

## **Place de l'entrepreneuriat communautaire dans la gouvernance publique locale en contexte de précarité. Une expérience sénégalaise.**

**Sambou Ndiaye**

Enseignant-chercheur UGB de Saint-Louis (Sénégal)

### *Résumé :*

L'objet de cet article est de se demander si l'implication de l'entrepreneuriat communautaire en matière de co-production de services publics locaux induit une recomposition de l'architecture institutionnelle locale, voire une redéfinition du mode de régulation locale ou s'il ne se limite qu'à une co-gestion de services que lui délèguent les collectivités locales. L'analyse, basée sur des travaux de recherche récents dans le cadre d'un doctorat en sociologie, révèle que la place de l'entrepreneuriat communautaire dans la gouvernance locale répond plus à une logique de co-production de services sociaux qu'à une logique de re-construction des règles régissant la gestion publique.

The purpose of this article is to wonder if the implication of communitare entrepreneurship, with respect to co-production of local public services calls on a reconstruction of the local institutional body, or even a redefinition of the local mode of regulation. Or whether its is mere limited to a co-managment of services which put the local collectivities under his control. The analysis, based upon recent research work for the needs of a doctoral thesis in sociology, reveals that the place of communitare entrepreneurship in local governance relates more to a dynamic of a co-production of social services than one of putting toward rules that govern public management.

La gouvernance locale met en relief une dynamique et concertée dans la gestion publique locale, dans la coordination des actions et acteurs implantés ou intervenant sur un territoire ainsi que dans le processus de formulation et de gestion des politiques de développement (Stoker, 1998 ; Boucher et Tremblay, 1999). Dans ce cadre, si toute gouvernance suppose un cadre institutionnel parce que relevant des pouvoirs publics, par contre ces derniers sont réduits au statut d'acteur à côté d'autres acteurs (les acteurs sociaux et privés, les partenaires au développement...) d'une part, et d'autre part, leur fonction change tout comme l'orientation du mode de régulation. On passe d'une collectivité locale centralisatrice comme instance unique de régulation à une collectivité locale partenaire garantissant les conditions propices à l'intervention des divers types d'acteurs. Il faut à ce propos signaler que ce sont à la fois les limites du modèle d'administration centralisée (en termes de logique d'action ascendante et standardisée peu perméable aux nouvelles aspirations) 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 forme innovante de régulation politique et économique pouvant être appréciée à divers niveaux. Il s'agit d'une régulation cherchant à construire un mécanisme stratégique de compromis volontaire et de mise en cohérence des interactions synergiques entre différents types d'acteurs dont les activités contribuent à la réalisation d'objectifs relevant de l'intérêt général (Lévesque, 2004 ; Enjolras, 2005). L'itinéraire de la gouvernance en Afrique permet d'apprécier ses risques idéologiques<sup>1</sup> en tant que conditionnalité des bailleurs de fonds ou en tant que subordination d'un Etat faible pouvant difficilement jouer son rôle d'agent régulateur face notamment aux forces du marché dans un contexte de mondialisation néolibérale (Sine, 1997).

Dans un pays en contexte de précarité comme le Sénégal, la dynamique de gouvernance locale constitue une exigence au vu de la carence de la gestion municipale, de l'effritement des services publics expressif du malaise urbain, de la crise des finances publiques locales, des résultats mitigés des politiques de développement, mais également de l'accentuation du potentiel interpellatif des acteurs sociaux revendiquant une plus grande implication dans la gestion publique locale (Diop, 2002). Il faut

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une vision normative que développe la notion de "bonne gouvernance" véhiculée notamment par la Banque Mondiale qui la limite à l'articulation entre démocratie politique et économie de marché.

## L'ESS face à ses responsabilités

noter à ce propos que le contexte du Sénégal contemporain dépasse la simple lecture en termes de crises : à côté de la situation de précarité expressive d'une crise multiforme, émergent des initiatives innovatrices qui appellent une renégociation des compromis sociétaux, voire du mode de régulation. C'est dans ce cadre qu'il faut situer les dynamiques de co-production de services publics locaux qui rendent compte d'initiatives visant la prise en charge du service public local (gestion des ordures ménagères, de la sécurité publique ou des infrastructures communautaires) que déploient de plus en plus de collectivités locales contractualisant avec des groupements de jeunes ou de femmes prestataires de services. L'expérience la plus courante concerne le processus de collecte, d'évacuation voire de traitement des ordures ménagères au vu de l'ampleur de la problématique en milieu urbain africain (Onibokun, 2001). L'enjeu d'une telle dynamique interroge le dilemme du partenariat local et plus précisément de l'interface entre pouvoirs publics et entreprises sociales (Lévesque et Favreau, 1997 et 1999) : la volonté de réaliser de manière autonome des actions risque d'exclure les entreprises sociales du champ de définition du mode de régulation tout en les maintenant dans une relation de confrontation avec les pouvoirs publics. Toutefois, les relations partenariales, même si elles ouvrent des perspectives en termes d'implication à la gouvernance publique locale ou d'appuis divers, maintiennent de telles structures dans les priorités et normes déjà définies par les pouvoirs publics. Le sens de ce dilemme renseigne sur le fait que contrairement à une vision populiste et idéologique, le partenariat semble être foncièrement paradoxal et ambigu, car ambitionnant de développer des relations horizontales et négociées entre acteurs qui disposent de profils asymétriques et qui sont traversés par des divergences de sens et d'intérêts (Lévesque, 2000). En ce sens, il n'implique ni la réduction de l'autonomie des parties prenantes, ni celle liée au jeu des intérêts spécifiques, ni la disparition de comportements opportunistes (Lamoureux, 1994 ; Laville et Roustang, 1999; René et Gervais, 2001).

C'est ce cadre théorique qui sert de repères d'analyse à l'étude de la place de l'entrepreneuriat communautaire dans la gouvernance publique locale au Sénégal. L'analyse part de la présentation de l'entrepreneuriat communautaire au Sénégal (I) avant de décrire le système de co-production de services publics locaux (II). Enfin, l'analyse déterminera (III) si la place de l'entrepreneuriat communautaire dans la gouvernance locale répond à une logique de co-production de services sociaux et/ ou à une dynamique de re-construction des règles régissant la gestion publique. Autrement dit, l'entrepreneuriat communautaire s'inscrit-il dans la gestion opérationnelle de services publics locaux que lui délèguent les collectivités locales ou par contre, se positionne-t-il par rapport aux enjeux induits par ses innovations en termes de re-composition de l'architecture institutionnelle locale voire de redéfinition du mode de régulation locale ?

### 1. L'ENTREPRENEURIAT COMMUNAUTAIRE EN CONTEXTE DE PRECARITE

L'entrepreneuriat communautaire regroupe diverses initiatives d'auto-promotion socio-économique portées par des groupes sociaux composés en majorité d'individus en situation de vulnérabilité, et destinées sur une base socio-territoriale, à prendre en charge la demande sociale ou réaliser des aspirations au profit de leurs sociétaires et/ou de la communauté. Il constitue un mode spécifique d'organisation basé sur l'hybridation d'une dynamique socio-communautaire (mode de propriété communautaire, engagement volontaire, fonctionnement démocratique, imputabilité des leaders, caractère autonome et non partisan) avec une logique entrepreneuriale (visée de création de richesses ou de production/distribution de biens et services, innovations, recherche de profit) qui reste soumise à une rentabilité éco-sociale (Ndione, 1992; Ndiaye, 2005).<sup>2</sup>

Il est possible de caractériser l'entrepreneuriat communautaire à plusieurs niveaux<sup>3</sup> : par exemple, du point de vue des motifs économiques (Castel, 2003) trois types d'entrepreneuriat communautaire peuvent être distingués: celui productif positionné sur le marché (GIE producteur et mutuelle de crédit), celui prestataire de services sociaux de base (GIE de nutrition communautaire, garderie

---

<sup>2</sup> La rentabilité éco-sociale insiste sur l'encastrement de l'activité économique dans l'action sociale avec comme préoccupation prioritaire la satisfaction des besoins, ce qui induit une performance plurielle et pas seulement marchande.

<sup>3</sup> Selon les formes organisationnelles, les domaines d'intervention, la logiques d'action ...

## L'ESS face à ses responsabilités

communautaire) ou de services publics locaux (gestion des ordures ménagères) et enfin, l'entrepreneuriat communautaire de redistribution visant à contribuer à la démocratisation de l'accès aux services sociaux (mutuelle de santé, coopératives d'habitat). Au niveau opérationnel, la performance de l'entrepreneuriat communautaire peut être appréciée à divers niveaux.

**1.1. Espace de détection et de systématisation de la demande sociale**

Du fait de leur ancrage dans le milieu, de leur mode de propriété collective, de leur vision extensive de la rentabilité ainsi que de leur engagement civique, les dynamiques d'entrepreneuriat communautaire semblent être plus susceptibles de détecter les besoins sociaux marginalisés ou peu satisfaits parce que souvent peu solvables ainsi que les nouvelles aspirations provenant de leurs membres ou de leur communauté territoriale. C'est le cas d'une association de développement communautaire (ADD)<sup>4</sup> qui, constatant l'absence de structure d'encadrement socio-éducatif de la petite enfance dans son quartier, a promu la mise en place d'une garderie communautaire au profit des enfants âgés de 0 à 3 ans. La prise en charge de cette aspiration, outre le fait d'avoir réduit les difficultés d'accès des enfants de ce quartier démunis à l'éducation préscolaire, a permis à cette association de recruter quelques uns de ses sociétaires déjà formés en collectivités éducatives, assurant ainsi leur insertion socio-professionnelle. Dans ce cadre, une des modalités de la dynamique innovatrice de l'entrepreneuriat communautaire se trouve dans sa capacité à révéler les problèmes et aspirations de ses membres ou de sa communauté territoriale, à construire des conditions de prise en charge grâce à une dynamique endogène et autonome qui dépasse le sentiment de frustration pour s'inscrire dans une démarche d'auto-promotion socio-économique. Cette fonction de détection de la demande sociale renseigne sur la pertinence de la lecture de la situation dont font montre les expériences d'entrepreneuriat communautaire, sur leur potentiel proactif cherchant à structurer les besoins ponctuels et dispersés des acteurs sociaux pour en faire une idée de projet.

**1.2. Habilitation d'acteurs sociaux vulnérables en groupement socio-économique**

L'analyse du processus d'émergence de quelques cas d'entrepreneuriat communautaire révèle comme déterminants, l'existence d'un terreau de vulnérabilité et de marginalisation d'ordre institutionnel, économique, financier et/ou social concernant des acteurs sociaux, des territoires ou des secteurs d'activités. C'est le cas par exemple de la CECAS<sup>5</sup> qui, constatant la triple marginalisation du secteur artisanal et de ses acteurs (à la fois au niveau des politiques publiques peu attentionnées au secteur<sup>6</sup>, au niveau des banques pratiquant des conditionnalités jugées inaccessibles et enfin, au niveau de la hiérarchie sociale où l'artisanat était assimilé à un métier de pauvres souvent lié au système de castes), a mis en place, avec l'appui d'ONG, un système de financement décentralisé destiné exclusivement aux artisans. Au lieu de se limiter à des initiatives spontanées ou revendicatives, la dynamique innovatrice de l'entrepreneuriat communautaire a consisté à transformer ces sources de frustration en facteurs de mobilisation sociale en cherchant à se structurer autour d'une dynamique communautaire où les acteurs sociaux cherchent à assurer par eux-mêmes leur accès au crédit.

Les déterminants structurant le processus de structuration des acteurs sociaux vulnérables en un groupement socio-économique demeurent multiples : la qualité du processus de constitution, un accompagnement approprié d'ONG, l'appropriation d'une forme organisationnelle soutenue par les pouvoirs publics et par les partenaires au développement, l'investissement de secteurs d'intervention où l'organisation dispose d'avantages concurrentiels en termes d'expériences ou d'expertises de ses membres, le leadership volontariste des responsables disposant de compétences plurielles (technique, relationnelle, sociale, financier) et faisant de la réussite de l'initiative un défi personnel. L'entrepreneuriat communautaire apparaît à ce titre comme une forme de réponse du mouvement communautaire à la détérioration des conditions de vie et à la volonté d'auto-promotion socio-économique manifestée par leurs membres luttant contre un chômage chronique. Sous ce rapport, il

---

<sup>4</sup> Association de Développement de Diamaguène

<sup>5</sup> Caisse d'Épargne et de Crédit des Artisans de Saint-Louis

<sup>6</sup> En effet, au niveau des pouvoirs publics, l'accent semblait être plutôt mis sur les secteurs porteurs de devises comme l'agriculture, la pêche ou encore le tourisme au détriment d'un artisanat resté traditionnel.

## L'ESS face à ses responsabilités

participe du soutien et de la diffusion de l'éthos entrepreneurial en milieu populaire. La stratégie de structuration des acteurs sociaux en un groupe socio-économique peut déboucher sur la création d'une nouvelle structure ou prendre la forme d'une diversification de la forme organisationnelle en mettant à côté de l'organisation-mère, une entreprise communautaire. Cette logique renseigne sur les pratiques d'isomorphisme institutionnel en cours dans le milieu et témoigne de la capacité adaptative des dynamiques d'entrepreneuriat communautaire.

En réalité, la structuration d'acteurs sociaux vulnérables en groupe socio-économique participe d'une dynamique plus globale en termes d'habilitation. Celle-ci informe d'une dynamique de renforcement des aptitudes et de repositionnement stratégique d'acteurs, de secteurs et de territoires marginalisés, ce qui rapproche l'habilitation de la notion de capacité (Sen, 2003). Cette habilitation intervient dans un contexte d'analphabétisme ou de faiblesse des capacités et offre une opportunité d'autonomisation socio-économique et de mise en situation professionnelle aux sociétaires. Notons enfin que ce processus d'habilitation augure de la montée en puissance de nouveaux types de leaders qui tirent leur légitimité de leur mobilisation au service de leur communauté territoriale ou de leur secteur d'activité. Il s'agit plus précisément d'entrepreneurs sociaux qui combinent plusieurs types d'aptitudes: un activisme militant, une vision pragmatique, un sens de l'initiative, un capital social et relationnel dans divers milieux d'appui, un capital financier, une compétence technique ainsi que des pratiques innovatrices (Lévesque, 2002).

### 1.3. Espace de production et de distribution de biens et services répondant à la demande sociale

Certains cas d'entrepreneuriat communautaire démontrent une performance socio-économique plurielle tant dans la production ou la distribution de ressources diverses correspondant à la demande sociale de leurs membres et/ ou de la communauté, que dans l'expérimentation de modalités de production innovantes sans parler de leurs effets structurants portant sur la revitalisation socio-territoriale. Par exemple, c'est la performance plurielle de la micro finance, en termes de démocratisation de l'accès au crédit à des conditions soutenables et en termes d'effets structurants en matière de dynamisation du secteur d'activités et de l'économie locale, que d'une mutuelle censée lutter contre l'exclusion financière dont souffraient les artisans de Saint-Louis, la CECAS s'est positionnée comme un système de financement de l'entrepreneuriat local en élargissant son lien commun à des non artisans (chômeurs, micro entrepreneurs, fonctionnaires...). Quant aux GIE CETOM<sup>7</sup>, les effets générateurs induits par leurs activités renseignent sur une performance plurielle en termes de réduction de la ségrégation spatiale relative à l'accès aux services publics locaux au profit des quartiers défavorisés, de promotion de la salubrité publique et du civisme fiscal en incitant la mise en place d'un système d'abonnement des ménages (cf. III). C'est le même cas que celui évoqué ci-dessus à travers l'ADD qui, grâce à la mise en place d'une garderie communautaire a contribué à réduire la ségrégation de l'accès aux structures d'encadrement socio-éducatif au profit des enfants du quartier. C'est dire que le potentiel innovateur de l'entrepreneuriat communautaire révèle une performance plurielle dans la production ou la distribution d'une gamme variée de services financiers, matériels et sociaux, accessibles à moindre coût à la majeure partie de la population et répondant à la demande sociale tout en comportant des effets générateurs sur le territoire ou sur le secteur investi. L'effet levier sur la revitalisation des territoires ou des secteurs investis induit par l'ancrage socio-territorial de l'entrepreneuriat communautaire peut se mesurer tant du point de vue des financements injectés, des ressources et partenaires mobilisés, des emplois créés ou maintenus, des acteurs ou secteurs d'activité habilités. Cette revitalisation socio-territoriale devrait être analysée en termes de renforcement du capital socio-territorial mettant en relief son effet redynamisant sur le territoire.

Au-delà de ses performances en termes de prise en charge de la demande sociale, l'entrepreneuriat communautaire devrait aussi être analysé en fonction de ses tentatives à expérimenter des modalités différentielles de production et de distribution de biens et services. Entre autres modalités, on peut signaler: une construction conjointe de l'offre et de la demande en relation avec les populations concernées, la prédominance du travail (mobilisation bénévole des leaders et des membres) sur le

---

<sup>7</sup> Groupement d'Intérêt Economique de Collecte, Evacuation et Traitement des Ordures Ménagères

## L'ESS face à ses responsabilités

capital, un mode de gestion des demandes flexible et ciblé voire personnalisé réduisant l'asymétrie d'information entre le sociétaire et l'organisation, la valorisation des compétences internes compensant la faiblesse des moyens de fonctionnement ou encore, l'hybridation des ressources. Concernant celle-ci par exemple, elle constitue l'un des mécanismes récurrents de mobilisation des ressources du fait de la faiblesse des moyens financiers. A cet effet, l'entrepreneuriat communautaire témoigne de l'hybridation de ressources marchandes (lignes de crédit des partenaires, épargne des personnes concernées, prestation de services), non marchandes (subvention, appui institutionnel et technique des services techniques décentralisés et municipaux) et enfin, non monétaires (engagement social des leaders, modules de formation des partenaires, accès aux réseaux et à l'information). A la différence du secteur privé qui procède à l'hybridation mais sans reconnaître ses implications, l'entrepreneuriat communautaire reconnaît l'hybridation des ressources comme mécanisme de production induisant une redistribution des ressources générées aux sociétaires.

Entre autres ressorts à la base de ces modalités différentielles de production et de distribution de biens et de services promues par l'entrepreneuriat communautaire, on peut signaler : la vision différente de l'économie et corrélativement celle de la performance socio-économique, le souci de satisfaction de la demande sociale, la démocratisation du processus productif impliquant les usagers, le mode collectif de propriété induisant des règles de partage du surplus, un positionnement marqué autour de la démocratisation de l'accès aux ressources stratégiques au profit des membres et/ ou de couches sociales vulnérables en réaction à une marginalisation et enfin, une préoccupation d'insertion socio-économique de leurs sociétaires. C'est pourquoi, si les modalités différentielles de production et de distribution de biens et de services, qui renseignent sur une grande capacité d'internalisation des externalités, arrivent à ne pas nuire aux conditions d'efficience du service offert et à la viabilité socio-économique de l'organisation, l'entrepreneuriat communautaire pourra se révéler porteur de beaucoup d'avantages concurrentiels. Sous ce rapport, la performance plurielle de l'entrepreneuriat communautaire dans sa prise en charge de la demande sociale et dans l'expérimentation de modalités innovatrices de production et de distribution des biens et services, démontre que le contexte de précarité ne signifie pas toujours un état de dénuement et n'interdit pas la construction d'innovations. Au contraire, il est source d'innovations et appelle plutôt des formes particulières de production et de redistribution des richesses qui interrogent la portée des autres modes de production. En effet, ni les pouvoirs publics qui ont démontré leurs faibles capacités productives du fait de leurs logiques d'action sectorielles et hiérarchiques, ni les partenaires au développement qui répondent d'objectifs macro et d'une planification pré établie avec des normes standardisées, ni le privé capitaliste obnubilé par la maximalisation du profit à moindre coût, ne semblent pouvoir internaliser la plupart des modalités de production et de distribution de services promues par l'entrepreneuriat communautaire. C'est pourquoi, l'entrepreneuriat communautaire, à côté d'autres initiatives économiques populaires apparaît comme expressif d'un quatrième pôle d'acteur (les trois autres étant les pouvoirs publics, les partenaires au développement et le privé) dont la portée apparaît déterminante tant en matière d'accès aux ressources que de réduction des inégalités.

Toutefois, il faut se demander jusqu'où les efforts fournis par l'entrepreneuriat communautaire dans la mobilisation et l'allocation de ressources ainsi que dans l'expérimentation de modalités différentielles de production se vérifient dans la capitalisation ainsi que dans la gestion efficiente des ressources générées en vue de renforcer la viabilité socio-économique de l'organisation ou des membres. C'est dire qu'un des enjeux de l'entrepreneuriat communautaire en contexte de précarité concerne sa capacité à assurer la viabilité organisationnelle, gestionnaire et socio-économique des ressources mobilisées et de la dynamique enclenchée.

La performance de l'entrepreneuriat communautaire concerne son rapport à la gouvernance publique locale, d'où l'intérêt d'analyser la dynamique de co-production des services publics locaux.

## 2. DESCRIPTION DU SYSTEME DE CO-PRODUCTION

L'expérimentation de cette dynamique dans la plupart des villes d'Afrique de l'Ouest est à lier aux déficiences constatées dans le système conventionnel de gestion des ordures ménagères qui constituait

## L'ESS face à ses responsabilités

jusqu'à la fin des années 1980, l'unique cadre de gestion en milieu urbain. Ce système sera décrit comme économiquement coûteux, socialement inapproprié et écologiquement nocif (Thu Thuy, 1995; Guibbert, 1996). Les acteurs opérationnels étaient constitués des régies municipales, des sociétés parapubliques en relation avec des opérateurs privés. En outre, ce système se basait essentiellement sur l'utilisation de matériels lourds tombant souvent en panne du fait des difficultés du budget communal à assurer leur entretien et leur renouvellement. Contrairement à un tel dispositif hérité d'un modèle de développement dirigiste et techniciste, le système de co-production des ordures ménagères fait intervenir des groupements de jeunes ou de femmes comme prestataires de services en vue de prendre en charge régulièrement la collecte des OM au pas des portes de maisons (à travers une traction équine ou asine) ainsi que leur évacuation vers un site relais en vue de leur transformation en compost. Le tableau suivant systématise quelques éléments de différence entre le système conventionnel et la dynamique de co-production des ordures ménagères.

**Tableau 1 : Comparaison des systèmes de gestion des OM en Afrique de l'Ouest**

Éléments comparatifs	Système conventionnel 1960- 1980	Système de co-production Années 1990-2000
<b>Acteurs stratégiques</b>	Monopole public ou bipolarité public/ privé	Régie municipale, sociétés parapubliques et privées, groupes socio-économiques et habitants
<b>Approche</b>	Centralisée, techniciste et sectorielle avec utilisation de matériels lourds	approche filière : partenariat, subsidiarité, combinaison matériel lourd et système à traction équine ou asine
<b>Orientation</b>	Les OM, une contrainte à éliminer	Les OM, une ressource locale intégrée dans un processus d'écologie urbaine
<b>Zone d'intervention</b>	Grands artères de la ville	Grands artères et quartiers défavorisés par souci d'équité
<b>Mode de financement</b>	Public + privé + partenaires	Public + partenaires + populations abonnées + prestataires + privé
<b>Résultats</b>	Efficacité et efficience moindres, ségrégation spatiale du service, problème de salubrité et de santé publique	Efficacité, insertion économique des prestataires, amélioration qualité de vie, mais difficile maîtrise de la contribution des populations
		Source : Ndiaye, 2003

La co-production combine plusieurs objectifs : l'amélioration de la salubrité des quartiers défavorisés ou périurbains, la promotion de la participation des habitants, la lutte contre le chômage des jeunes, la promotion d'une gestion publique concertée ainsi que d'un processus d'écologie urbaine. Les GIE disposent d'un système de cofinancement : les abonnements mensuels des ménages servent de salaires aux prestataires tandis que la collectivité locale, en plus de doter le GIE de matériels (charrettes, chevaux ou ânes) lui accorde une subvention mensuelle en vue de faire face aux frais de gestion dans un domaine souvent peu solvable. Il faut signaler également que la remise en cause de la primauté accordée à la mécanisation comme choix technique au profit d'une combinaison avec un système à traction équine ou asine, contribue à utiliser des moyens techniques plus légers et souvent mieux adaptés à la configuration du site des quartiers spontanés. Ce système caractérisé de non conventionnel consacre une nouvelle ère de gestion des OM dans la plupart des villes sénégalaises. Il va promouvoir beaucoup d'organisations économiques communautaires comme les GIE CETOM de Saint- Louis à partir de 1994, les Comités de Salubrité de la Ville de Thiès, le Projet d'Assainissement de Diokoul et Environnants de Rufisque, les Associations et Mouvements des jeunes de la Communauté Urbaine de Dakar à partir de 1993 (Ndiaye, 2003). Il faut noter que les effets induits par un tel système concernent également les opportunités d'insertion socio-économique pour les membres des GIE, la réduction notoire des risques d'évasion fiscale, la dynamisation du marché local (vente de chevaux, d'ânes, impact sur l'artisanat local, promotion de métiers connexes à l'activité comme recycleurs...). Mais, l'impact structurant de ce système peut aussi être analysé à travers sa contribution à la reconfiguration de l'architecture institutionnelle locale.

### 3. PLACE DE L'ENTREPRENEURIAT COMMUNAUTAIRE DANS LA GOUVERNANCE LOCALE

L'analyse des dynamiques de co-production de services publics locaux pour ce qui concerne le cas de la gestion des ordures ménagères révèle des effets induits dans le mode de régulation à l'échelle territoriale, appréciables notamment à travers une recomposition de l'architecture institutionnelle locale. Celle-ci informe de l'implication de nouvelles parties prenantes dans la gestion du service public local, notamment des acteurs sociaux. A un premier niveau, ce sont des groupements socio-économiques de jeunes qui se trouvent être responsabilisés dans l'exécution de tâches d'utilité publique (collecte, évacuation et traitement des ordures) et non plus les services techniques municipaux uniquement ou en rapport avec le secteur privé. Le système de co-production des ordures ménagères arrive ainsi à échapper au monopole public ou à la bipolarité public-privé pour promouvoir une gouvernance multi-acteurs impliquant les populations, les groupes sociaux, les collectivités locales, les services techniques municipaux et décentralisés, le privé local ainsi que les partenaires au développement, en quête de services publics locaux de qualité et accessibles aux quartiers défavorisés.

**Tableau 2 : Architecture institutionnelle du système de co-production des ordures ménagères**

- la collectivité locale assure la maîtrise d'ouvrage;
- les services techniques municipaux assurent la maîtrise d'ouvrage déléguée. Ils disposent d'une régie municipale, coordonnent le système, et assurent le suivi de l'activité des divers intervenants;
- les GIE assurent au sein de leurs quartiers respectifs, la maîtrise d'œuvre du système de collecte, d'évacuation et de traitement des OM;
- les Comités de nettoyage assurent la médiation sociale avec les populations et avec la collectivité locale ;
- les services décentralisés de l'État (hygiène et environnement notamment) apportent un appui technique au système;
- les partenaires au développement (coopération bilatérale, multilatérale ou décentralisée, bailleurs de fonds, ONG) donnent un appui technique, matériel et financier au système;
- les habitants participent au co-financement du système à travers leur abonnement mensuel.

Source : Ndiaye, 2005

A un second niveau, du fait de l'implication des habitants à l'auto-régulation de la gestion des OM à l'intérieur du quartier<sup>8</sup>, le service public local semble de plus en plus apparaître comme un service de proximité (Laville et Nyssens, 2001; Vaillancourt, 2003). Plus spécifiquement, les abonnements des populations permettent de constater que le système ne se limite plus au financement public. A ce propos, le co-financement local entre la collectivité locale et les habitants pour l'accès régulier aux services de proximité au profit des quartiers périurbains ou défavorisés offre une opportunité de construction d'un contrat social localisé : la contribution financière des ménages constitue un facteur d'apprentissage de la fiscalité locale en même temps qu'un préalable pour exiger un service public local de qualité à la Municipalité.

La portée de la recomposition de l'architecture institutionnelle du système de nettoyage témoigne à ce titre d'un changement de position et de fonction des collectivités locales. Dans les villes concernées par un tel système, les municipalités se positionnent de moins en moins dans leurs fonctions traditionnelles héritées de l'Etat interventionniste (1960-1979) à savoir, la gestion monopoliste et centralisée pour développer des fonctions d'impulsion de la dynamique, d'animation et de coordination du système. Ce changement informe en réalité de l'émergence d'une nouvelle approche de développement passant d'une approche administrative et technique de gestion urbaine à une dynamique de gouvernance locale misant sur des pratiques de régulation basées sur le partenariat et la subsidiarité (Fall, 2004). Cette perspective de gouvernance locale ne recherche plus seulement à assurer l'efficacité technique du système, elle intègre aussi d'autres déterminants tels que le

<sup>8</sup> Ils participent à la détermination des heures et du circuit de collecte ainsi qu' aux montants des abonnements

## L'ESS face à ses responsabilités

renforcement du dialogue social, le développement durable, la participation des groupements et des populations dans la gestion des services, le renforcement des capacités, bref une évolution conjointe de valeurs marchandes, non marchandes et non monétaires (Polanyi, 1983; Hillier, 2004).

Toutefois, cette recomposition de l'architecture institutionnelle locale suffit-elle pour reconfigurer le mode de régulation locale autour d'une dynamique de gouvernance locale? Autrement dit, si les relations de prestations de services unissant les GIE aux municipalités dépassent les types de relations comme le non engagement, la répression, la rivalité, la compétition (Coston, 1998; Proulx et al, 2005), suffisent-elles à fonder des relations partenariales équilibrées permettant aux entreprises sociales de pouvoir disposer d'une position institutionnelle favorable et de pouvoir influencer sur le mode de régulation locale ?

Si l'effet structurant du système de co-production en termes de recomposition de l'architecture institutionnelle locale ne peut être ignorée, le fait que ce système soit une création des municipalités qui déterminent la mission des groupements prestataires de services, leur place ainsi que leurs modalités d'action, fixent les critères d'évaluation de leurs activités et financent leur mise en place ainsi qu'une partie de leur fonctionnement, amène à classer cette relation dans la sous-traitance<sup>9</sup>. A ce titre, l'implication des groupes sociaux à la co-production de services publics locaux demeure plus technique, en rapport avec l'exécution de tâches d'utilité publique, que démocratique en rapport avec la nature des relations et la logique d'action du système. Comparée à d'autres cas d'entrepreneuriat communautaire, l'expérience du système de co-production démontre d'une part, que les collectivités locales procèdent par une approche sélective des secteurs où la démarche de gouvernance est promue et d'autre part, que même dans les secteurs où cette démarche est mise en œuvre, l'implication des acteurs sociaux est limitée aux tâches opérationnelles et concerne rarement les modalités de redéfinition des règles institutionnelles. Ainsi, malgré la recomposition de l'architecture institutionnelle, celle-ci reste plus sectorielle que territoriale du fait qu'elle reste confinée pour le moment au secteur de la gestion des ordures ménagères et ne couvre pas encore les neuf domaines de compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation. Cette approche sélective permet ainsi aux collectivités locales de partager les coûts, risques et imputabilité liés à la gestion des services publics locaux tout en maintenant leur domination légale rationnelle sur les groupes sociaux réduits à des sous traitants des programmes publics. Une telle situation confirme le fait que la co-production de services se réduit plutôt à une gestion opérationnelle et n'induit pas toujours une co-construction des règles institutionnelles devant assurer la coordination des acteurs et les modalités d'action.

Ces considérations mettent en évidence le fait que la politique de gouvernance territoriale demeure piégée d'une part, par la volonté de repositionnement et de relégitimation des collectivités locales et d'autre part, par la prédominance de la logique de marché induisant une marchandisation du social dans un contexte de pression sur les finances locales et de mondialisation néolibérale. Dans un tel contexte, les collectivités locales ont tendance à reproduire à l'intérieur des politiques de gouvernance locale, les modes de fonctionnement centralisés hérités de l'État. Sous ce rapport, la gouvernance territoriale peut être analysée comme une modalité de la puissance publique qui exprime plus une agrégation, voire une superposition de différents régimes de gestion publique (mode de gestion publique centralisée et d'expériences de gouvernances sectorielles et limitées) au sein d'un même territoire qu'une gouvernance territoriale cohérente. Cette double régulation de l'action publique locale agrégeant une logique d'action à la fois verticale et horizontale pousse Eme à parler de poly-gouvernance territoriale, qui met en relief l'approche sélective opérée par les pouvoirs publics dans la mise en œuvre des dynamiques de gouvernance (2005). Celles-ci dépendent finalement plus de la place du secteur investi par rapport aux priorités de la collectivité locale, de la logique d'action promue par les partenaires financiers intervenant dans ce secteur que du poids socio-politique des

---

<sup>9</sup> Il s'y ajoute le fait que l'absence de définition préalable du cadre partenarial d'action nuit à l'entrepreneuriat communautaire réduit à réagir aux normes définies par la collectivité locale initiatrice du cadre qui exerce ainsi un rapport de domination sur l'évaluation de l'action.

## L'ESS face à ses responsabilités

acteurs sociaux du secteur. Cette poly gouvernance accentue la difficulté de l'entrepreneuriat communautaire à se constituer en un groupe stratégique irréductible pouvant influencer sur la dynamique de reconfiguration territoriale du mode de régulation, d'autant plus que subsistent beaucoup de difficultés à constituer un réseau représentatif et opérationnel de l'entrepreneuriat communautaire<sup>10</sup>.

Dans ce contexte de repositionnement et de relégitimation des collectivités locales et de maillage structurel de la mondialisation néolibérale, l'entrepreneuriat communautaire a tendance à développer des stratégies d'adaptation en se positionnant à l'intérieur des interstices des structures et des modalités de régulation économique et politique existantes. Cette stratégie d'accommodation de l'entrepreneuriat communautaire peut s'apprécier à divers niveaux : il s'agit soit de promouvoir une micro régulation interne au secteur d'activité tournant le dos au processus de reconfiguration de l'historicité; soit de s'inscrire dans des relations de rivalité, de compétition ou de conflits; soit de continuer à s'investir dans la sous-traitance de services sociaux ou de services publics malgré son faible potentiel alternatif sur les acteurs stratégiques; soit de se mouvoir dans le jeu politique local malgré les risques d'instrumentalisation (Ndiaye, 2005). Ces diverses stratégies interstitielles démontrent que malgré tout, l'entrepreneuriat communautaire dispose de marge de manœuvre au travers de la zone d'incertitude et de certains atouts liés à son ancrage sur le terrain. En outre, il peut jouer sur des coalitions locales ou même se retirer de la relation, invalidant de facto, la dynamique de gouvernance. En fin de compte, les relations des collectivités locales avec l'entrepreneuriat communautaire demeurent expressives de la dynamique ambivalente qui caractérise le mode de régulation sénégalais expressive du décalage existant entre la résistance d'un modèle de gestion publique épuisé et l'émergence peu soutenue d'un nouveau modèle mais qui a de la peine à construire sa cohérence stratégique.

**CONCLUSION**

L'enjeu de cet article était de se demander si en contexte de précarité, la gouvernance territoriale aboutit à une recomposition de l'architecture institutionnelle locale voire à une redéfinition du mode de régulation locale ou par contre, s'il ne traduit qu'un nouveau concept cachant mal la volonté de relégitimation et de repositionnement des pouvoirs publics locaux. L'expérience de l'entrepreneuriat communautaire sénégalais a démontré l'existence d'un décalage entre leur contribution à la revitalisation socio-territoriale et leur position institutionnelle dans la gestion publique locale. A ce titre, si la gouvernance territoriale offre aux entreprises sociales la possibilité de pouvoir participer à la gestion publique locale, elle n'exclut pas la présence de pratiques héritées d'une administration centralisée, aboutissant ainsi à une superposition de deux types de régulations pouvant entrer en conflit au sein d'une même collectivité locale. A ce propos, dans le contexte actuel du Sénégal contemporain, la dynamique de gouvernance locale semble plus opérer des retouches à travers les interstices institutionnels que procéder à une transformation du mode de régulation locale. Toutefois, malgré les risques de détournement et d'instrumentalisation, cette dynamique offre un cadre d'opportunités politiques en termes d'expérimentation de nouveaux modèles relationnels entre collectivités locales et groupes sociaux, de reconnaissance institutionnelle des initiatives portées par des entreprises sociales, d'élargissement de l'espace public ou encore de positionnement de ces organisations sur des problématiques macro structurelles.

Par ailleurs, les divers cas d'entrepreneuriat communautaire étudiés ne démontrent pas un positionnement marqué dans la prise en charge des incidences induites par leurs activités ou innovations. Autrement dit, l'entrepreneuriat communautaire se positionne faiblement par rapport aux enjeux induits par ses innovations en termes de démocratisation de l'accès aux services sociaux, de recomposition de l'architecture institutionnelle locale ou encore de redéfinition du mode de régulation locale. La faible prise de conscience des innovations au sein de ces organisations plus préoccupées par des objectifs opérationnels de satisfaction de la demande sociale ainsi que la faible reconnaissance de

---

<sup>10</sup> L'absence d'une claire vision du réseautage, l'intrusion permanente des partenaires, les relations entre organisations plus perçues plus en termes de rivalité que de partenariat, l'investissement des mêmes cibles sur un même territoire constituent autant de facteurs bloquant l'émergence de réseaux au sein de l'entrepreneuriat communautaire local.

## L'ESS face à ses responsabilités

celles-ci par les pouvoirs publics souvent peu perméables aux nouveautés, expliquent le fait que même s'il peut être un lieu de construction d'innovations sociales, l'entrepreneuriat communautaire rencontre de grandes difficultés à les diffuser voire à les institutionnaliser. A ce titre, la portée de l'entrepreneuriat communautaire questionne à la fois, la reconstruction endogène des institutions publiques (État et collectivités locales) plus proches des citoyens et de leur cadre de référence, la reconfiguration des modalités de gestion publique et enfin, le renouvellement des stratégies de développement, mais en se positionnant sur une échelle territoriale, lieu d'ancrage de son action. En toile de fond de cet enjeu, apparaît une vision faisant du territoire, un des lieux de reconstruction du Sénégal contemporain, à côté d'autres échelles de planification.

## BIBLIOGRAPHIE

- Boucher, J.-L., et D. Tremblay.** (1999), « La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique ». *Économie et Solidarités. La gouvernance locale*. Vol. 30 No2, PUQ, p.1-6.
- Castel, O.** (2003), *La dynamique institutionnelle de l'économie populaire solidaire dans les pays du Sud*. CRDC/UQO, Série comparaisons internationales Nord-Sud et Sud-Sud No4.
- Coston, J.M.** (1988), «A Model and typology of Gouvernement-NGO relationship». *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, Vol.27, No3, september, p.358-382.
- Diop, M.-C.** (éd). (2002), *Le Sénégal contemporain*. Karthala.
- Eme, B.** (2005), «Gouvernance territoriale et mouvements d'économie sociale et solidaire». *5ième Rencontres interuniversitaires de l'économie sociale et solidaire*. (Marseille, 13 mai 2005).
- Enjolras, B.** (2005), «Economie sociale et solidaire, territoire et régimes de gouvernance». *5ième Rencontres interuniversitaires de l'économie sociale et solidaire*. (Marseille, 13 mai 2005).
- Fall, A, S., L. Favreau, et G. Larose** (éd). (2004), *Le Sud...et le Nord dans la mondialisation. Quelles alternatives. Le renouvellement des modèles de développement*. PUQ-Karthala.
- Favreau, L., et B. Lévesque.** (1999), *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*. PUQ.
- Hillier, J., F. Moulaert et J.Nussbaumer.** (2004), « Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial». In *Géographie, économie et société*. Lavoisier. Vol.6, No2 avril-juin 2004, p.129-152.
- Lamoureux, J.** (1994), *Le Partenariat à l'épreuve. L'articulation paradoxale des dynamiques institutionnelles et communautaires dans le domaine de la santé mentale*. Saint-Martin.
- Laville, J.-L., et Guy Roustang.** (1999), «L'enjeu d'un partenariat entre Etat et société civile». In *L'économie sociale au Nord et au Sud*, sous la dir. de Defourny et all, Université De Boeck, pp 217-238.
- Laville, J.-L., et M. Nyssens** (éd). (2001), *Les services sociaux entre associations, État et marché. L'aide aux personnes âgées*. La découverte/ MAUSS.
- Lévesque, B.** (2002), *Entrepreneurship collectif et économie sociale : entreprendre autrement*, ARUC-ÉS/UQAM, I- 02- 2002.
- Lévesque, B.** (2002), *Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations que les autres ? Crises/ UQAM*.
- Lévesque, Benoît.** (2000), *Le partenariat : une tendance lourde de la gouvernance à l'ère de la mondialisation. Enjeux et défis pour les entreprises publiques et d'économie sociale*. CRISES.
- Ndiaye, S.** (2003), «Économie populaire et Développement local au Sénégal : État des lieux et Perspectives ». In *Économie sociale et le Développement local en Afrique de l'Ouest*. CRDC (Gatineau, Mai 2003).
- Ndiaye, S.** (2003), «Gestion partagée de la production de services urbains en Afrique de l'Ouest». *Le Sud... et le Nord dans la Mondialisation. Quelles Alternatives?* CDRC (Hull, septembre).
- Ndiaye, S.** (2003), «Lutte contre la pauvreté et gouvernance locale». UEPA, (Tunis, Décembre).
- Ndiaye, S.** (2005), *Economie populaire et développement local en contexte de précarité. L'entrepreneuriat communautaire dans la ville de Saint-Louis (Sénégal)*, Thèse de doctorat en sociologie, UQAM, décembre.
- Ndiaye, S.** (2005). «Innovations socio-territoriales et enjeux de l'entrepreneuriat durable en contexte de précarité : l'expérience des GIE CETOM de la ville de Saint Louis». In *Entrepreneuriat, Développement durable et Mondialisation*, (AUF, Roumanie, juin 2005), p.479-490.
- Ndiaye, S.** (2005). «Innovations socio-territoriales et reconfiguration de l'architecture institutionnelle locale en contexte de précarité», *ACFAS/ CIRIEC*.
- Ndione, E. S.** (1992), *L'économie urbaine en Afrique. Le don et le recours*. Enda-Karthala.
- Onibokun, A. G.** (éd), (2001), *La gestion des déchets urbains. Des solutions pour l'Afrique*, CRDI Karthala.
- Polanyi, K.** (1983), *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*. Gallimard.
- Proulx, J., D. Bourque et S. Savard.** (2005), *Les interfaces entre l'État et le tiers secteur au Québec*. ARUC-ÉS/ UQAM, C-01-2005.
- Sen, Amartya.** (2003), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*. Odile Jacob.

L'ESS face à ses responsabilités

**Sine, B.** (1997), *Bonne gouvernance et Développement en Afrique*. IAD. Démocratie Africaine.

**Stoker, G.** (1998), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance ». In *Revue Internationale des sciences sociales. La gouvernance*. UNESCO, No155 mars 1998, p.19-30.

**Ta Thu Thuy.** (1996), « Evolution des conceptions et des responsabilités en matière de gestion des déchets solides dans le contexte africain : quelles attentes et quels rôles des différents acteurs ? » In *Déchets solides en milieu urbain d'Afrique de l'Ouest et Centrale. Vers une gestion durable*. IAGU et all.

**Vaillancourt, Yves, et al.** (2003), *L'économie sociale dans les services à domicile*. PUF.