



## L'action des institutions privées de développement en milieu rural sénégalais à l'épreuve de la territorialisation des politiques publiques : l'expérience de l'ONG Plan Saint-Louis

Dominique Sene

---

### Résumé

Français / English

Ce texte interroge la pertinence des approches territoriales promues dans les interventions des institutions privées pour le développement socio-économique en milieu rural sénégalais. Notre analyse s'est appuyée sur le cas spécifique de l'ONG Plan Saint-Louis qui, dans ses stratégies d'appui au développement communautaire, préconise un mode d'intervention axé sur des approches exclusivement territoriales. Ces dernières ont dû s'adapter au contexte de la territorialisation des politiques publiques au Sénégal qui convie les institutions privées de développement à faire des collectivités locales des portes d'entrée obligées pour traiter avec les populations rurales bénéficiaires de leurs projets. L'action de l'ONG Plan Saint-Louis, pour asseoir le développement communautaire dans ses zones d'intervention est ainsi passée de « l'approche villages » à « l'approche collectivités locales », avec des avantages et des limites de l'une et de l'autre pour les populations rurales cibles.

This work questions the relevance of territorial promoted approaches in private institution interventions for socio-economic development in Senegalese rural areas. Our analysis focuses on a specific case of the Non-Governmental Organisation Plan Saint-Louis. This NGO's

strategies to sustain community development advocate a method of intervention centered exclusively on territorial approaches. The latter have had to adapt to the context of territorialisation of public policy in Senegal which wants private development institutions to make the rural population that takes advantage of their projects to do so through local government channels. The action of Plan Saint-Louis NGO to ensure community development in intervention areas has gone through what is called "approach villages" to "local authorities' approach". Such a fact has advantages as well as limits in targeting rural populations.

---

## Entrées d'index

**Mots clés :** Institutions privées de développement, Plan Saint-Louis, développement communautaire, villages, collectivités locales, territorialisation, politiques publiques, Sénégal.

**Key words :** Private Institutions for Development, Plan Saint-Louis, community development, villages, local authorities, territorialisation, public policies, Senegal.

---

## Texte intégral

### Introduction

Le développement territorial est un concept mais aussi une pratique de développement à la mode. C'est un modèle de développement qui favorise l'équilibre et l'équité entre les collectivités locales ainsi que l'implication des acteurs locaux dans le processus de développement de leurs territoires. Toutefois, le constat semble confirmer l'idée que la contribution des institutions privées de développement dans la construction des territoires ruraux, en relation avec les politiques publiques de décentralisation, n'a pas été l'objet de beaucoup d'attention de la part des spécialistes du développement territorial. L'intérêt que la recherche tire de cette façon quelque peu tronquée de concevoir le développement territorial n'est que de faible portée. Nous proposons donc, dans cette étude, de contribuer à compenser cette carence de travaux de recherches consacrés à l'apport des institutions privées dans la territorialisation des politiques de développement socio-économique rural en contexte de décentralisation, en nous appuyant sur le cas du Sénégal. C'est ainsi que nous avons pris exemple de l'ONG de développement communautaire Plan Saint-Louis, qui promeut une approche ouvertement territoriale, structurelle à son mode d'intervention dans les communautés de base afin d'y instaurer un développement socio-économique équitable et durable.

Dès son installation au Sénégal, d'abord à Saint-Louis, en 1982, l'ONG Plan International Inc. a institué les villages comme portes d'entrée dans ses zones d'intervention. Mais la nouvelle législation sur la décentralisation décidée par les pouvoirs publics sénégalais en 2005 l'a inclinée à se soumettre à cette nouvelle donne institutionnelle qui fait désormais des collectivités locales, des interlocuteurs incontournables pour traiter avec les populations cibles. Ces collectivités locales sont en particulier les anciennes communautés rurales au niveau des

campagnes qui sont toutes devenues des communes dans le cadre de l'acte 3 de la décentralisation, instituée au Sénégal par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013. Avant d'entrer dans les détails de notre analyse, nous déclinons la démarche méthodologique sur la base de laquelle nous avons recueilli les données présentées dans cette étude.

### Démarche méthodologique

Pour collecter les informations présentées dans ce texte, nous nous sommes guidé de deux principales techniques de recherche : la technique documentaire et les entretiens individuels. La technique documentaire nous a permis de recueillir de nombreuses données référant aux différentes lois et réformes de la décentralisation et du développement local au Sénégal depuis la période coloniale jusqu'à nos jours. Par ailleurs, elle nous a permis de collecter d'importantes données sur le développement territorial, dans son versant communautaire, ses enjeux et ses limites pour les collectivités locales. Dans le cadre de la recherche documentaire, nous avons cherché en particulier des ouvrages, des chapitres d'ouvrages, des rapports d'études, des actes de colloques, etc., portant sur le développement rural et la décentralisation. Les documents ayant trait aux interventions en milieu rural des institutions privées de développement telles que les ONG ont également été examinés avec beaucoup d'intérêt.

Les entretiens ont été réalisés pour l'essentiel entre mai et juin 2016 au niveau de Plan Saint-Louis où nous avons interrogé des personnes-ressources parmi lesquelles le coordonnateur de l'ONG en personne, son assistante technique, les Conseillers en Développement Communautaire (CDC) et le Responsable des Opérations de Terrain (ROT)<sup>1</sup>. Nous avons également interrogé par entretiens individuels des bénéficiaires des appuis de cette institution privée de développement communautaire au niveau de ses zones rurales d'intervention. Les entretiens individuels ont été d'un apport bénéfique à ce travail, notamment par rapport au recueil des données empiriques. En recherche sociologique, les situations concrètes sont toujours enrichissantes et sont incommensurables avec les idées personnelles du chercheur, ses hypothèses, quelquefois entachées d'incohérences, d'apriorismes et de subjectivité anti-

---

<sup>1</sup>. L'expertise de ces derniers, leurs savoir-faire, tout comme ceux des agents des autres institutions privées et publiques de développement doivent se greffer à ceux des populations locales bénéficiaires des projets pour mieux informer la vision et les pratiques de développement socio-économique qui s'inventent dans les milieux ruraux des pays du Sud. La science et ses applications techniques et technologiques, pour être ce qu'elles ont à être, doivent se mettre au service de l'action sociale, pour l'éclairer, l'orienter, aux fins de la rendre plus efficace au bénéfice des communautés. Telle est justement la mission que s'est donnée la revue *Science et Actions Sociales* (SAS), qui est une mission humaniste, voire « panhumaniste », pour reprendre le terme senghorien, du fait de l'universalité de la science et de sa responsabilité engagée par rapport aux problèmes majeurs auxquels se confronte l'humanité. Ces problèmes sont si complexes que les chercheurs qui produisent de la science ont aujourd'hui le devoir éthique d'orienter en priorité leurs recherches vers les voies et moyens pouvant aider à les assouplir, à défaut de les faire cesser. La sociologie, pour ce qui la concerne, n'a certes pas vocation à apporter des remèdes préconçus aux problèmes auxquels l'humanité fait face, d'autant qu'une telle posture est de nature à la détourner de son aspiration à la scientificité. Cependant, elle ne doit non plus pas démissionner de sa vocation scientifique et naturelle d'informer l'action sociale, plus que toute autre science. Cette voie doit et devra de plus en plus guider les recherches des sociologues contemporains, notamment ceux parmi eux qui vivent dans les pays du Sud dont les populations ont davantage besoin de l'apport profitable de la recherche scientifique pour améliorer leurs conditions d'existence.

scientifiques. Ces entretiens individuels nous ont donc permis de faire une saisie globale et juste des enjeux des approches territoriales d'appui au développement communautaire instituées par l'ONG Plan Saint-Louis<sup>2</sup>.

### **De la portée des approches territoriales d'appui au développement communautaire dans les collectivités rurales promues par l'ONG Plan Saint-Louis**

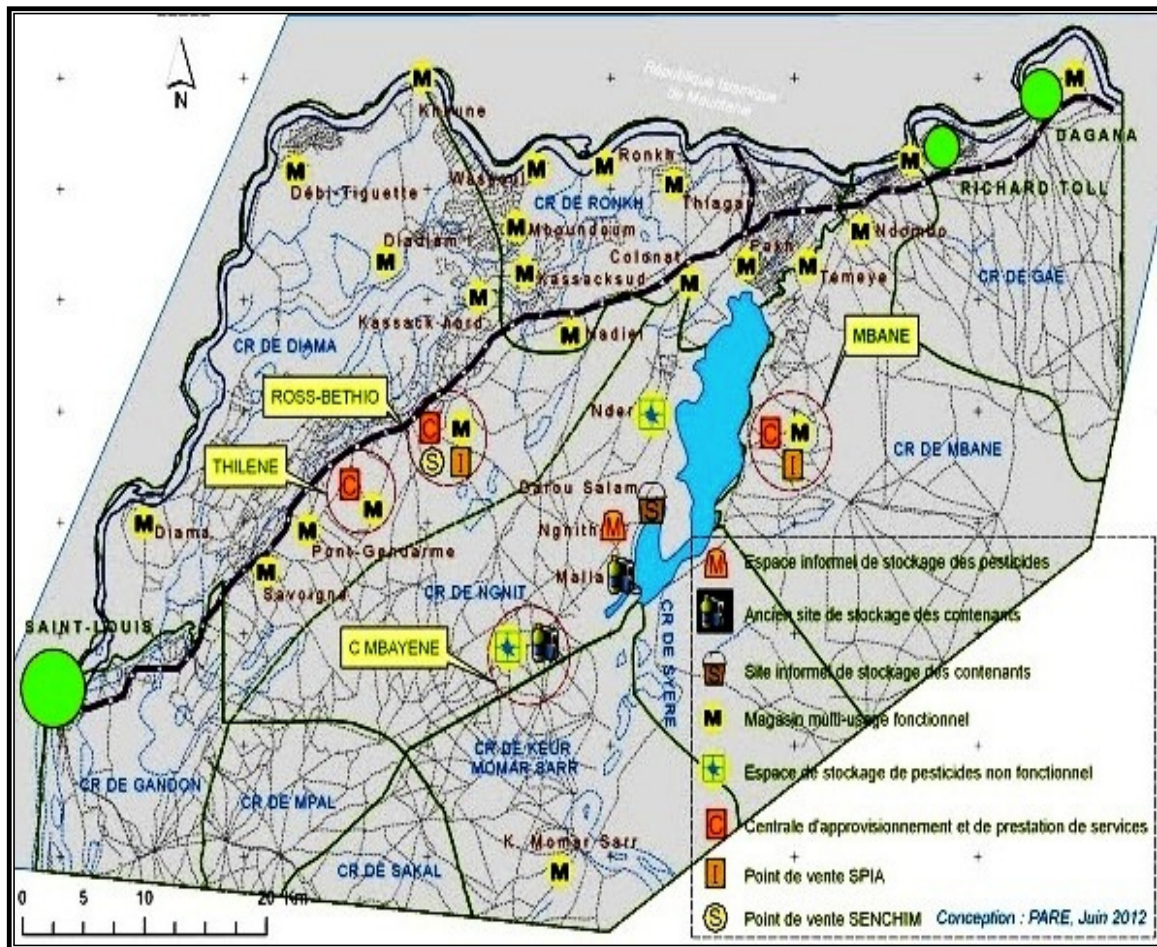
Plan est une association humanitaire internationale sans filiation religieuse, politique ou gouvernementale qui est née en Angleterre, en avril 1937. Elle œuvre pour le développement humain avec une priorité pour la petite enfance. Par ailleurs, Plan International Inc. s'intéresse à des domaines aussi divers et cruciaux que la sécurité alimentaire dans les ménages ruraux, l'éducation, l'habitat, les activités génératrices de revenus, la santé communautaire, etc. La Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (CEMAT) remarque à juste raison que « les investissements privés font partie des forces motrices du développement social et également du développement territorial » (CEMAT, 2000, p. 7). L'exemple de Plan International Inc. illustre parfaitement cet argument. En s'investissant dans l'humanitaire, sur la base d'approches exclusivement territoriales, cette ONG œuvre effectivement pour la promotion de l'autonomisation sociale et économique des populations défavorisées vivant dans la précarité. À partir des années 1950, l'ONG Plan International Inc. s'est détournée du continent européen où elle a pris naissance, pour orienter désormais son action vers les populations plus nécessiteuses des pays d'Asie, d'Amérique latine et bien évidemment d'Afrique. C'est dans les années 1970 qu'elle a commencé à intervenir en Afrique où elle s'est impliquée avec panache dans la lutte contre la pauvreté, surtout en milieu rural. C'est dans le cadre de la coopération Nord-Sud qu'il faut donc inscrire l'intervention de Plan International Inc. dans ces pays aujourd'hui dits en développement. La difficulté d'asseoir ce dernier dans les territoires ruraux de ces pays justifie la nécessité de recourir à une approche co-constructive entre les acteurs locaux et leurs partenaires extérieurs, approche que l'ONG de développement communautaire Plan International Inc. a bien fait de faire sienne. La situation socio-économique précaire qui sévit dans les zones rurales des pays du Sud et d'Afrique en particulier est telle que la solution la plus indiquée pour y remédier semble être, comme nous l'avons fait remarquer ailleurs, l'instauration d'un « co-développement » (Sène, 2014) entre les populations de base, les pouvoirs publics et les organismes d'aide du genre de l'ONG Plan International Inc.

Comme précisé *supra*, c'est en 1982 que cette ONG s'est implantée au Sénégal, avec l'ouverture du bureau « pilote » de Saint-Louis, suivi de celui de Thiès en 1985, de Louga en 1988, de Kaolack en 1990 puis du bureau urbain de Dakar en 1992. Plan Sénégal intervient dans

---

<sup>2</sup>. L'article que nous présentons dans ce numéro de la revue est le développement de notre communication prononcée au colloque international organisé du 21 au 23 juillet 2016 par l'École Supérieure d'Économie Appliquée (ÉSÉA) de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar sur « Les territoires : porte d'entrée pour l'émergence durable ». Notre communication était intitulée : « "De l'approche villages" à "l'approche collectivités locales" : portée et limites de la territorialisation des modes d'appui au développement communautaire de l'ONG Plan Saint-Louis ».

quelques 23 anciennes communautés rurales<sup>3</sup> qui polarisent au total 600 villages, ainsi que dans une communauté urbaine à savoir Dakar, où elle couvre quatre communes d'arrondissement. Plan Saint-Louis intervient dans huit communes rurales où elle parraine des enfants : Fass, Gandon, Gandiol, Saint-Louis, Diama, Ross-Béthio, Ronkh et Mpal. Par ailleurs, elle intervient dans six autres communes où elle ne parraine cependant pas d'enfants. La carte *infra* présente les principales zones d'intervention de l'ONG Plan Saint-Louis.



Source : Plan Saint-Louis

Les campagnes rurales sont en effet les principales localités ciblées par Plan dans ses actions d'aide au développement communautaire en ce qu'elles sont généralement plus exposées à la pauvreté et la précarité. Par conséquent, ce sont elles qui nécessitent le plus de l'appui des partenaires au développement davantage que les autres. Contrairement aux grands centres urbains qui recèlent plus de possibilités de résilience avec surtout les perspectives d'emplois salariés, les villages offrent à leurs habitants peu d'importunités de se garantir régulièrement de revenus monétaires conséquents ; l'agriculture et les autres secteurs économiques ruraux

<sup>3</sup>. Ces communautés rurales sont toutes devenues des communes, conformément à la récente réforme dite de l'acte 3 de la décentralisation, qui est entrée en vigueur au Sénégal le 28 décembre 2013.

connexes ne leur permettant plus de subvenir suffisamment à leurs besoins socio-économiques. C'est pourquoi, les jeunes ruraux en âge de travailler qui sont très affectés par la précarité économique sont contraints de tourner de plus en plus le dos à la campagne au profit des grands centres urbains, dans l'espoir d'y trouver des emplois tertiaires. Tous les projets d'appui au développement communautaire promus par Plan Saint-Louis sont en partie justement destinés à améliorer les conditions de vie des jeunes, notamment ruraux, au-delà des femmes et des enfants, c'est-à-dire les couches sociales vulnérables. En ce sens, ces projets s'inscrivent résolument dans une démarche de développement communautaire, dans sa dimension humanitaire.

De 1982 à 2004, l'ONG Plan Saint-Louis a jeté son dévolu sur ce qu'elle a elle-même dénommé « l'approche villages » dans son dispositif d'aide humanitaire aux populations démunies résidant dans les campagnes rurales. En rupture avec les modes d'appui indirect aux populations cibles préconisés par certains organismes privés humanitaires ou de développement, Plan Saint-Louis intervenait de manière directe dans les communautés de base afin de mieux les atteindre. Pendant toute cette période que dura « l'approche villages », elle a apporté aux populations rurales, à travers une approche résolument territorialisée, une aide humanitaire directe, sans aucune intermédiation. C'était donc une sorte de « projets de territoire » (Lardon *et al.*, 2001, p. 51) au sens strict du terme, parce qu'exclusivement axés sur les villages que Plan promouvait en faveur des populations de ses zones d'intervention.

L'un des principaux avantages de cette approche d'appui direct centrée sur les territoires villageois est qu'elle permet de court-circuiter l'entremise des agents des services étatiques et les élus locaux au niveau des collectivités locales. Les populations des villages bénéficiaires recevaient directement les dons que leur gratifiait Plan Saint-Louis. Grâce à cette approche, les populations bénéficiaires ont pu améliorer substantiellement leurs conditions de vie. On a vu plus d'un de ces projets de développement en milieu rural ou urbain africains échouer du fait d'entremetteurs indéliçats appartenant ou prétendant plutôt appartenir aux services techniques déconcentrés de l'État, des organismes privés ou censés représenter les populations bénéficiaires, qui ont indûment tiré profit de leur position stratégique dans le système (Crozier et Friedberg, 1977) pour détourner à leur propre compte une partie importante de la rente de ces projets. Avec son « approche villages », l'appui de Plan aux populations des sites d'intervention avait des chances supplémentaires de se soustraire à cette situation déplorable structurelle aux zones rurales des pays en développement qui sont la cible de nombreux projets provenant du Nord. Nous illustrerons dans la section suivante les bienfaits de « l'approche villages » promue par l'ONG Plan Saint-Louis durant cette période, en nous appuyant sur l'exemple d'un des villages où elle intervenait alors de manière significative, celui de Pont-Gendarme.

**L'action communautaire de Plan Saint-Louis dans la localité de Pont-Gendarme du temps de « l'approche villages »**

Les interventions de Plan Saint-Louis dans le village de Pont-Gendarme situé dans le bas delta du fleuve Sénégal datent pour l'essentiel du temps de « l'approche villages ». À cette époque, le village de Pont-Gendarme qui est actuellement affilié à la commune rurale de Diama était affilié à l'ancienne communauté rurale de Ross-Béthio. Les femmes qui sont souvent plus vulnérables, en partie à cause de leur faible accès aux ressources économiques, sont les plus heureuses bénéficiaires des projets de Plan Saint-Louis. Les projets qui ont été initiés dans cette localité portent principalement sur la sécurité alimentaire, un de ses domaines prioritaires d'intervention. Le développement communautaire en milieu rural qui préoccupe Plan Saint-Louis dans la zone agro-écologique du delta du fleuve Sénégal où se situe le village de Pont-Gendarme et la quasi-totalité des autres sites d'intervention, ne peut en effet se faire sans l'atteinte de la sécurité alimentaire dans les ménages ainsi que la création de sources de revenus monétaires substantiels provenant en particulier de la riziculture irriguée et du maraîchage.

Mais l'ONG Plan Saint-Louis est consciente que le développement de l'agriculture et la garantie de la sécurité alimentaire sont en partie tributaires d'infrastructures et d'équipements hydro-agricoles sophistiqués au moyen desquels les producteurs pourront mener convenablement leurs activités. C'est ainsi qu'en 2001, un important matériel hydro-agricole et d'assainissement composé de pelles artisanales, de brouettes, de râtaux, etc. d'un coût de 500 000 FCFA a été octroyé aux groupements paysans du village de Pont-Gendarme. Ce dispositif matériel est utilisé pour le planage des parcelles aménagées en prélude à l'ensemencement. Ce matériel sert aussi à l'assainissement des habitations nécessaire à l'hygiène et la propreté, dans une optique de prévention des maladies contagieuses comme le choléra et le paludisme qui affectent souvent les populations vivant dans les campagnes. Plan Saint-Louis accorde une importance capitale à la santé et au bien-être des populations en ce qu'ils sont des secteurs-clés du développement communautaire.

Toujours en lien au volet sécurité alimentaire et à l'autonomisation sociale et économique des populations, Plan Saint-Louis a offert aux femmes du GIE Coumba Sarr de Pont-Gendarme un groupe motopompe (GMP) d'un montant de deux millions de francs CFA. Cette petite machine d'une capacité d'irrigation de 10,8 hectares n'est cependant pas si petite pour elles puisqu'elles ne disposent que d'une parcelle atomique de 4,4 hectares pour 36 femmes productrices ! Ce GMP pouvait donc irriguer une surface exactement deux fois plus grande. Lors de nos entretiens avec les membres du GIE féminin Coumba Sarr sur l'action de Plan en faveur des femmes, la doyenne du GIE, la trésorière Alimatou Kane nous renseigne que le petit GMP de haute qualité qui leur fut offert par Plan Saint-Louis, avait permis d'irriguer le champ de huit hectares que son grand frère El Hadj Moussa Kane leur avait prêté.

Outre le GMP, une décortiqueuse artisanale d'un coût de deux millions de francs CFA a été offerte par Plan Saint-Louis aux femmes membres du GIE Coumba Sarr de Pont-Gendarme en 1999. Cette décortiqueuse est malheureusement tombée en panne, pour partie à cause de l'usage excessif que les femmes en faisaient. Avant qu'elle ne tombât en panne, elle leur avait

cependant rapporté d'importants revenus monétaires grâce aux frais d'usinage de 500 FCFA le sac de paddy qu'elles collectaient de ses prestations de service. À l'époque, les décortiqueuses se comptaient sur les doigts d'une main dans la zone. À Pont-Gendarme, la décortiqueuse artisanale de Plan était la seule, hormis les deux décortiqueuses industrielles que la mission agricole taïwanaise avait offertes à la section villageoise deux ans auparavant, en 1997. Dans le domaine agricole, l'ONG Plan Saint-Louis a apporté d'autres appuis aux femmes, en leur offrant un important financement non remboursable de l'ordre de 3 400 000 FCFA destiné à l'achat d'intrants agricoles en 1999. En 1996, c'est un fonds de roulement, le premier offert par Plan Saint-Louis aux femmes d'un montant de 500 000 FCFA qui était mis à leur disposition. Ce fonds, également non remboursable, était utilisé à des fins d'exploitation agricole et extra-agricole, comme dans des actions génératrices de revenus monétaires (embouche bovine principalement). D'après nos investigations, cet investissement leur aurait rapporté plus d'un million de francs CFA de bénéfices. « L'approche villages » a donc permis à Plan Saint-Louis de participer activement à la lutte pour la sécurité alimentaire et contre la précarité socio-économique à Pont-Gendarme ainsi que dans ses autres zones d'intervention.

Au-delà du volet agricole et économique de manière générale, l'ONG Plan Saint-Louis a beaucoup investi dans l'humanitaire. Elle a à son actif bien d'autres réalisations à Pont-Gendarme parmi lesquelles nous pouvons retenir celles-ci :

- ☑ Construction d'une salle de classe en 2000 à la demande de l'Association des Parents d'Élèves (APE) d'un montant de 4 millions de francs CFA. Ce financement incluait les frais d'équipement de la salle et un important lot de fournitures scolaires pour les élèves ;
- ☑ Nouvelle offre de fournitures scolaires aux enfants de l'école élémentaire en 2003 d'un montant d'environ 600 000 FCFA ;
- ☑ Dotation de moustiquaires imprégnées aux populations du village d'une valeur d'environ 1 million de francs CFA en 2000 ;
- ☑ Construction de toilettes publiques en 1998 d'un montant avoisinant 400 000 FCFA. Le tableau 1 récapitule les principales réalisations de l'ONG Plan Saint-Louis dans le village de Pont-Gendarme et leurs coûts respectifs.



Tableau 1 : Les principales réalisations de l'ONG Plan Saint-Louis à Pont-Gendarme du temps de « l'approche villages » et leurs coûts respectifs

| Années            | Réalisations  | Montant (en francs CFA)   |
|-------------------|---|---------------------------|
| 1996 <sup>4</sup> | <input checked="" type="checkbox"/> Fonds de roulement non remboursable pour achat d'intrants agricoles offert aux femmes | 500 000                   |
| 1998              | <input checked="" type="checkbox"/> Construction de toilettes publiques   | 400 000                   |
| 1999              | <input checked="" type="checkbox"/> Subvention intrants agricoles (femmes)  | 3 400 000                 |
|                   | <input checked="" type="checkbox"/> Décortiqueuse artisanale (femmes)   | 2 000 000                 |
| 2000              | <input checked="" type="checkbox"/> Moustiquaires imprégnées offertes à tous les foyers du village                        | 1 000 000                 |
|                   | <input checked="" type="checkbox"/> Construction d'une salle de classe entièrement équipée                                | 4 000 000                 |
| 2001              | <input checked="" type="checkbox"/> Matériel hydro-agricole et d'assainissement   | 500 000                   |
| 2003              | <input checked="" type="checkbox"/> Fournitures scolaires aux élèves  | 600 000                   |
| Non précisée      | <input checked="" type="checkbox"/> Groupe motopompe (femmes)   | 2 000 000                 |
|                   |   | <b>Total : 14 400 000</b> |

Source : Plan Saint-Louis et données de l'enquête à Pont-Gendarme

### L'action communautaire de Plan Saint-Louis dans les communes rurales de Ronkh et de Ross-Béthio dans le cadre de « l'approche collectivités locales »

À partir de 2005, un changement de mode d'intervention a été institué par Plan Sénégal. De « l'approche villages », on est passé à « l'approche collectivités locales ». Le sociologue Ababacar Ndiaye, qui a consacré sa thèse de doctorat à Plan International Inc., donne ici les détails des implications de ce changement d'approche pour les communautés de base, implications qui concernent bien évidemment Plan Saint-Louis : « En 2005, Plan s'est engagé dans une nouvelle réforme qui a conduit à une restructuration de son personnel, en procédant par la même occasion à un changement de stratégie d'intervention. Au lieu de travailler

<sup>4</sup>. Avant 1996, l'ONG Plan Saint-Louis n'était pas très active à Pont-Gendarme. Elle intervenait davantage dans d'autres localités. De même, depuis 2003, son intervention dans le village est devenue léthargique. C'est ce qui justifie notre choix d'effectuer un bilan de son action communautaire dans cette collectivité rurale pendant « l'approche villages », limité à la période 1996-2003. Pour des impératifs d'équité sociale et territoriale, consubstantiels au caractère humaniste de son approche, Plan Saint-Louis préconise la diversification de ses sites d'interventions. C'est ainsi une manière de démocratiser sa démarche d'appui aux collectivités territoriales bénéficiaires de ces projets.

directement avec les organisations communautaires de base, il entre en partenariat direct avec les collectivités locales et signe avec elles des conventions de financement » (Ndiaye, 2015, p. 2).

Les collectivités locales nouvellement érigées par Plan Saint-Louis en porte d'entrée pour accéder aux populations bénéficiaires des projets étaient alors les communautés rurales au niveau des villages et les communes au niveau des centres urbains. Dans le cas des villages affiliés aux anciennes communautés rurales de Ronkh et de Ross-Béthio, désormais, les ex-présidents des conseils ruraux devenus maires des nouvelles communes sont les nouveaux interlocuteurs directs de Plan Saint-Louis. C'est à eux que Plan remet donc ses donations en nature ou en espèce pour qu'ils les redistribuent à leur tour aux populations des villages ciblés. La décentralisation consiste pour l'essentiel à doter les collectivités territoriales de prérogatives, de compétences accrues dans les domaines juridique, politique, social, économique, environnemental, etc. Si cette mesure décidée par l'État qui ne se borne pas seulement à se l'appliquer mais l'impose aux institutions privées de développement, est bénéfique aux anciens conseillers ruraux, elle l'est cependant moins pour les populations des villages bénéficiaires des projets de Plan. C'est pourquoi, pour réduire cette distance qui la sépare désormais des villages, Plan a trouvé une solution alternative consistant à créer des organes de gestion de projets dénommés Groupes de Mise en Œuvre (GMO). Les GMO sont composés de personnes choisies parmi les communautés de base pour servir d'interface entre ces dernières, les collectivités locales et Plan. Le choix de ces personnes avait pour critères, leurs compétences, leur loyauté et leur disposition à porter auprès des partenaires extérieurs les problèmes et les préoccupations des communautés de base. Ils représentent ainsi un exemple typique efficace et éthique de territorialisation de l'appui au développement socio-économique en milieu rural. Plan a retiré énormément de satisfaction de ces GMO. Mais c'est aux populations bénéficiaires de ces projets qu'ils ont davantage profité.

Plan Saint-Louis a apporté beaucoup d'appuis notamment matériels et financiers aux populations des territoires où elle intervient dans le contexte de « l'approche collectivités locales ». Pour le cas restreint des communes rurales de Ronkh et de Ross-Béthio, ces appuis sont remarquables. À titre illustratif, entre 2006 et 2015, Plan Saint-Louis a financé la construction dans ces localités de quatre salles de classe, de cinq blocs de latrines, de neuf points d'eau. Elle a également offert deux mille moustiquaires aux populations ainsi que de nombreux médicaments pour les aider à se prémunir des maladies endémiques récurrentes dans le milieu comme le paludisme. Sur la même période considérée, l'ONG communautaire a construit deux salles de classe et un bloc de latrines à Ross-Béthio. En outre, entre 2006 et 2011, elle a régulièrement offert chaque année des trousseaux (fournitures scolaires) à tous les enfants inscrits au cours initial du cycle élémentaire. Les appuis financiers de Plan Saint-Louis sont encore plus considérables dans ces deux collectivités territoriales cibles. De 2006 à 2015, pas moins de 237 millions et 130 millions de francs CFA ont été respectivement investis par Plan Saint-Louis à Ronkh et à Ross-Béthio, comme le révèlent les données du tableau 2.

Tableau 2 : Montant des fonds alloués par Plan Saint-Louis aux communes rurales de Ronkh et de Ross-Béthio entre 2006 et 2015

| Année        | Ronkh              | Ross-Béthio        |
|--------------|--------------------|--------------------|
|              | Montant            | Montant            |
| 2006         | 5 000 000          | non déterminé      |
| 2007         | 39 000 000         | non déterminé      |
| 2008         | 52 000 000         | non déterminé      |
| 2009         | 34 000 000         | non déterminé      |
| 2010         | 26 000 000         | 26 000 000         |
| 2011         | 24 000 000         | 23 000 000         |
| 2012         | 18 000 000         | 20 000 000         |
| 2013         | 16 000 000         | 19 000 000         |
| 2014         | 14 000 000         | 23 000 000         |
| 2015         | 9 000 000          | 19 000 000         |
| <b>Total</b> | <b>237 000 000</b> | <b>130 000 000</b> |

Source : Plan Saint-Louis

Les arguments précédemment développés attestent la portée de la territorialisation des approches d'appui au développement adoptées par Plan Saint-Louis, particulièrement du temps de « l'approche villages ». La territorialisation des modes d'intervention de Plan Saint-Louis auprès des communautés de base est sans commune mesure bénéfique à ces dernières et, au-delà d'elles, à l'État du Sénégal lui-même. Il relèverait en effet d'un truisme de dire que le développement des territoires surtout déshérités du pays incombe au premier chef à la puissance publique. Celle-ci est le garant du développement et du bien-être des populations vivant dans toute l'étendue du territoire national (Sène, 2016b). Les politiques publiques sénégalaises de décentralisation et de développement local ont été conçues en cohérence avec cette finalité essentielle (Sène, 2016a). Cependant, leur incapacité constatée à répondre à cette finalité avec un haut degré de satisfaction, justifie davantage l'opportunité des appuis des partenaires privés au développement territorial des populations, en particulier celles démunies vivant en milieu rural.

Le plus important est que les vertus de la territorialisation des modes d'intervention de ces partenaires privés tels que l'ONG Plan Saint-Louis sont parfaitement en phase avec la politique de l'État en matière de décentralisation et de développement local. L'État préconise en effet que tous les programmes et politiques d'appui au développement des territoires promus par les partenaires institutionnels privés soient agréés et supervisés par les responsables des collectivités locales concernées. Ces derniers représentent désormais les populations bénéficiaires des projets qui les élisent pour un mandat de cinq ans renouvelable. Les responsables des collectivités locales représentent aussi l'État au niveau de la gouvernance territoriale locale par le biais des maires de communes et les présidents de conseils départementaux, dont certains sont à la fois des ministres, des ministres-conseillers sans

portefeuille, des députés, des directeurs de sociétés publiques, bref, des hauts fonctionnaires de l'État. Les efforts de co-construction du développement dans les pays du Sud déployés par les pouvoirs publics, les élus locaux et leurs partenaires privés à travers le financement de multiples projets destinés aux populations rurales ont beaucoup à gagner à s'inscrire sous le signe de la territorialité.

Revenons à l'ONG Plan Saint-Louis. Nous observons que s'il y a une vertu essentielle à mettre à l'actif de la territorialisation de ses modes d'appui aux communautés de base, c'est bien l'implication effective de ces dernières dans l'exécution des projets de développement qui leur sont destinés. On a assez décrié le défaut d'implication réelle des populations bénéficiaires dans les projets de développement promus par beaucoup d'organismes d'appui, prétendant les sortir de leur situation de pauvreté. Pour peu qu'elles soient exclues de la phase d'exécution de ces projets, ou reléguées à des rôles marginaux, où elles sont tenues à mille lieux de l'essentiel de ce qui se décide sans elles sur leur destin, maints insuccès manifestes ont été notés dans la majorité de ces projets. Ainsi, la territorialisation prônée par l'ONG Plan Saint-Louis est un gage d'efficacité. Mais nous pourrions ajouter qu'elle répond à un principe d'éthique fondamental pour autant qu'elle invite les populations bénéficiaires des projets à être des acteurs de base du développement de leurs collectivités territoriales ; ce qui revient d'abord à leur reconnaître leur dignité d'hommes.

Le développement viable, le bon développement est celui qui répond aux impératifs de la participation, la responsabilisation des populations dont il est censé améliorer les conditions d'existence. Il existe en effet une éthique du développement qui voudrait que ce dernier soit le produit des efforts de participation responsable des communautés de base auxquelles il se destine. Territorialité, éthique participative et développement constituent un triptyque dont la convenance, la cohérence et l'efficacité sont à inscrire dans le registre des conditions de co-construction des collectivités locales tant rurales qu'urbaines. Ne pas adhérer à la convenance de ce triptyque, c'est se dévoyer de la voie optimale de la revitalisation des collectivités territoriales, notamment rurales, par leurs propres citoyens et leurs partenaires au développement, publics comme privés.

Les politiques publiques de décentralisation et de développement local au Sénégal qui se sont davantage infléchies dans le sens de la territorialisation sont devenues, par la volonté et le pouvoir régaliens de l'État, des cadres de références incontournables pour les organismes privés de développement. De nos jours, l'acte 3 de la décentralisation a d'une certaine manière porté à un étage supérieur, la territorialisation des politiques de développement socio-économique, y compris celles promues par les institutions privées dans les collectivités territoriales rurales. Le développement rural qui est sans doute une des dimensions les plus importantes hautement prioritaires du développement territorial, du moins pour les pays du Sud et d'Afrique principalement, est pour une part considérable conditionné par un arrimage harmonieux des politiques publiques de décentralisation au développement des collectivités villageoises. Dans

le contexte présent, il est impossible de penser le développement rural, et à plus forte raison, de prétendre le construire sans l'articuler aux politiques étatiques de décentralisation et à la territorialisation des programmes de développement initiés par les institutions privées, territorialisation que les pouvoirs publics sénégalais ont solennellement ordonnée. Développement rural et territorialisation de tous les politiques et programmes publics comme privés de développement pouvant y contribuer sont devenus un tandem inséparable. Et ce tandem est en passe de faire la preuve de son efficacité au Sénégal, en dépit des nombreuses contraintes, coriaces, auxquelles se confrontent les différentes parties prenantes. C'est que les pouvoirs publics sont les maîtres d'œuvre du développement rural et, au-delà de ce dernier, de tout développement mais qu'ils ont besoin, pour le cas particulier des pays africains, du concours profitable des partenaires privés et de l'implication responsable des populations rurales elles-mêmes.

Ajoutons encore que la territorialisation des modes d'intervention de l'ONG Plan Saint-Louis est profitable en ce qu'elle offre l'opportunité aux populations des collectivités locales de renforcer leurs compétences, leurs capacités grâce à son appui technique très efficace. L'ONG Plan Saint-Louis ne se contente pas seulement de transférer aux communautés de base cibles de ses projets des fonds substantiels et du matériel. Elle leur transfère aussi des compétences à travers des modules de formation, des ateliers de sensibilisation en plaidoyer, etc. L'idée est de les « capaciter » le mieux possible afin qu'elles soient plus à même de transformer positivement les ressources dont disposent leurs territoires. C'est cette approche du développement que l'écrivain indien Amartya Sen, prix Nobel d'économie en 1998, dénomme la « capacité ». Dans sa conception, le développement ne consiste pas seulement à mettre à la disposition des populations des potentialités mais plutôt leur permettre d'avoir les possibilités, les aptitudes pour les utiliser de manière appropriée. C'est cette aptitude à transformer positivement leur environnement économique, écologique et social que vise en dernier ressort le renforcement des capacités des populations cibles par Plan Saint-Louis. Les institutions privées comme publiques d'appui au développement des collectivités territoriales surtout rurales ont en effet fini par se rendre à l'évidence que la « capacitation » des populations de ces collectivités cibles de leurs projets conditionne le succès de ces derniers. Les bénéficiaires des projets des pays du Sud ont déjà des compétences qui ont cependant besoin d'être renforcées et leurs moyens économiques et matériels limités doivent également être substantiellement accrus pour leur permettre d'être dans les dispositions de porter durablement le développement économique de leurs collectivités territoriales.

L'autre vertu du développement territorial que comporte le renforcement des capacités des populations, et non des moindres, est qu'il peut aider à relever le défi de la durabilité. Cette dernière est la nouvelle ambition mais aussi le nouveau défi du développement, défi fort difficile à relever. Il n'y a pas de développement territorial, communautaire ou autre si les effets qu'ils produisent ne s'inscrivent pas dans la durée. Mais la durabilité du développement demande précisément que les populations vivant dans le territoire concerné aient les moyens,

les « capacités » requises pour relever ce défi. Toutefois, il y a lieu de reconnaître que la territorialisation des modes d'appui au développement communautaire instituée par Plan Saint-Louis, comme d'ailleurs celle prônée par les politiques publiques sénégalaises de développement socio-économique souffrent de sérieuses limites sur lesquelles les contraintes d'espace ne sont autorisées pas à nous étendre dans ce texte.

## **Conclusion**

Cette étude a fait remarquer le rôle souvent occulté des approches territoriales des institutions privées dans l'émergence économique des territoires ruraux en contexte de décentralisation et de développement local. Notre démonstration s'est fondée sur le cas spécifique de l'ONG Plan Saint-Louis qui s'investit dans le développement communautaire avec une priorité accordée à la petite enfance. L'enquête de terrain qui a été menée dans des communes rurales où intervient Plan Saint-Louis a abouti à la conclusion que les approches territoriales qu'elle promeut pour réduire la pauvreté et la précarité en milieu rural sont très opérantes. En promouvant d'abord « l'approche villages » puis « l'approche collectivités locales », l'ONG Plan Saint-Louis a réussi à atteindre positivement ses cibles, notamment en impliquant les communautés de base à la gestion locale des activités de développement communautaire à travers les GMO. Elle a su se conformer aux principes établis par les réformes décentralisatrices mises en œuvre par les pouvoirs publics en y accommodant ses approches territoriales d'appui au développement au niveau de ses zones d'intervention.

L'approche territoriale est celle qui traduit le plus fidèlement la philosophie du développement local, et il est heureux de constater qu'au Sénégal, les politiques publiques de développement local ont toujours été informées par l'approche territoriale. Mais elles le sont davantage avec l'entrée en vigueur de l'acte 3 de la décentralisation. Le destin des populations des pays développés ainsi que celui de ceux en développement semble être en partie suspendu au degré de territorialisation des politiques et programmes de développement que leur destinent les pouvoirs publics et les partenaires privés. Les vertus de la territorialité consistent dans la vision participative, communautaire, éthique, voire humaniste qu'elle a du développement socio-économique. Ce dernier, pour se construire et surtout pour s'inscrire dans la durabilité et s'y maintenir, doit être porté par les communautés de base qu'il concerne directement.

---

## **Bibliographie**

Antheaume B. et Giraut F., 2005, Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement, Paris, IRD Éditions.

Beyrand S. et Sergent P., 2007, L'ingénierie du développement territorial. Dynamisme et enjeux économique d'un secteur d'activités, INDL.

Camilleri J.-L., 1993, Dialogue avec la brousse : village, ethnie et développement, Paris, éd. L'Harmattan.

Carré H. et Zaoul H., 1998, « La dynamique des ONG : une approche interactionniste », in Deler J.-P. et al., ONG et développement. Société, économie, politique, Paris, éd. Karthala, p. 323-338.

Conférence Européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (CEMAT), 2000, Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, Hanovre, Conseil de l'Europe, septembre.

Deler J.-P., Fauré Y. A., Piveteau A. et Roca P. J. (dir.) 1998, ONG et développement. Société, économie, politique, Paris, éd. Karthala.

DIOP A. (dir.), 2008, Développement local, gouvernance territoriale. Enjeux et perspectives, Paris, éd. Karthala.

Crozier M. et Friedberg E., 1977, L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, Paris, éd. du Seuil.

Governa F., 2007, « Sur le rôle actif de la territorialité. Repenser la relation entre territoire, acteurs et pratiques sociales », in Gumuchian H. et Pecqueur B. (dir.), La ressource territoriale, Paris, éd. Economica/Anthropos, p. 149-157.

Guigou J.-L., 1995, Une ambition pour le territoire. Aménager l'espace et le temps, La Tour d'Aigues, Éditions de l'aube DATAR.

Gumuchian H. et Pecqueur B. (dir.), 2007, La ressource territoriale, Paris, éd. Economica/Anthropos.

Ige J., 1995, Le territoire et l'État en Afrique. La dimension spatiale du développement, Paris, éd. Karthala.

Kayser B., 1990, La renaissance rurale. Sociologie des campagnes rurales du monde occidental, Paris, éd. Armand Colin.

Lardon S., Maurel, P. et Piveteau, V. (dir.), 2001, Représentations spatiales et développement territorial, Paris, Hermès Science Publications.

Le Groupe de travail coopération française, 1989, Les interventions en milieu rural. Principes et approche méthodologique, Paris, ministère de la Coopération et du développement.

Mercoiret M.-R. (dir.), 1994, L'appui aux producteurs ruraux. Guide à l'usage des agents de développement et des responsables de Groupements, Paris, éd. Karthala, ministère de la Coopération.

Moulaert F. et Nussbaumer J., 2008, La logique sociale du développement territorial, Québec, Presses Universitaires de Québec.

Ndiaye A., 2015, Renforcement des capacités et évaluation de performance organisationnelle. L'expérience des Groupes de Mises en Œuvre (GMO) dans le cadre du partenariat Plan International. Inc. et collectivités locales au Sénégal, Thèse de doctorat de sociologie, Université Gaston Berger de Saint-Louis.

Pecqueur B., 2000, Le développement local. Pour une économie des territoires, 2<sup>ème</sup> édition revue et corrigée, Paris, éd. Syros, Alternatives économiques.

Sène D., 2014, Le co-développement comme alternative aux dérives du libéralisme agricole. Les expériences de Cascas dans l'île à Morphil et de Pont-Gendarme dans le delta du fleuve Sénégal, Thèse de doctorat unique de sociologie, Université Gaston Berger de Saint-Louis.

Sène D., 2016a, « Politiques publiques sénégalaises et réformes décentralisatrices pour le développement des territoires », Revue africaine de sciences politiques et sociales, n° 9, p. 128-157.

Sène D., 2016b, « Du rôle et de la responsabilité de l'État dans le développement économique et le bien-être social au Sénégal », Sciences et Actions Sociales, n° 5 | Éducation et intervention sociale : quels enjeux pour demain ? Octobre, p. 1-15.



---

## Pour citer cet article

### Référence électronique

Dominique Sene, "L'action des institutions privées de développement en milieu rural sénégalais à l'épreuve de la territorialisation des politiques publiques : l'expérience de l'ONG Plan Saint-Louis", Sciences et actions sociales [en ligne], N°11 | année 2019, mis en ligne le date 17 juin 2019, URL : <http://www.sas-revue.org/n-conception/62-n-11/varia-n-11/161-l-action-des-institutions-privees-de-developpement-en-milieu-rural-senegalais-a-l-epreuve-de-la-territorialisation-des-politiques-publiques-l-experience-de-l-ong-plan-saint-louis>

---

## Auteur

### Dominique Sene

Sociologue/Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal)

[senemansour@yahoo.fr](mailto:senemansour@yahoo.fr)

---

## Droits d'auteur

© Sciences et actions sociales

Toute reproduction interdite sans autorisation explicite de la rédaction/Any replication is submitted to the authorization of the editors