de coordination*. L'Année sociologique, 65(2), 291-304. https://doi.org/10.3917/anso.152.0291

Duran, P., & Lazega, E. (2015). Introduction. Action collective : pour une combinatoire des mécanismes de coordination. *L'Année sociologique*, *65*(2), 291-304. https://doi.org/10.3917/anso.152.0291

Epstein, R. (2015). *La gouvernance territoriale : Une affaire d'État : La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires.* L'Année sociologique, 65(2), 457-487. https://doi.org/10.3917/anso.152.0457

Essono Ovono, A. (s. d.). *L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone : Le cas du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal*. Afrilex. https://afrilex.u-bordeaux.fr/wp-content/uploads/2021/03/4-_L_autonomie_financiere_des_collectivites_locales_en_Afrique_noire_francophone_-_le_cas_du_Cameroun_de_la_Cote_d_Ivoire_du_Gabon_et_du_Senegal.pdf

Faye, J. (2008). *Foncier et décentralisation : L'expérience du Sénégal* (Dossier no 149). Institut international pour l'environnement et le développement.

Fédération Atlantique des Agences de Presse Africaines (FAAPA). (2024). Sénégal : Le CNJS mise sur les jeunes pour insuffler du ‘’sang neuf’’ aux communes et départementaux. https://www.faapa.info/blog/le-cnjs-mise-sur-les-jeunes-pour-insuffler-du-sang-neuf-aux-communes-et-departementaux/ (Consulté le 06-09-2024)

Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal. (2013). Présentation générale de la FAPAL (Fédération des associations paysannes de la région de Louga). Consulté à http://www.fongs.sn/spip.php?article68

Fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies (FQRNT). (2016). *Politique d'éthique en recherche*.

Forum civil. (s.d.). *Forum civil – Lutte contre la corruption*. https://forum-civil.sn/

Gagné, A. (2002). Le développement des territoires : Nouveaux enjeux. Dans Mouvement Territoire et Développement (dir.), Actes et instruments de la recherche en développement régional (p. 49-68). GRIDEQ.

Groupe Précision Études et Réalisation. (2015). *Étude portant cartographie des interventions dans les collectivités locales : Une situation de référence en 2014*. Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire.

Guesnier, B., & Lemaignan, C. (2004). L'émergence des territoires créatifs. Revue d'Économie Régionale & Urbaine, (1), 135-146. https://doi.org/10.3917/reru.041.0135

Haddad, M. et Bouzaida, MA (2013). *Développement local et gouvernance territoriale : Enjeux et perspectives post-révolution*. Journal de finance académique, 4 (1). https://doi.org/10.59051/joaf.v4i1.20

Helloasso. (2025). *Le Partenariat: Qui sommes-nous ?* https://www.helloasso.com/associations/le-partenariat

Horincq Detournay, R., Guillemette, F., & Luckerhoff, J. (2023). Clarification conceptuelle de la méthode de triangulation en recherche qualitative. *Enjeux et société : Approches transdisciplinaires,* 10 (2), 75–92. https://doi.org/10.7202/1110574ar

Houde, C. (2018). *Les arts et la culture au service du développement territorial*. https://carolinehoude.com/2018/10/12/les-arts-et-la-culture-au-service-du-developpement-territorial/

Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR). (s.d.). Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement (CONGAD). https://www.ipar.sn/Conseil-des-Organisations-Non-Gouvernementales-d-Appui-au-Developpement-CONGAD.html?lang=fr

Jean, B. (2008). Le développement territorial : Une discipline scientifique émergente. Dans G. Massicotte (Dir.), *Sciences du territoire : Perspectives québécoises* (p. 283-313). Québec : Presses de l'Université du Québec

Jean, B. et Carrier, M. (2000). *La reconstruction de la légitimité des collectivités rurales*. Dans M. Carrier & S. Côté (dir.), Gouvernance et territoires ruraux : Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement (p. 41-64). Presses de l'Université du Québec.

Jeunesse au Plein Air (JPA). (2020). C'est quoi une colo ? https://jpa.asso.fr/cest-quoi-une-colo/#:~:text=La%20colonie%20de%20vacances%20(ou,d%C3%A9tente%20et%20de%20loisirs%20%C3%A9ducatifs.

Kaddu Askan Wi [Gscom.sn]. (s.d.). Réalisations du conseil départemental de Louga. https://www.facebook.com/profile/100064441939087/search/?q=Conseil%20d%C3%A9partemental&locale=fr_CA

Kane, O. (2018). *Méthodologie d'élaboration de référentiels d'activités, de compétences et de formation pour les agents des collectivités territoriales du Sénégal : cas du Conseil départemental de Louga* [Mémoire de fin d'études, Centre Africain d'Études Supérieures en Gestion].

Koufedji, S. (s.d.). *L'apport des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales au Sénégal*. Ministère des Finances et du Budget du Sénégal. Repéré à https://ceracle.com/lapport-des-transferts-financiers-de-letat-aux-collectivites-territoriales-au-senegal-par-sadikou-koufedji/

Lardon, S., Moquay, P., et Poss, Y. (2007). *Le développement territorial : principes et méthodes*. Dans S. Lardon, P. Moquay & Y. Poss (Éds.), *Développement territorial et diagnostic prospectif : réflexions autour du viaduc de Millau* (pp. 27-59). Éditions de l'Aube.

Le Galès, P. (2014). Gouvernance. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (4e éd.). Presses de Sciences Po.

Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? *Politique et Sociétés, 21*(3), 3-26. https://doi.org/10.7202/000494ar

Leloup, F., Moyart, L. et Pecqueur, B. (2003). *Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) possible(s) ?* Dans Quels acteurs pour quel développement ? (Vol. 31, n° 4, p. 95-112). De Boeck Supérieur. https://doi.org/10.3917/med.124.0095

Leloup, F., Moyart, L. et Pecqueur, B. (2005). *La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?* Géographie, Économie, Société, 7(4), 331-352.

Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Presses de l'Université de Montréal.

Leray, C., et Bourgeois, I. (2016). L'analyse de contenu. Dans B. Gauthier & I. Bourgeois (dir.), Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données (p. 426-453). Presses de l'Université du Québec.

Lima, S. (2019). *Politiques du découpage local au Sénégal sous influences : inachèvement, hybridation, fragmentation*. L'Espace Politique, 39(3). https://doi.org/10.4000/espacepolitique.7476

Loi sur la charte du sport. N° 84-59 du 23 mai 1984. République du Sénégal

Loi sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADT). N° 2021-04 du 12 janvier 2021. https://observatoireadl.net/incontin/2021/10/PNADT-LOADT.pdf

Loi sur le code général des collectivités locales. N° 96-06 du 22 mars 1996. République du Sénégal.

Loi sur le code général des collectivités territoriales (CGCT). N° 2013-10 du 28 décembre 2013. République du Sénégal.

Loi sur le remplacement dans tous les actes législatifs et réglementaires de la dénomination « Collectivité locale » par « Collectivité territoriale ». N° 2018-15 du 8 juin 2018. République du Sénégal.

Loi sur les communautés rurales. N° 72-25 du 25 avril 1972. République du Sénégal.

LuxDev. (s.d.). Qui sommes-nous. https://luxdev.lu/fr/agence/qui-sommes-nous/

Marie, J. et Idelman, E. (2010). *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : Une révolution dans les gouvernances locales ?* EchoGéo, (13). https://doi.org/10.4000/echogeo.12001

Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales (MATCL). (2013). *Acte III de la décentralisation : Propositions pour la formulation d'une cohérence territoriale rénovée*. Comité national de pilotage de la réforme de la décentralisation du Sénégal. (35 p.).

Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire & Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. (2015). *Lettre de politique sectorielle de développement de la gouvernance locale, du développement et de l'aménagement du territoire 2015-2020*. Gouvernement du Sénégal.

Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire. (2015). *Rapport d'étude portant sur la cartographie des interventions dans les collectivités locales : Une situation de référence en 2014*. Gouvernement du Sénégal.

Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du territoire (MGLDAT) et Ministère de l'Intégration Africaine, du NEPAD et de la Promotion de la Bonne Gouvernance (MIANPBN). (s.d.). *Rapport national de la mesure de performance des collectivités territoriales au Sénégal*. https://fr.scribd.com/document/562768958/Rapport-national-de-la-Mesure-de-performances-des-colle-ctivites-territoriales-version050817

Ministère de la Santé et de l'Action sociale. (2019). *Plan national de développement sanitaire et social (PNDSS) 2019-2028*. https://www.nepad.org/agenda2063-national-development-plan/plan-national-de-developpement-sanitaire-et-social-pndss

Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales (MATCL). (2012). *Plan régional de développement intégré (PRDI) 2013-2017. Diagnostic socio-économique régional* (Version finale). Conseil Régional de Saint-Louis. https://cda-omvs.org/wp-content/uploads/attachments/12280_-_prdi_bilan_diagnostic_def_05_2013.pdf

Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération (MEPC), et Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires (MCTDAT). (2021). *Guide de planification du développement territorial (Version 2021) : Pour le développement durable des territoires*. Version pour une territorialisation des Objectifs de développement durable (ODD).

Ministère de l'Éducation nationale du Sénégal. (2014). *Assises de l'éducation du Sénégal : Rapport final.*

Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT). (s.d.). *Guide La prise de décision en urbanisme : Outils de planification. Gouvernement du Québec*. Repéré à https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/amenagement-territoire/guide-prise-decision-urbanisme/planification

Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires (MCTDAT). (s.d.). *Acte III de la décentralisation*. Repéré à https://decentralisation.gouv.sn/services/lacte-iii-de-la-decentralisation/

Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires. (2019). *Rapport d'évaluation prospective de la première phase de l'Acte III de la décentralisation : Vers des territoires en marche avec des potentialités pleinement exploitées.* https://observatoireadl.net/incontin/2021/10/Rapport-Evaluation-acte-III-sans-photos_decembre-2019-1.pdf

Ministère des finances et du budget. (2025). Plan Sénégal émergent (PSE) – Plan d'Actions Prioritaires 3: 2024-2028. https://www.finances.gouv.sn/plan-senegal-emergent/

Nach Mback, C. (2003). *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Paris, France : Karthala.

N'Da, P. (2015). *Recherche et méthodologie en sciences sociales et humaines : Réussir sa thèse, son mémoire de master ou professionnel, et son article*. L'Harmattan

Ndiaye, C. (2020). Finances et comptabilité des collectivités territoriales au Sénégal. L'Harmattan Sénégal.

Ndiaye, N, M. (2017). Décentralisation et développement en Afrique de l'Ouest : quels enjeux aujourd'hui ? Dans K. Kadir, M. Niang Ndiaye & A. Trousselle (dir.), *Les sentiers du développement, de l'art à la manière* (p. 67-81). Presses universitaires de la Méditerranée.

Ndiaye, S. (2013). *Perspectives de reconstruction en Afrique de l'Ouest : La piste des innovations socio-territoriales* (Cahier n° 13-03, 25 p.). Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire.

Observatoire de la décentralisation. (2003). *État de la décentralisation en Afrique*. Karthala

Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et Fédération nationale des villes tunisiennes. (2018). *Bonne gouvernance au niveau local pour accroître la transparence et la redevabilité dans la prestation de services : Expériences de Tunisie et d'ailleurs*.

Ouellet, C. (2014). *L'impact de la mise en œuvre de la politique nationale de la ruralité sur le développement des municipalités rurales de l'Est-du-Québec : Le cas des MRC de Rimouski-Neigette, de La Mitis et d'Avignon* (Thèse de doctorat en développement régional). Université du Québec à Rimouski.

Pasquier, R. (2004). *La capacité politique des régions : Une comparaison France/Espagne*. Presses universitaires de Rennes.

Pasquier, R. et Weisbein, J. (2007). La « gouvernance territoriale » : Une perspective pragmatique. Dans R. Pasquier, J. Weisbein & al. (dir.), *La gouvernance territoriale : Pratiques, discours et théories* (p. 219-242). LGDJ.

Pecqueur, B. (2005). Le développement territorial : Une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. Dans B. Antheaume et F. Giraut (dir.), *Le territoire est mort : Vive les territoires ! Une refabrication au nom du développement* (p. 295-316). IRD.

Philip, L. (2002). *L'autonomie financière des collectivités territoriales*. Cahiers du Conseil constitutionnel, 12 (Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales). https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/l-autonomie-financiere-des-collectivites-territoriales

Pinson, G. (2014). Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux. *Pouvoirs*, 148(1), 95-111. https://doi.org/10.3917/pouv.148.0095

Piveteau, A. (2005). Décentralisation et développement local au Sénégal : Chronique d'un couple hypothétique. Dans A. Dubresson & Y.-A. Fauré (dir.), *Décentralisation et développement local : un lien à repenser* (Tiers-Monde, 46(181)).

Poupeau, F.-M. (2017). Chapitre 1. Les approches formalistes : lois constitutives, ressources financières, règles. Dans *Analyser la gouvernance multi-niveaux* (pp. 43-59). Presses universitaires de Grenoble.

Poupeau, F.-M. (2017). Les approches par les instruments : Pilotage, action à distance, gouvernementalité. Dans *Analyser la gouvernance multi-niveaux* (p. 182-184). Presses universitaires de Grenoble.

Programme National de Développement Local (PNDL). (2011). Étude : Clarification des rôles et responsabilités des acteurs de la décentralisation (Rapport final, 41 p.). Direction de la Décentralisation.

Programme national de développement local (PNDL). (s.d.). *Bonnes pratiques de développement local au Sénégal : L'itinéraire du PNDL* (61 p.).

Programme spécial d'investissement de la région de Louga de 2013. République du Sénégal.

Réseau des jeunes entrepreneurs de Louga (2023). Distribution des machines à coudre. https://www.facebook.com/photo?fbid=731874312277683&set=pcb.731874685610979&locale=ro_RO

Ribémont, T. et al. (2018). Les politiques locales. Dans A. Dézé et Y. Aucante (dir.), *Introduction à la sociologie de l'action publique* (1re éd.). De Boeck Supérieur.

Ribémont, T. et al. (2018). Les publics de l'action publique. Dans A. Dézé & Y. Aucante, *Introduction à la sociologie de l'action publique* (1re éd.). De Boeck Supérieur.

Robitaille, M., Chiasson, G. et Gauthier, M. (2016). De la planification stratégique régionale à la prospective en Outaouais : La difficile construction d'un nouveau rapport au temps. *Cahiers de géographie du Québec*, 60 (170), 325-342. https://doi.org/10.7202/1040538ar

Roy, SN (2009). L'étude de cas. Dans B. Gauthier (dir.), Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données (5e éd., p. 199-226). Presses de l'Université du Québec.

Samb, N. (2014). *Gouvernance territoriale et participation citoyenne au Sénégal* (Thèse de doctorat, Université Paul Valéry – Montpellier III). HAL.

Sané, Y. (2016). La décentralisation au Sénégal, ou comment réformer pour mieux maintenir le statu quo. Cybergeo : Revue européenne de géographie, (796), 22 p. https://doi.org/10.4000/cybergeo.27845

Savoie-Zajc, L. (2009). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale : De la problématique à la collecte de données* (5e éd.). Presses de l'Université du Québec.

Sawadogo, H.P. (2021). L'approche qualitative et ses principales stratégies d'enquête. Dans F. Piron & S. Arsenault (dir.), *Guide décolonisé et pluriversel de formation à la recherche en sciences sociales et humaines* (Module 7). https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/projetthese/chapter/methodes-qualitatives-de-recherche/

Talla, A. W. (2015). *Contrôle de légalité des actes des collectivités locales en France et au Sénégal : Les enseignements d'une comparaison* [Mémoire de master, Université de Strasbourg, École nationale d'administration].

Thoumelou, M. (2016). *Collectivités territoriales, quel avenir ?* (2e éd.). La Documentation Française. Les Études de la Documentation Française, 5416.

Torre, A. (2015). Théorie du développement territorial. Géographie, économie, société, 17(3), 273-288.

Torre, A. et Wallet, F. (2011). La gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires. Dans L. Resmini & A. Torre (dir.), *Competitivita territoriale : Determinanti e politiche*. Franco Angeli.

Totté, M. (2003). Comment tisser les liens entre décentralisation et développement ? Dans R. Billaz, T. Dahou et M. Totté (dir.), *La décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement (coll. Hommes et sociétés, pp. 371-392)*. Paris, France : Karthala / COTA / ENDA-GRAF.

Touré, E. (2011). *L'analyse interactionniste de la décentralisation. Une approche par les acteurs et leurs pratiques*. Recherches qualitatives, 30(1), 247-273. https://www.erudit.org/fr/revues/rechqual/2011-v30-n1-rechqual06699/1085488ar/

Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. (2003). *Cadre d'orientations générales de la politique d'aménagement du territoire communautaire de l'UEMOA (53 p.)*. https://uemoa.switch-maker.net/sites/default/files/bibliotheque/cadrpolamenterrit.pdf

Wanlin, P. (2007). L'analyse de contenu comme méthode d'analyse qualitative d'entretiens : une comparaison entre les traitements manuels et l'utilisation de logiciels. *Recherches Qualitatives – Hors-Série,* numéro 3, 243-272. Association pour la recherche qualitative.