

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA MOBILISATION DES ACTEURS DANS LES INITIATIVES LOCALES DE MISE  
EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE :  
LE CAS DES AGENDAS 21 LOCAUX DU SÉNÉGAL

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN GÉOGRAPHIE

PAR  
CATHERINE SAVARD

MAI 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal 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 Montréal 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 l'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.»

## AVANT-PROPOS

Le document suivant a été produit dans le cadre d'une maîtrise en géographie à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) sous la direction de Jean-Philippe Waaub, Ph.D., professeur au département de géographie de l'UQAM, et de Christiane Gagnon, Ph.D., professeur au département des sciences humaines de l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC). La naissance de ce projet prend son origine dans le profond intérêt tourné vers le développement local durable, la bonne gouvernance comme pratique gagnante ainsi que l'environnement urbain dans toutes ses composantes. Aussi, mon affection particulière pour la région ouest africaine, qui s'est développée au fil des séjours passés en ses limites, a orienté le sujet principal de cette recherche. La mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du développement durable est alors apparue évidente comme sujet principal dans le présent mémoire.

Cette recherche s'est donc déroulée dans deux pays d'Afrique subsaharienne, soit le Burkina Faso et le Sénégal. Ces deux pays connaissent des expériences multiples de mise en œuvre du développement durable, sollicitant l'entière implication et participation des communautés locales. Ainsi, l'étude des conditions de mobilisation des acteurs dans les communautés locales ayant entrepris de tels projets devenait alors un incontournable pour mieux saisir toutes les subtilités reliées à la mobilisation des acteurs.

Pour des raisons techniques, logistiques et dans un souci constant de rigueur scientifique, la recherche a demandé un partenariat solide entre deux étudiants. Catherine Savard et Antoni Cormier ont élaboré conjointement les phases préparatoires ainsi que la phase terrain du projet de recherche. D'abord, pour faciliter l'approche avec les différents collaborateurs dans un contexte culturel précis, ce

partenariat a aussi permis d'avoir accès plus naturellement à des entretiens de qualité avec les différents acteurs rencontrés, qu'ils soient hommes ou femmes, occupant des postes de pouvoir ou étant citoyens d'une commune. La mise en commun des observations, les réflexions quotidiennes faites par les deux étudiants ont certes contribué à garder une plus grande objectivité face aux éléments soulevés par cette recherche terrain.

Pour les étapes subséquentes de la présente recherche, soit le traitement des données et la rédaction des mémoires, les deux étudiants ont préféré scinder les cas d'après leur position géographique. Toutefois, il fut décidé que le cadre théorique, la démarche méthodologique ainsi que le cadre d'analyse seraient similaires. Bien qu'ils aient tous deux rédigé leur mémoire de façon individuelle, une communication constante et une consultation continue entre eux ont été établies tout au long du processus de rédaction. Ainsi, la production de deux mémoires distincts ayant eu un parcours théorique, pratique et méthodologique semblable, l'un portant sur des cas sénégalais et l'autre sur des cas burkinabè<sup>1</sup>, offrent alors des possibilités de comparaison, d'analyse, de confrontation tout à fait hors du commun.

Ce mémoire porte alors sur la mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du développement durable au Sénégal. Il est ainsi dédié à l'ensemble des gens ayant entrepris ou désirant entreprendre des projets de mise en œuvre du développement durable en contexte sénégalais certes, mais tout autant dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne ou même ailleurs sur le globe. L'étude et les observations faites de certaines expériences de mise en œuvre du développement durable sénégalais ont contribué à faire ressortir des éléments précis sur les conditions de mobilisation des acteurs dans ces types d'initiatives, éléments pouvant guider d'autres projets de développement durable locaux. Ce mémoire s'adresse aussi aux chercheurs qui s'intéressent aux questions semblables à celles soulevées par le présent mémoire. Peut-être sera-t-il un élément motivateur

---

<sup>1</sup> Le mot « Burkinabè » est invariable en genre et en nombre. Notons que le suffixe « bè » constitue une désinence plurielle en foulbé, qui a pour sens « les gens de ». La forme « Burkinabè » a été officiellement adoptée et consignée au *Journal officiel* du Burkina le 16 août 1983. (Commission de toponymie Québec, 2009).

pour approfondir la recherche sur des thèmes tournés vers la mobilisation permettant aux populations locales de s'impliquer dans le développement de leur communauté ? Finalement, ce mémoire s'adresse aussi aux communautés interpellées et visitées dans le cadre de la présente recherche, afin qu'elles demeurent critiques face à leur façon de faire dans un souci constant de perfectionnement, d'amélioration et d'innovation.

La réalisation d'un tel projet est semblable à bien des routes que nous empruntons tout au long de notre courte vie. Parsemée d'embûches et d'épreuves qui nous apparaissent parfois comme insurmontables, la rédaction d'un mémoire s'accolle très bien au proverbe « *Cent fois sur le métier, tu remettras ton ouvrage.* » De fréquents allers-retours sont parfois nécessaires pour arriver à l'objectif visé. La chance inouïe d'avoir été épaulée, guidée, accompagnée sur ce long chemin a impérativement facilité la réalisation complète de ce mémoire. Je veux donc profiter des lignes suivantes pour souligner la contribution énorme de certaines personnes dans la réalisation de ce grand projet.

Je tiens tout d'abord à remercier la première personne qui a cru en ce projet, mon ami et collègue Antoni Cormier. Toute fraîche débarquée d'Afrique, la tête et l'esprit remplis de projets fous, c'est avec une oreille attentive et un regard déterminé qu'il a reçu mon idée. Nous avons pensé, bâti et réalisé ce projet conjointement et nous en gardons des souvenirs uniques et impérissables. Pour tout ça Anto, je te dis merci mon ami.

Je dis aussi un immense merci à mes professeurs et guides, ceux qui ont eu l'audace et l'ouverture d'esprit de nous épauler, Jean-Philippe Waaub du département de géographie de l'UQAM et Christiane Gagnon du département des sciences humaines de l'UQAC. Par ses conseils, son ultime engagement pour l'avancement du savoir collectif et sa passion pour l'Afrique, Jean-Philippe Waaub a su nous stimuler intellectuellement et professionnellement. Par ses encouragements constants, sa grande rigueur scientifique et l'immense plaisir avec lequel Christiane

Gagnon nous a reçus chaque fois que nous avons fait l'aller-retour Montréal – Saguenay, lorsque besoin il y avait, elle a su nous guider sur la voie de la réussite. Pour tout ça, je leur dis merci et leur suis reconnaissante à tout jamais.

Je ne peux passer sous silence le support constant et infaillible de ma famille et des gens qui me sont chers. Dans une aventure de longue haleine comme celle de rédiger un mémoire, les chances sont grandes de bifurquer à gauche et à droite ; le support constant et la confiance des gens autour de nous demeurent des éléments déterminants dans l'accomplissement final vers notre quête. Alors, merci à vous membres de ma grande famille qui avez su alléger les pas qui m'ont menée vers la réussite.

Des remerciements spéciaux à Anne Proulx pour sa rigueur et sa générosité sans bornes et Noureddine Marouf pour son support indéfectible et constant. Avoir un roc solide sur qui s'appuyer au quotidien devient une bénédiction dans l'entreprise d'un tel projet. Pour tout ça, je veux vous dire merci.

Je ne peux conclure sans traduire par écrit l'immense gratitude que j'éprouve pour mes partenaires, amis et familles qui vivent sur cette terre rouge. Certains d'entre vous m'ont vu grandir et devenir la femme que je suis. Bien souvent sans le savoir, vous avez éveillé en moi ce grand désir de contribuer au savoir collectif. Par votre accueil, vos conseils et votre fidélité, les liens qui nous unissent, qu'ils soient professionnels ou amicaux, sont aussi solides que la distance existante entre nos contrées. Le Sénégal est beaucoup plus que la *teranga* reconnue par l'industrie touristique. Le Burkina Faso est beaucoup plus que le pays des hommes intègres. Il faut y avoir vécu pour en comprendre toutes les richesses.

*« Ils ne sont grands que parce que nous sommes à genoux. »*

*Étienne de la Boéti*

v

*Pour nous*

## TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	i
LISTE DES FIGURES .....	xii
LISTE DES ENCADRÉS .....	xiii
LISTE DES TABLEAUX .....	xiv
LISTE DES CARTES.....	xv
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	xvi
RÉSUMÉ.....	xviii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
MISE EN CONTEXTE : LE TERRITOIRE D'ÉTUDE.....	4
1.1 Le Sénégal : présentation générale .....	4
1.1.1 La décentralisation et la démocratie locale .....	5
1.1.2 L'IAGU : présentation générale de ses démarches dans le cadre de la mise en œuvre des A21L au Sénégal.....	10
1.2 Présentation sociopolitique et démographique de la Commune de Guédiawaye.....	14
1.3 Présentation sociopolitique et démographique de la Commune de Tivaouane .....	16
1.4 Présentation sociopolitique et démographique de la Commune de Louga.....	18
1.5 Présentation sociopolitique et démographique de la Commune de Saint-Louis .....	20
CHAPITRE II	
LA MOBILISATION DES ACTEURS DANS LES INITIATIVES LOCALES DE MISE EN ŒUVRE DU DD : CADRE THÉORIQUE .....	22
2.1 Territorialité et développement durable.....	23



2.1.1	Le territoire : un cadre de réflexion pour le DD.....	24
2.1.2	Le développement durable : une approche territoriale .....	24
2.1.3	Des stratégies territorialisées pour un DD.....	25
2.1.4	Le territoire pertinent de l'action durable .....	27
2.1.5	Entre territorialité et durabilité : les limites de l'approche territoriale ....	29
2.2	Villes et collectivités durables .....	31
2.2.1	Les précédents de la ville durable .....	31
2.2.2	L'évolution du concept : entre « écologie urbaine » et « ville durable » .....	34
2.2.3	De la ville non durable à la ville durable .....	35
2.2.4	L'application du concept : une réflexion au niveau international .....	38
2.3	Initiatives locales de DD.....	40
2.3.1	La concrétisation d'une idée .....	40
2.3.2	L'A21L, un exemple d'initiative locale de DD .....	42
2.4	L'acteur .....	46
2.4.1	L'acteur territorialisé .....	48
2.4.2	Les acteurs collectifs .....	49
2.4.3	Les acteurs faibles et les acteurs absents .....	50
2.5	Processus participatif.....	51
2.5.1	La démocratie et la gouvernance : points d'ancrage des processus participatifs .....	52
2.5.2	La mise en œuvre d'un processus participatif pour une bonne gouvernance.....	54
CHAPITRE III		
MATÉRIEL ET MÉTHODES.....		58
3.1	Les objectifs de la recherche .....	58
3.1.1	Un sujet à explorer davantage : la mobilisation des acteurs .....	59

3.1.2	Une recherche fondamentale .....	59
3.1.3	Une recherche exploratoire .....	60
3.1.4	Objectif principal et objectifs spécifiques.....	60
3.2	Matériel .....	61
3.2.1	Démarche et état des lieux de l'A21L de la Commune de Guédiawaye .....	61
3.2.2	Démarche et état des lieux de l'A21L de la Commune de Tivaouane .....	62
3.2.3	Démarche et état des lieux de l'A21L de la Commune de Louga .....	64
3.2.4	Démarche et état des lieux de l'A21L de la Commune de Saint-Louis .....	67
3.3	La démarche méthodologique.....	69
3.3.1	Le cadre théorique : des concepts généraux aux thèmes de la recherche .....	70
3.3.2	La stratégie de recherche : une étude de cas multisite au Sénégal .....	78
3.3.3	Sources et collecte des données : observation, recherche documentaire et entretien semi-directif .....	82
3.3.4	Traitement et analyse des données .....	85
3.4	Les outils d'analyse.....	86
3.4.1	L'analyse qualitative .....	86
3.4.2	L'analyse de contenu.....	87
3.4.3	L'analyse thématique.....	88
3.4.4	Le traitement des données qualitatives .....	89
3.4.5	Le traitement des données par description analogique.....	90
CHAPITRE IV		
PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DES CAS À L'ÉTUDE .....		92
4.1	Premier cas : la Commune de Guédiawaye.....	93
4.1.1	Collecte et présentation des données .....	93

4.1.2	Présentation des résultats de l'enquête .....	94
4.2	Deuxième cas : la commune de Tivaouane .....	105
4.2.1	Collecte et présentation des données .....	105
4.2.2	Présentation des résultats de l'enquête .....	105
4.3	Troisième cas : la commune de Louga .....	118
4.3.1	Collecte et présentation des données .....	118
4.3.2	Présentation des résultats de l'enquête .....	119
4.4	Quatrième cas : la Commune de Saint-Louis .....	134
4.4.1	Collecte et présentation des données .....	134
4.4.2	Présentation des résultats de l'enquête .....	135

## CHAPITRE V

### LES FACTEURS DE MOBILISATION DES ACTEURS DANS LES AGENDAS

#### 21 LOCAUX DU SÉNÉGAL : ANALYSE DES RÉSULTATS..... 148

5.1	Analyse transversale : observations concernant les initiatives locales de DD de type A21L.....	148
5.1.1	Les enjeux : une mobilisation souhaitée autour d'enjeux cruciaux pour les populations locales .....	150
5.1.2	Historique de l'action locale : les prémices d'une mobilisation réussie .....	152
5.1.3	Instigateurs : des instigateurs qui deviennent acteurs du processus .....	154
5.1.4	Type d'impulsion : des impulsions multiples pour des impacts multiples .....	156
5.2	Analyse transversale : observations concernant les systèmes d'acteurs .....	160
5.2.1	La société civile : un groupe d'acteurs pouvant être composé de multiples façons.....	161
5.2.2	Les acteurs économiques : des acteurs concernés par le processus .....	164
5.2.3	Les acteurs politiques : des acteurs importants dans le processus ...	166

5.2.4	Les acteurs institutionnels : des acteurs mobilisés au départ, pendant et parfois ponctuellement .....	168
5.2.5	Les personnes-ressources : des alliés parfois incontournables pour la mobilisation des acteurs sénégalais.....	171
5.2.6	L'équipe de coordination : des appellations multiples, des compositions diversifiées, des rôles variés, une durée de vie vulnérable aux réalités du terrain.....	172
5.3	Analyse transversale : observations concernant les processus participatifs .....	175
5.3.1	La diffusion : un processus essentiel qui peut se transformer rapidement en talon d'Achille .....	175
5.3.2	La formation : une plus-value pour les acteurs locaux qui a toutefois ses limites .....	178
5.3.3	La sensibilisation : une étape transversale qui n'a pas été concrétisée de façon similaire.....	180
5.3.4	Les outils de participation : des moyens ciblés, des approches personnalisées.....	182
5.3.5	Le côté organisationnel et procédural : trouver l'équilibre entre une mobilisation efficiente et une mobilisation continue .....	185
5.3.6	Les modes de communication préconisés : surmonter les obstacles pour communiquer efficacement .....	187
5.4	Analyse transversale : les incontournables.....	190
5.4.1	La participation financière de la société civile : n'existe-t-il pas dans cette participation, l'enjambée nécessaire permettant de s'approprier son propre développement local ? .....	190
5.4.2	Un cadre rigide de mise en œuvre : est-ce la seule solution pour l'avancement des processus ? .....	192
5.5	Analyse comparée : les A21L sénégalais et le PASUB au Burkina Faso .....	193
5.5.1	Les conditions d'émergence et les sources des initiatives .....	194
5.5.2	La structuration des systèmes d'acteurs .....	196
5.5.3	Les processus participatifs .....	199
	CONCLUSION.....	203

APPENDICE A OBJECTIFS ET AXES PRINCIPAUX DE LA STRATÉGIE SUR CINQ ANS (2003-2007) POUR LE PROGRAMME DES AGENDAS 21 LOCAUX) ET LE PROGRAMME DES CITÉS DURABLES .....	219
APPENDICE B ACTIVITÉS MAJEURES MISES EN ŒUVRE JUSQU'À DATE ENTRE MAI 2004 ET FÉVRIER 2007 .....	222
APPENDICE C QUESTIONNAIRE D'ENTRETIEN .....	226
APPENDICE D ORGANIGRAMME DE L'A21L DE LOUGA .....	230
APPENDICE E TABLEAU DES THÈMES, DATES ET SITES DES FORMATIONS DONNÉES PAR L'IAGU .....	231
APPENDICE F TABLEAU DES DIFFÉRENTES PHASES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES A21L AU SÉNÉGAL.....	232
APPENDICE G LES ACTIVITÉS À MENER POUR ARRIVER AUX RÉSULTATS ATTENDUS .....	235
BIBLIOGRAPHIE.....	236

## LISTE DES FIGURES

1.1 Synthèse de la démarche Agenda 21 Local .....	43
3.1 Structure conceptuelle de la recherche.....	71

## LISTE DES ENCADRÉS

- 1.1 Quelques indicateurs de développement sur le Sénégal ..... 5
- 1.2 Les étapes de la décentralisation depuis l'indépendance ..... 10

## LISTE DES TABLEAUX

1.1	Organisation administrative et territoriale.....	9
3.1	Grille d'analyse thématique .....	72
3.2	Les cas de l'étude multisite au Sénégal.....	80
3.3	Les rencontres et entretiens réalisés .....	84
5.1	Synthèse des résultats concernant les conditions d'émergence et les sources des initiatives .....	149
5.2	Synthèse des résultats concernant le système d'acteurs (société civile, acteurs économiques et acteurs politiques) .....	161
5.3	Synthèse des résultats concernant les systèmes d'acteurs (acteurs institutionnels, personnes ressources et équipe de coordination) ....	169
5.4	Synthèse des résultats concernant le processus participatif (diffusion, formation et sensibilisation).....	176
5.5	Synthèse des résultats concernant le processus participatif (outils de participation, côté organisationnel et procédural et modes de communication préconisés).....	183



## LISTE DES CARTES

1.1	Commune de Guédiawaye.....	15
1.2	Commune de Tivaouane.....	17
1.3	Commune de Louga.....	19
1.4	Commune de Saint-Louis.....	21
3.1	Localisation des cas de l'étude multisite, Sénégal.....	81

## **LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES**

A21L : Agenda 21 local

ADC : Agence de développement communal

AIMF : Association internationale des maires francophones

AMS : Association des maires du Sénégal

APROCAL : Association des propriétaires de calèches

ARD : Agence régionale de développement

ASC : Association sportive et culturelle

ASDI : Agence suédoise de développement international

AT : Assistant technique

CDQ : Comité de développement de quartier

CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CEDEPS : Centre d'éducation populaire et sportive

CPD : Comité de partenariat de développement

CPQ : Comité de partenariat de quartier

CREPA : Centre régional pour l'eau potable et de l'assainissement à faibles coûts

DD : Développement durable

ENDA : Environnement et développement du tiers monde

FAQDD : Fonds d'action québécois pour le développement durable

FCM : Fédération canadienne des municipalités

GIE : Groupement d'intérêt économique

GIE CETOM : Groupement d'intérêt économique de collecte, d'évacuation et de traitement des ordures ménagères

GPF : Groupements de promotion féminine

IAGU : Institut africaine de gestion urbaine

ICLEI : International Council for Local Environmental Initiatives

ICS : Industries chimiques du Sénégal

IIED: International Institute for Environment and Development

MAE : Ministère français des Affaires étrangères

MUAT : Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire

MST : Maladies sexuellement transmissibles

NEPAD : Nouveau partenariat pour le développement en Afrique

OCB : Organisation communale de base

ODCAV : Organisme départemental de coordination des activités de vacances

OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement

PASUB : Projet d'amélioration de services urbains de base

PEUL : Projet d'environnement urbain de Louga

RUAF : Centre de ressources sur l'agriculture urbaine et la sécurité alimentaire

SEU : Section de l'environnement urbain

UA : Union africaine

UEMOA : Union économique et monétaire Ouest Africaine

UNCED : United Nations Conference on Environment and Development

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNICEF : United Nations Children's Fund ou Fonds des Nations Unies pour l'enfance

## RÉSUMÉ

Ce mémoire rend compte d'une recherche qui porte sur le phénomène de la mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du développement durable (DD). Cette étude exploratoire s'est concentrée plus précisément dans des collectivités locales du Sénégal qui ont entrepris, dans une optique de bonne gouvernance, la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux (A21L). L'objectif principal de cette recherche était donc d'identifier les facteurs de mobilisation des acteurs par l'entremise de trois axes de recherche :

1. Identifier les éléments relatifs à l'émergence et aux sources des initiatives qui pourraient influencer la mobilisation des acteurs ;
2. Profiler les éléments relatifs aux différents types d'acteurs qui influencent leur mobilisation ;
3. Découvrir les éléments méthodologiques des divers processus participatifs influençant la mobilisation des acteurs.

Une revue de la littérature a d'abord permis de faire le point sur les grands concepts qui couvrent ce champ d'intérêt. Cette étape a permis la construction d'une grille d'analyse thématique qui a d'abord servi à la collecte des données puis à l'analyse des résultats. Ainsi, une étude de cas multisite a été réalisée dans les mois de septembre et d'octobre 2007, au cours de laquelle ont été visités quatre A21L. Ces visites ont permis d'effectuer des observations directes sur le terrain, des rencontres d'information avec les acteurs des collectivités ainsi que des entretiens semi-dirigés avec les différents responsables des initiatives.

Puisque cette recherche se voulait avant tout exploratoire, la présentation des données de l'enquête devient un résultat en elle-même. Cette section du mémoire présente, de manière descriptive, l'état de la mobilisation des acteurs dans chacun des cas à l'étude. L'analyse transversale et comparée de ces données permet quant à elle de constater les convergences et les divergences qui existent entre les cas. Elle offre l'opportunité d'identifier, avec un certain niveau de généralisation, les obstacles vécus, les méthodes et les outils empruntés ou adaptés, ainsi que les approches préconisées. Les éléments se dégageant de l'analyse, que sont les facteurs de mobilisation des acteurs, offrent une source d'informations pertinentes à tout individu œuvrant dans le domaine du DD territorialisé, autant par la recherche que par l'application.

Un portrait synthèse vient clore ce mémoire permettant de mettre l'emphase sur les principaux facteurs de mobilisation identifiés tout au long du processus.

**Mots-clés** : Agenda 21 local, territorialité, développement durable, ville durable, initiative locale de DD, acteur, processus participatif, mobilisation.

## INTRODUCTION

À l'heure actuelle, le terme « développement durable » (DD) est en vogue partout sur la planète. Les grandes organisations de ce monde l'utilisent tantôt comme passeport leur permettant d'obtenir les faveurs de tous dans l'élaboration de leurs projets, tantôt comme justificateur de leurs actions. Les différents gouvernements et politiciens n'hésitent pas eux non plus à utiliser le terme DD et les scientifiques, de toutes disciplines confondues, s'intéressent quant à eux avec scepticisme à ce concept qui semble faire l'unanimité. Peut-être n'est-il pas faux de croire que la maturité qu'a acquise le concept de DD au fil des décennies nous permet aujourd'hui d'en mesurer toutes les possibilités que nous offre ce dernier ? Quoi qu'il en soit, les recherches sur ce thème se multiplient et permettent à bon nombre de communautés d'orienter leurs actions vers un monde plus viable, plus durable. C'est cette trame de fond immense qu'a tissée le DD qui a permis d'identifier la tangente principale de la présente recherche.

Le DD est plus qu'une simple expression : c'est un objectif à atteindre. Il devient alors un stimulant afin d'en comprendre toutes les démarches qui conduisent à sa réalisation. Que ce soit au niveau local, national ou international, différents processus intégrant le DD sont mis en application. Depuis quelques années, c'est à l'échelle locale que nous voyons éclore bon nombre de démarches orientées vers la mise en œuvre du DD. Ainsi, chercheurs et agents de développement local ont travaillé très fort pour identifier certains principes qui rejoignent les trois piliers traditionnels du DD, soit l'environnement, la société et l'économie. Toutefois, leurs recherches ont été plus loin que ça. Des concepts comme celui de bonne gouvernance et d'appropriation du territoire sont venus se greffer aux trois piliers de base afin d'orienter les actions vers l'atteinte de collectivités qui allaient être « durables ». C'est dans cette optique

que différents projets locaux de mise en œuvre du DD, appliquant une approche participative, se sont multipliés un peu partout à l'échelle planétaire. Qui dit grands changements, dit aussi grandes adaptations. De réorganisation administrative à nouvelle vision de développement concerté, une redéfinition du rôle des différents acteurs a eu lieu, entraînant alors de profonds bouleversements dans les façons de faire et de gouverner. C'est donc pour ces raisons qu'il devient primordial d'accorder une attention particulière à ce type d'initiative. Quelques études ont alors été réalisées pour comprendre ces nouvelles réalités; les façons d'aborder le sujet et de les analyser sont multiples. Puisqu'il s'agit en premier lieu d'un phénomène humain, il existe autant de réalités qu'il existe de contextes d'émancipation. Ainsi, le sujet n'en est que plus vaste et l'évident souci que l'on doit y accorder ne peut être nié.

Cette recherche se penche donc sur l'angle précis de la mobilisation des acteurs dans les initiatives de DD dans certains Agendas 21 locaux (A21L) du Sénégal. Pierre angulaire du succès de ces initiatives de DD, la mobilisation et la participation des acteurs conduisent inévitablement à de nombreux apprentissages. Identifier les éléments qui ont bien fonctionné et ceux qui ont moins bien fonctionné dans la mise en œuvre de ces initiatives constituent l'objectif général de cette recherche. C'est l'Afrique occidentale, plus précisément le Sénégal, qui a servi de terrain pour cette recherche parce que les différentes initiatives avaient été peu étudiées ou du moins, peu documentées. S'insérant dans un projet de mise en œuvre national, supporté par des organismes internationaux, le cadre de la recherche apparaissait donc comme une source intéressante d'apprentissages.

Les quelques mois nécessaires à la réalisation du travail de terrain de cette recherche ont permis d'acquérir une quantité importante de données. Celles-ci ont été traitées et analysées dans le but précis d'en dégager des similitudes, des disparités et aussi des convergences, de même que ce qui touche la mobilisation des acteurs. Ce mémoire présente le parcours emprunté pour réaliser la recherche, les données qui ont été recueillies ainsi que les résultats obtenus par l'analyse de celles-ci.

Le premier chapitre présente le territoire à l'étude. Il dresse un portrait général du Sénégal ainsi que du processus de décentralisation qui a profondément influencé l'arrivée d'organismes ayant pour but premier d'accompagner les communes dans la prise en charge locale de leur développement, tel l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU). Par la suite, chacune des communes étudiées dans le cadre de cette recherche sera présentée. Ceci permettra de mieux en comprendre les spécificités en rapport avec le contexte sociopolitique et démographique.

Le deuxième chapitre expose les différents concepts concernant le sujet étudié. Il définit, entre autres, les concepts tout en relatant les contradictions que peuvent engendrer leurs différentes utilisations. Puis, les thèmes centraux de la recherche sont expliqués ce qui nous permet de présenter le cadre d'analyse qui est constitué des notions suivantes : l'initiative locale de DD, l'acteur et le processus participatif.

Le troisième chapitre porte sur les principaux éléments méthodologiques utilisés dans le cadre de la recherche. Il présente les démarches des A21L visités ainsi que l'état des lieux. Par la suite, il explique la démarche réalisée lors de la conception du projet de recherche, lors de la collecte et du traitement des données, et finalement du processus utilisé pour l'analyse des résultats.

Le quatrième chapitre est pleinement consacré à la présentation des données recueillies. C'est véritablement le cœur de cette recherche exploratoire, car c'est à ce chapitre que tous les éléments descriptifs relatifs à la mobilisation des acteurs dans les cas à l'étude sont énoncés.

Finalement, le cinquième chapitre est consacré à l'analyse des données. Il présente une analyse à partir des concepts clés du cadre théorique. Il arbore de façon transversale les informations les plus pertinentes concernant les quatre cas étudiés. Il expose également d'après une analyse comparée les différentes observations concernant les facteurs précis de la mobilisation des acteurs.

## **CHAPITRE I**

### **MISE EN CONTEXTE : LE TERRITOIRE D'ÉTUDE**

Ce premier chapitre permet de faire la mise en contexte du territoire à l'étude. Une présentation générale de l'État sénégalais est effectuée afin de bien cadrer le lieu dans lequel s'émanche la présente recherche. Une amorce sur le déroulement du processus de décentralisation engendré à l'époque coloniale est exposée ainsi qu'un bref portrait de l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU), compte tenu de son importance dans la mise en œuvre des A21L au Sénégal. Enfin, une brève présentation du contexte sociopolitique et démographique des quatre communes dans lesquelles s'est déroulée la présente recherche est réalisée, afin de bien comprendre le contexte réel des communes qui ont accueilli en leur limite territoriale un A21L.

#### **1.1 Le Sénégal : présentation générale**

Le Sénégal, État laïc et ancienne colonie française ayant obtenu son indépendance en 1960, fait partie de la Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) depuis 1975. L'État sénégalais fait aussi partie de l'Union africaine (UA) depuis l'an 2000 et du Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) depuis 2001. Le Sénégal a un régime présidentiel pluraliste et le président de la République est élu au suffrage universel pour des mandats de cinq ans. M. Abdoulaya Wade, en exercice au moment de la rédaction de la présente



recherche, a été élu pour la première fois en 2000. Il siège à la présidence depuis ce temps. Le Sénégal, situé en Afrique de l'Ouest, est limité au nord par la Mauritanie, à l'est par le Mali, au sud par la Guinée et la Guinée Bissau et à l'ouest par la Gambie et l'océan Atlantique sur une façade de près de 500 km.

La population du Sénégal était estimée à 11,6 millions d'habitants en 2005 et elle est répartie sur une superficie d'environ 196 722 km<sup>2</sup>, soit une densité moyenne de 59 habitants au km<sup>2</sup> (Badie et Didiot, Encyclopédie de l'État du Monde 2007). La densité de la population varie largement entre les régions : d'environ 8 habitants au km<sup>2</sup> dans la région de Tambacounda, à 3659 habitants au km<sup>2</sup> dans certains quartiers de Dakar, capitale nationale du pays. La composition de la population est relativement homogène avec 5 principaux groupes ethniques et près de 95 % de la population de confession musulmane (Sénégal, Ministère de la Santé, 2004). C'est la constitution de 2001 qui a imposé le français comme langue officielle, toutefois il existe six autres langues nationales reconnues, soit le wolof, le sérère, le peul, le mandingue, le soninké et le diola (République du Sénégal, 2007).

#### **Encadré 1.1 : Quelques indicateurs de développement sur le Sénégal**

- Indice de développement humain (IDH) : 156<sup>e</sup> sur 177 pays en liste
- Population vivant sous le seuil de la pauvreté : 42,9 %
- Population ayant accès à l'eau potable : 76 %
- Population ayant accès aux services d'assainissement : 57 %

Source : PNUD, 2008

#### **1.1.1 La décentralisation et la démocratie locale**

Le Sénégal est le premier pays africain, qui a expérimenté le système de décentralisation national (République du Sénégal, 2007). Il faut remonter à l'époque coloniale pour associer la première expérience de décentralisation au Sénégal avec la création des quatre premières communes : Gorée, Dakar, Rufisque et finalement Saint-Louis. Les habitants de ces communes possédaient un statut spécial, celui de

citoyens français. À ce titre, ils étaient électeurs, certes, mais aussi éligibles. Toutefois, ce n'était qu'une infime partie de la population représentée par l'élite de ces quatre communes qui pouvait vivre l'expérience. Cette minorité élitique était donc initiée à la gestion des affaires locales. L'histoire n'est pas sans rappeler que c'est avec ce processus de « décentralisation » que le premier député noir siégea à l'Assemblée nationale française, un homme dénommé Blaise Diagne, ressortissant de la commune de Gorée. Il faudra toutefois attendre en 1972 pour assister à la première réforme officielle de l'administration territoriale et locale du Sénégal qui fera naître, pour la toute première fois, le concept de la communauté rurale. Il était donc ici question d'intégrer dans la gestion des affaires locales les habitants des zones rurales qui constituaient, à cette époque, la majorité de la population sénégalaise. La réforme visait alors à éveiller et à responsabiliser les communautés de base dans la gestion des affaires de leur milieu de vie.

Cependant, au fil des ans, le rythme d'urbanisation croissante du Sénégal s'est accentué de façon fulgurante, et ce, surtout dans les décennies 80, 90 et 2000. Actuellement, 50,3 % de la population vit dans les zones urbaines du Sénégal, ce qui place le Sénégal parmi les pays les plus urbanisés d'Afrique subsaharienne (Badie et Didiot, Encyclopédie de l'État du Monde 2007). Voilà donc un premier élément entraînant un changement dans la politique de réforme de la décentralisation. Le rythme d'urbanisation croissant n'est toutefois pas le seul responsable des changements de dynamiques internes et des transformations sociopolitiques vécus par les communautés sénégalaises. L'émigration vers les pays d'Europe et d'Amérique ainsi que l'importance de l'exode rural et ses impacts ont eu un effet de corrélation énorme dans cette réforme (Sénégal, Ministère de la Santé, 2004). La Loi 96-06 de mars 1996 « entérine le projet de régionalisation et fut adoptée par l'Assemblée nationale sénégalaise. Elle institue un code des collectivités locales. Ce code est un document comportant les règles qui régissent la démocratie locale dans le pays » (Ba, Niang et Souane, 2006). En 1996, la réforme de décentralisation s'est intensifiée sur l'ensemble de tout le territoire sénégalais. C'est « [...] la recherche

d'une meilleure gestion des administrations locales, ajoutée à la volonté de mieux répondre aux besoins des populations locales » (IAGU, 2004, p. 3) qui sont les axes fondamentaux conduisant le Sénégal à engager ce processus. La Loi de la réforme de 96 avait pour objectifs :

« [...] de déterminer un statut unique pour toutes les régions, d'établir l'équilibre entre décentralisation et déconcentration, de réaliser une meilleure répartition des centres de décision dans le cadre des ressources disponibles, d'exercer un contrôle a posteriori aménagé et finalement de renforcer l'unité nationale et l'intégrité territoriale » (Ba, Niang et Souane, 2006).

Ainsi, tout au long du processus de décentralisation, les bases d'une culture de mobilisation et de participation se sont renforcées et solidifiées par la multiplication des associations socioprofessionnelles, socioculturelles, de jeunes, de sports, de femmes et d'aînés à l'échelle de tout le territoire national (IAGU, 2004).

Depuis 1996, la décentralisation administrative et politique est venue renforcer et soutenir cette culture de participation croissante au niveau local et, parallèlement, elle a aussi donné forme à ce processus de démocratisation dans les communautés de base du pays (Sénégal, Ministère de la Santé, 2004). Il a été possible de voir la décentralisation franchir une nouvelle étape en 1999 avec la création officielle d'un Sénat, une seconde chambre au Parlement censée représenter au niveau national les collectivités locales présentes sur le territoire sénégalais (Ba, Niang et Souane, 2006). L'État voulait, par ce Sénat, donner la chance aux collectivités locales de jouer un rôle, leur rôle, dans l'exercice de la souveraineté nationale (Ba, Niang et Souane, 2006).

Aujourd'hui, il y a trois niveaux de décentralisation : la région, la commune et la communauté rurale<sup>2</sup>. En voici donc un bref aperçu.

---

<sup>2</sup> Ces trois niveaux sont bien expliqués dans un texte sur la décentralisation au Sénégal écrit par messieurs BA Souleymane, NIANG Papa Gora et SOUANE Lamine dans le cadre de leur master en administration public et privé en Afrique dans la promotion 2005-2006.

### **La région**

La réforme de 1996 accorde à la région un statut de collectivité locale. Elle perd son statut de circonscription administrative. À partir de 1996, la région jouit de la personne morale et de l'autorité financière. L'administration régionale est prise en charge par deux principaux représentants : le Conseil régional et le Président du Conseil régional. Le Conseil régional est l'organe délibérant de la région. Il est composé de conseillers régionaux élus au suffrage universel pour un mandat de 5 ans. Il est singulièrement chargé d'assurer la coordination des activités de développement dans sa région et aussi de voter le budget. Le Président du Conseil régional, quant à lui, est l'organe exécutif de l'administration régionale. Il est élu par les conseillers régionaux pour un mandat d'une durée de 5 ans (Gouvernement du Sénégal, 2009).

### **La commune**

Tout comme la région, la commune est une collectivité territoriale disposant de la personne morale et de l'autonomie financière. Elle est en charge de la conception et de l'exécution d'actions de développement qui ont pour objectif premier de donner aux citoyens de meilleures conditions de vie. Elle est administrée par un organe délibérant qui est le Conseil municipal et un organe exécutif représenté par le maire de la commune. Le Conseil municipal, quant à lui, est composé de conseillers élus au suffrage universel qui ont eux aussi des mandats de 5 ans. Le maire est élu parmi les membres du conseil municipal pour la même durée que ceux-ci. Il est chargé de veiller à ce que la politique de développement mise en place par le gouvernement soit respectée. Il nomme lui-même les délégués de quartier qui représentent le socle de base des citoyens de la commune. L'État est représenté dans la commune par le préfet qui, lui, est en charge de s'assurer de la conformité des décisions prises par le maire certes, mais aussi par le conseil municipal (Gouvernement du Sénégal, 2009).

### La communauté rurale

La communauté rurale, quant à elle, se définit comme étant un regroupement de villages se localisant dans un même lieu dont les citoyens ont des valeurs de solidarité et des intérêts communs. À l'échelle de chaque village, on retrouve un chef de village qui représente ses habitants et également les autorités décentralisées de l'État. La communauté rurale est administrée par deux entités : un conseil rural qui délibère sur la communauté et un président du conseil rural qui est élu pour une durée de 5 ans. Le conseil a la responsabilité de mettre en œuvre des actions concrètes pouvant améliorer les conditions de vie des populations représentées. Ces actions de mise en œuvre touchent des domaines multiples tels l'éducation, l'environnement ou l'habitat par exemple (Gouvernement du Sénégal, 2009).

Actuellement, le Sénégal compte 11 régions, 67 communes et 320 communautés rurales.

**Tableau 1.1**  
Organisation administrative et territoriale

Découpage territorial		Collectivité territoriale	Circonscription Administration	Organe délibérant	Organe exécutif	Organe déconcentré de tutelle
Dénomination	Nombre					
RÉGION	11	Oui	Oui	Conseil régional	Président du conseil	Gouvernement
COMMUNE	67	Oui	Non	Conseil municipal	Maire	Préfet
COMMUNAUTÉS RURALES	320	Oui	Non	Conseil rural	Président du conseil	Sous-préfet

Source : Syll Ousmane, 2005 et Gouvernement du Sénégal 2009

Après 10 ans ou presque de mise en œuvre de la décentralisation au Sénégal, le gouvernement s'est penché sur la nécessité de réformer les textes officiels de la décentralisation. Une commission nationale de réflexion a été mise en place en date du 24 juin 2005 pour cogiter à la possibilité d'une nouvelle approche de mise en œuvre de la décentralisation sur l'ensemble du territoire sénégalais. Cette approche

devra se caractériser « par le renforcement de la démocratie locale à travers la construction d'un système participatif qui assure l'implication réelle des populations dans tout le processus de prise des décisions les concernant » (article 2 de l'arrêté primatorial n° 3107) (Ba, Niang et Souane, 2006). Ces idées porteuses de succès sauront-elles être mises en œuvre adéquatement, et ce, avec le support nécessaire de l'État pour qu'on puisse en mesurer l'ampleur concrète des résultats dans dix ans? Le Sénégal saura-t-il nous épater une fois de plus dans la mise en application concrète et juste de cette décentralisation qu'il fut le premier à mettre de l'avant? Ce qui est certain aujourd'hui, contrairement aux prémices de la décentralisation au Sénégal à l'époque de la colonisation, tous en sont informés et bon nombre de citoyens, toujours plus grand de jour en jour, désirent y participer activement.

#### **Encadré 1.2 : Les étapes de la décentralisation depuis l'indépendance**

- À partir de 1960 : L'élargissement du statut de commune de plein exercice à toutes les communes
- 1964 : La première réforme foncière avec l'adoption de la loi n° 64-46 du 17 juin pose les bases de la décentralisation en milieu rural
- 1966 : L'adoption du Code d'administration communale
- 1972 : La création des communautés rurales en tant que collectivités locales
- 1990 : La gestion des collectivités locales rurales par des organes locaux élus
- 1996 : L'adoption des textes de la régionalisation le 22 mars 1996 – la loi 96-06 portant sur le code des collectivités, la loi 96-07 portant sur le transfert des compétences aux collectivités locales, la loi 96-09 fixant l'organisation de l'administration territoriale
- 1999 : Création du Sénat.

Source : Sénégal, Ministère de la décentralisation et des collectivités locales Direction de la décentralisation, 2007

#### **1.1.2 L'IAGU : présentation générale de ses démarches dans le cadre de la mise en œuvre des A21L au Sénégal**

L'IAGU est présente au Sénégal depuis 1987, année officielle de sa création. Elle a vu le jour dans le cadre des activités de l'Association internationale des maires francophones (AIMF). Sa création s'inscrit dans le désir de mettre en œuvre les objectifs de la Fondation pour l'Institut africain de gestion urbaine (FIAGU), devenue



en 1997 Fondation africaine de gestion urbaine (FAGU). L'IAGU est une institution au service des villes africaines pour un développement durable. Sa mission est d'appuyer les municipalités et les autorités des villes d'Afrique de l'Ouest et du Centre à renforcer leurs capacités de planification et de gestion pour améliorer la gouvernance à l'échelle locale. L'IAGU promeut une gestion durable de l'environnement et lutte aussi contre la pauvreté présente sur son territoire d'action (IAGU, 2008). Ses domaines d'intervention sont aussi diversifiés que la gestion de l'environnement, l'agriculture urbaine et périurbaine, la gestion des déchets solides domestiques et dangereux, la santé environnementale et la planification stratégique telle les Agendas 21 locaux par exemple. Ses activités s'orientent vers la recherche / action, la formation, l'appui-conseil aux communautés, les études de faisabilité et les sessions de formations / informations. L'IAGU « exécute son mandat sur la base de demandes formulées et des besoins exprimés par les collectivités locales, les organisations communautaires de base et les autres acteurs de la gestion urbaine » (IAGU, 2008). Ses programmes actuels et ses partenaires sont forts diversifiés. En voici quelques-uns :

- projet d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux (ONU-HABITAT, Coopération belge);
- financement des agricultrices et agriculteurs urbains en Afrique (CRDI);
- VIH/sida et gouvernance locale (ONU-HABITAT, ASDI);
- localisation des OMD dans les villes sénégalaises (ONU-HABITAT, IAGU);
- analyse des impacts de la décharge de Mbeubeuss (Dakar) et amélioration des conditions de vie et de l'environnement (CRDI);
- formation / action à la gestion des déchets biomédicaux à l'Hôpital Abbas Ndao (Coopération luxembourgeoise);
- planification stratégique pour le développement économique à Thiès (Commune de Thiès, AGRECOL Afrique).

Le projet d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux a été mis de l'avant pour renforcer les capacités de planification environnementale et de gestion intégrée, le

tout à l'échelle locale. L'A21L vise une perspective de développement urbain durable. Cette phrase n'est pas sans nous interpeller lorsqu'on connaît les objectifs de mise en œuvre du processus de décentralisation entrepris depuis plusieurs décennies au Sénégal (cf. point 1.1.1). C'est ainsi qu'en 2001, avec l'appui financier d'ONU-Habitat et du ministère des Affaires étrangères de la France, l'IAGU a appuyé la ville de Louga dans la formulation de son A21L. Le ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (MUAT) a suivi de très près l'expérience de la formulation de l'A21L de Louga. C'est ce qui l'a poussé, en 2003, à faire une requête auprès d'ONU-Habitat afin de formuler un programme de réplique qui allait s'étendre à l'échelle nationale. Le programme national de réplique intitulé « Projet d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux au Sénégal » a vu le jour en 2004 grâce aux initiatives concertées de l'Association des maires du Sénégal (AMS), du MUAT et finalement de l'IAGU.

Ce projet d'appui à la formulation des A21L du Sénégal entre directement dans les grandes stratégies d'environnement urbain portées par ONU-Habitat. Dans la Section de l'environnement urbain (SUE) d'ONU-Habitat pour le Sénégal, il existe deux programmes distincts certes, mais toutefois liés par leur objectifs et axes stratégiques : le programme des Agendas 21 locaux qui est financé par la Belgique et les Pays-Bas et le programme des Cités durables qui est financé par les Pays-Bas et le Japon (République du Sénégal, 2004). Les objectifs clairement définis (cf. Appendice A) de ces programmes s'insèrent dans une stratégie qui s'échelonne sur une période de cinq ans, soit de 2003 à 2007. Cette stratégie a donc servi de cadre stratégique pour la formulation du « Projet d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux au Sénégal ».

Ce projet d'appui concerne quatre nouvelles communes et consolide les acquis de l'A21L de la Commune de Louga. La sélection reposait sur l'intérêt démontré par la commune pour le projet, mais aussi sur les expériences antérieures « en matière de développement communautaire, l'engagement des élus, le rôle du mouvement associatif, le niveau d'équipement, le niveau de pauvreté, etc. » (République du



Sénégal, 2004). C'est ainsi que le projet s'est étendu sur les communes de Guédiawaye, Matam, Saint-Louis et Tivaouane, le tout grâce à un important financement de tout près de 400 000 \$ octroyés par ONU-Habitat via la Coopération au développement du Royaume de Belgique. Ce projet voulait « soutenir le développement des capacités des collectives locales, renforcer les capacités de l'AMS à s'impliquer dans la mise en œuvre des volets urbains des stratégies nationales, et finalement permettre au Sénégal de se doter de modalités institutionnelles et d'outils opérationnels de production et de gestion des A21L » (République du Sénégal, 2004). Nous vous présentons ci-après quelques-uns des objectifs spécifiques poursuivis au départ par le Projet A21L et, retrouvés dans le rapport final du « Projet d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux au Sénégal » (République du Sénégal, 2007, p. 8-9).

▪ **Appuyer la formulation d'Agendas 21 locaux dans quatre villes du Sénégal en :**

- élaborant des profils environnementaux;
- organisant des consultations de ville (journées publiques), élaborant des plans d'action;
- formulant et en mettant en œuvre des projets de démonstration;
- organisant des tables rondes avec les partenaires pour l'identification de guichets financiers.

▪ **Consolider la mise en œuvre de l'A21L de Louga par :**

- l'appui à la mise en œuvre des plans d'action et des projets démonstratifs;
- l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de réplication;
- la prise en charge de nouvelles thématiques.

▪ **Renforcer les capacités des acteurs locaux et nationaux en matière de gestion et de planification de l'environnement urbain par :**

- la formation;
- l'information et la sensibilisation;
- la participation effective de toutes les parties prenantes à la gestion de la ville.

(Cf. Appendice B pour la liste des activités majeures réalisées entre mai 2004 et février 2007)

Bien entendu, l'IAGU s'est alors retrouvé avec de grosses responsabilités d'appui technique et administratif dans ce projet d'appui à la formulation des Agendas 21

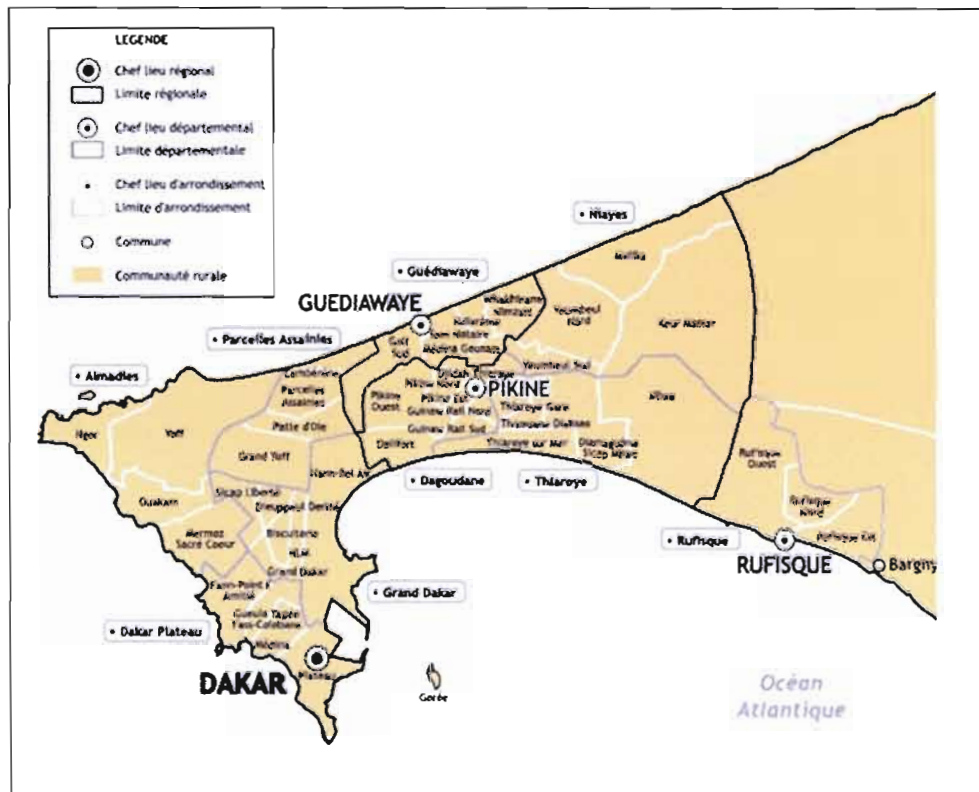
locaux au Sénégal. L'IAGU a pu, tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre du processus, « s'approprier les outils et la démarche préparée au niveau global par ONU-Habitat » (République du Sénégal, 2004). L'Institut se devait d'être impliqué ou, du moins, demeurer accessible en tout temps pour venir en aide aux communes dans les différentes étapes du projet de mise en œuvre des A21L (cf. chapitre 2, point 2.3.2). Ceci a permis à l'Institut d'apporter un soutien technique et administratif pour différentes phases du projet en donnant des formations aux assistants techniques par exemple. L'Institut a aussi contribué au renforcement des capacités des communautés avec ENDA. Il a agi à titre de relais pour les transferts financiers entre ONU-Habitat et les différentes communes et il est aussi demeuré un assistant de premier niveau pour toutes les communes élaborant un A21L au Sénégal. L'IAGU était disponible et envoyait, sur demande, un de ses membres dans la commune pour répondre aux questions des acteurs ou les accompagner dans une décision par exemple.

## **1.2 Présentation sociopolitique et démographique de la Commune de Guédiawaye**



La commune de Guédiawaye s'étend sur environ 14 km<sup>2</sup> et se trouve au centre de la région métropolitaine de Dakar. Le site de la commune de Guédiawaye a été aménagé dans les années 1960 pour recaser les populations des quartiers sous-intégrés de Dakar (IAGU, 2008). La commune de Guédiawaye est née officiellement le 8 octobre 1990 (décret 90-36) du découpage de la ville de Pikine en deux entités (Pikine et Guédiawaye). Guédiawaye fut divisée en six communes d'arrondissement : Golf Sud, Ndiarème Limamoulaye, Médina Gounass, Nimzatt, Wakhinane et Sham Notaire. Située au nord-est de Dakar, Guédiawaye est limitée au nord par l'océan Atlantique, au sud par la Grande Niaye, à l'est par la ville de Pikine et finalement à l'ouest par la route Départementale 101.

**Carte 1.1**  
Commune de Guédiawaye



Source : Atlas francophone d'Afrique de l'Ouest, 2009

La commune de Guédiawaye est devenue une véritable mégapole avec une population de près de 500 000 habitants et un rythme d'accroissement naturel de l'ordre de 2,9 %. Cette « dynamique du croît démographique est attribuée aux effets combinés de l'exode rural et de la croissance naturelle de la population » (IAGU, 2008). Guédiawaye a une ouverture d'environ 7 km sur l'océan Atlantique dans sa partie nord. Cette situation géographique donne à cette ville « un énorme potentiel halieutique, climatique et touristique. Sur le plan économique, Guédiawaye se caractérise par la quasi inexistence de zone d'activités à caractère industriel et de service. Toutefois, le secteur informel quant à lui y est très développé et ce dernier se compose essentiellement de commerçants et d'artisans » (Mairie de Guédiawaye, 2006).

La gestion urbaine de la commune de Guédiawaye est assurée par deux assemblées locales : le conseil de ville et le conseil d'arrondissement. Le conseil de ville est composé de 80 conseillers municipaux, lequel compte 15 femmes. Il se définit comme un cadre de soutien financier, technique, humain et infrastructurel aux communes d'arrondissement. Le conseil de commune d'arrondissement est chargé d'exécuter les tâches d'utilités courantes telles que la gestion des marchés de quartier, la participation aux collectes des ordures ménagères, le désensablement et l'entretien des rues. L'appui dans ses tâches de gestion est renforcé par l'intervention des services techniques déconcentrés, des acteurs de la société civile (organisations communautaires de base, ONG) et des sociétés privées.

### **1.3 Présentation sociopolitique et démographique de la Commune de Tivaouane**

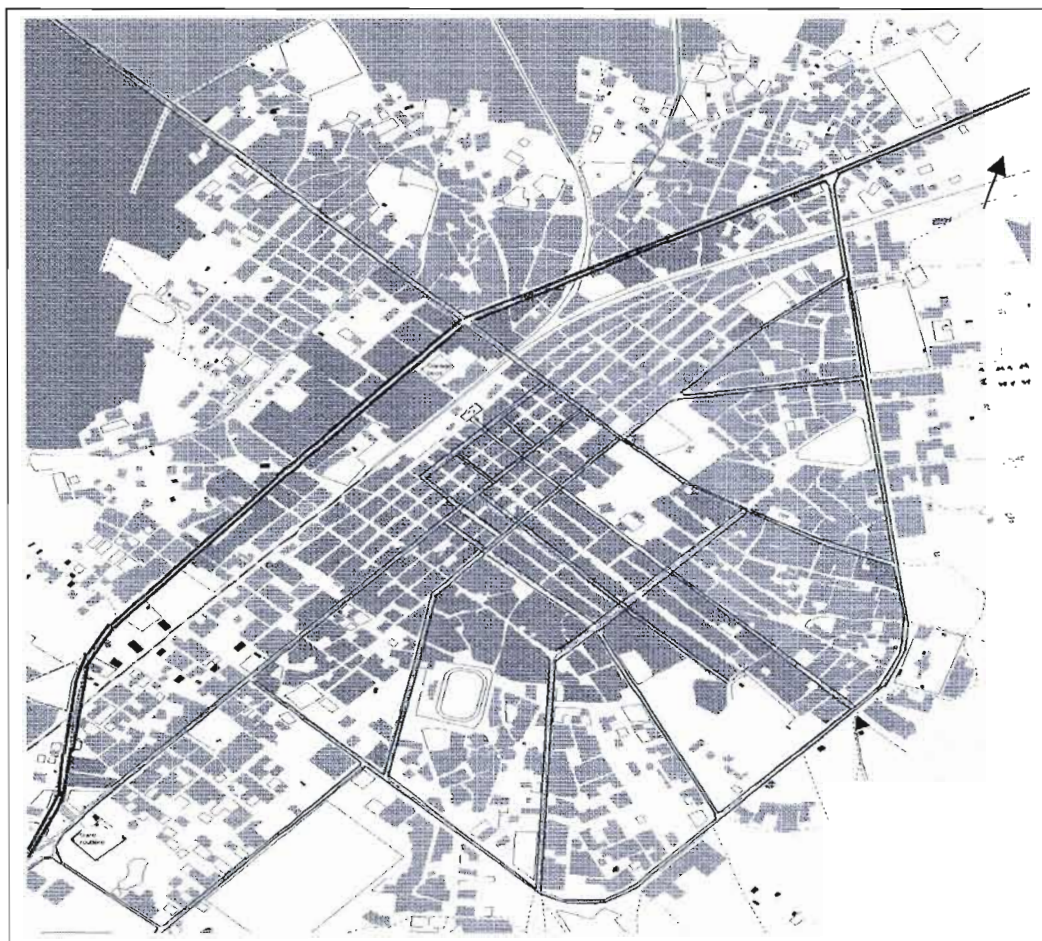


La commune de Tivaouane est implantée à l'ouest du pays à 90 km de la capitale nationale qui est Dakar. L'arrêté N° 60024 du 1<sup>er</sup> février 1960 en a fait une commune de plein exercice. La ville est un lieu de passage. Elle se trouve sur la route Nationale n° 2 qui relie Dakar à Saint-Louis. Le développement de la commune est fortement marqué par l'ouverture du chemin de fer Dakar – St-Louis, et plus récemment l'implantation des Industries chimiques du Sénégal (ICS). Outre son statut de chef-lieu du département, la commune de Tivaouane est la capitale de la confrérie Tidjiane dans toute la sous-région Ouest africain. Toutes les semaines, des centaines d'adeptes viennent se recueillir sur les mausolées, notamment celui du vénéré El Hadj Malick SY, propagateur de la Tijannya au Sénégal, et ils viennent aussi faire acte d'allégeance auprès de sa sainte famille. Il faut aussi noter que c'est Tivaouane qui abrite chaque année l'événement religieux majeur au Sénégal, à savoir la commémoration de la naissance du prophète Mohamed. L'explosion démographique et géographique que connaît Tivaouane d'année en année est expliquée par cette manne religieuse



autour du vénéré El Hadj Malick SY. En effet, des 7900 habitants dans les années 60, on trouve à ce jour environ 41 000 habitants dans la commune de Tivaouane.

**Carte 1.2**  
Commune de Tivaouane



Source : Mairie de Tivaouane, 2007

L'actuelle équipe municipale s'est officiellement installée en 2002; le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux y siègent depuis ce temps. Le maire de la commune siège aussi dans l'AMS en tant que vice-président. La structure urbaine actuelle est essentiellement caractérisée par un habitat généralement horizontal qui gravite autour de quatre principaux pôles :

- Le pôle administratif aux bâtiments de type colonial qui regroupe l'essentiel des services administratifs et des équipements collectifs;
- Le pôle commercial jouxtant le premier abrite le marché central et les principaux établissements de commerce;
- Le pôle religieux constitué par la grande mosquée, les mausolées, les résidences des principaux chefs religieux. C'est le point focal des activités du Maouloud<sup>3</sup>;
- Le pôle de communication constitué par la gare routière et la gare ferroviaire.

« Ce schéma de structure, élément primordial pour le développement harmonieux de la ville, s'est organisé en tenant compte des perspectives de développement de la région, du département et de la commune » (Diagne, 2006, p.4).

#### **1.4 Présentation sociopolitique et démographique de la Commune de Louga**



La commune de Louga est la deuxième plus grande ville du Sénégal de par sa superficie. Louga est située à 30 km de la Côte atlantique et à 200 km de Dakar. Cette commune, bâtie sur le sable, a longtemps été à la croisée des routes caravanières marchandes et des grands axes de pénétration coloniale. Louga a longtemps subi et continue de subir aujourd'hui l'influence de la ville de Saint-Louis. Les diverses réformes administratives depuis la période coloniale ont ainsi fait passer la Ville de Louga du statut de chef-lieu de province, à celui de commune mixte pour finalement devenir une commune à part entière. Le périmètre communal actuel couvre une superficie d'environ 1800 hectares (Mairie de Louga, 2000). Louga s'est considérablement élargie suite aux nombreux lotissements consécutifs, aux installations massives des populations et à l'extension urbaine. Aujourd'hui, « le périmètre communal s'étend sur une superficie d'environ 3035 hectares, soit une

<sup>3</sup> La fête du Maouloud est en d'autres termes « l'anniversaire de la sainte naissance du prophète de l'Islam, Mouhammad Ibn Abdallah ».

extension de près de 75 %. En 2005, la ville comptait environ 125 000 habitants » (IAGU, 2008).

**Carte 1.3**  
Commune de Louga



Source : Mairie de Louga, 2004

La Commune de Louga compte aujourd'hui « 11 quartiers officiels plus un quartier non officiel suite au dernier découpage effectué par la mairie » (IAGU, 2002). Le conseil municipal compte 66 conseillers et ceux-ci représentent l'organe délibérant de la Commune. Le maire représente officiellement l'organe exécutif de la Commune.

### **1.5 Présentation sociopolitique et démographique de la Commune de Saint-Louis**

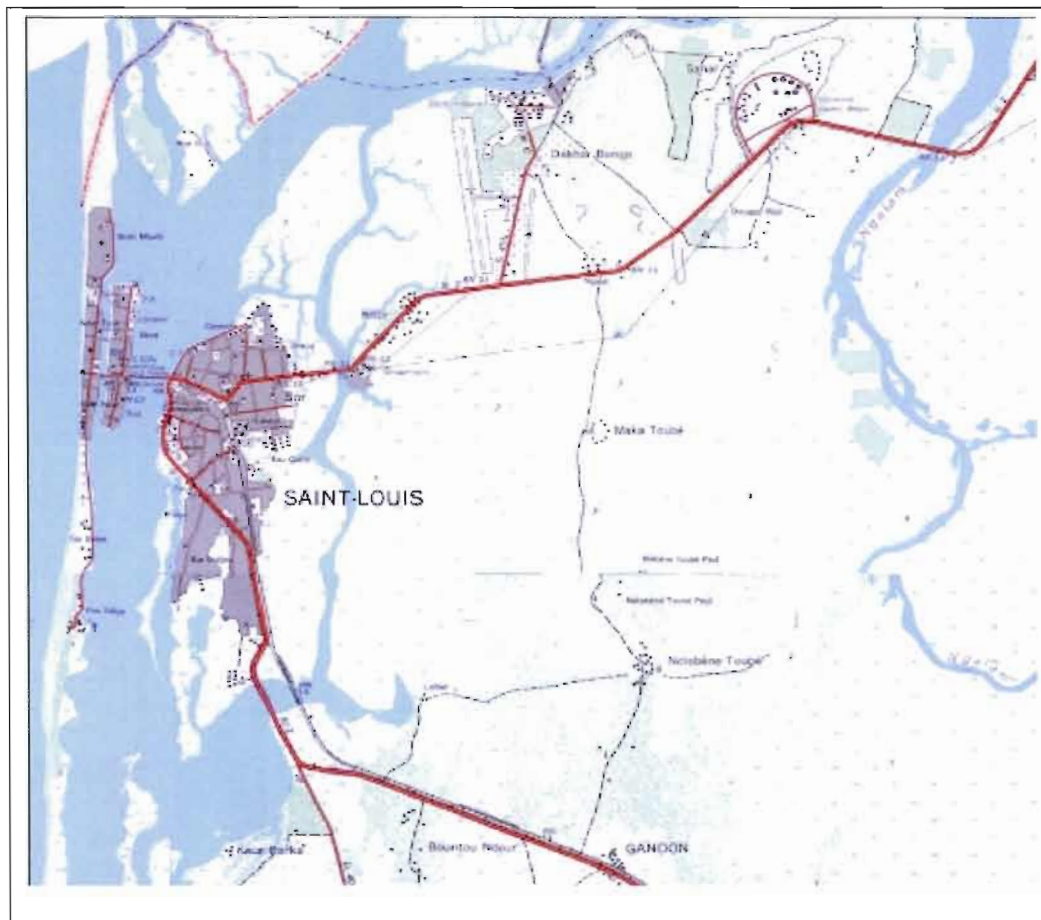


Saint-Louis a été fondée « en 1659 dans une île du fleuve Sénégal par des marins de Dieppe faisant la traite, et elle a été baptisée ainsi en l'honneur du roi de France, Saint-Louis. L'île mesure environ 300 mètres de largeur et tout près de 2 km de longueur » (Sénégal, 2008). Première ville érigée par les Européens en Afrique occidentale, Saint-Louis devint la capitale de la colonie française et de l'Afrique occidentale française jusqu'en 1902, puis la capitale du Sénégal et de la Mauritanie et resta un comptoir de commerce français important jusqu'en 1957. C'est effectivement à cette date, à la veille de l'indépendance du Sénégal, que Saint-Louis perd son statut de capitale de la colonie (Sénégal, 2008).

La population de Saint-Louis a été évaluée à environ 180 000 habitants en 2002. Elle a, au total, plus que triplée en trente ans (IAGU, 2008). Située dans un site amphibie du delta du fleuve Sénégal, elle se trouve dans une zone de formation quaternaire, particulièrement basse et plate. À l'ouest, un cordon littoral (Langue de Barbarie) a donné une forme générale au relief et à l'hydrographie. Seuls les terrains situés à l'est du site se trouvent dans les zones exondées. Le site de Saint-Louis a « une structure tripolaire constituée en premier lieu de la Langue de Barbarie, ensuite de l'île et finalement du faubourg de Sor. Saint-Louis est divisée en 22 quartiers distincts » (ONU-Habitat, 2005).



**Carte 1.4**  
Commune de Saint-Louis



Source : Commune de Saint-Louis, 2005

Le conseil municipal de Saint-Louis est composé de 66 conseillers municipaux élus pour 5 ans au suffrage universel direct. Le conseil est une équipe plurielle composée de 7 partis politiques. Des 66 conseillers élus, 18 sont issus des rangs de l'opposition, tandis que 48 sont de la majorité. Le bureau municipal, constitué du maire et de ses 10 adjoints, est chargé de préparer les sessions du conseil municipal.

## CHAPITRE II

### LA MOBILISATION DES ACTEURS DANS LES INITIATIVES LOCALES DE MISE EN ŒUVRE DU DD : CADRE THÉORIQUE<sup>4</sup>

Ce deuxième chapitre énonce les fondements théoriques de la recherche. Les concepts qui y sont définis constituent la base à partir de laquelle ont émergé les questionnements et les interrogations qui sont à l'origine de ce travail de recherche. Le sens qui leur a été ici prêté, et qui orientera d'ailleurs les réflexions tout au long de ce mémoire, provient d'un important processus de lecture. Évidemment, les définitions et les explications suivantes ne font pas le consensus de tous les auteurs, comme c'est le cas dans toutes les disciplines des sciences humaines. Elles conviennent toutefois à orienter le lecteur dans une vision générale et relativement partagée des concepts clés de la recherche.

La première section aborde les concepts centraux que sont le territoire et le développement durable (DD). Elle permet de saisir l'importance du thème de fond de la recherche, soit l'approche territoriale de DD. La deuxième section présente un concept qui dérive directement de l'approche territoriale de DD. Il s'agit du concept de « ville durable » ou de « collectivité durable ». Celui-ci introduit les raisons pour lesquelles la recherche s'intéresse précisément aux expériences territorialisées de mise en œuvre du DD. Ce concept conduit naturellement vers les trois concepts thèmes de la recherche, que sont : l'initiative locale de DD, l'acteur et le processus participatif. De ces concepts qui sont présentés aux sections 2.3, 2.4 et 2.5 émanent les thèmes et sous-thèmes qui ont orienté la collecte des données et l'analyse des

---

<sup>4</sup> Ce chapitre a été l'objet d'une rédaction commune avec Antoni Cormier.

résultats. Ces déclinaisons des thèmes, formant directement le canevas de la recherche, sont donc exposées au chapitre 3.

## **2.1 Territorialité et développement durable**

La dimension du DD qui semble de prime abord prédominer, est celle du temps. Celle qui est présentée dans le rapport Brundtland met d'ailleurs l'accent sur cette idée. Il s'agit donc de « [...] s'efforcer de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité de satisfaire ceux des générations futures » (CMED, 1989, p. 47). Le court et le long terme sont ici intégrés dans une seule et même conception du développement. Cette idée demeure toujours la ligne directrice de nombreux individus œuvrant dans cette sphère. Il semble toutefois que c'est au moment de la concrétisation de la notion de DD, de la mise en œuvre de ses principes, que plusieurs auteurs ont vu l'importance de s'attarder à une seconde dimension, celle du territoire. Si le rapport Brundtland a établi et diffusé les bases du DD, c'est au Sommet de Rio en 1992 que l'*International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI) a rattaché l'idée partagée de concrétiser le DD selon une approche territoriale. Le chapitre 28 de l'Agenda 21 (UNCED, 3 to 14 June 1992), rédigé par l'ICLEI, permet de constater que cette approche de mise en œuvre est basée notamment sur le fait de ramener à l'échelle des territoires locaux, l'élaboration de stratégies de DD. Depuis, les exemples d'initiatives de DD qui ont été entreprises, selon une approche territoriale, sont nombreux et variés. Ils sont aujourd'hui à la source de discussions et de débats, principalement dans le domaine des sciences sociales. Les paragraphes qui suivent permettent d'expliquer plus en détail l'intérêt que porte la science à lier DD et territoire. On y aborde aussi les contradictions que cette autre composante permet de dégager, surtout lors de l'application concrète de l'approche territoriale du DD.

### 2.1.1 Le territoire : un cadre de réflexion pour le DD

Pour comprendre l'arrimage nécessaire entre territorialité et DD, il convient tout d'abord de bien connaître les différents aspects du territoire qui permettent d'étoffer notre analyse du DD. Le territoire peut être largement défini comme un « agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité » (Lévy et Lussault, 2003, p. 910). Cette définition se réfère à trois dimensions spécifiques que sont l'identitaire, le matériel et l'organisationnel. La notion de territoire fut expliquée en ces trois dimensions par de nombreux auteurs dont Laganier, Villalba et Zuideau (2002, p. 2), qui les exposent de la manière suivante :

- **[La] dimension identitaire.** Le territoire correspond alors à une entité spatiale dotée d'une identité propre. L'identité du territoire est caractérisée par son nom, ses limites, son histoire et son patrimoine, mais aussi par la manière dont les groupes sociaux qui l'habitent se le représentent, se l'approprient et le font exister au regard des autres;
- **[La] dimension matérielle.** Le territoire est conçu comme un espace doté de propriétés naturelles définissant des potentialités ou des contraintes de développement, ou de propriétés matérielles résultant de l'aménagement de l'espace par les sociétés (armature urbaine, réseau de desserte...). Ces propriétés physiques des territoires sont caractérisées par leurs structures et leurs dynamiques temporelles et spatiales;
- **[La] dimension organisationnelle.** Le territoire est défini comme une entité dotée d'une organisation des acteurs sociaux et institutionnels, elle-même caractérisée par des rapports de hiérarchie, de domination, de solidarité, de complémentarité... (Laganier, Villalba et Zuideau, 2002, p. 2-3).

### 2.1.2 Le développement durable : une approche territoriale

Sans procéder à une récapitulation de l'histoire du DD, il est toutefois essentiel de préciser ici ce qui motive son affiliation au concept de territoire. Dans la littérature, le DD est généralement présenté comme un développement qui se retrouverait au

confluent de trois piliers : le social, l'environnemental et l'économique. Il devrait en effet garantir une certaine efficacité économique afin de subvenir aux divers besoins des sociétés, tout en conservant un respect des ressources et des écosystèmes. Bien que cette représentation du DD en trois sphères ait été un repère important pour la compréhension générale du concept, elle n'a pas fait l'unanimité parmi les auteurs qui se sont penchés sur cette question.

Depuis son apparition dans le rapport Brundtland (CMED, 1989) et tel qu'exprimé par Gagnon (2008), la notion de DD a connu une évolution dans sa définition et dans son application. Gagnon (2008) présente ainsi diverses approches du DD, dont l'une qui relève spécialement du territoire. L'« approche territorialiste » (Gagnon, 2008, p. 15) du DD présente le territoire comme un élément de base du concept :

Elle remet au cœur du développement, et aussi comme finalité, les communautés **viables** et leurs territoires d'action. L'orientation du DD n'est plus alors que le lot des experts, des gouvernements et des organisations internationales mais devient réappropriée par les acteurs territoriaux. C'est ce qui en fait sa force et son caractère novateur. Associée aux territoires vécus et aux acteurs, elle met en cause les modalités du mode décisionnel, et conséquemment de pouvoir; d'où le concept de gouvernance territoriale qui selon Brodhag (1999) serait même le 4<sup>e</sup> pilier du DD. Une gouvernance qui s'appuie sur l'élaboration d'un projet de territoire fédérateur et qui met à l'avant-scène la participation citoyenne et celle des communautés (du quartier à la région en passant par la municipalité) [...]

C'est précisément cette conception du DD, comptant comme piliers la gouvernance et le territoire, qui orientera la suite des propos de ce chapitre.

### 2.1.3 Des stratégies territorialisées pour un DD

La vision de Laganier *et al.* (2002), combinée à celle de Gagnon (2008), expriment donc clairement l'importance du territoire en regard des aspirations du DD. Le territoire, comme espace politique et juridique, comme espace d'appropriation et comme espace de représentation, est alors considéré comme une zone de

prédilection pour la mise en œuvre du DD. Par opposition à l'échelle globale, « [...] c'est essentiellement à l'échelle des territoires que les problèmes de développement durable sont perçus et c'est sans doute également là qu'ils peuvent trouver des solutions à la fois équitables et démocratiques » (Theys, 2002, p. 3). Afin de justifier le fait d'élaborer avant tout des stratégies de DD qui soient territorialisées, Theys (2002) a également présenté trois arguments concrets.

Premièrement, l'hétérogénéité des territoires, tant au niveau social, environnemental et économique, rend inappropriées les stratégies de DD qui sont élaborées sans tenir compte de ces grandes divergences. Ces disparités, ou inégalités à considérer, sont d'autant plus perceptibles à l'échelle locale :

Dans le domaine des revenus et de l'exclusion sociale, Laurent Davezies et Daniel Behar ont, par exemple, bien montré que les inégalités étaient d'autant plus fortes que l'on « descendait » dans les échelles géographiques; mais surtout que leur dynamique n'allait pas dans le même sens, selon que l'on se situait à l'échelle départementale ou à l'échelle locale [...]. Dans le domaine de l'environnement et des risques, des écarts de situation de un à mille sont monnaie courante (Theys, 2002, p. 3).

Deuxièmement, il semble qu'une approche territoriale accentue « [...] l'efficacité ou la légitimité des politiques à mettre en œuvre » (Theys, 2002, p. 4) :

Chacun s'accorde de plus en plus à reconnaître la légitimité des collectivités décentralisées pour gérer les risques à leur échelle. Mais même dans l'hypothèse où il s'agit de maîtriser les problèmes globaux, le pragmatisme peut conduire à s'appuyer en priorité sur la mobilisation des acteurs locaux.

D'autre part, une intervention à l'échelle territoriale a probablement plus de chance d'être efficace qu'au niveau global – dans la mesure où les responsabilités sont plus faciles à établir, les actions plus commodes à contrôler et les interdépendances entre acteurs plus aisées à prendre en compte. Plus généralement le niveau local apparaît comme le seul à pouvoir garantir le minimum de *transversalité* qui est au cœur de la notion de « développement durable » (Theys, 2002, p. 4).



Reste donc un argument crucial, vouant à l'approche territoriale une légitimité supplémentaire. Il s'agit de la démocratie. Nettement plus viable à l'échelle territoriale qu'au niveau global, elle ne peut être que bénéfique afin que le concept de DD ne demeure pas l'affaire des scientifiques diffusant des recommandations globales :

Nombre de mesures proposées, qui visent à modifier les comportements quotidiens, les types de consommation, les modes de déplacement, s'appuient en effet sur des principes ou des normes dont la légitimité n'est pas acquise et parfois sur des valeurs faussement partagées en dehors d'experts. C'est dans un tel contexte que se justifient tout particulièrement les tentatives d'ouverture démocratique mises en œuvre essentiellement à l'échelle des territoires. Une des particularités majeures des stratégies locales de développement durable [...] est en effet de vouloir s'appuyer sur des procédures multiformes de concertation avec les groupes d'intérêt, les associations, les entreprises ou même l'ensemble de la population (Theys, 2002, p. 4-5).

Pour nuancer ses propres arguments, Theys (2002) met en garde les acteurs du DD contre un effet de détachement du local par rapport au global. D'après lui, l'analyse des récentes stratégies territorialisées de mise en œuvre du DD a démontré un manque d'articulation entre les différents territoires locaux et entre les différentes échelles. Cet aspect doit être considéré par les acteurs du DD afin que les actions posées ne servent pas seulement aux intérêts d'un territoire donné, mais participent également à la résolution des grands enjeux globaux. Ces questions concernant les défis de l'approche territoriale de DD sont discutées plus en détail dans les prochains paragraphes.

#### **2.1.4 Le territoire pertinent de l'action durable**

Il apparaît, à la lecture des précédents arguments, qu'il est judicieux de mettre en œuvre le DD en tenant particulièrement compte des territoires, sous toutes leurs formes et leurs dimensions. Cette constatation mène incontestablement à un raisonnement sur la question des territoires pertinents de l'action. La complexité des interrelations et interdépendances entre les acteurs, qui agissent sur des échelles différentes, rend ardue la détermination des zones pertinentes pour initier des stratégies de DD. En considérant les diverses applications de l'approche territoriale

qui existent à l'heure actuelle, il semble qu'il n'y ait pas de règle à suivre. La zone la plus adaptée est sans doute : « [...] une zone cohérente de vie, à l'échelle de laquelle on trouve des interdépendances étroites entre les champs économiques, sociaux et environnementaux permettant une gestion coordonnée : bassin d'emploi, bassin d'habitat ou bassin versant » (Mancebo, 2006, p. 86).

Il demeure toutefois quelques interrogations à ce sujet, dont Mancebo (2006) discute en abordant certains aspects majeurs. Il met d'abord en évidence l'éventuel effet de débordement d'une action territorialisée, sur les autres territoires :

Au-delà de la délimitation en-soi d'un espace territorial adapté, la question qui se pose est celle de son articulation aux territoires voisins, plus lointains ou englobants. Ce sont les caractéristiques de cette articulation qui donneront une légitimité à la configuration territoriale retenue. En effet, toute action concernant un territoire donné a des effets de débordement sur les territoires : démultipliant les effets spatiaux, élargissant l'espace d'incidence, accentuant les impacts initiaux (Mancebo, 2006, p. 86).

Des décisions d'ordre économique, des actions sociales ou des mesures environnementales appliquées sur un territoire risquent donc d'influencer ou d'atteindre de manière positive ou négative le devenir d'autres territoires. Il est alors primordial d'accorder une attention particulière à cet effet de débordement lors de l'application de l'approche territoriale de DD. Les actions n'ont pas seulement un impact sur les générations à venir, mais aussi sur les individus et les collectivités qui partagent ce monde.

De plus, Mancebo (2006) s'interroge sur le choix d'une zone de mise en œuvre de l'approche territoriale par rapport aux trois sphères d'origine du DD, que sont les sphères économiques, sociale et environnementales :

Les territoires pertinents de l'action tendent à diverger selon la sphère du développement durable à laquelle l'on s'intéresse. L'espace fonctionnel de l'emploi d'un pôle industriel, par exemple, ne coïncide pas avec le territoire géographique des nuisances environnementales physico-chimiques, atmosphériques et hydrographiques qui en résultent (Mancebo, 2006, p. 87).



Il apparaît en effet opportun d'inclure cette donnée à l'élaboration d'une stratégie territorialisée de DD. L'approche territoriale n'impliquerait donc pas seulement le fait d'agir à une échelle territoriale, quelle qu'elle soit, en tenant compte des rapports étroits qui existent entre les acteurs qui y vivent. Cette approche impliquerait aussi le fait de considérer de manière spécifique les interrelations qui existent entre chaque territoire et les impacts qui en résultent.

### **2.1.5 Entre territorialité et durabilité : les limites de l'approche territoriale**

Faire le pari de l'approche territoriale est, selon Theys (2002), la seule manière de concilier les sphères sociale, économique et environnementale du DD. Visiblement, le monde a connu ces dernières années l'apparition d'une variété intéressante de stratégies territoriales, comme les Agendas 21 locaux. Mais qu'en est-il du réel caractère durable de ces nombreux exemples d'application de l'approche territoriale? De larges évaluations – telle celle effectuée par Emelianoff (2005) sur plusieurs pays européens – ont été faites afin d'observer l'évolution de ces démarches. De manière générale, les conclusions quant à leurs effets de durabilité sont assez discutables. Certains auteurs ont tenté de répondre à ces observations en s'intéressant aux contradictions qui surviennent lorsqu'on arrime territorialité et DD.

Selon Laganier *et al.* (2002), le DD est d'abord et avant tout une affaire d'équité spatiale et intergénérationnelle. Il apparaît toutefois que les initiatives territoriales de mise en œuvre du DD ne participent pas toujours à l'atteinte d'un équilibre. Au contraire, elles risquent dans certains cas de générer une augmentation des inégalités. Ce risque s'explique, selon Laganier *et al.* (2002, p. 6), par la notion de durabilité importée : « Il y a durabilité importée lorsqu'un territoire est susceptible de garantir la durabilité de son développement, en rejetant le coût, en quelque sorte, sur les autres territoires ». Il semble en effet que certains territoires atteignent leur niveau de durabilité endogène en exportant leurs pratiques non durables, leurs

problèmes non gérables, à l'extérieur de leur propre territoire. Apparaît alors le syndrome NIMBY<sup>5</sup>, s'appliquant à des territoires locaux. D'après Theys (2002, p. 6) :

[...] il est irréaliste de penser que toutes les collectivités locales s'impliquant dans un "Agenda 21" ou un "plan de développement durable", ont nécessairement comme motivation première l'avenir de la planète ou même celui des régions proches. Sauf incitations extérieures fortes, il est difficile d'imaginer que les élus locaux responsables prennent le risque de s'engager dans des programmes à long terme « altruistes » dont leurs électeurs auraient à en supporter le coût sans en tirer directement les bénéfices.

Tout compte fait, l'approche territoriale est-elle destinée à « [...] contribuer à la solution des grands problèmes planétaires – ou à garantir la viabilité et la sécurité à long terme de chaque espace spécifique»? (Theys, 2002). Pour Laganier *et al.* (2002), l'approche territoriale est efficace dans la mesure où la durabilité interne d'un territoire est assurée sans atteinte à la durabilité externe. Les stratégies territorialisées doivent donc anticiper les rapports de proximité (entre les différents territoires locaux) ainsi que les rapports d'échelle (entre le local et le global) lors du choix des actions à poser.

Il est donc établi qu'associer territorialité et DD n'est pas un exercice simple et sans ambiguïté. Aborder cette approche nécessite une attention particulière à certains éléments. Tel qu'expliqué dans les paragraphes précédents, il est essentiel de maîtriser les différentes dimensions du territoire afin de saisir toute la pertinence d'y attribuer une approche de développement. Il convient également pour appliquer cette approche de se questionner sur les aspects qui font d'un territoire précis, un territoire d'action pertinent. Finalement, il apparaît plus qu'approprié d'accorder une attention particulière aux diverses inquiétudes qu'ont laissé entrevoir les expériences territorialisées de mise en œuvre du DD.

---

<sup>5</sup> NIMBY : Not In My Back Yard. Attitude fréquente qui consiste à approuver un projet sous réserve qu'il se fasse ailleurs. Cette expression est tirée de l'acronyme anglais et peut se traduire par « surtout pas chez moi » (Brodhag *et al.*, 2004).

## 2.2 Villes et collectivités durables

L'approche territoriale du DD a conduit au cours des dernières années à l'essor du concept de « ville durable ». Si le DD est une notion confuse et contradictoire, la ville durable serait un moyen de « [...] trouver des compromis acceptables entre les objectifs – a priori opposés – du développement urbain (l'économique, le social et l'écologique) et entre les exigences divergentes du local et du global » (Theys, 2000, p. 53). Elle représenterait donc un moyen de contenir le caractère flou et utopique du DD. Pour de nombreuses raisons, la ville serait devenue un territoire pertinent pour l'action durable. Le concept de « ville durable » ne serait toutefois pas à l'abri d'interprétations variées. Il conviendra donc de s'attarder ici à l'évolution du concept, à son interprétation scientifique et à son utilisation concrète dans le monde actuel.

### 2.2.1 Les précédents de la ville durable

Certains éléments ont concouru, depuis les dernières décennies, à une prise de conscience de l'importance de penser le DD à l'échelle des territoires locaux. Ce sont ces facteurs qui auraient influencé l'apparition du concept de « ville durable ». L'un des principaux facteurs est l'**urbanisation accrue** et, plus spécifiquement, les enjeux du développement urbain que cet accroissement a engendrés. Selon Roseland (2005), près de la moitié de la population mondiale habite désormais dans les villes.

Depuis le début des années 70, les pays en voie de développement font tout particulièrement face à une forte transition urbaine :

*By 1970 the urban population of the less developed regions had surpassed that of the more developed regions (677 million versus 652 million), and the difference increased rapidly thereafter (United Nations, 2004, p. 15).*

Cette situation a rendu rapidement visibles les nombreux enjeux liés à l'environnement urbain : « *Many southern city dwellers cannot meet their basic needs for food, clean*

*water, clean air, fuel, transport and an environment free of disease-causing agents* » (Roseland, 2005, p. 18). Il est notable que l'état du développement de ces villes a éveillé des préoccupations nouvelles, un questionnement sur l'échelle d'approche : « *The urban transition in Third World countries forced a refocus on urban development problems and issues* » (Parenteau, 1994, p. 183).

Dans les pays développés, la problématique est différente mais la réflexion est la même : « *Most northern city dwellers are adequately housed and fed, but they meet their needs by consuming at rates the planet cannot afford and polluting at rates the planet cannot tolerate* » (Roseland, 2005, p. 18). L'augmentation de la population urbaine face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux a donc tranquillement réorienté le raisonnement vers cette structure grandissante qu'est la ville. Parce que l'impact des villes sur la dégradation de l'environnement au niveau mondial est de plus en plus important, les citoyens et les gouvernements locaux, selon Roseland (2005), doivent assumer leurs responsabilités afin de répondre aux problèmes de durabilité auxquels ils font face.

L'éveil par rapport à l'urbanisation et ses enjeux n'a pas été le seul facteur menant au développement du concept de « ville durable ». Selon Parenteau (1994), un élément majeur aurait introduit l'idée de « ville durable » dans le débat scientifique et aurait poussé les collectivités à entreprendre des démarches locales de DD. Il s'agit du phénomène de **décentralisation**<sup>6</sup> : « *National governments decentralized some of their responsibilities in this area to local governments whose increasing awareness led them to demand more local control over principles, strategies and programmes* » (Parenteau, 1994, p. 183). En effet, au cours des dernières décennies, plusieurs pays du monde ont entrepris de profondes réformes des institutions publiques. Celles-ci convergeaient généralement vers un mouvement de décentralisation :

Dans la France des années 1980, la décentralisation était synonyme de modernisation de l'État et d'approfondissement de la démocratie. Il s'agissait alors d'organiser une meilleure répartition des compétences entre le « centre » et la « périphérie » politique en confiant de nouvelles missions aux collectivités locales et en raccourcissant les délais de décisions (Lévy et Lussault, 2003, p. 225).

---

<sup>6</sup> Décentralisation : Transfert de pouvoir et/ou d'une responsabilité, concernant l'accomplissement d'une tâche, de la direction générale d'une organisation ou de la direction centrale d'institution à des échelons inférieurs ou au secteur privé (Brodhag et al, 2004, p. 56).

Assez hâtivement donc, dans les pays du nord, ce genre de réforme a été entrepris dans le but d'exalter certains avantages politiques : « responsabilisation du citoyen, rapprochement de la décision publique du lieu où elle s'exerce, diffusion de la démocratie, meilleure connaissance des enjeux et des réponses à apporter, économie de gestion, souplesse » (Lévy et Lussault, 2003, p. 225). Les pays en voie de développement ont eux aussi entrepris de s'ouvrir à ce repositionnement administratif :

La décennie 90 s'ouvre en Afrique sur une série de réformes des institutions publiques. Ces réformes s'inscrivent elles-mêmes dans une vague de démocratisation qui a trouvé sa traduction dans l'administration territoriale, avec la décentralisation comme point focal. Celle-ci est entendue comme une voie de sortie de la double crise économique et sociopolitique dans laquelle se trouvent les États (Partenariat pour le développement municipal, 2003, p. 12).

La décentralisation est également censée donner un nouveau souffle au développement en libérant les énergies à la base. En ce sens, la participation des populations à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent est censée assurer leur adhésion à leur exécution et, par voie de conséquence, une appropriation locale des politiques de développement (Partenariat pour le développement municipal, 2003, p. 12).

Bien qu'en théorie, la décentralisation ait été appliquée dans la plupart des États africains, force est de constater que la réalité ne révèle que certains des avantages attendus. Selon Nach Mback (2003), il est toujours possible de s'interroger sur les avancées réelles qu'ont apporté ces mouvements de décentralisation. Le découpage des collectivités territoriales a effectivement été réalisé au Sénégal par exemple, mais il semble que la viabilité des administrations locales ne demeure bien souvent qu'un fait politique :

Les compétences qui leur sont dévolues par les textes restent parfois retenues au niveau de l'État qui, par ailleurs, maintient dans la plupart des cas une forte tutelle sur les décisions et la personne des autorités locales (Nach Mback, 2003, p. 479).

Le manque de moyens financiers, de ressources matérielles et de ressources humaines est un frein dans certains cas au bon fonctionnement des nouvelles collectivités locales décentralisées. Il n'en demeure pas moins que les mouvements de décentralisation, même s'ils ne correspondent pas toujours à l'idée de base du principe, ont permis à

certaines collectivités du sud d'entreprendre elles aussi des expériences de développement local durable.

Il est donc possible de considérer la décentralisation, en s'arrêtant toujours à son interprétation théorique, comme un préalable à l'action locale. Si la décentralisation a influencé l'application locale de l'approche territoriale, elle devient alors un facteur important – avec le phénomène d'accroissement urbain – de l'apparition du concept de « ville durable ».

### **2.2.2 L'évolution du concept : entre « écologie urbaine » et « ville durable »**

L'apparition du concept de « ville durable » dans le débat scientifique résulte d'une réflexion qui a débuté vers la fin des années 60. Theys (2000) explique d'ailleurs l'essence du concept en le comparant à un vocable antérieurement utilisé, celui de « ville écologique ». Ce dernier émane, entre autres, des travaux de McHarg (1969) portant sur l'importance d'intégrer, de manière rationnelle, les éléments du milieu physique dans les plans d'aménagement de l'espace urbain. Cette première approche écologique a mené à des applications diverses qui, selon Theys (2000), ont eu tôt fait de s'enliser dans une vision hygiéniste de la ville (extension des espaces verts, gestion de la propreté et élimination des nuisances urbaines). Il y a eu au Québec par exemple tout le mouvement, encore actuel, de la cartographie écologique mise au service de l'aménagement du territoire, notamment dans les zones de risques de glissement de terrain ou d'inondation. Actuellement, les efforts sont tournés au Québec vers la biodiversité dans une approche écosystémique des paysages. L'idée de joindre les préoccupations urbaines à celles du DD a évolué dans le monde au cours des années 90 vers le concept de « ville durable » :

Tout d'abord les préoccupations d'environnement ne sont plus dissociées des projets d'urbanisme, des orientations économiques, des politiques sociales ou culturelles menées par les villes. Ce souci d'intégration s'accompagne, ensuite, de la volonté d'évaluer les conséquences du développement urbain au niveau global ou à très long terme – c'est-à-dire à des échelles de temps ou d'espace qui dépassent de très loin celles habituellement prises en compte par les politiques locales. Enfin, une pensée de la ville comme environnement spécifiquement humain et social se substitue progressivement aux préjugés anti-urbains des premières approches écologiques (Theys, 2000, p. 54).

Entre la « ville écologique » et le concept actuel de la « ville durable », un changement de méthode et d'approche s'est imposé. Aux outils de gestion intégrant les risques écologiques s'additionnent donc, dans les projets de « villes durables », des approches beaucoup plus intégrées :

Au-delà de la lutte contre les nuisances urbaines, celles-ci s'attachent ainsi à des thèmes plus transversaux : la reconquête des espaces publics, le recyclage des espaces urbains et des ressources, la nature loisirs en ville, les mobilités "douces", la maîtrise de la périurbanisation, la réappropriation politique de la ville par ses habitants à travers des formes de démocratie participative, l'aménagement du temps... (Theys, 2000, p. 55).

### **2.2.3 De la ville non durable à la ville durable**

Plus concrètement, quels sont les principaux enjeux qui font d'une ville, une ville non durable, et suite à la compréhension du concept tel que présenté plus haut, quelles sont les pratiques et les méthodes préconisées qui en font possiblement une « ville durable »?

La ville « non durable » nord-américaine est caractérisée par son étalement urbain. Étrangement, ce que l'écologie urbaine prônait dans les années 70 est aujourd'hui la principale cause de la non durabilité des villes. Favoriser un espace urbain étendu et vert était alors considéré comme une pratique écologique, évitant les centres-villes pollués et encombrés. La « ville à la campagne », tel qu'exprimé par Theys (2000), est le modèle qui a fait l'unanimité parmi les populations. Accentué par cet idéal, l'étalement urbain des villes occidentales s'est fait dans une période de pouvoirs économique, technologique et énergétique, alors considérés comme illimités :

*Communities therefore grew inefficiently, and became dependent on lengthy distribution systems. Cheap energy influenced the construction of our spacious homes and buildings, fostered our addiction to the automobile, and increased the separation of our workspaces from our homes (Roseland, 2005, p. 18).*

En effet, les banlieues n'ont entrete nu que le pire sans livrer la qualité de vie annoncée. Cette propension à l'étalement a fait des citoyens occidentaux les plus grands pollueurs de la planète. Mais cette situation n'est pas que l'affaire des villes du nord. La situation dans les pays du sud est, elle aussi, problématique :

Les cités du Sud, par leur croissance rapide, sont fortement consommatrices d'espace. Cet étalement concerne les populations les plus démunies, chassées dans les périphéries par les politiques de « déguerpissements », ou les classes moyennes inférieures se trouvant dans l'obligation de se fixer loin d'un centre-ville onéreux (Mathieu et Guermond, 2005, p. 53).

Les villes sont donc l'espace d'enjeux environnementaux, mais elles sont aussi l'espace d'enjeux économiques et sociaux. Ni les villes du sud, ni celles du nord, ne sont exemptes d'inégalités sociales et économiques frappantes. Celles-ci sont souvent liées aux problématiques environnementales :

C'est en effet une évidence que la qualité de l'environnement diffère considérablement d'un quartier à l'autre; et que cette forme d'inégalité se cumule, le plus souvent, avec celles qui existent en matière de revenu ou d'accès au travail. Il n'y a pas que dans les villes du « Sud » que les zones inondables ou celles qui se trouvent à proximité des usines à risque concentrent très fréquemment les populations les plus pauvres (Theys, 2000, p. 57).

C'est précisément pour contrer ces inégalités que le concept de « ville durable » se veut plus transversal, respectant la citoyenneté urbaine. C'est sans doute la logique qui remplace celle de la « [...] planification descendante et excluante par celle des projets ascendants et socialement cohérents, c'est-à-dire celle qui sera à même de mettre en place la ville partagée par tous » (Mathieu et Guermond, 2005, p. 54). Mais quelles actions concrètes peuvent être menées dans ce sens? Le concept de « ville durable » est souvent considéré comme une nouvelle utopie, et les villes ayant entrepris des projets de DD semblent ne pas toutes se diriger vers cet idéal. Theys (2000, p. 77) considère que :

[...] la question essentielle est moins de se mettre d'accord sur le diagnostic initial ("le point de départ") ou sur les objectifs finaux ("le point d'arrivée") que de définir les processus de changement (ce qu'il convient de faire pour aller de la situation actuelle à une situation plus "durable").



Theys (2000, p. 75-82) présente les pistes de solutions envisagées par de nombreuses villes qui ont choisi d'orienter leur développement vers des pratiques plus durables :

- **Miser sur des initiatives décentralisées** est la maxime des organismes comme l'ONU-Habitat ou l'ICLEI qui mettent en réseaux ce genre de projet partout dans le monde.
- **Maîtriser l'étalement urbain et la mobilité** apparaît comme un élément majeur à introduire dans les préoccupations publiques pour assurer la durabilité d'une ville.
- Avoir une **vision patrimoniale de la ville** lors de la reconstruction de la ville. Theys (2000) insiste sur le fait de donner, lors de cette reconstruction de la ville, une priorité absolue aux quartiers les plus défavorisés. Ceux qui cumulent à la fois des problèmes sociaux, économiques et environnementaux.
- Finalement, pour qu'une évolution se fasse dans le sens du DD, les villes entreprennent généralement une **réorganisation de l'espace de l'action publique** vers une planification plus intégrée. Il s'agit de passer d'une planification normative, à une planification plus stratégique et communicationnelle, recherchant le consensus de tous les acteurs concernés. Cela implique une vision participative de la démocratie locale. Selon Theys (2000), cette intégration démocratique des acteurs risque davantage de résoudre les problèmes urbains, car les acteurs, une fois impliqués, sont plus en mesure d'amorcer des changements de comportement.

Il s'agit donc de quelques méthodes et pratiques qui ont permis à des villes non durables de s'orienter plus objectivement vers un accroissement de leur durabilité. Il est alors intéressant de s'arrêter, dans les paragraphes suivants, à la mise en application concrète de ces pratiques.

#### 2.2.4 L'application du concept : une réflexion au niveau international

Les recherches effectuées et les recommandations proposées ont probablement introduit l'idée d'une ville administrativement compétente, qui pourrait agir efficacement dans les différentes sphères du développement. Toutefois, le concept qui est aujourd'hui compris comme celui de « ville durable » a nécessité une réflexion quant à ses réelles possibilités d'application concrète. Pour en arriver à des projets existants de « villes durables », le concept a subi une évolution qui résulte de rencontres et de campagnes internationales sur le thème du développement urbain durable.

Parenteau (1994) a élaboré une rétrospective des événements importants, qui, dès le début des années 90, ont consolidé les réflexions sur l'action locale et le DD. Il évoque tout d'abord la *Toronto Declaration on World Cities and their Environment*, signée par 130 maires venant de 75 pays, qui a eu lieu à Toronto en 1991 : « *Among other commitments, the mayors pledged that their local governments would establish detailed plans for sustainable management and development* » (Parenteau, 1994, p. 185). Parenteau (1994) souligne ensuite la Déclaration de Berlin qui eut lieu en 1992. Lors de cet événement, des experts se sont rencontrés pour définir les orientations que devrait avoir un plan d'action pour le développement urbain et la prise en compte de l'environnement :

*This action plan should take place in accordance with a few main principles: public participation, cooperation with citizen initiatives and the private sector, consistent application of environmental policy by local authorities, fostering of preventive actions and of the "polluter pays" principle* (Parenteau, 1994, p. 186).

Le *Forum mondial des villes* à Curitiba au Brésil a suivi rapidement en 1992. Les maires de 45 villes y ont signé un engagement concernant le développement urbain durable. Cet engagement en neuf points précis devait résulter, au terme d'une année de travail, en un modèle concerté pour la mise en œuvre d'un programme d'action : « *Their strategy suggests that mayors and city planners should consult their communities when drawing up these blueprint, and that they should develop funding schemes together to ensure they are implemented* » (Parenteau, 1994, p. 184).

Selon Parenteau (1994), l'idée d'élaborer des plans d'action locaux pour le développement urbain durable découle manifestement de ces trois rencontres. C'est pourtant le *Sommet de la Terre* de 1992, à Rio de Janeiro au Brésil, qui a permis de consolider ces recommandations et de les diffuser plus largement. Les propositions concernant les gouvernements locaux et le développement urbain durable sont nombreuses dans l'*Agenda 21* (UNCED, 1992). Le chapitre 28 de ce rapport incite particulièrement les autorités locales du monde entier à entreprendre des initiatives de DD :

*28.1. Because so many of the problems and solutions being addressed by Agenda 21 have their roots in local activities, the participation and cooperation of local authorities will be a determining factor in fulfilling its objectives. Local authorities construct, operate and maintain economic, social and environmental infrastructure, oversee planning processes, establish local environmental policies and regulations, and assist in implementing national and subnational environmental policies. As the level of governance closest to the people, they play a vital role in educating, mobilizing and responding to the public to promote sustainable development (UNCED, 1992).*

Désormais, grâce à l'appui d'organismes internationaux qui ont fait le pont entre le sommet de Rio et les différentes villes du monde, plusieurs collectivités ont entrepris de mettre en application les principes mentionnés dans l'*Agenda 21*. En effet, des campagnes internationales ont été menées par des organismes de développement urbain comme l'ICLEI. Les villes qui se sont engagées dans un processus de développement urbain durable démarrent des projets et des processus variés, initiatives locales de DD souvent appelées Agendas 21 locaux (A21L), concrétisations directes des recommandations du chapitre 28 de l'*Agenda 21*. Il apparaît que derrière ces projets se pose comme idée maîtresse le concept de « ville durable ».

## **2.3 Initiatives locales de DD**

Comme mentionné précédemment, l'approche territoriale est nécessaire au succès de la mise en œuvre du DD. C'est à travers cette approche que le concept de « ville durable » a évolué au cours des dernières décennies et c'est à partir de ce concept que des projets sont nés, des initiatives locales mises en œuvre dans le but de rendre concrète l'idée de DD.

L'initiative locale de DD est donc le premier des trois concepts thèmes de cette recherche. Cette section définit et explique ce concept à l'aide d'exemples. Les lignes qui suivent précisent d'abord de quel type d'initiative il peut être question. Une seconde partie présente plus spécialement un type d'initiative qui est particulièrement courant et détaillé, l'A21L.

### **2.3.1 La concrétisation d'une idée**

Si la « ville durable » est l'objectif final de nombreuses collectivités locales, les initiatives locales de DD représentent sans doute le moyen actuel de l'atteindre. Ces initiatives sont variées et existent dans chaque coin du monde. Qu'elles prennent la forme de projets de ville ou d'A21L, elles s'activent toutes à conjuguer développement local et qualité de l'environnement. Comme l'explique Mancebo (2006, p. 135), la qualité de l'environnement répond aux nombreux facteurs qui vont au-delà des observations globales :

- interaction entre évolution des écosystèmes, pratiques sociales et modes de gestion;
- représentations collectives qui accompagnent l'émergence des préoccupations environnementales;
- interaction entre connaissances expertes de l'environnement et approches de sens commun.

Voilà pourquoi il est fréquent, dans la définition d'une initiative de DD, de constater une considération majeure de la vision de l'homme en tant qu'individu et membre de

la collectivité. Puisque l'action passe par la collectivité, l'initiative locale de DD porte son attention sur ce que cette collectivité entend par « qualité de l'environnement ». Son interprétation s'arrime généralement à la qualité de vie perçue à travers différents aspects du milieu : « [...] esthétique du lieu de vie; habitat et transport; qualité de l'air; qualité, disponibilité et prix de l'eau que l'on consomme; qualité des produits alimentaires; environnement sonore; gestion des déchets; etc. » (Mancebo, 2006, p. 135). Ce sont des aspects qui sont perçus dans un espace de proximité, dans lequel il est aussi possible de connaître les priorités de la collectivité, ce par quoi elle désire initier le changement. Afin d'améliorer les conditions de vie de la collectivité et de maximiser l'utilisation efficace et durable de l'espace, l'initiative locale de DD s'affaire à mettre l'homme au centre du processus de mise en œuvre du DD.

Les projets qui existent partout dans le monde, puisqu'ils appliquent généralement les recommandations du sommet de Rio, développent diverses méthodes de participation publique. Ils maximisent généralement l'implication des acteurs dans les phases d'un processus qui comporte dans plusieurs cas : la réalisation d'un diagnostic de la localité, l'affirmation d'une vision collective, la détermination des priorités, la définition de stratégies, la création d'un plan d'action, la mise en œuvre d'actions concrètes, le suivi et l'évaluation des activités.

Dans de nombreux pays, des programmes nationaux encouragent les projets municipaux qui vont en ce sens. Au Canada, par exemple, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) est un organisme qui soutient les municipalités dans leurs démarches de développement local durable. La FCM encourage notamment « [...] les gouvernements municipaux et leurs partenaires à appliquer une approche systémique dans leurs prises de décisions, leurs processus de planification et la mise en œuvre de leurs projets » (FCM, 2007-2008, p. 24). De nombreuses initiatives de collectivités viables ont ainsi pu voir le jour à travers le pays. Dans la province de Québec, certaines initiatives sont nées directement au sein de collectivités locales. Par ailleurs, le Fond d'action québécois pour le développement durable (FAQDD) a participé au financement de la mise en œuvre d'un projet pilote d'A21<sup>7</sup> avec les municipalités de Sorel-Tracy et Saint-Félicien.

---

<sup>7</sup> Pour plus d'information sur les initiatives locales de DD et les A21L québécois, consultez en ligne le *Guide pour des Agendas 21<sup>e</sup> siècle locaux* (2009).

### 2.3.2 L'A21L, un exemple d'initiative locale de DD

Parmi les multiples exemples d'initiatives locales de DD, certains ne portent aucun label particulier alors que d'autres sont connus sous le nom d'A21L. Selon Brodhag *et al.* (2004), l'A21L est un « processus de réflexion stratégique proposé dans l'Agenda 21 de Rio pour mettre en place au niveau local un projet collectif de développement durable ». Plus concrètement, ce processus « [...] engage une collectivité (plus généralement un territoire) et la conduit à la rédaction d'un plan d'actions concrètes [...] dont l'objectif est le développement durable de son territoire » (Brodhag *et al.*, 2004, p. 6). La réalisation d'A21L a été encouragée dans de nombreux pays et les expériences sont actuellement sous observation. Des similarités sont observables parmi ces initiatives quant à la méthode utilisée, des phases empruntées pour la réalisation du processus A21L. Les principales étapes (la création d'un dispositif de gouvernance, l'élaboration d'une vision collective du DD, la réalisation d'un diagnostic, la concertation démocratique, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action, le suivi et l'évaluation) sont ici dépeintes afin de mieux comprendre à quoi peuvent ressembler ces initiatives. Les informations suivantes proviennent surtout du guide *Repères pour l'Agenda 21 local* (Comélieu *et al.*, 2001) de l'Association 4D, du Guide pour des Agendas 21<sup>e</sup> siècle locaux (Gagnon et Riffon, 2009), des apprentissages des projets pilotes du FAQDD et découlent aussi des conseils diffusés par l'ICLEI.

D'abord et avant tout, précisons que les étapes de l'A21L ne représentent pas une démarche linéaire et qu'elles doivent être pensées et orchestrées de manière continue dans le temps. Cela permet au processus de profiter des apprentissages et des outils développés à chacune des étapes. Par exemple, le dispositif de gouvernance créé à l'origine du projet sera l'outil de base des étapes subséquentes (cf. figure 1.1 à la page suivante), ou encore, l'étape de l'évaluation, pour assurer la qualité de sa réalisation, doit se poursuivre durant l'entièreté du processus.



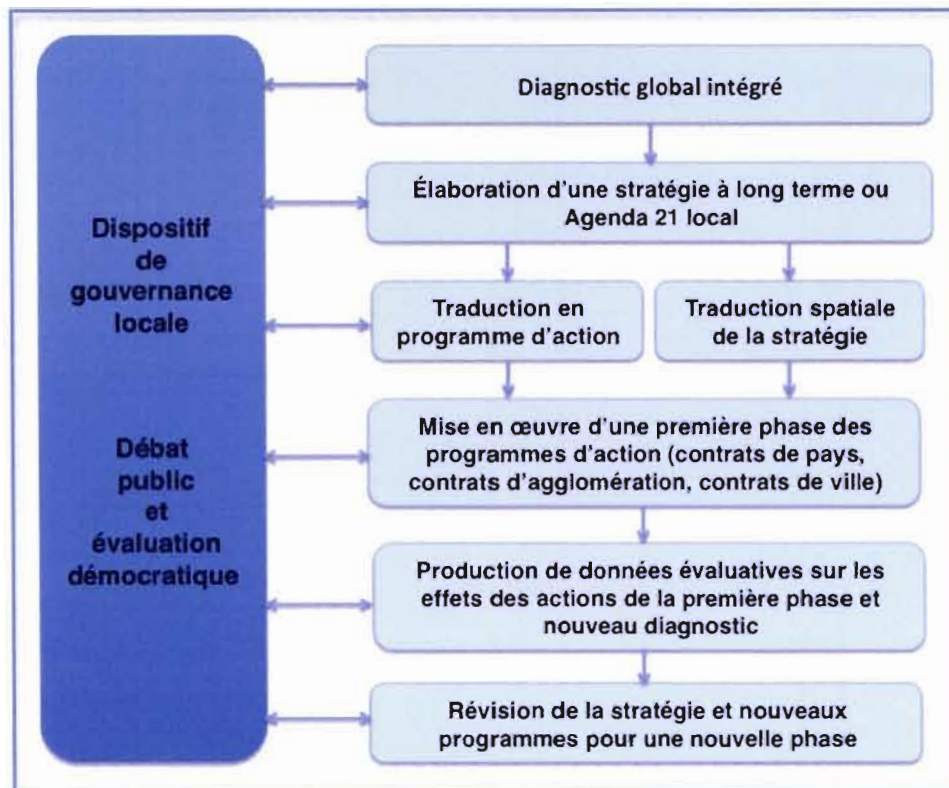


Figure 1.1 : Synthèse de la démarche Agenda 21 Local (Comélieu et al., 2001)

La **création d'un dispositif de gouvernance** pour la prise de décisions est sans aucun doute la clef de voûte de l'A21L. C'est à cette étape que sont reconsidérés le modèle de gestion urbaine et le fonctionnement de l'action publique. D'après Comélieu *et al.* (2001, p. 73), « l'autorité politique locale ne peut plus être seule aujourd'hui à décider d'un projet commun à long terme, ni à conduire la mise en œuvre des actions qui en découlent, phase par phase, programme par programme ». En d'autres termes, un partenariat efficace, basé sur les principes modernes de participation communautaire, est essentiel pour forger chez les citoyens une vision commune du DD. De plus, le dispositif ainsi créé sera impliqué dans la concrétisation de cette vision, à travers les décisions à venir concernant le territoire de la collectivité.

Toujours selon les auteurs du guide (Comélieu *et al.*, 2001), prendre le tournant de la gouvernance locale est le seul moyen de contrer les effets néfastes de la mondialisation commerciale sur le développement territorial d'une communauté. Les citoyens ont le pouvoir de se créer une identité collective propre par la gestation en leur sein d'un projet commun. Ainsi, ils auront un meilleur contrôle sur le devenir de leur espace de vie. La vision de ces auteurs est valable pour les villes d'Europe et elle l'est tout autant pour les communautés du Sud. Par contre, il est important de ne négliger aucun détail dans la préparation du dispositif de gouvernance. Aussi complexe que puisse être l'organisation sociale d'une communauté, il est impératif qu'elle soit représentée de la façon la plus fidèle. L'ensemble des acteurs économiques, politiques et institutionnels, ainsi que la société civile, doivent être mobilisés : autant les entreprises et les commerçants que les associations et les autorités locales.

Avant toute réflexion stratégique sur le développement d'une communauté, une étape est primordiale, celle de la **réalisation d'un diagnostic** ou état des lieux. Elle consiste à accumuler toutes les informations pertinentes sur le territoire qui se prend en charge. Il s'agit, en quelque sorte, de dresser le portrait le plus fidèle possible de la situation actuelle de la communauté, ainsi que des principaux enjeux de DD qui la concernent. L'Association 4D insiste sur les risques d'un diagnostic réalisé entièrement par une firme indépendante. C'est pourquoi les collectivités entreprennent fréquemment une phase de concertation ou de consultation pour la réalisation d'un état des lieux.

Une fois que le diagnostic est réalisé avec succès et que les informations acquises offrent un portrait global et révélateur de la situation économique, sociale, environnementale et démocratique (cf. point 2.2), il est temps de passer à l'étape suivante. Afin que tous les acteurs, aussi variés qu'ils puissent être, aboutissent à une vision commune et durable de leur territoire, ils doivent participer à un processus de **concertation démocratique**. Tel que mentionné par Comélieu *et al.* (2001, p. 79) : « Le débat public et la démocratie locale sont [...] souvent considérés comme le quatrième pilier du développement durable qui s'ajoute aux trois autres



que sont le développement économique, le progrès social et la protection de l'environnement ». Le débat public est donc le centre de rencontres de tous les groupes d'acteurs où sont présentés et discutés les objectifs et intérêts de chacun. C'est à cette étape que le comité central du projet pourra prendre en compte les interrelations entre les groupes, selon différentes échelles territoriales et temporelles. Cela lui permettra de convenir d'un plan d'action concerté et de prendre des décisions unanimement acceptées sur la gestion du territoire.

Les pilotes de l'A21L doivent donc faire naître le débat public dans la communauté. Ils ont la charge d'organiser des forums locaux originaux, mais aussi et surtout adaptés à la réalité de la zone d'application et des acteurs visés. Les guides pratiques pour l'implantation de l'A21L ne dévoilent pas de recette miracle pour activer le débat public. Ils présentent toutefois une foule d'outils et d'activités pour faciliter l'échange entre les groupes et le comité comme les réunions de quartier, les journées d'action, les ateliers ou les expositions.

À l'aide des informations recueillies lors de la concertation, la structure de gestion doit procéder à l'**élaboration d'un plan d'action**. Ce programme doit traduire les résultats de la concertation en projets à mettre en œuvre, en solutions expérimentales à appliquer ou en activités à réaliser dans la population afin de s'attaquer aux problèmes. En d'autres termes, un « [...] projet stratégique organisé autour de la logique de développement durable » (Carlier, 2004, p. 83) doit être formulé. Cette étape est généralement réalisée par des groupes de travail qui ont été constitués autour des thèmes prioritaires. Les membres sont généralement les acteurs les plus concernés par la problématique à discuter. Le plan d'action est destiné à une mise en œuvre à court et à long terme.

Finalement, afin que l'A21L fasse partie intégrante du paysage politique et communautaire de la zone où il a été intégré, il est primordial de combiner à la boucle une **phase de suivi et d'évaluation**. Selon Carlier (2004, p. 86), celle-ci consiste à « [...] mettre en place des outils de mesure et des indicateurs de

durabilité et à pérenniser les méthodes de concertation mises en place ». En d'autres termes, il s'agit de s'assurer en premier lieu que les principes de DD sont acquis et ont porté fruit dans la communauté et, finalement, de conserver à long terme la participation communautaire qui s'est établie afin que l'expérience puisse se répéter.

Il est important de noter, au terme de cette description de l'A21L, que les étapes décrites ne doivent pas être considérées comme définitives et uniques. Ainsi, la manière de les aborder sur le terrain reste flexible et adaptable aux réalités du milieu. Puisque les enjeux varient selon les communautés, les outils d'adaptation doivent être multiples et originaux.

En conclusion à cette section, rappelons que les initiatives locales de DD peuvent être considérées comme des applications concrètes de l'idée de « ville durable ». Ces initiatives peuvent prendre plusieurs formes, dont l'une parmi les plus connues et documentées est l'A21L. L'initiative locale de DD est en quelque sorte la scène sur laquelle se joue le phénomène étudié dans cette recherche. Ce concept invite à s'interroger notamment sur les conditions d'émergence et sur les sources de ces projets de prise en charge locale du développement (cf. point 3.3.1).

## **2.4 L'acteur**

L'acteur est le deuxième concept thème de cette recherche. Dans la mise en œuvre du DD selon une approche territoriale, il occupe une place centrale. Certains auteurs vont même jusqu'à dire que « toute politique de développement durable qui ne tient pas compte des représentations collectives, des rumeurs, des rapports de force, des égoïsmes et des travers du moment – en ce qu'ils sont humains justement – court tout droit à l'échec » (Mancebo, 2006, p. 237). Cette section permet donc de

constater l'importance qu'occupent les acteurs et les systèmes d'acteurs dans les initiatives locales de DD.

Pour y parvenir, il convient de saisir d'abord ce qu'est un acteur territorialisé en s'attardant à la manière dont la géographie le définit. Cette section abordera ensuite l'importance de considérer les acteurs en fonction de leurs désignations diverses, notamment : les acteurs faibles, les acteurs absents et les acteurs collectifs.

Avant d'entreprendre une tentative de définition de l'acteur, il faut préciser la nuance qui existe entre le terme utilisé dans la littérature francophone et celui fréquemment rencontré dans la littérature anglophone pour parler des acteurs. Il est en effet fréquent de lire *stakeholders* dans la littérature anglophone pour désigner les « parties prenantes » impliquées dans un processus. Hemmati (2002, p. 2) a pris soin de définir ainsi ce terme :

*Stakeholders are those who have an interest in a particular decision, either as individuals or representatives of a group. This includes people who influence a decision, or can influence it, as well as those affected by it.*

La nuance à faire entre « *stakeholders* » et « acteurs » devient alors importante dans l'analyse des processus participatifs. Pour Roy et Bouyssou (1993) un individu (ou groupe) est *acteur* d'un processus de décision si, par son système de valeurs, il influence directement ou indirectement la décision. Martel et Rousseau (1993) se sont attardés à définir les *parties prenantes* qui désignent en fait les personnes (ou groupe) qui ont un intérêt pour un objet commun, les *personnes impliquées* qui, elles, participent au processus de formulation et de résolution d'un problème et finalement, les *personnes affectées* qui ne participent pas nécessairement au processus mais qu'elles en sont affectées. L'utilisation du mot « acteur » pour désigner tous les acteurs présents ou non dans un processus facilite la considération de tous les acteurs, incluant également ceux qui sont faibles ou absents par exemple. Le terme acteur sera donc considéré de cette manière dans ce mémoire.

### 2.4.1 L'acteur territorialisé

Si l'acteur est généralement considéré comme un concept propre à la sociologie, Burlat *et al.* (1996) l'ont quant à eux défini comme un sujet tout autant géographique. Ils considèrent l'acteur comme « une personne physique ou morale possédant le pouvoir d'agir sur une certaine portion de la surface terrestre, de la transformer, d'en user suivant ses intentions et ses besoins ».

Ainsi, l'acteur est lié au territoire. D'ailleurs, la définition plurielle du territoire qu'offre la géographie (cf. point 2.1.1) précise cette affirmation. L'explication de la dimension organisationnelle soutient que « le territoire est défini comme une entité dotée d'une organisation des acteurs sociaux et institutionnels, elle-même caractérisée par des rapports de hiérarchie, de domination, de solidarité, de complémentarité » (Laganier *et al.*, 2002, p. 3). Le territoire n'est donc pas uniquement composé de ses caractéristiques physiques, il est le résultat des actions des communautés qui l'habitent. Lorsque sont mobilisés un ou plusieurs acteurs de ces communautés dans une initiative locale de DD par exemple, ils deviennent alors des **acteurs territorialisés**. Sénécal (2006, p. 284) présente l'acteur territorialisé de la manière suivante :

L'acteur territorialisé serait aussi celui qui, participant aux débats sociaux, engage une réflexion sur le devenir du territoire. [...] L'acteur disposerait d'une marge de manœuvre pour aborder le changement et tenter de modifier les conditions de son environnement, en d'autres termes pour construire et *déconstruire* des territoires.

Ainsi, les acteurs, agissant dans des communautés où existent des initiatives locales de DD, tendent à devenir des acteurs territorialisés lorsqu'ils sont mobilisés dans un système participatif ou dans un projet respectant une approche participative.

### 2.4.2 Les acteurs collectifs

D'après Lévy et Lussaut (2003, p. 40), les acteurs n'agissent pas seulement de manière individuelle :

Les individus sont, au premier chef, des acteurs, mais on peut admettre par extension l'existence des acteurs collectifs [...] qui sont dotés de potentiels proches de ceux des individus à savoir : la compétence intentionnelle stratégique (*i.e.* d'élaborer et de réaliser une stratégie), la capacité linguistique d'énonciation et la réflexivité, mais ils les exploitent selon d'autres registres que l'acteur individuel.

Des groupes se forment donc naturellement dans la société d'après divers points communs, et ces groupes possèdent un potentiel de transformation du territoire. Ils sont motivés par des besoins spécifiques et une volonté d'agir dans leur intérêt pour améliorer leur qualité de vie. Ainsi, dans l'objectif de mettre en œuvre une initiative de DD de type participatif, il est essentiel d'identifier les différents groupes d'acteurs qui forment une collectivité. Ceux-ci varient d'un territoire à l'autre et selon les différentes échelles d'approche. Certains auteurs se sont penchés sur leur catégorisation générale lorsqu'ils se forment à l'échelle locale.

Van den Hove (2000, p. 5) considère que des acteurs sont de types différents « [...] si, face au problème en jeu, ils ont des représentations du monde différentes, et donc répondent à des logiques différentes ». Deffontaines et Prod'homme (2001, p. 36) ont tenté d'identifier certains de ces groupes. En plus de considérer les élus locaux, ils proposent la déclinaison suivante :

[...] les entreprises et plus généralement l'ensemble des activités créatrices d'emplois et de revenus; les associations, à toute échelle spatiale; les multiples réseaux qui sont produits et producteurs de lien social; les groupes informels (d'âge, de voisinage, d'origine sociale,...); et enfin chaque « foyer », chaque habitat, sans lesquels – quels que soient les statuts et les hiérarchies – il ne saurait y avoir réellement de développement local.

Dans tout type d'initiative locale de DD, nul ne peut douter de l'importance que représente chacun de ces acteurs (individuels ou collectifs) dans un processus

participatif. Par contre, la réalité des expériences répertoriées à travers le monde démontre que la mobilisation et la participation effective de tous ces acteurs ne sont pas acquises dans tous les cas.

### 2.4.3 Les acteurs faibles et les acteurs absents

Il a été spécifié précédemment que l'acteur peut devenir l'instigateur de plusieurs changements si ses compétences sont considérées et mises à profit. Toutefois, la non-reconnaissance d'acteurs faibles ou absents peut éloigner un processus décisionnel participatif de son objectif démocratique. Les **acteurs faibles** sont définis par Brodhag *et al.* (2004, p. 2) comme étant des :

[...] humains contemporains sous-représentés. Sont considérés comme tels ceux qui ne disposent pas des meilleurs atouts dans la négociation (charisme, pouvoir, relations, etc.) pour imposer leurs choix, leurs valeurs morales et défendre leurs intérêts; ce sont des acteurs à qui on ne donne pas la parole ou qui ne manifestent pas la volonté de prendre la parole.

Différents d'un lieu à l'autre, ces acteurs faibles sont indéniablement présents dans les nombreuses initiatives locales de mise en œuvre du DD. Plusieurs exemples d'acteurs faibles peuvent être identifiés. En Afrique, par exemple, il n'est pas rare de constater une sous-représentation des femmes dans les processus participatifs. Celles qui sont invitées à participer ne sont pas habituées à vivre leur participation citoyenne, ce qui rend difficile l'exercice de leur implication dans le processus. Pour d'autres acteurs, c'est la langue utilisée dans la conduite des activités du processus qui les transforme en acteurs faibles. S'ils ne la parlent ni ne la comprennent, leur participation aux dialogues et leur poids décisionnel en sont gravement affectés. Devant cette réalité, plusieurs chercheurs ont tenté de trouver des moyens facilitant ou optimisant la participation et la contribution des acteurs faibles dans les processus (cf. point 2.5.2).

L'**acteur absent**, quant à lui, a été défini par Brodhag *et al.* (2004, p. 2) comme étant un « acteur, au sens le plus large, qui ne peut prendre la parole lors d'une négociation,

ou qui n'est pas invité à la table des négociations ». Cet acteur est donc évité ou tout simplement non représenté. Il est parfois présent lors des négociations et prises de décision, mais pour une raison ou une autre, ne peut prendre la parole et exercer un apport au processus. En plus de produire une lacune certaine à l'objectif démocratique, la non-reconnaissance d'un type d'acteur peut nuire au succès de la démarche. Un acteur absent, lésé d'avoir été mis de côté dans le processus participatif d'une initiative de DD, peut facilement la faire déraiser et lui faire perdre sa crédibilité et sa légitimité face aux autres acteurs de la communauté.

C'est en considérant les précédentes définitions et explications que l'acteur, sous toutes ses désignations, s'insère au centre des interrogations de cette recherche. Quels sont les acteurs qui sont mobilisés dans les initiatives locales de DD et comment se structure leur participation? Telles sont les questions qui émanent de ce concept et qui orienteront les réflexions au cours des prochains chapitres.

## **2.5 Processus participatif**

Troisième et dernier concept thème, le processus participatif est un élément théorique qui se retrouve au cœur des questionnements qui ont lancé la réalisation de cette recherche. Pour mieux saisir ce qui est ici compris comme un processus participatif, il est primordial de s'attarder aux grands concepts qui se retrouvent derrière cette idée. Cette section explique donc d'abord comment celle-ci découle des concepts de démocratie et de gouvernance, et plus spécialement de bonne gouvernance. Finalement, y est expliqué ce que signifie concrètement le terme « processus participatif » en abordant les détails théoriques et pratiques de la mobilisation et de la participation des acteurs dans une initiative locale de DD.

### 2.5.1 La démocratie et la gouvernance : points d'ancrage des processus participatifs

Pour comprendre l'impact réel que peut avoir un processus participatif pour la mise en œuvre du DD, il convient d'abord de s'attarder aux concepts de démocratie et de gouvernance.

Tout d'abord, la **démocratie** est le concept qui est à l'origine de toute réflexion sur la mobilisation et la participation des acteurs. Statuer sur une définition unique de ce concept peut être problématique, puisque le format spécifique qu'il prend dans un territoire donné est déterminé par ses réalités politiques, sociales et économiques. La démocratie est également influencée par les facteurs historiques, traditionnels et culturels de chaque territoire (ACE, 2008). Pour Carrier et Côté (2000, p. 328), la démocratie est :

[...] un concept qui a trait à la répartition du pouvoir et aux modalités de prise de décision. Il est intensément réflexif : il signifie que ceux qui subiront les décisions sont aussi ceux qui les formulent. Il sous-entend donc une délibération, une discussion entre les gens, qui sont alors des citoyens et des citoyennes.

Par contre, l'exercice de la démocratie en ce 21<sup>e</sup> siècle n'implique pas dans tous les cas un dialogue et une concertation soutenue entre les acteurs politiques et les citoyens. Ainsi, une plus grande intégration et une participation active de la société dans les rouages d'un processus décisionnel apparaissent comme une façon d'atteindre la démocratie, telle qu'elle est considérée dans la théorie. Une démocratie dite « participative » offre une possibilité d'optimiser les apports considérables des différents types d'acteurs dans les processus décisionnels, et ce, à toutes les échelles confondues (Carrier et Côté, 2000). Le concept de démocratie participative permet aussi de compléter, dans nos sociétés modernes, le concept de démocratie représentative. Il implique aussi que les élus, bien qu'imputables, ne sont pas élus pour prendre toutes les décisions sans consulter les électeurs sur certains sujets précis.



Le concept de **gouvernance** induit précisément cette intégration des acteurs à l'intérieur des procédures de gestion des territoires. Elle « [...] fait appel aux stratégies des acteurs, aux interactions qu'ils ont, à la mise en commun d'objectifs et de moyens qui dépassent chacun d'eux pris individuellement » (Carrier et Côté, 2000, p. 3). La gouvernance répond donc à ce besoin d'assurer une prise en compte des situations locales – unicité des lieux et systèmes d'acteurs particuliers – pour une rationalité décisionnelle mieux adaptée (Laganier *et al.*, 2002).

Mais qui sont donc ces acteurs qui sont impliqués dans la gouvernance? Lévy et Lussault (2003, p. 418) s'avancent sur cette question :

La gouvernance comprend le gouvernement proprement dit mais aussi la contribution d'autres acteurs pour autant qu'ils jouent un rôle dans les orientations politiques stratégiques et les options de politique publique : acteurs politiques non gouvernementaux, composantes de la société civile, parmi lesquelles les entreprises, les syndicats, les associations ou les acteurs individuels.

Pour Carrier et Côté (2000, p. 337), le rôle que peut jouer le gouvernement dans la gouvernance est important à définir. Ils avancent que : « [...] le gouvernement peut être réduit dans la gouvernance à un rôle d'acteur parmi tant d'autres ». Ainsi, la mise en application de la gouvernance nécessite de grands changements, une réorganisation de l'administration. Cela n'est pas toujours chose facile. Notamment, la mise à contribution, autant des acteurs faibles et absents que des acteurs présents et dynamiques, n'est pas acquise dès le départ. Le développement des capacités individuelles et collectives et leur renforcement apparaissent donc souvent comme des étapes préliminaires et nécessaires à la réussite d'une pratique correcte de la gouvernance.

Les défis que représente la mobilisation des acteurs portent à s'interroger sur le concept de **bonne gouvernance**. Selon le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (PNUD, 1997-a), ce concept peut être défini comme un :

Mode de gouvernance qui alloue et gère les ressources de façon à résoudre les problèmes collectifs; elle se caractérise par la participation, la transparence, la responsabilité, la primauté du droit, l'efficacité et l'équité.

La bonne gouvernance veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus au niveau de la société et à ce que les voix des plus démunies et des plus vulnérables puissent se faire entendre dans le cadre des prises de décision relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement.

En somme, le concept de démocratie, duquel découlent la gouvernance et la bonne gouvernance, se retrouve derrière l'idée d'initier des projets locaux de mise en œuvre du DD selon une approche participative. Les paragraphes suivants préciseront ce qu'implique la mise en application d'une telle approche, en termes de mobilisation et de participation.

### **2.5.2 La mise en œuvre d'un processus participatif pour une bonne gouvernance**

Qu'est-ce qu'un processus participatif et comment doit-il être compris dans le cadre d'une initiative locale de DD? En plus de répondre à cette question, les prochaines lignes abordent les défis qu'impose la mise en œuvre d'un tel processus.

Si la mobilisation et la participation des acteurs sont le gage d'une bonne gestion du territoire, elles sont d'autant plus efficaces pour la mise en œuvre du DD à l'échelle locale. Van den Hove (2000, p. 4) déclare d'abord que :

[...] le développement durable fournit un domaine conceptuel et pratique unique pour la mise en place de nouvelles formes de gouvernance participative, car les besoins et les possibilités du développement durable ne peuvent être identifiés et réalisés que par les acteurs eux-mêmes.

De plus, Lévy et Lussault (2003, p. 253) croient que le développement local représente :

[...] la souplesse opposée à la rigidité des formes d'organisation classique, une stratégie de diversification et d'enrichissement des activités sur un territoire donné à partir de la mobilisation de ses ressources et de ses énergies s'opposant aux stratégies d'aménagement du territoire centralisées.

La mise en œuvre du DD à l'échelle locale se fait alors à partir de la mobilisation des ressources et par la participation de toutes les énergies humaines qui forment la collectivité. Ces ressources locales peuvent donc être mobilisées en vue d'une réflexion et d'un travail commun. Teisserenc (2006, p. 18) distingue d'ailleurs deux tendances à la mobilisation des acteurs :

[...] une première forme de mobilisation initiée habituellement par les pouvoirs publics locaux prend appui sur la mise en place de dispositifs de concertation ou de participation adaptés. La seconde forme de mobilisation prend appui sur les réactions individuelles [...] ou collectives [...] des populations qui se soulèvent pour lutter contre les méfaits d'un développement imposé par le haut faisant fi des attentes des populations concernées [...].

C'est cette première forme de mobilisation qui intéresse cette recherche, puisqu'elle suppose la mise en œuvre d'un processus décisionnel suivant une approche participative. Par approche participative, Van den Hove (2000, p. 4) entend : « tout arrangement par lequel des acteurs [...] sont réunis dans le but de contribuer [...] au processus de décision ». Celui-ci, toujours d'après Van den Hove (2000, p. 5) doit être compris au sens large. Le processus décisionnel peut aussi bien comprendre : « les phases d'identification du problème et de sa mise sur l'agenda, les phases d'élaboration de solutions possibles, la phase de décision proprement dite, que les phases de mise en œuvre, d'évaluation et de révision de la décision ». Un **processus participatif** est donc le fait de mobiliser des acteurs et de les faire participer à toutes ou à certaines de ces phases.

Cette mobilisation et cette participation sont théoriquement réalisables, mais présentent de nombreux défis lors de la mise en place d'une initiative locale de DD de type participatif. Plusieurs auteurs dont Bessette, spécialiste de la communication participative, et Van den Hove, experte des approches participatives, se sont intéressés à ces processus et aux défis qu'ils représentent.

Tout d'abord, selon Van den Hove (2000, p. 30), un processus participatif doit « susciter un véritable dialogue, qui provoque une création de sens ». Pour ce faire, les acteurs qui y participent doivent connaître non seulement les enjeux et les

problématiques qui existent sur leur territoire, mais doivent également comprendre la démarche communicationnelle dans laquelle ils s'impliquent. Cela suppose une phase d'information (diffusion, sensibilisation et formation) qui renforcera les capacités des acteurs et facilitera le dialogue. Celui-ci risque alors davantage de mener le processus à une prise de décisions représentatives des intérêts des différents acteurs.

Ensuite, la nature des dialogues entrepris dans le cadre d'une initiative de DD a une incidence majeure sur la participation. Bessette (2004) présente de nombreux outils de participation (débats publics, forums de discussion, ateliers ou activités diverses, etc.) qui peuvent être empruntés pour stimuler le dialogue. D'après lui, une attention particulière doit être également portée aux aspects procéduraux et communicationnels lors de ces activités de participation. Par exemple, les détails concernant l'organisation des événements, comme le lieu et le moment du déroulement, peuvent faciliter la mobilisation des acteurs. De plus, l'approche communicationnelle, considérant par exemple le genre et l'âge des participants, peut améliorer la qualité des dialogues. Évidemment, ces considérations doivent être adaptées aux contextes locaux, ce qui rend la tâche plus complexe qu'elle ne paraît.

Finalement, les informations générées lors d'un processus participatif, à travers les dialogues engagés, doivent pouvoir influencer de façon effective les décisions et les actions à venir. Van den Hove (2000, p. 32) affirme qu'il existe certaines initiatives qui « [...] visent à recueillir de l'information pour les décideurs et dans lesquelles aucune garantie n'existe quant à l'usage qui sera fait de cette information ». À l'opposé, certaines initiatives conduisent par exemple à une forme de contrat ou d'accord entre les acteurs politiques et les autres types d'acteurs. Ce genre de situation offre un meilleur partage du pouvoir décisionnel, ce qui conduit précisément à l'objectif démocratique du processus participatif.

Les éléments soulevés par Van den Hove et Bessette concernant les processus participatif, soit le renforcement des capacités, les aspects procéduraux et

communicationnels et le partage du pouvoir décisionnel, sont directement reliés aux conditions de mobilisation des acteurs. Ils orientent donc les interrogations et les réflexions développées dans cette recherche (cf. point 3.3.1).

En regard des définitions et des explications apportées au cours de ce chapitre, nul ne peut douter de l'importance que jouent les acteurs impliqués dans les processus participatifs des initiatives locales de DD. C'est la mobilisation et la participation de ces acteurs multiples qui engendrent des synergies puissantes autour d'un développement réfléchi et désiré collectivement, d'un développement équilibré et viable, bref, d'un développement durable. La mobilisation des acteurs est donc une considération primordiale qui mérite d'être explorée en détail. C'est cet objectif précis qui motive la démarche exploratoire du mémoire.

## **CHAPITRE III**

### **MATÉRIEL ET MÉTHODES**

Ce troisième chapitre permet d'identifier clairement le cadre dans lequel le sujet est traité. Le type de recherche engagée et les objectifs visés y sont d'abord expliqués. Par la suite, des portraits généraux permettant de mieux comprendre les démarches entreprises par les quatre communes visitées dans le cadre de la mise en œuvre des A21L sénégalais sont présentés ainsi qu'un état des lieux pour chacun d'eux. La démarche méthodologique empruntée est ensuite détaillée, afin d'exposer clairement la logique poursuivie tout au long de ce travail de recherche. Cette section comprend la présentation du schéma théorique, la stratégie préconisée ainsi que les modes de collecte et de traitement des données. Finalement, une dernière section est réservée à la présentation des divers outils d'analyse qui ont été empruntés.

#### **3.1 Les objectifs de la recherche**

Cette section s'attarde en premier lieu sur les raisons pour lesquelles la recherche fut orientée vers l'aspect mobilisation des acteurs. Par la suite, la recherche est positionnée comme étant de type fondamental et exploratoire. Enfin, l'objectif principal et les objectifs secondaires sont présentés et expliqués.

### **3.1.1 Un sujet à explorer davantage : la mobilisation des acteurs**

Maintes lectures ont été faites dans le but de préciser le sujet principal de cette recherche. Une quantité importante d'informations a été relevée relativement aux divers éléments techniques et méthodologiques des processus de mise en œuvre du DD, dont les façons de faire, les modèles d'application et autres adaptations faites par les acteurs locaux. Un autre élément a aussi été soulevé dans l'ensemble de la littérature, soit celui de la participation des acteurs aux initiatives locales de mise en œuvre du DD. Cette participation est considérée comme une condition nécessaire au bon fonctionnement des initiatives. Plusieurs questions ont retenu notre attention, à savoir : comprendre comment se traduit cette participation sur le terrain, comprendre comment les recommandations présentées dans la littérature ont été intégrées localement et, finalement, comprendre comment les acteurs locaux adaptent les processus suite aux succès et insuccès de la participation des acteurs aux initiatives locales de mise en œuvre du DD. Ces questions nous ont conduits à préciser le sujet principal de cette recherche : la mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du DD.

### **3.1.2 Une recherche fondamentale**

Cette recherche est de type fondamental, l'objectif de base n'étant pas d'obtenir des éléments applicables en tout temps, mais plutôt de comprendre un phénomène réel conduisant vers une découverte certaine de nouveaux éléments reliés à la mobilisation des acteurs dans le contexte précis des initiatives locales de mise en œuvre du DD. Cette découverte se traduira éventuellement par des apprentissages pouvant certainement être utilisés comme sources d'informations, d'idées et de façons de faire pour des projets futurs.



### **3.1.3 Une recherche exploratoire**

Le but de cette recherche n'est pas de valider une hypothèse de départ mais bien de découvrir des éléments sur un phénomène vécu et de générer de nouvelles idées sur ce phénomène. Cette étude exploratoire s'oriente vers l'observation d'une réalité ou d'un phénomène peu connu; elle a pour but de faire ressortir des éléments descriptifs. Dans le cadre de cette recherche, c'est l'exploration des initiatives de mise en œuvre qui permettra de faire ressortir un maximum d'informations sur les conditions de mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du DD.

### **3.1.4 Objectif principal et objectifs spécifiques**

Les lectures préparatoires à la recherche ont permis d'orienter les réflexions vers trois thèmes centraux, soit l'initiative locale de DD, l'acteur et le processus participatif (cf. chapitre 2). Les questions émanant de cette revue de littérature et le choix de porter notre attention sur l'Afrique de l'Ouest nous conduisent à définir notre objectif principal comme étant d'identifier des conditions de mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du DD dans le contexte Ouest africain.

Trois objectifs spécifiques viennent ensuite préciser notre contribution :

- identifier les éléments relatifs à l'émergence et aux sources des initiatives qui pourraient influencer la mobilisation des acteurs;
- établir le profil des éléments relatifs aux différents types d'acteurs qui agissent sur leurs conditions de mobilisation;
- découvrir les approches méthodologiques utilisées dans les divers processus participatifs et influençant la mobilisation des acteurs.

C'est donc à partir de ces trois objectifs spécifiques que s'oriente le cadre méthodologique de cette recherche.



### **3.2 Matériel**

Chaque commune a ses propres enjeux qui pèsent lourd dans la balance lorsqu'arrive le temps de choisir les communes dans lesquelles s'émancipent les A21L, proposés conjointement par l'AMS et l'IAGU. Les lignes qui suivent permettent une meilleure compréhension du contexte dans lesquels les quatre A21L visités ont pris forme ainsi que leur niveau d'avancement.

#### **3.2.1 Démarche et état des lieux de l'A21L de la Commune de Guédiawaye**

Guédiawaye étant une ville où les activités économiques informelles et le mouvement associatif sont très développés (IAGU, 2008), la démarche d'A21L de Guédiawaye a émergé suite à un historique d'actions locales très dynamiques et relativement précurseurs en matière de développement local. Depuis les années 1990, où un projet de ville s'est déroulé à Guédiawaye, jusqu'en 2004 où l'A21L a été mis de l'avant, les principaux jalons ont été les suivants:

- 1994 : naissance de l'idée d'un projet de ville dans l'objectif de rassembler toutes les associations autour d'un même plan de développement local de la ville;
- 1995 : Guédiawaye reçoit de l'aide de la coopération décentralisée de la ville de Grande Sainte en France pour mettre de l'avant des forums de consultations et des ateliers de travail pour identifier des thèmes de travail (environnement, éducation, santé, promotion féminine, jeunesse);
- 1996 : mise en œuvre du projet de ville incluant notamment une présentation de la charte de l'environnement et du plan de développement départemental de l'éducation, et diffusion du projet à l'échelle nationale et dans la sous-région Ouest africaine. Guédiawaye devient un exemple de développement et d'initiatives locales;
- de 1994 à 1996 : partenariat avec divers organismes (la Banque mondiale, l'Alliance France et développement et l'Alliance de développement municipal pour des projets de développement);

- de 2002 à 2004 : préparation de la proposition de la commune de Guédiawaye pour être récipiendaire d'un financement pour la réalisation d'un A21L;
- 2004 : choix de la commune de Guédiawaye pour la réalisation d'un A21L en partenariat avec IAGU et ONU-Habitat.

Un programme d'action du 21<sup>e</sup> siècle pour une meilleure gestion de l'environnement, c'est ainsi que l'assistant technique (AT) de l'A21L de Guédiawaye a apporté l'A21L dans sa commune; il a su mobiliser les gens pour réaliser une première étape, soit le profil de Ville, incluant le profil environnemental. Ensuite, la validation du profil de ville a été effectuée lors d'une consultation de ville qui a eu lieu en juillet 2005. Le profil a été soumis à l'approbation et à la critique de plus de cinq cents habitants de la commune. Deux grands thèmes généraux sont ressortis de cette consultation : la gestion du littoral et la gestion des inondations dans les quartiers irréguliers. C'est à partir de ces deux thèmes que les groupes de travail ont vu le jour et ont travaillé avec dévouement durant l'année 2006 pour faire ressortir des stratégies d'actions concrètes, appelées projets démonstratifs, qui allaient être diffusées dans l'ensemble de la commune via des miniforums communautaires. Ensuite, chaque groupe de travail a proposé un projet démonstratif à l'IAGU pour être ensuite soumis à ONU-Habitat pour approbation de financement. Ils attendent actuellement le transfert de fonds pour réaliser les projets démonstratifs des deux groupes de travail. Présentement, la commune de Guédiawaye s'est tournée vers des financements extérieurs (le groupe Réseau Plus Network) pour d'autres projets que ceux mis de l'avant par l'A21L.

### **3.2.2 Démarche et état des lieux de l'A21L de la Commune de Tivaouane**

Dans les années 90, beaucoup d'enjeux environnementaux, sociaux, culturels, politiques et industriels avaient des impacts négatifs sur la qualité de vie des habitants de Tivaouane. Le mouvement associatif était très fort mais aucune association ne travaillait en réseau. Le maire n'a donc pas hésité, dans ses fonctions

de vice-président de l'AMS, à proposer la commune de Tivaouane. C'est en 2004 qu'IAGU et ONU-Habitat ont étendu l'appui du projet de mise en œuvre d'un A21L à Tivaouane.

L'opérationnalisation du processus s'est basée sur la mise en place d'un certain nombre de mécanismes institutionnels et techniques qui sont :

- l'installation d'une unité de coordination, point focal du projet, composée du coordonnateur municipal, de son adjoint et d'un AT;
- la mise en place d'un comité 21 local chargé du portage politique et institutionnel du processus. Le comité 21 local sert de plateforme de réseautage pour les acteurs composant la communauté de Tivaouane. Ce comité est composé de représentants des services déconcentrés de l'État et de différentes agences présentes au Sénégal (l'Agence de développement municipal, l'Agence régionale de développement, l'Agence d'exécution des travaux d'intérêts publics, l'AMS), de conseillers municipaux, de notables, de chefs de quartier et des autorités religieuses et coutumières;
- la mise en place d'un groupe consultatif composé des experts locaux (chefs de services déconcentrés, chercheurs, enseignants), des leaders communautaires et des personnes-ressources de la société civile, identifiées au cours du processus et chargées de la validation technique du travail;
- dans l'ordre chronologique, les réalisations suivantes ont été faites : l'élaboration du profil environnemental (2005), la consultation de ville (2005), la constitution des groupes de travail sur la gestion durable des ordures solides et un sur la décongestion du marché central et finalement, l'élaboration d'un plan de mise en œuvre des projets démonstratifs (2006).

L'institutionnalisation du processus au sein des activités politiques de leur commune est un élément souhaité par certains membres de la commune de Tivaouane (Diagne, 2006, p. 30).

### 3.2.3 Démarche et état des lieux de l'A21L de la Commune de Louga

La commune de Louga a un passé relativement fleurissant en matière d'action locale. Passant de l'environnement à la santé, et ce, sans oublier les différents acteurs constituant la communauté lougaloise, des projets de toutes sortes ont vu le jour grâce à divers partenaires étrangers :

- de 1988 à 1994 : programme de développement des groupements de promotion féminine dans la Région de Louga « Projet 804 », sous le financement du gouvernement italien;
- 1989 : redéfinition du **jumelage** Louga-Millau qui est présent depuis 1963 mais qui avait perdu son sens. Des actions de type aide directe (envoi de matériel) et de type coopération au développement économique sont envisagées (Mairie de Louga, 2000);
- 1990 : la commune de Louga met de l'avant le projet d'environnement urbain de Louga (PEUL) pour contrer le chômage chez les jeunes et l'insalubrité de l'agglomération. Ce projet est mis en œuvre officiellement en 1992. Il aura permis de réaliser l'amélioration manifeste du nettoyage de la ville, la satisfaction en partie des besoins de la ville en légumes avec l'exportation de légumes à Thiès et Saint-Louis, la réduction du chômage des jeunes et l'exercice d'une activité génératrice de ressources financières par des jeunes dans une ville frappée par la récession économique (Mairie de Louga, 2000). Le projet PEUL n'a cependant pas survécu à sa mauvaise gestion des fonds. L'organisme non gouvernemental (ONG) AQUADEV a récemment commandité une étude en vue de le réactualiser (IAGU, 2002);
- 1998 : dans le cadre de la coopération entre le ministère français des Affaires étrangères (MAE), ONU-HABITAT, le programme des Agendas 21 locaux de ONU-HABITAT et l'IAGU, les partenaires ont initié un programme visant la mise en œuvre des résultats du processus de planification et de gestion de

l'environnement porté par la commune de Louga. Le financement du projet est assuré par le MAE, l'appui technique et méthodologique par l'IAGU en coopération avec le programme des Agendas 21 locaux et le Bureau pour l'Afrique et les pays arabes d'ONU-HABITAT (ONU-Habitat, 2003).

Le document « *Agenda 21 local de Louga, parcours méthodologique et résultats principaux* », daté d'octobre 2003, explique la création de l'A21L de Louga, et ce, de la naissance de l'A21L jusqu'aux idées projetées dans le futur. Comme Louga a été la première commune à bénéficier d'un projet d'A21L dans ses limites communales, le parcours est un tant soit peu différent de celui des autres communes ayant un A21L. Les principaux jalons de cette démarche sont les suivants.

- Dans le contexte de la réplique du « Programme Cités Durables » dans les villes secondaires du Sénégal, conduit à Dakar depuis 1993, l'IAGU accepte en 1998 d'élaborer pour la commune de Louga un profil environnemental qui devait servir de fondement pour l'amorce du programme A21L, de cadre stratégique pour les acteurs locaux de la commune et, bien entendu, d'outil de négociation avec les différents guichets de financements internationaux qui, jusqu'à présent, refusent fréquemment des projets préparés par la commune de Louga (ONU-Habitat, 2003).
- Le profil environnemental de Louga est donc élaboré entre juin et octobre 1999. En juin 2001, ONU-HABITAT organise la première mission d'appui à Dakar et les membres de la mission se rendent aussi à Louga. Le 17 juillet 2001, l'IAGU et ONU-HABITAT signent un contrat de collaboration et ce contrat précède un protocole d'accord signé le 14 mai 2001, liant ONU-HABITAT, IAGU et la municipalité de Louga.
- Le forum de lancement du processus Agenda 21 local en mars 2002 donne lieu à la validation du profil de ville et à l'identification de trois problématiques de développement local (VIH/sida, déchets solides et mobilité urbaine). Le tout

sera suivi de la mise en place des groupes de travail sur chacun des thèmes choisis précédemment.

- En juin 2002, ONU-HABITAT et l'IAGU organisent une mission conjointe à Dakar et à Louga pour sensibiliser la nouvelle équipe municipale au projet Agenda 21, afin de former l'unité de coordination du projet et les coordinateurs pressentis pour les groupes de travail. Il y a aussi la formalisation des groupes de travail et la première réunion du comité de pilotage.
- En novembre 2002, il y a un forum communautaire sur les plans d'action, et des sessions de formation pour les groupes de travail élaborent des projets.

Selon l'AT actuel de l'A21L de Louga, c'est :

« [...] à travers la démarche de l'agenda 21, l'implication, les relations, cette coordination intersectorielle, donc les principes directeurs que l'agenda 21 prône, qu'on a pu ficeler de bons dossiers pour ensuite les déposer sur les bureaux de différents bailleurs de fonds et obtenir leur appui et leur financement pour différents projets (réhabiliter 6 écoles et 5 établissements hospitaliers, des infrastructures sanitaires et aussi la construction d'une petite bretelle pour désengorger le marché central) » (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007).

Actuellement, l'A21L connaît une situation particulière qu'on peut qualifier de système à plusieurs vitesses. Le projet démonstratif sur le VIH/sida a été réalisé en février et mars 2005, comparativement au projet démonstratif sur la mobilité urbaine qui s'est déroulé en septembre 2007. On parle ici d'un écart considérable entre l'état d'avancement des différents projets démonstratifs. Toutefois, l'A21L dans la Commune de Louga est encore actif et beaucoup d'autres projets sont sur la liste d'attente en vue d'une réalisation concrète (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007).

### **3.2.4 Démarche et état des lieux de l'A21L de la Commune de Saint-Louis**

Saint-Louis est caractérisée par une longue tradition de consultation, de planification et de gestion urbaine à l'échelle locale, qui est fondée sur trois idées principales : les démarches de mise en valeur des sites naturels, la pluralité des associations présentes dans la commune ainsi que les bonnes relations de jumelages entretenues avec des villes européennes. Dans le cadre de la mise en valeur des sites naturels du pays, le Conseil national de l'urbanisme du Sénégal inscrit la partie de Saint-Louis, située dans l'île entre les deux bras du fleuve Sénégal, sur la liste des monuments et des sites historiques en 1973. C'est près de 25 ans après, en 2000, que l'UNESCO classe ce territoire comme patrimoine mondial de l'humanité. Des documents tels le plan de développement communal, le plan directeur d'urbanisme, les plans de développement de quartiers et le plan global de nettoyage pour la commune de Saint-Louis ont été faits en même temps que les démarches auprès de l'UNESCO. En ce qui concerne la pluralité du réseau associatif local, il comprend des associations sportives et culturelles (ASC), fédérées au sein de l'Organisme départemental de coordination des activités de vacances (ODCAV) de Saint-Louis, des associations féminines, des conseils de quartiers et des associations à thème. D'autre part, ces associations sont étroitement liées à la multiplication des coopérations décentralisées, dont l'objectif principal est sans contredit d'assurer une participation optimale de la population locale au processus de développement de la commune. Ces coopérations décentralisées se sont impliquées principalement dans l'appui à la gestion municipale de la commune de Saint-Louis, et ce, à travers plusieurs projets tels :

- la collecte, l'évaluation et le traitement des ordures ménagères (1994);
- la réorganisation des services municipaux et la formation du personnel communal en place (1994);
- le programme de renforcement et d'appui au développement des quartiers de la commune (1995);

- la réfection de la voirie communale (1996);
- l'aménagement et la valorisation des infrastructures commerciales (1997);
- le programme de promotion du développement de l'économie locale (2002);
- le programme d'A21L de Saint-Louis est mis de l'avant, appuyé par ses partenaires de la coopération décentralisée, d'ONU-Habitat et par l'IAGU, aux plans technique, financier et méthodologique (ONU-Habitat, 2005, p. 189).

Ainsi, plusieurs années ont passé et la Commune de Saint-Louis a bénéficié d'un appui technique important pour sa gestion municipale et environnementale de la part de certaines villes européennes qui ont établi des jumelages solides avec Saint-Louis. On note, entre autres, les villes de Lille, Toulouse, et Monserato en France et Liège en Belgique.

C'est en 2004 que le lancement officiel du processus A21L a lieu dans la commune de Saint-Louis. La première étape, qui débute en octobre de la même année, est consacrée à une large collecte de données sur le contexte environnemental de Saint-Louis afin de dresser un diagnostic actualisé : le profil environnemental. Dès lors, un comité 21, constitué d'acteurs clés provenant d'horizons différents, est mis en place pour assister et donner son cautionnement aux étapes d'élaboration du profil. Ce comité 21 est secondé tout au long de ce processus par un comité de lecture. C'est en juin 2005 que la version définitive du profil environnemental est présentée lors de la consultation de ville à la société civile, aux acteurs privés, aux élus, aux partenaires, aux services techniques de l'État, aux membres des services administratifs et aussi aux services déconcentrés de l'État (Sene, 2008). La consultation de ville s'est tenue sur trois jours et a permis de travailler en ateliers sur trois thématiques prioritaires retenues ensuite pour les groupes de travail :

- les impacts sur l'environnement urbain et côtier;
- l'assainissement et la gestion des eaux usées;
- la santé communautaire.



Les groupes de travail ont été formés et ils ont travaillé près de 6 mois avant de divulguer aux acteurs du secteur élargi et à la société civile les stratégies prioritaires (projets démonstratifs) retenues, lors d'un premier miniforum en décembre 2005. Puis, ils ont construit et restitué les plans d'action lors d'un second miniforum en avril 2006. Par la suite, les responsables de l'A21L de Saint-Louis ont organisé une conférence des partenariats en juillet 2006. Ont pris part à l'événement, l'ensemble des partenaires qui suivaient l'A21L depuis le début, les acteurs internationaux, notamment ceux de la coopération décentralisée des villes de Lille et de Liège, ainsi que des gens d'autres projets et programmes nationaux qui ont été conviés à accompagner la ville dans la mise en œuvre de ses projets. En matière de résultats concrets :

- en ce qui concerne la santé communautaire, une journée de consultations médicales publiques gratuites a eu lieu en juillet 2006;
- pour ce qui est de l'assainissement et de la gestion des eaux usées, un projet de toilettes publiques fut réalisé en octobre 2007 dans le quartier des pêcheurs, sur la Langue de Barbarie;
- en ce qui a trait aux impacts sur l'environnement urbain et côtier, le projet démonstratif est toujours en cours de négociation avec les femmes du secteur afin qu'elles acceptent de se déplacer sur le nouveau site de transformation du poisson, aménagé légèrement plus loin des berges du fleuve dans le but de minimiser les impacts environnementaux et ceux reliés à leur cadre de vie en lien avec leur pratique de transformation du poisson.

### **3.3 La démarche méthodologique**

Le schéma théorique de la recherche est tout d'abord présenté. Nous expliquons ensuite la démarche méthodologique utilisée, l'étude de cas multisite ainsi que les

sources et les modes de collecte des données utilisés. Pour terminer, nous exposons la façon dont les données recueillies dans cette recherche ont été traitées.

### **3.3.1 Le cadre théorique : des concepts généraux aux thèmes de la recherche**

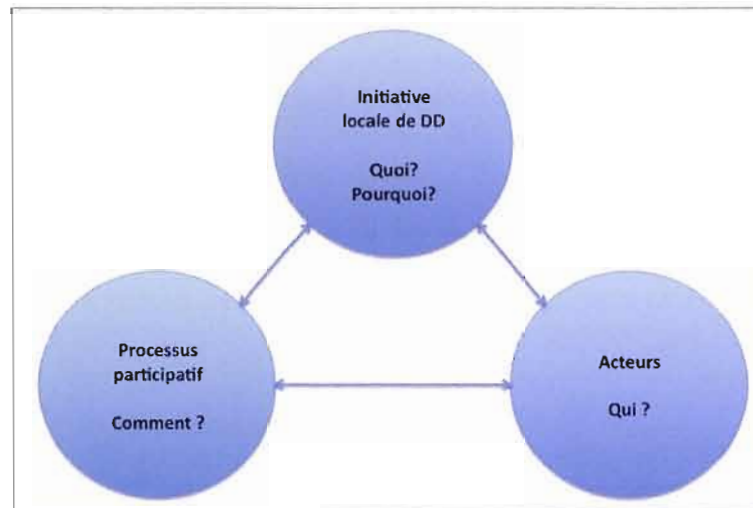
Plusieurs concepts ont été précédemment traités au chapitre 1, et trois d'entre eux ont été choisis pour représenter notre cadre théorique. Ce sont les concepts clés de la recherche. Il fut aisé de pouvoir en décliner différents thèmes et sous-thèmes afin de pouvoir répondre aux objectifs de la recherche énoncés précédemment. Ainsi, ce sont les trois concepts suivants qui représentent le cadre théorique : l'initiative locale de DD, l'acteur et le processus participatif (cf. figure 3.1).

Le premier concept, soit celui de l'**initiative locale de DD** (cf. point 2.3), vient poser les questions « quoi » et « pourquoi ». Les informations recherchées dans ce premier concept font surtout référence aux éléments propres au type d'initiative étudiée et aussi au contexte dans lequel le démarrage de l'initiative a eu lieu. Les questions faisant référence aux conditions d'émergence des initiatives ainsi que leurs sources de démarrage sont alors posées.

Le deuxième concept, soit celui de l'**acteur** (cf. point 2.4), vient poser quant à lui la question faisant référence au « qui ». Ce concept vient systématiquement faire référence aux données concernant les individus et les groupes d'individus, organisés ou non organisés, qui sont mobilisés dans l'initiative; on parle alors du système d'acteurs. Qui sont ces acteurs? Y a-t-il des acteurs forts, faibles ou absents dans le processus? Quelle est la nature de leur implication? Quels sont leurs rôles respectifs dans l'initiative et comment ces derniers interagissent-ils les uns avec les autres?

Le troisième concept et non le moindre est celui du **processus participatif** (cf. point 2.5). Le processus participatif en tant que concept pose la question du « comment », faisant référence à toute la méthodologie préconisée par l'initiative dans le cadre de

son fonctionnement procédural et communicationnel. Ce sont des questions faisant référence à la façon dont les acteurs sont mobilisés dans le processus qui prend forme. On cherche à savoir comment s'organise leur participation dans le processus, quels sont les outils ou techniques qui sont utilisés pour maximiser et accroître leur participation dans l'initiative.



**Figure 3.1** : Structure conceptuelle de la recherche

Ces trois concepts ont donc conduit à la construction d'une grille d'analyse thématique, composée de thèmes et de sous-thèmes. Cette grille (cf. tableau 3.1) a orienté la collecte des données en décomposant les informations recherchées selon un plus grand niveau de précision. Elle a également constitué une structure de base pour le traitement des données et l'analyse des résultats. Toutefois, étant donné le caractère exploratoire de la recherche, cet arbre thématique devait demeurer un outil flexible. La manière dont il a été ajusté, à la suite des découvertes réalisées sur le terrain, est expliquée au point 3.4.3.

Les thèmes et les sous-thèmes qui forment cette grille ont été présélectionnés suite à une revue de la littérature, afin de couvrir l'information de la manière la plus complète possible. Chacun d'eux évoque un type de renseignement ciblé. Le sens qui leur a été attribué pour cette recherche est donc expliqué dans les points suivants.

**Tableau 3.1**  
Grille d'analyse thématique

Concept	Thèmes	Sous-thèmes
Initiative locale de mise en œuvre du DD	Conditions favorisant l'émergence (d'une prise en charge locale)	Contexte porteur d'enjeux Historique de l'action locale
	Source du processus (de prise en charge locale)	Type d'instigateur Type d'impulsion
Acteur	Structuration du système d'acteurs	Société civile
		Acteurs économiques
Acteurs politiques		
Acteurs institutionnels		
Le système de gestion de l'initiative	Le système de gestion de l'initiative	Personnes-ressources
		Composition de l'équipe de gestion Fonctionnement de l'équipe de gestion
Processus participatif	Renforcement des capacités	Diffusion
		Formation
		Sensibilisation
	Fonctionnement procédural et communicationnel	Outil(s) de participation utilisé(s)
		Côté organisationnel et procédural Mode(s) de communication préconisé(s)

### Les conditions d'émergence

Tout d'abord, les initiatives locales de DD sont souvent le reflet des conditions antérieures de la communauté qui ont pu favoriser le démarrage d'un processus de DD. Il peut s'agir d'un **contexte local, porteur d'enjeux**. Des problèmes environnementaux, économiques, politiques ou sociaux, pouvant varier énormément d'une collectivité à l'autre, risquent d'inciter le déploiement de projets locaux. Considérons ici à titre d'exemples : une crise économique, un déficit au niveau des services publics, un déficit démocratique ou tout simplement un état précaire de la qualité de l'environnement.

Certaines conditions peuvent également être reliées à un **historique de l'action locale** favorable au démarrage d'une initiative de DD de type participatif. Cela peut dépendre de l'état de la décentralisation dans la localité en question, ou encore des actions passées ou présentes de la collectivité dans le sens du DD et de la démocratie locale.

### **Les sources du processus**

Un autre élément à considérer est sans doute la source directe ou indirecte du démarrage d'une initiative. Il est intéressant de se pencher sur le **type d'instigateur** (élu, organisation interne ou externe) d'une initiative ainsi que sur le **type d'impulsion** (encouragement, financement) dont elle pourrait bénéficier. Ces caractéristiques peuvent influencer largement la forme que prendra une initiative.

Les différents sommets et rencontres internationales qu'a connus le début des années 1990 prônaient explicitement le démarrage d'initiatives locales de DD. Les pays et les villes qui y ont participé s'engageaient à ouvrir leurs portes à ce type de projet ou, plus concrètement, à entamer un processus de mise en œuvre du DD. Ils ont été rapidement soutenus par les différents organismes internationaux qui s'intéressent plus spécifiquement à la question des projets urbains de DD, et s'affairent à les mettre en réseau. Comptons parmi ceux-ci l'ICLEI mis en place par les Nations Unies en 1990.

*ICLEI provides technical consulting, training, and information services to build capacity, share knowledge, and support local government in the implementation of sustainable development at the local level. Our basic premise is that locally designed initiatives can provide an effective and cost-efficient way to achieve local, national, and global sustainability objectives (ICLEI, 2008).*

Il y a aussi l'*International Institute for Environment and Development* (IIED) qui, depuis les années 1990, s'intéresse précisément aux initiatives locales de DD. À travers leur programme pour les établissements humains, ils encouragent le démarrage de tels projets et participent à leur développement.

Finalement, les Nations Unies, à travers le PNUD mais surtout l'ONU-Habitat, font la promotion des villes durables et encouragent de nombreuses initiatives locales partout dans le monde. Plusieurs de ces organisations internationales – et quelques autres qui agissent à des échelles régionales comme l'Association 4D en Europe, l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU) en Afrique – ont présenté des

recommandations pour la mise en œuvre d'initiatives locales de DD. Souvent sous forme de guides ou de manuels, ces informations sont généralement destinées aux gouvernements locaux afin qu'ils s'inspirent des principes de durabilité, d'équité et de participation publique pour la conception de leurs propres initiatives.

Certains projets locaux sont donc initiés par ces organismes internationaux et régionaux, alors que d'autres proviennent de la volonté d'organismes locaux. D'autres encore sont le résultat de programmes nationaux ou tout simplement d'une prise de conscience des autorités locales. Quoi qu'il en soit, l'instigateur d'une initiative semble déterminant dans la suite du processus et demeure un aspect à ne pas négliger lorsqu'on s'intéresse aux initiatives locales de DD.

#### **La structuration du système d'acteur**

Précédemment au point 2.4, il fut constaté qu'il existait différents types d'acteurs et surtout différentes nomenclatures utilisées pour les nommer. Toutefois, peu importe les noms qui leur sont attribués, leur apport collectif mais aussi individuel n'en demeure pas moins significatif dans l'élaboration d'une étude sur la mobilisation dans les initiatives de mise en œuvre du DD. Ainsi, il fut jugé pertinent de déterminer auparavant des catégories d'acteurs, facilitant ainsi la recherche d'éléments semblables et distinctifs de l'apport de chaque acteur ayant un impact sur leurs conditions de mobilisation. Ce sont les lectures préalables (Yin, 2002 et Brodhag et al. 2004) à la recherche qui ont permis de déterminer une catégorisation prédéfinie des regroupements d'acteurs, sans toutefois jamais être rigide et statique. Une flexibilité constante de la façon de nommer les catégories a permis à l'équipe de recherche de rapidement s'adapter lors de la phase terrain. Voici la façon dont les différents acteurs ont été classés.

- **Société civile** : Les acteurs de la société civile comprennent tous les individus, citoyens d'une localité, qu'ils soient organisés (acteurs collectifs) ou non (acteurs individuels). Ils sont ainsi classés parce qu'ils partagent des

valeurs et cultivent des intérêts individuels et collectifs spécifiques, profitant au processus participatif d'une initiative de DD.

- **Acteurs économiques** : Ils comprennent deux groupes. Il y a d'abord les acteurs du secteur privé (industries, entreprises, commerçants, artisans, etc.) qui possèdent des intérêts économiques dans la localité et peuvent donc être financièrement touchés par les actions mises en œuvre par une initiative de DD. Leurs intérêts, autant que leurs expériences dans des domaines spécifiques, doivent donc faire partie du processus de réflexion. Les bailleurs de fonds sont également considérés comme des acteurs économiques. Impliqués financièrement dans le soutien d'une initiative locale de DD, ils peuvent cultiver envers elle des attentes concernant notamment les méthodes empruntées et les résultats espérés.
- **Acteurs politiques** : Les élus (de tous les niveaux administratifs), les conseillers municipaux ainsi que tous les représentants politiques et membres de l'opposition politique ont un pouvoir décisionnel, et possèdent des capacités administratives et un leadership qui peuvent être mis à profit au sein d'une initiative locale de DD.
- **Acteurs institutionnels** : Toutes les populations universitaires et scientifiques ainsi que les institutions publiques (services techniques municipaux, services déconcentrés de l'État, sociétés d'État, etc.) détiennent un savoir-faire et une expertise qui peuvent profiter aux démarches d'une initiative de DD dans ses divers domaines d'action.
- **Personnes-ressources** : Sont considérés comme personnes-ressources les individus (chefs et représentants traditionnels ou religieux, anciens très respectés, etc.) qui, par leur position hiérarchique dans la société traditionnelle, représentent une influence sur les autres acteurs locaux. Ils constituent un atout en termes de représentation et de mobilisation de la société civile lorsqu'ils sont intégrés dans une initiative locale de DD.



### **Le système de coordination de l'initiative**

Certains détails concernant la gestion d'une initiative locale de mise en œuvre du DD peuvent influencer les conditions de mobilisation des acteurs. Il est intéressant de s'arrêter d'abord et avant tout à la **composition de l'équipe de coordination** (individu ou groupe qui gère les aspects méthodologiques d'une initiative et qui est responsable de la mise en marche du processus participatif). Les types d'acteurs qui sont intégrés dans l'équipe de coordination, ainsi que les raisons de leur intégration, sont autant d'informations qui peuvent constituer une source de réflexion sur la mobilisation.

Le **fonctionnement de l'équipe de coordination** est également un point qui apparaît primordial pour comprendre le phénomène de mobilisation des acteurs dans une initiative locale de DD. Il est intéressant de se pencher ici sur le rôle des membres à l'intérieur de l'équipe, sur le rôle de l'équipe dans le processus participatif, ainsi que sur ses relations avec les autres types d'acteurs.

### **Le renforcement des capacités**

Selon le PNUD (1997-b, p. 4), le renforcement des capacités peut-être défini comme « [...] le processus par lequel les particuliers, les groupes, les organisations, les institutions et les sociétés accroissent leurs aptitudes à exercer des fonctions essentielles, résoudre des problèmes, définir et remplir des objectifs; et à comprendre et à gérer leurs besoins en développement dans un contexte global et de manière durable». Les initiatives locales de mise en œuvre du DD tentent généralement d'accroître ces aptitudes en investissant dans diverses activités qui doivent, entre autres choses, faciliter et pérenniser la mobilisation des acteurs. Ces activités, dans le cadre méthodologique de cette recherche, sont classées de la manière suivante.

- Le processus de **diffusion** concerne tous les moyens entrepris pour faire connaître l'initiative, son approche et ses objectifs, à l'intérieur et à l'extérieur de la localité.



- Les activités de **formation** comprennent l'ensemble des séances de transmission de connaissances. Il est intéressant de connaître ici les sujets qui sont abordés, les acteurs qui sont formés et ceux qui offrent les formations.
- Les phases de **sensibilisation** entreprises par les initiatives sont également un moyen de procéder à un renforcement des capacités. Les informations à considérer dans ce sous-thème de recherche sont principalement : les stratégies de sensibilisation empruntées, les sujets ou enjeux traités lors des campagnes de sensibilisation et les acteurs qui sont touchés par ces dernières.

### **Le fonctionnement procédural et communicationnel**

Les initiatives locales de mise en œuvre du DD empruntent certains moyens techniques pour maximiser la participation des acteurs. Il est intéressant de s'attarder à ces moyens pour comprendre comment ils influencent le phénomène de mobilisation.

Tout d'abord, de nombreux **outils de participation** ont été développés et mis en pratique dans le cadre de diverses expériences de participation du public, partout dans le monde. Il s'agit de dispositifs (activités de communication, réunions et assemblées, communications médiatiques, etc.) (Bessette, 2004, p. 103) facilitant la participation des acteurs. Les outils qui ont été privilégiés par les initiatives étudiées, la fréquence de leur utilisation, la manière dont ils ont été utilisés ou adaptés, ainsi que leur efficacité, voilà le type d'information qui nous intéresse.

De plus, les **aspects organisationnels et procéduraux** de la participation offrent aussi des informations très enrichissantes dans le cadre d'une recherche sur la mobilisation des acteurs. S'il est bon de s'arrêter aux outils de participation préconisés, il est ici d'autant plus important de s'informer sur les différents moyens entrepris au cours des activités pour faciliter la participation des acteurs. Il s'agit ici des divers détails procéduraux et organisationnels (choix de la date, de l'heure et du

lieu des activités, méthodes de recrutement, incitatifs à la participation, etc.) auxquels les équipes de coordination des initiatives ont pu porter attention et qui ont sans doute une incidence sur la mobilisation.

Finalement, la question des **modes de communication** (Bessette, 2004) empruntés par les initiatives est abordée. Les équipes de coordination choisissent de préconiser certaines approches ou stratégies de communication pour faciliter la participation de l'ensemble des acteurs. La langue parlée, l'âge ou le sexe sont autant de caractéristiques qui risquent d'isoler ou de favoriser des groupes d'acteurs lors des activités de participation. Voilà pourquoi les initiatives ont parfois recours à des modes de communication prenant en compte ces caractéristiques. De par leur originalité ou leur niveau d'efficacité, ceux-ci représentent des éléments d'apprentissage considérables.

### **3.3.2 La stratégie de recherche : une étude de cas multisite au Sénégal**

Notre stratégie de recherche, basée sur l'étude de cas multisite, est en premier lieu expliquée et justifiée. En deuxième lieu, les différents cas sénégalais sont présentés en mettant notamment l'accent sur les mécanismes qui ont conduit les autorités à les sélectionner.

#### **L'étude de cas**

L'étude de cas structure les étapes d'une recherche, non seulement pour la préparation et la collecte des données, mais également pour le traitement et l'analyse des résultats. Selon Yin (2008, p.18), cette stratégie convient parfaitement à une recherche sur la mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de DD :

1. *A case study is an empirical inquiry that*
  - *investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when*
  - *the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*

En effet, notre étude traite d'un phénomène contemporain et complexe dépendant énormément des spécificités locales (géographiques, sociales, culturelles, économiques, etc.). Il est donc préférable d'étudier la mobilisation en l'abordant directement à l'intérieur de son contexte. De cette manière, des détails supplémentaires, extérieurs au simple problème traité, peuvent être considérés afin d'explorer le phénomène en profondeur. Toujours selon Yin (2008, p.18) :

*2. The case study inquiry*

- *cope with technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result*
- *relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as an other result*
- *benefits from the prior development of theoretical proposition to guide data collection and analysis.*

Cette stratégie permet d'inclure dans la réflexion, basée sur un cadre théorique donné, diverses variables et sources de données insoupçonnées. Ces éléments supplémentaires offrent ainsi une compréhension plus précise du phénomène réel, tel que vécu.

**L'étude de cas multisite**

Une étude de cas unique sert à explorer un phénomène isolé et peu traité. L'étude d'un phénomène plus répandu peut, quant à elle, profiter de l'utilisation d'une étude de cas multisite. L'intérêt de cette stratégie est d'étudier un phénomène dans des conditions similaires, mais dans des contextes variés. D'après Hlady Rispal (2002, p. 79), cela permet d'accéder à un certain niveau de généralisation :

Il s'agit d'identifier des phénomènes récurrents parmi un certain nombre de situations. Le chercheur observe et analyse chaque cas pour lui-même, puis compare les résultats obtenus pour dégager des processus récurrents. [...] Le choix d'un cas dépend de sa capacité à apporter une meilleure compréhension du phénomène à étudier ou de la théorie à générer.

Pour cette recherche, l'étude de cas multisite a été choisie afin d'explorer le phénomène de la mobilisation des acteurs à l'intérieur d'un certain nombre

d'initiatives locales de DD, en l'occurrence ici, les A21L présents au Sénégal. Les cas choisis présentent des conditions de mise en œuvre similaires, mais puisque leur contexte varie, ils font apparaître des éléments d'analyse convergents et divergents qui offrent une image plus réaliste du phénomène en question.

### **Le choix des cas**

Tel qu'expliqué précédemment, chacun des cas choisis pour une étude multisite doit posséder **un certain nombre de traits communs** avec les autres cas. « Le cas sélectionné doit ainsi autoriser l'étude du problème identifié par le chercheur dans son aspect théorique et concret » (Hlady Rispal, 2002, p. 83). En d'autres termes, chaque cas doit correspondre à la définition convenue du sujet de la recherche. Dans ce cadre-ci, les cas à sélectionner devaient être :

- des initiatives de mise en œuvre du DD (de type A21L);
- des initiatives locales;
- des initiatives qui comportent une démarche participative.

Une recherche préalable sur l'important projet de mise en œuvre de cinq A21L en terre sénégalaise nous a permis d'arrêter notre choix sur certains d'entre eux. Le tableau 3.2 présente les quatre cas retenus pour notre étude. Le cas de l'A21L de Matam ne fut pas considéré puisqu'une catastrophe naturelle est survenue dans cette région. La route a été sectionnée suite aux inondations qui ont frappé la commune et nous n'avons pu nous y rendre pour mener notre recherche.

**Tableau 3.2**  
Les cas de l'étude multisite au Sénégal

<b>Cas</b>	<b>Nom</b>	<b>Pays</b>	<b>Commune</b>	<b>Année de mise en œuvre</b>
<b>1</b>	A21L de Guédiawaye	Sénégal	Guédiawaye	2004
<b>2</b>	A21L de Tivaouane	Sénégal	Tivaouane	2004
<b>3</b>	A21L de Louga	Sénégal	Louga	2001
<b>4</b>	A21L de Saint-Louis	Sénégal	Saint-Louis	2004

Il a été mentionné précédemment que les différents contextes dans lesquels le phénomène est étudié apportent à la recherche une capacité supérieure de généralisation : « La variété est ainsi un deuxième critère à respecter afin d'accroître la compréhension du phénomène et de sa complexité » (Hlady Rispal, 2002, p. 83). Dans notre recherche, **les cas ne sont pas en tous points identiques**, et ce, malgré qu'ils soient tous de type A21L. Leur contexte de mise en œuvre et d'élaboration varie sur divers niveaux, dont notamment :

- la grandeur et l'importance de la localité;
- la position relative de la localité au sein du pays;
- les caractéristiques socioéconomiques de la collectivité;
- les caractéristiques physiques et climatiques du territoire.

La carte suivante permet de localiser facilement les quatre A21L visités au Sénégal (cf. carte 3.1). Les explications de mise en contexte de chacune des initiatives sont quant à elles exposées au début de chaque fiche de présentation des cas dans le chapitre 4.

**Carte 3.1**  
Localisation des cas de l'étude multisite, Sénégal



### **3.3.3 Sources et collecte des données : observation, recherche documentaire et entretien semi-directif**

Une fois les cas sélectionnés, les sources d'informations ont été identifiées et le mode de collecte des données a été déterminé. Une première recherche documentaire sur les initiatives locales de mise en œuvre du DD de type A21L au Sénégal a permis de constater que l'information disponible ne suffirait pas à répondre à chacun des thèmes de la recherche. Les documents écrits, bien qu'existants, ne mettaient pas nécessairement l'emphase sur les différents éléments nécessaires. Une portion terrain devait nécessairement s'ajouter au processus de collecte des données. Ainsi, un séjour d'une durée de deux mois et demie (de septembre à novembre 2007) a permis de collecter des données provenant de sources diverses, à partir d'observations directes sur le terrain, de documents partagés, de rencontres, et bien entendu de divers entretiens formels et informels.

#### **L'observation**

L'objectif principal d'un terrain de recherche est de pouvoir réellement s'imprégner du milieu et d'en saisir les particularités. Séjourner dans les différentes communes a, entre autres, permis d'effectuer plusieurs visites sur le terrain et aussi de rencontrer différents acteurs gravitant autour des initiatives. Les sites, les installations et les réalisations des initiatives ont été visités. Ces observations ont offert une compréhension optimale de l'ensemble des initiatives et du cadre dans lequel elles s'inscrivaient. Cohabiter avec les populations locales, et parfois même chez les assistants techniques des différents A21L, a permis de connaître les réels contextes socioéconomiques, politiques et géographiques présents dans les communes accueillants les différents A21L du Sénégal.

### **La recherche documentaire**

La majorité des documents relatifs aux initiatives proviennent directement des personnes rencontrées au cours de la section terrain ainsi que des organisations supportant la mise en œuvre des initiatives. Les rapports de projets et les documents méthodologiques des initiatives représentent une source d'information importante qui n'est malheureusement pas systématiquement diffusée à l'extérieur du pays. Notre présence sur le terrain a facilité l'accès à ces documents qui ont constitué une grande partie des sources utilisées pour associer des données aux différents thèmes.

### **Les rencontres et entretiens**

La grande partie des données recueillies provient directement d'entretiens effectués auprès des différents responsables, assistants techniques et coordonnateurs des A21L. Ce type de données est indispensable pour l'atteinte des objectifs de recherche; il a été décidé que les personnes interrogées en priorité seraient les assistants techniques des A21L visités (cf. tableau 3.3). Plusieurs rencontres ont été faites avec ces individus et prenaient tantôt la forme de discussions, tantôt la forme de visites terrain des différents secteurs touchés par la mise en œuvre des A21L, pour chaque cas, un entretien semi-directif a été réalisé. D'autres personnes, comme l'expert associé junior de l'IAGU pour les A21L, M. Wim Schaerlaekens, les maires de certaines communes et aussi des citoyens impliqués dans les différents processus ont été rencontrés cette fois pour des entretiens informels.

Ce sont donc quatre entretiens semi-directifs qui ont été réalisés. Le canevas d'entretien utilisé a été construit à partir de la grille thématique présentée au point 3.3.1. Il est disponible à l'appendice C. Un souci important a été accordé aux considérations éthiques concernant l'obtention des consentements à rendre public les propos recueillis grâce à un formulaire signé par chacun des assistants techniques rencontrés. Chaque entretien a duré en moyenne trois heures, et a été enregistré à l'aide d'un appareil numérique, puis retranscrit sur support informatique. Ces transcriptions ont représenté la source de données principale de cette recherche.

**Tableau 3.3**  
Les rencontres et entretiens réalisés

N°	Date	Personne rencontrée	Lieu de la rencontre	Objectif
1	13 septembre 2007	Expert associé junior IAGU/ONU-Habitat pour les A21L	Bureaux de l'IAGU à Dakar	Discussion
2	17 septembre 2007	Assistant technique	Mairie de Guédiawaye	Discussion
3	18 et 19 septembre 2007	Assistant technique de l'A21L de Guédiawaye (Dieng Mamadou)	Mairie de Guédiawaye	Entretien (3 h 30)
4	20 septembre 2007	Coordonateur d'un groupe de travail	Mairie de Guédiawaye	Discussion
5	24 septembre 2007	Assistant technique de l'A21L de Tivaouane (Diagne Moustapha)	Mairie de Tivaouane	Discussion
6	25 et 28 septembre 2007	Assistant technique	Mairie de Tivaouane	Entretien (2 h 45)
7	25 septembre 2007	Coordonnateur municipal de l'A21L	Mairie de Tivaouane	Discussion
8	25 septembre 2007	Secrétaire général de la mairie (en remplacement du maire)	Mairie de Tivaouane	Discussion
9	26 septembre 2007	Coordonnateur de deux groupes de travail	Bureaux respectifs	Discussion
10	2 et 3 octobre 2007	Assistant technique de l'A21L de Louga	Mairie de Louga	Entretien (4 h 30)
11	2 octobre 2007	Première secrétaire du maire	Mairie de Louga	Discussion
12	4 octobre 2007	Membre d'un groupe de travail	Mairie de Louga	Discussion
13	4 octobre 2007	Coordonnateurs des groupes de travail	Maison des jeunes de Louga et mairie de Louga	Discussion
14	9, 10 et 11 octobre 2007	Assistant technique de l'A21L de Saint-Louis	Mairie de Saint-Louis	Entretien (3 h)
15	10 octobre 2007	Directeur de l'AEC	Bureaux de l'AEC	Discussion
16	10 octobre 2007	Conseiller municipal (membre d'un groupe de travail)	Mairie de Saint-Louis	Discussion



### **3.3.4 Traitement et analyse des données**

Les données recueillies dans le cadre de la recherche documentaire, des observations directes réalisées sur le terrain, de la réalisation des discussions avec différents membres associés au processus de mise en œuvre des A21L ainsi que lors des entretiens, ont été traitées et analysées selon les étapes décrites ci-après.

#### **Étape 1 : le classement des données**

En premier lieu, un effort de classement systématique des données recueillies dans chaque A21L a été fait. Les éléments ont ensuite été regroupés par thème, et ce, pour chaque étude de cas. Dans le but ultime de présenter un portrait général et synthétisé, les informations recueillies ont été présentées sous la forme de fiches synthèses (cf. chapitre 4), permettant ainsi de divulguer les renseignements ciblés pour chaque thème et sous-thème.

#### **Étape 2 : l'analyse transversale**

Par la suite, les données mises de l'avant dans les fiches synthèses ont été analysées de façon transversale (cf. chapitre 5). Les éléments d'analyse de chaque étude de cas pouvant décrire les conditions de mobilisation des acteurs ont été reclassés par thème à l'intérieur d'un tableau. La réalisation de ces tableaux a permis de bien visualiser les différences entre les façons de faire des A21L, mais aussi les divers éléments, stratégies et points communs convergents pour chacun des thèmes. Cette technique de classification par thème a ainsi permis de décrire, d'expliquer et d'analyser les différentes tendances de mobilisation des acteurs.

#### **Étape 3 : le traitement des informations supplémentaires**

Malgré un cadre de traitement et d'analyse bien défini, certaines données n'ont toutefois pas pu être intégrées à la grille thématique. Étant donné l'importance certaine de ces données pour mieux comprendre l'étude des initiatives locales de mise en œuvre du DD dans le contexte précis de l'Afrique subsaharienne, elles ont

également été traitées dans le chapitre 5. Ainsi, de nouveaux éléments d'analyse en sont ressortis faisant alors une ouverture possible pour d'autres recherches dans le domaine de la mobilisation des acteurs dans ce type d'initiative.

### **3.4 Les outils d'analyse**

Les points qui suivent présentent les différents outils d'analyse qui ont orienté la démarche méthodologique, et les raisons expliquant leur utilisation.

#### **3.4.1 L'analyse qualitative**

L'étude de la mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de DD fait l'objet, dans le cas présent, d'une analyse qualitative. Afin de saisir l'importance de ce choix, cette section s'attarde à la définition et aux objectifs de l'analyse qualitative. Celle-ci, d'après Paillé et Mucchielli (2005, p. 5), « [...] peut être définie comme une démarche discursive de reformulation, d'explication ou de théorisation d'un témoignage, d'une expérience ou d'un phénomène ». Si la recherche quantitative s'affaire à cerner à l'aide de mesures précises les lois qui régissent les phénomènes étudiés, les méthodes qualitatives se tournent quant à elles vers l'analyse sous forme de discours, des processus et des phénomènes sociaux. Faisant davantage appel à la sensibilité humaine, ces phénomènes risquent d'être mieux compris lorsque décrits de manière verbale, à l'aide de qualificatifs. L'objectif de cette démarche ne consiste pas en tant que tel à découvrir des d'explications précises, mais bien à construire du sens. « Elle ne nécessite ni comptage, ni quantification pour être valide, généreuse et complète, même si elle n'exclut pas de telles pratiques » (Paillé et Mucchielli, 2005, p. 5).

Selon Paillé et Mucchielli (2005), faire surgir le sens d'un phénomène, conceptualiser un objet, c'est d'abord le rendre signifiant. C'est en nommant les

choses à l'aide du langage que l'analyse qualitative y parvient. « Nommer est un acte fondamental dans l'exploration de ce monde, dans l'inventaire et l'expérience du manifeste » (Paillé et Mucchielli, 2005, p. 9). Ainsi, par un effort de représentation, on rend plus compréhensibles les phénomènes humains et sociaux qui nous entourent. Il s'agit d'un travail de verbalisation des phénomènes empiriques souvent vécus et relatés par les acteurs eux-mêmes, à l'intérieur d'un contexte bien précis. L'analyse qualitative d'un phénomène comme celui de la mobilisation sociale, puisqu'il est vécu et perçu par les acteurs, permet donc d'obtenir des conclusions qui sont porteuses de sens et d'une compréhension accrue. Voilà toute la logique de l'approche compréhensive qui est à la base de l'analyse qualitative.

L'approche compréhensive est un positionnement intellectuel qui postule d'abord la radicale hétérogénéité entre les faits humains ou sociaux et les faits des sciences naturelles et physiques, les faits humains ou sociaux étant porteurs de significations véhiculées par des acteurs (hommes, groupes, institutions...), parties prenantes d'une situation inter-humaine. L'approche compréhensive postule également la possibilité qu'a tout homme de pénétrer le vécu et le ressenti d'un autre homme (principe de l'intercompréhension humaine) (Paillé et Mucchielli, 2005, p. 13).

Bien que les sciences naturelles sont elles aussi l'objet de construction de sens par les humains, et ce, en supplément de leur existence intrinsèque, laquelle transcende l'humain, la richesse de l'analyse qualitative dans cette étude ajoute à la compréhension du phénomène de mobilisation des acteurs en recherchant le sens du discours de ces mêmes acteurs dans le contexte d'une initiative locale de DD.

### **3.4.2 L'analyse de contenu**

Il existe différentes formes d'analyses qualitatives qui permettent de faciliter la représentation de phénomènes sociaux et humains, afin d'en accroître la compréhension. C'est l'analyse de contenu que nous avons retenue. L'utilisation de cette forme d'analyse répond aux deux objectifs suivants :

- *le dépassement de l'incertitude* : ce que je crois voir dans le message y est-il effectivement contenu, et cette « voyance » toute personnelle peut-elle être partagée par d'autres? (Bardin, 1991, p. 32);
- et *l'enrichissement* de la lecture. Si un regard immédiat spontané est déjà fécond, une lecture attentive ne peut-elle en augmenter la productivité et la pertinence? Par la découverte de contenus et de structures confirmant (ou infirmant) ce qu'on cherche à démontrer à propos des messages ou par la mise à jour d'éléments de significations susceptibles de conduire vers une description de mécanismes dont on n'avait pas *a priori* la compréhension (Bardin, 1991, p. 32).

Il s'agit donc ici de répondre à un désir d'objectivité, de rigueur et d'approfondissement de la découverte, face à des communications pouvant prendre diverses formes. Dans le cas à l'étude, il est principalement question d'entretiens semi-directifs, mais aussi de matériaux documentaires et de discussions. Le contenu de ces communications est alors traité de manière éclairée, à l'aide de techniques variées afin d'en faciliter l'interprétation.

D'après Bardin (1991, p. 47), on désigne l'analyse de contenu comme :

[...] un ensemble de techniques d'analyse des communications visant, par des procédures systématiques et objectives de description du contenu des messages, à obtenir des indicateurs (quantitatifs ou non) permettant l'inférence de connaissances relatives aux conditions de production/réception (variables inférées) de ces messages.

Les techniques utilisées sont vouées à être constamment adaptées à chaque domaine d'étude, mais la visée principale demeure toujours le dépassement de la compréhension spontanée. Par des procédures de catégorisation ou de ventilation de l'information en thèmes, il est possible de dégager ou de mettre à jour un sens au deuxième degré qui s'avèrera plus précis.

### **3.4.3 L'analyse thématique**

Pour élaborer une analyse de contenu, il est nécessaire de déterminer une méthode de classification des informations qui se trouvent dans le contenu des communications.

Autrement dit, il s'agit d'organiser la matière afin de faciliter le traitement des données. Nous nous intéressons ici à l'analyse thématique. D'après Paillé et Muchielli (2005, p. 124), l'analyse thématique a deux principales fonctions :

La première fonction concerne le travail de saisie de l'ensemble des thèmes d'un corpus. La tâche est de relever tous les thèmes pertinents, en lien avec les objectifs de la recherche, à l'intérieur d'un matériau à l'étude. La deuxième fonction va plus loin et concerne la capacité de documenter l'importance de certains thèmes au sein de l'ensemble thématique, donc de relever des récurrences, des regroupements, etc.

Ainsi, un premier travail de classification thématique est réalisé. Une grille d'analyse est construite à partir de la littérature et des observations terrain. Ces thèmes sont portés à être traduits en une grille d'entretien pour la collecte des données. Finalement, ces thèmes sont reconsidérés et adaptés à la suite d'une première lecture des informations recueillies. Certains thèmes apparaissent alors que d'autres disparaissent. C'est ce que Paillé et Muchielli (2005, p. 127) appellent la thématization continue qui « [...] consiste en une démarche ininterrompue d'attribution de thèmes et, simultanément, de construction de l'arbre thématique ». L'arbre thématique permet une hiérarchisation du contenu des communications.

#### **3.4.4 Le traitement des données qualitatives**

En analyse de contenu, il est possible d'effectuer un traitement des données qualitatives en préconisant soit des méthodes quantitatives (manuelles ou informatisées), soit des méthodes purement qualitatives. Tout d'abord, les méthodes quantitatives de traitement des données ont pour objectif principal, dans la phase d'exploitation du matériel, de quantifier les données. À la suite de la phase de catégorisation et de découpage thématique, on procède ici à une étape de codage et de comptage des unités appliquées aux catégories ou aux thèmes (Wanlin, 2007). Ce qu'on recherche ici, ce sont les occurrences et les prédominances qui feront

ressortir les spécificités du contenu. Il existe donc, pour faciliter la tâche aux chercheurs qui empruntent cette voie, des logiciels d'analyse de données textuelles.

Nous avons délaissé la perspective quantitative pour s'arrêter spécialement aux méthodes qualitatives de traitement des données. Les raisons de ce choix dépendent d'abord de certaines caractéristiques de la recherche qui sont précisées par Robert et Bouillarguet (2002). Les buts visés par la recherche peuvent ne pas impliquer de souligner, dans un entretien par exemple, des fréquences ou des occurrences, mais bien plus de noter la présence ou l'absence de thèmes. Ces derniers, une fois mis en relation avec les caractéristiques de l'interlocuteur et le contexte dans lequel il évolue, peuvent alors être porteurs de significations et de sens. Ces méthodes spécifiquement qualitatives sont souvent réalisées lorsque l'échantillon est relativement réduit. Il est toutefois certain qu'une plus grande attention est portée à chacun des entretiens. Leur contenu est retranscrit intégralement et l'information, sans être codifiée et comptée, fait tout de même l'objet d'une classification thématique. Sans avoir recours aux méthodes quantitatives, cette classification de fragments significatifs des entretiens permet de repérer le sens du contenu.

#### **3.4.5 Le traitement des données par description analogique**

Afin d'orienter le travail intellectuel de la recherche de sens dans l'analyse qualitative, divers modes de traitement des données peuvent être utilisés. La description analogique est un mode qui convient aux caractéristiques d'une recherche sur la mobilisation des acteurs. Étant donné le caractère exploratoire de ce type de recherche, offrant des pistes de réflexion nouvelles tout au long de l'analyse, il est préférable de ne pas cimenter préalablement la grille d'analyse. Ainsi, le traitement par description analogique offre la possibilité de construire un schéma d'analyse à partir des matériaux obtenus. La grille d'analyse est donc portée à être modifiée au cours de la recherche, en fonction des thèmes pertinents qui

ressortent de la lecture du matériel. Plus concrètement, d'après Paillé et Muchielli (2005, p. 66), la recherche d'analogies est :

[...] un travail intellectuel de généralisation s'effectuant à partir de plusieurs descriptions phénoménologiques de situations et essayant de repérer des éléments situationnels, décrits du point de vue des acteurs, formant des agencements semblables et synthétisables en une seule « *forme situationnelle* » permettant d'atteindre un sens global vécu par les acteurs en situation.

Ce mode de traitement relève donc d'une certaine manière de l'intuition du chercheur. C'est à lui de découvrir les catégories pertinentes qui lui permettront de décrire et comprendre les situations réelles observées.

## CHAPITRE IV

### PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DES CAS À L'ÉTUDE

Ce quatrième chapitre présente les résultats obtenus lors de la recherche documentaire, d'observations directes ainsi que d'entretiens semi-directifs réalisés sur le terrain lors de notre passage dans les différentes communautés ayant mis en place un A21L. Ainsi, ces A21L deviennent des études de cas multisite au sein de l'enquête dont il est question. Ces informations sont parfois spécifiques et précises ou encore générales et globales, faisant ici référence à la pluralité des données recueillies. Celles-ci sont décortiquées en fiche synthèse pour chaque étude de cas : A21L des villes de Guédiawaye, Tivaouane, Louga et finalement Saint-Louis. Le modèle de fiche synthèse utilisé est le même et comporte deux sections spécifiques.

- **Collecte et présentation des données** : cette section permet de présenter les éléments contextuels reliés à l'étude de cas ; les éléments énoncés sont multiples et permettent au lecteur de s'imprégner du contexte réel dans lequel la recherche a été menée.
- **Présentation des données extraites de l'étude de cas** : cette seconde section est réservée aux informations spécifiques correspondant au sujet principal de la mobilisation des acteurs ; trois thèmes principaux y figurent, soit les conditions d'émergence et les sources de l'initiative, le système d'acteur, ainsi que son processus participatif.

Ainsi, les fiches synthèses permettent un condensé riche en informations extraites directement de la recherche. Ce quatrième chapitre met ainsi la table, afin d'être en



mesure, dans le chapitre suivant, de faire une analyse juste et éclairée des résultats qui sont ressortis de la recherche documentaire, des observations directes et des entretiens semi-directifs.

#### **4.1 Premier cas : la Commune de Guédiawaye**

##### **4.1.1 Collecte et présentation des données**

Dans la commune de Guédiawaye, nos rencontres se sont échelonnées sur une période de cinq jours, du 17 au 21 septembre 2007, et se faisaient principalement en matinée, Ramadan oblige. En cette année 2007, le mois du carême a débuté le 12 septembre; les horaires de travail s'en sont trouvés affectés, et ce, surtout au début du jeûne. Cette réalité s'explique si l'on considère que l'habitude n'étant pas encore créée, une grande fatigue et léthargie accablent les croyants en ce début du Ramadan. Nous nous fessions donc les 70 km qui séparent Dakar et l'A21L de Guédiawaye très tôt en matinée et nous étions reçus à la mairie de la commune. Nous y avons réalisé un entretien semi-directif officiel avec l'AT de l'A21L de Guédiawaye qui a duré 3 h 26 min, le tout réparti en deux rencontres.

Nous avons aussi eu la chance de rencontrer informellement<sup>8</sup> le président d'un des groupes de travail s'occupant de la thématique de la bande verte.

---

<sup>8</sup> Le terme « informellement » sera utilisé ici pour des entretiens qui ont été faits avec des acteurs gravitant autour de l'A21L de Guédiawaye n'ayant pas respectés intégralement le canevas de base de l'entretien semi-directif construit pour la réalisation de la recherche. Ces rencontres ont été pour nous des sources importantes d'informations riches et argumentatives des réalités vécues dans l'A21L de cette commune.

#### **4.1.2 Présentation des résultats de l'enquête**

##### **Les conditions d'émergence et les sources de l'initiative**

###### ***Historique de l'action locale***

Tel qu'effleuré au point 3.3.2, un ensemble d'événements ont en quelque sorte préparé l'arrivée d'un A21L dans la commune de Guédiawaye. C'est la Réforme institutionnelle de 1990 qui a obligé les gens à s'organiser. Cette réforme a fait naître en 1994 l'idée du Projet de Ville qui avait comme objectif de lier entre elles les nombreuses associations présentes à Guédiawaye. Bien que le tissu associatif était très développé à Guédiawaye, les énergies déployées par les membres des associations n'allaient pas toutes vers le même point focal et l'AT nous dit qu'elles : « manquaient de *linkage* ce qui avait pour effet systématique de freiner la force de leurs actions » (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007). La réforme de la décentralisation de 1996 est, elle aussi, venue contraindre la commune à se prendre en charge collectivement et à se responsabiliser face à son propre développement local à l'aide du Plan départemental de Guédiawaye. C'est donc dire que les réformes institutionnelles ont été, pour Guédiawaye, des catalyseurs d'énergies et de synergies pour l'arrivée d'un A21L dans cette commune.

###### ***Contexte porteur d'enjeux***

Servant d'exutoire à l'incessante croissance urbaine qu'exerçait Dakar sur ses limites urbaines, beaucoup de dakarois ont migré vers Guédiawaye pour installer leur logis. Le visage réel de cette ville banlieue allait donc se dessiner au cours des 10 premières années de sa fondation. Bien que la majorité des habitants de cette commune faisaient quotidiennement l'aller-retour Dakar /Guédiawaye et qu'ils ne passaient que les heures de sommeil à Guédiawaye, il n'en demeure pas moins qu'un minimum de services sociaux de base étaient nécessaires. Ils étaient toutefois inexistants car Dakar avait aspiré en son sein la majorité des services sociaux de

base, le siège des ONG internationaux présents au Sénégal et plus encore. C'est dans cette réalité que des associations de toutes sortes sont nées et se sont multipliées à Guédiawaye. Selon l'AT en place, le manque de services sociaux de base, un système d'éducation désuet et peu adapté au milieu ainsi qu'un environnement fragile et instable ne sont là que quelques-uns des enjeux présents dans cette commune.

### ***Instigateurs de l'initiative***

Selon M. Dieng, les instigateurs de l'A21L sont multiples à Guédiawaye. D'une part, les relations fleurissantes entre la commune et les populations regroupées en comités de développement de quartier et en associations de toutes sortes qui s'affèrent inlassablement sur une quantité importantes de besoins à combler et d'enjeux à démystifier, et, d'autre part, l'entregent du maire de Guédiawaye et l'intérêt qu'il a démontré à l'IAGU lorsque la possibilité d'accueillir un A21L dans sa commune lui a été présentée. Le tout est supporté par ONU-Habitat sans qui, le projet d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux n'aurait pas été envisageable au Sénégal.

### ***Type d'impulsion***

C'est un ensemble d'intervenants qui se sont prêtés main-forte à Guédiawaye pour l'élaboration de son Agenda 21. ONU-Habitat, par le biais de l'IAGU, a contribué financièrement en payant le salaire de l'AT pour un période de deux ans, un ordinateur, un abonnement Internet et les frais de déplacements de l'équipe de coordination pour aller suivre les formations données par l'IAGU. La Coopération technique belge a donné de l'argent à ONU-Habitat pour le faire parvenir aux cinq A21L du Sénégal via l'IAGU. Ce dernier a assuré un soutien technique à la formation des acteurs impliqués dans la mise en place du processus de l'A21L. Finalement, la commune a elle aussi contribué au lancement de l'A21L en fournissant un bureau, l'équipement de bureau et l'installation de salles de réunion dans la mairie à la disposition de l'A21L. En période de démarrage de l'A21L, l'aide financière et

technique a été apportée de la part de 4 principaux aidants : ONU-Habitat, la Coopération technique belge, l'IAGU et la commune de Guédiawaye.

### **Le système d'acteurs**

#### ***Société civile***

Plusieurs types d'acteurs sont impliqués. Selon l'assistant technique en place à Guédiawaye, les populations, qu'elles soient organisées – en Organisation Communale de base (OCB), en Association sportive et culturelle (ASC), en Groupements de promotion féminine (GPF), en Groupement d'intérêt économique (GIE), en Comité de développement de quartier (CDQ), en Comité de partenariat de quartier (CPQ), en Comité de partenariat de développement (CPD) – ou non, sont l'essence même des acteurs d'un A21L. Il y a aussi les organisations non gouvernementales (ONG) locales œuvrant dans la ville en matière d'alphabétisation, de santé ou d'éducation par exemple, mais aussi les ONG internationales comme l'UNICEF et l'UNESCO qui sont à Dakar, mais qui ont un aire de rayonnement pouvant s'étendre jusqu'à Guédiawaye.

Aux dires de l'AT, la société civile a été impliquée dans le processus de mise en œuvre de l'A21L dès le début. Chaque individu inscrit sur la liste laissée par le projet de ville a été appelé et convoqué pour la première réunion d'information en vue de former le comité 21 avec ceux désirant s'impliquer dans l'A21L. Un souci a été accordé à la représentation d'au moins un acteur pour chaque secteur de la commune de Guédiawaye afin que toutes les zones géographiques soient représentées. C'est une majorité d'hommes et seulement deux femmes qui ont formé le comité 21. Ce comité a assuré le profil environnemental, la préparation de la consultation de ville et la diffusion de l'information vers la base. Cette contribution a facilité la mobilisation des acteurs dans la poursuite de la mise en œuvre de l'A21L. À l'heure actuelle, le comité 21 a cessé ses activités. C'est l'animation et la redynamisation après la consultation de ville qui a eu raison de ce dernier. Les groupes de travail ont alors pris toute la place.

Les acteurs de la société civile ont eu des relations harmonieuses avec les autres acteurs impliqués dans l'A21L. En cas de mésentente, l'AT demeurerait en tout temps disponible pour faire le pont entre les acteurs.

### ***Acteurs économiques***

Les acteurs économiques de l'A21L de Guédiawaye ont été représentés et se sont impliqués dans les groupes de travail touchant leur secteur d'activité. Dans le groupe de travail sur la gestion du littoral par exemple, il y a eu un représentant des charretiers. Les charretiers ont irrédudiblement un intérêt dans la nature de l'activité économique reliée à l'extraction du sable des dunes océaniques pour la construction immobilière, des bitumes goudronnés des environs et plus encore.

Bien que faisant partie des groupes de travail, les acteurs économiques de l'A21L de Guédiawaye ont eu des relations difficiles et tendues avec les autres acteurs. Étant des ruraux, leurs présences étaient sporadiques et suivaient les saisons sèches et pluvieuses. En saison sèche, ils sont dans la commune et peuvent s'impliquer. Mais en saison pluvieuse, ils rentrent au village auprès de leur famille et ne sont plus disponibles. Aussi, ils ont senti que leur gagne-pain quotidien était en péril à chaque étape franchie lors de l'élaboration des projets démonstratifs. Les charretiers disaient sans gêne que c'était la société civile qui encourageait la pratique de leur activité économique. Plusieurs éléments conflictuels ont donc pris forme dans la majorité des dialogues entretenus. Ainsi, il est intéressant de penser que tant et aussi longtemps qu'aucune activité de reconversion ne sera proposée dans la mise en œuvre des projets démonstratifs, les pratiques actuelles demeureront.

Ce sont les seuls types d'acteurs économiques à avoir été engagés dans le processus d'A21L de Guédiawaye. Aucun acteur économique privé ne fut impliqué au départ et c'est la raison pour laquelle, quatre ans plus tard, l'A21L est en train de prévoir l'organisation d'un forum de bailleurs qui pourrait, de façon tangible, les impliquer directement dans la réalisation des projets démonstratifs.

### ***Acteurs politiques***

Les acteurs politiques impliqués dans l'A21L sont les élus locaux. Dans cette commune, il y a deux niveaux d'élus locaux : les élus de ville et les élus de communes d'arrondissement. Donc, dans la composition des membres de l'A21L, un dosage équilibré et représentatif de chaque niveau d'élus locaux fut respecté. Un souci fut accordé afin de mobiliser des élus locaux, des élus d'arrondissement, des conseillers de ville divisés en commissions (commission jeunesse, environnementale et d'éducation), des membres de l'opposition, et bien entendu, le maire et ses conseillers proches. M. Dieng nous a souligné « qu'il y a même eu des opposants radicaux qui ont été intégrés au sein des tables de concertation, car l'équipe de coordination a voulu, dès le départ, insister pour dire que l'A21L n'a ni couleur ni d'appartenance politique prédéfinie » (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007). Cette stratégie a été utilisée pour maximiser la diversité des acteurs politiques impliqués dans l'A21L. Ils ont été les premiers consultés, informés et sollicités à Guédiawaye. Ils ont été des alliés de l'A21L et ont été chargés, dès le début, de diffuser l'information vers le bas, ce qui a eu un effet très positif dans le lancement de l'Agenda. À Guédiawaye, la composition du conseil municipal est mixte. Certains élus locaux sont analphabètes et ne maîtrisent pas le français alors que d'autres sont polyglottes, docteurs et chefs de service. Cette différence a créé un certain décalage entre les membres. Ainsi, des réflexions pour revoir les politiques concernant les élus municipaux et nationaux et la révision des profils des élus ont surgi dans le cadre de la réalisation des activités de l'A21L.

Bien entendu, leur implication constante a aidé les relations qu'entretenaient les hommes politiques de Guédiawaye envers l'ensemble de la population locale, grâce aux discussions transversales qu'ont pu avoir les différents acteurs tout au long de la mise en œuvre de l'A21L. L'AT s'est amusé à qualifier les relations qu'entretenaient les acteurs politiques avec les autres acteurs mobilisés de « relations caméléons ». Il nous a expliqué ceci en nous disant que :

L'élu local, il est obligé de se plier des fois à la volonté des autres. Parce que vous savez, l'homme politique, il a cette position mitigée. C'est-à-dire qu'il ne peut pas être catégorique. Parce que peut-être qu'il pense aux conséquences politiques. Eux, comme on dit, ce sont des gens qui sont malléables à souhait, ils n'ont pas une position à défendre, rigide quoi! Souvent ils viennent, ils sont ouverts aux critiques, ils sont ouverts aux recommandations. Donc, ce ne sont pas des gens qui viennent pour dicter (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007).

Cela explique donc les contraintes qu'ont les hommes politiques à se rallier souvent à la majorité, état de fait associé à leur statut politique. Ne pouvant prendre des décisions contraires à l'opinion de la majorité des électeurs à l'approche des périodes électorales, leur contribution dans les différentes tables de concertation auxquelles ils sont invités est alors souvent nuancée ou affectée.

### ***Acteurs institutionnels***

Les acteurs institutionnels mobilisés dans l'A21L de Guédiawaye sont les services déconcentrés de l'État : service de l'urbanisme, de la brigade d'hygiène, des eaux et forêts, des cadastres, du développement local, le district sanitaire et le centre d'éducation populaire et sportive (CEDEPS). On note aussi la présence du préfet, des services nationaux et des directions nationales, les services départementaux, l'implication de la Fondation droit à la ville qui s'occupe de la structuration et de la régulation foncière ainsi que des Centres de recherches tels le Centre de développement horticole et l'Institut des sciences de l'environnement de l'Université Cheik Anta Diop de Dakar.

Les acteurs institutionnels ont été impliqués concrètement dès le début des groupes de travail. Chaque service déconcentré devait avoir un représentant au sein de ces groupes et certains autres, comme les Centres de recherches ou encore la Fondation droit à la ville, ont su apporter leur savoir-faire dans l'élaboration des projets démonstratifs. Selon l'AT, leurs relations ont été bonnes et surtout enrichissantes pour l'ensemble de la communauté. Toutefois, l'AT est revenu plusieurs fois sur une réalité vécue dans une majorité des communes sénégalaises :

les mutations imposées par l'État sont fréquentes. Les fonctionnaires des services déconcentrés de l'État ont été mutés trois fois depuis leur implication au sein de l'A21L, ce qui a obligé les groupes de travail à reprendre du début pour permettre à ces nouveaux représentants des services déconcentrés d'être à jour. Cela a freiné un peu le rythme d'avancement des travaux.

### ***Personnes-ressources***

Dans la catégorie des personnes-ressources, c'est l'apport symbolique des délégués de quartier, représentés par les aînés de chaque quartier, qui a surtout eu un effet apaisant auprès de l'ensemble de la communauté. Les délégués de quartier sont aussi des auxiliaires du maire. L'AT et les formateurs ont puisé fréquemment dans leur savoir-faire avant d'entreprendre des démarches de sensibilisation, de formation ou encore d'animation dans les groupes de travail.

### ***Équipe de coordination***

Le point focal de l'équipe de coordination est l'AT qui doit avoir une formation universitaire en sciences sociales, exigence de l'IAGU formulée au démarrage du projet. Un coordonnateur a aussi été choisi par le maire pour être son porte-parole et pour assurer la liaison entre l'A21L et l'appareil communal. Il y a également la personne chargée d'assister le coordonnateur qui est, dans le cas de Guédiawaye, un élu local qui s'est porté volontaire pour occuper cette fonction. Le coordonnateur et son assistant sont cosignataires du compte bancaire de l'A21L. Se joint à ce groupe de trois personnes, le comité 21 et les groupes de travail ayant œuvré dans l'A21L.

Les membres de l'équipe de coordination sont « vraisemblablement les porteurs du projet et leurs relations ne pouvaient qu'être empreintes de respect mutuel et d'ouverture » selon M. Dieng.



## **Le processus participatif**

### ***Diffusion***

Le processus de diffusion priorisé dans l'A21L a été orienté vers des rapports humains constants dans l'optique de faciliter la compréhension et la connaissance du projet par le plus grand nombre d'habitants de la commune. Des visites de proximité hebdomadaires dans les communes d'arrondissement ont été faites tout au long de la première année de la mise en œuvre de l'A21L. Avant chaque rencontre, il y a avait une convocation officielle, suivie d'un affichage de l'ordre du jour. Après la rencontre, il y avait systématiquement une restitution écrite rendue publique via l'affichage communautaire à la mairie. C'est une particularité bien spécifique à Guédiawaye. Il en a été ainsi pour les termes de références et les protocoles d'accords signés avec l'IAGU qui ont été photocopiés et diffusés à l'ensemble de la population. Des crieurs publics<sup>9</sup> ont aussi été engagés pour diffuser oralement l'information aux analphabètes.

Les gens du comité 21 et des groupes de travail ont été eux aussi sensibilisés à l'importance de diffuser l'information dans leur entourage respectif. Ils avaient pris l'engagement formel de ramener l'information dans leurs structures d'origine respectives lors de la deuxième réunion.

### ***Formation***

Quant aux formations dispensées, le mot d'ordre était bel et bien le dialogue permanent et l'interactivité. L'IAGU avait pris l'engagement de former les équipes de coordination et de les assister dans l'ensemble de la mise en œuvre du processus. Ainsi, avant chaque activité, l'équipe de coordination locale était formée par l'IAGU afin de les préparer et leur donner les outils pour passer à l'étape suivante du processus. L'ONG ENDA a, elle aussi, donné des formations pour le renforcement

---

<sup>9</sup> Un crieur public au Sénégal est quelqu'un qui, à l'aide d'un cheval, d'une calèche, d'un micro et d'un groupe électrogène de haut-parleurs, sillonne les routes de la commune pour diffuser une information, et ce, dans la langue souhaitée.

des capacités des élus et de la société civile. Des ateliers d'identification et d'évaluation des besoins en formation ont été dispensés au tout début. Des formations sur l'andragogie ont aussi été données afin d'aider les gens de l'équipe de coordination et le comité 21 dans leurs activités de sensibilisation auprès des adultes de la communauté de Guédiawaye.

### ***Sensibilisation***

La première phase a consisté à initier le maire, ses adjoints et le conseil municipal. Ensuite, une rencontre de sensibilisation des différentes communes d'arrondissement a été effectuée dès le démarrage du projet. Puis, des visites de proximité dans les ménages de chaque commune d'arrondissement, qui consistaient en des séances de sensibilisation avec supports visuels et documents à l'appui, ont permis de prédisposer les différents acteurs de la commune.

L'AT a trouvé primordial de spécifier que la sensibilisation a été faite de manière continue tout au long du processus, ce qui a été, selon lui, essentiel à l'atteinte d'un niveau de participation optimal. Toutefois, il est demeuré sensible au fait que l'équipe de coordination n'a pas été capable, par faute de moyens financiers, de mettre de l'avant le plan de sensibilisation qu'ENDA avait conçu au début de projet.

### ***Outils de participation***

Les outils utilisés pour accroître et susciter la participation ont été multiples et diversifiés. Du forum aux ateliers, en passant par des rencontres informelles et une disponibilité quotidienne de la part de l'AT pour répondre aux questions de tout ordre, aucun outil n'a été mis de côté pour permettre au plus grand nombre de citoyens de s'impliquer dans l'A21L. Bien qu'ENDA ait assisté l'équipe de coordination et le comité 21 à mettre en place un plan de communication parallèle au plan de sensibilisation, lui non plus n'a pas été suivi, faute de moyens financiers et techniques. Guédiawaye n'a pas de radio locale dans la commune, il a donc été difficile d'obtenir une plage dans la grille horaire des radios avoisinantes pour

réaliser les activités de diffusion. Devant cet obstacle, l'A21L de Guédiawaye s'est tourné vers deux autres types de médias, soit l'audiovisuel et la presse écrite. Des capsules télé sur les ondes d'une émission locale ont été diffusées et beaucoup d'articles axés sur la sensibilisation, la diffusion des événements prochains et les avancements de l'A21L ont été écrits dans les journaux locaux. Des banderoles à thèmes ont aussi été affichées dans la commune pour faire un clin d'œil quotidien aux habitants et leur rappeler l'importance de s'impliquer dans les activités de l'A21L pour que les choses changent. Finalement, des chandails avec des logos relatifs à l'A21L ont été distribués lors des rassemblements publics et dans les forums communautaires.

Ainsi, à la lueur de son expérience comme AT dans l'A21L de Guédiawaye, M. Dieng nous a dit « qu'il devient essentiel de posséder les outils de communication pour bien diffuser l'information, car cela a un effet systématique sur la mobilisation et la participation des acteurs dans le processus » (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007).

### ***Côté organisationnel et procédural***

Du côté organisationnel et procédural, l'AT s'est montré très soucieux. Il a expliqué que chaque activité avait son modèle d'approche. Avant d'entreprendre une activité, les membres se réunissaient et prenaient soin d'établir la clientèle ciblée, le diffuseur de l'information, le lieu, la langue utilisée et la stratégie d'apprentissage préconisée. Pour chaque activité, il y avait un formateur et un facilitateur rapporteur.

Aussi, pour chaque réunion ou atelier, les gens y étaient invités par le biais d'une convocation écrite, par lettre, stipulant la date, l'heure, le lieu et les participants, le tout suivi d'une pièce jointe comprenant l'ordre du jour et les thèmes abordés. Une attention particulière quant au choix du jour de la semaine devait être portée. M. Dieng nous a clairement expliqué qu'on « ne devait jamais faire de réunion le vendredi, car c'est jour de prière ici! Ni le lundi car on dit qu'au Sénégal qu'il faut laisser le soin aux gens d'aller à leur bureau en début de semaine pour gérer leur

temps! » (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007). Lors des ateliers et réunions, le groupe était le plus souvent divisé en sous-groupes pour donner la chance aux participants de parler, donner leur opinion et être actifs dans l'atelier. Les sessions étaient entrecoupées d'une à deux pauses-café par demi-journée de travail.

### ***Modes de communication préconisés***

Les modes de communication sont un point crucial dans l'avancement et l'élaboration de l'A21L. Un plan de communication avait été fait en partenariat avec ENDA mais il n'a pas été respecté, faute de financement. Ainsi, les pratiques utilisées ont été le « bouche à oreille » et les discussions ouvertes. La diffusion large était en français et traduite en wolof par l'AT à chaque fois, et ce, devant toute l'assistance. Les discussions dans l'assemblée et les questions posées étaient majoritairement en wolof, mais le vocabulaire restreint de cette langue a limité les échanges. Il devient quasi impossible de parler en wolof des enjeux environnementaux par exemple car l'environnement, la couche d'ozone, les gaz à effet de serre sont des mots inexistants dans cette langue.

L'aspect « genre » n'a pas été pris en compte, ayant pour effet de n'avoir presque aucune femme dans les groupes de travail, lors des ateliers et lors des séances de sensibilisation, à l'exception de madame la préfet de Guédiawaye et de ses acolytes personnelles qui sont peu nombreuses mais qui parlent fort selon M. Dieng. Il soutient que « même si elles sont minoritaires, elles défendent vraiment bien leurs idées et leurs points de vue. Je crois que, comme on dit, c'est la qualité de la participation qui compte plus que le nombre » (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007).

## **4.2 Deuxième cas : la commune de Tivaouane**

### **4.2.1 Collecte et présentation des données**

À Tivaouane, la cueillette de données a été un peu différente qu'à Guédiawaye. Nous avons eu la chance d'être accueillis directement dans la famille de l'AT de l'A21L de Tivaouane, et ce, pour une période de sept jours. Ainsi, habiter la commune nous a permis d'être les témoins privilégiés de quelques-unes des activités menées par l'AT de l'A21L. Nous avons pu réaliser un entretien semi-directif d'une durée de 2 h 41 min dans le bureau de l'AT dans la mairie de Tivaouane. L'entretien a été réalisé en deux parties dont l'une le 25 septembre et l'autre le 28 septembre 2007, toujours en matinée à cause de la période du jeûne. Cinq rencontres informelles ont aussi été effectuées, et ce, dans les bureaux respectifs des gens rencontrés. Ces rencontres informelles nous ont permis de discuter, entre autres, avec les personnes suivantes :

- le coordonnateur de l'A21L, directeur du cabinet du maire de Tivaouane;
- le secrétaire municipal de la mairie de Tivaouane;
- le coordonnateur du Groupe de travail sur la décongestion du marché central;
- le coordonnateur du Groupe de travail sur la gestion des ordures ménagères;
- un conseiller municipal, membre de l'unité de coordination.

### **4.2.2 Présentation des résultats de l'enquête**

#### **Les conditions d'émergence et les sources de l'initiative**

##### ***Historique de l'action locale***

Lors de l'entretien réalisé avec l'AT de l'A21L, il a soutenu qu'il n'existait pas dans le passé un historique de l'action locale précis dans la commune de Tivaouane ayant pu conduire à la présence d'un A21L. Tivaouane avait beaucoup de raisons d'adopter

un A21L, mais que celles-ci n'étaient surtout pas liées à un passé associatif ou quelque chose de la sorte selon M. Diagne.

### ***Contexte porteur d'enjeux***

À Tivaouane, le contexte porteur d'enjeux est surtout relié aux enjeux environnementaux multiples, présents dans cette commune. La présence des ICS non loin du centre-ville de Tivaouane a su, au fil des ans, amener son lot de pollution et de maladies affectant directement la population. Ces industries, à moins de 18 km, ont dégradé le potentiel agro-pastoral de la région et plusieurs maladies sont d'abord apparues chez le bétail pour ensuite venir frapper les habitants. Ce sont des maladies nouvelles que les services de santé n'avaient jamais vues auparavant. Comme ces industries œuvrent dans la transformation de l'acide phosphorique, de l'acide sulfurique et du phosphate, les populations ont développé une crainte grandissante due à la puissance des éléments utilisés dans la transformation de ces acides. Les ICS transportent ces acides jusqu'à Dakar, sur une voie ferrée qui traverse bon nombre de communautés dont celle de Tivaouane. Comme les voies ferrées ne sont pas bien aménagées et que les cargaisons ne sont pas bien fixées, on constate des graines de soufre jaunâtres tout le long de la voie ferrée. On enregistre annuellement à la mairie de Tivaouane trois à quatre accidents aux alentours des passages à niveau du train qui chevauche la voie réservée aux voitures et celle de la zone piétonnière. Ainsi, cette situation est vraisemblablement l'enjeu qui aura poussé les instigateurs de l'A21L de Tivaouane à soumettre cette commune pour qu'elle bénéficie d'un A21L. La gestion des déchets solides de la commune fait elle aussi partie des enjeux environnementaux qui ont eu une incidence dans le contexte de mise en œuvre d'un A21L.

Certes, « il y a beaucoup d'associations de toutes sortes présentes à Tivaouane mais elles ne travaillent d'aucune façon de manière concertée » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Des points de vue logistique, financier et technique, ces associations sont faibles et ne travaillent

pas en réseau. Ainsi, voilà un autre élément qui a motivé les autorités locales à faire un A21L pour mettre en réseau ces associations et opter pour un développement concerté.

Finalement, Tivaouane présente un enjeu particulier que seule cette commune possède : la présence, en ses limites, de la famille maraboutique Tijannya qui est très influente dans le pays. Beaucoup de décisions sont prises dans le pays après consultation du gouvernement auprès de cette famille maraboutique. Tivaouane gagne donc, à travers l'A21L, de réussir une mobilisation de ces personnes-ressources pour faire du *lobbying* certes, mais aussi un plaidoyer au niveau central de l'État sénégalais.

#### ***Instigateur de l'initiative***

Pour cette commune, il y a plus d'un instigateur qui a conduit au choix de Tivaouane comme commune hôte d'un A21L. Ce qui a été fondamental, selon M. Diagne, c'est «réellement la volonté politique du maire de la commune. Étant le vice-président de l'AMS, il a su parler en faveur et il a défendu sa commune dès l'apparition du projet de mise en œuvre des A21L au Sénégal pour qu'elle soit choisie » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Ensuite, il est important de dire que Tivaouane remplissait les conditions avancées par ONU-Habitat, l'IAGU et le ministère de l'Aménagement du Territoire pour accueillir en ses limites un A21L, ce qui a facilité l'acceptation de la requête du maire.

#### ***Type d'impulsion***

Il n'y a pas eu de partenaires financiers locaux ou nationaux. Les fonds sont venus d'ONU-Habitat via l'IAGU et aussi de la Coopération technique belge via ONU-Habitat. Tous les montants ont transité par l'IAGU. L'argent d'ONU-Habitat a permis, entre autres, de subvenir au salaire de l'AT durant deux ans. ONU-Habitat a aussi contribué à assurer la disponibilité d'un ordinateur et d'une connexion Internet ainsi qu'à payer les frais de déplacements de l'équipe de coordination associés aux

formations données par l'IAGU. Localement, la mairie a fourni en partie l'équipement de bureau et un local à l'A21L à même ses installations. Somme toute, l'aide financière et technique est assumée par ces quatre principaux donateurs : ONU-Habitat, la Coopération technique belge, l'IAGU et la commune de Tivaouane.

### **Le système d'acteurs**

#### ***Société civile***

La société civile, telle qu'entendue par l'AT de l'A21L de Tivaouane, englobe tous les acteurs. Il dit :

[...] qu'il met tout le monde, même les politiciens, même le Président de la République je le mets aussi dans la société civile. Même les ministres font partie de la société civile parce qu'ils ne sont pas appelés à être ministres éternellement, ils sont ministres actuellement mais pas pour tout le temps. Ils reviennent dans la société civile un jour ou l'autre donc tout le monde fait partie de la société civile, il est toutefois possible d'agir avec deux chapeaux à la fois (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

Ensuite, il a pris le temps d'expliquer la formation de chaque groupe d'acteurs de la société civile. Il a parlé des OCB qui sont représentés à Tivaouane par les groupements de promotion féminine, les associations sportives et culturelles, les groupements d'intérêts économiques et quelques autres moins connus. Ils travaillent tous de manière indépendante, et sans se consulter.

Les acteurs de la société civile ont été impliqués dès le début et l'AT se donnait comme défi que leur participation soit active tout au long du processus, car pour lui « les acteurs de la société civile étaient son baromètre de mobilisation et de participation » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Il a fait des entretiens dès le début avec toutes les personnes identifiées et impliquées dans le processus. Il a pris le temps d'expliquer en profondeur la participation qu'il attendait d'eux et le temps que cela allait demander.



Ainsi, les gens avaient une bonne idée de ce qui les attendait. Ils ont alors siégé sur le comité 21 local, dans le groupe consultatif et aussi dans les groupes de travail.

La majorité des acteurs rencontrés à Tivaouane a souligné l'important rôle qu'a eu l'A21L pour faire reculer les barrières entre les différents acteurs de la commune. Au fil du temps, les acteurs de la société civile ont appris à se retrouver autour de la même table que les élus de sa commune, le chef de la famille maraboutique de Tivaouane et parfois même le maire en personne. L'exercice a permis de diminuer la distance qu'il y a toujours eu entre ces gens « dû aux perceptions qu'ont les habitants de la commune et des acteurs politiques qui les dirigent » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Ainsi, les relations ont été de plus en plus fructueuses à mesure que l'A21L prenait son envol, car la société civile est devenue à l'aise de côtoyer ceux qu'elle voyait auparavant comme ses supérieurs.

### ***Acteurs économiques***

Les acteurs économiques sont principalement les commerçants de Tivaouane. Ils sont là « depuis le début car une des problématiques principales identifiées sur laquelle collabore un groupe de travail les touche directement, ils deviennent donc des incontournables » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Les membres de l'équipe de coordination attendaient de ces acteurs qu'ils donnent leur avis car ce sont eux qui utilisent notamment les routes et les kiosques au marché. Ainsi, par exemple, l'état des routes est directement proportionnel au prix qu'ils vendent les produits car si le marché est difficile d'accès et qu'il est ardu d'y amener la marchandise, le prix des items augmente. Ils ont été intégrés dans le comité 21 local et dans les groupes de travail.

Selon l'AT, les relations qu'ils ont entretenues tout au long du processus ont été bonnes mais se sont parfois montrées tendues. Les acteurs économiques revendiquent souvent avec ferveur leurs désirs, car les problématiques touchent systématiquement leur activité nourricière. Toutefois :

Ce que les gens attendaient d'eux, c'était qu'ils donnent leurs avis et leurs idées pour ensuite mettre sur pied des projets assez solides pour être présentés à des bailleurs de fonds extérieurs, et ils ont rempli le mandat qu'on leur demandait. Donc, on a vu naître des relations transparentes et véridiques entre l'ensemble des acteurs, relations empreintes de respect mutuel je dirais (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

Actuellement, la Commune est en processus pour identifier d'autres acteurs économiques en vue de tenir la conférence des bailleurs de fonds. Cela leur permettrait de trouver de nouveaux appuis pour assurer la réalisation de certains projets de l'A21L à moyen et à long terme.

### ***Acteurs politiques***

Les acteurs politiques impliqués dans l'A21L de Tivaouane sont le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux en place dans l'enceinte de la mairie de Tivaouane depuis 2002. Ils ont surtout été présents dans le comité 21 local, et il n'y a pas eu de politicien dans le groupe consultatif. Les politiciens impliqués dans les groupes de travail n'étaient pas nécessairement là parce qu'ils étaient politiciens, mais bien parce qu'ils étaient aussi commerçants ou marchands. Ces acteurs avaient donc un autre statut socioprofessionnel en plus de celui de politicien. Dans cette commune, la majorité des gens rencontrés ont dit que l'apport des politiciens a été moyen par rapport à l'apport des autres acteurs présents dans l'A21L, et tout cela serait dû à leur appartenance politique. L'AT a essayé d'éclairer notre compréhension en disant qu'il y avait vraisemblablement des :

[...] problèmes liés à l'appartenance politique car elle est très déterminante de la position dans un projet, dans l'acceptation de ce qu'on fait par les politiciens. Ceux de l'opposition ont toujours tendance à émettre des critiques, ont toujours tendance à saboter! Alors que les politiciens au pouvoir applaudissent toujours, ils ne font qu'applaudir parce qu'ils sont au pouvoir et ce qui est en train d'être fait et qui a un impact, c'est bon. Donc, ça crée un problème de déficit politique, on fait de la politique non pas pour les intérêts des populations mais pour les intérêts que ça peut rapporter au parti au pouvoir ou à l'opposition. [...] Dans le conseil municipal, il y a des gens de l'opposition et du parti au pouvoir et ces différences là éclatent dans le cadre de l'A21L qui fait ressortir encore plus ces différences d'appartenance (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

Les acteurs politiques ici n'ont « pas su mettre de côté leur appartenance politique dans le projet, ce qui a grandement influencé leur implication, leur contribution aux prises de décisions et bien évidemment les décisions finales » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Toutefois, leurs relations avec les autres acteurs impliqués dans le processus sont demeurées saines et courtoises car les politiciens ne venaient pas jouer un rôle de coordination précis dans le processus. Ils étaient donc invités à participer au même titre que les autres acteurs, ce qui les a placé sur un pied d'égalité entraînant ainsi des relations polies. Peut-être est-ce cela qui a entraîné un problème d'appropriation du processus par les élus et l'absence de désir qu'ils ont de vouloir partager avec la population leur pouvoir de décision? L'AT de l'initiative fait un signe d'affirmation quand on lui demande de répondre à cette hypothèse.

### ***Acteurs institutionnels***

Les acteurs institutionnels impliqués dans l'A21L de Tivaouane étaient les représentants des services déconcentrés de l'État (des eaux et forêt, du service de l'hygiène publique, du développement communautaire, du service vétérinaire par exemples) qui étaient surtout actifs dans les groupes consultatifs à cause de leur savoir-faire, faisant d'eux les conseillers de premier plan de la commune dans leur domaine respectif. Des représentants de certaines agences ont été interpellés pour apporter une plus-value aux informations véhiculées dans l'équipe de coordination, soit : l'Agence de développements municipaux, l'Agence régionale de développement, l'Agence d'exécution des travaux d'intérêts publics et l'AMS. Aucun universitaire n'a été sollicité mais quelques chercheurs sont venus s'inspirer de l'A21L de Tivaouane pour faire avancer leurs écrits.

Leurs relations avec les autres acteurs ont été limitées. Comme les groupes de travail transigeaient toujours par l'équipe de coordination pour faire appel aux acteurs institutionnels, leurs relations ont été très peu nombreuses. Toutefois, les

relations ont été très enrichissantes avec l'équipe de coordination, et ce, pour l'ensemble de la communauté. Comme l'a bien dit M. Diagne :

L'intérêt d'un A21L, le rôle d'un A21L, c'est de réussir un réseautage des différents services qui sont là et qui ont chacun une mission mais qui connaissent des lacunes, des dysfonctionnements dans la connexion, le travail en réseau. L'A21L constitue un cadre de réseautage de tous ces services déconcentrés, de tous les acteurs existants dans la commune pour ne pas travailler de manière dispersée, pour ne pas gaspiller les ressources, et surtout orienter leurs actions vers les mêmes objectifs (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

L'apport important des acteurs institutionnels est indéniablement un élément clé dans le développement local de la communauté de Tivaouane selon M. Diagne.

### ***Personnes-ressources***

L'AT nous explique l'influence qu'avait, qu'a et qu'aura probablement à tout jamais la famille maraboutique Tijannya de Tivaouane sur l'ensemble de la sous-région Ouest africaine. Présent depuis 1902 à Tivaouane suite à une demande, dit-on, du grand notable Djibril Guèye<sup>10</sup>, la famille s'y est établie et prend une place immense dans la vie des habitants : la communauté participe et approuve tout ce que la famille maraboutique endosse; elle exerce un effet indéniable sur le Gouvernement qui ne prend aucune décision sérieuse sans venir la consulter; elle détient une influence sur les hautes sphères gouvernementales nationales et internationales. Il était donc impensable de pouvoir faire un A21L sans les impliquer directement dans le processus.

Elle a donc été sollicitée pour se présenter à la consultation de ville et aux miniforums. Leur seule présence avait « un effet apaisant et rassurant pour les différents acteurs, et surtout avait un impact fort positif sur la rigueur participative ou mobilisatrice de la communauté de Tivaouane dans un processus appuyé et approuvé par la famille maraboutique » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de

---

<sup>10</sup> Djibril Guèye est un grand notable de cette époque et il est un de ceux qui ont accueilli El Hadj Malick Sy dans la capitale du Cayor en 1902.

Tivaouane, 2007). Mettre un représentant de la famille maraboutique dans les groupes de travail a donc été un incontournable pour les membres du comité de pilotage. Étant des communicateurs traditionnels extrêmement bien outillés pour faire entendre les informations aux populations, cela devenait alors inévitable. Ils ont leur langage spécifique et connaissent la communauté de Tivaouane mieux que quiconque.

### ***Équipe de coordination***

L'équipe de coordination à Tivaouane était composée du coordonnateur municipal choisi par le maire pour le représenter, un adjoint lui aussi choisi par le maire pour travailler conjointement avec l'AT choisi par l'IAGU et le maire pour ses qualifications qui lui, était chargé d'orchestrer la mise en œuvre de l'A21L. Pour l'AT, la conduite de l'A21L est un travail à temps plein et pour le coordonnateur et son adjoint, c'est une tâche secondaire. Cette unité de coordination, comme son nom le dit, coordonne l'ensemble du processus et sert aussi de pont entre la communauté de Tivaouane et les gens de l'IAGU. L'AT dit « qu'il y avait eu un déficit considérable dans cette unité qui était dû aux réunions trop peu nombreuses tenues par les trois membres de l'équipe » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Devant se rencontrer hebdomadairement au début du processus, rapidement les réunions ont passé d'une par semaine à une par mois et finalement de quelques appels téléphoniques épars en cas d'urgence ou de nécessité dû à un désintéressement du coordonnateur municipal et de l'adjoint, pour qui l'A21L était une tâche secondaire. Le maire a nommé ses représentants et son AT pour l'A21L et leur a donné carte blanche dans ce dossier, à un point tel que Tivaouane démontre une avance certaine dans l'institutionnalisation du processus par rapport aux autres A21L du Sénégal. Le maire a délégué des tâches reliées aux affaires et à la gestion communale comme la recension de l'occupation du territoire public de la commune de Tivaouane effectuée par l'AT. Il est invité à assister à certaines réunions du conseil et représente l'A21L, les acteurs et les activités qui y sont associées.

## **Le processus participatif**

### ***Diffusion***

Le processus de diffusion demeure un maillon faible de l'A21L de cette commune selon l'AT. La Ville n'ayant pas de tableau d'affichage, il a fallu avoir recours à des moyens presque archaïques selon ce dernier. L'A21L a dû, à plusieurs reprises, faire appel aux services des crieurs publics de la commune de Tivaouane pour diffuser les informations relatives à la mise en œuvre de l'A21L. Les invitations populaires pour la consultation de ville et pour les séances de sensibilisation ont été diffusées de cette manière et l'AT avait donné le mandat au crieur public de diffuser l'information dans deux langues, soit le français et le wolof. Les membres de l'équipe de coordination ont aussi fait de l'affichage dans les CEDEPS, surtout fréquentés par les sportifs et les jeunes, et à l'État civil. Ils ont soumis une demande officielle au maire expliquant la nécessité de mettre en place un système pour que chaque secteur de la ville ait son tableau d'affichage et ainsi diffuser largement toutes les informations communales aux populations, et ce, en déployant peu d'efforts et de moyens. Ils sont encore en attente d'une réponse pour ce projet. Bien que la famille maraboutique soit un agent diffuseur à ne pas négliger dans cette commune, l'AT demeure convaincu :

[...] qu'il aurait été extrêmement bénéfique pour la mise en œuvre de l'A21L de Tivaouane d'installer ces tableaux d'affichage dans chaque secteur de la ville pour rejoindre directement toute la population, et ce, sur toute l'étendue du secteur communal (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

### ***Formation***

Il y a eu, dans le cadre de l'A21L de Tivaouane, trois séminaires de formation organisés par ENDA sur trois sujets bien spécifiques. Ce sont les élus et les acteurs locaux de Tivaouane qui ont été invités au premier séminaire qui portait sur les enjeux et les étapes reliés au processus d'A21L. Par la suite, ces mêmes personnes furent invitées à assister à une formation sur les textes de lois ayant pour objectif de démystifier la

décentralisation actuellement vécue au Sénégal. Le dernier séminaire traitait quant à lui du *lobbying* et du *leadership* dans le développement pour montrer aux élus le rôle qu'ils avaient à jouer dans le développement local de Tivaouane. Les participants, soit les élus, les conseillers municipaux et certains acteurs locaux ciblés pour leur rôle important dans la communauté, étaient conviés avec la consigne de spécifier l'importance, après le séminaire, de rapporter et véhiculer l'information dans leur milieu respectif. Il y a aussi eu des formations par l'AGU auprès des membres de l'équipe de coordination pour les aider à bien remplir les tâches associées à leur poste. Les membres du comité 21 local et des groupes de travail ont eu aussi des formations et, de ce fait, ils étaient sensibilisés expressément à l'importance associée à la diffusion de leurs apprentissages et de leurs acquis dans leur secteur respectif. Malheureusement, ce ne sont pas « tous les acteurs invités à ces formations qui ont pris ce rôle de vecteur de l'information à cœur » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Ainsi, la portée des acquis et apprentissages des acteurs a été limitée par l'absence de désir de certains d'entre eux de partager l'information acquise à la suite de ces formations. L'AT dit « qu'ici au Sénégal, les vieilles croyances associées au mythe que celui qui possède l'information règne sur le monde sont encore malheureusement très présentes » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

### ***Sensibilisation***

Il y a eu deux miniforums pour aviser l'ensemble de la communauté tivaouanaise sur la présence d'un A21L dans leur commune. Il y a eu aussi la consultation de ville pour informer, cette fois-ci, tous les habitants sur ce qu'est un A21L et les activités reliées à la mise en œuvre d'un A21L ainsi que l'importance de la sensibilisation de la population sur les différents thèmes mis de l'avant par l'A21L de Tivaouane.

### ***Outils de participation***

Quant aux outils de participation utilisés dans le cadre des différentes activités de l'A21L, un dossier de presse spécial a été produit durant la consultation de ville pour

inciter les gens à participer et à véhiculer l'information. Bien qu'il n'y ait pas de journal local dans la commune, un des membres d'une équipe de travail nous a dit que ce dossier de presse fut réalisé de façon professionnelle et a réellement suscité l'intérêt des tivaouanais. Le journal a ainsi été distribué à la collectivité, et ce, gratuitement. Tout au cours du processus, il y a eu des réunions de planification à court, moyen et long terme, et aussi des ateliers de validation avec les groupes de travail pour corriger le tir ou encore orienter les actions vers des points convergents. Les membres coordonnant l'A21L ont trouvé primordial de faire des émissions radio pour les tivaouanais qui ne peuvent se déplacer ou s'impliquer concrètement dans l'A21L. Les radios provinciales ont attribué des plages horaires pour l'A21L bien que, selon M. Diagne, elles ont été trop peu nombreuses et pas assez fréquentes. En contrepartie, l'affichage public pour mobiliser et faire participer la population a joué un rôle certain, malgré le fait qu'il soit fait dans les CEDEPS et à l'État civil.

#### ***Côté organisationnel et procédural***

Certains éléments ont été pris en compte pour faciliter la participation des acteurs, dont la langue utilisée lors des miniforums, des réunions des groupes de travail et de la consultation de ville. Le wolof a été préconisé pour faciliter la compréhension de tous.

Le choix de la journée où les activités demandaient une certaine mobilisation d'acteurs a orienté la conduite des activités. Le milieu de la semaine était tout indiqué. En début de semaine, les gens étaient vraisemblablement pris par les dossiers accumulés durant le week-end, et la fin de la semaine était réservée à la préparation de la prière du jeudi et du vendredi.

L'aspect monétaire a été associé également à la participation lors du démarrage de l'initiative. Au moment des réunions des groupes de travail, des primes de transport



de 1000F cfa<sup>11</sup> par participant ont été versées à chaque rencontre pour inciter leur présence. Il y a eu aussi l'attribution de frais de transport associés à la réalisation des miniforums, les pauses-café de même que le déjeuner ou le cocktail étaient assumés par l'A21L lorsque la durée de la réunion le requérait. Petit à petit, ces montants ont été retirés faute de moyens financiers. Les gens se sont, à ce qu'on nous a dit, peu à peu démobilisés et leur participation est devenue moins soutenue. L'AT pense que « le déficit de participation actuelle est associé à la désillusion de la population quant à leur influence dans les décisions finales et au manque de considération par les élus lors de la prise de décisions communales » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

### ***Modes de communication préconisés***

Quant aux modes de communication, les approches préconisées faisaient référence à quelques points généraux qui ont été importants de garder en tête tout au long de la mise en œuvre de l'A21L à Tivaouane. Tel que mentionné ci-haut, l'utilisation de la langue locale wolof était de mise lors de la majorité des discussions de groupes pour s'assurer de la compréhension optimale de l'ensemble des acteurs. Les crieurs publics comme agent de communication dans la ville de Tivaouane ont aussi été mis à contribution pour optimiser les moyens de communication utilisés par cette commune.

Ensuite, l'utilisation de la famille maraboutique pour faciliter la communication a été une valeur sûre. M. Diagne a expliqué cet élément en disant que :

Les marabouts peuvent énormément aider dans la communication pour faire partager un certain nombre de choses, car il suffit que les marabouts annoncent certaines décisions pour que les populations suivent. Il suffit que les marabouts soient les premiers à donner l'exemple ou à faire quelque chose pour que les populations suivent. Donc, ils sont des individus à considérer et à bien utiliser comme outil de communication (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

---

<sup>11</sup> Le Franc CFA est l'unité monétaire associée aux francs de la communauté financière d'Afrique. Le Sénégal fait partie des huit états d'Afrique de l'Ouest formant l'Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA) (Sénégal, R de, 2008)

Finalement, le dernier élément qui a été considéré dans le mode de communication est le rôle des femmes dans la communauté sénégalaise certes, mais tivaouanaise de surcroît en considérant l'influence des marabouts dans cette commune. Car :

Jamais une femme ne sera élue maire de la commune de Tivaouane, pour les autres communes ce n'est pas valable mais pour la commune de Tivaouane, jamais une femme ne sera élue maire. Il y a des conseillères municipales mais il n'y aura jamais une mairesse. La deuxième adjointe au maire est une femme mais jamais une femme ne pourra être maire ici. L'influence maraboutique est trop grande (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

Ainsi, ni les assemblées, ni les groupes de travail, ni les miniforums ni même la consultation de ville n'ont jamais été dirigés par une femme. Elles y étaient conviées certes, mais jamais pour y en être les maîtres d'œuvre.

### **4.3 Troisième cas : la commune de Louga**

#### **4.3.1 Collecte et présentation des données**

À Louga, la cueillette de données a été, somme toute, semblable à celle de Tivaouane. Ayant la chance de loger directement dans la famille de l'AT de l'A21L de Louga pour une période de sept jours, les discussions informelles en soirée après la rupture du jeûne ont été nombreuses. Comme la recherche avançait et que nous n'avions toujours pas rencontré aucune femme, nous avons été réjouis enfin de pouvoir en interroger deux à Louga. Nous avons donc saisi l'occasion et effectué deux entretiens informels avec celles-ci, en plus d'en avoir réalisées quatre autres avec divers acteurs ayant participé activement aux activités de l'A21L. Voici les personnes avec lesquelles nous avons fait des entretiens informels :

- le chargé de l'environnement aux Services techniques communaux;
- l'animateur du Programme santé / enfant conseil communal de la jeunesse;

- un directeur d'école, conseiller municipal, président de la commission domaine et foncier;
- un professeur d'histoire et de géographie, coordonnateur du conseil des ONG de Louga;
- une femme qui est dans le Groupe de travail sur la gestion des ordures depuis 2000;
- une femme qui est très active au niveau de la sensibilisation dans le groupe sur le VIH/sida.

Nous avons aussi réalisé un entretien semi-directif officiel avec l'AT de l'A21L de Louga, M. Djibril Samb, qui a fait de son bureau notre salle de travail collectif durant notre passage dans cette commune. L'entretien avec ce dernier a duré 4 h 35 min et a été effectué en deux parties distinctes : la première le lundi matin, et l'autre le mardi toujours en matinée.

#### **4.3.2 Présentation des résultats de l'enquête**

##### **Les conditions d'émergence et les sources de l'initiative**

###### ***Historique de l'action locale***

Selon l'AT, il y a eu un historique de l'action locale ayant favorisé l'émergence de l'A21L à Louga. Entre les années 1990 et 1992, la mise en œuvre du projet PEUL a été pertinente au niveau de la prise en charge des enjeux environnementaux présents à Louga (ensablement de la ville, gestion des déchets solides, campagne de compostage, etc.). Toutefois, le projet PEUL n'a pas duré très longtemps. M. Samb nous a toutefois raconté qu'une mission burkinabè est venue s'inspirer de ce projet pour l'adapter à sa patrie et pouvoir ainsi le mettre en œuvre. Le projet a tellement bien fonctionné au Burkina Faso que, quelques années plus tard, c'est une délégation de Louga qui s'envolait pour comprendre comment ils avaient, eux, réussi à capitaliser les acquis du projet PEUL. Un autre élément important dans l'historique de l'action locale est la multiplicité des échanges culturels faits avec des villes

européennes. Les Villes de Millau (France) et Namur (Belgique) avancent côte à côte avec Louga depuis plusieurs années maintenant. Il y a eu des hauts et des bas comme lors de la fuite de tous les membres de la délégation lougaloise en 2004, évaporée comme neige au soleil dans toute l'Europe lors d'une mission d'échange culturel. Après cet événement, bien des choses ont changé dans les relations entre Louga et ces villes européennes de jumelage.

Aujourd'hui, la communauté lougaloise a réalisé qu'il n'y avait pas eu par le passé une réelle participation, une mobilisation et une concertation dans d'autres projets avant l'A21L. Chacun cherchait à gagner personnellement quelque chose sans se soucier de l'avoir collectif, contrairement à ce qu'il y a eu avec l'A21L selon l'AT. Ces incidents ont permis des réflexions profondes ce qui a sans doute préparé à la bonne conduite et l'implication des Lougalois dans les activités de mise en œuvre de l'A21L.

### ***Contexte porteur d'enjeux***

Le contexte porteur d'enjeux à Louga est demeuré flou pour l'AT de l'A21L. Il ignore pourquoi ce fut Louga qui fut choisi en 1998 pour être la commune hôte du premier projet d'A21L au Sénégal. En 2002 en revanche, après la première tentative de 1998 qui avait plus ou moins bien fonctionné, les enjeux environnementaux et ceux reliés à la santé ont pesé fort dans la balance du choix des communes participantes pour le projet d'appui à la formulation des A21L du Sénégal. Louga, étant une ville enclavée qui a un environnement et un climat très aride, se retrouve avec une précarité des ressources disponibles très frappante. Ce premier enjeu en a entraîné directement un deuxième qu'est celui de la dégradation de la santé de la population lougaloise. Étant une ville de transit routier et ferroviaire, il y a une montée fulgurante du VIH/sida qui s'accroît d'année en année. Cette commune est aux prises, comme beaucoup d'autres villes du Sénégal, avec un phénomène migratoire puissant qui vide carrément la commune d'une partie de sa population. Les étudiants désirant aller à l'université quittent pour Dakar ou Saint-Louis, des familles entières quittent pour qu'au moins un membre de la famille puisse trouver de l'emploi dans la

capitale et ainsi subvenir aux besoins de tous. L'immigration internationale légale ou clandestine n'est pas à négliger elle non plus, etc. Ce ne sont là que les principaux enjeux ayant pu conduire à l'émergence de l'A21L à Louga. Le maire de Louga fait aussi partie de l'AMS et il a appuyé la mise en candidature de sa commune lorsque l'occasion s'est présentée une deuxième fois. Il a évoqué en assemblée les apprentissages tirés de la tentative de mise en œuvre de l'A21L de Louga en 1998 et a sans doute convaincu, selon l'AT, les décideurs de poursuivre le projet dans la commune.

### ***Instigateur de l'initiative***

Ici aussi, l'IAGU a amorcé le processus en agissant à titre d'intermédiaire entre ONU-Habitat et les communes choisies pour mettre en place les A21L. L'IAGU a agi à titre de maître d'œuvre technique, tout en étant chargé de faire l'accompagnement tout au long du processus. C'est conjointement à l'AMS qu'IAGU a choisi les communes qui recevraient des A21L en leur limite. Pour Louga, la mairie s'est impliquée mais son engagement ne fut pas toujours clair et tranché selon l'AT. Souvent à l'approche d'élections, les membres du conseil de ville, le maire et ses adjoints ont eu tendance à faire attendre leur réponse sur des questionnements ou interrogations soulevés par les projets de l'A21L. Les instigateurs de l'A21L de Louga ont été l'IAGU, ONU-Habitat, l'AMS et les membres de la mairie de Louga à leur façon.

### ***Type d'impulsion***

Les types d'impulsion ont été multiples. Ce sont divers appuis financiers et matériels venant de l'international, du national et aussi de l'appui local qui ont contribué chacun à leur façon. En premier lieu, ONU-Habitat représente l'appui financier international qui s'est positionné à l'avant-plan tout au long du processus de mise en œuvre des A21L au Sénégal. Il y a le ministère français des Affaires étrangères, la France et la Hollande qui ont eux aussi contribué à l'appui financier par le biais d'ONU-Habitat. Il y a aussi eu un encouragement financier local de la part de la

mairie de Louga qui s'est engagée à payer le salaire de l'AT après les 2 années de base payées par ONU-Habitat. À l'heure actuelle, c'est encore la mairie qui veille à pourvoir le salaire de l'AT. Il ne faut pas oublier les appuis matériels et techniques qui ont donné un essor considérable aux activités de l'A21L. Les ONG internationales présentes à Louga se sont beaucoup impliquées. On compte parmi celles-ci SOS-Sahel et Aquadev France. Bien qu'elles étaient des ONG dites « locales », leurs argents venaient de l'international. Ainsi, à Louga, « il n'y a pas eu d'ONG nationale ou locale qui a participé dans le dispositif relié à l'A21L, la contribution est surtout venue d'ONG internationale » (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007). L'IAGU a aussi assuré les formations données à l'équipe de coordination. La mairie de Louga s'est impliquée concrètement en offrant un bureau pour l'AT dans la mairie, ainsi que des salles de réunions climatisées lorsque les membres associés à l'A21L de Louga en avaient besoin. Ainsi, une aide financière et technique fut apportée par six donateurs : ONU-Habitat, les Coopérations techniques belge et hollandaise, les ONG SOS-Sahel et Aquadev France, l'IAGU et la commune de Louga.

### **Le système d'acteurs**

#### ***Société civile***

Les acteurs de la société civile participant au processus sont représentés par des ONG présentes à Louga et des associations de toutes sortes telles : la Troupe des handicapés de Louga, l'Association des jeunes de Louga, l'Association paysanne de Louga ou encore l'Association pour le bien-être familial à Louga. Les délégués de chaque secteur de la commune de Louga comme représentants des citoyens de la ville font eux aussi partie de la société civile. Les ONG ont été souvent sollicitées par les membres de l'A21L pour donner un appui logistique ponctuel lors des forums. Finalement, l'ensemble des Lougalois et Lougaloises ont été représentés dans les groupes de travail par des représentants désignés pour agir à titre de membre actif. Il est facile de penser au président de l'Association des propriétaires de calèches

(APROCAL) par exemple qui fut impliqué dans le groupe de travail sur la mobilité urbaine ou encore la présidente de l'Association des femmes de Louga dans le cadre du projet de gestion des ordures ménagères par exemple. La fréquence de participation pour chacun des acteurs de la société civile n'est pas la même pour tous. Certains acteurs individuels dans les groupes de travail se sont démobilisés au fil du temps pour des raisons associées à la longueur du processus et au manque de moyens financiers pour la réalisation des projets proposés. Les ONG quant à elles, bien qu'hésitantes à certains moments de l'avancement du processus, n'ont pas cessé de s'impliquer et elles ont tenu à demeurer très près de l'A21L car elles ont quelque chose à gagner en y participant. Elles peuvent ainsi être près de tous les réseaux d'acteurs présents dans la commune en plus d'être en relations fréquentes avec le premier magistrat de la commune, soit le maire.

Quant aux relations qu'entretiennent les acteurs de la société civile avec les autres acteurs impliqués dans l'A21L, M. Samb les qualifie de « respectueuses, ouvertes et équilibrées » (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007). Il a dit qu'au « démarrage de ce programme d'A21L, les gens ont adopté ce que les Kenyans appellent *aranbestar* qui sont, en fait, des gens qui tirent tous dans la même direction » (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007). Bien qu'il ne soit pas toujours évident de garder une bonne entente pour deux ONG qui ont des programmes assez similaires et qui travaillent sur le même territoire, on nous a assuré, lors des entretiens informels, qu'une synergie s'était établie dès le départ et que chaque acteur avait respecté les autres dans ses objectifs et ses actions.

### ***Acteurs économiques***

La mobilisation de ces acteurs représente, selon M. Samb « le banc mou du programme de l'A21L à Louga » (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007). Dans le cadre du projet démonstratif, sont associés aux acteurs économiques les transporteurs, qui ont été identifiés en rapport avec la

question de la mobilité urbaine, et aussi les GIE, qui ont été identifiés en rapport avec la question de la gestion des ordures ménagères. La contribution de ces acteurs n'a été instituée qu'à certaines étapes bien déterminées du processus. Ils ont été impliqués surtout d'un point de vue consultatif, de concertation et de renforcement des capacités car ils ont eux aussi bénéficié des sessions de formations données par SOS-Sahel par exemple. Selon M. Samb, les acteurs économiques peuvent avoir autant de visages que la diversité des projets mis de l'avant.

Pour les relations, que les GIE et les transporteurs ont entretenues dans les groupes de travail, en période de forum de lancement ou de forum communautaire, elles ont été tendues avec certains. Les acteurs représentant les transporteurs dans les groupes de travail ont eu beaucoup de difficulté à communiquer avec les acteurs politiques représentant la mairie. Il y a même eu parfois des relations conflictuelles car bien souvent les services de l'ordre n'insistaient pas, en atelier, sur les aspects préventifs des enjeux mais plutôt sur la mise en place de moyens répressifs supplémentaires. C'est à ce moment que le rôle de médiateur de l'AT entrait en ligne de compte et qu'il devenait essentiel dû à la nature des projets démonstratifs choisis.

Quand le transfert des fonds de l'ONU a été retardé :

Dû à des problèmes administratifs et aux recommandations du maire qui disait d'attendre et d'attendre encore sans rien faire, les gens se sont démobilisés car ils ont été désillusionnés. Ils auraient voulu faire appel à des acteurs économiques autres pour pouvoir réaliser les projets démonstratifs qui venaient d'être créés mais le maire n'a pas voulu. Cet aspect financier a vraisemblablement démobilisé des gens qui, à l'heure, ne veulent même plus entendre parler de l'A21L car ils ne comprennent pas comment ils en sont arrivés à cette situation et qu'une fois de plus, le maire soit absent pour répondre à leurs questions ce qui place l'assistant technique dans une position inconfortable (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007).



### ***Acteurs politiques***

À Louga, les acteurs politiques ont été le maire, l'adjoint du maire, les conseillers municipaux et les membres de l'opposition. Dans une vision globale du conseil municipal, il y a des représentants du parti au pouvoir, des représentants de l'opposition et l'adjoint au maire qui est de l'opposition mais qui fait presque tout à la place du maire. L'adjoint du maire, comparativement au maire de Louga, habite la commune à temps plein et assure la majorité des décisions municipales car il est sur place et se présente à toutes les réunions du conseil. Sur les 66 conseillers municipaux, au moins une dizaine parlent et écrivent le français. Donc, il leur a été plus facile de comprendre toutes les structures entourant l'A21L. Cette poignée de politiciens a « aidé la compréhension des autres conseillers qui, parce qu'ils n'ont jamais vu de cases ou de bâtiments construits par l'A21L, croient que ce processus n'est qu'une parole en l'air de plus dans l'histoire de la commune de Louga » (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007). L'A21L a donc pu compter sur ces conseillers municipaux pour faire le relais de l'information dans leur secteur respectif et tenter de garder le moral des troupes, bien que personne ne bénéficiait d'une allocation pour assister aux réunions de l'A21L.

Les acteurs municipaux ont été impliqués dès le début au moment de la présentation officielle du projet. Ils ont tous été conviés pour assister à une réunion d'information afin de comprendre ce qui allait se dérouler dans leur commune et aussi pour signer les contrats de collaboration et d'accord avec l'AGU et ONU-Habitat en mai 2001. Par la suite, ils ont été présents lors de la formation des groupes de travail où on retrouvait deux conseillers municipaux par groupe. Un était chargé de représenter le maire et l'autre agissait à titre de représentant des autres membres du conseil pour faire le relais de l'information à ces derniers. Il y a eu aussi des représentants dans le comité de pilotage; mais, comme sa durée de vie fut relativement courte, leur implication n'a pas été longue. Le maire s'est montré quasi absent tout au long du processus à l'exception faite de deux rencontres majeures où la presse et les représentants du gouvernement national étaient présents. L'AT a surtout géré les

affaires reliées à l'A21L avec l'adjoint du maire dans l'équipe de coordination qui, à plusieurs reprises, et ce, de manière inconsciente dit-on, faisait chaque fois référence à l'argent en premier lieu dès qu'un projet ou une idée lui étaient soumis. L'AT a dit que :

L'argent était sa première question alors que dans l'Agenda 21, quand tu déploies des efforts incroyables pour mobiliser les gens, travailler sur l'intangible, ça ne demande pas d'argent mais ça a un impact majeur. Et lui et ses acolytes revenaient toujours sur la même question : est-ce qu'ils ne vont pas nous demander l'argent eux autres? (faisant référence ici aux membres des groupes de travail de l'A21L de Louga) (Entrevue de Djibril Samb, assistant technique A21L de Louga, 2007).

Ainsi, les relations entretenues entre les acteurs politiques et les autres acteurs impliqués dans le processus ont été changeantes. Au tout début, comme l'équipe municipale était nouvellement élue, il n'était pas naturel chez l'ensemble des conseillers de s'ouvrir et de s'impliquer corps et âme dans un projet parallèle à leur fonction principale de conseiller. Par la suite, les acteurs politiques se sont montrés, à ce qu'on nous a dit, ouverts et ont fait preuve de beaucoup de dynamisme dans l'A21L. Si ce n'est de l'inaction du maire, les autres acteurs politiques se sont montrés présents et intéressés. Les prochaines élections à Louga auront lieu l'an prochain. Reste à voir comment se fera le transfert des dossiers avec la nouvelle équipe municipale.

### ***Acteurs institutionnels***

Ce sont l'essentiel des services techniques déconcentrés de l'État, la préfecture et l'Agence régionale de développement (ARD) qui ont constitué les acteurs institutionnels les plus importants et qui se sont impliqués dans l'A21L. Il n'y a pas eu d'universitaire proprement dit, mais plutôt certains spécialistes sur des questions précises qui ont eu une participation ponctuelle dans des moments ciblés. Les services techniques déconcentrés, la préfecture et l'ARD ont surtout été présents au démarrage dans le cadre du comité de pilotage. Pour les services déconcentrés, bien qu'ils aient été sollicités au tout début, ils sont encore interpellés quotidiennement

à participer et à s'impliquer dans les projets de l'A21L dans le cadre de leur rôle dans les groupes de travail. Madame la préfet a assuré la tutelle de l'A21L. Étant la digne représentante de l'État, les gens de l'équipe de coordination ont jugé bon de la mobiliser. Un dernier représentant des acteurs institutionnels, et non le moindre selon l'AT, c'est l'IAGU qui s'est impliqué de façon continue, et ce, avec une intensité constante. Il va même jusqu'à dire que « pour l'IAGU, leur implication est continue parce que quand l'IAGU tousote, Louga attrape le rhume. Ce sont eux notre baromètre » (Entrevue de Djibril Samb, assistant technique A21L de Louga, 2007).

En temps normal, lorsque les équipes municipales veulent faire appel aux services techniques déconcentrés de l'État, il doit y avoir signature d'une convention prévue par le code des collectivités locales (Sénégal, 2007). Toutefois, dans le cadre de l'A21L, rien n'a été signé car les gens ont accepté tacitement de s'impliquer. Les acteurs institutionnels ont eu des rapports complémentaires avec tous les autres acteurs impliqués dans le processus selon les personnes rencontrées. L'AT a complété en disant que :

Les rapports que les gens de ce groupe avaient avec les autres n'avaient d'autre objectif que celui de faire bénéficier les autres de leurs connaissances. Ce sont des gens rodés [...] qui ont vécu beaucoup de situations, qui ont eu à confectionner des plans nationaux complexes, donc c'était un plus pour eux aussi de participer à l'A21L car ils apprivoisaient un outil de planification assez nouveau et très stimulant (Entrevue de Djibril Samb, assistant technique A21L de Louga, 2007).

### ***Personnes-ressources***

Les acteurs ayant pu être associés aux personnes-ressources présentes à Louga n'ont pas vraiment été considérés en tant qu'acteurs distincts dans cet A21L.

### ***Équipe de coordination***

L'équipe de coordination est constituée du coordonnateur du programme, choisi par le maire pour le représenter, et l'AT choisi par l'IAGU et la mairie de la commune. Il est important de spécifier que l'AT a changé en cours de route. Le premier a dû

céder sa place à cause de mésententes et d'incompréhension mutuelle avec certains autres acteurs. Le deuxième AT a été sélectionné par l'IAGU en partenariat avec la mairie de Louga. Étant natif de la place, il a pris soin de bien spécifier cet élément à l'ensemble des acteurs impliqués dans l'A21L en les rassurant aussi d'avoir grandi à Louga, d'avoir été formé à l'école et au Lycée par des Lougalois. Son insertion, dans l'équipe de coordination et dans l'A21L de Louga à mi-parcours, s'est bien passée et la réponse des autres acteurs mobilisés a été positive. Il a fallu que M. Samb soit très conciliant et joue le rôle de médiateur dès son entrée en poste pour faire diminuer les tensions qui s'étaient créées entre les acteurs depuis le démarrage de l'A21L. M. Samb nous a expliqué :

[...] qu'il était de sa responsabilité, en tant qu'assistant technique, d'avoir cette capacité de négociation, de leur montrer qu'on doit tous œuvrer pour le bien de la communauté. On ne travaille pas pour le maire, le travail est pour la commune, toute une collectivité. Il faut donc savoir dépasser les antagonismes individuels (Entrevue de Djibril Samb, assistant technique A21L de Louga, 2007).

C'est dans cette logique que l'équipe de coordination orchestre ses relations avec les autres acteurs (cf. Appendice D : Organigramme de l'A21L de Louga) impliqués dans le processus de l'A21L à Louga. Si l'on demande à plusieurs acteurs de la Commune comment ils perçoivent l'AT et le coordonateur de l'A21L, on obtient des réponses faisant référence à leur ouverture d'esprit, à leur sens aigu de la bonne entente, de la présence et de la disponibilité constante de l'AT. La commune se souvient aussi de la cérémonie spéciale soulignant l'implication de chacun des acteurs s'étant impliqués dans l'A21L avec une remise officielle d'un certificat signé par l'équipe municipale et le nouvel AT, initiative de ce dernier qui eu l'effet d'un deuxième souffle sur la participation de l'ensemble des acteurs.

Ensuite, le comité 21 local dans les autres A21L du Sénégal est appelé à Louga le comité de pilotage. Au départ, le comité de pilotage était un organe qui avait été mis en place pour accompagner les premiers pas, pour la matérialisation du processus et aussi pour impliquer les différents acteurs institutionnels les plus en vue ou encore

ceux qui étaient plus aptes à accompagner le processus. L'objectif était de faire du comité de pilotage une plateforme d'échanges et de coordination jusqu'à ce que le processus soit arrivé à maturation. Sa composition était surtout les principaux services déconcentrés de l'État et les principaux services techniques, ainsi que les représentants des ONG AQUA-Dev et SOS-Sahel. La mission du comité de pilotage était effectivement de coordonner, d'assurer le suivi et d'animer les activités du projet. Les membres étaient aussi chargés de conduire le processus de planification à partir des orientations stratégiques du projet, faciliter la mise en place d'un cadre stratégique local portant sur les priorités des populations. Ils étaient aussi en charge de mobiliser les acteurs, de valider les exercices des groupes de travail, de mobiliser l'appui politique des différents secteurs public, privé et communautaire, de diffuser les informations et, enfin, de faire la promotion du projet auprès des populations et du groupe qu'ils représentaient. Le comité fut actif la première année avec beaucoup de réunions, de discussions et de mise en place. Toutefois, à l'arrivée de Djibril Samb deux ans après le démarrage, le comité de pilotage était en léthargie et ne fonctionnait plus. Selon l'AT, les gens ont peut-être constaté toute l'implication que leur demandait l'A21L. C'est ainsi que le groupe du comité de pilotage s'est éteint à Louga et que les gens continuent de l'évoquer jusqu'à ce jour, et d'y faire référence sans avoir l'énergie de le réanimer pour pouvoir régler des questions municipales autres que celles soulevées par l'A21L.

### **Le processus participatif**

#### ***Diffusion***

Le processus de diffusion associé à l'A21L de Louga a été diversifié, mais de trop courte durée et de façon trop peu régulière à ce que se souviennent les membres de l'équipe de coordination. Les erreurs du premier AT nous, dit-on, « ont eu une grande répercussion sur la stratégie de diffusion certes établie au départ mais qui n'a pas été suivie » (Entrevue de Djibril Samb, assistant technique A21L de Louga, 2007). Il y a eu des émissions de radio mais au démarrage seulement. Il y a eu aussi

une seule émission à la télévision communautaire pour expliquer ce qu'est un A21L. La presse écrite a été conviée à chaque rassemblement public, soit les séances de mobilisation sociale au tout début pour faire de l'A21L un processus mobilisateur, les causeries populaires dans différents secteurs de la commune et aussi les manifestations organisées à l'échelle de chaque secteur pour démontrer l'importance de se mobiliser. La presse a relaté certains de ces événements mais bon nombre de Lougalois sont analphabètes ou ne parlent pas le français, donc ce type de média a touché peu de gens. Chaque délégué de secteur s'était aussi engagé à être un relais d'information pour l'amener jusqu'aux habitants de son secteur. Les gens rencontrés sont tous d'accord pour dire que la diffusion demeure le tendon d'Achille de l'A21L de Louga. Ce qu'on retient comme apprentissage est certainement celui de répéter les pratiques gagnantes des anciens projets faits à Louga comme au temps de la sensibilisation sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les vieux et vieilles de chaque village criaient «OMD» car on avait associé ce terme à des gens d'influence comme Omar Diouf<sup>12</sup> par exemple.

### **Formation**

Les gens rencontrés affirment que la force de l'A21L de Louga réside réellement dans le renforcement des capacités. Ils ont alors pu bénéficier de formations diverses sur les domaines spécifiques de l'agenda 21 pour mieux en maîtriser les outils, sur la planification et le développement local, sur la formulation de projets et aussi sur des questions spécifiques comme par exemple le VIH/sida qui touche, comme on le sait, un pourcentage considérable de la population. De plus, des séances de formation sur certains aspects financiers ont été dispensées dans le but d'aider et faciliter la gestion des fonds.

Les membres du comité de pilotage et de l'équipe de coordination ont reçu une formation sur la décentralisation pour les aider à mieux comprendre le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre du processus de décentralisation entamé

---

<sup>12</sup> Docteur Omar Diouf était le coordonateur scientifique et le chef d'équipe du projet village du millénaire pour la réalisation des OMD au niveau des communautés rurales du Sénégal (PNUD, 2008).

par l'État sénégalais. Les membres ont aussi reçu une formation en gestion de conflits et en *counseling*. Les participants ont été formés pour utiliser le diagramme de Venn<sup>13</sup> et l'arbre à problèmes<sup>14</sup>. Voilà donc la majorité des formations dispensées dans le cadre des activités de l'A21L de Louga.

### ***Sensibilisation***

La sensibilisation à Louga s'est faite dans le cadre de deux démarches distinctes : une formelle et l'autre informelle. La démarche formelle s'est traduite par des émissions de radio où plusieurs thèmes, enjeux et problématiques entourant le VIH/sida ont été abordés. Il y a aussi eu l'affichage de banderoles à thèmes présentes dans le paysage lougalois. La démarche informelle se résume à l'information véhiculée de façon aléatoire, comme par exemple un membre d'un groupe de travail en train de boire le thé avec des amis et qu'on lui pose des questions, qu'on s'informe des sujets abordés, etc.

Le focus au niveau de la sensibilisation a été mis sur les secteurs périphériques car se sont des quartiers qui ne sont pas toujours pourvus de services sociaux de base, qui ont difficilement accès aux services sociaux comme les établissements d'enseignement, les centres de santé ou des structures sanitaires, etc. La promiscuité, le manque d'accès à l'emploi, la précarité, etc. ont favorisé la prostitution. Ainsi, le district sanitaire donnait accès aux examens médicaux de base conjointement aux séances de sensibilisation, et cela a permis de traiter de nombreux cas de maladies sexuellement transmissibles (MST). Aussi, des séances de sensibilisation complémentaires ont été données en matière de gestion des ordures, de bons soins à donner aux nouveaux-nés, etc. L'AT a trouvé judicieux de faire des textes abrégés de deux ou trois pages de documents portant sur des thèmes particuliers pour mieux

---

<sup>13</sup> Le diagramme de Venn reflète la manière de vivre et de faire. Il rend compte de l'importance des acteurs par rapport à une problématique, les modes opératoires d'interaction entre les acteurs, les conflits qui peuvent exister au sein d'une communauté, les façons de les surmonter, etc. (IAGU, 2002, p.24)

<sup>14</sup> À la suite d'un accord sur la formulation du problème, il faut inscrire le problème dans la morphologie d'un arbre. Ainsi, le tronc représente le problème, l'appareil racinaire représente les différentes causes, le feuillage représente les conséquences et les fruits sont les solutions. (IAGU, 2002, p.26)

informer les gens. Ainsi, la sensibilisation à Louga s'est faite à plusieurs échelles de manière formelle ou informelle. Quand on pensait pouvoir faire mieux connaître les enjeux soulevés par l'A21L, à chaque fois une action était posée.

### ***Outils de participation***

Les outils préconisés par l'A21L de Louga ont été, pour la plupart, ceux appris lors des formations. Le diagramme de Venn par exemple vient préciser les différentes interactions et interrelations entre les gens, ce qui permettait à chacun de mieux comprendre les relations qu'il y avait entre les différents acteurs. Il y a aussi l'arbre à problèmes et la pyramide des priorités qui ont permis d'abaisser les barrières et d'optimiser la participation et l'implication d'un plus grand nombre de personnes dans l'initiative.

### ***Côté organisationnel et procédural***

Au plan organisationnel et procédural, les éléments pris en compte pour faciliter la participation des acteurs ont été nombreux et diversifiés. Les rassemblements ont été faits chaque fois sur la place publique, lieu central déterminé pour tous types de ralliement conviant toute la communauté. Quand le rassemblement touchait un seul secteur de la ville, il était fait en son centre. L'affichage de banderoles portant les informations reliées aux rassemblements était un plus pour l'activité, car il permettait d'informer la majorité des habitants. Il n'était pas rare pour les membres de l'équipe de coordination ou du comité de pilotage de se déplacer et d'aller rejoindre les gens là où ils étaient pour faire les réunions. Parfois c'était sur leur lieu de travail, dans les centres culturels ou encore chez la préfet. Il est arrivé aussi à plusieurs reprises que certains membres de l'A21L se sont rendus dans les milieux fermés comme le milieu carcéral de Louga pour sensibiliser les prisonniers sur les enjeux discutés avec la population. Bien qu'ils soient mis à l'écart de la population pour une durée de temps précise, il n'en demeure pas moins des citoyens à prendre en compte dans une collectivité. Pour le thème VIH-SIDA, ils sont eux aussi des vecteurs de la maladie,



tout comme l'ensemble de la population. Il devient donc important de les intégrer dans le processus pour s'assurer de leur participation et de leur compréhension. Finalement, le dernier élément pris en compte pour faciliter la participation de la population est relié à la mobilisation et à la participation des femmes de Louga. Les Sénégalais se rappellent d'une déclaration faite par François Mitterrand en 1989 au sommet d'Hambourg en Allemagne, où on avait mis en garde les pays recevant de l'aide internationale au développement que si les femmes n'étaient pas présentes dans les projets, l'aide cesserait. Ainsi, l'AT nous a expliqué qu'être obligé d'intégrer les femmes dans un projet entraînait souvent des effets très peu positifs. Bien qu'ils aient eu un souci important quant à la présence des femmes dans leurs activités, leur apport n'a pas été significatif car plusieurs barrières s'élevaient devant elles. Ne parlant pour la plupart pas français, il devait y avoir en tout temps un traducteur, autant pour lire la documentation que pour assister aux réunions. Ayant des tâches ménagères extrêmement lourdes, elles avaient souvent peine à se libérer pour assister une demi-journée ou une journée toute entière aux formations, aux réunions ou tout autre rassemblement. Somme toute, malgré le souci d'accentuer leur présence dans l'A21L, il devient une véritable acrobatie d'assurer leur mobilisation et leur participation constante, régulière et engagée.

### ***Modes de communication préconisés***

Quant aux modes de communication, les approches préconisées par l'initiative ont été orientées vers des pratiques faisant référence au genre, au nombre de participants et à la langue utilisée. Lors des séances de sensibilisation, ce sont de petits groupes à la fois qui y ont assisté de façon à optimiser leur compréhension et leur apport. Il devenait plus facile pour tous de prendre la parole en petits groupes. Comme une importance a été accordée à l'approche genre et qu'il y a eu des femmes présentes et mobilisées, un souci a été accordé à la présence d'un traducteur lorsque les formations étaient données en français. Si le formateur pouvait donner la formation

en wolof, il le faisait. M. Samb a trouvé important d'ajouter ceci pour bien nous faire saisir l'importance du rôle des femmes dans l'A21L de Louga :

Vous savez, on a des sociétés très très phallogocratiques dans le temps mais ça commence à changer très tranquillement parce que maintenant on a des femmes ministres, des femmes premières ministres dans le monde et on souhaite avoir une femme comme présidente un jour en espérant que ça va changer les choses au niveau local aussi, on insiste parce que je me suis rendu compte, surtout sur la question de la sensibilisation autour du SIDA, la majeure partie des relais sur lesquels on doit s'adosser pour faire le travail, était composé de femmes (Entrevue de Djibril Samb, assistant technique A21L de Louga, 2007).

Toutefois, la présence de traducteurs a agacé plusieurs hommes dans les formations, et il est arrivé à quelques reprises que des tensions naissent entre les hommes et les femmes dans l'assistance. C'est à croire qu'il reste encore beaucoup de chemin à faire sur la route de la sensibilisation des hommes à l'approche genre. M. Samb a conclu en nous disant sagement : « qu'en Afrique, la difficulté, c'est que beaucoup de choses sur lesquelles nous nous battons maintenant qui ont été vulgarisées pour toucher les plus de gens possible, sont des choses qui ne se sont malheureusement pas révélées spontanément dans notre société comme, entre autres, l'égalité des sexes » (Entrevue de Djibril Samb, assistant technique A21L de Louga, 2007).

#### **4.4 Quatrième cas : la Commune de Saint-Louis**

##### **4.4.1 Collecte et présentation des données**

À Saint-Louis, la cueillette de données a été unique. L'approche de la fin du Ramadan arrivait à grands pas et ce sont toutes les dynamiques sociales internes dans la ville qui s'en ressentaient. Nous avons tout de même pu réaliser un entretien formel avec l'AT dans les bâtiments de l'Agence de développement communal (ADC) de Saint-Louis qui fut fait en trois parties totalisant 3 h 15 min, fait à l'intérieur de deux jours consécutifs. Outre cet entretien formel, nous avons aussi pu réaliser deux entretiens

informels avec des acteurs mobilisés et impliqués directement dans les activités de l'A21L de Saint-Louis, soit :

- M. Mamadou Diop, directeur de l'ADC, coordonnateur de l'A21L,
- M. Younoussa Houma, professeur d'histoire et de géographie, coordonnateur du Groupe de travail sur l'assainissement et la gestion des eaux usées.

C'est la fin du carême qui a sonné la cloche de la réalisation des rencontres faites en trois jours à Saint-Louis.

#### **4.4.2 Présentation des résultats de l'enquête**

##### **Les conditions d'émergence et les sources de l'initiative**

###### ***Historique de l'action locale***

Depuis le milieu des années 1990, la ville de Saint-Louis, avec l'appui de ses partenaires de la coopération décentralisée, avait érigé ce qui était appelé à l'époque une cellule d'information et d'animation du développement local. C'est ce programme qui a mis en place par la suite les conseils de quartier de la commune de Saint-Louis. Ces conseils étaient des structures fédératives qui symbolisaient l'émanation des forces vives du quartier. Dans ces cellules, il y avait des associations de jeunes, des associations de femmes, des associations de vieux, des élus, des conseillers municipaux qui habitaient dans le quartier, et finalement il y avait aussi des personnes-ressources. C'est ainsi dire que tout ce qui était une force vive dans le quartier était fédéré dans cette structure qu'on appelait le conseil de quartier. Sa fonction était de travailler à l'animation du développement du quartier. Ce sont ces cellules d'information et d'animation du développement local qui sont devenues aujourd'hui l'ADC.

En 1998, la Ville avait organisé les assises de Saint-Louis. Tous les acteurs de la commune étaient réunis pour cet événement afin de passer en revue l'ensemble des problèmes du centre urbain, proposer des solutions et, finalement, avoir un document de planification sur le développement de la ville dans un plan stratégique d'une durée de 10 ans, soit de 1998 à 2008.

### ***Contexte porteur d'enjeux***

Les principaux contextes porteurs d'enjeux à Saint-Louis sont liés à l'environnement et au passé historique. Ayant été la ville phare du Sénégal certes, mais aussi celle de toute l'Afrique occidentale, Saint-Louis a en ses limites un riche passé historique colonial. Les premiers documents de planification et d'organisation spatiale d'une commune au sein de toute l'Afrique ont été produits et trouvés à Saint-Louis. Les enjeux environnementaux sont également importants dus à la situation géographique de la commune qui se trouve entourée d'eau et de sites ayant des écosystèmes extrêmement fragiles (la réserve de la Langue de Barbarie, la réserve naturelle du Djoudj et la réserve de Guembeul, entre autres). Bien que l'île soit entourée d'eau et que cela puisse constituer une importante ressource, cela peut aussi constituer une menace pour l'espace habité par les Saint-Louisiens. Si on ajoute le déficit de pluviométrie lié à la proximité du désert de la Mauritanie, nous nous retrouvons avec autant de problématiques qui deviennent des enjeux moteurs dans le cadre de la mise en œuvre d'un A21L comme celui de Saint-Louis.

### ***Instigateur de l'initiative***

Dans la commune de Saint-Louis, les instigateurs de l'A21L sont identifiés ainsi par l'AT: ONU-Habitat, l'IAGU, le maire de la commune et ses activités au sein de l'AMS, ainsi que la Ville de Lille en France.

Au départ, il est primordial de tenir compte des relations qui existaient entre la Commune de Saint-Louis et la Ville de Lille en France, dans le cadre de la coopération décentralisée. Dans les discussions de l'époque, il était question que la Ville de Lille parraine la Ville de Saint-Louis pour sa candidature au processus Agenda 21. Le 30 juin 2000, Martine Aubry avait signé l'A21L lillois. C'est en 2001, lors du renouvellement municipal, que la mise en œuvre de l'A21L lillois est annoncée dans le programme municipal. L'A21L lillois étant encore à ses débuts, Lille a préféré organiser une mission d'information pour les gens de la commune de Saint-Louis dans la Ville d'Essaouira au Maroc qui avait déjà mis en œuvre un A21L, afin de les aider à mieux saisir ce qu'est un A21L et tout ce que cela implique à l'échelle locale.

L'initiative d'implanter un A21L à Saint-Louis est venue, en premier lieu, de la coopération décentralisée entre Lille et Saint-Louis, avant même qu'ONU-Habitat et l'IAGU n'interviennent. Du travail était déjà fait sur des thématiques, notamment sur l'eau, l'assainissement, l'éclairage et le droit d'accès aux soins de santé pour tous. Les groupes de travail au Nord et au Sud échangeaient déjà quand l'AMS, ONU-Habitat et l'IAGU décidèrent d'intervenir dans le cadre de leur projet de mise en œuvre des A21L du Sénégal. ONU-Habitat connaissait déjà la commune saint-louisienne par les Assises de Saint-Louis qui avaient été organisées en 1998. Comme le maire de la Commune de Saint-Louis était aussi le président de l'AMS, ce dernier a eu une influence certaine autour de la table pour faire élire sa commune comme ville hôte dans le projet de mise en œuvre des A21L du Sénégal. Il devient donc important tout de même de préciser l'inconfort de la ville de Lille face à l'arrivée d'ONU-Habitat et de l'IAGU qui semblaient, lors du démarrage du projet, vouloir venir prendre sa place. Grâce aux dialogues, les choses sont rentrées dans l'ordre et vont de mieux en mieux dans le partenariat existant entre Saint-Louis, Lille, ONU-Habitat et l'IAGU. Saint-Louis a, dès le démarrage de l'A21L, compris l'importance de garder des partenariats solides et de s'adjoindre des partenaires extérieurs au projet de mise en œuvre des A21L du Sénégal. Ils ont concentré bon nombre d'efforts pour que leurs relations avec les partenaires de la coopération décentralisée française demeurent solides, transparentes et vraies. M. Dia a dit que :

La chose unique qui peut constituer une spécificité saint-louisienne, [...] c'est que dès le départ, nous, à Saint-Louis, on a senti que si on veut s'en sortir, ne serait-ce que dans la mise en œuvre, il faut avoir avec nous les partenaires de la coopération décentralisée. Parce que la crainte, à Saint-Louis, c'est qu'au bout de l'exercice, qu'on n'ait aucun partenaire positionné pour la mise en œuvre des projets identifiés. Donc, on s'est dit qu'étant donné qu'on a une relation très proche avec des villes jumelées, qui sont d'ailleurs intéressées par le programme, mieux vaut les ferrer. [...] je ne sais pas vraiment quelle est la situation au niveau des autres villes, mais nous, concrètement, on a un programme de coopération décentralisée, articulé autour de l'Agenda 21 que nous commençons à exécuter, donc, d'ici 2009. On ne va pas chômer. S'il fallait attendre la conférence des partenaires de l'IAGU, on ne serait pas sorti de l'auberge (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

### ***Type d'impulsion***

Lille a payé la mission d'information pour les membres représentant la Commune de Saint-Louis à Essaouira, mais elle avait aussi mobilisé des fonds pour être le parrain de l'A21L de Saint-Louis. Elle n'a toutefois pas pu jouer ce rôle, car elle n'avait pas compris le désir de partenariat que Saint-Louis espérait entre tous les instigateurs. Ainsi, c'est ONU-Habitat et l'IAGU qui ont pris le flambeau et qui ont permis à l'A21L de Saint-Louis d'entrer dans le schéma institutionnel international reconnu, permettant la validation internationale auprès de ces institutions. La majorité des apports financiers sont alors venus d'ONU-Habitat qui a transigé via l'IAGU pour se rendre jusqu'à la commune de Saint-Louis. L'argent d'ONU-Habitat, transféré à la commune via l'IAGU, a permis de payer le salaire de l'AT pour une période de deux ans. ONU-Habitat a aussi donné un ordinateur, une connexion Internet et a couvert les frais de déplacement des membres de l'équipe de coordination pour aller suivre les formations données par l'IAGU à Dakar. La mairie a organisé et meublé un bureau pour l'A21L au sein de ses installations. Ainsi, il y a eu trois types d'impulsion : local par la mairie, national par l'IAGU et international par Lille et ONU-Habitat.

### **Le système d'acteurs**

#### ***Société civile***

Les acteurs de la société civile participant au processus sont nombreux et fort diversifiés. D'abord les ASC qui sont un peu plus de cent à Saint-Louis et qui sont très actifs tout au long de l'année scolaire certes, mais aussi durant les vacances pour divertir les jeunes et les moins jeunes qui sont confinés aux limites saint-louisiennes. Ensuite, il y a les GPF qui sont formels ou informels ont eux aussi participé au processus. Les formels sont représentés par la présidente qui incarne les femmes au siège national du GPF, et les informels se retrouvent dans les quartiers qui sont eux aussi des regroupements de femmes travaillant ensemble autour de leurs tontines<sup>15</sup> par exemple. À cela s'ajoute les GIE communautaires

---

<sup>15</sup> Les tontines sont des associations de personnes souvent liées par un point en commun (membre d'une même famille, d'un même quartier ou encore d'une même ethnie) qui font des versements réguliers, en nature ou en argent, et dont le total est distribué à tour de rôle aux membres de l'association. Elles jouent un rôle très subtil et très global dans de nombreuses sociétés africaines : à la fois moyen d'épargne et de financement de projets, pour pallier les insuffisances des banques, mais aussi et peut-être surtout, lieu privilégié de création de lien social et de solidarité (Toukam et Fabre-Magnan, 2002).

appelés GIE CETOM (Collecte, évacuation et traitement des ordures ménagères). Ils sont en fait un système communautaire de gestion des ordures ménagères dans les quartiers qui complète un peu l'action de la régie municipale en matière de gestion des ordures. Il y a également des associations thématiques présentes dans la commune qui se spécialisent sur l'environnement, la santé ou la culture par exemple, ainsi que les associations représentant la collectivité, soit les associations des retraités, des commerçants et des artisans. Tous ces acteurs de la société civile sont rassemblés autour d'une structure précise que seule Saint-Louis possède, les conseils de quartier. Chaque quartier a son conseil qui a bien entendu été représenté et impliqué dans la mise en œuvre de l'A21L de Saint-Louis, et ce, dès la réunion d'information. Ils ont par la suite participé aux miniforums et à la consultation de ville pour être ensuite mobilisés autour des groupes de travail, et ainsi devenir actifs dans le processus.

Les relations des acteurs de la société civile avec les autres acteurs dans le processus engendré par l'A21L de Saint-Louis sont qualifiées de bonnes, courtoises et profondes, comme l'a si bien expliqué l'AT. Il croit que cela s'explique par la conduite de différents programmes que la Ville a exécutés avant l'A21L. Ils ont, selon ce dernier : « largement favorisé les dialogues entre les acteurs » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007). Les conseils de quartier ont l'habitude de rencontrer les élus, de les interpeller sur les problèmes de leur quartier. Ils ont l'habitude de rencontrer les services techniques déconcentrés de l'État pour les appuyer sur certains projets. Toutefois, il est intéressant de constater les changements apportés dans les dialogues entretenus dans le cadre de l'A21L. Grâce aux groupes de travail, les acteurs de la société civile ont pu travailler en profondeur avec les techniciens et les élus sur des problématiques communes, et en arriver à des points de vue partagés. Avant l'expérience des groupes de travail, les associations interpellaient les autorités sur les problèmes. Dans l'A21L, ils participent à réfléchir et à proposer des solutions aux difficultés rencontrées. Ils définissent le rôle de chaque acteur pour la résolution de ce problème. Il y a maintenant un cadre de travail plus formel et beaucoup plus organisé, où la société civile doit sortir de la logique d'interpellation et de revendications pour entrer dans une logique soutenue par une contribution, des réflexions et un apport collectif de mise en œuvre de solutions.

### ***Acteurs économiques***

Les acteurs économiques sont les commerçants, les artisans, les gens du secteur de la pêche et du tourisme qui représentent les grandes sphères économiques de la commune. Ce sont eux qui ont été représentés dans le processus et qui ont été impliqués dans la mesure de leur disponibilité. Ils ont été présents lors de la consultation de ville, des grands ateliers, dans les groupes de travail où ils étaient représentés par la chambre des métiers pour les artisans et la chambre de commerce, d'agriculture et d'industrie pour les commerçants. Leur participation n'est pas considérée au même niveau que les autres types d'acteurs, car certains d'entre eux ne se sentent pas concernés. Les acteurs économiques à Saint-Louis ont les yeux rivés sur leurs activités économiques et ils n'ont pas de temps à donner aux activités publiques de la commune selon ce que nous a dit l'AT. Il s'est avéré difficile de les mobiliser lors des réunions, sous prétexte d'activités économiques personnelles quotidiennes. Rarement, ils ont assisté aux réunions jusqu'à la fin. Ils n'œuvrent pas dans l'activité publique communautaire; ils sont impliqués dans des activités économiques individuelles.

Leurs relations avec les autres acteurs ont été très particulières. Avec les élus, les relations ont été, selon l'AT, réellement distantes et parfois même froides. Les acteurs économiques ne connaissent pas les élus et leurs relations précédentes se sont soldées en discussion relatant les irrégularités de perception d'impôts. La majorité des acteurs pratiquant des activités économiques à Saint-Louis ne sont pas répertoriés. Ils agissent dans le secteur informel, ce qui accentue inévitablement la distance entre ces deux types d'acteurs.

### ***Acteurs politiques***

Les acteurs politiques sont le maire, les conseillers municipaux et les membres de l'opposition. Le maire n'habite pas, lui non plus, la commune durant la semaine mais il y revient le week-end pour gérer les affaires urgentes. Le premier adjoint du maire, celui qui était chargé de suivre l'A21L, a changé l'an passé à cause d'un conflit avec



le maire. Ainsi, les gens de l'ADC ont du choisir un nouvel élu qui était chargé d'accompagner l'A21L. Ils ont choisi le président de la commission de développement local qui est de l'opposition certes, mais qui est reconnu pour son engagement sans borne envers la commune. Le conseil municipal a été, selon ce que nous a dit M. Dia, « présent dans toutes les étapes de mise en œuvre de l'A21L de Saint-Louis. Ici dans l'A21L de Saint-Louis, on ne peut pas procéder sans les élus » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007). Les gens rencontrés à Saint-Louis nous ont expliqué leur logique en disant « qu'ils peuvent bien faire de la concertation et faire tous les ateliers du monde entier, mais que lorsqu'il s'agit de décider, il n'y a que les élus, entre eux, qui peuvent décider car se sont eux les décideurs » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

### ***Acteurs institutionnels***

Les acteurs institutionnels, présents au sein des activités de l'A21L de Saint-Louis, sont multiples et leurs apports individuels et collectifs au processus sont nombreux. D'abord, les services déconcentrés de l'État qui sont présents depuis le début et très impliqués dans l'A21L. Certains services ont été plus sollicités que d'autres, notamment la Direction de l'environnement, les Services de l'hydraulique, l'Office national de l'assainissement, le District sanitaire et le Service des pêches. Ces derniers ont été les plus visibles, les plus engagés, les plus présents dans le processus. Toutefois, à la lueur des rapports d'activités, les autres ont également participé ponctuellement à divers moments à la mise en œuvre de l'A21L. Ensuite, il y a les autorités administratives, notamment le Préfet du département et une autorité hautement respectée dans la commune, l'Université Gaston-Berger de Saint-Louis. Il y a même un professeur de l'Université de Saint-Louis qui a agi à titre de coordonnateur d'un des groupes de travail. Il est aussi important de spécifier que beaucoup d'étudiants sénégalais et étrangers ont fait de l'A21L de Saint-Louis leur terrain de recherches.

Les relations qu'entretiennent ces acteurs institutionnels avec les autres acteurs présents dans l'A21L à Saint-Louis sont, somme toute, bonnes et encouragées par

l'ensemble des autres acteurs. En fait, les services de l'État sont des services qui sont en relation avec tous les acteurs parce qu'ils sont chargés, parallèlement à leurs activités, d'appliquer la politique de l'État au niveau local. Ils ont une expertise technique que les autres acteurs n'ont pas. Ils deviennent donc des acteurs clés qui sont en interrelation constante avec tous les autres acteurs. À Saint-Louis, comparativement aux autres communes du Sénégal, les employés des services déconcentrés de l'État sont stables. Généralement, les chefs de service qui sont affectés à Saint-Louis y demeurent pour un long moment. Plusieurs personnes appliquent sur ces postes, mais peu sont élues car cela demeure un grand privilège que d'être mutées à Saint-Louis.

### ***Personnes-ressources***

Les personnes-ressources présentes dans l'A21L de Saint-Louis ont été les imams. Toutefois, M. Dia a préféré ne pas trop aborder le sujet. Il a expliqué que les personnes-ressources à Saint-Louis ont été plus ou moins considérées comme un groupe à part.

### ***Équipe de coordination***

À Saint-Louis, l'équipe de coordination est appelée l'unité de coordination. Cette unité est constituée de deux personnes, dont le coordonnateur du projet et l'AT. Saint-Louis a pu bénéficier d'un avantage important quant à l'unité de coordination, celui d'être en contact direct avec le maire. Le coordonnateur, en tant que directeur de l'ADC et directeur du cabinet du maire, faisait des séances de travail régulières avec le maire sur l'A21L. Ainsi, étant donné que l'unité de coordination n'ait pas besoin d'intermédiaire pour accéder au maire et que le maire soit puissant et que nul ne puisse prendre des décisions importantes sans son accord, tout cela a facilité grandement les choses. Pour ce qui est du comité 21, communément appelé le comité de pilotage, il était constitué des élus, de certains membres de la société civile et des membres des services déconcentrés de l'État. Ce comité était constitué

d'environ 15 personnes. Mais il n'a pas duré très longtemps et cela s'explique comme suit selon M. Dia :

C'est une structure qui n'a pas d'âme pour vivre. À Saint-Louis, le comité de pilotage n'a pas trop fonctionné. En réalité, la structure politique solide de l'A21L de Saint-Louis a été le conseil municipal. Je pense que lorsqu'on a une unité de coordination opérationnelle et un conseil municipal relativement disponible, le comité 21 perd de son contenu (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

### **Le processus participatif**

#### ***Diffusion***

Les membres de l'A21L de Saint-Louis ne se sont pas préoccupés de l'aspect diffusion. L'AT a spécifié plus d'une fois que la diffusion était sans contredit le maillon faible de ce projet. Il croit que c'est l'absence de moyens et d'outils de communication de masse qui a fait défaut à Saint-Louis. Il explique sa pensée par un exemple éloquent :

Au niveau de la diffusion, l'articulation entre le niveau national et le niveau local par rapport à l'implication des services de l'État n'a pas été faite correctement. Je me rappelle un peu le chef du service de l'aménagement du territoire, lorsqu'on l'a rencontré pour lui parler de l'A21L, c'est nous en fait qui lui avons apporté l'information. Il n'était pas au courant que leur ministère était inclus dans le processus. Vous voyez le grand déficit de diffusion d'information à l'échelle de tout le pays que nous avons dû subir? (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

Après avoir pris conscience de ce grand déficit, l'unité de coordination a tenté de mettre en place une stratégie de diffusion. D'abord, chaque acteur impliqué de près ou de loin dans l'A21L fut contacté personnellement via un courrier envoyé à son domicile, expliquant le projet et l'importance de la diffusion avec une note explicative complète décrivant l'attente que les coordonnateurs avaient envers lui. Chaque acteur devenait donc, au quotidien, un porte-parole de l'A21L pour diffuser l'information aux gens de son entourage. Ensuite, un soin particulier fut accordé pour convaincre les groupes de travail de l'importance que la diffusion avait dans la réussite de la mise en œuvre d'un A21L comme celui de Saint-Louis. C'est à la suite de ces

événements que des émissions ont été diffusées dans les quatre radios locales de Saint-Louis.

### **Formation**

Plusieurs formations ont été données dans le cadre de l'A21L de Saint-Louis mais elles connaissent plusieurs faiblesses selon l'AT. Les formations données par ENDA étaient certes très pertinentes, mais « elles sont arrivées trop tard et aussi, aucun retour ne fut fait sur ces formations. Il n'y a pas eu de production de documents écrits pour restituer les acquis de ces formations » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

La mairie s'est aussi engagée dans la tenue de formations enrichissantes pour certains acteurs saint-louisiens. La Commune a pris soin d'organiser un atelier sur la fiscalité locale pour optimiser la compréhension des acteurs économiques au sujet des affaires publiques municipales, et de l'importance d'être des citoyens qui se respectent en payant leurs taxes. Ces ateliers ont permis, outre de favoriser la connaissance et le dialogue entre les acteurs économiques et les autres acteurs, de réduire le profond fossé existant entre les acteurs économiques de Saint-Louis et le reste des autres acteurs dont les premiers bénéficiaires, soit les acteurs politiques.

### **Sensibilisation**

Peu de sensibilisation, voire même aucune action n'a été prise en ce sens selon ce que nous a dit l'AT :

Les activités de sensibilisation, ça a été le point faible du programme. [...] Il fallait même trouver de la motivation pour continuer, parce que j'ai senti que le programme a fait beaucoup de bruit au départ, mais après, ça s'est révélé être presque un tonneau vide quoi! Les moyens mis à disposition pour cet exercice de sensibilisation étaient très très faibles. À Saint-Louis, c'était même gênant devant certains acteurs de dire de se mobiliser pour faire certaines activités. Pour une ville comme Saint-Louis, c'est rien du tout faire tout ça. Saint-Louis n'a pas besoin de partenaires pour l'aider sur ça quoi! Ce sont des petits trucs que la ville peut prendre en charge. Des villes comme Matam, ou je ne sais pas Téro, peut-être qu'ils ont ces difficultés mais pas Saint-Louis (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

### ***Outils de participation***

Les outils de participation préconisés ont été nombreux et diversifiés. Ce sont d'abord les réunions des conseils de quartier qui furent couramment utilisées comme moyen, étant un mécanisme suscitant l'implication et la participation de l'ensemble des acteurs de la commune. Il y a eu aussi des forums, des réunions de coordination au sein de l'ACD qui permettaient d'informer, de mobiliser et d'impliquer chaque chargé ou responsable d'associations présentes à Saint-Louis. La consultation de Ville de Saint-Louis a recensé à grand déploiement plus de trois cents participants sur les feuilles de présences. Elle s'est tenue au Quai des arts sur la place culturelle publique, et les gens étaient regroupés par thème en fonction de leurs intérêts personnels. L'unité de coordination aurait souhaité que le maire convoque une réunion spéciale d'information générale de l'A21L pour optimiser la compréhension des acteurs politiques certes, mais aussi pour assurer une implication encore plus directe de chaque élu. Le maire, grand décideur de la Commune, n'a pas répondu à cet appel et M. Dia l'explique ainsi :

Il connaît certains chefs de service déconcentrés de l'État. Quand il les convoque en réunion, ils disent carrément : « C'est parce que c'est toi. Si c'est le maire, on ne vient pas. » Tu uses vraiment de tes relations personnelles pour garder la mobilisation. Mais, par rapport à l'institution, par rapport au projet, ce n'est vraiment pas simple. Parce qu'aussi, pour moi, [...] ce qui réduit davantage l'impact de l'appui au développement chez les populations démunies, c'est qu'il y a trop d'intermédiaires qui vivent de ça. Alors, à la fin, celui qui est au bout du rouleau, donc la véritable cible, l'impact est faible à son niveau ou presque nul. [...] Pour la pérennisation, ce n'était pas pertinent de choisir trop d'intermédiaires. On travaille avec une collectivité locale, il faut renforcer ses capacités et l'outiller pour qu'elle puisse elle-même conduire son processus. Moi, je suis à 270 km de Dakar, Matam à 400 km de Dakar, quelles que soient les bonnes volontés, assurer un suivi! À travers le *mailing*, on ne peut pas assurer un suivi comme ils sont obligés de le faire. Ils ont voulu que tout passe par les mails, d'accord, tout va passer par les mails, mais ça n'assure pas un suivi concret sur le terrain quoi! (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

***Côté organisationnel et procédural***

Les éléments pris en compte pour favoriser la participation des acteurs ont été ciblés après le démarrage par l'assistant technique, car il n'y avait pas de stratégie précise sur la mobilisation et la participation prévue au départ dans l'A21L de Saint-Louis, au grand dam de l'AT de ce dernier. Il croit que cela a constitué une lacune d'envergure à la base du processus. Il a amené cet élément comme cela :

Je crois que l'une des difficultés majeures pour la mobilisation des acteurs, c'est qu'on n'avait pas le temps de communiquer avec eux. On n'a pas vraiment travaillé sur une stratégie spécifique de mobilisation des acteurs. Le projet ne nous l'a pas permis. Donc, c'était ça l'une des difficultés majeures (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

D'abord, on a encouragé l'envoi de documents papiers avant les réunions pour que les gens aient le temps de les lire et de faire des commentaires personnels lors des rencontres de groupe, ce qui a facilité grandement la contribution de chacun dans le processus. Par exemple, les membres avaient la chance de se préparer pour faire des amendements avant que les documents soient acceptés dans leur version finale. Les pauses étaient fréquentes durant ces rencontres pour optimiser le niveau de concentration des participants. Ensuite, si l'A21L n'avait pas les moyens de payer les déplacements et repas de chaque participant, l'horaire étaient aménagée de 7 h 30 à 13 h, de façon à permettre aux gens de manger et se reposer chez eux pour reprendre la réunion le lendemain. Advenant qu'un petit budget sont accordé à la tenue d'une rencontre, c'est l'Association des femmes de Saint-Louis qui préparait les repas et les collations afin qu'elles aussi puissent trouver leur compte dans la tenue des réunions de l'A21L. Finalement, l'AT a tenu mordicus à ce que les rencontres et la consultation de ville se fassent dans la deuxième moitié de la semaine soit les jeudis, vendredis et samedis, avec un arrêt les vendredis après-midi pour la prière. Ainsi, les gens pouvaient se rendre en début de semaine dans leur service respectif pour travailler dans leurs dossiers, ne compromettant pas ainsi les activités des entreprises, de l'État et des établissements d'enseignement.

À la lueur de ce qui a été dit et fait dans le cadre des éléments pris en compte pour favoriser la mobilisation, M. Dia a trouvé important de dire « qu'à Saint-Louis, le processus aurait pu se dérouler à l'intérieur d'une année. On nous a trop demandé d'insister sur le déroulement même de processus dans les cinq A21L du Sénégal ce qui a engendré une démobilité à long terme des acteurs » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007). Il nous a expliqué que son équipe et lui ont constaté une baisse de participation en fin de projet car les délais imposés étaient trop longs. Faisant référence au temps, il a spécifié « qu'il y a le temps africain perçu et le temps africain vécu par les gens travaillant ici en Afrique. Je crois profondément que les gens à l'international devraient s'ajuster » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

#### ***Modes de communication préconisés***

La majorité de la communication s'est faite en wolof car bon nombre d'acteurs impliqués dans l'A21L de Saint-Louis ont de la difficulté à bien s'exprimer en français, particulièrement les acteurs économiques qui sont presque tous analphabètes. M. Dia a dit à ce sujet :

Je me rappelle d'avoir été fatigué lors de la consultation de ville parce que j'ai dû restituer le profil environnemental en wolof. [...] Le gros des acteurs, même au niveau du conseil municipal, n'a pas un niveau scolaire qui puisse leur permettre de comprendre. Donc, tu es obligé de restituer en wolof, en langue locale quoi! (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

Aucune action ne fut prise pour encourager et optimiser la participation d'un plus grand nombre de femmes dans l'A21L de Saint-Louis.

## CHAPITRE V

### LES FACTEURS DE MOBILISATION DES ACTEURS DANS LES AGENDAS 21 LOCAUX DU SÉNÉGAL : ANALYSE DES RÉSULTATS

Les résultats pour chacune des quatre communes visitées ont été présentés successivement dans le chapitre précédent. Ce cinquième chapitre reprend et analyse les résultats de l'enquête réalisée au Sénégal. L'objectif précis de cette analyse est d'identifier les facteurs de mobilisation dans les A21L du Sénégal.

Les points 5.1, 5.2 et 5.3 considèrent de façon transversale l'ensemble des éléments présentés précédemment (cf. chapitre 3), et ce, selon les thèmes de la grille d'analyse (cf. point 2.2.4). Les thèmes examinés permettent de mieux comprendre les convergences, mais aussi les dissemblances existantes entre les différents A21L sénégalais visités. Ensuite, les éléments significatifs qui ont pu influencer ou affecter la mobilisation des acteurs dans les initiatives visités sont expliqués au point 5.4. Finalement, la réflexion quant aux facteurs de mobilisation des acteurs présents est poursuivie au point 5.5 par une comparaison entre les A21L du Sénégal et d'autres initiatives de mise en œuvre du DD en Afrique subsaharienne, et plus spécialement avec le PASUB visité lors du même terrain de recherche (cf. avant-propos).

#### **5.1 Analyse transversale : observations concernant les initiatives locales de DD de type A21L**

Abordons en premier lieu les questions liées aux conditions d'émergence et aux sources des A21L du Sénégal. Le tableau synthèse présenté ci-après permet d'abord de visualiser l'ensemble des données qui sont ressorties dans les A21L visités. Les



tendances générales observées quant aux facteurs de mobilisation des acteurs sont décrites en rapport avec les sous thèmes suivants : le contexte porteur d'enjeux des localités, l'historique de l'action locale ainsi que le type d'instigateurs et d'impulsion qui ont permis le démarrage des A21L.

**Tableau 5.1**  
Synthèse des résultats concernant les conditions d'émergence  
et les sources des initiatives

		A21L			
THÈMES		A21L Guédiawaye	A21L Tivaouane	A21L Louga	A21L Saint-Louis
Conditions d'émergence et sources de l'initiativeP	Contexte porteur d'enjeux	Manque et quasi inexistence des services sociaux de base  Système d'éducation désuet et peu accessible	<b>Enjeux environnementaux :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>présence d'usines chimiques</li> <li>dégradation du potentiel agro-pastoral</li> <li>gestion des déchets solides déficiente</li> </ul> <b>Enjeux de santé :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>apparition de nouvelles maladies</li> </ul> Présence de la famille maraboutique	<b>Enjeux environnementaux :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>sécheresse</li> <li>ensablement de la commune</li> <li>températures extrêmes</li> </ul> <b>Enjeux de santé :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>montée fulgurante du VIH-SIDA</li> </ul> Phénomène important de migration des populations	<b>Enjeux environnementaux :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>site écologique fragile</li> <li>désordre climatique</li> <li>proximité du désert</li> <li>manque de pluviométrie</li> </ul> Passé historique important
	Historique de l'action locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>1990 : réforme institutionnelle</li> <li>1994 : projet de ville</li> <li>1996 : réforme de la décentralisation</li> <li>1998 : plan départemental</li> </ul>	Beaucoup de raisons d'adopter un A21L mais ces raisons ne sont pas liées à un passé associatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>1990-1992 : le projet PEUL</li> <li>Échanges culturels et jumelage avec des villes européennes</li> <li>1998 : Premier A21L au Sénégal</li> <li>2002 : lancement à grand déploiement de l'A21L</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1994 : cellules d'information et d'animation du développement local</li> <li>Naissance des conseils de quartiers</li> <li>1998 : assises de la ville de Saint-Louis</li> <li>Actuellement les cellules sont devenues ADC</li> </ul>
	Instigateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Relations fleurissantes entre la commune et la population regroupée dans les comités de développement de quartiers</li> <li>Associations</li> <li>Maire, AMS</li> <li>IAGU</li> <li>ONU-Habitat</li> <li>Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IAGU</li> <li>Maire de la commune (vice-président de l'AMS)</li> <li>Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire</li> <li>ONU-Habitat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IAGU</li> <li>Mairie de Louga</li> <li>AMS</li> <li>ONU-Habitat</li> <li>Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IAGU</li> <li>Maire de la commune (président de l'AMS)</li> <li>ONU-Habitat</li> <li>Ville de Lille en France</li> <li>Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire</li> </ul>
	Type d'impulsion	<ul style="list-style-type: none"> <li>ONU-Habitat via l'IAGU pour apport financier</li> <li>IAGU soutien technique</li> <li>La commune de Guédiawaye</li> <li>La coopération belge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ONU-Habitat via l'IAGU pour apport financier</li> <li>IAGU soutien technique</li> <li>La commune de Tivaouane</li> <li>La coopération belge</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ONU-Habitat via l'IAGU pour apport financier</li> <li>IAGU soutien technique</li> <li>La commune de Louga</li> <li>Ministère français des Affaires étrangères</li> <li>ONG internationales (SOS-Sahel, Aquadev Belgique)</li> <li>Coopérations belge et hollandaise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ONU-Habitat via l'IAGU pour apport financier</li> <li>IAGU soutien technique</li> <li>La commune de Lille</li> <li>La commune de Saint-Louis</li> </ul>

### **5.1.1 Les enjeux : une mobilisation souhaitée autour d'enjeux cruciaux pour les populations locales**

On a pu remarquer au fil de la recherche que des enjeux spécifiques avaient pu influencer le démarrage des A21L. Certains de ces enjeux sont similaires aux quatre communes ou encore uniques, et peuvent émaner de contextes socioéconomiques, politiques, démographiques, climatiques ou géographiques particuliers. Bien qu'ils ne représentent pas systématiquement l'incitatif principal pour une ville quant au désir d'accueillir en ses limites communales un A21L, ces enjeux ont toutefois orienté les différentes démarches entreprises dans le cadre de sa mise en œuvre.

#### ***Des enjeux environnementaux aux répercussions immenses***

En premier lieu, les quatre communes visitées font face à des enjeux environnementaux et sociaux de grande envergure. À Tivaouane, par exemple, la présence d'usines chimiques est préoccupante. Cet enjeu a pesé très fort dans la balance quand est venu le temps de mobiliser la population autour du profil environnemental et des groupes de travail sur la décongestion du marché. La voie ferrée par laquelle les ICS envoient l'acide sulfurique au port de Dakar passe directement à côté du marché où se vend la plus grande majorité des produits maraîchers, des viandes et des poissons consommés à Tivaouane. Le passage de ces cargos ferroviaires laisse à côté de la voie ferrée beaucoup de particules d'acide sulfurique qui se retrouvent indéniablement sur les étalages de vente qui sont à moins de 200 mètres de celle-ci. Les marchands se sont mobilisés rapidement dans le groupe de travail de désengorgement du marché car une lueur d'espoir apparaissait au bout du tunnel, celle de voir enfin arriver la construction du nouveau marché de Tivaouane. Malheureusement, les décisions hâtives du conseil municipal ont entraîné la construction du nouveau marché dans un lieu non approuvé par les marchands. L'emplacement est loin du centre-ville et il n'y a pas de route goudronnée pour se rendre sur le site. C'est ainsi que l'A21L de Tivaouane a connu une démobilité massive des marchands dans les différents groupes de travail. Cet exemple, pour ne nommer que celui-là, démontre que les enjeux environnementaux prioritaires ont des conséquences directes sur la

force ou la faiblesse de la mobilisation. Il en est de même avec les pêcheurs de la commune de Saint-Louis pour qui les activités reliées à l'A21L peuvent indéniablement restaurer et optimiser leur milieu de vie sur un littoral côtier si fragile.

### ***Des enjeux sociaux criants***

Abordons ici les enjeux sociaux qui étaient eux aussi déterminants pour les quatre communes. Ces enjeux étaient surtout reliés au manque et à la difficulté d'accès à des services sociaux de base. L'accès aux services sociaux de base renvoie directement à un élément crucial actuellement vécu par l'ensemble des communes sénégalaises : cette capacité ou incapacité qu'a l'État, dans sa réforme de décentralisation, à assurer un suivi serré sur ce qui se passe concrètement dans les districts sanitaires, de santé et d'éducation en région. Par exemple, à Louga, une montée fulgurante du VIH/sida touche l'ensemble de la commune. Les problématiques autour du VIH/sida ont été les premières à être ciblées lors des activités de démarrage de l'A21L. Le cumul des décès dus au VIH/sida à Louga s'élevait à 2 631 personnes en 1999 et à 3 309 en 2000 (Municipalité de Louga, ONU-Habitat, IAGU, 2002, p. 2). Ainsi, cette maladie touche, de près ou de loin, tous les habitants de la commune. Ils ont alors été nombreux, très nombreux, à vouloir faire partie du groupe de travail sur le VIH/sida, ce qui s'est traduit par une mobilisation de masse lors de l'ensemble des activités de sensibilisation, de formations et d'ateliers divers entourant la lutte au VIH/sida.

### ***Une décentralisation ayant des difficultés réelles de mise en œuvre***

L'élan donné par les réformes nationales reliées à la décentralisation a indéniablement donné le ton aux événements reliés à la mise en œuvre des A21L du Sénégal. Cet élan de décentralisation a constitué un dénominateur commun aux quatre communes visitées, mais il a aussi fait naître beaucoup de questionnements chez les populations sénégalaises. Comment l'État vient-elle renforcer les capacités des acteurs locaux pour qu'ils soient en mesure de mettre en œuvre adéquatement les stratégies et actions reliées à la réforme de la décentralisation? Comment l'État accompagne-t-il ces communes dans la gestion des affaires publiques? Ces questions soulevées par

nos collègues et amis sénégalais méritent une réflexion continue si l'on en croit l'importance et la fréquence avec lesquelles elles sont revenues durant nos conversations et entretiens. Par exemple, à Louga, 20 % des conseillers municipaux d'une commune sont analphabètes et ne maîtrisent pas bien le français. Dans ces conditions, comment peuvent-ils bien comprendre et mettre en application les textes de lois reliés aux réformes associées au processus de décentralisation? Il devient alors extrêmement difficile pour ces acteurs d'embarquer dans le train lorsqu'ils l'aperçoivent pour la première fois, saisissant plus ou moins sa destination réelle et même le chemin emprunté pour s'y rendre.

Les enjeux sont donc incontournables dans un processus comme celui d'un A21L. Ils peuvent être à la base d'une mobilisation massive comme ils peuvent aussi entraîner subitement une démobilitation des acteurs impliqués dans le processus. L'ampleur des enjeux, leur nature ainsi que leur ancrage réel dans la vie quotidienne des citoyens deviennent des facteurs importants à prendre en compte dans le déploiement d'initiatives de développement local telles les A21L mises en œuvre par et pour les acteurs de la communauté.

### **5.1.2 Historique de l'action locale : les prémices d'une mobilisation réussie**

Le contexte historique de l'action locale vient souvent mettre la table et préparer le terrain à la concrétisation d'un processus d'A21L dans une commune. Par exemple, un passé associatif riche ou une vie communale active faciliteront certainement une mobilisation des ressources humaines au sein d'une communauté.

#### ***Un passé historique riche qui devient déterminant dans la mise en œuvre d'un A21L***

Le contexte historique vient souvent s'ajouter aux enjeux de la commune comme dans le cas de la commune de Saint-Louis. Son historique d'action locale s'est retrouvé teinté d'éléments reliés à son passé notoire unique, celui de première capitale coloniale d'Afrique subsaharienne. Près de dix ans avant l'arrivée de l'A21L

dans cette commune, les conseils de quartiers prenaient forme pour devenir les représentants officiels des citoyens auprès de la mairie. Ils s'illustraient comme étant des structures fédératives symbolisant l'émanation des forces vives de chaque quartier de Saint-Louis. Quatre ans plus tard, ce sont les Assises de la ville que Saint-Louis tenait en ses limites communales; Assises qui avaient pour objectif premier de passer en revue l'ensemble des problèmes urbains, de proposer des solutions et d'avoir en main un document de planification sur le développement de la ville sur une période de dix ans. Ainsi, Saint-Louis avait déjà travaillé depuis plusieurs années au processus d'animation du développement local sur le territoire urbain. Avant même la venue de l'A21L, il y avait des connaissances et des capacités sur lesquelles l'Agenda pouvait s'appuyer pour mettre en œuvre un processus impliquant la participation et la mobilisation des acteurs, ainsi que des stratégies de développement local concertées. Les acteurs de la Commune de Saint-Louis ont pu, avec ces projets, apprivoiser leur rôle de participant actif dans la gestion des affaires publiques. Ils ont aiguisé leur sens de la prise de décisions dans les affaires communales et ils se sont préparés à développer des stratégies d'actions, donnant ainsi une voix à la société civile de cette commune. Ces actions ont été l'amorce réelle d'actions locales déterminantes préparant l'arrivée de l'A21L. Peut-être est-ce pour cela que Saint-Louis a avancé à un rythme soutenu et s'est montrée plus indépendante dans le processus? À Guédiawaye, c'est le projet de ville et le plan départemental qui sont apparus grâce au désir fervent des citoyens de la localité d'avoir une stratégie de développement concerté. Voilà deux autres événements marquants dans l'histoire d'une ville qui ont su éveiller la mobilisation sociale.

### ***Ces communes sans historique d'action locale***

La commune de Tivaouane se distingue des deux dernières communes présentées ci-dessus et qui avaient un historique d'action locale déterminant pour l'arrivée et le succès d'une initiative de DD comme l'A21L. Tous les acteurs rencontrés à Tivaouane (cf. point 3.3.4) ont réellement mis l'emphase afin que nous comprenions que Tivaouane avait certes beaucoup de raisons d'adopter un A21L, mais hélas ces



raisons n'étaient pas liées à un passé associatif. L'AT a dit que «Tivaouane a connu et connaît des problèmes environnementaux et surtout, Tivaouane a toujours eu des problèmes pour faire participer les populations à la gestion municipale. Nous avons un manque à gagner réel au niveau de la démocratie participative » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Ainsi, comparativement aux communes de Guédiawaye et Saint-Louis, Tivaouane était presque vierge de toute action locale ayant pu conduire à l'émergence de l'A21L, et ses citoyens ne semblaient pas accorder une importance particulière à la pratique d'une mobilisation citoyenne autour d'un pouvoir collectif de participation dans la gestion et le développement de leur commune.

Ces éléments reliés à l'historique d'action locale, qu'a ou n'a pas une commune, deviennent des éléments importants à considérer dans la mise en œuvre d'une démarche comme celle d'un A21L. Des citoyens habitués à se mobiliser pour exercer des actions collectives de participation citoyenne connaissent certainement davantage les rouages et façons de faire pour mettre en œuvre ces actions. Faut-il, en tant qu'organisation indépendante chargée d'accompagner techniquement la mise en œuvre des A21L, s'arrêter et considérer spécialement ce facteur d'historique d'action locale propre à chaque commune? Tout nous porte à croire que oui. Il devient impératif de considérer ce passé pour être en mesure de fournir à des communes telles que Tivaouane, qui n'ont pas d'historique d'action locale, des outils facilitant l'apprentissage des façons de faire reliées à l'action locale, à la mobilisation et à la participation citoyenne, à la mise en application de politiques de décentralisation, et finalement à la pratique d'une démocratie ancrée localement.

### **5.1.3 Instigateurs : des instigateurs qui deviennent acteurs du processus**

Les instigateurs des A21L constituent un élément important à considérer dans les conditions d'émergence et les sources d'une initiative comme un A21L; ils sont ceux qui initient le projet. Afin de mieux comprendre leur rôle, nous nous interrogeons de

savoir s'ils sont locaux, nationaux, ou internationaux, si leurs actions étaient poussées par des motivations personnelles ou collectives, ou encore si ces instigateurs étaient liés entre eux de quelque façon que ce soit.

***Des instigateurs multiples en concertation pour un lancement commun de la mise en œuvre d'A21L au Sénégal***

Nous avons établi que les instigateurs des A21L du Sénégal sont multiples et une forme de similitude entre les quatre A21L visités peut-être expressément remarquée. A priori, ils ont cinq instigateurs communs soit : le maire respectif de chaque commune, le ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, l'IAGU, l'ONU-Habitat et finalement l'AMS. D'abord, les maires des quatre communes en question sont tous membres de l'AMS et le maire de Saint-Louis et de Tivaouane en sont respectivement président et vice-président. Aux yeux de la majorité des gens rencontrés formellement et informellement, le rôle qu'a joué respectivement leur maire au sein de l'AMS a certainement orienté le choix de leur commune comme ville hôte d'un A21L. Étant donné que l'AMS et que l'IAGU travaillaient de concert pour établir, selon certains critères, le choix des villes hôtes, être à la bonne place au bon moment et avoir son maire comme représentant deviennent des facteurs importants dans le choix des villes hôtes. Après avoir posé la question à plusieurs personnes concernant les critères de sélection des villes hôtes, M. Samb a su résumer les paroles de tous :

En fait, le critère majeur était lié au caractère secondaire des villes en question et aux difficultés qu'elles éprouvaient du point de vue environnemental. Il est aussi vrai qu'il y a eu un lobbying d'enfer des maires des villes choisies en fin de compte. Le second critère c'est que les villes secondaires étaient assez vulnérables d'un point de vue environnemental. Malheureusement, je n'ai jamais vu de support papier pour asseoir cette thèse reliée aux critères d'admissibilité (Entrevue de Djibril Samb, assistant technique A21L de Louga, 2007).

Il y a alors eu, pour les quatre A21L, au moins un instigateur local puissant (le maire de chaque commune), deux instigateurs nationaux (l'AMS et le ministère de

l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire), et finalement deux instigateurs internationaux (l'IAGU basé à Dakar et l'ONU-Habitat).

***Un instigateur international en prime vient-il changer la donne?***

Élément quelque peu particulier dans la commune de Saint-Louis, un autre instigateur international était en scène dès le départ et n'était pas lié avec les autres, soit la ville de Lille en France. Lille avait déjà amorcé des discussions avec Saint-Louis pour les appuyer concrètement dans la réalisation d'un A21L en leur subventionnant une mission d'introduction aux A21L à Essaouira au Maroc, qui a initié un A21L depuis 1996, et en envoyant une équipe d'experts lillois expliquer les concepts généraux et objectifs d'un A21L à la mairie de Saint-Louis par exemple. Cette nouvelle information vient renforcer l'explication des tensions qui s'étaient développées à un moment précis lors du démarrage entre Lille et l'IAGU, ce qui plaçait réellement la Commune de Saint-Louis entre l'arbre et l'écorce. Peut-être aurait-il fallu bien définir les rôles et fonctions de tout un chacun pour éviter des tensions peu constructives lors de la mise en œuvre d'un A21L? Tout cela nous porte à croire qu'un instigateur non lié aux autres instigateurs de départ peut entraîner certaines tensions qui auraient facilement pu être évitées. Toutefois, l'envers de la médaille nous laisse penser que c'est la mission d'informations pour les Saint-Louisiens dans la Ville d'Essaouira au Maroc, l'engagement financier de la Ville de Lille pour la réalisation des projets démonstratifs ainsi que le programme de coopération décentralisée qui s'est articulé autour de l'A21L de Saint-Louis qui expliquent l'avancement rapide et l'atteinte des délais dans la mise en œuvre de l'A21L de cette commune.

**5.1.4 Type d'impulsion : des impulsions multiples pour des impacts multiples**

Le dernier thème abordé dans les conditions d'émergence et les sources de l'initiative vient mettre l'accent sur les types d'impulsion possible dans ces initiatives. Ces impulsions peuvent se traduire par des financements ou encouragements locaux,



nationaux ou internationaux. Ils sont souvent multiples et d'ampleur variée, mais la plupart du temps utiles et acclamés par les équipes de coordination, les comités 21 locaux et les groupes de travail. Ces impulsions viennent parfois renforcer la mobilisation des acteurs locaux qui gravitent autour du projet, mais d'autres fois stimuler leur démobilité pour des raisons de nature multiple : financière, bien-être durant leur participation, crédibilité du projet reliée aux ressources, etc.

Les quatre communes ont eu des financements et encouragements de la part des instigateurs mentionnés ci-haut. Nous avons fait état de ces dons dans les sections 3.3.5, 3.4.5, 3.5.5 et 3.6.5 du mémoire, et nous avons pu observer comment ils ont contribué de façon concrète à la mise en œuvre adéquate des A21L. Les encouragements techniques et humains des instigateurs envers les acteurs locaux ont eux aussi contribué à garder solide leur mobilisation dans le processus. Maintenant, à savoir si ces encouragements et financements ont été assez nombreux, nous ne sommes pas là pour en juger certes mais nous ne pouvons passer sous silence les embûches qui ont parsemé le sinueux chemin de la bonne entente, d'une communication optimale et de la durabilité des contacts qu'ont entretenus les instigateurs par rapport aux collectivités locales.

### ***Des communes éloignées de l'IAGU***

En premier lieu, il y a ce qu'on peut appeler « l'effet de distance » qui a eu raison du suivi des étapes de mise en œuvre et de l'évaluation pour la commune de Saint-Louis, et encore plus pour la commune de Matam selon l'AT. Ces deux communes étant respectivement à 270 et 400 km de Dakar, siège de l'AMS, de l'IAGU et de l'ONU-Habitat Sénégal, elles se sont retrouvées fréquemment devant des réponses en format « courriel électronique » aux problèmes que leur AT rencontrait. Une citation de l'AT de l'A21L de Saint-Louis explique bien l'effet de ces problèmes reliés à la distance dans la section 3.6.5. Un sentiment de délaissement et d'abandon a été exprimé lors des rencontres informelles avec différents acteurs mobilisés et impliqués de près ou de loin dans l'A21L. La Commune de Matam, en plus d'être loin, dispose

d'une route en piètre état et pas toujours empruntable. Rappelons-nous que nous n'avons pas pu nous y rendre lors de la portion terrain de cette recherche, car la route avait été inondée trois semaines avant notre arrivée et elle était toujours hors d'usage.

### ***Des transferts de fonds internationaux qui connaissent bon nombre d'échecs***

En deuxième lieu, les problèmes récurrents reliés aux transferts de fonds infructueux entre l'ONU-Habitat, l'IAGU et les communes ont semblé être un élément démobilisateur à plusieurs égards, et ce, pour trois des quatre communes visitées. Les citations suivantes expriment clairement le problème vécu au niveau local. L'AT de Guédiawaye s'est empressé de dire que le principal problème rencontré était survenu notamment :

[...] au niveau des virements. Notre compte a été fermé parce qu'il n'y avait pas eu de mouvement d'argent, donc la banque a fermé notre compte sans nous avertir. Il s'est trouvé qu'au moment où l'ONU-Habitat a enfin viré les fonds, le compte était fermé. Donc, il y a eu un retour de fonds à l'expéditeur. Ce qui fait qu'à Guédiawaye, jusqu'à présent, un an après, on tarde à mettre en œuvre le projet démonstratif. Sinon aujourd'hui, vous nous trouveriez en pleine phase de projet démonstratif (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007).

À Louga, l'AT a aussi souligné qu'un problème majeur au niveau de la mise en œuvre de l'A21L, venait du fait que :

[...] le financement est venu qu'un an après le dépôt officiel des projets démonstratifs. Ainsi, du dépôt au virement pour les 7 millions, on a attendu près de 10 mois parce que le projet qu'on avait ficelé en mai 2006, le maire ne l'a signé qu'en août 2006 et les fonds sont arrivés au mois d'avril 2007, donc 9 mois après. C'est un bébé quoi! La démobilisation se fait indéniablement sentir durant cette latence! [...] Je me dis heureusement que les partenaires (l'ONG belge et SOS Sahel) ont réagi à temps pour appuyer la mairie dans l'exécution des projets démonstratifs parce que si les gens devaient encore attendre ces fonds qui devaient venir de l'étranger, ça risquait de causer beaucoup de problèmes. Parce qu'on avait beaucoup trop attendu et les gens étaient frustrés. À un moment, j'étais très perturbé car les tirs venaient de tous les côtés (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007).

Et à Saint-Louis finalement, l'AT dit même qu'ils ont été :

[...] un peu retenu par l'IAGU. Ils nous ont vraiment demandé de freiner quoi. Ça tournait trop vite au niveau de Saint-Louis, alors que les autres villes... En fait, eux, ce qui les intéressait, c'était vraiment d'avoir non seulement une démarche uniforme au niveau de toutes les villes, mais d'avoir le même niveau d'évolution et de progression. Ils voulaient que les villes soient au même niveau de progression. Ça facilitait bien sûr leurs tâches de coordination, mais pour des villes comme Saint-Louis, ça nous retardait beaucoup. Donc, on a traversé une période de flottement après la conférence des partenaires. Parce qu'une fois que le projet a été validé, on est resté plusieurs mois sans recevoir de financement. Alors, voyant les gens se démobiliser, la ville a avancé des sous pour réaliser le projet. Actuellement, on est en train de courir derrière les remboursements de l'ONU-Habitat (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

Ces citations démontrent bien l'importance du respect des délais liés aux engagements pris par les instigateurs au niveau de l'impulsion que donnent ces engagements au processus. Des attentes non comblées peuvent entraîner une démobilisation drastique des acteurs locaux, et il devient un véritable tour de force pour l'équipe de coordination de redorer le blason de la mobilisation une fois que celui-ci a été entaché.

### ***Des partenaires étrangers qui viennent faire une différence***

En dernier lieu, les communes de Saint-Louis et de Louga ont pu s'associer à des partenaires étrangers (la commune de Lille pour Saint-Louis et la coopération hollandaise et les différents ONG internationaux présents dans les limites territoriales de Louga) autres que l'ONU-Habitat, l'IAGU, la coopération belge et les mairies respectives de chacune des communes. Ainsi, l'aspect « local » de l'initiative vient jouer un rôle fondamental à long terme dans le processus. Les gens se sont mobilisés en pensant obtenir des gains, comme l'aide internationale en a créé l'habitude auparavant. Lorsqu'ils réalisent durant le processus de mise en œuvre de l'A21L qu'il n'y aura peu, voire même presque aucune aide financière, matérielle ou

immobilière, la démobilisation ne tarde pas à se concrétiser. Nous avons perçu ce type de comportement à Louga, ajoutant un autre élément à la liste des responsables de la démobilisation de certains acteurs locaux. Peut-être est-ce dû au fait que la nécessité d'une prise en charge locale du développement, ainsi que l'importance d'une stimulation quotidienne, liée à l'action locale et à la possibilité que leur offre l'A21L de faire baisser les barrières entre les différents acteurs de leur commune, n'ont pas été clairement expliquées lors du démarrage? Apparaissent là des enjeux liés à la présentation officielle du projet, à la diffusion générale de l'information sur la nature du projet et beaucoup d'autres éléments explicatifs fournis aux communautés locales.

## **5.2 Analyse transversale : observations concernant les systèmes d'acteurs**

Cette deuxième question porte son attention sur les systèmes d'acteurs. Un tableau synthèse des cas étudiés présente les éléments d'analyse qui sont ressortis. Bon nombre d'éléments convergents et divergents ont été observés et l'analyse transversale permet de connaître notamment les groupes d'acteurs qui participent au processus, la manière dont ils ont été intégrés, leurs rôles et leurs caractéristiques spécifiques (cf. tableaux 5.2 et 5.3).

**Tableau 5.2**

Synthèse des résultats concernant les systèmes d'acteurs  
(société civile, acteurs économiques et acteurs politiques)

THÈMES	A21L Guédiawaye	A21L Tivaouane	A21L Louga	A21L Saint-Louis	
Système d'acteurs	<b>Société civile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OCB</li> <li>• Divers regroupements</li> <li>• Toute la communauté tivaouanaise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONG</li> <li>• Diverses associations</li> <li>• Toute la communauté lougaloise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ASC</li> <li>• CPF</li> <li>• GIE CETOM</li> <li>• Les associations thématiques</li> <li>• Conseils de quartiers</li> </ul>	
	<b>Acteurs économiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acteurs dont les groupes de travail touchent leur secteur d'activités :</li> <li>• Charretiers</li> <li>• Caléchiers</li> <li>• Marchands</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les commerçants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les transporteurs</li> <li>• GIE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les commerçants</li> <li>• Les artisans</li> <li>• Les acteurs œuvrant autour du secteur de la pêche et du tourisme</li> </ul>
	<b>Acteurs politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élus locaux</li> <li>• Conseillers municipaux</li> <li>• Membres de l'opposition</li> <li>• Le maire</li> <li>• Les conseillers du maire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élus locaux</li> <li>• Conseillers municipaux</li> <li>• Membres de l'opposition</li> <li>• Le maire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élus locaux</li> <li>• Conseillers municipaux</li> <li>• Membres de l'opposition</li> <li>• Adjoint du maire</li> <li>• Le maire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élus locaux</li> <li>• Conseillers municipaux</li> <li>• Membres de l'opposition</li> <li>• L'organe du conseil municipal</li> <li>• Adjoint du maire</li> <li>• Le maire</li> </ul>

### 5.2.1 La société civile : un groupe d'acteurs pouvant être composé de multiples façons

Les représentants de la société civile dans le système d'acteurs gravitant autour d'un A21L sont multiformes et multivisages. Ainsi, les perceptions et l'interprétation faite de ce que sont ou de ce que peuvent être les représentants de la société civile viendront jouer un rôle immense sur la composition de ce groupe d'acteurs. D'ailleurs, les relations qu'ils entretiennent avec les autres acteurs du système sont souvent déterminantes quant à la réussite ou à la défaite de la mise en œuvre de

l'A21L. Regardons les divers éléments reliés aux acteurs de la société civile dans les quatre A21L visités au Sénégal.

### ***Société civile, un concept à définir***

D'abord, la société civile a été définie de plusieurs manières selon les lieux. À Guédiawaye par exemple, la société civile a regroupé l'ensemble des acteurs **organisés** de la commune, l'AT définissant les acteurs organisés « comme étant des acteurs regroupés dans des organisations communautaires de base » (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007). Ces acteurs ont donc un point commun d'association et de représentation. Contrairement à cela, l'AT de Tivaouane n'a pas eu la même compréhension des choses quant à la définition de qui pouvaient être les représentants de la société civile dans un A21L. Selon ce dernier et tel que vu au point 3.4.5, c'est l'ensemble de la population qui se retrouve dans la société civile. Il va même jusqu'à énoncer que le « président de la république est inclus dans la société civile. Les ministres font eux aussi partie de la société civile parce qu'ils ne sont pas appelés à être ministre éternellement » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Voilà deux façons bien différentes de définir qui sont les acteurs présents dans la société civile en regard à ce qui avait été défini préalablement dans la présente recherche par Yin ou encore par Brodhag et *al.* Ceci engendre bien des réflexions sur l'importance ou non de définir la composition des catégories présentes dans le système d'acteurs d'une initiative. Il devient aussi pertinent de se demander si une définition commune n'a pas lieu d'être pour éviter des différences fondamentales d'interprétation. Quel rôle pourrait jouer l'IAGU à cet égard? Ne serait-il pas plus judicieux de laisser chaque commune définir elle-même la composition des groupes d'acteurs de son A21L, prenant ainsi le risque de se retrouver avec des différences énormes dans la composition des groupes pouvant avoir un impact réel sur les mécanismes de communication et de mobilisation?



Dans le même ordre d'idée, il nous apparaît que les acteurs déjà organisés possèdent vraisemblablement plus d'expérience du militantisme associatif, des stratégies liées à la mobilisation et à la participation citoyenne. Il connaît aussi mieux les possibles revendications liées aux enjeux présents dans sa commune. Force est de constater ce phénomène dans la Commune de Saint-Louis, où le riche passé associatif de la société civile a permis à celle-ci :

[...] de s'organiser elle-même et se débrouiller elle-même [...]. Disons que bien avant l'arrivée de l'A21L, les acteurs de la société civile entretenaient des relations avec les autres types d'acteurs, notamment les autorités politiques comme les autorités administratives et ceci dans l'optique de mieux prendre en charge les problèmes des quartiers. C'est-à-dire que peut-être avant l'expérience des groupes de travail, les associations étaient un peu dans une logique d'interpellation. Elles interpellaient les autorités sur des problèmes, mais là, elles participent à réfléchir sur le problème, à proposer des solutions et à définir le rôle de chaque acteur pour la résolution de ce problème. Donc, là il y a un cadre de travail beaucoup plus formel, beaucoup plus organisé et elles ont eu à montrer qu'elles ont acquis de l'expérience avec le militantisme associatif, et qu'elles peuvent apporter leur contribution à la résolution de certaines problématiques [...] (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

Par conséquent, en plus de constater la force d'action que peut avoir un groupe d'**acteurs organisés**, les transformations qui s'opèrent au plan des mécanismes de communication sont d'autant plus promptes et soutenues durant la mise en œuvre d'une initiative de développement durable comme celle d'un A21L. Les citoyens rencontrés à Tivaouane par exemple ne se sont pas gênés pour dire que c'était effectivement grâce à l'A21L, et à l'importance qu'il donne à la société civile, dans le processus que les barrières de communication entre eux, les élus et les chefs maraboutiques étaient en train de tomber. La force de la représentation officielle de la société civile dans le système d'acteurs de leur A21L est selon eux, cette « capacité à faire reculer les frontières présentes entre les différents acteurs de la commune » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007).

Nous retrouvons donc des interprétations tantôt personnelles ou tantôt collectives de la composition du groupe d'acteurs que représente la société civile dans les A21L sénégalais, ce qui entraîne inévitablement des différenciations dans les façons de faire pour mobiliser ces derniers dans l'A21L.

En terminant, la considération des femmes comme acteurs de la société civile devient importante dans la mesure où la définition d'acteurs de la société civile est tantôt claire, tantôt nébuleuse. Qu'elles soient mobilisées en tant qu'acteur distinct ou en tant que regroupement de femmes représentant une association précise, leur faible représentation dans les projets d'A21L au Sénégal devrait soulever certains questionnements, mais très peu de gens y ont fait référence. C'est à notre demande que le sujet fut abordé dans les quatre A21L visités et les considérations de cette réalité expliquée par les quatre AT dans le chapitre 3 entraînent directement les acteurs féminins dans la catégorie des acteurs faibles tels que définis au point 1.4.3 du mémoire.

### **5.2.2 Les acteurs économiques : des acteurs concernés par le processus**

Les acteurs économiques mobilisés autour d'un processus dynamique comme la mise en œuvre d'un A21L peuvent être multiples et fort diversifiés. Le moment, la fréquence et la durée de leur participation peuvent différer.

#### ***Des relations interpersonnelles parfois houleuses avec les autres acteurs***

Pour certains A21L, il y a plus d'un acteur économique et pour d'autres il y en a qu'un seul (cf. tableau 5.2). Peu importe le nombre, une constante les relie : les acteurs économiques présents dans les A21L du Sénégal sont directement touchés par les projets démonstratifs des différents groupes de travail et par l'impact qu'ont ces projets sur leurs activités économiques (cf. tableau 5.2). Cette situation explique au moins en partie leurs relations parfois houleuses, tendues ou distantes avec les autres acteurs mobilisés. Ce ressenti est-il légitime ou pas? Nous ne sommes



assurément pas là pour en juger, mais cela ne demeure pas moins un élément important à prendre en considération. Si la présence des acteurs économiques est systématiquement liée au fait que leurs activités génératrices de revenus soient mises en cause, il faut s'attendre à ce qu'ils défendent et revendiquent certains éléments d'un projet démonstratif, ou encore même qu'ils le réfutent catégoriquement.

Prenons l'exemple de Guédiawaye et des charretiers qui extraient massivement le sable de la côte et coupent clandestinement le bois. Ne devient-il pas judicieux de réfléchir à des activités de reconversion pour ces acteurs économiques qui ne sont toujours pas en accord avec le reste de la population à propos du projet démonstratif relié à la gestion du littoral? Tant et aussi longtemps que ces acteurs n'auront pas accès à des activités de reconversion, ils continueront de pratiquer leurs activités pour une simple question de survie personnelle. Lors d'une rencontre informelle avec un charretier, il nous a dit qu'il a expliqué lors d'une séance de travail qu'il « sait qu'il est dans l'illégalité, mais que c'est une question de survie pour lui. Si vous m'enlevez le pain de la bouche, où est-ce que je vais tirer ma nourriture? C'est mon gagne-pain et c'est ce qui me permet de nourrir mes enfants ». Cet homme était d'abord et avant tout impliqué émotionnellement et touché directement par un enjeu monétaire autour de la question de la gestion du littoral côtier. Ses réactions étaient à prévoir car peu importe la personne qui est devant nous, si on veut lui enlever son gagne-pain, on doit s'attendre à ce qu'elle déploie corps et âme pour l'en empêcher.

Par ailleurs, il faut aussi prévoir des alternatives aux services rendus par les activités en question qui soient économiquement viables autant pour les acteurs économiques que pour les consommateurs. Il est dès lors important de se questionner sur le mode de représentation des individus délégués par les acteurs économiques dans les groupes de travail touchant directement l'activité génératrice de leurs revenus. La mobilisation d'une seule ou de plusieurs catégories d'acteurs économiques directement interpellés uniquement par les menaces potentielles sur leurs activités génératrices de revenus ne vient-elle pas mettre un frein à la mise en œuvre des projets démonstratifs dans les A21L du Sénégal? Fort est à parier que la réponse est affirmative.

### ***Tisser des liens économiques vrais et solides, un défi de taille***

Actuellement, la Commune de Louga tente de tisser des liens économiques avec ses partenaires européens afin qu'ils deviennent des acteurs économiques déterminants. La tâche n'est cependant pas facile à cause des erreurs du passé des dernières missions où certains membres de la délégation lougaloise se sont évaporés dans toute l'Europe en 2004. Ces agissements ont brisé les rapports de confiance avec ces villes de jumelage qui leur étaient fidèles depuis bien des années.

Comment les communes sauront-elles faire appel à d'autres types d'acteurs? Voyant les difficultés rencontrées avec les acteurs économiques actuels, tous s'accordent à dire qu'il importe de faire des efforts considérables pour mobiliser de nouveaux acteurs économiques qui viendraient se joindre à ceux déjà présents. Aussi, la prochaine conférence des bailleurs de fonds, tenue par chaque A21L, serait une belle opportunité pour recruter de nouveaux membres. Quoi qu'il en soit, l'avenir apportera fort probablement de nouveaux visages au sein du groupe représentant les acteurs économiques.

### **5.2.3 Les acteurs politiques : des acteurs importants dans le processus**

Les acteurs politiques ont été les premiers à être mobilisés autour du processus (cf. point 3.1.3). Nous prendrons ici le temps d'observer les changements apportés par leur présence en comparaison avec celle des autres acteurs dans une commune. Le dilemme entourant la préface politique ou apolitique que doit avoir un A21L sera aussi abordé.

### ***Un laissez-passer gratuit vers les élus locaux, du jamais vu auparavant***

Nous ne pouvons passer sous silence l'enthousiasme collectif devant lequel nous nous sommes retrouvés lors de nos différents passages dans les communes sénégalaises possédant un A21L. Tous ont uni leur voix pour qu'on sache l'immense surprise des citoyens et citoyennes des communes concernées suscitée par

l'accessibilité des élus locaux que leur a procuré l'A21L. Le statut des hommes politiques au Sénégal et dans la majorité des pays africains est fort différent de celui qu'ont les politiciens canadiens. Par exemple, vous n'avez qu'à assister au passage du Président du Sénégal, M. Abdoulaye Wade, sur une des routes nationales et observer l'imposant dispositif de sécurité militaire allié aux multiples stratégies de déplacements. Un pareil dispositif n'est toutefois pas réservé aux maires et aux conseillers des communes, mais leur statut les place tout de même sur un piédestal. Dans la présentation des quatre cas à l'étude, nous avons remarqué une constante : l'A21L a engendré de profonds changements dans les relations entre les acteurs politiques et les autres acteurs. C'est une plateforme de discussions comme celle qu'offre l'A21L qui a permis aux acteurs d'avoir plus accès à leurs élus locaux, d'être assis à la même table de discussions qu'eux, et surtout de pouvoir leur parler sans intermédiaire.

***La position politique d'un A21L, un sujet parfois très délicat à aborder***

La question de la position politique que peut avoir un A21L est délicate. En effet, à plusieurs reprises lors de la réalisation des entretiens formels ou informels, le sujet fut mis sur la table par les acteurs rencontrés. Questionnant plusieurs éléments entourant cette question, les débats tournaient toujours autour de deux questions. Un A21L doit-il être politisé ou dépolitisé? Un A21L doit-il être institutionnalisé au sein de la mairie de la commune? Une seule commune a engagé le pas de l'institutionnalisation du processus : celle de Tivaouane. Dès le départ, le maire a donné à l'équipe de coordination de l'A21L des tâches reliées à la gestion communale de la Commune de Tivaouane. Une tâche aussi importante que le recensement de la commune a été confiée à l'équipe de l'A21L, car le maire ne voyait pas d'autre moyen pour rendre pérenne l'A21L dans la commune. L'Agenda a donc été intégré au processus de gestion communale lui donnant ainsi accès aux réunions hebdomadaires des élus de Tivaouane, ainsi qu'un accès illimité à la mairie avec des locaux adéquatement établis, et ce, sur décision conjointe du maire et de l'équipe de coordination. Cette institutionnalisation a tellement préoccupé le maire et l'équipe de

coordination depuis 2004, qu'ils ont cru bon de l'écrire dans le rapport « Bilan et perspectives d'une gestion participative du développement communale pour la commune de Tivaouane » en 2007 (Mairie de Tivaouane, 2007). Il est possible de lire dans ce document signé par l'équipe communale :

« L'existence d'outils de planification et de gestion est en effet un gage pour toute entreprise municipale de développement et a motivé l'institutionnalisation du processus Agenda 21 Local qui est en phase de se muer en service municipal de gestion et de management de l'environnement et du développement durable.

Le linkage de tous les programmes et projets dont il faut éviter la programmation et la mise en œuvre dispersée est assuré à travers l'Agenda 21 Local qui se veut un outil municipal de gestion participative de la chose publique que tente entre autres de promouvoir la Politique de décentralisation et que Tivaouane adopte » (Mairie de Tivaouane, 2007).

Les autres communes n'ont toutefois pas emboîté le pas à l'institutionnalisation de l'A21L.

#### **5.2.4 Les acteurs institutionnels : des acteurs mobilisés au départ, pendant et parfois ponctuellement**

Les acteurs institutionnels au sein des A21L du Sénégal (cf. tableau 5.3) ont été multiples et leur mobilisation dans le processus n'a pas été la même pour tous. Elle s'est traduite par diverses implications qui n'étaient toutefois pas systématiquement accomplies au même moment dans l'état d'avancement du processus. La mobilisation des acteurs institutionnels a été multiple et diversifiée autant en genre qu'en nombre d'acteurs.

##### ***Des acteurs institutionnels mis à profit à des intensités variables***

Plusieurs différences entre les études de cas ont été constatées concernant la mobilisation des acteurs institutionnels donnant ainsi un caractère singulier à chacun des A21L.

**Tableau 5.3**  
Synthèse des résultats concernant les systèmes d'acteurs  
(acteurs institutionnels, personnes ressources et équipe de coordination)

THÈMES	A21L Guédiawaye	A21L Tivaouane	A21L Louga	A21L Saint-Louis	
Système d'acteurs	<b>Acteurs institutionnels</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Services déconcentrés de l'État</li> <li>Préfet</li> <li>Directions nationales</li> <li>Services départementaux</li> <li>Fondation droit à la ville</li> <li>Centres de recherches</li> <li>AMS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Services déconcentrés de l'État</li> <li>Certaines agences de développement :               <ul style="list-style-type: none"> <li>Agence de développement municipal</li> <li>Agence régionale de développement</li> <li>Agence d'exécution des travaux d'intérêts publics</li> </ul> </li> <li>AMS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Services déconcentrés de l'État</li> <li>ARD</li> <li>Préfecture</li> <li>IAGU</li> <li>Quelques spécialistes sur des questions précises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Services déconcentrés de l'État</li> <li>Autorités administratives :               <ul style="list-style-type: none"> <li>Armée sénégalaise</li> <li>Université Gaston-Berger de Saint-Louis</li> <li>beaucoup d'étudiants sénégalais et étrangers</li> </ul> </li> </ul>
	<b>Personnes-ressources</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Délégués de quartiers représentés par les aînés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Famille maraboutique Tijannya</li> </ul>	Pas considéré	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imams de la commune (mais rôle peu clair)</li> </ul>
	<b>Équipe de coordination</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité 21 local</li> <li>Les groupes de travail</li> <li>Équipe de coordination :               <ul style="list-style-type: none"> <li>assistant technique</li> <li>coordonnateur municipal</li> <li>assistant du coordonnateur</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité 21 local</li> <li>Équipe de coordination :               <ul style="list-style-type: none"> <li>assistant technique</li> <li>coordonnateur municipal</li> <li>assistant du coordonnateur</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de pilotage :               <ul style="list-style-type: none"> <li>représentants des services déconcentrés de l'État</li> </ul> </li> <li>Équipe de coordination :               <ul style="list-style-type: none"> <li>assistant technique</li> <li>coordonnateur municipal</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de pilotage :               <ul style="list-style-type: none"> <li>élus</li> <li>membres de la société civile</li> <li>représentants des services déconcentrés de l'État</li> </ul> </li> <li>Unité de coordination :               <ul style="list-style-type: none"> <li>assistant technique</li> <li>coordonnateur municipal</li> </ul> </li> </ul>

À Guédiawaye, Madame la préfet fut très présente tout au long du processus. Elle a exigé des comptes rendus à chaque étape du processus de la mise en œuvre et elle s'est permise plusieurs commentaires. À Guédiawaye, l'exigence n'était non pas d'avoir un représentant de chaque service déconcentré de l'État dans l'A21L, mais

bien d'avoir un représentant direct de l'A21L dans chaque service. La nuance n'est présente qu'au terme d'appellation, mais pour les différents acteurs rencontrés, elle est très importante. Le rôle de représentant direct de l'A21L se veut être en fait, celui d'ambassadeur, voire même de courroie de transmission de l'information vers la base. Cette nuance a, selon les dires des AT, considérablement aidé les représentants des services déconcentrés de l'État dans leur travail puisqu'ils avaient un retour immédiat avec la population civile après chaque séance ou réunion. Cela permettait de prendre instantanément le pouls de la population et d'avoir un accès direct aux préoccupations réelles des populations de base dans la commune de Guédiawaye. Ces informations privilégiées ont grandement éclairé les groupes de travail dans le choix des projets démonstratifs.

À Tivaouane toutefois, les acteurs institutionnels étaient mis concrètement à contribution dans une étape spécifique, celle de la validation technique et scientifique des projets démonstratifs. Ils ont été impliqués dans le processus de l'A21L via l'intermédiaire de l'équipe de coordination. Ils n'ont pas été mis en contact direct avec les autres acteurs mobilisés. Le comité 21 local a donc servi essentiellement à faire un réseautage, le plus optimal possible, entre tous les acteurs mobilisés (cf. point 4.2.6).

À Louga, l'implication des différents acteurs institutionnels a vraisemblablement été influencée par les projets démonstratifs choisis. Les services déconcentrés, bien qu'ils aient été sollicités dès le démarrage, ont été interpellés presque quotidiennement dû à l'importance du rôle qu'ils tiennent dans les groupes de travail. Certains des autres acteurs institutionnels ont surtout été mis à contribution dans le comité 21 local qui n'a toutefois pas opéré bien longtemps (cf. point 3.5.4).

À Saint-Louis comme à Tivaouane, les services déconcentrés de l'État ont été des dignes représentants des acteurs institutionnels dans la validation officielle des projets. L'AT Dia nous a même confié qu'il arrivait à : « les mobiliser au-delà, non seulement de leur horaire de travail, mais aussi de leurs responsabilités. Par moment,

sur certains projets, on les a mobilisé au niveau personnel pour leur expertise » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

***Ces acteurs qui accompagnent dans l'objectif précis de valider les projets démonstratifs***

Dans les quatre communes, les services déconcentrés de l'État ont été mobilisés dans la mise en œuvre des A21L. C'est à Saint-Louis et à Tivaouane par contre que ces services ont été sollicités dans un objectif bien précis de validation des projets démonstratifs, mis de l'avant par ces deux communes, agissant à la fois comme spécialistes techniques et experts dans leur domaine respectif. Utiliser les ressources humaines locales disponibles, voire ici les services déconcentrés, a permis d'atteindre les délais de réalisation et la concrétisation des projets démonstratifs, selon l'ensemble des acteurs interrogés.

**5.2.5 Les personnes-ressources : des alliés parfois incontournables pour la mobilisation des acteurs sénégalais**

Il y a autant de nuance d'acteurs représentant les personnes-ressources qu'il peut y avoir de communautés en terre africaine (cf. tableau 5.3). Dans le cadre de la mise en œuvre des A21L au Sénégal, la mobilisation des personnes-ressources ne s'est pas faite au même degré d'intensité. Voyons de plus près les nuances de la mobilisation des personnes-ressources et comment le processus en a été affecté.

***Des personnes-ressources facilitant la mobilisation***

Au fil des discussions et de l'analyse, une prise de conscience a été faite quant au tandem que forme « personne-ressource et unicité d'un lieu ». À Tivaouane, la famille maraboutique, impliquée au tout début du processus, a été l'élément canalisateur de toute la mobilisation dans le cadre de la mise en œuvre de l'A21L. À Guédiawaye, les personnes-ressources qui étaient représentées par les aînés de la commune ont été des relais d'information et de diffusion sans précédent, du tout

début de l'A21L jusqu'à encore aujourd'hui. Le rôle tenu par les personnes-ressources dans ces deux communes est venu renforcer l'importance de la prise en compte du caractère unique et des diversités culturelles propres à chaque commune ciblée.

***Les personnes-ressources, un groupe d'acteurs peu ou pas considérés. Sont-ils incontournables?***

L'importance de la prise en compte des acteurs considérés comme personnes-ressources n'est pas la même pour chaque cas étudié. À Louga, les personnes-ressources n'ont pas été considérées en tant qu'acteurs distincts, et à Saint-Louis ils l'ont été un peu, nous dit-on, mais sans être en mesure de bien les définir ni même de pouvoir qualifier le résultat de leur mobilisation. Quant aux particularités distinctes et propres à chaque A21L, c'est réellement au niveau des personnes-ressources que nous avons pu noter des différences notables quant à leur provenance et à leur rôle. Comment peut-on expliquer que, dans la moitié des communes visitées la considération et la mobilisation des personnes-ressources se sont révélées si importantes et que, pour l'autre moitié, elles sont minimales, voire même inexistantes? Allant de Louga, où cette catégorie n'a pas été prise en compte, jusqu'à la Commune de Tivaouane qui n'aurait pas pu conduire les activités de l'A21L sans ses personnes-ressources, un écart important existe. La connaissance exacte et réelle du terrain a un impact énorme sur la capacité à mobiliser les gens, autant pour des initiatives possédant un cadre formel telles que les A21L, que pour les initiatives conçues selon les couleurs locales d'une commune.

**5.2.6 L'équipe de coordination : des appellations multiples, des compositions diversifiées, des rôles variés, une durée de vie vulnérable aux réalités du terrain**

Il est facile de partir dans tous les sens lorsqu'on fait l'analyse de la composition et des fonctions de l'équipe de coordination (cf. tableau 5.3). Ces équipes ont travaillé en partenariat, tantôt avec les comités 21 locaux, tantôt avec les comités de pilotage.



La composition comporte parfois deux individus, parfois trois. Elles sont ralliées ou non au sein de l'équipe municipale. Tous ces éléments font ressortir la pluralité des possibilités des équipes de coordination.

***Des acteurs diversifiés qui occupent des rôles bien précis***

Les acteurs mobilisés ne sont d'abord pas les mêmes dans chaque A21L. Bien que pour les quatre communes, le coordonnateur de l'équipe de coordination ait été choisi par le maire, une différence importante est soulevée à Saint-Louis du fait que ce dernier est aussi et surtout le directeur du cabinet du maire de la commune de Saint-Louis. Ainsi, son droit d'accès illimité au bureau du maire a souvent eu des impacts positifs : courts délais d'approbation et appuis favorables du maire dans le déroulement général des activités de l'A21L.

Dans les communes de Guédiawaye et de Tivaouane où il y a un adjoint du coordonnateur, la mobilisation a été faite sensiblement de façon différente, entraînant des impacts certains. Contrairement à Tivaouane où l'adjoint du coordonnateur a été lui aussi choisi par le maire, celui de Guédiawaye s'est lui-même porté volontaire au tout début du processus grâce à l'immense désir de participation citoyenne qui brillait en lui depuis son élection en tant qu'élu municipal. Une mobilisation volontaire au départ n'a pas nécessairement plus de valeur qu'une mobilisation désignée, mais au fil du temps cet indicateur vient sensiblement influencer le niveau d'implication de l'acteur. Si les perceptions associées au rôle dans l'A21L sont celles d'avoir une tâche secondaire dont il faut s'acquitter auprès de la mairie en plus de celle d'élu, la mobilisation et la participation viennent certes moins naturellement. Contrairement à cela, l'adjoint au coordonnateur de l'équipe de coordination de l'A21L de Guédiawaye qui s'est lui-même porté volontaire pour assumer ce rôle était d'abord et avant tout le digne représentant des citoyens qui l'ont élu, mais aussi et surtout lui-même un citoyen de Guédiawaye aux prises avec les enjeux soulevés par l'A21L de cette commune (cf. point 4.1.2). Cette nuance associée à une mobilisation volontaire ou désignée est bien faible, mais tout de

même importante lorsqu'un processus de mise en œuvre s'échelonne sur une longue période de temps, qui, force est de constater, est l'ennemi numéro un pour une mobilisation efficiente.

Cet élément nous amène directement à soulever un autre point, l'inégalité temporelle de la mobilisation des acteurs impliqués dans l'équipe de coordination qui comprend ici l'unité de coordination certes, mais aussi les comités 21 locaux, les comités de pilotage et, dans certains A21L, les groupes de travail. On a vu des comités 21 locaux durer à peine une année à Louga et à Saint-Louis par exemple, où certains ont même avancé que le comité 21 local d'un A21L « n'avait pas d'âme pour vivre » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007) tellement seules les grandes lignes avaient été données sur le rôle précis de ce comité et que cette plateforme d'échanges était plus informelle et moins sérieuse que le reste du processus. La question du niveau d'implication de l'équipe de coordination peut aussi être posée en relation avec celle des moyens financiers mis à la disposition de celle-ci. Il est important de considérer que cette équipe est payée par l'A21L et a donc, un statut privilégié. De plus, les interventions sur le terrain incluent parfois des per diem et des frais de déplacement qui sont parfois presque aussi importants que le salaire lui-même. Peut alors se poser la question de la diminution subite d'intérêt lorsque les moyens deviennent plus modestes au fur et à mesure de l'avancement du projet, lorsque les bailleurs se retirent et que le financement devrait devenir local.

Quoi qu'il en soit, les relations entretenues par les acteurs de l'équipe de coordination ont certainement permis, aux yeux de l'ensemble des acteurs rencontrés, un décloisonnement des statuts relationnels habituels existant dans les affaires communales sénégalaises depuis la nuit des temps. Faisant référence au statut privilégié des élus africains, les divers équipes de coordination auront au moins permis de réunir autour de diverses tables la majorité des acteurs d'une commune pour réfléchir à des axes d'intervention et de développement communs.

### **5.3 Analyse transversale : observations concernant les processus participatifs**

Cette troisième section s'intéresse au dernier thème central de cette recherche, le processus participatif dans les A21L du Sénégal. Les tableaux 5.4 et 5.5 permettent de faire la synthèse des résultats concernant le processus participatif mis de l'avant par les communes sénégalaises ayant mis en œuvre un A21L. Plusieurs éléments permettent d'identifier les facteurs de mobilisation des acteurs en rapport aux multiples facettes d'un processus participatif : les phases de diffusion, de formation et de sensibilisation, les outils de participation préconisés, les aspects organisationnels et procéduraux, ainsi que les modes de communication utilisés (cf. tableaux 5.4 et 5.5).

#### **5.3.1 La diffusion : un processus essentiel qui peut se transformer rapidement en talon d'Achille**

Un nombre important de discussions a porté directement sur les difficultés reliées à la diffusion de l'information dans les initiatives locales de développement (cf. tableau 5.4). Les quatre communes ont clamé haut et fort que c'est l'aspect de la diffusion qui a causé le plus de maux de tête à l'ensemble des acteurs mobilisés dans les A21L.

##### ***Savoir actualiser les modes de diffusion, un défi quotidien pour les communes où les TIC sont difficilement accessibles***

Pour la commune de Guédiawaye, l'incapacité de trouver à temps l'équilibre parfait entre les méthodes de diffusion utilisées jadis et celles du 21<sup>e</sup> siècle, pour mobiliser efficacement l'ensemble d'une communauté, a causé des problèmes. L'AT s'est exprimé comme suit sur cette réalité :

Il y a une rupture entre les approches d'antan, les moyens de gérer la diffusion anciennement et ce qu'on veut et doit faire aujourd'hui. Donc, il faut forcément que les gens communiquent, échangent peu importe le moyen utilisé. Il suffit donc qu'il y ait une petite défaillance au niveau d'un acteur ou d'un moyen de diffusion pour vraiment que ça se répercute sur toute la chaîne. Ça aussi, il faut en tirer une leçon (Entrevue de Dieng Mamadou, assistant technique A21L de Guédiawaye, 2007).

Savoir trouver les bons moyens et établir une chaîne de diffusion efficiente devient alors primordial dans des projets à grand déploiement comme celle de l'A21L.

**Tableau 5.4**  
Synthèse des résultats concernant le processus participatif  
(diffusion, formation et sensibilisation)

THÈMES	A21L Guédiawaye	A21L Tivaouane	A21L Louga	A21L Saint-Louis	
Processus participatif	<b>Diffusion</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maillon faible de l'A21L de Tivaouane</li> <li>• Pas de tableau d'affichage à la mairie, ni dans les quartiers</li> <li>• Utilisation des crieurs publics</li> <li>• Affichage à l'État civil et dans les CEDEPS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversifiée mais trop de courte durée</li> <li>• Émissions de radio</li> <li>• Émissions à la télévision communautaire</li> <li>• Presse écrite conviée à chaque rassemblement</li> <li>• Délégués de secteur sont des relais d'information très importants localement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maillon faible de l'A21L de Saint-Louis</li> <li>• Absence d'outils et de moyens de communication</li> <li>• Envoi de lettres personnalisées à chaque acteur mobilisé dans l'A21L pour expliquer et mettre l'emphase sur leur rôle de relais d'information localement dans la communauté</li> <li>• Émissions de radio</li> </ul>	
	<b>Formation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IAGU</li> <li>• ENDA (sur la mise en œuvre d'un A21L, le renforcement des capacités des élus, la décentralisation, l'andragogie, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IAGU (A21L, lecture des textes de lois, la décentralisation, le leadership et lobbying, etc.)</li> <li>• ENDA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IAGU (A21L, la décentralisation, le VIH/sida, les formations financières, la gestion des conflits, SARAR, diagramme de Venn, arbre à problèmes, la pyramide des priorités, etc.)</li> <li>• ENDA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mairie</li> <li>• IAGU</li> <li>• ENDA (formations pertinentes mais arrivées trop tard, en plus de n'avoir aucun document écrit par la suite)</li> </ul>
	<b>Sensibilisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D'abord le maire, ses adjoints et les conseillers municipaux</li> <li>• Dans les communes d'arrondissement au démarrage</li> <li>• Visites de proximité dans les ménages</li> <li>• Sensibilisation faite de manière continue</li> <li>• Articles de journaux</li> <li>• Banderoles</li> <li>• Chandails</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation de deux miniforums populaires sur l'A21L</li> <li>• Consultation de ville à grand déploiement</li> <li>• Affichages publics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deux démarches (formelle et informelle)</li> <li>• Sensibilisation faite avec des émissions de radio à thèmes</li> <li>• Affichage de banderoles de sensibilisation</li> <li>• À Louga le focus dans la sensibilisation fut mis sur les secteurs périphériques qui sont éloignés de tout</li> <li>• Il y a eu production de condensés écrits diffusés par la suite sur les éléments majeurs vus dans les forums de sensibilisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas considéré</li> </ul>

***Capitaliser sur les succès du passé, une plus-value pour les mécanismes de diffusion***

Bien des souvenirs ont ressurgi lors de l'analyse des mécanismes de diffusion utilisés à Louga. Les erreurs faites ont été trop grandes selon M. Samb, pour qu'ils aient pu les surmonter totalement à l'échelle communale. Ainsi, c'est avec un certain recul que l'unité de coordination a dû réfléchir sur ce qui a pu causer une aussi grande défaillance dans la diffusion de l'information. Cette réflexion a permis, entre autres, de capitaliser sur les succès du passé reliés à ce qui avait été fait au temps des objectifs du Millénaire. Les instigateurs des objectifs du Millénaire avaient réussi, dit-on, à faire des miracles de diffusion avec très peu de moyens, et ce, en utilisant les aînés comme diffuseur officiel d'information. En partant du vieil adage africain qui dit « chaque fois qu'un vieillard meurt, c'est une bibliothèque qui brûle » (Andjou, 2008, p. 210), les objectifs du Millénaire ont pu être diffusés en un temps record dans l'ensemble de la sous-région. Ainsi, l'utilisation maximale des aînés demeure encore aujourd'hui, malgré l'avènement de l'informatique, un facilitateur à ne pas sous-estimer en Afrique.

***Quand tout se bouscule, les mécanismes de diffusion écopent***

Pour la commune de Saint-Louis, c'est la question temporelle qui a déterminé la diffusion. À Saint-Louis où certains acquis étaient déjà en place, les délais imposés par l'IAGU ont sclérosé la mise en œuvre et empêché la réalisation de certaines actions primordiales selon l'AT. Il a dit clairement qu'ils n'ont « même pas eu le temps de s'occuper de la diffusion. [...] le maillon faible de ce projet, tel qu'il a été conçu, c'est l'absence, justement, de moyens de diffusion et d'outils de communication de masse » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007). Saint-Louis a voulu faire vite pour des raisons multiples (encouragement des partenaires européens, désir de mise en œuvre rapide des projets démonstratifs, etc.) et certaines étapes n'ont pas pu être réalisées dans le plan de mise en œuvre prévu, dont la mise en place d'un processus efficient de diffusion d'information.

***Une lacune récurrente dans l'ensemble des projets communaux qui tarde à être corrigée***

À Tivaouane, c'est une revendication de longue date de la part des citoyens qui a ressurgi lors de l'analyse de la diffusion. Réellement, un système d'affichage public a, selon l'AT, « fait défaut non seulement pour l'A21L mais pour toute l'administration municipale » (Entrevue de Diagne Moustapha, assistant technique A21L de Tivaouane, 2007). Il a expliqué aussi que cette demande avait été faite, il y a bien des années, à l'époque de la coopération décentralisée avec les Européens lors de l'évaluation et du suivi de leur projet. L'équipe de coordination s'est ralliée autour de ce point de revendication pour demander au maire d'agir au plus vite, mais ils sont encore en attente d'une réponse officielle d'engagement de sa part.

**5.3.2 La formation : une plus-value pour les acteurs locaux qui a toutefois ses limites**

Force est de constater, au fil de l'analyse, que des limites certaines ont été soulevées quant aux formations octroyées durant la mise en œuvre des divers A21L sénégalais (cf. tableau 5.4). Certains succès dans les formations sont communs aux quatre communes ou encore uniques à une seule. Certaines faiblesses ont aussi été soulevées lorsqu'est venu le temps d'aborder, avec les acteurs rencontrés, les formations qui avaient été données durant l'élaboration des A21L au Sénégal. Voyons de plus près de quoi ces succès et faiblesses relèvent.

***Des formations riches en informations et essentielles dans une perspective nationale de mise en œuvre d'un processus de décentralisation***

Toutes les communes s'entendent à dire que les formations offertes aux élus locaux et aux acteurs clés du processus de mise en œuvre des A21L sénégalais ont été réellement pertinentes et appropriées (cf. Appendice E). L'IAGU et ENDA ont vraiment joué un rôle primordial dans la formation des acteurs locaux, et ce, sur des sujets aussi importants que celui de la décentralisation dans le contexte sénégalais.

Accentuant la compréhension des élus locaux concernant les éléments majeurs soulevés par les textes de lois mettant de l'avant les processus de décentralisation, ces formations arrivaient à temps, selon les quatre AT rencontrés. L'A21L aura permis, à l'échelle communale, de réaliser l'immense retard accusé localement, relatif à la mise en œuvre des politiques de décentralisation souhaitées au niveau national. Ce processus de décentralisation, qui devait donner en théorie plus de pouvoir aux élus locaux, s'est avéré tout autre dans la pratique, selon l'ensemble des acteurs rencontrés. Quoiqu'il en soit, les séminaires de formation donnés par l'IAGU sur le *lobbying* et le *leadership* institutionnel ont au moins permis aux élus de prendre conscience de l'important rôle qu'ils jouent dans le développement local de leur commune et sur ce grand pouvoir de mobilisation qu'ils ont auprès de leurs électeurs.

***Un appareil municipal sensible au rôle qu'il doit jouer dans le développement de sa commune***

C'est aussi sur cet aspect que la commune de Saint-Louis s'est démarquée des autres en matière d'implication directe de l'appareil municipal dans une initiative territoriale de DD, telle que celle de l'A21L. La mairie s'est elle-même engagée à chapeauter des séances de formation pour certains acteurs saint-louisiens, mobilisés dans l'A21L, tels les acteurs économiques, cruciaux pour une mise en œuvre des projets démonstratifs souhaités dans cette commune. Dans un objectif précis de réduire le fossé existant entre les acteurs économiques et tous les autres acteurs, ces formations mises de l'avant par la mairie ont été garantes d'une grande réussite : les acteurs faibles ou habituellement absents, voir ici les acteurs économiques de Saint-Louis, ont pu être représentés dans le processus. La participation active de l'appareil municipal est cruciale pour que des actions concrètes pour le développement local d'une commune soient entreprises. Ainsi, il est possible de croire qu'une mairie solide, des coffres municipaux qui ne sont pas vides ainsi qu'une bonne communication entre les acteurs impliqués dans un A21L deviennent des éléments clés pour un pouvoir d'action plus grand en matière de développement local durable dans les communes africaines.



***Des formations pertinentes mais qui ont, elles aussi, leurs limites***

Un deuxième aspect sur les formations dispensées fut énoncé par trois des quatre communes. Bien qu'elles aient été fort pertinentes et judicieuses, dans le cadre du déroulement des activités reliées à l'A21L, elles sont arrivées trop tard, pour toutes les initiatives visitées. Cette limite en entraîne une autre car aucun retour ne fut fait sur ces formations étant donné les délais serrés. Il n'y a pas eu non plus de production de documents écrits pour restituer les acquis de ces formations, ce qui constitue une autre limite selon les praticiens locaux rencontrés. Il devient aussi important de souligner que les organisations qui dispensent ces formations en vivent, elles visent alors dans cet optique d'être rappelées plutôt qu'à rendre autonome. Voici un des grands marchés de la coopération internationale que celui du renforcement des capacités qui ressort indéniablement dans ces cas. Finalement, selon l'AT de Tivaouane, un dernier obstacle est venu freiner la diffusion des acquis suite aux formations dispensées, c'est celui de la démobilisation des gens formés. Il a expliqué cette démobilisation par la longueur des délais entre les phases de mise en œuvre et par la lenteur du processus, ce qui a empêché, selon lui, une diffusion efficiente de l'information acquise dans les formations. Il peut aussi être pertinent ici de réfléchir sur le choix des individus qui assistent à ces formations. Il arrive parfois que ceux qui assistent aux formations ne soient pas ceux qui devraient réellement y avoir accès, soit à cause du poste qu'ils occupent ou du rôle qu'ils ont dans leur collectivité. Pour qui sont organisées ces formations et est-ce réellement les bonnes personnes qui en profitent en tous points? Voilà un questionnement important autour de cette entreprise fastidieuse du renforcement des capacités.

**5.3.3 La sensibilisation : une étape transversale qui n'a pas été concrétisée de façon similaire**

Les activités tournant autour de la sensibilisation faite dans le cadre des activités des A21L sénégalais (cf. tableau 5.4) ont été révélatrices et fort instructives pour trois



communes sur quatre. Les trois communes (Guédiawaye, Tivaouane, Louga) ont des particularités quant aux activités de sensibilisation mises de l'avant, mais elles ont aussi des particularités relatives à leurs spécificités. C'est la commune de Saint-Louis qui n'a pas considéré formellement l'aspect de la sensibilisation dans le cadre des activités de son A21L. Selon l'AT, « c'est le manque de moyens, de motivation et la démobilisation vers la fin du processus, tout juste avant la mise en œuvre des projets démonstratifs, qui sont responsables de l'absence totale d'activités ciblées uniquement pour la sensibilisation » (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007). Or, pour les trois autres communes, il en a été tout autrement.

#### ***Des activités de sensibilisation qui s'adaptent au quotidien***

La commune de Guédiawaye a opté pour une sensibilisation selon le modèle entonnoir. D'abord, ce sont les élus qui ont été sensibilisés, ensuite les gens constituant l'unité de coordination, suivi par des activités de sensibilisation faites aux chefs de quartiers pour finalement conclure avec des activités communales de sensibilisation à grand déploiement sur divers thèmes. Voilà donc une stratégie réfléchie et choisie dans l'optique précise de convenir à la population spécifique de Guédiawaye (cf. point 3.3.5, *Historique de l'action locale*). Les gens de Tivaouane ont plutôt opté pour des activités de sensibilisation à grand déploiement avec l'aide précieuse de la famille maraboutique. À Louga, c'est vraiment l'utilisation d'un système de sensibilisation à deux vitesses qui a été préconisé. Ce sont deux démarches distinctes, une étant formelle et l'autre informelle, qui ont été effectuées dans le cadre d'activités parallèles par les membres (ex. lors des séances de thé entre amis, lors des palabres de quartiers ou encore chez un tiers en soirée pour des discussions animées entre amis et familles). Dans les démarches formelles, les gens pouvaient compter sur des comptes rendus écrits expliquant les enjeux précis touchés par les projets démonstratifs, en plus des caractéristiques précises de la population lougaloise. Ces comptes rendus étaient rédigés par l'AT et il se chargeait de la diffusion. Aujourd'hui encore, il est possible de les lire et ils sont forts utiles à l'arrivée d'un nouvel acteur dans l'initiative. La démarche formelle était plus organisée. On note, entre autres, une quantité impressionnante de banderoles qui ont été affichées et sur lesquelles

des slogans étaient inscrits. Il y avait aussi des activités de sensibilisation où les médias locaux étaient sollicités. À Louga, ce sont les émissions de radio à thème précis diffusées en soirée qui avaient la cote. Alors, conjointement aux séances de sensibilisation formelles faites à la radio, le district sanitaire donnait des droits d'accès gratuits à des examens médicaux de base. Ainsi, c'est donc un ralliement d'acteurs locaux qui travaillaient en synergie dans l'objectif précis d'avoir un impact direct auprès du plus grand nombre de Lougalois qui a été privilégié dans cette commune.

#### **5.3.4 Les outils de participation : des moyens ciblés, des approches personnalisées**

Dans le but précis d'optimiser la mobilisation et la participation des acteurs dans les A21L sénégalais, les différentes équipes de coordination des Agendas ont utilisés diverses techniques (cf. tableau 5.5). L'utilisation des outils de participation qui ont été présentés dépend de certains facteurs identifiés ci-après.

##### ***Des moyens conventionnels ayant des impacts directs***

C'est l'utilisation de moyens simples qui a permis de mobiliser grand nombre d'acteurs. L'ensemble des A21L visités a préconisé la tenue de forums et de miniforums sur des enjeux ciblés par les problématiques des projets démonstratifs. Ces forums se sont tenus, pour la plupart, dans des lieux stratégiques à l'échelle locale pour chaque commune. Ainsi, les AT se déplaçaient directement dans chaque quartier de sa commune pour y rencontrer la communauté. Ce premier pas vers la communauté a engendré une participation immédiate des acteurs locaux.

Un autre type d'outil traditionnel a été utilisé dans les communes sénégalaises, soit les soirées causeries qui ont été tenues dans trois communes sur quatre. Cette méthode, qui demande très peu d'organisation et de matériel, a facilité grandement la participation du public. Ces soirées causeries se déroulaient dans des espaces publics à l'échelle des quartiers et permettaient, en outre, aux populations de s'exprimer librement de façon informelle sur les différents thèmes abordés, permettant ainsi une vulgarisation de plusieurs éléments touchés par les A21L qui étaient souvent nouveaux et inconnus du grand public.

**Tableau 5.5**  
**Synthèse des résultats concernant le processus participatif**  
 (outils de participation, côté organisationnel et procédural et modes de communication préconisés)

THÈMES	A21L Guédiawaye	A21L Tivaouane	A21L Louga	A21L Saint-Louis	
Processus participatif	<b>Outils de participation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réunions de planification entre les acteurs mobilisés pour orienter les actions</li> <li>• Forum</li> <li>• Émissions de radio interactives</li> <li>• Rencontres informelles</li> <li>• Soirées causeries</li> <li>• Édition d'un dossier de presse écrite spécialement pour l'A21L</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forum</li> <li>• Consultations de quartiers</li> <li>• Émissions de radio interactives</li> <li>• Soirées causeries</li> <li>• Rencontres informelles</li> <li>• Diagramme de Venn, l'arbre à problèmes et la pyramide des priorités ont été la base de la construction des outils de participation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultation de ville à grand déploiement</li> <li>• Rencontres informelles</li> <li>• Forums et réunion au sein de l'ACD</li> <li>• Réunions de conseils de quartiers fréquentes</li> <li>• Émissions de radio interactives</li> </ul>	
	<b>Côté organisationnel et procédural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un modèle d'approche particulière pour chaque rencontre</li> <li>• Présence d'un formateur et d'un facilitateur et systématiquement une restitution écrite</li> <li>• Convocation écrite à chaque réunion</li> <li>• Choix du jour de la semaine fait avec précaution</li> <li>• Division en petits groupes dans les ateliers</li> <li>• Augmentation du nombre de pauses-café</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocations écrites en langue locale avant chaque rencontre</li> <li>• Montant forfaitaire attribué aux participants</li> <li>• Pausés-café</li> <li>• Choix du jour de la semaine fait avec précaution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rassemblements faits sur la place publique</li> <li>• Affichage intensif de banderoles</li> <li>• Réunions chez les gens pour s'assurer de leur présence</li> <li>• Le mot d'ordre était d'aller là où la population était (exemple dans les prisons)</li> <li>• Traducteur linguistique toujours à côté des femmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convocation écrite aux réunions</li> <li>• Augmentation de pauses-café dans les réunions pour augmenter la concentration des auditeurs</li> <li>• Adaptation de l'horaire selon la disponibilité et les obligations des participants</li> <li>• Pausés-café offertes et préparées par le groupe des femmes de Saint-Louis</li> <li>• Choix du jour de la semaine fait avec précaution</li> </ul>
	<b>Modes de communication préconisés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bouche à oreille</li> <li>• Téléphone arabe</li> <li>• Discussions ouvertes</li> <li>• Langue locale utilisée quand cela est possible</li> <li>• Aspect genre pris en compte mais résultats concrets non apparents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Langue locale utilisée</li> <li>• Prise en compte de la famille maraboutique comme vecteur communicationnel</li> <li>• Détermination du rôle et de la place des femmes dans les activités de l'A21L, et ce, adapté au contexte tivaouanais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pratiques encourageant la considération de l'égalité des genres</li> <li>• Considération du nombre d'auditeurs à toucher versus le choix des stratégies de communications</li> <li>• Langue locale utilisée quand cela est possible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Langue locale utilisée quand cela est possible</li> <li>• Pas de moyens déployés pour augmenter le nombre de femmes participant aux activités de l'A21L</li> </ul>

Aussi, des rencontres informelles ont été faites par les membres des équipes de coordination et des groupes de travail auprès de leur entourage. Ils ont effectué des sorties dans leur commune pour rejoindre des acteurs ou des groupes spécifiques. Ces rencontres ont permis de répondre à plusieurs questionnements. Cet outil a beaucoup été utilisé dans la Commune de Tivaouane et Louga, ce qui assurait une pérennité de la participation des acteurs résidant dans les zones éloignées du centre-ville. Toutefois, c'est le manque de moyens financiers et techniques qui ont réduit, selon les AT, la mobilité des équipes de coordination mais aussi l'utilisation de cet outil simple de participation. Ce moyen n'en demeure pas moins efficace pour la mobilisation mais il est aussi lucratif pour les AT eux-mêmes. Il devient impératif dans ce genre de pratiques d'évaluer l'efficacité (atteindre les résultats) et l'efficience (les moyens accordés pour atteindre ces résultats). Ici, l'efficience n'était pas au rendez-vous par rapport aux budgets disponibles pour la tenue de ces activités. On pourrait même considérer comme une erreur de gestionnaire de projet de n'avoir pas pu mobiliser les gens avec les moyens disponibles pour le faire.

Finalement, les rencontres de quartier ont permis à la communauté saint-louisienne d'être tenue au courant de l'avancement du processus de mise en œuvre de l'A21L certes, mais aussi des projets démonstratifs mis de l'avant. Ainsi, la population a pu participer activement aux activités proposées par les acteurs des groupes de travail mobilisés dans l'A21L de la commune.

### ***L'utilisation des médias, un outil de participation d'actualité même en zone rurale***

Les médias demeurent de bons alliés pour optimiser la mobilisation et la participation des acteurs dans les initiatives de DD dans le contexte africain. Que ce soit l'utilisation des médias télévisés, radiophoniques, la presse écrite ou encore l'utilisation des moyens de diffusion large public tels l'affichage de banderoles thématiques, ces moyens ont tous été favorables pour la mobilisation dans les phases de diffusion et de sensibilisation. Ces outils ont vraisemblablement aussi servi à créer des plateformes de discussions ouvertes, offrant ainsi de nouveaux lieux d'échanges et de partage pour les populations locales. Des émissions de radio interactives traitant de sujets ciblés par les équipes de coordination par exemple ont

aussi eu lieu dans les quatre A21L visités. Ces émissions de radio ont eu un effet positif sur la sensibilisation d'abord, mais ont aussi encouragé la participation des acteurs communaux dans les activités mise en œuvre de des A21L visités.

À Tivaouane, la création d'un dossier de presse complet sur l'A21L a, en plus de diffuser largement les activités, favorisé la mobilisation d'acteurs dans tous les secteurs de la ville. Encore aujourd'hui, en visitant plusieurs familles, les traces de ce dossier de presse rédigé par des tivaouanais, pour des tivaouanais, sont visibles, tantôt affichés sur des babillards, tantôt précieusement rangés dans les bibliothèques familiales pour consultation.

### **5.3.5 Le côté organisationnel et procédural : trouver l'équilibre entre une mobilisation efficiente et une mobilisation continue**

Les multiples activités proposées dans le cadre du processus de mise en œuvre des A21L sénégalais (soirées causeries, réunions de quartier, forum de ville, rencontres de groupes et plus encore) ont fait l'objet d'une attention particulière quant aux aspects organisationnels et procéduraux. Le choix du moment de la journée, le lieu privilégié ou encore la façon dont y était convié les gens ne sont là que quelques exemples des aspects qui ont été pris en compte par les équipes de coordination des quatre A21L visités, dans le but précis d'accroître et garder la mobilisation des acteurs. Dans certains A21L, les AT ont préféré miser sur la mobilisation et la participation volontaire de certains acteurs au cours du processus pour éviter d'entretenir de faux espoirs qui pouvaient rapidement devenir démobilisants. Les prochaines lignes aideront à mieux comprendre les différentes stratégies utilisées.

#### ***S'avoir s'adapter en tout temps, en tout lieu et en toutes circonstances***

Avoir une capacité d'adaptation demeure, selon les quatre AT, un atout considérable dans l'élaboration des initiatives de DD de type A21L. Le choix du moment de la journée et de la semaine ainsi que le lieu de la tenue des différentes rencontres demeurent aussi des éléments importants que les équipes de coordination doivent considérer afin de favoriser une mobilisation efficiente des acteurs. Bien connaître

les réalités et les caractéristiques générales des populations locales ont aidé à maximiser la participation des différents acteurs. Des lieux centraux bien connus ont aussi été privilégiés pour faciliter l'accès aux différents sièges des réunions et rencontres. À Louga par exemple, des lieux centraux à petite échelle ont été privilégiés. Tous les rassemblements pour les phases de diffusion, de sensibilisation et de formation ont été faits localement dans chaque secteur pour permettre aux gens de se rendre plus facilement aux rencontres. Bien que cela ait demandé beaucoup de travail à l'AT, il dit ne « rien regretter car cela lui a permis d'être en contact direct avec les différents acteurs et d'être en première ligne pour répondre à tous les questionnements et inquiétudes qui fusaient parfois de toutes parts » (Entrevue de Samb Djibril, assistant technique A21L de Louga, 2007).

À Guédiawaye, chaque rencontre avait une stratégie d'approche bien précise. Tel qu'énoncé au point 4.1.2, l'AT dit avoir eu un souci constant de cibler la clientèle touchée, le lieu, la langue choisie et le moyen de diffusion mis de l'avant pour que chaque activité ait une portée maximale.

Selon les quatre AT, l'importance de s'attarder aux caractéristiques sociales, culturelles et religieuses de chaque commune, voire même de chaque quartier, était primordiale afin d'optimiser la mobilisation et la participation citoyenne dans la mise en œuvre des A21L sénégalais.

***Miser sur le volontariat d'abord pour pérenniser la mobilisation ou s'assurer de donner quelque chose pour recevoir en retour?***

Trois communes sur quatre (Guédiawaye, Tivaouane et Saint-Louis) ont fait le choix de donner un incitatif financier aux participants pour motiver leur mobilisation et leur participation. Que ce soit le versement des primes de transport ou encore des repas offerts lors des différentes rencontres, ces incitatifs ont motivé dès le départ les participants. Toutefois, il aurait fallu rester prudent sur cet aspect. Par manque de moyens et l'absence d'enveloppe budgétaire prévue au départ, une démobilitation simultanée s'est faite sentir lorsque les AT ont dû annoncer aux participants la fin de

ces encouragements financiers. À Tivaouane, l'AT dit que l'A21L en paie encore le prix deux ans après et qu'il est maintenant devenu ardu de convaincre les gens de se mobiliser et de participer. Ainsi, il est légitime de se questionner sur la plus-value des remises pécuniaires aux acteurs mobilisés dans les A21L. N'est-il pas plus judicieux de miser dès le départ sur la participation volontaire des acteurs en leur disant au tout début qu'aucune compensation financière de n'importe quel ordre que ce soit ne leur sera remise comme il a été fait à Louga? Certes, les réactions ont été vives et plusieurs acteurs ont préféré ne pas s'impliquer dans l'A21L de Louga, mais ceux qui se sont mobilisés et qui ont fait en toute connaissance de cause le pas vers la participation citoyenne exercée dans la mise en œuvre de l'A21L de leur commune y sont encore et leur mobilisation perdue.

Finalement, quelle que soit la façon de faire choisie par les A21L visités en rapport aux aspects organisationnels et procéduraux, il est intéressant de voir à quel point chacune des communes a tenu compte de ces éléments cruciaux qui ont eu une influence directe sur la mobilisation.

### **5.3.6 Les modes de communication préconisés : surmonter les obstacles pour communiquer efficacement**

Les discussions entretenues lors de notre passage dans les quatre A21L ont permis de faire le point sur l'état des relations entre les acteurs mobilisés, mais aussi de mieux comprendre les obstacles communicationnels qui ont été vécus par les participants et les dispositions qui ont été mises de l'avant afin de les surmonter. Les lignes qui suivent permettent donc d'expliquer ces éléments importants dans le processus de mise en œuvre d'initiatives participatives, telles les A21L.

#### ***Les obstacles à la communication en contexte sénégalais***

Les problèmes liés à la communication peuvent être multiples dans l'élaboration d'un A21L. On note, entre autres, ceux liés à la différence d'âge des participants, à

la génération à laquelle ceux-ci appartiennent, à la place et au rôle qu'ils occupent dans la société et au genre des participants. Les unités de coordination et les AT ont dû apporter une attention particulière à ces problématiques afin de diminuer l'impact qu'elles avaient dans les différents processus de communication. Nous verrons ci-après quels ont été les gestes posés afin de diminuer les impacts de ces problématiques. Un autre élément qui a vraisemblablement posé problème et qui est ressorti lors de nos entretiens est celui de la langue utilisée et parlée lors des différentes activités des A21L sénégalais. Bien qu'il n'y ait pas plusieurs dialectes ou langues locales parlées au Sénégal, l'utilisation du français comme langue officielle crée systématiquement une frontière entre les acteurs.

La majorité des ruraux mobilisés dans le processus n'étaient pas en mesure de comprendre le français ni le parler, et la majorité des femmes n'étaient pas capables de s'approprier les outils écrits (documents de l'IAGU, restitutions des forums et réunions, etc.), ni même de suivre en temps réel les discussions.

***Les dispositions qui ont facilité la communication entre les acteurs mobilisés***

Les équipes de coordination et les AT n'ont pas eu d'autres choix que de prendre des dispositions qui allaient permettre de surmonter ces obstacles communicationnels. En premier lieu, les problématiques liées à la place et au rôle que les acteurs occupent dans la société ont fait l'objet d'attentions particulières :

- Les AT ont remarqué que les acteurs de la société civile et les acteurs économiques avaient de la difficulté à s'exprimer devant les acteurs politiques, car l'A21L leur permettait, pour certains, de se retrouver pour la première fois de leur vie devant les élus. Des formations sur la communication leur ont donc été données afin de les aider à prendre la parole en groupe et l'utilisation du diagramme de Venn a été intégré dans les processus communicationnels de trois Agendas sur quatre. Ensuite, tous les AT ont recommandé de diviser les acteurs en sous-groupes afin de permettre à tous de pouvoir parler, ainsi donc, participer au processus.



- À Tivaouane, la famille maraboutique a été utilisée comme facilitateur communicationnel entre les acteurs mobilisés, mais aussi comme diffuseur d'information sur l'A21L à l'échelle communale.

En second lieu, les problématiques liées à l'âge et au genre des participants ont aussi fait l'objet d'une attention particulière de la part des AT :

- À Guédiawaye, l'utilisation des délégués de quartier (une personne du troisième âge) dès le départ dans les forums, dans la diffusion et dans les groupes de travail a permis aux aînés d'être représentés à leur juste valeur. Ils ont aussi permis d'apaiser certaines tensions apparues entre différents les acteurs.
- Malheureusement, il y a encore beaucoup à faire concernant la représentation des femmes dans les A21L sénégalais. C'est l'A21L de Louga qui est le plus avancé dans la représentation des Lougaloises au sein des activités réalisées par l'A21L. Dès le départ, les couleurs de l'AT ont été affichées concernant l'importance de l'accessibilité que doivent avoir les femmes dans le processus de l'A21L de leur commune. Des formations leurs ont été données, le choix des heures et moment de la journée pour la tenue des rencontres a été pris en tenant compte des obligations familiales des femmes et des facilitateurs linguistiques ont été mis à leur disposition.

En dernier lieu, les problématiques liées à la langue lors des activités ont retenu l'attention de tous les acteurs rencontrés. Tous ont constaté qu'il était nécessaire de bénéficier de facilitateurs linguistiques, interprètes et traducteurs. En voici quelques exemples :

- À Louga, l'AT a demandé à l'ONG ENDA de venir dispenser des formations adaptées aux femmes. Ces formations étaient données par des femmes pour les femmes sur les différents enjeux ciblés; l'objectif premier étant d'outiller ces dernières afin qu'elles prennent part aux discussions et aux ateliers de travail. Ainsi, on s'est assuré de la présence constante d'un interprète pour contrer la barrière linguistique. Bien que les autres acteurs se soient plaints de la lenteur des discussions à cause des traductions simultanées, l'AT a continué d'insister et de l'exiger.

- S'il n'était pas possible d'avoir des traducteurs, les AT ont assuré ce rôle. Ils ont traduit du français au wolof tous les documents, toutes les formations et tous les ateliers. Cela a demandé un travail énorme certes, mais tous étaient convaincus de la pertinence de cette démarche qui a permis une mobilisation certaine malgré les obstacles linguistiques.

Nous venons de décrire les éléments convergents et divergents qui sont ressortis de l'analyse transversale des données. Ceux-ci peuvent alors être traduits comme des facteurs de mobilisation des acteurs dans les A21L visités. Ci-après, nous approfondirons l'analyse des cas à l'étude pour les comparer aux observations effectuées dans d'autres initiatives de DD afin d'en arriver à un niveau de généralisation encore plus large.

#### **5.4 Analyse transversale : les incontournables**

Suite à l'analyse transversale, des thèmes particuliers sont apparus et nous poussent à s'y arrêter compte tenu de leur impact dans la mise en œuvre des A21L sénégalais. Certaines différences de base ont mené à des différenciations incontournables. Cette section fait alors un retour sur deux éléments cruciaux qui semblent affecter la mobilisation des acteurs : la participation financière de la société civile et la plus-value d'un cadre rigide de mise en œuvre.

##### **5.4.1 La participation financière de la société civile : n'existe-t-il pas dans cette participation, l'enjambée nécessaire permettant de s'approprier son propre développement local?**

Un des objectifs principaux de la mise en œuvre des A21L, dans le contexte sénégalais, consiste à renforcer les capacités des acteurs locaux et nationaux en matière de gestion et de planification de l'environnement urbain, entre autres, par la participation effective de toutes les parties prenantes à la gestion de la ville

(Sénégal, R de, 2007, p. 8-9). Les acteurs sont ainsi interpellés à se mobiliser certes, mais aussi à contribuer directement par des actions, des investissements personnels qui vont parfois au-delà du temps habituellement donné. On ne peut passer sous silence que bien des embûches, sur la route de la mise en œuvre des A21L sénégalais, ont été d'ordre financier. Ce sont surtout les délais d'arrivée des fonds transigeant par ONU-Habitat, fonds nécessaires à la réalisation des différentes phases des activités (cf. Appendice F) qui ont été des irritants (cf. chapitre 4). Dans le contexte sénégalais, où les enveloppes nécessaires à la gestion de la chose publique sont plus que minces et qu'aucun montant ne peut être dégagé par la mairie inopinément, les quatre communes ont parfois dû faire plusieurs acrobaties pour pallier à ces retards de transfert de fonds afin d'être en mesure d'avancer de petits montants pour ne pas que les acteurs se découragent et se démobilisent. Ainsi, un budget composé de l'apport financier de plusieurs instigateurs publics et privés serait sans doute moins vulnérable. L'investissement personnel de petits montants de la part des acteurs, ciblés par les projets démonstratifs, qui pourraient être retournés à ces derniers après que des activités de reconversions aient été mises de l'avant. C'est l'une des solutions proposées par les acteurs rencontrés. Mais où est donc la clé de la réussite financière de telles initiatives?

On a pu voir, dans d'autres initiatives de DD de type participatif, des façons de faire différentes en matière de financement des projets. Une implication directe de la société civile par une participation financière habituellement modeste prend souvent une importance cruciale dans la réalisation des projets. Ces participations peuvent prendre plusieurs formes, comme par exemple celle où l'argent nécessaire au projet est divisé en pourcentage, le tout réparti à la charge de plusieurs acteurs provenant de secteurs différents certes, mais un groupe d'acteurs est toujours présent, celui de représentant la société civile de la localité. Cette implication financière va au-delà de l'argent, elle enrayer aussi les vieux paradigmes de l'époque coloniale qui ont souvent rendu dépendantes les communautés locales envers des agents payeurs étrangers. Le fait de prendre part, d'investir, dès le départ, en partenariat avec d'autres instigateurs, les communes, les associations et les citoyens, se seraient-ils dès lors impliqués directement dans le processus? Peut-être verrions-nous une mobilisation

plus solide et une implication citoyenne à plus long terme, diminuant ainsi le risque d'une dissémination engendrée par des déceptions et une perte d'intérêt au projet due au retard dans les délais de poursuite des travaux.

#### **5.4.2 Un cadre rigide de mise en œuvre : est-ce la seule solution pour l'avancement des processus?**

Force est de constater que ces initiatives visent toutes à mener la communauté à établir un plan d'action concerté, répondant aux besoins réels ressentis et exprimés par les différents acteurs.

Les A21L du Sénégal ont eu à respecter un canevas de base, ainsi que des délais fixés par l'IAGU, qui déterminait les phases d'avancement des travaux dans le but précis que toutes les communes puissent bénéficier de l'appui technique et d'un soutien semblable de la part de l'IAGU (cf. Appendice G). Après avoir réalisé les entretiens formels et informels, un constat est ressorti dans les quatre communes visitées : à chaque rencontre, les gens ont formulé une réflexion spontanée sur la plus-value d'un cadre rigide de mise en œuvre des A21L sénégalais. Plusieurs s'interrogeaient et commentaient le cadre de mise en œuvre supporté par l'IAGU. C'est à Saint-Louis que les réactions ont été les plus vives. Lors de la rencontre formelle avec l'AT de l'A21L, il a insisté sur ce point en disant qu'à :

[...] Saint-Louis, on est presque sûr qu'on aurait bouclé le processus en une année. C'est-à-dire qu'à Saint-Louis, avec ses acquis, on aurait pu faire des économies de charges. Ce qui n'a pas été le cas. Ils ont voulu qu'on déroule les mêmes étapes, le même processus, dans toutes les villes. Ils ont trop insisté sur le modèle à suivre. [...] eux, ce qui les intéressait, c'était vraiment d'avoir une démarche uniforme au niveau de toutes les villes et d'avoir le même niveau d'évolution. Ils voulaient que les villes soient au même niveau de progression. Ça facilite bien sûr leurs tâches de coordination, mais pour des villes comme Saint-Louis, ça nous a retardé beaucoup et beaucoup de gens se sont démobilisés suite à ces périodes d'attente (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

Les acteurs de Saint-Louis se basent encore sur les spécificités de la communauté dans la mise en œuvre d'initiatives de DD. C'est l'équipe de coordination et les équipes de travail qui, selon l'AT, se sont :

[...] senties un peu frustrées. Dans le développement d'un tel exercice de planification sur un territoire, tu dois tenir compte aussi des spécificités du territoire, tu ne peux pas dire, les Québécois font comme ça dans un délai X, donc les Saint-Louisiens vont faire comme ça eux aussi. Ce n'est pas la même chose, et ce, même à l'intérieur d'un même pays comme les communes du Sénégal (Entrevue de Mamadou Dia, assistant technique A21L de Saint-Louis, 2007).

Il est ainsi légitime de se questionner si un cadre rigide facilite toujours la mise en œuvre des initiatives de type A21L, mais aussi s'il ne vient pas mettre parfois des obstacles sur la route d'émancipation des initiatives, affectant ainsi la mobilisation.

### **5.5 Analyse comparée : les A21L sénégalais et le PASUB au Burkina Faso**

Un autre site a été visité dans le cadre du même projet de recherche que celui des A21L du Sénégal, et c'est celui du Projet d'amélioration de services urbains de base (PASUB) au Burkina Faso. Tel qu'énoncé dans l'avant-propos, la même méthodologie a été utilisée pour permettre de faire ressortir des éléments d'analyse concernant la mobilisation des acteurs dans cette initiative locale de mise en œuvre du DD dans le contexte burkinabè. Cette étude a été réalisée dans la ville de Bobo-Dioulasso, plus précisément dans le secteur 21, secteur relativement peuplé avec 44 897 habitants. Cette population représente 7 875 ménages, répartis sur 6 sous-secteurs (Konaté, 2006). Ce secteur a été jugé par les instigateurs comme étant l'un des plus défavorisés en matière de services urbains de base. Le PASUB suit trois principes de base :

- une approche communautaire;
- une approche intégrée;
- une approche multidisciplinaire (Konaté, 2006).

Ainsi, en comparant les données de ces deux recherches, il est possible de faire de nouvelles réflexions qui sont en lien avec les quatre thèmes principaux de celles-ci, soit les conditions d'émergence et les sources des initiatives, les systèmes d'acteurs et les processus participatifs. Étant donné que l'approche privilégiée par le PASUB est similaire à celle choisie pour la mise en œuvre des A21L au Sénégal, il a été déterminé que le PASUB serait le principal point de comparaison avec ceux-ci. Tentons alors d'identifier des similitudes et des différences entre les cas.

### **5.5.1 Les conditions d'émergence et les sources des initiatives**

#### ***Les enjeux locaux, des facteurs constants de mobilisation***

En premier lieu, il a été aisé de constater que les enjeux présents dans les communes, de quel qu'ordre qu'ils soient, ont incité au démarrage du PASUB. C'est précisément les enjeux environnementaux et sociaux, eux aussi présents dans les A21L visités, qui ont permis la mobilisation des acteurs pour mettre sur pied le PASUB. Le manque évident de services urbains de base dans le secteur 21 de la Commune de Bobo-Dioulasso a servi de levier mobilisateur des acteurs locaux politiques et ceux de la société civile. Ce sont les citoyens du secteur de la commune qui ont en premier lieu pris le leadership dans la mise en œuvre du PASUB pour ensuite en faire la promotion afin de s'allier à d'autres acteurs. Bien évidemment, cette constatation amène des questionnements : est-ce que des enjeux affectant les citoyens, à chaque jour de leur vie, n'entraînent-ils pas une mobilisation, d'abord et avant tout localement ce qui ne peut qu'avoir des effets directs sur le leitmotiv des acteurs mobilisés dans l'initiative?

#### ***Ces passés actifs en matière de participation qui aident tant à la mobilisation des acteurs***

Il serait faux d'insinuer que l'historique d'action locale d'une commune n'aide pas les initiatives locales de mise en œuvre de DD à se mettre sur pied. Selon ce que le

coordonnateur au PASUB nous a révélé, il y a à Bobo-Dioulasso, comme à Saint-Louis ou encore à Louga, un passé associatif ayant jeté les bases de ce qu'allait être le PASUB un peu plus tard. Bien entendu, entre action locale et participation du public dans la gestion des affaires communales, il existe une marge. Toutefois, un peu représente déjà beaucoup dans le démarrage de ce genre d'initiatives. Ainsi, la mise en œuvre du PASUB a suscité dès le début l'intérêt des Bobolais et Bobolaises et facilité leur mobilisation.

***Des instigateurs locaux qui font le poids***

Contrairement aux A21L sénégalais où ce sont en premier lieu des instigateurs étrangers aux communes (ONU-Habitat, IAGU, l'AMS), le PASUB a pris son envol d'abord et avant tout grâce au maire de la commune de Bobo-Dioulasso. Ce dernier a ensuite porté ce projet jusqu'à des investisseurs étrangers afin que ceux-ci viennent l'assister dans l'élaboration de ce grand rêve qu'il avait pour sa commune, celui de leur offrir des services urbains de base qui allaient permettre d'améliorer leurs conditions de vie. Force est de constater que l'idée d'initier un tel projet provient de la commune elle-même. Est-ce le fait que la volonté politique au départ qui a porté l'initiative jusqu'à sa mise en œuvre influe sur le niveau d'intérêt de la commune, le niveau de participation et d'implication de celle-ci? Pourquoi n'a-t-on pas vu à Bobo-Dioulasso un maire complètement détaché du processus qui a relégué ses pouvoirs à un adjoint, comme tel est le cas dans trois communes sur quatre? Peut-être trouvons-nous dans cette question la réponse à un certain manque d'intérêt et de participation directe de la part des maires des communes sénégalaises ayant un A21L?

***Une constante : la lenteur des financements internationaux entraîne une démobilisation des acteurs impliqués dans l'initiative***

Comme dans les A21L sénégalais, les encouragements financiers au PASUB proviennent des organismes internationaux, du gouvernement national et de la commune. Aussi, ils ont dû vivre avec les délais interminables reliés aux transferts

de fonds venant des investisseurs étrangers. Toutefois, le coordonnateur du PASUB a toujours mis les bouchées doubles afin de faire entendre son message qu'il valait mieux faire les choses de façon plus modeste, mais ne pas retarder le processus de mise en œuvre des projets afin de ne pas avoir à faire face à une démobilisation des acteurs, comme celle vécue dans les A21L sénégalais.

### **5.5.2 La structuration des systèmes d'acteurs**

#### ***Mobiliser les acteurs organisés de la société civile, mais aussi ceux non organisés***

Autant dans les A21L du Sénégal qu'au PASUB, les citoyens et citoyennes ont été mobilisés afin de participer à la mise en œuvre de l'initiative. À Bobo-Dioulasso par contre, les acteurs non organisés de la société civile ont été, eux aussi, interpellés afin de se joindre aux différents groupes thématiques mis sur pied dans l'initiative. Les populations qui ont été introduites dans ces groupes ont été choisies en fonction des activités qu'elles menaient dans la communauté et de leur connaissance des thèmes abordés (Konaté, 2006). N'ayant pas tous connu un passé de vie associative, ces acteurs ont été formés par le PASUB afin qu'ils puissent bien camper leur rôle de représentants de la société civile. Aussi, le PASUB a beaucoup misé sur le volontariat des acteurs afin de pérenniser leur mobilisation. Il y a certainement dans cette nuance un argument expliquant une démobilisation moins importante des acteurs de la société civile dans cette initiative. Bien que certains de ces acteurs non organisés avaient très peu d'expérience de participation, leur volonté première de s'impliquer concrètement et avec dévouement n'a fait qu'optimiser l'impact réel de leur mobilisation.

#### ***Des acteurs économiques faisant partie de la société civile***

Contrairement aux acteurs économiques des A21L sénégalais, les acteurs économiques du PASUB (commerçants, artisans et industriels) ont été considérés



au même titre que la société civile dans la structure de travail de l'initiative. Ils ont donc ainsi pris part à toutes les étapes (état des lieux, concertation publique, recherche de solutions, mise en œuvre, etc.) de l'élaboration du PASUB. Leur statut d'acteur à part entière de la société civile les a encouragé à prendre part aux différents débats, mais surtout à avoir un certain leadership dans la recherche active de solutions afin d'améliorer la qualité de l'environnement urbain de la communauté dans laquelle ils s'activent. Les malaises et discussions tendues qu'ont entretenus les acteurs économiques des A21L sénégalais n'ont donc pas été vécus à Bobo-Dioulasso où ces acteurs, qui portaient deux chapeaux à la fois, ont dû plutôt redoubler d'efforts pour que leurs amis et voisins paient dans le même sens qu'eux, afin que leur commune retrouve une qualité d'environnement urbain optimale.

***Des acteurs politiques divisés face à cette initiative politisée, qu'on le veuille ou non***

Étant donné les conditions premières d'émergence<sup>16</sup> du PASUB, cet état de faits a affecté la mobilisation et la participation des acteurs politiques de la commune. Certains de ceux-ci, en l'occurrence les acteurs politiques formant l'opposition officielle, se sont montrés plus que réticents à participer à la démarche de DD de type participatif que leur proposait le maire de l'époque. Leurs justifications, fondées pour certains et non fondées pour d'autres, étaient basées sur la crainte de voir le succès du PASUB être associé directement au parti politique en place, ce qui affecterait leur cote de popularité auprès de la population bobolaise. Ces inquiétudes sont aussi ressorties dans les A21L du Sénégal, mais leur portée a été moins grande étant donné le statut non politisé d'un A21L.

***Les acteurs institutionnels, un apport considérable pour la mise en œuvre du PASUB***

Conjointement, les A21L sénégalais et le PASUB ont su mettre à profit les différentes compétences et connaissances que possédaient les acteurs institutionnels présents dans ces initiatives. Contrairement à trois des A21L visités, le PASUB a fait intervenir

---

<sup>16</sup> À Bobo-Dioulasso, l'idée d'initier un projet de DD de type participatif, voir ici le PASUB, vient directement de la mairie et plus précisément du maire de la commune.

dans différentes phases de l'élaboration de l'initiative des universitaires, des chercheurs et des scientifiques. Le travail de ces acteurs a aussi été capitalisé au sein du PASUB afin d'être utilisé ultérieurement dans les stratégies de gestion communale des services urbains de base. Tous les moyens sont bons pour améliorer la gestion des affaires publiques dans des communes où tout est à faire en matière de participation citoyenne.

***Les personnes-ressources qui font bonne figure à titre d'agent mobilisateur***

Comme dans les A21L de Guédiawaye et de Tivaouane, les personnes-ressources du PASUB ont été très importantes dans tout le processus de mobilisation des acteurs dans l'initiative. Ils ont été nombreux et aussi diversifiés : les autorités religieuses et coutumières, les notables, les fonctionnaires à la retraite, les commerçants, les chefs de famille, certains aînés et plus encore. Ces acteurs ont été recrutés dès le départ comme agents mobilisateurs, impliqués ensuite avec les élus municipaux, et incorporés finalement dans la société civile pour prendre part aux activités de concertation, de mobilisation de la communauté et surtout dans la mise en œuvre des projets supportés par le PASUB. Voilà donc une façon d'allier pouvoir d'influence, savoir-faire et expérience.

***Les équipes de coordination des initiatives face à des inquiétudes semblables***

Que ce soit les A21L sénégalais ou l'initiative du PASUB au Burkina Faso, l'équipe de coordination de ces initiatives se montre vulnérable au départ d'un de ses membres. Étant des équipes relativement succinctes, leur fonctionnement s'assure d'être impératif. Si un des membres devait quitter et être remplacé, c'est un peu une partie de l'âme du projet qui quitte avec l'individu. Rappelons-nous le brouhaha qu'a engendré le changement d'AT de l'A21L de Louga. L'équipe du PASUB redoute le départ d'un des membres, soit le coordonnateur municipal ou la secrétaire comptable. Depuis le tout début, le projet est porté par le coordonnateur municipal. C'est toute la commune de Bobo-Dioulasso qui associe le PASUB à M. Yaya Konaté qui occupe ces fonctions depuis les tous premiers balbutiements du projet. Qu'advierait-il s'il

devait quitter? Cette question l'angoisse certes mais, rend aussi méfiante la commune qui a su, au fil des ans, tisser un lien de confiance énorme envers l'homme derrière ce grand projet de ville.

### **5.5.3 Les processus participatifs**

#### ***La diffusion, un processus basé sur les réseaux informels de communication***

Contrairement aux A21L sénégalais, le processus de diffusion dans le cadre cette mise en œuvre n'a pas semblé causer des maux de tête. C'est la cellule légère de travail composée d'acteurs politiques et de personnes-ressources qui a assuré la diffusion du PASUB à travers la population bobolaise. Encore une fois, l'utilisation positive des personnes-ressources a valu son pesant d'or. Le processus de diffusion locale a reposé sur l'efficacité de la technique de communication informelle qu'est celle du « bouche à oreille ». Pour la diffusion nationale et ensuite régionale, c'est le Centre régional pour l'eau potable et de l'assainissement (CREPA) qui s'en est assuré à faibles coûts. Cette diffusion simple et efficace a su placer le PASUB sur la bonne voie d'une communication simple et directe entre les acteurs, et ce, dès le départ, en déployant peu de moyens techniques.

#### ***La formation des acteurs sur des thèmes adaptés aux projets mis en œuvre, une plus-value non négligeable pour des initiatives de DD de type participatif***

Les acteurs du PASUB, tout comme les acteurs des A21L sénégalais, ont pu bénéficier de formations adéquates et adaptées à leurs besoins. Le but premier des formations consistait à renforcer les capacités des différentes structures du PASUB afin qu'elles puissent bien fonctionner par la suite. Différents acteurs ont reçu des formations sur des thèmes diversifiés tels les techniques d'animation et la conduite de réunion en premier lieu, leur permettant de remplir leur mission de diffusion et de mobilisation, et ensuite sur l'hygiène corporelle, l'hygiène de l'eau et l'environnement afin que les projets soient montés de façon optimale. D'autres formations ont aussi

été données, toutes dans le but précis d'aider les acteurs à rendre efficiente leur implication et leur participation dans le PASUB.

***La sensibilisation au PASUB, l'épine dorsale du projet***

Le PASUB a porté beaucoup d'importance dès le début à la sensibilisation compte tenu de son importance capitale dans la mise en œuvre des activités, contrairement à l'A21L de Saint-Louis qui n'a pas trouvé le temps de s'arrêter à cet aspect. Les efforts ont été orientés sur le principe de la chaîne de sensibilisation pour son effet multiplicateur et rapide dans la population locale. Former des gens pour qu'ils puissent sensibiliser d'autres personnes qui, elles aussi, à leur tour sensibiliseront d'autres personnes, voilà ce qu'était l'objectif principal du PASUB. Ce sont toutes les sphères de la société ainsi que toutes les tranches d'âges qui ont été touchées, car les activités de sensibilisation se sont tenues autant dans les cours familiales que dans les écoles primaires ou encore en milieu de travail.

***Des outils de participation semblables et adaptés au milieu***

Les A21L du Sénégal et le PASUB ont sensiblement utilisé les mêmes outils de participation, allant des assemblées communales aux réunions de secteurs en passant par les forums de discussions et les ateliers en sous-groupes. Les différents médias employés par les A21L sénégalais ont aussi été utilisés par le PASUB pour permettre aux Bobolais d'exprimer leur participation citoyenne aux différents débats et discussions soulevés par l'initiative. Ce sont des acteurs des différents secteurs de la commune qui s'adressaient directement à leurs voisins dans des émissions de radio par exemple qui a su faire naître un engouement autour des activités chapeautées par le PASUB.

***La mobilisation des acteurs : miser sur la participation volontaire rapporte certainement longévité et pérennité***

Contrairement aux A21L sénégalais, le PASUB n'a pas offert de compensation financière, ni bénéfice aux acteurs mobilisés. Il compte sur le principe formel de la

participation volontaire des acteurs. D'après le coordonnateur, les gens s'impliquent délibérément et ils le font en toute connaissance de cause, sachant qu'ils devront y mettre du temps, de l'énergie et même de l'argent d'une certaine façon (déplacements pour les rencontres). Selon ce dernier, vaut mieux miser sur une participation moins nombreuse mais plus vivante, plus active, plus présente, et ce, par choix délibéré. Cette différence, telle qu'abordée au point 5.4.1, fait encore naître ici bien des interrogations quant à la façon de mobiliser, aux raisons de le faire et au moment de le faire.

***Être sensible au contexte local, une nécessité pour utiliser une approche communicationnelle adaptée***

Au Burkina Faso comme au Sénégal, les communicateurs ont dû porter une attention particulière quant au choix de la langue utilisée dans les différentes activités. Le PASUB n'a pas eu par contre à déployer autant d'efforts qu'à Louga pour stimuler la participation des femmes. Le contexte religieux aidant, les femmes se sont montrées dès le départ intéressées et facilement mobilisables dans le projet. Elles n'ont montré aucune réticence à s'exprimer devant les hommes ou encore les aînés, comme il en a été le cas dans certains A21L visités. Lors d'un entretien formel, le coordonnateur a manifestement insisté sur l'utilisation des proverbes et adages africains dans les mécanismes de communication utilisés pour passer leurs messages, ce qui a eu un effet direct sur la compréhension des gens.

Pour conclure, il est intéressant de voir que la comparaison entre les A21L sénégalais et le PASUB du Burkina Faso a permis, en outre, de faire ressortir des généralités sur une étendue encore plus large de cas, concernant les facteurs de mobilisation des acteurs dans ce genre d'initiative. Nous avons pu observer certaines variantes et différenciations sur le fond ou la forme de ces initiatives qui ont pris naissance dans des réalités terrains quelque peu différentes, le tout étant source de réflexions ultérieures très intéressantes.

Ce dernier chapitre a permis de faire ressortir plusieurs facteurs favorisant ou défavorisant la mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre de DD. On a pu constater des généralités communes à l'ensemble des cas visités, mais aussi des spécificités précises qui peuvent parfois être associées au contexte local de mise en œuvre. En conclusion, nous établirons un bilan complet des observations ainsi que les principaux résultats de la présente recherche.

## CONCLUSION

L'objectif principal de la recherche était d'identifier les facteurs de mobilisation des acteurs dans les initiatives de mise en œuvre du DD de type A21L, dans le contexte sénégalais. C'est grâce à une recherche documentaire exhaustive, des observations directes sur le terrain, plusieurs rencontres avec les acteurs mobilisés dans les initiatives visitées qu'il a été possible d'atteindre cet objectif de base qu'il n'a jamais fallu perdre de vue malgré les obstacles rencontrés. Quatre A21L présents dans autant de communes sénégalaises ont été visités. Ces quatre cas ont été documentés à partir d'une grille d'analyse thématique bâtie elle-même autour du cadre conceptuel de la recherche, qui fait référence à la mobilisation et à la participation des acteurs lors de la mise en œuvre d'un DD territorialisé. Les données recueillies ont permis une analyse transversale permettant d'identifier des facteurs de mobilisation des acteurs.

La conclusion de ce mémoire permet de présenter un portrait synthèse des principales observations faites en rapport avec la mobilisation des acteurs dans des initiatives de mise en œuvre de DD de type participative, telles les A21L présents au Sénégal. Cette rétroaction globale ne peut se faire sans un retour sur notre cadre théorique afin d'être en mesure d'établir des liens directs entre les conclusions et les grands concepts reliés à l'approche territoriale du DD. Une réflexion sur les limites de ce projet de recherche, sur les questions qui n'ont pas su trouver de réponse et sur les interrogations nouvelles termine le mémoire.

### **Retour sur les concepts et bilan des observations faites concernant les facteurs de mobilisation des acteurs**

En premier lieu, nous établissons des liens entre les observations faites dans le cadre de la recherche et les trois concepts thèmes présentés au chapitre 3. Par la

suite, une synthèse des éléments ressortis permet de mettre l'emphase sur les principaux facteurs de mobilisation identifiés.

### ***L'initiative locale de DD : l'influence concrète du contexte de démarrage***

Au chapitre 2, nous avons mentionné (cf. point 2.3) que les initiatives locales de mise en œuvre du DD représentaient des outils concrets facilitant l'atteinte des principes soutenus par le concept de « ville durable ». Ce concept serait en fait une réponse à deux principaux facteurs selon Parenteau (1994) que sont l'urbanisation accrue et la décentralisation. Cette urbanisation croissante qui entraîne avec elle son lot de nouvelles réalités ayant des impacts concrets sur le quotidien de ces communautés les obligent très souvent à revoir leur développement, revoir leur système de gestion et réévaluer les besoins premiers des citoyens et citoyennes. Ce ne sont là que quelques-uns des facteurs qui stimulent le démarrage d'initiatives. Les villes des pays du Sud ne sont pas à l'abri de cette urbanisation croissante. Elles doivent donc elles aussi réagir à cet important phénomène qu'est celui de l'urbanisation. Ensuite, le phénomène de décentralisation, lui aussi ciblé par Parenteau, incite les collectivités locales à prendre en charge une plus grande responsabilité face à la gestion des affaires urbaines. Cette décentralisation est parfois soutenue par l'État central, d'autres fois, ce sont les communes qui ne doivent compter que sur elles-mêmes. Ces deux facteurs que sont l'urbanisation croissante et la décentralisation ont incité le démarrage d'un bon nombre d'initiatives de DD au Sénégal. C'est dans cette dynamique de croissance urbaine et de mise en place par le gouvernement national du processus de décentralisation qu'a pris forme, entre autres, le projet de mise en œuvre des A21L sénégalais. Il est toutefois opportun de se rappeler ce que Nach Mback (2003) avait expliqué quant aux différents processus de décentralisation, soit qu'elle avait bien certainement été appliquée dans la plupart des États africains, cependant cette décentralisation n'était souvent demeurée qu'en surface, sans avoir réellement donné aux communes les capacités de la mettre en œuvre. Par manque de moyens financiers, matériels et de ressources humaines, les



communes ont parfois bien des difficultés de mettre réellement en application cette décentralisation. Il est ainsi possible d'appliquer ce constat aux communes sénégalaises visitées qui vivent au quotidien ces manques de moyens et de ressources, freinant ainsi le bon fonctionnement de certaines initiatives. Toutefois, les observations montrent que l'importance des problèmes environnementaux et sociaux joue un rôle mobilisateur.

L'application du concept de « ville durable », à travers des initiatives locales de DD comme les A21L, peut aussi dépendre du type d'instigateurs et du type d'impulsion. Tel que vu au point 2.2.4, des organismes internationaux peuvent parfois contribuer à la mise en œuvre de plusieurs types d'initiatives locales de DD, et les A21L en sont un bon exemple. Au Sénégal, les A21L ont pu bénéficier de ce genre de support de la part d'organisations internationales telles le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU). Les A21L sénégalais, bénéficiant d'appuis financiers et techniques, ont pu voir le jour grâce, entre autres, à ces différents encouragements qui ont contribué aussi à leur bon fonctionnement. Toutefois, ces encouragements entraînent parfois avec eux certains effets négatifs (cf. point 5.1.3) qui peuvent à leur tour parfois nuire aux initiatives.

Somme toute, nous constatons l'importance qu'ont les conditions d'émergence et les sources des initiatives sur leur bon fonctionnement. Aussi, certains facteurs de mobilisation des acteurs, relatifs au contexte de démarrage ont pu être identifiés.

#### ***Les facteurs de mobilisation des acteurs reliés aux conditions d'émergence des initiatives***

- Une commune ayant déjà eu des expériences de participation citoyenne et d'action communautaire connaît certains acquis qui lui sont forts utiles lors de la mise en œuvre d'un A21L. Ces acquis facilitent, voire même, accélèrent la mobilisation des acteurs de cette commune dans les initiatives de DD local, dont les A21L.

- Les politiques de décentralisation mises de l'avant par les gouvernements nationaux poussent les communes, y compris la société civile, à s'impliquer davantage dans la gestion des affaires publiques. Lors de la mise en application de ces politiques, la naissance de nouvelles plateformes d'échanges et d'actions, dont les A21L, voient le jour, stimulant ainsi la mobilisation des acteurs locaux.
- Les différents enjeux présents dans les communes (sociaux, politiques, économiques, environnementaux) sont souvent les pierres angulaires d'une mobilisation citoyenne. Ces enjeux qui affectent directement les populations deviennent alors des facteurs de mobilisation importants dans les initiatives.
- Si les enjeux choisis dans la mise en œuvre des initiatives locales de DD sont trop importants, il peut arriver qu'une démobilisation gagne les acteurs impliqués, causant alors bien du tort à leur avancement et aux impacts qu'elles ont dans les communes.
- Si une commune a connu de mauvaises expériences concernant tel projet ou initiative, il est possible que ce passé affecte la mobilisation des acteurs locaux. Des erreurs et des insuccès connus par d'autres initiatives du même genre, ou encore la mauvaise presse entourant l'arrivée d'une nouvelle initiative, sont des éléments pouvant affecter la mobilisation des acteurs locaux dans une nouvelle initiative.

#### ***Les facteurs de mobilisation des acteurs reliés aux sources des initiatives***

- La provenance de l'instigateur d'une initiative peut en affecter la réussite. Lorsqu'un seul des instigateurs de l'initiative provient de la localité, le poids de la réussite ou de l'échec repose bien souvent sur ses épaules. Aussi, la distance terrain entre les instigateurs des A21L sénégalais par exemple a causé, entre autres, des problèmes de communication, d'appui technique au quotidien et aussi des difficultés reliées au suivi durant la mise en œuvre de ces A21L.

- La complexité des transferts de fonds internationaux entraîne parfois des moments d'attente interminables qui peuvent rapidement se transformer en facteur important de démobilisation des acteurs qui attendent ces fonds pour réaliser leurs projets.
- L'arrêt ou la diminution d'encouragements financiers ou techniques peuvent représenter des freins à la mobilisation des acteurs locaux dans les initiatives.
- La gestion et l'utilisation des fonds auraient certainement avantage à être analysées, évaluées et suivies par l'ensemble des acteurs des projets, et ce, de façon permanente.

***Le système d'acteurs : la prise en compte des caractéristiques des acteurs pour en faire des acteurs territorialisés***

Dans le chapitre 2, nous avons expliqué que le concept d'acteur pouvait être compris et interprété de différentes façons (cf. point 2.4). L'acteur territorialisé a été défini, entre autres, comme étant « celui qui, participant aux débats sociaux, engage une réflexion sur le devenir du territoire » (Senécal, 2006, p. 284). Ainsi, en regard de cette définition, il est juste de considérer les acteurs mobilisés dans les A21L sénégalais comme étant des acteurs qui tendent à être des acteurs territorialisés. S'impliquant dans la démarche soutenue par un A21L, ils participent activement à réfléchir, penser et orienter pour « mettre en place au niveau local un projet collectif de développement durable » (Brodhag *et al.*, 2004, p. 6). Dans ce grand projet collectif qu'est l'A21L, la mobilisation des acteurs ne demeure pas moins un important défi que les acteurs mobilisés dans cette initiative ont à relever pour devenir des acteurs territorialisés. Le regroupement de ces acteurs nous incite donc à les considérer comme des acteurs collectifs que Lévy et Lussaut (2003) définissaient comme des acteurs qui sont « dotés de potentiels proches de ceux des individus à savoir : la compétence intentionnelle stratégique [...], la capacité linguistique d'énonciation et la réflexivité, mais l'exploitent selon d'autres registres que l'acteur individuel ». Ainsi, dans les différents A21L sénégalais visités, les acteurs mobilisés

dans l'initiative ont été considérés comme étant des acteurs faisant partie de groupes spécifiques selon leurs caractéristiques personnelles et socioculturelles (hommes, femmes, aînés, jeunes, etc.) et, finalement, selon leur rôle dans la société (acteurs de la société civile, politique, économique, institutionnelle, personnes-ressources, etc.). Il semble qu'il y a une réflexion à faire en recherche sur ce qu'est la société civile ou, plus largement, comment le système d'acteurs se conçoit dans les initiatives de DD. Ces questions sont d'autant plus centrales sachant que la gouvernance est au cœur du DD et que la mobilisation est au cœur de la réussite de la mise en œuvre des projets.

Cette catégorisation des acteurs collectifs, mobilisés dans les A21L, permet de facilement d'identifier les acteurs faibles et absents (cf. point 2.4.2), permettant ainsi de mettre en place des approches précises de mobilisation de ceux-ci. Dans les A21L sénégalais, les acteurs faibles ou absents varient d'une commune à une autre étant donné leurs particularités sociales, religieuses et culturelles. Dans la commune de Tivaouane, par exemple, étant donné ses particularités religieuses qui s'infiltrent dans tous les aspects de cette commune fortement islamisée, les femmes sont sous-représentées, voire même absentes, sur certaines plateformes d'échanges. Cette catégorisation d'acteurs a vraisemblablement une influence, car elle est porteuse de valeurs liées à une meilleure gouvernance. Par contre, l'influence qu'ont ces catégories choisies sur les résultats obtenus pourrait être très pertinente à analyser dans des recherches futures.

Somme toute, les différents entretiens formels et informels, réalisés au cours de la portion terrain de cette recherche, ont souvent fait ressortir l'absence, dans le processus, de ces acteurs reconnus comme étant des acteurs faibles ou absents. Les caractéristiques sociales et culturelles y sont pour beaucoup certes, mais les AT rencontrés sont aussi conscients qu'une transformation majeure est en train de s'opérer au sein des valeurs collectives des Sénégalais et Sénégalaises quant à la place de ces acteurs faibles et absents au sein des processus comme celui mis de l'avant par les A21L. Le constat que les AT ont fait et les apprentissages qu'ils ont

tirés ont servi à identifier quelques facteurs pertinents de mobilisation des acteurs pour de futurs A21L.

***Les facteurs de mobilisation des acteurs reliés aux systèmes d'acteurs***

- Considérer les caractéristiques socioéconomiques et culturelles du milieu devient impératif pour l'atteinte des objectifs visant l'inclusion de toutes les parties prenantes dans un A21L, y compris les acteurs faibles et absents, quels qu'ils soient.
- L'utilisation dans la commune de Louga, bien que minime, d'une approche spécifique, telle l'approche GED pour l'inclusion des femmes, a permis d'accroître la mobilisation des femmes dans les initiatives.
- La société civile, bien que mobilisée au départ, demeure très vulnérable à certains facteurs contribuant à une démobilitation telle une absence de retombées concrètes dans leur quotidien, la naissance de relations houleuses avec certains autres acteurs ou encore des retards importants dans les versements financiers d'ONU-Habitat pour la concrétisation des projets démonstratifs, comme cela a été constaté dans les quatre communes.
- Considérer les acteurs économiques comme étant d'abord et avant tout des membres de la société civile peut pérenniser leur mobilisation. Étant en premier lieu des citoyens gagnant leur vie dans les limites communales, leur intégration dans les processus décisionnels, autrement qu'en tant que plaideurs officiels de la survie de leur activité de subsistance, impliquera que leurs relations avec les autres acteurs ne s'en portera que mieux, affectant ainsi leur mobilisation dans l'initiative.
- Assurer la neutralité politique de l'initiative en ne l'associant pas de façon systématique au parti qui est au pouvoir peut assurer une mobilisation volontaire et pérenne des acteurs politiques.

- Assurer une mobilisation des acteurs institutionnels à d'autres étapes qu'à celle de validation technique des projets peut permettre, en outre, d'accroître le savoir collectif des acteurs communaux et d'optimiser la diffusion scientifique des expériences acquises par l'initiative à l'échelle planétaire.
- Ne jamais sous-estimer le grand pouvoir d'influence que peuvent avoir les personnes-ressources au sein d'une commune. Les mobiliser et même les intégrer officiellement dans l'initiative a une incidence directe sur la mobilisation des autres acteurs, comme nous l'avons constaté à Tivaouane.

***Les facteurs de mobilisation reliés à la coordination des A21L***

- Avoir des unités de coordination formées de plusieurs personnes au départ, dont un représentant de la mairie de la commune, est un pas vers l'institutionnalisation du processus derrière l'initiative de DD local qu'est un A21L.
- Avoir une représentante des femmes au sein de l'unité de coordination d'un A21L en contexte sénégalais constitue un avantage certain quand vient le temps de mobiliser les femmes au sein de l'A21L.
- Faire en sorte d'assurer une communication efficiente et en tout temps entre l'AT et les autres membres de l'unité de coordination assure son bon fonctionnement. Si l'AT vient à quitter, il faut ainsi s'assurer que les apprentissages et acquis de l'initiative ne s'effacent pas avec ce départ névralgique, comme on l'a vu à Louga.
- La rencontre des unités de coordination des différents A21L présents au Sénégal et ailleurs dans le monde permet d'échanger et de partager les bonnes pratiques en matière de mobilisation des acteurs dans le cadre de la mise en œuvre d'un A21L, et ainsi donc atteindre un niveau optimal de mobilisation dans ces initiatives.

***Le processus participatif : accroître le dialogue entre les acteurs mobilisés***

Comme mentionné au point 2.5.1, une démocratie dite « participative » est une possibilité « d'optimiser les apports considérables des différents types d'acteurs dans les processus décisionnels, et ce, à toutes les échelles confondues » (Carrier et Côté, 2000). Ainsi, dans le but précis d'accéder à une bonne gouvernance (cf. point 2.5.1), il est préconisé d'avoir recours à une approche participative de développement. Pour arriver à atteindre cette bonne gouvernance, Van den Hove (2000) et Besette (2004) rappellent toutefois l'importance qu'ont les dialogues entretenus par les différents acteurs concernés. Il est souhaitable que ces dialogues soient empreints de respect, afin de tenter de minimiser les obstacles à la communication qui ont certes des effets néfastes sur l'atteinte des objectifs visés par les projets de développement. Cela suppose, entre autres, de mettre des efforts concrets dans le renforcement des capacités des acteurs locaux (diffusion, sensibilisation et formation) et de poser un regard critique face aux aspects procéduraux et communicationnels importants à prendre en compte dans l'élaboration des processus communicationnels dans les initiatives de DD de type participatif, tels les A21L. La recherche terrain a permis de constater les efforts qu'ont déployés les différents acteurs mobilisés dans les A21L afin d'activer les dialogues. Plusieurs défis à relever quant à l'organisation et la mise en marche d'un processus participatif sont ressortis, démontrant la complexité de la démarche. Ainsi, des facteurs de mobilisation ont pu être observés quant à ces thèmes.

***Les facteurs de mobilisation des acteurs reliés au renforcement des capacités***

- Évaluer le niveau de connaissances des acteurs sur les sujets amenés par l'initiative avant le début des formations permet d'adapter le contenu des formations dans le but précis de donner aux acteurs mobilisés, dès le départ, les outils nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.
- S'assurer d'avoir les moyens techniques et financiers nécessaires pour mettre sur pied un plan de diffusion fonctionnel, adapté au contexte socioculturel,

constitue un élément à ne pas négliger lors de la mise en œuvre d'un A21L dans une commune où les moyens de communication publics sont, somme toute, limités.

- Sensibiliser les acteurs sur les thèmes que sous-tend l'initiative tels le DD, la participation citoyenne et les processus de décentralisation, est une action essentielle dans l'atteinte d'une mobilisation importante et soutenue des acteurs présents dans la commune.
- Mettre sur pied une stratégie de sensibilisation, ce que les quatre communes n'ont pas eu le temps de faire, aurait certainement accentué l'impact stratégique qu'a la sensibilisation sur la mobilisation des acteurs, élément qui a pu être constaté dans les initiatives burkinabè où cette phase de sensibilisation a favorisé une mobilisation importante de la société civile.
- Utiliser les vecteurs d'information que sont par exemple les personnes-ressources au Sénégal (la famille maraboutique et les chefs de quartiers) lors des phases de diffusion dans les A21L, permet de mobiliser davantage d'acteurs au sein des communes. Savoir s'adapter aux caractéristiques socioculturelles constitue un avantage lors des différentes phases d'un A21L.
- Insister sur le suivi et l'évaluation des opérations de renforcement des capacités, notamment en laissant du matériel lors de cette phase de renforcement pour permettre un effet d'entraînement permettant une interdépendance par rapport aux organisations qui les donnent.

***Les facteurs de mobilisation des acteurs reliés au fonctionnement procédural et communicationnel***

- Pour atteindre une mobilisation optimale, l'aspect organisationnel et procédural doit indéniablement pouvoir s'adapter au contexte culturel qui est spécifique à chaque commune.



- La prise en compte du calendrier religieux, en plus de celui officiel régissant les jours et les heures de travail, devient impérative pour atteindre un taux de mobilisation constant dans le contexte sénégalais. Par exemple, la tenue de rencontres le vendredi après-midi est à proscrire en raison de la prière.
- Les heures retenues pour la tenue des rencontres doivent tenir compte elles aussi du contexte et des caractéristiques des populations interpellées. Par exemple, il est important de faire les rencontres très tôt en matinée, lors de la période du jeûne, pour s'assurer d'avoir un taux maximal de présence des acteurs.
- Le choix du lieu pour la tenue des assemblés, rencontres et activités peut avoir une incidence directe sur le taux de participation des acteurs mobilisés. Par exemple, tenir les rencontres de sensibilisation dans la cour des aînés des différents quartiers de Guédiawaye était une pratique réfléchie et gagnante pour mobiliser le plus de gens possible.
- L'appellation des rencontres et la réalisation sous forme d'activités reconnues et pratiquées par les communautés incitent davantage les acteurs à y participer. Par exemple, la tenue de soirées causeries interpellait les Sénégalaises et Sénégalais.
- Le choix de la langue utilisée lors des activités des A21L en contexte sénégalais influence la participation des différents acteurs. La présence systématique d'un traducteur dans les différentes rencontres facilitait la mobilisation et la participation de certains acteurs faibles, tels les femmes ou les aînés qui sont principalement unilingues en wolof.
- Diversifier les outils de participation et les adapter au contexte culturel et aux caractéristiques des populations (homme ou femme, lettré ou analphabète, vieux ou jeune, imam ou marabout) contribue à susciter l'intérêt des acteurs.

- Récompenser la mobilisation en compensant pour les déplacements des acteurs interpellés à venir participer aux activités des A21L en prenant en considération le contexte économique des acteurs mobilisés dans les communes sénégalaises encourage leur mobilisation et leur participation.
- Les restitutions écrites des différentes formations, réunions, rencontres, ateliers de sensibilisation ont contribué à vulgariser les différentes étapes des A21L sénégalais, favorisant ainsi à mobiliser certains types d'acteurs qui ne s'étaient pas sentis interpellés dès le départ par les initiatives.
- L'utilisation des médias, non seulement pour la diffusion et la sensibilisation mais également comme plateforme d'échanges, permet aussi de vulgariser l'information en plus de mobiliser une plus grande part des acteurs communaux qui ne sont pas directement impliqués dans les activités des A21L.

Somme toute, la multitude de facteurs énoncés ci-dessus devient un élément important à considérer lorsqu'on s'intéresse à la mobilisation des acteurs pour la mise en œuvre du DD. C'est à l'échelle locale que bon nombre de ces facteurs de mobilisation ressortent et doivent être considérés dans l'élaboration d'une initiative de DD telle un A21L.

Il serait prématuré ici de juger des résultats et avancées réelles qu'ont permis les A21L en matière de DD. Mais il serait certes raisonnable d'affirmer que leur mise en œuvre dans les quatre communes visitées a contribué à l'atteinte d'une mobilisation importante de bon nombre d'acteurs, qui ont tous planché sur les grands enjeux interpellés par le DD. Ces actions sont sans contredit un pas de plus sur la longue route du DD territorialisé.

### **Les limites et ouvertures de la recherche**

Les cas à l'étude qu'ont été les quatre A21L sénégalais dans les villes de Guédiawaye, Tivaouane, Louga et Saint-Louis ont permis d'identifier plusieurs facteurs de mobilisation des acteurs certes, mais certaines limites sont aussi ressorties quant à la démarche exploratoire empruntée lors de la réalisation de la

recherche. De nouvelles pistes de réflexions, de questionnements et des éléments qui n'ont pas pu être explorés en détail sont donc apparues.

***La mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre de DD dans le contexte sénégalais : la rareté des informations disponibles***

Lors de la recherche documentaire préparatoire à la réalisation de la section terrain, la documentation en référence aux initiatives visitées a été très difficile à obtenir. La distance physique entre les chercheurs et les initiatives qu'ils s'apprêtaient à visiter, les nombreuses difficultés rencontrées avec les télécommunications entre le Canada et certaines communes sénégalaises et le facteur temps entre le début de la recherche et la réalisation de la portion terrain ne sont que quelques-uns des facteurs à prendre en compte. Ainsi, le canevas de l'entretien de recherche a été construit scientifiquement certes, mais sans posséder beaucoup d'informations relatives aux A21L que nous nous apprêtions à visiter. Non pas que le format des entretiens n'était pas adéquat, mais avoir eu recours auparavant à toute la documentation que nous avons reçue une fois arrivés sur le terrain, peut-être aurions-nous pu pousser davantage la recherche quant aux facteurs de mobilisation en regard de ce que les initiatives avaient déjà réalisé comme réflexion sur le sujet?

***La mobilisation des acteurs : observer les périodes charnières***

La réalisation de la section terrain de cette recherche ne nous a pas permis de voir et ainsi mieux comprendre, grâce à des observations directes, des activités de participation des acteurs mobilisés dans les initiatives. Le moment auquel nous nous sommes présentés dans les A21L sénégalais a fait en sorte que nous avons trouvé les initiatives dans des périodes d'attente de transfert de fonds pour la réalisation des projets démonstratifs. Ainsi, les activités des A21L visités étaient au ralenti et nous n'avons pas pu faire des observations directes sur la mobilisation des acteurs et assister à des activités dans ces A21L. Il aurait été indubitablement fascinant de pouvoir observer concrètement la mobilisation des acteurs dans ces initiatives pour ensuite pouvoir mieux la comprendre, mieux l'analyser.

***La mobilisation des acteurs : de nouvelles perspectives ressorties des entretiens informels***

Lors de la réalisation de la portion terrain, les AT des A21L visités (cf. tableau 3.3) ont répondu à l'entretien semi-directif préparé explicitement pour eux. Toutefois, d'autres types d'acteurs ont été rencontrés au cours des visites terrain de chacun de ces A21L, notamment un expert de l'IAGU concernant les A21L, des acteurs politiques comme les coordonnateurs municipaux des A21L ou encore certains membres des groupes de travail présents dans les A21L. Ces discussions informelles ont permis en outre de questionner ces acteurs sur des sujets variés tels que : comment avaient-ils vécu l'expérience de participation que leur a offert l'A21L présent dans leur commune? Quelles étaient leurs opinions personnelles quant aux processus de diffusion, de formation, de mobilisation et de participation mis de l'avant par l'A21L de leur commune? Comment entrevoyaient-ils leur implication dans l'initiative dans les mois et années à venir?

Ces questions font apparaître de nouvelles perspectives de réflexions suite à la réalisation de ces rencontres informelles. L'élaboration d'un entretien formel et adapté pour ces autres types d'acteurs aurait certainement permis d'approfondir la collecte d'informations pour ensuite utiliser ces données, afin de peaufiner davantage les résultats et leur analyse concernant les facteurs de mobilisation des acteurs des A21L sénégalais.

***La mobilisation des acteurs : d'autres éléments observés***

Plusieurs thèmes nous sont apparus. Ils n'ont toutefois pas pu être traités dans ce mémoire. L'un de ces thèmes est l'institutionnalisation des initiatives locales de mise en œuvre du DD. Les AT rencontrés ont tous abordés le sujet ainsi que la majorité des autres types d'acteurs rencontrés lors de la visite des cas à l'étude. L'institutionnalisation des processus aurait pu être un élément supplémentaire à observer et à analyser, étant donné la fréquence à laquelle ce paramètre nouveau est ressorti et aussi l'influence qu'il peut avoir sur la mobilisation des acteurs dans

une initiative de type A21L. C'est à Tivaouane, où l'institutionnalisation de l'A21L a déjà débuté, que nous avons pu discuter des fruits que pourrait apporter une telle façon de faire. Allant de la mobilisation et de l'implication continue des acteurs politiques dans l'initiative à l'implication encore plus importante des instances publiques étatiques dans la contribution financière et le support technique, l'institutionnalisation des processus court sur toutes les lèvres des acteurs. Il va sans dire que les acteurs locaux demeurent prudents également, étant donné la complexité que revêt ce nouveau paramètre qu'est celui de l'institutionnalisation des A21L qui sont eux-mêmes très récents au Sénégal.

Le thème du financement des initiatives, bien qu'il ait été traité brièvement, s'est avéré influencer significativement la mobilisation des acteurs. Il serait sans doute très bénéfique d'approfondir davantage les recherches autour de ce thème qui a un grand pouvoir sur l'indice de mobilisation des initiatives locales de mise en œuvre du DD et, de surcroît, en contexte de pays en développement. Les sources de financement des initiatives sont souvent l'épée de Damoclès qui pend au dessus de celles-ci, menaçant de les faire avorter à tout moment. Voilà tout un dilemme que celui que posent les sources de financement des A21L. D'une part, le manque d'argent freine indéniablement l'avancement des activités mises de l'avant par les A21L mais, d'autre part, un apport financier extérieur (des grandes organisations internationales telles l'ONU-Habitat ou de la coopération décentralisée telle les partenariats entre les municipalités sénégalaises et européennes) pose encore et toujours les questions relatives à l'état de dépendance qu'ont les pays africains envers le soutien international.

Le cadre méthodologique utilisé ici pour des initiatives locales de mise en œuvre du DD que sont les A21L sénégalais – et dans le cadre d'une recherche parallèle dans des initiatives burkinabè – pourrait ultérieurement permettre de documenter et d'analyser d'autres cas d'Afrique subsaharienne afin de les comparer, les analyser et d'en faire ressortir les bonnes pratiques contribuant à l'avancement du savoir

collectif. Il pourrait aussi servir à la réflexion dans les pays du Nord, sur les deuxième et troisième générations d'A21L en Europe.

En conclusion, malgré les limites exposées précédemment, la démarche exploratoire entreprise par la notre recherche a permis de fournir des éléments de compréhension supplémentaire quant à la mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du DD. Le produit fini de cette recherche n'aurait pas eu si fière allure sans la générosité incommensurable des collaborateurs burkinabè et sénégalais lors de notre passage dans les initiatives qu'ils mènent de main de maître. Le partage sans réserve de leurs expériences, de leurs savoirs et de leurs réflexions a permis de faire avancer le savoir collectif en regard de la mobilisation des acteurs et de leur participation dans la mise en œuvre du DD territorialisé dans le contexte africain. Les facteurs de mobilisation que nos collaborateurs ont eux-mêmes identifiés sont à la base des initiatives territoriales de DD et du changement social et culturel qu'il implique.

## APPENDICE A

### OBJECTIFS ET AXES PRINCIPAUX DE LA STRATÉGIE SUR CINQ ANS (2003-2007) POUR LE PROGRAMME DES AGENDAS 21 LOCAUX ET LE PROGRAMME DES CITÉS DURABLES

- Consolider les acquis des Agendas 21 locaux développés dans le cadre des programmes de la SUE en appuyant la réplication des projets de démonstration à l'échelle de la ville, afin de mettre en œuvre les plans d'action qui ont été préparés et ainsi permettre une amélioration significative des conditions de vie des populations. Dans le cas du présent projet, Louga bénéficiera d'un appui spécifiquement conçu pour renforcer la mise en œuvre des plans d'action qui ont été préparés lors du précédent projet.
- Sur la base des expériences acquises lors de la préparation d'Agendas 21 locaux, répliquer ces projets dans d'autres villes du pays afin de répondre aux demandes d'appui des collectivités locales pour les aider à prendre en compte leur problématique de l'environnement urbain. Le présent projet appuiera la préparation et la mise en œuvre d'Agendas 21 locaux dans quatre nouvelles villes du Sénégal (Saint-Louis, Guédiawaye, Tivaouane et Matam).
- Renforcer les capacités d'appui technique des institutions nationales ou régionales ayant la vocation d'appuyer les collectivités locales dans le domaine de l'environnement urbain. Dans le cas du Sénégal, l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU) servira d'institution d'ancrage nationale et sous-régionale. Ses capacités logistiques, méthodologiques et pédagogiques seront renforcées, permettant une appropriation pérenne des outils et des expériences par une institution sénégalaise ayant une vocation sous-régionale. Le projet permettra

d'améliorer la qualité des formations sur l'environnement urbain dispensées par IAGU ainsi que ses prestations d'appui technique aux collectivités locales.

- Encourager l'incorporation de l'approche et des expériences du projet dans les cursus universitaires nationaux, afin de s'assurer que la formation des étudiants réponde aux besoins actuels des villes en matière de développement urbain durable. Notamment que les étudiants soient formés à ce qu'on appelle « les nouveaux métiers de la ville ». Le présent projet travaillera en étroite collaboration avec l'Institut des sciences de l'environnement, notamment pour la mise au point de sa maîtrise sur la gestion participative de l'environnement formant des professionnels pour la prise en charge de l'environnement dans les collectivités locales.
- Faciliter l'utilisation des enseignements tirés des projets pour l'amélioration des politiques nationales et l'identification de mécanismes facilitant leur mise en œuvre. Dans le cas du présent projet il s'agit : (a) de la politique de lutte contre la pauvreté notamment telle que définie dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté; (b) de la politique environnementale notamment telle que définie dans le Plan national d'action environnementale; (c) de la décentralisation; (d) des politiques liées au développement urbain durable notamment les politiques mises au point par le ministère de l'Urbanisme.
- Organiser une série de rencontres nationales durant lesquelles sera discutée la création d'un comité 21 Sénégal qui, idéalement, renforcera la « Sous-commission collectivités locales » de la Commission nationale du développement durable. Au sein de cette sous-commission, l'Association des maires du Sénégal sera appelée à jouer un rôle important qui permettrait d'utiliser les acquis du projet pour contribuer aux politiques et stratégies nationales en matière d'environnement, de développement urbain et de réduction de la pauvreté urbaine.
- Appuyer la mise en œuvre des objectifs du Millénaire en aidant les collectivités locales à formuler des projets permettant leur réalisation et en mobilisant les partenaires au développement pour le financement de la mise en œuvre de ces projets. Le présent projet s'attachera à tenir informés les partenaires au développement du déroulement du projet, et ce, dès son démarrage. Il permettra



à ces partenaires d'informer les collectivités locales sur les modalités d'appui durant la phase de formulation des stratégies et des plans d'action. Les partenaires au développement seront invités à appuyer financièrement les projets qui seront issus de ces plans d'action.

- Adapter les outils, mis au point au niveau mondial par les programmes de la SEU, au contexte national et les illustrer sur la base des expériences développées dans le pays. Le présent projet s'attachera à capitaliser les expériences acquises et à mettre au point une batterie d'outils adaptés au contexte sénégalais.
- Répondre aux besoins en formation des élus locaux pour leur permettre, en tant qu'acteurs clés, d'impulser des logiques de développement urbain durable. Le présent projet prévoit une formation des élus répondant aux besoins spécifiques de chaque ville. Ce volet sera appuyé par la branche formation et renforcement des capacités d'ONU-HABITAT et sera mis en œuvre par ENDA-TM qui a bénéficié d'un appui d'ONU-HABITAT pour l'adaptation des manuels de formation au contexte sénégalais (cette activité est sujette à la mobilisation des ressources nécessaires à sa mise en œuvre).
- Contribuer à la mise en œuvre des agendas internationaux et l'identification de mécanismes facilitant leur mise en œuvre, notamment concernant les problématiques environnementales et urbaines. Parmi ces agendas, on peut citer le Protocole de Montréal sur la préservation de la couche d'ozone, la campagne mondiale sur la gouvernance urbaine, etc. Le présent projet facilitera l'utilisation des enseignements tirés de l'expérience du projet dans les conférences internationales, notamment les conférences techniques et inter-gouvernementales sous la responsabilité d'ONU-HABITAT et du Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- Encourager ou renforcer les mécanismes de coopération décentralisée (Sud-Sud et Nord-Sud) entre des villes développant des Agendas 21 locaux afin de créer des liens durables de solidarité et d'échanges entre ces villes.

## **APPENDICE B**

### **ACTIVITÉS MAJEURES MISES EN ŒUVRE JUSQU'À DATE ENTRE MAI 2004 ET FÉVRIER 2007**

Les activités majeures mises en œuvre jusqu'à date entre mai 2004 et février 2007 dans le rapport final « Projet d'appui à la formulation des A21L du Sénégal » rédigé par IAGU et soutenu par ONU-Habitat, la République du Sénégal et la Coopération belge (2007) :

- 16 mai 2004 : Lancement du projet
- Mi-mai 2004 et juin 2004 : Arrangements administratifs et mise en place de la plateforme du projet à l'échelle municipale
- 21 juin 2004 : Signature du contrat liant ONU-Habitat à l'IAGU
- Du 20 juillet au 30 août 2004 : Mise en place des unités de coordination et préparation des actes administratifs ; lancement du processus de recrutement des assistants techniques
- Septembre 2004 : Organisation d'une session de formation sur le profil de ville et installation effective des assistants techniques dans les municipalités
- Octobre 2004 : Rencontre des équipes du Sénégal et du Maroc sur la structuration du profil environnemental
- Octobre 2004 : Collecte des données et rédaction des profils environnementaux
- Octobre 2004 : Élaboration d'un profil de ville spécifique du VIH/sida dans la ville de Louga et organisation d'une miniconsultation locale
- Novembre 2004 : Mise à disposition des premières versions des profils environnementaux et organisation de sessions de prérestitution à l'échelle des villes

- Novembre et décembre 2004 : Mission d'évaluation de l'installation des assistants techniques et installation des comités 21 locaux
- Décembre 2004 : Démarrage du projet démonstratif sur le VIH/sida à Louga, sur le financement de l'ONG Aquadev et démarrage des projets du PADELU dans la ville de Louga
- Décembre 2004 – février 2005 : Réception des versions normales des profils environnementaux et commentaires de IAGU et ONU-Habitat
- 9 mars 2005 : Organisation d'un panel de bailleurs du VIH/sida dans la ville de Louga avec l'ambassadrice de la Suède au Sénégal
- 28 et 29 mars 2005 : Session de formation sur le « Comment organiser une consultation locale » dans la ville de Matam
- 6, 7 et 8 juin 2005 : Organisation de la consultation locale de la ville de Tivaouane, projet A21L
- 15 juin 2005 : Séminaire de capitalisation du projet démonstratif avec IAGU, la ville de Louga et Aquadev et lancement officiel de l'initiative de renforcement et de consolidation du projet « VIH/sida et gouvernance locale »
- 16, 17 et 18 juin 2005 : Consultation locale de la ville de Saint Louis
- 8, 9 et 10 juillet 2005 : Consultation locale de la ville de Guédiawaye
- Juillet 2005 : Mise en place du cadre de concertation communale sur le VIH/sida dans la ville de Louga sur recommandation de la consultation locale spécifique au VIH/sida de juin 2005
- 20, 21 et 22 juillet 2005 : Consultation locale de la ville de Matam
- Août – septembre 2005 : Réception des rapports finaux de consultation locale, sauf pour le cas de la ville de Saint Louis, et identification des coordinateurs des groupes de travail
- Septembre 2005 : Lancement de l'étude d'impact du VIH/sida sur l'économie locale de Louga
- 19, 20 et 21 octobre 2005 : Session de formation sur le fonctionnement des groupes de travail, des stratégies et des plans d'action dans la ville de Saint-Louis
- Octobre et novembre 2005 : Mise à disposition des actes des groupes de travail et des coordonnateurs, signature des contrats avec les coordonnateurs des groupes de travail, mise en place des groupes de travail et début du fonctionnement des groupes de travail

- Novembre 2005 : Remise du matériel prévu dans l'initiative de renforcement et de consolidation du programme VIH/sida et gouvernance locale
- Décembre 2005 : Évaluation à mi-parcours, autoévaluation du projet
- 28 décembre 2005 : Forum communautaire sur le plan d'action, Saint-Louis, GT Assainissement
- 3 janvier 2006 : Forum communautaire sur les stratégies (journée d'étude), Saint-Louis, GT Pêche
- 4 janvier 2006 : Forum communautaire sur les stratégies, Saint-Louis, Santé communautaire
- 19 janvier 2006 : Forum communautaire sur le plan d'action (journée d'étude), Saint-Louis, GT Pêche
- 22 – 26 janvier 2006 : Évaluation à mi-parcours, visite de l'équipe d'évaluation
- 26 janvier 2006 : Évaluation à mi-parcours, journée de travail avec toutes les équipes techniques sur les recommandations sorties de l'évaluation
- 23 mars 2006 : Forum communautaire sur les stratégies, Guédiawaye, GT Inondations
- 30 mars 2006 : Forum communautaire sur les stratégies, Guédiawaye, GT Gestion du littoral
- 5 avril 2006 : Forum communautaire sur le plan d'action, Saint-Louis, GT Assainissement
- 6 avril 2006 : Forum communautaire sur le plan d'action, Saint-Louis, GT Santé communautaire
- 10 mai 2006 : Forum communautaire sur les stratégies, Tivaouane, GT Décongestion du marché
- 31 mai 2006 : Forum communautaire sur les stratégies, Tivaouane, GT Gestion des déchets
- 19 – 23 juin 2006 : Participation à la troisième session du Forum urbain mondial à Vancouver
- 19 juin 2006 : Session de réseautage « Agendas 21 : où en sommes nous ? » à la troisième session du Forum urbain mondial à Vancouver
- 6 juillet 2006 : Forum communautaire sur les stratégies, Matam, GT Gestion des eaux

- 7 juillet 2006 : Forum communautaire sur les stratégies, Matam, GT Gestion des ordures
- 9 juillet 2006 : Forum de partenaires à Saint-Louis
- 9 octobre 2006 : Réunion de travail avec toutes les équipes techniques des villes dans le contexte d'une mission d'ONU-Habitat
- 22 novembre 2006 : Forum communautaire sur le plan d'action, Tivaouane, GT Gestion des ordures ménagères et décongestion du marché central
- 14 décembre 2006 : Forum communautaire sur le plan d'action, Guédiawaye, GT Gestion de la bande de filaos du littoral
- 19 décembre 2006 : Forum communautaire sur le plan d'action, Matam, GT La gestion des ordures ménagères et GT Gestion des eaux
- 21 décembre 2006 : Forum communautaire sur le plan d'action, Guédiawaye, GT Les inondations dans les quartiers irréguliers

**Source** : Sénégal, R de, 2004, p. 8 à 10

## APPENDICE C

### QUESTIONNAIRE D'ENTRETIEN

#### Généralités

- Comment définiriez-vous l'initiative ?
- Quel est le territoire couvert par l'initiative ?
- Quelles sont les démarches et/ou réalisations effectuées depuis le lancement de l'initiative ?
- Quelles sont les démarches et/ou réalisations à venir ?

#### Thème 1 : Conditions d'émergence et source de l'initiative

- Existe-t-il dans la localité un historique de l'action locale précédant l'initiative ?
- Si oui, quelles en sont les principales caractéristiques ayant pu, selon vous, favoriser l'émergence de l'initiative ?
- La localité connaît-elle, ou a-t-elle connue, des enjeux (sociaux, politiques, économiques et environnementaux) qui auraient pu conduire à l'émergence de l'initiative ?
- Qui est l'instigateur de l'initiative (individu, élu, organisation interne, organisation externe ou autre, qui est directement à l'origine de l'initiative) ?
- Y a-t-il eu un financement et/ou un encouragement qui aurait pu inciter le démarrage de l'initiative ?
- Si oui, s'agit-il d'un financement et/ou d'un encouragement local, national ou international ?
- De quoi s'agit-il exactement ?

## **Thème 2 : Système d'acteurs**

### ***La société civile***

- Quels acteurs de la société civile participent au processus?
- À quelle(s) étape(s) ou à quel(s) moment(s) sont-ils impliqués au cours du processus?
- Quelle est la fréquence de leur participation (constante, régulière, rare, isolée, etc.)?
- Quels sont les rapports et les relations qu'entretiennent ces acteurs avec les autres acteurs du système participatif?

### ***Les acteurs économiques***

- Quels acteurs économiques participent au processus?
- À quelle(s) étape(s) ou à quel(s) moment(s) sont-ils impliqués au cours du processus?
- Quelle est la fréquence de leur participation (constante, régulière, rare, isolée, etc.)?
- Quels sont les rapports et les relations qu'entretiennent ces acteurs avec les autres acteurs du système participatif?

### ***Les acteurs politiques***

- Quels acteurs politiques participent au processus?
- À quelle(s) étape(s) ou à quel(s) moment(s) sont-ils impliqués au cours du processus?
- Quelle est la fréquence de leur participation (constante, régulière, rare, isolée, etc.)?
- Quels sont les rapports et les relations qu'entretiennent ces acteurs avec les autres acteurs du système participatif?

### ***Les acteurs institutionnels***

- Quels acteurs institutionnels participent au processus?
- À quelle(s) étape(s) ou à quel(s) moment(s) sont-ils impliqués au cours du processus?

- Quelle est la fréquence de leur participation (constante, régulière, rare, isolée, etc.)?
- Quels sont les rapports et les relations qu'entretiennent ces acteurs avec les autres acteurs du système participatif?

#### ***Le comité de pilotage***

- Comment se définit le groupe de travail (comité de pilotage, comité responsable ou autre nom) de l'initiative?
- De quels acteurs est composé le comité de pilotage?
- Quels sont les raisons et les motifs de leur présence dans le groupe de travail?
- Comment ces acteurs ont-ils été mobilisés dans le comité de pilotage?
- Comment décririez-vous le fonctionnement interne du comité?

### **Thème 3 : Processus participatif**

#### ***Renforcement des capacités***

- Existe-t-il, selon vous, un processus participatif continu dans l'initiative, permettant de favoriser la participation des acteurs?
- Pourriez-vous expliquer en quoi ce processus peut être qualifié de "participatif"?
- Existe-t-il, dans l'initiative, des mécanismes de diffusion utilisés pour informer la population locale des démarches entreprises?
- Quels sont ces mécanismes de diffusion?
- Existe-t-il, dans l'initiative, une forme de sensibilisation permettant d'informer la population locale des enjeux et des thèmes abordés par l'initiative?
- Quels sont les thèmes qui y sont abordés?
- Existe-t-il, dans l'initiative, des formations permettant de renforcer les capacités et les connaissances des acteurs par rapport à l'initiative et aux enjeux qui y sont abordés?
- Quels sont les objectifs recherchés par ces formations?



***Fonctionnement procédural et communicationnel***

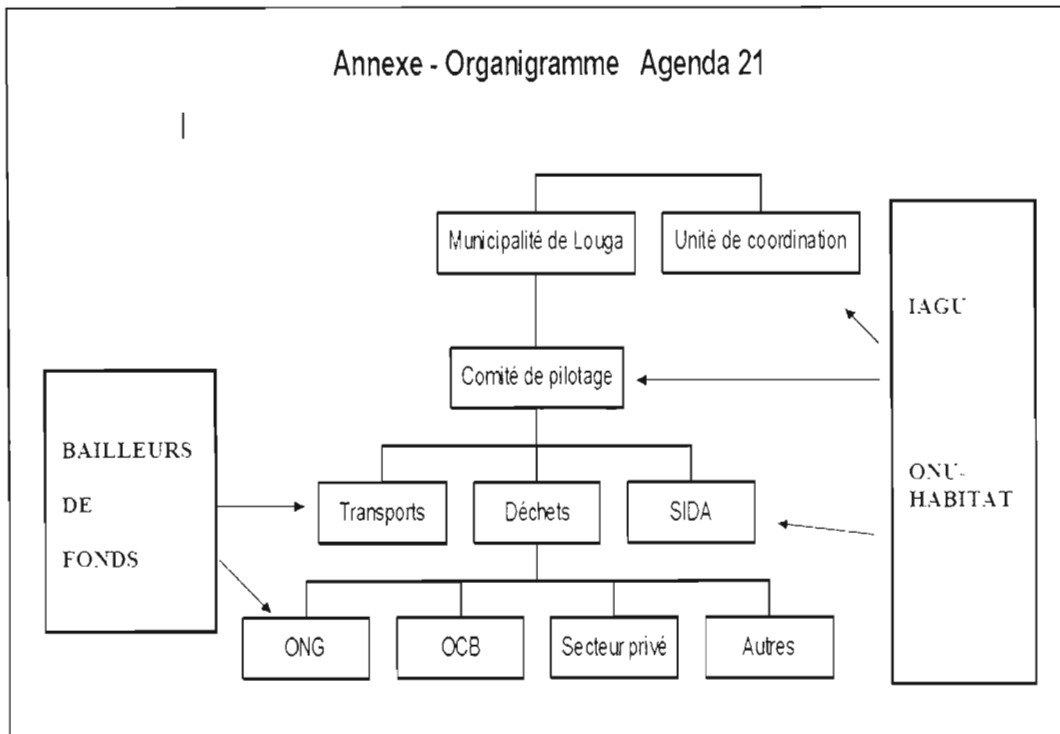
- Quels sont les outils de participation préconisés par l'initiative?
- Pourriez-vous nous présenter plus amplement chacun de ces outils?
- Au niveau organisationnel et procédural, quels sont les éléments pris en compte pour faciliter la participation des acteurs?
- Au niveau des modes de communication, quelles sont les approches préconisées par l'initiative?

**Spécificités**

- Quelles ont été les difficultés rencontrées quant à la mobilisation des acteurs autour de l'initiative?
- Suite à ces difficultés, quelles leçons ont été tirées afin de faciliter ultérieurement la mobilisation des acteurs?
- Y a-t-il des éléments ou des particularités spécifiques à la présente initiative dont vous aimeriez nous faire part?

## APPENDICE D

### ORGANIGRAMME DE L'A21L DE LOUGA



Source : Mairie de Louga, 2004, p. 15.

## APPENDICE E

**TABLEAU DES THÈMES, DATES ET SITES DES FORMATIONS  
DONNÉES PAR L'IAGU**

THÈME DE LA FORMATION	DATE	SITE
Élaboration du profil environnemental	8, 9 et 10 septembre 2005	Dakar, IAGU
Organisation d'une consultation de ville	29 et 30 avril 2006	Matam
Groupes de travail, stratégies et plans d'action et formulation de projet	19, 20 et 21 octobre 2006	Saint-Louis
Formation sur le <i>counselling</i>	5, 6, 7, 8 et 9 décembre 2005	Louga
Formation sur les conversations communautaires	4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 janvier 2004	Louga
Formation en <i>transformationnal leadership approach</i>	Octobre 2004	Louga

**Source :** IAGU, 2004, *Appui à la formulation des Agendas 21 locaux du Sénégal*, Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire du Sénégal, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), p. 16.

## APPENDICE F

### TABLEAU DES DIFFÉRENTES PHASES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES A21L AU SÉNÉGAL

Résultat 1 : 1. Des Agendas 21 locaux sont formulés dans quatre villes du Sénégal.		
Produits attendus		Activités
1.1 Des profils environnementaux sont préparés dans chacune des villes.	Mois 1 à 3	1.1.1 Création de comités municipaux Agenda 21
	Mois 1 à 6	1.1.2 Organisation de réunions sectorielles d'information sur le processus Agenda 21 et de collecte de l'information
	Mois 1 à 6	1.1.3 Elaboration des profils environnementaux
1.2 Des consultations de ville sont menées dans chacun des centres urbains.	Mois 6	1.2.1 Sur la base des profils environnementaux, définition des thématiques prioritaires
	Mois 6 à 8	1.2.2 Préparation des consultations de villes autour des thématiques prioritaires retenues.
	Mois 8	1.2.3 Animation des consultations de villes et préparation des rapports de consultation
1.3 Des stratégies et plans d'action pour la prise en compte des problèmes prioritaires sont élaborés.	Mois 9	1.3.1 Création des groupes de travail intersectoriels autour de chaque thème prioritaire retenu.
	Mois 10 à 24	1.3.2 Animation des groupes intersectoriels pour la formulation des stratégies et plans d'action thématiques
	Mois 16	1.3.3 Validation des stratégies et plans d'action dans le cadre de forums communautaires
	Mois 16 à 18	1.3.4 Appui aux groupes de travail intersectoriels pour l'identification de projets de mise en œuvre des plans d'action
	Mois 18 à 22	1.3.5 Formulation de profils de projet de démonstration et/ou d'investissement
1.4 Des cadres de référence pour les activités des acteurs du développement urbain sont disponibles au travers des Agendas 21 Locaux.	Mois 16 à 22	1.4.1 Préparation des Agendas 21 des villes faisant la synthèse des stratégies et plans d'action thématiques
	Mois 20 à 22	1.4.2 Préparation des consultations de validation des Agendas 21 et des structures de suivi et d'évaluation
	Mois 22	1.4.3 Préparation et adoption des Pactes urbains de mise en œuvre des Agendas 21 comprenant les engagements de chacun des acteurs
	Mois 22	1.4.4 Organisation de tables rondes des partenaires au développement

<b>Résultat 2 :</b>		
<b>La mise en œuvre de l'Agenda 21 local de Louga est consolidée.</b>		
<b>Produits attendus</b>		<b>Activités</b>
2.1 Des projets de démonstration sur les trois thématiques prioritaires sont mis en œuvre.	Mois 1 à 3	2.1.1 Identification des projets de démonstration
	Mois 3 à 6	2.1.2 Formulation des projets de démonstration
	Mois 6 à 12	2.1.3 Mise en œuvre des projets de démonstration
2.2 Des stratégies de réplique des projets de démonstration sont préparées.	Mois 12 à 14	2.2.1 Documentation des processus de formulation et de mise en œuvre des projets de démonstration
	Mois 12 à 14	2.2.2 Identification des opportunités de réplique
	Mois 14 à 16	2.2.3 Formulation de stratégies de réplique
	Mois 14 à 16	2.2.4 Identification et mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des stratégies de réplique
	A partir mois 16	2.2.5 Mise en œuvre des stratégies de Réplique
2.3 Des nouvelles thématiques sont prises en compte.	Mois 12	2.3.1 Identification de nouvelles thématiques prioritaires pour la ville
	Mois 16	2.3.2 Organisation de mini consultations autour de ces thématiques
	Mois 16	2.3.3 Création de groupes de travail
	Mois 16 à 22	2.3.4 Préparation de stratégies et de plans d'actions thématiques
	A partir mois 22	2.3.5 Mise en œuvre des plans d'action

<b>Résultat 3 : Les capacités de gestion et de planification de l'environnement urbain des acteurs locaux et nationaux sont renforcées.</b>		
<b>Produits attendus</b>		<b>Activités</b>
3.1 Un mécanisme au niveau national de coordination et de promotion des Agendas 21 Locaux est mis en place et opérationnel.	Mois 1	3.1.1 Organisation d'un atelier national de sensibilisation à l'approche Agenda 21 Local et de réflexion sur les mécanismes de coordination et de promotion de l'Agenda 21 Local
	Mois 12	3.1.2 Organisation d'un atelier national d'évaluation à mi-parcours et de création du Comité 21 Sénégal
	Mois 24	3.1.3 Organisation d'un atelier national de restitution et d'évaluation finale contribuant au développement des politiques nationales (politiques sectorielles, DSRP, SNDD, PNAE, etc.)
3.2 Les praticiens locaux sont formés à l'approche, à la méthodologie et aux outils de préparation d'un Agenda 21 local	Mois 1 – 8 - 16	3.2.1 Organisation de trois séminaires de formation pour les équipes locales d'animation des Agendas 21, sur les thèmes (a) du profil environnemental et de la consultation de ville, (b) des groupes de travail intersectoriels et de la préparation des stratégies et plans d'action, (c) de montage de projet et la formulation des Agendas 21 locaux et le suivi de leur mise en œuvre
3.3 Les élus locaux sont formés en tant que gestionnaires de l'environnement urbain	Mois 1 à 6	3.3.1 Organisation d'ateliers de formation des élus locaux sur leur rôle en tant que gestionnaire de l'environnement urbain
3.4 A partir des outils utilisés, IAGU et l'ISE intègrent/renforcent le programme de formation sur la planification et la gestion de l'environnement urbain dans leurs cursus respectifs.	Mois 1 à 24	3.4.1 Participation des formateurs de l'IAGU et d'universitaires de l'ISE aux sessions de formation des praticiens.
		3.4.2 Intégration des outils et des expériences développés par les Agendas 21 locaux dans les cursus de formation de IAGU et la Maîtrise en Gestion de l'Environnement de l'ISE.

Source : IAGU, 2004, *Appui à la formulation des Agendas 21 locaux du Sénégal*, Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire du Sénégal, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), p. 10.

## APPENDICE G

### LES ACTIVITÉS À MENER POUR ARRIVER AUX RÉSULTATS ATTENDUS

- la mobilisation des acteurs en vue de l'élaboration du profil environnemental qui doit identifier de manière exhaustive les problèmes d'environnement qui handicapent le développement urbain durable des villes, les hiérarchiser et définir les solutions à leur apporter;
- la mise en place d'un cadre local de concertation dénommé Comité 21;
- le renforcement des capacités des acteurs locaux par la formation et l'information ;
- l'organisation des consultations de ville qui, à travers la validation du profil environnemental offrent l'opportunité d'échanger sur les enjeux et défis locaux à relever;
- l'élaboration de plans d'action à partir des problèmes prioritaires retenus;
- l'organisation de mini forums et de tables rondes des bailleurs pour mobiliser les ressources financières nécessaires à l'exécution des plans d'action;
- la mise en œuvre des projets démonstratifs sélectionnés;
- la définition de stratégie de répliation des projets démonstratifs;
- l'institutionnalisation.

Source : IAGU, 2004, *Appui à la formulation des Agendas 21 locaux du Sénégal*, Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire du Sénégal, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), p. 4.



## BIBLIOGRAPHIE

- Andjou, J. 2008. *Sagesse africaine*. Éditions Michel Lafon, France, 383 p.
- Atlas francophone d'Afrique de l'ouest, *Les collectivités*, site Internet, consulté le 5 janvier 2009. <http://193.55.175.48/eatlas-francophonie/guediawaye/espace-collectivites>.
- Ba, S., Niang, P., Souane, L. 2006. *La décentralisation au Sénégal*, Master d'administration publique et privé d'Afrique, Université de Reims, 17 p.
- Badie, Bertrand et Didiot, Béatrice (dir. Publ.). *L'Encyclopédie de l'État du monde : Annuaire économique et géopolitique mondial 2007*. Les éditions du Boréal et la Découverte 2006, Québec, 430 p.
- Bardin, L. 1991. *L'analyse de contenu*. Presses Universitaires de France, 291 p.
- Bessette, G. 2004. *Communication et participation communautaire ; Guide pratique de communication participative pour le développement*. Les Presses de l'Université Laval, Centre de recherche pour le développement international, Québec, 138 p.
- Brodhag, C., F. Breuil, N. Gondran et F. Ossama. 2004. *Dictionnaire du développement durable*, Les éditions Multi Mondes, Sainte-Foy, 279 p.
- Burlat, P. 1996. *Contribution à l'évaluation économique des organisations productives : vers une modélisation de l'entreprise-compétence*. Thèse de doctorat, Université lumière Lyon, (Dans Brodhag, Breuil, Gondran et Ossama, 2004).
- Carrier, M. et S. Côté. 2000. *Gouvernance et territoires ruraux*. Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 343 p.
- Carlier, B. 2004. *Les Agendas 21, outils de développement durable*. Éditions Techni. cités, 175 p.
- Comélieu, L., N. Holec et J-P. Piéchaud. 2001. *Approche territoriale du développement durable ; Repères pour l'Agenda 21 local*. Dossiers et débats pour le développement durable, Association 4D, 137 p.
- Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED). 1989. *Notre avenir à tous*. Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Montréal : Éditions du Fleuve, Québec : Les Publications du Québec, 432 p.



- Deffontaines, J.-P. et J.-P. Prod'Homme. 2001. *Territoires et acteurs du développement : De nouveaux lieux démocratiques*. France : Éditions de l'Aube, 179 p.
- Dia, Mamadou. Entretien de recherche sur *La mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du développement durable en Afrique de l'Ouest*. Rencontres avec Antoni Cormier et Catherine Savard, à la mairie de Saint-Louis, les 9, 10 et 12 octobre 2007.
- Diagne, M. 2006. *AGENDA 21 LOCAL : Groupe de Travail / Décongestion du marché central*. Mairie de Tivaouane, Sénégal, 42 p.
- Diagne, Moustapha. Entretien de recherche sur *La mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du développement durable en Afrique de l'Ouest*. Rencontres avec Antoni Cormier et Catherine Savard, à la mairie de Tivaouane, le 26 septembre 2007.
- Dieng, Mamadou. Entretien de recherche sur *La mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du développement durable en Afrique de l'Ouest*, Rencontres avec Antoni Cormier et Catherine Savard, à la mairie de Guédiawaye, les 18 et 19 septembre 2007.
- Emelianoff, C. 2005. *Les agendas 21 locaux : quels apports sous quelles latitudes?* Développement durable et territoire, Dossier 4 : La ville et l'enjeu du développement durable, 16 p.
- Fédération canadienne des municipalités 2007-2008. *Rapport Annuel 2007-2008*, 31 p.
- Fonds d'action québécois pour le développement durable. 2009. site Internet, [www.faqdd.qc.ca](http://www.faqdd.qc.ca), consulté en avril 2009.
- Gagnon, C. 2008. *Le développement durable : un nouveau paradigme scientifique?* Dans Massicotte, G. (et coll.), *Sciences du territoire*, Presses de l'Université du Québec, 25 p.
- Hemmati, M. 2002. *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability*. United Nations Environment and Development, UK Committee, 297 p.
- Hlady Rispal, M. 2002. *La méthode des cas: Application à la recherche en gestion*. Collection Perspectives Marketing, De Boeck Université, 256 p.
- Institut africain de gestion urbaine (IAGU). 2002. *Agenda 21 Louga, note méthodologique N°1*, Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), Louga, 34 p.

- Institut africain de gestion urbaine (IAGU). 2002. *Profil environnemental de la ville de Louga*. Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), Louga, 84 p.
- Institut Africain de gestion urbaine (IAGU). 2004. *Appui à la formulation des Agendas 21 locaux du Sénégal*. Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire du Sénégal, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), Dakar, 20 p.
- Institut africain de gestion urbaine (IAGU). 2008. *Programme d'appui à la formulation des Agendas 21 Locaux au Sénégal*. Sénégal, 7 p.
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). 2008. *Local Governments for Sustainability*, site Internet, <http://www.iclei.org>, consulté en mars 2008.
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). 2002. *Réponse des gouvernements locaux à Action 21 : Rapport sommaire de l'enquête à portée régionale sur les programmes Action 21 locaux*. Toronto, 22 p.
- Laganier, R., B. Villalba et B. Zuideau. 2002. *Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire*. Développement durable et Territoires, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable, non paginé.
- Konaté, Y. 2006. *Projet d'Amélioration de Services Urbains de Base (PASUB) Bobo-Dioulasso, Secteur 21, Rapport final*. Burkina Faso, 163 p.
- Lévy, J. et M. Lussault, 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Les éditions Belin, Paris, 1034 p.
- McHarg, L. I. 1969. *Design with nature*. The Natural History Press, New York, 197 p.
- Mairie de Guédiawaye. 2005. *Présentation de la ville de Guédiawaye*. Guédiawaye octobre 2005, 4 p.
- Mairie de Louga. 2000. *Diagnostic des acteurs concernés dans la mise en œuvre du projet PEUL*. Louga septembre 2000, 55 p.
- Mairie de Tivaouane. 2007. *Tivaouane : Bilan et perspectives d'une gestion participative du développement communal*. Tivaouane mars 2007, 4 p.
- Mancebo, F. 2006. *Le développement durable*. Armand Colin, Paris, 270 p.
- Mathieu, N. et Y. Guermond. 2005. *La ville durable, du politique au scientifique*. Cemagref, Cirad, Ifremer, INRA, Paris, 285 p.

- Municipalité de Louga, ONU-Habitat, Institut africain de gestion urbaine. 2002. *Sensibilisation des couches vulnérables et renforcement des compétences des structures d'appui à la commune de Louga dans la prise en charge du VIH/Sida*. Louga décembre 2002, 12 p.
- Nach Mback, C. 2003. *Démocratisation et décentralisation. Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*. Karthala, Paris, PDM, Cotonou, 528 p.
- ONU-Habitat, Ministère français des Affaires étrangères, Institut africain de gestion urbaine, Commune de Louga. 2003. *Agenda 21 local de Louga, Parcours méthodologique et résultats principaux*. Sénégal, 107 p.
- ONU-Habitat, Institut africain de gestion urbaine, Agence de développement communal de la ville de Saint-Louis. 2005. *Profil environnemental de la ville de Saint-Louis*. Sénégal, 220 p.
- Paillé, P. et A. Mucchielli. 2005. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Armand Colin, Paris, 211 p.
- Parenteau, R. 1994. *Local action plans for sustainable communities*. Environment and Urbanisation, Vol. 6, No. 2, October 1996, p. 183-199.
- Partenariat pour le développement municipal. 2003. *État de la décentralisation en Afrique*. Observatoire de la décentralisation, Karthala, Paris et PDM, Cotonou, 357 p.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). *Human Development Reports : 2007-2008 Sénégal*, site Internet, consulté le 1<sup>er</sup> septembre 2008, [http://hdrstats.undp.org/countries/data\\_sheets/cty\\_ds\\_SEN.html](http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_SEN.html).
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 1997-a. Document de politique générale du PNUD, *La gouvernance en faveur du développement humain durable*. (Dans Brodhag, Breuil, Gondran et Ossama, 2004).
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 1997-b. Document de référence technique no. 2, *Renforcement des capacités*. Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance, New York, 54 p.
- Robert, D. A. et A. Bouillarguet. 2002. *L'analyse de contenu*. Presses Universitaires de France, 128 p.
- Roseland, M. 2005. *Toward Sustainable Communities : Ressources for citizens and their governments*. Édition révisée, New Society Publishers, Canada, 239 p.
- Routard, Site officiel du Guide Routard (2008) *Le Sénégal*. consulté le 4 septembre 2008, [http://www.routard.com/guide\\_carte/code\\_dest/senegal.htm](http://www.routard.com/guide_carte/code_dest/senegal.htm).

- Samb, Djibril. Entretien de recherche sur *La mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en œuvre du développement durable en Afrique de l'Ouest*. Rencontres avec Antoni Cormier et Catherine Savard, à la mairie de Louga, les 2 et 3 octobre 2007.
- Sene, A. M. 2008. *L'agenda 21 local dans la ville de Saint-Louis au Sénégal : une innovation pour répondre aux besoins de gestion de l'environnement et de réduction de la pauvreté*. Pacte / Territoires Institut d'urbanisme de Grenoble, 11 p.
- Senecal, G. 2006. *Entre structure et action : nouvelles perspectives en géographie*. Cahier de géographie du Québec, vol. 50, no.141, p. 283-287.
- Sénégal, Site officiel du gouvernement du Sénégal (2008) *Le Sénégal en bref*. <http://www.gouv.sn/index.html>, consulté le 25 août 2008.
- Sénégal, Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, Direction de la décentralisation. 2007. *Contribution de la réforme de la décentralisation : Genre et décentralisation au Sénégal*. United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), Innovation Environnement et Développement en Afrique (IED), Sénégal, 40 p.
- Sénégal, République du Sénégal. 2007. *Projet d'appui à la formulation des Agendas 21 locaux au Sénégal / Rapport final Mai 2004-Février 2007*. ONU-Habitat, Coopération belge au développement, Institut africain de gestion urbaine, 60 p.
- Sénégal, Ministère de la Santé. 2004. *Plan Stratégique de développement des mutuelles de santé au Sénégal*. CAS/PNDS/Partenariat, Sénégal, 82 p.
- Syll, O. 2005. *La décentralisation en Afrique subsaharienne*, Université de Franche-Comté, 7 p.
- Teisserenc, P. 2006. *La mobilisation des acteurs dans l'action publique locale – Au Brésil, en France et en Tunisie*. L'Harmattan, 263 p.
- Theys, J. (dir. Publ.). 2000. *Développement durable villes et territoires : Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures*. Centre de Prospective et de Veille Scientifique, 136 p.
- Theys, J. 2002. *L'approche territoriale du "développement durable", conditions d'une prise en compte de sa dimension sociale*. Développement durable et territoires, Dossier 1 : Approche territoriales du Développement Durable, 15 p.
- Toukam Josette Nguebou et Fabre-Magnan Muriel. 2002. *Les enseignements de la tontine*. Université de Yaoundé, Cameroun, 12 p.

- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). 1992. *AGENDA 21*. Rio de Janeiro, Brazil, 351 p.
- United Nations Development Programme. 2002. *Overview of Decentralisation Worldwide : A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development*. UNDP New York, 20 p.
- Van Den Hove, S. 2000. *Approche participative pour la gouvernance en matière de développement durable : une analyse en termes d'effets*. Cahier du C3ED n° 00-04, 38 p.
- 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, Acte du colloque BILAN ET PROSPECTIVES DE LA RECHERCHE QUALITATIVE, p. 243 à 272.
- Yin, K. R. 2008. *Case Study Research: Design and Methods*. Quatrième édition, SAGE, 219 p.