

2

La reconstruction de l'Afrique au XXI^e siècle : la perspective des innovations socio-territoriales

Sambou Ndiaye

Introduction

Ce chapitre part du postulat selon lequel les dynamiques territoriales constituent une partie prenante stratégique du processus de reconstruction de l'Afrique en ce XIX^e siècle marqué par un contexte de « glocalisation », d'épuisement du mode de régulation post-colonial, de défaillances de l'Etat et du marché, de remontée des identités, etc. Ce sont les limites des modèles macro, hiérarchiques, économicistes et technicistes qui ont positionné les territoires comme partie prenante de l'Afrique qui se refait. A ce propos, la perspective des innovations socio-territoriales permet de mettre en relief les processus construits par divers types d'acteurs implantés sur un territoire dans le but de répondre à des besoins de réaliser des aspirations ou de profiter/construire des opportunités pouvant induire un changement social à divers niveaux. A travers ce paradigme, l'enjeu est de se demander comment dans le contexte d'opportunités et de contraintes spécifique aux pays africains, les individus, les communautés et les institutions se déploient pour soit faire face à des problèmes, soit réaliser des aspirations, soit construire/ saisir des opportunités en vue d'améliorer leurs conditions de vie de renégocier la reconfiguration de l'architecture institutionnelle ou encore de réajuster le mode de régulation. En se détournant de l'attitude comparative, voire comparatiste, la perspective de l'innovation sociale invite à mettre l'accent sur la quête de l'intelligibilité de la réalité africaine.

Dans cette contribution qui s'appuie sur des données empiriques collectées à partir du cas du Sénégal, les innovations socio-territoriales urbaines sont appréciées à travers leurs dimensions institutionnelles (dynamique de gouvernance territoriale), économiques (processus de développement économique local), techniques (exercice de planification locale) et même académiques (ancrage territorial des universités) en vue d'étudier la nature et la portée des dynamiques que les territoires cherchent à expérimenter. L'article présente le contexte de précarité et d'épuisement du mode de régulation avant de dégager les enjeux théoriques et épistémologiques du paradigme des innovations socio-territoriales. Dans la troisième partie, quelques cas d'innovations socio-territoriales seront systématisés à partir du Sénégal.

Un contexte de précarité révélateur de l'épuisement du mode de régulation

Selon le dernier rapport sur le développement humain (PNUD 2013), la plupart des 44 pays classés à l'indice de développement humain (IDH) faible sont africains. Le cas du Sénégal est à ce propos illustratif. En effet, 157^e rang de l'IDH en 2005, le Sénégal se positionnait en 2009 à la 166^e place avant de revenir en 2012 à la 154^e place (PNUD 2009). L'évolution du taux de croissance annuelle des cinq dernières années démontre la détérioration de la situation socio-économique du pays, révélant par ailleurs la précarité de la majeure partie de la population avec un taux de pauvreté avoisinant 46,7 pour cent en 2012 (ANSD 2013b).

Tableau 2.1 : L'évolution du taux de croissance annuelle 2007-2011

Année	Taux de croissance
2007	4,9
2008	3,7
2009	2,4
2010	4,3
2011	2,1

Source : ANSD, 2013a

L'analyse des stratégies de développement (1960-2010) du Sénégal montre un régime d'accumulation en crise permanente passant d'une économie de rente durant les premières années d'indépendance (1960-1979) à une économie de marché préconisée par les bailleurs de fonds à travers les programmes d'ajustement (PAS) entre 1980 et la fin des années 1990 pour, finalement, se limiter depuis les années 2000 à une politique de lutte contre la pauvreté que cherche à combler la stratégie de croissance accélérée (Ndiaye 2007). L'économie de rente promue par l'État post-colonial a produit un modèle de développement extraverti qui a dépassé les capacités réelles du pays tout en fournissant à un État tentaculaire

et prédateur les moyens d'assurer sa reproduction en entretenant une clientèle politique (Diop et al. 2002 ; O'Brien et al. 2002). En revanche, la régulation par le marché prônée par les PAS n'a pas fait profiter de la libéralisation de l'économie aux entrepreneurs nationaux. Au contraire, elle a accentué la précarité de la population ainsi que l'extraversion et la vulnérabilité du système productif. C'est dire que les politiques de libéralisation et d'ajustement n'ont pas réussi à compenser l'épuisement de l'économie de rente, ni à favoriser la construction d'une économie productive créatrice de richesses pour le pays ; leur impact se situe davantage dans le renforcement de la tertiarisation et de l'informalisation de l'économie ainsi que dans l'ouverture de l'espace public à des acteurs issus de la société civile.

Quant aux politiques de lutte contre la pauvreté, elles n'ont pu se libérer des postulats des PAS, se présentant de fait plus comme une politique sociale qu'une opportunité de renouveler les modalités de régulation de l'économie ainsi que le mode d'insertion du Sénégal dans l'économie-monde (Ndiaye 2005). La stratégie de croissance accélérée qui est venue corriger ces lacunes n'a pas encore produit de résultats significatifs. Les nouvelles autorités ont démontré un intérêt accru autour de la promotion de la gouvernance, de la lutte contre la corruption, du développement territorial. Le Document de politique économique et sociale qui fournit le cadre stratégique actuel d'intervention de l'Etat a décliné trois axes stratégiques tels que la création d'opportunités économiques et de richesses par la promotion d'emplois et la transformation structurelle de l'économie, l'accélération de l'accès aux services sociaux de base et, enfin, le renforcement de la bonne gouvernance. Toutefois, la structure de l'économie sénégalaise ainsi que la sévérité, voire l'ampleur du mal développement, appellent des ruptures profondes pour inscrire le Sénégal sur la rampe de l'émergence.

La crise structurelle du régime d'accumulation a été accentuée par les quatre crises que le Sénégal partage avec la plupart des pays africains, à savoir les crises alimentaire, énergétique, financière et climatique. Il reste que cette situation de crise structurelle du mode de régulation demeure expressive de l'épuisement du mythe du progrès à la base du modèle de développement des pays industrialisés. Ce modèle reproduit en Afrique relève du paradigme du rattrapage qui établit que le développement est positif, continu, unilinéaire et demeure un idéal universel à atteindre lorsque l'on suit les mêmes étapes que les sociétés occidentales civilisées. Ainsi, le sous-développement traduit le retard des pays « sous-développés » à se hisser aux normes universelles de progrès que cristallise la civilisation occidentale. Réduisant le développement à la croissance économique, ce modèle dit de la « modernisation » s'appuie sur l'industrialisation, l'urbanisation et l'économie de marché. Il sera à la base d'un processus de développement productiviste, techniciste, centralisé, extraverti, dépendant et basé sur les agrégats macroéconomiques dont les conséquences

désastreuses appellent l'avènement d'un autre paradigme. Ces multiples échecs ont poussé certains chercheurs à conclure que la crise de l'Afrique concerne l'Afrique des élites, de l'État, des bailleurs de fonds et des partenaires au développement partisans d'une « modernité dupe » basée sur une rationalité technico-industrielle et marchande agressant de larges couches de la population et déstabilisant leur vision du monde, tout en ayant beaucoup de peine à manifester sa cohérence et son adaptation à la réalité africaine (Ndione 1994 ; Ela 1998). Ces crises vont toutefois renforcer la prise de conscience sur certains risques ainsi que sur les capacités interpellatrices des acteurs sociaux déployant divers types d'initiatives qui peuvent être analysés au moins selon trois registres, aux dires de Favreau : les impératifs économiques (nécessité), les impératifs socioculturels (identité) et, enfin, les impératifs sociopolitiques (projet de société) (Favreau 2008 : 4). La combinaison de ces trois registres inscrit ces initiatives dans un changement social construit de l'intérieur des sociétés et porté par des acteurs émergents différents du couple Etat-marché, à savoir les organisations de jeunes et de femmes, les collectivités locales, les organisations socioprofessionnelles, les opérateurs économiques locaux, les mouvements sociaux locaux.

En réalité, la situation du Sénégal contemporain, proche de la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, révèle, d'une part, la crise structurelle des structures et des modalités de régulation politique et économique qui ont dominé le Sénégal de l'indépendance à nos jours, laissant entrevoir l'épuisement des compromis sociétaux issus de la période post-coloniale, d'autre part, elle informe de l'ambivalence qui caractérise le Sénégal contemporain où persiste un décalage entre un mode de régulation épuisé mais résistant et l'émergence d'initiatives diverses portées par de nouveaux types d'acteurs, mais qui n'ont pas encore systématisé une cohérence systémique leur permettant de construire une mutation. L'enjeu réside donc dans la reconfiguration des structures et des modalités de régulation politique et économique, ce qui interroge la nature de l'État africain, le renouvellement des politiques de développement et des modalités de gestion publique, la refondation de l'économie ou encore la recomposition de l'architecture institutionnelle et des échelles de régulation.

Le paradigme des innovations socio-territoriales : enjeux théoriques et épistémologiques

Enjeux théoriques

L'innovation sociale caractérise les dynamiques ou processus certes déviants par rapport aux règles instituées mais capables soit de mettre en œuvre des solutions nouvelles appropriées par rapport à des problèmes divers jusque-là insolubles, soit de réaliser une aspiration, mais tout en dégageant des mécanismes de prévention ou de gestion des tensions corollaires aux changements induits. Son

caractère novateur réside dans sa capacité, d'une part, à améliorer le mieux-être des individus, des communautés, des organisations ou des institutions et, d'autre part, à prévoir sinon gérer les incidences négatives subséquentes à cette amélioration (ou à cette nouveauté) du fait qu'elle est toujours porteuse de tensions liées à la remise en cause des acquis ou de l'ordre déjà établi (destruction créatrice). Plus généralement, le caractère novateur de l'innovation sociale met en évidence la discontinuité qu'elle présente par rapport aux pratiques habituelles, ainsi que sa nature non figée et surtout hors normes. L'innovation sociale peut émerger de diverses manières : la façon de poser un problème (reformulation), de le prévenir ou encore de le résoudre, les réponses nouvelles et performantes à une situation jusque-là insatisfaisante, la nouveauté dans les modalités de production/ distribution de biens et services ou encore dans celles concernant la mobilisation de ressources, la mise en relation d'acteurs ou d'organisations jusque-là isolés, la modification des rapports sociaux ou la reconfiguration des positions de pouvoir au sein d'une institution ou d'un territoire, l'édification d'une nouvelle forme d'organisation ou la restructuration organisationnelle au sein d'une structure, la création d'un nouveau débouché, d'un nouveau produit ou encore d'un nouveau marché (Schumpeter 1999). Ses cibles peuvent être constituées d'individus, de communautés, d'organisations, de territoires, d'entreprises, d'institutions, de politiques, etc.

Toute innovation est sociale, ne serait-ce que par le processus social présidant à sa construction et à sa légitimation (ce qui dépasse le simple usage social). A la fois en amont (construction) et en aval (diffusion) du processus d'innovation, la dimension sociale reste présente. L'innovation sociale dépasse la simple invention, création ou encore le transfert technologique : elle suppose une accommodation de la nouveauté créatrice de valeur compatible avec les valeurs et règles socioculturelles ou tout au moins une recherche de légitimité auprès des institutions, organisations et communautés concernées, toutes choses par ailleurs révélant l'importance des empreintes sociales et territoriales à toute dynamique d'innovation (Klein et Harrisson 2006). En réalité, les acteurs sont plus favorables à l'innovation lorsque celle-ci, malgré ses aspects neufs et déviant, ne remet pas en cause fondamentalement leur cadre de référence ou leur système de représentation, mais y insuffle des éléments redynamisants.

Il faut remarquer que toutes les solutions novatrices ne sont pas toujours synonymes d'innovations sociales si, en plus d'être durables, elles ne sont pas accompagnées d'un nouveau paradigme expressif d'une autre façon de formuler, d'une nouvelle forme de coordination ou encore d'une nouvelle façon de résoudre le problème considéré. En cela, l'innovation sociale, même si elle garde un potentiel alternatif, n'en reste pas moins parfois soumise à une dynamique régulatrice souvent instrumentalisée par le système existant, cherchant à se conforter sans changer sa nature intrinsèque (en privilégiant

des changements d'équilibre en lieu et place de changement de structure). Les chercheurs distinguent à ce propos les innovations incrémentielles de nature progressive (mais tout aussi décisives du fait de l'effet cumulatif) de celles radicales qui débouchent sur les transformations sociales, différenciant ainsi la vision fonctionnelle de l'innovation sociale de celle transformatrice expressive de la reconfiguration de l'architecture institutionnelle ou encore de la production d'un nouveau cadre normatif (Alter 2002). Émergeant souvent par grappes surtout lors des périodes de crise, les innovations sociales sont influencées par le paradigme socio-technique en émergence et qui reste porteur d'une nouvelle vision des choses, de nouveaux sens conférés aux choses. Les innovations sociales ne concernent pas nécessairement l'ensemble de la société, elles peuvent se limiter à un secteur d'activité ou à une partie d'un territoire ou à un groupe d'acteurs : c'est pourquoi l'idée de système, voire de sous-système d'innovations, est avancée pour circonscrire la dynamique d'innovation sociale spécifique à un groupe ou à un domaine. C'est dire que si le milieu socioculturel reste important pour tous les aspects liés à l'appropriation sociale, le contexte économique expressif de la demande sociale du moment, le contexte politique rendant compte de la configuration des acteurs et de la nature de leurs interactions, la validation technique par les pairs évoluant dans le même domaine ainsi que la validation institutionnelle en rapport avec le contexte institutionnel restent également tout aussi déterminants pour favoriser l'émergence, la construction, la diffusion et la pérennisation d'une innovation sociale.

Certaines caractéristiques structurent la dynamique des innovations sociales. Comme construction sociale, l'innovation sociale informe d'un processus d'apprentissage procédant par essai-erreur et non d'un processus déterminé a priori, linéaire, planifié et parfait. Loin d'être une action collective programmée, l'innovation sociale rend compte d'un processus erratique, indéfini et inachevé, avec des effets non prévisibles et des acteurs agissant indépendamment de leur position et souvent en fonction de leur intuition, sous une forme peu codifiée, dans des espaces peu structurés avec des modalités imprévues (Alter 2000). Repérable a posteriori, la dynamique d'innovation sociale ne concerne souvent que des étapes, voire des instants. Elle se routinise ou peut même ne pas dépasser le stade de l'émergence dès lors que les conditions ne s'y prêtent plus. Par ailleurs, le paradoxe de l'innovation ne concerne pas seulement sa dynamique de destruction créatrice, il touche également à son institutionnalisation qui peut inhiber la capacité novatrice du mouvement social ou même instrumentaliser les organisations sociales porteuses.

Si, d'une part, l'innovation sociale valorise les notions de nouveauté (un produit nouveau, une forme organisationnelle nouvelle), de performance (degré d'atteinte des objectifs, de résolution d'un problème) et d'appropriation (aspect collectif et validation sociale, technique et institutionnelle), d'autre part, en tant

qu'arène, elle révèle un espace de conflits, de tensions et de contradictions du fait qu'elle remet en cause l'ordre institué ou en tout cas intègre du nouveau qui risque de brouiller les repères déjà établis. Ces conflits sont en dernière analyse révélateurs de la logique des acteurs cherchant à sauvegarder leurs positions de pouvoir (reproduction sociale) ou leurs intérêts dans le processus de construction de l'historicité. C'est pourquoi la caractérisation de l'innovation ainsi que son appréciation positive ou négative restent largement soumises aux jeux des acteurs, à leur logique d'action, à leur position de pouvoir, etc. En tout état de cause, le processus d'innovation sociale s'accompagne de la recherche de compromis afin de nuancer le potentiel de conflit consubstantiel, mais aussi d'assurer sa reconnaissance sociale, sa diffusion ou encore son institutionnalisation. Mais une fois stabilisé, parce que guetté par le risque de routinisation, ce processus devra être revisité. Les innovations sociales peuvent concerner à la fois le niveau macro-sociétal qui appelle au renouvellement et à l'amélioration des politiques sociales (innovations institutionnelles) et le niveau micro-sociétal lorsque des nouvelles façons de faire se développent au sein des organisations. La description du cycle des innovations sociales a donné lieu à l'identification de diverses étapes. Si la plupart s'accordent sur les étapes de construction, de diffusion, d'institutionnalisation et de déclin, d'autres adoptent une perspective diachronique en identifiant trois phases : l'incitation à l'innovation, l'appropriation et l'institutionnalisation (Alter 2000). Ces trois phases aboutissent à des comportements différents de la part des acteurs, à savoir les directions, les innovateurs et les légalistes.

La dimension territoriale ouvre de nouvelles perspectives dans l'appréhension des phénomènes d'innovations sociales. La prise en compte du territoire dans les processus d'innovation renvoie à l'idée d'une dynamique multi-acteurs qui s'échange mutuellement à travers des réseaux. On distingue les systèmes nationaux, régionaux et locaux d'innovation avec, comme déterminants : la recherche/développement, les structures de formation et d'éducation, la nature des interactions au sein du système, le capital cognitif du territoire, la capacité d'absorption d'éléments extérieurs, la spécialisation autour de pôle d'innovation, etc. Si l'innovation n'échappe pas au déterminisme du système socio-territorial (économique, institutionnel, politique, socioculturel) dans lequel elle émerge, ce déterminisme rend compte surtout d'un système de contraintes et d'opportunités (pouvant influencer sur la construction, la diffusion, la reconnaissance ou l'institutionnalisation des innovations) que l'acteur social s'approprie. A ce titre, l'ancrage socio-territorial structure tout le processus d'innovations et met en évidence le fait que l'invention n'arrive à donner naissance à une innovation que si elle est accompagnée d'une appropriation, d'une mise en valeur et d'une reconnaissance locale. Enfin, comme construit socio-territorial, le territoire devient un lieu de construction d'innovations porteur d'avantages concurrentiels : l'effet-lieu met en évidence les opportunités offertes par le capital socio-territorial

en termes d'interdépendances productives, d'apprentissage, de réduction des incertitudes informationnelles et de coûts de transaction, ainsi que divers services de soutien aux pratiques innovantes autour d'un système local d'innovations (Abdelmalki et al. 1996 ; Fontan et al. 2005 ; Proulx et al. 1998).

A ce propos, l'innovation socio-territoriale peut être analysée comme un processus construit socialement par divers types d'acteurs implantés sur un territoire donné dans le but de répondre à des besoins, de réaliser des aspirations ou de profiter/construire des opportunités pouvant induire un changement social à divers niveaux. Elle met en évidence les modalités et formes novatrices que les acteurs locaux inventent ou s'approprient en vue de résoudre leurs problèmes ou de réaliser leurs aspirations en valorisant le territoire comme producteur d'avantages concurrentiels. Les innovations socio-territoriales peuvent être appréciables à divers niveaux comme la revitalisation territoriale, les formes organisationnelles (création de nouvelles formes organisationnelles ou promotion de nouveaux modes de gestion organisationnelle), les formes institutionnelles (mode de régulation), les modalités de production/ distribution de biens et services, les modalités d'hybridation des ressources, etc. La perspective territoriale impose finalement une meilleure prise en compte de l'enracinement culturel, socio-historique et territorial des innovations en lieu et place des tentatives d'uniformisation et de généralisation.

Enjeux épistémologiques

Sur le plan épistémologique, la conjonction de déterminants idéologiques, normatifs et scientifiques s'alimentant réciproquement ainsi que l'existence de défis politiques ou pratiques à la base des innovations sociales, imposent une épistémologie de l'innovation sociale. Celle-ci doit inciter les chercheurs à adopter une attitude de sociologie critique afin de gérer « le risque de projection des normes éthiques du chercheur sur le cadre d'analyse des expériences d'innovations » (Nussbaumer et Moulaert 2006:87). En outre, la singularité des expériences novatrices étudiées ainsi que l'incertitude subséquente concernant leurs effets invitent à rester vigilant sur les éventuelles généralisations. L'entrée par les innovations sociales invite à sortir des schémas d'analyse classique marqués par une lecture manichéiste, partielle ou partielle en vue d'interroger la dynamique articulée à son environnement : les situations de rupture ou, plus généralement, de changement social, le banal, les pratiques de la vie ordinaire, l'implicite, la face cachée, les tiroirs sociaux, « l'irrationalité » (Assogba 2007). Toutefois, cette entrée ne préjuge ni de l'issue, ni de la nature, encore moins de l'intensité du changement : adoptant une approche plus dialectique, l'approche en termes d'innovations sociales se limite à caractériser la nature de la dynamique en faisant ressortir à la fois les éléments de rupture et de continuité ou en faisant côtoyer les dimensions conflit et coopération présentes dans toute œuvre humaine.

En Afrique, la réflexion sur l'innovation sociale s'incruste autour de trois éléments : les résultats mitigés de l'interventionnisme étatique avec toutes ses dérives bureaucratiques et financières, la gestion de l'enlisement consécutive aux programmes d'ajustement structurel visant la libéralisation de l'économie et le désengagement de l'Etat, mettant ainsi les pays africains entre les mains de la mondialisation néolibérale et, enfin, la remontée d'initiatives déployées par des acteurs non étatiques cherchant à innover au sein de leur domaine ou territoire, tels que les collectivités locales, les petites et moyennes et entreprises (PME), les organisations communautaires ou socioprofessionnelles (paysans, syndicats, etc.), les micro-entreprises familiales, les individus. Autrement dit, c'est l'épuisement des modèles exclusifs issus soit de l'Etat, soit du marché, soit de la bipolarité Etat/ marché qui a alimenté la remontée d'initiatives innovatrices promues par une multitude d'acteurs, mais dont l'agrégation des interventions n'a pas encore démontré une cohérence systémique. Sous ce rapport, l'innovation sociale peut être analysée comme étant une réponse récurrente d'acteurs souvent marginalisés parce qu'étant pas ou peu insérés dans les circuits officiels et qui, au-delà de leurs initiatives, visant à améliorer leurs conditions de vie, cherchent également à renégocier leur position dans le système, voire à influencer sur les choix de société.

Appréhender la problématique du développement sous l'angle des innovations sociales amène à changer de paradigme : l'enjeu n'est plus de se demander si l'Afrique est développée, ou quel est son degré de développement ou encore quelle est sa position dans le champ du développement, toutes choses par ailleurs cherchant à comparer son niveau de développement par rapport aux pays occidentaux. Il s'agit plutôt de se demander comment, dans le contexte d'opportunités et de contraintes spécifiques aux pays africains, les individus, les communautés ou les institutions se déploient pour faire face à des problèmes ou à des menaces, réaliser des aspirations, construire/saisir des opportunités en vue d'améliorer leurs conditions de vie, renégocier la reconfiguration de l'architecture institutionnelle ou encore réajuster le mode de régulation. En se détournant de l'attitude comparative, voire comparatiste, la perspective de l'innovation sociale invite à mettre l'accent sur la quête intrinsèque de l'intelligibilité de l'objet africain. La neutralité ambiante du terme innovation sociale permet à ce titre d'analyser sous un même registre divers pays, divers territoires, compte non tenu de leur « niveau » de développement, mais simplement en se limitant à analyser les mécanismes, processus et dynamiques en cours. Sous ce registre, aucune expérience ou aucun site n'est jugé préalablement développé, mais est analysé comme en train de construire son développement.

Dans un contexte de mondialisation néolibérale avec ses effets dévastateurs, la perspective de l'innovation sociale démontre non seulement qu'une autre mondialisation est possible et souhaitable, mais également elle fournit des

repères permettant de lire autrement ces dynamiques qui se veulent alternatives ou tout au moins différentielles. Le questionnement porte plutôt sur les modalités particulières d'accommodation et de déconstruction/ reconstruction d'une société promues par les diverses parties prenantes d'un pays ou d'un territoire. La perspective induite par l'innovation sociale place la société au cœur du processus de promotion du développement en tant qu'acteur construisant des innovations, en tant qu'effet-lieu ou encore en tant qu'espace de validation, d'appropriation ou de diffusion, mettant ainsi en évidence sa dynamique systémique et structurante. Autrement dit, l'innovation sociale charrie un ensemble d'acteurs non limités aux acteurs marchands et techniques (elle couvre également les institutions et organisations non marchandes et non monétaires), d'une part, et, d'autre part, sa dynamique impose la saisie d'une totalité sociale.

Etudes de cas d'innovations socio-territoriales

Expériences de gouvernance territoriale

La gouvernance territoriale est ici analysée comme un mode de régulation qui promeut une dynamique concertée et démocratique à la fois dans le mode de gestion publique, dans l'exercice du pouvoir politique, dans la coordination des actions et acteurs ou encore dans le processus de formulation et de gestion des politiques de développement (Stoker 1998). Ce sont, d'une part, les limites du modèle d'administration centralisée en termes de logique d'action ascendante, sectorielle et standardisée peu perméable aux nouvelles aspirations et aux nouvelles demandes et, d'autre part, les défaillances du marché en termes d'exclusion sociale, d'accentuation des inégalités ou encore de marchandisation du social, qui ont positionné la gouvernance comme une nouvelle forme de régulation politique et économique « régissant les interactions d'acteurs dont les activités contribuent à la réalisation d'objectifs relevant de l'intérêt général » (Enjolras 2005:8). A ce titre, la gouvernance écarte la gestion isolée d'un seul acteur du moment où elle ne relève ni uniquement du marché, ni exclusivement de l'Etat, encore moins de la société civile, mais cherche à construire un mécanisme stratégique de compromis volontaire et de mise en cohérence des interactions synergiques entre différents types d'acteurs basées sur l'*accountability*. Dans ce cadre, si toute gouvernance suppose un cadre institutionnel et relève d'abord d'une décision politique des pouvoirs publics, en revanche l'État est réduit au statut d'acteur à côté d'autres acteurs, d'une part, et, d'autre part, sa fonction change tout comme l'orientation du mode de régulation. Ce dernier mise désormais sur une pluralité d'espaces de délibération en hybridant espaces publics institués et espaces publics autonomes (Eme 2005).

C'est en matière de gouvernance territoriale que l'on peut constater de grandes avancées en matière de décentralisation et de promotion du développement local. En effet, la plupart des collectivités locales au Sénégal expérimentent actuellement divers dispositifs de gestion de proximité, comme c'est le cas des conseils de quartier (milieu urbain), des cadres de concertation locale (milieu rural), du budget participatif, des conventions locales ou encore du système de co-production de services publics locaux. De tels dispositifs témoignent de la volonté politique des collectivités locales urbaines et rurales d'expérimenter un nouveau mode de gestion publique basé sur la délégation de maîtrise d'ouvrage locale, la subsidiarité et le dialogue social répondant ainsi à une forte demande des acteurs sociaux.

Instruments de communication sociale entre populations et collectivités locales, les conseils de quartier et des cadres de concertation cherchent à structurer les acteurs, surtout communautaires, des quartiers et des villages à travers la mise en place d'un dispositif communautaire autonome et représentatif exclusivement mobilisé autour des problèmes de développement du territoire. Les responsables de ces dispositifs sont élus par la population et disposent également d'une légalité du point de vue de la collectivité locale à travers un arrêté d'officialisation, consacrant leur ancrage territorial. Les cadres de concertation ont permis d'assurer le maillage des territoires ruraux en structurant les échelles village (comité villageois de développement), méso (comité inter villageois de développement) et, enfin, communautaire (comité de développement local durable). Espace de promotion de la démocratie participative, ces dispositifs ont contribué à la promotion de la citoyenneté locale (en tant que cadre de structuration et de mobilisation des acteurs de la société civile locale) et à la réalisation de micro-projets communautaires facilitant l'accès aux infrastructures et services sociaux de base (construction/ équipement de salles de classe, assainissement, gestion des ordures ménagères, santé publique, etc.). En outre, ils offrent diverses opportunités d'apprentissage communautaire et individuel, mais également d'auto-promotion territoriale en positionnant leurs acteurs locaux comme acteurs de leur propre développement. Malgré la généralisation des conseils de quartier et des cadres de concertation au Sénégal, un cadre institutionnel reconnu par l'Etat reste toujours attendu. En outre, des interrogations majeures subsistent telles que la position institutionnelle de ces dispositifs dans l'architecture institutionnelle locale (instrument ou partenaire de la collectivité locale), les rigidités constatées dans la gouvernance organisationnelle ou encore la faiblesse des capacités techniques et financières.

Quant à la co-production de services publics locaux, elle valorise la délégation de maîtrise d'ouvrage à travers le transfert par la commune des tâches de collecte et d'évacuation des ordures ménagères à des groupements de jeunes déjà structurés (GIE) issus des quartiers souvent inaccessibles à la

régie municipale. Ce système, qui relaie le système conventionnel de gestion des ordures mis en œuvre par les services techniques municipaux, contribue non seulement à la promotion de la salubrité des quartiers périurbains, marginalisés et démunis en favorisant la démocratisation de l'accès, mais également il permet aux acteurs locaux d'être partie prenante du service public local, à côté du secteur privé et des collectivités locales. Enfin, il offre de l'emploi aux jeunes mobilisés par la communauté qui y trouvent également une opportunité d'acquisition sur le tas d'un métier. Les innovations d'un tel système sont multiples. Du point de vue technique, la traction équine ou asine utilisée permet de mobiliser des moyens techniques plus légers et souvent mieux adaptés aux caractéristiques géophysiques des quartiers populaires. L'implication d'acteurs sociaux dans la gestion des ordures ménagères implique une reconfiguration de l'architecture institutionnelle locale du système de gestion. Enfin, sur le plan économique, au-delà des emplois créés pour les jeunes du GIE, un tel système promeut le civisme fiscal en amenant les ménages abonnés à contribuer financièrement à la prise en charge du service public local. La co-production de services publics locaux concerne également le transfert de la gestion et de l'entretien d'infrastructures à des acteurs communautaires telles que les associations d'usagers de forages (ASUFOR) ou les comités de gestion. Ces dispositifs signent des conventions ou des contrats de concession avec les collectivités locales, consacrant ainsi leur position dans la production du service public local. C'est que ces dispositifs autogérés par les cibles ou les communautés de base démontrent une grande flexibilité, un souci de rentabilité sociale et une grande capacité de mobilisation sociale. Il reste que la co-production se limite à une implication opérationnelle des acteurs sociaux dans la prise en charge du service public local, mais ne leur permet pas toujours d'influer sur le processus décisionnel et ainsi de participer à la co-construction du système.

Quant aux conventions locales de plus en plus expérimentées en milieu rural, elles se positionnent comme des espaces de redevabilité sociale permettant d'assurer une gestion concertée et écologiquement rationnelle d'un territoire ou d'une ressource naturelle (forêt, fleuve, parc, espace naturel, etc.) entre les usagers, les habitants, les partenaires au développement et les services de l'Etat. Outil contractuel reconnu par l'ensemble des acteurs concernés et visant à concilier les intérêts sociaux, environnementaux, économiques, les conventions locales garantissent une réglementation concertée de l'accès, de l'usage, de l'appropriation et de l'exploitation des ressources tout en dégagant des pistes pour la prévention et la gestion des conflits. Toutefois, les ambitions affichées par les conventions locales restent plombées par l'absence d'un cadre juridico-institutionnel approprié, les problèmes d'autonomisation et d'appropriation par les acteurs institutionnels et sociaux locaux du fait de la domination technique du processus par les acteurs techniques et par les partenaires au développement, la faiblesse des dispositifs de suivi ou encore les logiques d'acteurs.

Diverses expérimentations du budget participatif commencent à émerger au niveau de certaines collectivités locales sous l'impulsion de partenaires au développement tels que le Programme national de développement local (PNDL), Enda Ecopop et ONU Habitat. Le budget participatif est un processus de démocratie directe permettant aux habitants d'influer dans le choix des priorités budgétaires de la collectivité locale autour, notamment, d'investissements sociaux plus utiles au profit des quartiers démunis. Ce processus favorise la transparence dans la circulation de l'information budgétaire ainsi que la redevabilité des élus locaux dans la gestion des ressources publiques. En même temps, l'inclusion et l'équité dans les choix des priorités des habitants restent garanties. Toutefois, les expériences de budget participatif restent étouffées par les faibles capacités techniques et financières des collectivités locales, la décentralisation financière inachevée expressive de l'étranglement de la fiscalité locale, l'inopérationalité des dispositifs de suivi, la vulnérabilité aux valeurs politiques des équipes municipales, la domination technique du processus par les techniciens et par les partenaires au développement, ce qui pose de réels problèmes de durabilité et d'appropriation locale de tels processus. Il s'y ajoute que l'implication des habitants et des quartiers ne devrait pas seulement se limiter à la phase d'identification des priorités budgétaires, mais devrait amener à réformer le mode de gestion publique locale. C'est dire que les collectivités locales devront démontrer que l'expérience du budget participatif n'est pas liée à l'intérêt manifesté par les partenaires au développement, mais qu'elle relève d'une volonté politique locale assumée ayant des incidences dans la gouvernance locale.

L'enjeu de la plupart de ces dynamiques est de se demander si la gouvernance territoriale aboutit à une recomposition de l'architecture institutionnelle locale, voire à une redéfinition du mode de régulation locale ou, en revanche, s'il ne traduit qu'une pratique cachant mal la volonté de relégitimation et de repositionnement des pouvoirs publics locaux dans un contexte de décentralisation inachevée et de renforcement des capacités interpellatrices des mouvements sociaux locaux. Les travaux de terrain amènent à être plutôt nuancés sur la portée des dispositifs de gouvernance territoriale. Si elles mettent en relief la dynamique de délégation de maîtrise d'ouvrage locale ainsi qu'une plus grande implication des acteurs sociaux à la gestion publique locale, les dynamiques de gouvernance territoriale semblent osciller entre logique d'encadrement et logique partenariale, évoquant ainsi une gouvernance sectorielle et limitée. Autrement dit, la co-production de tâches particulières de service public local demeure de plus en plus récurrente, mais la co-construction du système et des règles reste entre les mains des élus locaux et de leurs techniciens. Enfin, la plupart des dispositifs de gestion de proximité souffrent des rigidités constatées dans leur gouvernance organisationnelle, mais surtout de l'inadaptation du cadre juridico-institutionnel qui les place souvent comme des instruments des collectivités locales.

Les exercices de planification du développement local

C'est depuis 1996, à la faveur du processus de décentralisation-régionalisation, que la planification locale a fait partie des neuf domaines de compétences transférées aux collectivités locales sénégalaises. Actuellement au Sénégal, toutes les collectivités locales (à savoir les communes, les communautés rurales et les régions) disposent d'un plan local de développement. Ce dernier peut être défini comme un document cadre de référence issu d'un processus participatif et itératif qui, après diagnostic de la situation, identifie les orientations de développement de la collectivité, définit les actions prioritaires à réaliser et recense/ mobilise les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs fixés au cours d'une période. Le plan local de développement (PLD) devient ainsi un outil de définition d'un projet de société mobilisateur permettant à la collectivité locale de réaffirmer sa position de porte d'entrée du territoire devant impulser, coordonner et piloter le développement local. Désormais, ce n'est plus l'Etat, ni les partenaires au développement qui imposent aux acteurs locaux une vision ou des projets de développement : ce sont les acteurs du territoire qui se définissent une vision stratégique de développement spécifique soumise à un horizon temporel de six ans et qui va servir de document de référence à toute intervention. L'innovation se trouve à ce propos dans la conception du territoire comme échelle stratégique de planification du développement à côté de l'échelle nationale, dans le repositionnement des collectivités locales comme acteurs devant promouvoir un développement local équilibré, dans le refus du pilotage à vue du développement avec des projets ponctuels sans cohérence, au profit d'une inscription des actions dans une vision du territoire, dans le souci d'opérationnalisation du PLD en l'assortissant d'un plan d'investissement local (PIL) décliné en plan d'investissement local (PIA) ou encore dans la démarche participative qui inspire les principales étapes d'élaboration du PLD telle que décrite dans l'encadré suivant.

Tableau 2.2 : Etapes indicatives d'élaboration d'un PLD

<p>Phase I : Préparation</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mise en place d'un cadre local de concertation 2. Prise d'une délibération du conseil rural 3. Institution de la commission chargée de l'élaboration du plan 4. Atelier de lancement de l'élaboration du PLD
<p>Phase II : Diagnostic</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Pré-diagnostic/ diagnostic externe de la communauté rurale 6. Diagnostic qualitatif et participatif 7. Diagnostic quantitatif ou enquête ménages/ opérateurs économiques 8. Synthèse des diagnostics et restitution

<p>Phase III : Planification</p> <p>9. Ateliers de planifications zonales et communautaires</p> <p>10. Elaboration PLD</p> <p>11. Elaboration PIL et des PIA</p> <p>12. Restitutions/ Finalisation</p>
<p>Phase IV : Adoption et approbation du PIC</p> <p>13. Adoption, approbation</p> <p>14. Conférence d'harmonisation</p> <p>15. Conférence des bailleurs</p>
<p>Phase V : Mise en œuvre du PLD</p> <p>16. Institution du comité de mise en œuvre et de suivi</p> <p>17. Démarrage des activités du comité.</p>

La démarche participative peut être appréciée à travers la mise en place de cadre de concertation villageois, inter-villageois et communautaire, d'un comité de concertation élargi devant garantir une participation de qualité des acteurs sociaux et économiques locaux et, enfin, dans l'organisation d'ateliers de diagnostic et de planification en vue de garantir une validation sociale des étapes du processus. La généralisation des PLD au Sénégal consacre le territoire comme une échelle stratégique de définition d'une politique de développement territorial et de création de richesses. Toutefois, l'euphorie constatée autour des PLD commence à s'estomper du fait des difficultés de mise en œuvre ou encore de faiblesse de capacités techniques et financières des CL pour assurer leur portage. C'est pourquoi de plus en plus est développée l'idée de simplifier la démarche d'élaboration et de mettre l'accent désormais sur la mise en œuvre.

Dynamiques de revitalisation territoriale

Les processus de développement local en Afrique de l'Ouest ont été marqués durant plusieurs années par un accent sociopolitique (dynamique de gouvernance territoriale) et technique (exercices de planification locale), négligeant la promotion de l'économie locale. Il faudra attendre le milieu des années 2000 à la faveur de la mobilisation de partenaires au développement (ONUDI, USAID, GTZ, ACDI, coopération décentralisée française, etc.) pour voir émerger diverses expériences de promotion du développement économique local (DEL), notamment en milieu rural. Au Sénégal, les projets/ programmes de promotion du DEL ont la plupart du temps prôné une approche intégratrice, mais dans la réalité, soit ils appuient directement la structuration des filières en travaillant avec les opérateurs économiques, soit en valorisant un ancrage institutionnel territorial. A ce propos, le PADEL/ PNDL est en train d'expérimenter dans la région de Louga la mise

en place de maisons de développement local (MDL) à base départemental ainsi que d'un fonds de développement économique local (décliné en trois guichets : guichets communautaire, intercommunautaire et de financement des études de faisabilité). Les MDL structurées autour de trois espaces (espace décentralisation, déconcentration et espace privé) constituent à ce propos une plateforme de concertation et de coproduction, un espace de représentation, de dialogue, de partenariat public-privé et de mise en cohérence des familles d'acteurs de la décentralisation, de la déconcentration, du secteur privé et de la société civile au sein d'un territoire. L'USAID et l'ONUDI appuient, quant à elles, les opérateurs économiques de filières à construire des économies d'échelles de leurs produits tout en renforçant leurs bases organisationnelles et techniques. Quant aux collectivités locales initiatrices d'expériences de promotion DEL, elles se positionnent de plus en plus dans la promotion de l'attractivité territoriale, dans la mobilisation des ressources fiscales locales, dans l'articulation entre les acteurs économiques locaux, dans la valorisation des ressources économiques locales ou encore dans la promotion d'un environnement propice à l'entrepreneuriat local.

L'innovation portée par les expériences de développement économique local met en évidence le processus de revitalisation des territoires à partir de leurs ressources propres au lieu de toujours attendre l'appui de l'Etat ou des partenaires, la promotion d'approches de valorisation des territoires (approches filière, chaîne de valeur, cluster, etc.), la promotion de la gouvernance économique du territoire et de la fiscalité locale, la structuration du tissu économique local, le renforcement de l'attractivité des territoires... Toutefois, le DEL demeure une pratique encore balbutiante qui n'arrive pas pour le moment à transformer les rapports entre territoires et Etat.

Ancrage territorial des universités

L'université en Afrique a été considérée comme un creuset de formation des intellectuels et des élites durant la période coloniale, mais également comme le symbole d'un système éducatif extraverti, rebelle, déconnecté des réalités sociales, avec des connaissances souvent peu opérationnalisées. Depuis les années 1990, il a été constaté une tendance de plus en plus généralisée des universités à questionner leur rapport à la société, à construire des conventions avec des communautés territoriales, voire à se positionner comme parties prenantes du système local d'innovations dans un contexte de territoires apprenants, de milieux innovateurs ou d'économie de la connaissance. Par exemple, l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) organise chaque année des activités citoyennes (ACU) en direction des communautés consistant en des actions de reboisement, de consultation sanitaire, d'alphabétisation, d'initiation aux TIC. L'Université Gaston Berger de Saint-Louis (UGB) a mis en place un Centre régional de ressources communautaires permettant à 16 villages

environnants de pouvoir bénéficier d'un vaste programme de formation, un Conseil d'Orientation sur les Relations avec les Milieux Economiques avec le Domaine d'Initiative et d'Innovation Economique (D2IE), mais également a implanté une ferme agricole pour l'insertion socioprofessionnelle des jeunes en relation avec la coopération espagnole. Au-delà de ces actions, l'incidence des universités sur leur territoire d'implantation peut être appréciée en termes de facilitation de l'accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'emploi non qualifié ou en termes d'effets connexes liés à l'installation d'infrastructures économiques, commerciales, de valorisation du foncier...

De telles initiatives de partenariat université-territoire, qui ne constituent plus une exception au sein des universités sénégalaises, restent encore à l'état expérimental: elles ont besoin d'un cadre stabilisé et institutionnalisé promu par l'Etat afin de prendre de l'expansion. L'idée est donc d'aller vers une troisième composante de l'enseignement supérieur, à savoir l'enseignement- la recherche- le service aux communautés territoriales soutenue par la mise en place de lignes de financement spécifiques et de programmes spécifiques de formation, l'installation de division spécifique de promotion du partenariat université-communauté au sein des universités, mais également la définition par les collectivités locales de stratégie territoriale de promotion du partenariat université-communauté (Ndiaye 2011). Le rapport université-territoire pose tout l'enjeu de la redéfinition d'une vision africaine de l'université, du questionnement du socle épistémologique des universités africaines, du positionnement stratégique des universités par rapport aux enjeux sociétaux, du rapport formation-emploi, etc.

Conclusion

Cette contribution a cherché à démontré que la réinvention de l'Afrique passe par une refondation de son mode de régulation. Autrement dit, tant que les Africains ne repenseront pas leur rapport au développement, à l'économie, au politique, pour ne pas dire à l'Etat, à la culture, à la société ou encore leur place dans le système-monde, il sera difficile à ce continent de sortir de sa situation de crise structurelle. La présentation a pris le parti de mettre en relief l'Afrique qui se refait au lieu de s'attarder sur l'Afrique qui se défait en tentant de démontrer que les dynamiques territoriales constituent désormais une partie prenante stratégique du processus de reconstruction de l'Afrique en ce XIXe siècle marqué par un contexte de « glocalisation », d'épuisement du mode de régulation post-colonial ou encore de défaillances de l'Etat et du marché, etc. A ce propos, la perspective des innovations socio-territoriales démontre que le contexte de crise structurelle du mode de régulation n'interdit pas la construction à l'intérieur des sociétés d'innovations sociales permettant aux institutions, communautés et individus du continent de répondre à leurs besoins, de réaliser leurs aspirations ou de profiter/ construire des opportunités.

A partir de la présentation d'innovations socio-territoriales d'ordre institutionnel (gouvernance territoriale), économique (développement économique local), technique (planification locale) et académique (partenariat université-territoire), l'analyse révèle que les territoires africains constituent désormais un espace de lecture et un acteur du processus de reconstruction du mode de régulation africain en émergence. Toutefois, dans un contexte de décalage entre le mode de régulation officiel extraverti et les initiatives construites de l'intérieur des communautés, les territoires africains déploient des innovations qui restent pour le moment interstitielles parce que n'ayant pas toujours le relais institutionnel nécessaire dans les instances étatiques en vue de se consolider, de se diffuser, de s'institutionnaliser ou même de prendre de l'expansion. Autrement dit, le rapport entre l'État et les territoires constitue un chantier du processus de refondation du mode de régulation parce qu'appelant une nouvelle vision de l'État, du mode de gestion publique, des stratégies de développement. A ce propos, les innovations territoriales participent au mouvement de territorialisation des politiques publiques et de promotion du développement territorial, comme option stratégique de l'État à côté des politiques macroéconomiques et sectorielles.

Tant que ces changements majeurs n'interviendront pas, les innovations socio-territoriales risqueront de continuer à rester circonscrites au sein de leur territoire de constitution ou même au sein des organisations ou des secteurs d'activités qui les ont promues, densifiant ainsi le lot d'innovations interstitielles et incrémentielles qui finissent par s'essouffler.

Références

- Abdelmalki, L. et Courlet, C., 1996, *Les nouvelles logiques du développement. Globalisation versus localisation*, Paris, L'Harmattan.
- Alter, N., 2000, *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF.
- Alter, N., 2002, *Les logiques de l'innovation*, Paris, La Découverte.
- ANSD, 2013a, Situation économique et sociale en 2011, Dakar.
- ANSD, 2013, Deuxième enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS-II 2011), Dakar.
- Assogba, Y., 2007, *La raison démasquée. Sociologie de l'acteur et recherche sociale en Afrique*, Paris, PUL.
- Diop, M.-C. et al., 2002, *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala.
- Diop, M.C. et Diouf, M., 2002., *La construction de l'État au Sénégal*, Paris, Karthala.
- Enjolras, B., 2005, *Economie sociale et solidaire, territoire et régimes de gouvernance*, 5^e Rencontres interuniversitaires de l'économie sociale et solidaire, Marseille.
- Eme, B., 2005, *Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire*, 5^e Rencontres interuniversitaires de l'économie sociale et solidaire, Marseille.
- Ela, J.-M., 1998, *Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire. Les défis du « monde d'en bas »*, Paris, L'Harmattan.

- Favreau, L., 2008, *L'Entreprise collective : les enjeux sociopolitiques et territoriaux de la coopération et de l'économie sociale*, Québec, PUQ.
- Fontan, J-M, Klein, J-L. et Tremblay, D-G, « La mise en œuvre de l'innovation socio-territoriale », in Fontan *et al.*, 2005, *Innovation socio-territoriale et reconversion économique : le cas de Montréal*, Paris : L'Harmattan, p. 39-61.
- Hillier, J., Moulaert, F. et Nussbaumer, J., 2004, « Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial », *Géographie, économie et société*, Vol.6, N°2, pp. 129-152.
- Klein, J-L et Harrisson, D., 2006, *L'innovation sociale. Émergence et effets sur la transformation des sociétés*, Québec, PUQ.
- Ndiaye, S., 2005, Économie populaire et développement local en contexte de précarité. L'entrepreneuriat communautaire dans la ville de Saint-Louis (Sénégal), thèse de doctorat en sociologie, Université du Québec à Montréal.
- Ndiaye, S., 2007, « Innovations socio-territoriales et reconfiguration de l'architecture institutionnelle locale en contexte de précarité : l'expérience de l'entrepreneuriat communautaire sénégalais », *Revue Economie et Solidarités*, Vol. 37, N°1, pp. 143-158.
- Ndiaye, S., 2011, *Partenariat Université-territoire : une opportunité de co-production d'actions et de co-construction de savoirs*, Colloque international IAUPL – SEST, Repositionner les universités dans le développement de l'Afrique, Lomé.
- Ndione, E. S., 1992, *L'économie urbaine en Afrique. Le don et le recours*, Enda Graf Sahel, Paris, Karthala.
- Nussbaumer, J. et Moulaert, F., 2006, *La logique sociale du développement territorial*, Québec, PUQ.
- PNUD, 2009, Rapport mondial sur le Développement Humain 2009. Lever les barrières : mobilité et développement humains, New York.
- PNUD, 2013, Rapport sur le Développement Humain 2013. L'essor du Sud : le progrès humain dans un monde diversifié, New York.
- Schumpeter, J. A., 1999, *Théorie de l'évolution économique. Recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, Paris, Dalloz.
- Proulx, M-U. (éd), 1998, *Territoires et développement économique*, Paris, L'Harmattan.
- Schwarz, A., 1983, *Les dupes de la modernisation. Développement urbain et sous-développement en Afrique*, Nouvelle Optique.
- Stiglitz, J.E., 2003, *La grande désillusion*, Paris, Fayard.
- Stoker, G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des sciences sociales*, N°155, pp. 19-30.

