

Dimension institutionnelle de la politique d'accueil : une opportunité de refondation de l'ingénierie territoriale à fort potentiel de complexification du dispositif, et d'accroissement des risques de précarité socioéconomique et environnementale : cas de la communauté rurale de Sangalkam (Sénégal)

En Afrique de l'Ouest, les dispositifs mis en place pour favoriser la gouvernance, les partenariats et la conduite de projet de développement territorial sont souvent questionnés sous l'angle d'une imposition, par les bailleurs, d'un modèle standard de pilotage des affaires locales, et non dans une dynamique interne de changement de l'ingénierie territoriale. Une ingénierie territoriale où l'administration déconcentrée joue un rôle majeur caractérise les dispositifs gestionnaires des territoires ruraux sénégalais. C'est d'ailleurs l'Etat qui recrute le personnel des collectivités locales.

Toutefois, en situation périurbaine, les communautés rurales, terroirs agricoles par excellence, mutent, de manière accélérée, en territoire d'accueil de nouvelles populations. Dans la décennie précédente, Sangalkam, notre territoire d'étude, a accueilli une population, hors solde naturel, équivalente à 20 % de sa démographie en 2009, soit 17 536 habitants. Cette politique d'accueil est le fait de l'Etat, de la collectivité locale et des acteurs privés. L'Etat a une logique d'intervention axée sur l'incitation et le soutien des acteurs privés et des groupes sociaux solvables conformément à sa politique d'habitat. La collectivité locale prône une politique d'accueil respectueuse des spécificités et des intérêts locaux. Dans ce contexte, les pouvoirs publics locaux peuvent-ils compter sur une ingénierie territoriale publique sous la tutelle du représentant de l'Etat au niveau local pour développer une politique d'accueil conforme à leur projet de développement territorial ? La mutation socio-spatiale à l'œuvre affecte à coup sûr l'ingénierie territoriale. Mais comment ? Afficher l'autonomie grâce à une ingénierie territoriale où l'exécutif local joue un rôle prépondérant ? Quels sont les enjeux moteurs du bouleversement de l'ingénierie territoriale ? Quel est son impact sur la gouvernance locale ?

L'objectif de cette contribution est d'étudier et d'analyser les mécanismes et les logiques de transformation de l'ingénierie territoriale induits par la politique l'accueil, d'une part, et d'émergence d'une gouvernance locale, d'autre part. Nous postulons l'hypothèse d'une spécificité de l'ingénierie territoriale en milieu périurbain, due aux difficultés de prise en compte de manière synchrone, par les dispositifs de mise en œuvre de l'action publique locale, des deux références –urbaine et rurale - constitutives de la périurbanisation. Ceci constitue un des obstacles majeurs à la gouvernance du périurbain.

Les données mobilisées sont issues d'une enquête réalisée en 2007, en 2008 et en 2009, dans le cadre d'une thèse de doctorat, soutenue en juin 2010, sur la périurbanisation à l'Est de la région dakaroise. Partant d'une étude comparative de projets d'aménagement d'une infrastructure d'accueil de nouvelles populations à Sangalkam, nous avons voulu appréhender les dispositifs gestionnaires et de régulation de la périurbanisation. Des observations et des entretiens avec les élus, les associations, les agents des collectivités locales, les responsables des services centraux et déconcentrés de l'Etat, les notables, les acteurs privés (promoteurs immobiliers, entrepreneurs, coopératives d'habitat, ONG, etc.) nous ont permis de s'interroger sur les mutations de l'ingénierie territoriale en lien avec la politique d'accueil.

Nous observons le passage d'une ingénierie territoriale publique structurée autour d'un système d'acteur territorialisé et pérennisé à une ingénierie territoriale semi-privée mobilisant une mosaïque d'acteurs extra territoriaux. Le rôle du CADL¹, dans un contexte de transition du rural au périurbain, illustre les bouleversements survenus dans l'ingénierie territoriale. En contexte rural, le CADL, centre ressource, se positionne comme un des acteurs clé de l'ingénierie territoriale en tant que coordinateur du dispositif et partenaire privilégié des acteurs du territoire et extra territoriaux par sa présence durable et son expérience des questions locales. En situation périurbaine par contre, il tient un rôle marginal dans le dispositif. Les pouvoirs publics locaux le disqualifient dans sa capacité à favoriser l'émergence d'un dispositif de pilotage de la politique d'accueil conformément à leurs attentes politique, fiscale, socioéconomique et en termes de services. D'où le choix d'une expertise privée favorisée en partie par la proximité avec la capitale. De plus, l'arrivée d'un nouvel acteur - Agence Régionale de Développement² (ARD)- qui cherche à imposer son propre dispositif de gestion et de planification du développement local aux collectivités locales, participe aux mutations de l'ingénierie territoriale. D'un acteur rural coordinateur du dispositif et ancré localement, l'on passe à une multiplicité d'acteurs à faible coordination, avec des logiques et des enjeux différents. Ceci a comme effet la multiplication des dispositifs de pilotage de l'action publique au niveau local.

Ces changements observés dans l'ingénierie territoriale, pointe certes les difficultés à trouver des réponses locales adaptées face à l'accueil. Mais, pose les limites d'une gestion experte des transformations socio-spatiales à l'œuvre où prédomine la référence urbaine. D'où la faible prise en compte de l'intégration des nouveaux espaces d'accueil dans le paysage rural, et des catégories sociales fragilisées par la précarité de l'ancrage résidentiel, et la perte d'une activité agricole. Une ingénierie territoriale semi-privée au service d'élus en déconnexion par rapport aux enjeux socioéconomique et environnemental locaux se substitue à une ingénierie territoriale publique fort attaché à la préservation des ressources et de l'identité du territoire quoique sous tutelle du représentant de l'Etat. Cette politique d'accueil n'est finalement, à Sangalkam, qu'une course à la transformation de l'espace, la collectivité locale contre l'Etat, au détriment des groupes sociaux vulnérables et de l'écosystème fragile des Niayes³. Elle met en lumière un paradoxe dans la gestion publique. Quoique dotées de faibles ressources financières et humaines, les collectivités locales sénégalaises s'auto suffisent. C'est une de leurs réactions à une centralisation et une hiérarchie administrative fortes. D'où les problèmes survenus dans la réorganisation de cette ingénierie territoriale autour d'un dispositif d'action cohérent, négocié et partagé par l'ensemble des acteurs du territoire.

¹ Le CERP (Centre d'Expansion Rurale Polyvalent) est devenu le CADL (Centre d'Appui au Développement Local) pour mieux accompagner les communautés rurales dans la promotion du développement local.

² L'ARD, établissement public des collectivités locales d'une même région, appuie ces dernières dans la mise en œuvre de leurs projets de développement local.

³ Les Niayes, dépression inter dunaire où affleure la nappe phréatique, sont très favorables au développement du maraîchage et de la floriculture.