NOTE D'ANALYSE

NOVEMBRE 2026

Territorialisation des politiques publiques

Du projet de développement à la trajectoire territoriale

Laure TALL, Jean-Claude BIDOGEZA, Aboubakry DIALLO

Messages clés

- Localiser un projet ne revient pas à territorialiser une politique. La territorialisation suppose des fonctions permanentes (produire des connaissances partagées, organiser le dialogue, coordonner les échelles) que le financement par projet prend rarement en charge.
- À Podor, ce sont des dispositifs, et non des projets, qui ont duré : la revue conjointe et les cadres de concertation se sont maintenus là où une institution locale les a repris ; la plateforme foncière, sans porteur, s'est éteinte.
- Une donnée partagée peut modifier une décision publique, comme l'a montré la réorientation des nouveaux intervenants vers les zones les moins couvertes du département.
- La performance d'un investissement se mesure aussi aux capacités qu'il laisse au territoire et à l'identité de ceux qui les portent après la clôture.

Résumé exécutif

Une même politique ne produit pas les mêmes effets d'un territoire à l'autre. Qu'est-ce qui, dans un territoire, permet à une politique de prendre et de durer ? Plus de sept années d'interventions d'IPAR Think Tank dans le département de Podor apportent des éléments de réponse. La nécessité de territorialiser les politiques a guidé ces interventions dès l'origine, mais le financement par projet a imposé de la concrétiser par étapes successives. La capitalisation de cette trajectoire conduit à trois constats.

1. Ce sont des dispositifs, plus que des projets, qui ont duré, et seulement lorsqu'une institution locale les a repris.
2. Une connaissance partagée peut faire naître une institution. L'étude d'IPAR Think Tank sur les pertes post-récolte, estimées à 5,6 milliards de FCFA en 2022, a fait apparaître un besoin d'infrastructures qu'aucune commune ne pouvait couvrir seule. Le Réseau des collectivités territoriales du département, créé par arrêté en décembre 2025, réunit aujourd'hui les 22 communes et le Conseil départemental.
3. L'aptitude d'un territoire à s'approprier une politique repose sur six capacités observables et mesurables, dont la prospective conduite avec les acteurs locaux.

Ces constats appellent des changements pour chaque acteur. Les États devraient intégrer ces capacités aux diagnostics des nouvelles échelles territoriales. Les collectivités devraient inscrire les espaces de dialogue dans leurs budgets. Les partenaires techniques et financiers devraient financer des fonctions territoriales sur dix ans et en mesurer les effets après la clôture. Une démarche en sept composantes, transférable à d'autres territoires, est proposée pour y parvenir.

Des politiques uniformes pour des territoires différents

Une même politique agricole, un même programme d'emploi des jeunes ou un même dispositif de crédit ne produit pas les mêmes effets à Podor, à Bignona ou à Fatick. Les territoires ne disposent ni des mêmes ressources naturelles, humaines et économiques, ni des mêmes institutions, ni de la même histoire d'action collective. Ces différences déterminent leur capacité à s'approprier une politique et à en tirer des résultats durables. Le constat vaut pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Les politiques publiques, elles, restent souvent conçues depuis les capitales, parfois sous l'impulsion de partenaires extérieurs, et organisées par secteur. Le foncier, l'eau, le crédit, le conseil agricole et les marchés relèvent chacun d'un ministère et d'une ligne budgétaire, parfois d'un bailleur, alors qu'un producteur les vit comme un seul problème. Le département de Podor en offre une illustration : ses 22 communes et son conseil départemental planifiaient chacun de leur côté pour un même bassin de vie.

La question se pose aujourd'hui avec une acuité nouvelle. Le 4 novembre 2026, le Bénin a nommé le secrétaire permanent du comité national de pilotage de ses six pôles de développement territorial, dont les délégués généraux doivent être installés d'ici la fin de l'année, avant un diagnostic de chaque pôle [1, 2]. Au Sénégal, la Vision Sénégal 2050 et la Stratégie nationale de développement 2025-2029 organisent le pays en huit pôles-territoires et posent la « primauté du local sur le sectoriel » [3] ; la réflexion sur l'Acte IV de la décentralisation va dans le même sens [4]. Au Togo, six ans après l'installation de 117 communes, la gestion des finances communales reste le principal point faible [5].

Ces réformes portent sur les périmètres et les compétences. La question qu'elles laissent ouverte est celle des conditions qui, dans un territoire, permettent à une politique de prendre et de durer. C'est à cette question que répond la capitalisation de plus de sept années d'interventions d'IPAR Think Tank dans le département de Podor, avec l'objectif d'en tirer une démarche transférable à d'autres territoires du Sénégal et de la sous-région.

Les limites du projet comme unité d'action

Trois limites se cumulent. La première est la fragmentation sectorielle : chaque intervention traite une dimension d'un problème que les ménages vivent comme un tout. La deuxième est le temps court : un cycle de trois à cinq ans, des indicateurs fixés d'avance et une équipe qui part à la clôture, alors que la confiance entre acteurs et l'apprentissage institutionnel se construisent sur une décennie. La troisième est la conception descendante : des politiques élaborées au centre puis déclinées localement, sans dialogue sur leur adaptation.

Le territoire ne se réduit pas à un périmètre administratif. Les notions wolof de góox et de dëkk désignent un espace d'appartenance, de relations et de vie quotidienne que le découpage ne recouvre qu'en partie. Il faut dès lors distinguer trois notions souvent confondues.

Tableau 1. Trois notions à distinguer

Notion	Ce qu'elle fait	Ce qu'elle ne garantit pas
Décentralisation	Répartit des compétences et des ressources entre niveaux de gouvernement	Que les collectivités aient les moyens et les capacités d'exercer ces compétences
Localisation	Installe un projet ou un programme dans une zone	Que les acteurs locaux participent aux choix, ni que les acquis survivent au projet
Territorialisation	Construit l'action publique à partir des réalités, des ressources et des acteurs d'un territoire, associés aux priorités, aux arbitrages et au suivi	Elle n'exige ni nouveau découpage ni échelon supplémentaire, mais des capacités locales durables

Cette distinction éclaire les réformes en cours. Un pôle doté de compétences ne devient pas, de ce seul fait, un territoire

capable d'agir. Faute de capacités locales de dialogue et d'analyse, il risque de fonctionner comme un échelon supplémentaire d'exécution de décisions prises au centre.

Podor : d'une succession de projets à une trajectoire

L'expérience d'IPAR Think Tank à Podor montre que, même lorsque l'intention de territorialiser est présente dès l'origine, le financement par projet impose de la concrétiser par morceaux, au rythme des appels et des partenaires.

Tableau 2. Trajectoire des interventions d'IPAR Think Tank à Podor

Période	Interventions	Ce qui en reste	Limites
Gouvernance foncière 2018-2020	Formation des collectivités aux Directives volontaires et appui aux commissions domaniales ; animation d'une plateforme départementale	Compétences des élus et des commissions domaniales	Plateforme éteinte faute de portage institutionnel
Revue conjointe et Compact 2021	Première revue conjointe du développement local (RCDL) avec le Conseil départemental : enquêtes auprès de 19 entreprises, 9 institutions financières, 16 ONG et 20 organisations de producteurs [6]	Compact d'engagements réciproques signé le 17 décembre 2021 devant le préfet par l'État déconcentré, les élus, le secteur privé et la société civile ; premier dialogue intercommunal, multiacteurs	Suivi des engagements dépendant d'un appui extérieur
Diversification 2022-2023	Forum économique ; laboratoire d'innovations et prospective 2035 (projet COINS) ; charte de la Dynamique pour une transition agroécologique locale (DyTAEL) ; projet Jeunes entrepreneurs verts (JEV)	Union des femmes transformatrices de Podor ; 34 formateurs-conseillers locaux, dont 20 femmes	Contraintes socioculturelles et logistiques sur certaines activités, dont des champs-écoles
Planification 2024-2026	Appui au Plan de développement départemental (PDD) 2024-2028 ; dialogue public-privé sur le stockage ; deuxième RCDL	RCDL inscrite dans l'agenda institutionnel du département, aux côtés de la conférence d'harmonisation [7]	Faible implication du Conseil départemental en 2024

Trois mécanismes d'accumulation

Le premier est la réutilisation des connaissances. Les résultats de la prospective ont été mobilisés pour la révision du PDD. Les retards du crédit de campagne, dont les causes ont été clarifiées lors de la revue conjointe, ont ensuite nourri les formations au montage de dossiers des projets mis en œuvre par IPAR Think Tank.

Le deuxième est la permanence d'un même réseau d'acteurs. Services techniques, organisations de producteurs et collectivités se retrouvent d'un projet à l'autre et construisent une confiance qu'aucun cadre de résultats ne mesure.

Le troisième est l'appropriation de certains dispositifs. Selon le bilan d'EFI Podor, la RCDL s'est inscrite dans l'agenda institutionnel du département [7]. Elle a également pesé sur une décision : après qu'elle a mis en évidence la concentration des interventions dans certaines zones, les autorités départementales ont orienté les nouveaux intervenants vers les zones les moins couvertes.

Encadré 1 Podor : du dialogue entre élus au réseau intercommunal

La revue conjointe de 2021 ouvre un dialogue entre les élus du département. Le Forum économique de Podor, initiative du Conseil départemental et de la préfecture conçue et facilitée par IPAR Think Tank, se tient du 12 au 16 décembre 2022 [8]. La commune de Fanaye organise le sien du 6 au 8 novembre 2023, sur l'emploi des jeunes et des femmes [9].

Une étude d'IPAR Think Tank chiffre ensuite les pertes post-récolte du département à 5,6 milliards de FCFA en 2022, dont 2,5 milliards dans la zone de Fanaye ; en moyenne, 30 % de la production est perdue. Sur 14 grands magasins de stockage inspectés, 4 seulement fonctionnent pleinement et 8 sont hors service [10]. Aucune commune ne peut financer seule les infrastructures nécessaires.

Par l'arrêté ministériel n° 043958 du 12 décembre 2025, le réseau des élus, présidé par le maire de Fanaye, devient un groupement mixte : le Réseau des collectivités territoriales du département de Podor (RCTDP), qui réunit les 22 communes et le Conseil départemental [11]. Il vise à mutualiser moyens et compétences, à mobiliser des ressources et à développer l'intercommunalité. Avec l'appui de l'ONG 3D, il prépare son plan stratégique et conduit ses premières initiatives, dont un projet de biogaz domestique à Ndioum.

Le cas illustre l'enchaînement d'une donnée partagée, d'un besoin commun et d'une institution. Il montre aussi qu'une échelle territoriale pertinente peut naître des collectivités elles-mêmes, indépendamment d'une réforme du découpage.

Des acquis fragiles

Le portage institutionnel reste le point faible : l'extinction de la plateforme foncière et le recul de l'implication du Conseil départemental en 2024 le montrent. Certains instruments, comme les coopératives agricoles communautaires, restent conçus à l'échelle communale et ignorent des bassins de vie partagés. Enfin, la durée de la présence d'IPAR Think Tank à Podor ne prouve pas son impact : les réformes nationales, l'action d'autres partenaires et le leadership des élus ont

également grandement contribué aux changements observés.

Six capacités territoriales

La littérature sur le développement territorial et les politiques fondées sur les territoires souligne le rôle de la connaissance locale, de la coordination, des capacités institutionnelles et de l'apprentissage [14–17]. L'expérience de Podor permet de traduire ces enseignements en six capacités observables. Leur intérêt pour l'action publique est de pouvoir être programmées et suivies, au même titre que les réalisations physiques.

Tableau 3. Six capacités observables et mesurables

Capacité	Ce qu'on observe à Podor	Ce qu'on peut suivre
Produire et partager des connaissances	Diagnostics de la RCDL, étude des pertes post-récolte, prospective 2035	Données territoriales mises à jour et utilisées dans un plan ou un budget
Organiser le dialogue	Groupes d'acteurs avec chefs de file, revue annuelle, forums économiques	Instances réunies sans financement extérieur ; décisions qui en sont issues
Expérimenter et apprendre	Laboratoire d'innovations COINS, champs-écoles en riziculture intensive (SRI)	Innovations documentées, échecs analysés, pratiques adoptées hors du projet
Renforcer l'autonomie locale	Formateurs-conseillers JEV, Union des femmes transformatrices	Fonctions assurées par des acteurs locaux après la clôture
Connecter institutions et échelles	Compact entre État, élus, organisations de producteurs et secteur privé ; RCTDP	Engagements croisés suivis ; plans articulés entre communes
Influencer les politiques	Réorientation des nouveaux intervenants ; contributions à l'Acte IV	Recommandations reprises dans des décisions publiques, avec une trace écrite

Les organisations paysannes, les femmes et les jeunes participent à ces capacités en tant qu'acteurs : ils produisent des connaissances, expérimentent et arbitrent. Les asymétries restent toutefois fortes. Un maire, un service technique et une union de femmes ne disposent ni des mêmes ressources ni du même pouvoir de décision ; sans moyens d'analyse propres, la participation des plus vulnérables demeure formelle.

Anticiper : l'apport de la prospective

La capitalisation renseigne sur ce qu'un territoire a appris, non sur ce dont il aura besoin. Croissance démographique, urbanisation, pression sur la terre et l'eau, variabilité climatique : les territoires changent vite, et un pôle nouvellement créé hérite de ces tensions sans disposer, le plus souvent, d'une vision partagée de son avenir. La prospective territoriale construit avec les acteurs locaux des scénarios à dix ou vingt ans et identifie les choix qui engagent l'avenir. IPAR Think Tank en a conduit deux.

Tableau 4. Deux exercices de prospective territoriale

	Podor	Bignona
Horizon	2035	2045
Cadre	Projet COINS [12]	Projet ARTS [13]
Objet	Gestion durable des terres dans les systèmes de riziculture intensive	Évolution des systèmes alimentaires
Démarche	33 facteurs de changement ; 3 scénarios ; 6 leviers stratégiques	72 facteurs de changement identifiés avec les partenaires et les acteurs territoriaux ; 3 scénarios
Résultats	Leviers d'abord territoriaux : aménagement de l'espace, accès à la terre, gouvernance	Urbanisation parmi les principaux facteurs structurants, dans un département à dominante rurale
Usage	Résultats mobilisés pour la révision du PDD	Plan d'actions sur quatre leviers, porté par la DyTAEL, les OP, les services techniques et les collectivités, pour réaliser le scénario retenu « Bignona, une vitrine éco-durable »

Bignona constitue aussi la première réplication de la démarche engagée à Podor. La DyTAEL de Podor y a servi de référence, mais les acteurs de Bignona en ont tiré leur propre vision et leurs propres priorités. Ce qui circule d'un territoire à l'autre est une méthode, non une structure.

La portée de la prospective dépend de ceux qui la conduisent. Réalisée hors du territoire, elle produit un document. Conduite avec les élus, les organisations de producteurs et les services techniques, elle mobilise à la fois la production de connaissances, le dialogue et la coordination des échelles, et devient à son tour une capacité du territoire.

Implications pour la conception et le financement des politiques

Tableau 5. Implications par acteur

Acteurs	Orientation	Mesures
État et ministères sectoriels	Faire des pôles un lieu de programmation intersectorielle	Inventorier les capacités existantes dans les diagnostics des pôles, et pas seulement les potentiels économiques ; généraliser des revues conjointes territoriales adossées aux conférences d'harmonisation ; ouvrir les coopératives agricoles communautaires à des formes intercommunales lorsque les ressources sont partagées
Collectivités territoriales	Rendre les espaces de dialogue indépendants des projets	Inscrire ces espaces dans des délibérations et des budgets locaux ; planifier à l'échelle intercommunale ce qui dépasse une commune : stockage, élevage, eau, foncier
Organisations paysannes	Produire la connaissance de leur territoire	Investir dans leurs propres capacités de diagnostic et de documentation
Partenaires techniques et financiers	Financer des trajectoires plutôt que des projets isolés	Financer des fonctions territoriales sur dix ans, par tranches ; exiger un plan de transfert des dispositifs à une institution locale identifiée ; mesurer des indicateurs de capacités un à trois ans après la clôture
Recherche et think tanks	Documenter les trajectoires, y compris les échecs	Restituer les données aux acteurs locaux sous une forme utilisable ; suivre le devenir de chaque recommandation, du territoire au ministère

Une démarche méthodologique en sept composantes

L'expérience de Podor suggère une démarche en sept composantes, à adapter à chaque territoire plutôt qu'à reproduire.

Tableau 6. Démarche de territorialisation

Composante	Question traitée	Illustration à Podor
1. Diagnostic territorial partagé	Quelle est la situation, vue par l'ensemble des acteurs ?	Enquêtes de la RCDL ; étude des pertes post-récolte
2. Cartographie des acteurs et de leurs interdépendances	Qui agit, avec qui, sur quoi ?	Groupes d'acteurs avec chefs de file
3. Reconstitution de la trajectoire des interventions	Qu'est-ce qui a duré, et pourquoi ?	RCDL inscrite dans l'agenda départemental ; plateforme foncière éteinte
4. Inventaire des capacités existantes	Sur quoi le territoire peut-il s'appuyer ?	Les six capacités du tableau 3
5. Dialogue doté d'un porteur institutionnel	Qui fera vivre le dialogue après le projet ?	RCDL et conférence d'harmonisation ; RCTDP
6. Dispositif d'apprentissage	Comment le territoire apprend-il et anticipe-t-il ?	Laboratoire d'innovations COINS ; prospective 2035
7. Indicateurs de durabilité des capacités	Que restera-t-il après la clôture ?	Indicateurs du tableau 3, mesurés un à trois ans après

Trois conditions paraissent déterminantes : un acteur public local qui porte le processus, un partenaire de connaissance présent dans la durée, et une échelle d'intervention qui correspond au bassin de vie plutôt qu'à la seule limite administrative.

Conclusion

Les réformes territoriales en cours en Afrique de l'Ouest déplacent la question de l'investissement public : il ne s'agit plus seulement de savoir combien investir et où, mais de savoir aussi ce que chaque investissement laisse au territoire. Avant de lancer un nouveau programme, États, collectivités, organisations paysannes et partenaires financiers devraient pouvoir répondre à une question : lorsque les financements seront épuisés et les équipes parties, qui, sur ce territoire, disposera encore des capacités, des institutions et des espaces de dialogue nécessaires pour analyser, mobiliser des ressources et décider ?

Références

- [1] La Nouvelle Tribune (4 novembre 2026). « Bénin : découvrez les nominations prononcées ce 4 novembre 2026 (Conseil des ministres) ».
- [2] La Nouvelle Tribune (11 octobre 2026). « Bénin : le cap fixé pour la mise en œuvre des six pôles régionaux ».
- [3] Gouvernement du Sénégal. Vision Sénégal 2050 et Stratégie nationale de développement 2025-2029. https://www.economie.gouv.sn/sites/default/files/2025-04/snd.pdf
- [4] Présidence de la République du Sénégal (2 juillet 2026). « Le Président Bassirou Diomaye Faye engage la réforme des Pôles-territoires avec les exécutifs territoriaux ».
- [5] Togo news, repris par all Africa (4 novembre 2026). « Togo : 117 communes, des budgets sous tension ».
- [6] IPAR Think Tank (2021). https://ipar.sn/wp-content/uploads/2024/08/2021-Revue-Conjointe-du-Developpement-Local-RCDL-du-departement-de-Podor.pdf
- [7] IPAR Think Tank (2025). *Fiche – Bilan annuel projet 2024 : Programme d'appui à la mise en place d'un Écosystème de facilitation des investissements privés et des activités économiques (EFI Podor)*. Dakar, IPAR, document interne, février 2025. https://drive.google.com/file/d/17dnymdLkDA0tw363foRo1GAaWVxQ-vad/edit?pli=1
- [8] IPAR Think Tank, 2023, *Les opportunités d'investissement dans le département de Podor*, Dakar, Rapport général la première édition du Forum économique de Podor, du 12 au 16 décembre 2022. https://docs.google.com/document/d/1zcar6kl1TGTdnD_xjdFVX0WGI1QflrkL2mEPwHySIQk/edit?tab=t.0
- [9] IPAR Think Tank, 2023, « Première édition du Forum économique de Fanaye, 06-08 novembre 2023 ».
- [10] IPAR Think Tank, 2024, *Étude sur les pertes post-récoltes et les besoins en infrastructures de stockage et de conservation des produits agro-sylvo-pastoraux et halieutiques (ASPH) du département de Podor*, Programme Feed the Future.
- [11] Arrêté ministériel n° 043958 du 12 décembre 2025 portant création du Réseau des collectivités territoriales du département de Podor (RCTDP). https://app.legi.sn/legislation/text/7890_1785261930297_yuao79
- [12] IPAR Think Tank, 2025, *La gestion durable des terres dans le système de riziculture intensif dans le département de Podor à l'horizon 2035*, Dakar, Rapport de prospective territoriale, COINS, IPAR, ANCAR, ZALF, CDP, UJAK, Union de Galoya

- [13] IPAR Think Tank, 2025, *Explorer les avenirs alimentaires possibles du département de Bignona en 2045 : quels scénarios qualitatifs pour agir maintenant ?* Dakar, Rapport de prospective territoriale, ARTS, IPAR, Enda Pronat, UNIB, DyTAEL de Bignona, CDB,
- [14] Pecqueur, B. (2005). « Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud ». In Antheaume, B. & Giraut, F. (dir.), Le territoire est mort : vive les territoires !, pp. 295–316. Paris : IRD Éditions.
- [15] Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Commission européenne.
- [16] Torre, A. & Wallet, F. (eds.) (2014). Regional Development and Proximity Relations. Cheltenham : Edward Elgar.
- [17] OCDE (2025). Place-Based Policies for the Future. OECD Regional Development Studies. Paris : Éditions OCDE.

À propos des auteurs

Laure Tall est agroécologiste et directrice exécutive de l'IPAR.

Jean-Claude Bidogeza est agroeconomiste et directeur de la recherche et du développement scientifique à l'IPAR.

Aboubabkry Diallo est economiste à IPAR.

Remerciement

Cette note a été réalisée avec l'appui institutionnel de la Fondation Hewlett. Les travaux sur lesquels elle s'appuie ont bénéficié du soutien de l' Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), du Programme de coopération climatique internationale, du ministère fédéral allemand de l'Éducation et de la Recherche (BMBF) et du Programme suisse de recherche sur les enjeux mondiaux pour le développement (SOR4D). Les analyses et positions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de ces partenaires.

À propos de l'IPAR

L'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) est un think tank Ouest africain indépendant spécialisé dans l'analyse des politiques publiques relatives aux systèmes agricoles, alimentaires et ruraux. À travers ses travaux de recherche, d'analyse et de dialogue multi-acteurs, l'IPAR contribue à la production d'évidences et à l'éclairage des décisions publiques aux niveaux national et régional. Ses interventions portent notamment sur les systèmes alimentaires, le changement climatique, la gouvernance des ressources naturelles, l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes, ainsi que les dynamiques territoriales.

Citation : Tall L., Bidogeza J.C. & Diallo A. (2026). Territorialisation des politiques publiques : du projet de développement à la trajectoire territoriale. Note d'analyse. IPAR.