

## Les acteurs non étatiques au Sénégal

### Vers une stratégie d'action politique



Anne Hermier

Cette série est élaborée pour faciliter un échange d'information sur le rôle joué par les acteurs non étatiques dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou dans le cadre du partenariat entre les pays ACP et l'Union européenne. L'objectif de ces publications est de présenter des exemples de pratiques innovantes et de montrer les défis auxquels font face les acteurs non étatiques en tant qu'agents de développement dans différents pays.

#### Contexte

##### Perspective politique et économique

Indépendant depuis 1960, le Sénégal a adopté un système politique démocratique pluraliste, mais un régime de parti unique de fait s'est instauré entre 1966 et 1974. Le multipartisme n'est effectif que depuis 1981, et on compte aujourd'hui plus de 60 partis politiques, dont 13 sont représentés à l'Assemblée nationale. En 2000, l'alternance politique s'est effectuée sans heurt, l'armée est restée en dehors du débat politique. Une nouvelle constitution approuvée par référendum en 2001 garantit les droits de l'Homme (adhésion à de nombreuses déclarations internationales) et l'État de droit.

République laïque, le Sénégal est un pays à majorité musulmane (plus de 90 %) où les confréries exercent une forte influence sur la société ; mais il est souvent cité comme un exemple de tolérance ethnique et religieuse. Le pays est cependant affecté par un conflit interne en Casamance, qui dure depuis près de 20 ans. Une solution politique durable s'installe, quoique difficilement, grâce notamment à un processus de dialogue avec le gouvernement impliquant les acteurs non étatiques.

Avec un taux de croissance de 5 % en moyenne et un accroissement démographique de 2,56 % en 2003, l'économie du pays reste fragile : crédits d'investissement limités, secteur agricole sous-équipé, désengagement de l'État central, système éducatif et de santé difficile. Malgré les réformes, l'administration

reste lourde et la corruption sévit encore. Enfin, la politique fiscale est contraignante, le secteur financier peu concurrentiel, et le pays demeure très dépendant de l'aide au développement.

##### Démocratisation et décentralisation

Le Sénégal connaît une situation particulière puisque la démocratie représentative a été mise en place dès la fin de la période coloniale. Le développement de la vie associative a permis à la société civile de reconquérir des

espaces de solidarité. La spécificité du pays réside également dans son expérience de la décentralisation depuis plus de trente ans. La décentralisation, engagée en 1966, est renforcée en 1972 par la création des communautés rurales. En 1996, la réforme de la régionalisation se traduit par un transfert important de compétences et une responsabilisation accrue des collectivités locales. Depuis la réforme, de nombreuses institutions assurent le suivi du processus<sup>1</sup> et les élus locaux se sont organisés en associations.<sup>2</sup> Depuis 2001, les collectivités sont gérées, au niveau gouvernemental, par le

#### Le pays en chiffres

• Classement de l'indicateur du développement humain : 157/173

• Population totale (millions), 2002 : 9.9

• Population urbaine (en % de la totale), 2002 : 48.9

• PIB par habitant (US\$), 2002 : 503

• Espérance de vie à la naissance (années), 2002 : 52.7

• Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances), 2002 : 79

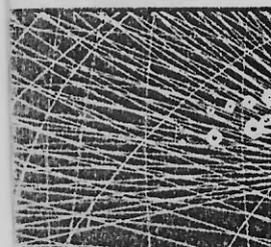
• APD par habitant (US\$), 2002 : 45.5

• Service de la dette (en % du PIB), 2002 : 4.3



Source: Indicateur du développement humain 2003, site web du PNUD.

Source pour la carte: ECDPM



ministère de l'intérieur. L'article 3 du Code des collectivités locales stipule qu'elles « associent, en partenariat à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire ». L'article 102 de la Constitution du 7 janvier 2001 dispose : « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques ». Bien menée à terme, cette orientation pourrait réconcilier l'État avec la société civile.

Cependant, la politique de décentralisation s'est heurtée à de nombreux obstacles, dans un contexte de détérioration de la qualité du service public, largement entamé par les plans d'ajustements structurels (1980-2000). Le transfert des compétences n'a pas été suivi d'une allocation de ressources permettant un exercice efficace. Les collectivités démunies ne peuvent pas faire face à leurs responsabilités accrues. En outre, la pertinence du découpage administratif est souvent remise en question. Comme le montre le document de stratégie 2002-2007 de la coopération européenne : « Dans presque toutes les collectivités locales, élus locaux et société civile évoluent séparément dans un contexte fortement politisé. Les mécanismes de dialogue et de concertation au niveau local sont quasi inexistantes. Dans les collectivités locales, les querelles politiques et partisanes semblent l'emporter sur une approche participative et concertée de gestion du développement local. » Les acteurs non étatiques ne sont formellement consultés que dans les conseils régionaux de développement (CRD) et les conseils départementaux de développement (CDD). Il s'agit de cadres de déconcentration de l'État plutôt que de dialogue autonome sur les politiques publiques. En outre, le faible niveau des salaires favorise le départ des éléments les plus performants et contribue à une détérioration de la qualité du service public. Cependant, la décentralisation permet une implication décentralisée des acteurs non étatiques : renforcement des capacités des élus locaux (par exemple, avec le Rassemblement africain pour le développement intégré, RADI), participation au dialogue pour l'élaboration des plans locaux de développement, entre autres initiatives.

### La société civile au Sénégal

La société civile sénégalaise est très hétérogène.<sup>3</sup> Elle se compose de mouvements associatifs populaires plus ou moins formels. Les pouvoirs publics ont officiellement recensé 316 organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que de multiples associations, syndicats, médias, universités, centres de recherches, organisations faitières et tontines. Des consortiums regroupent ces structures par type ou

thématique, mais le paysage d'ensemble reste brouillé. Ils ne reflètent pas toujours le foisonnement des structures locales, dont certaines se créent et se dissolvent au gré des opportunités offertes par certains bailleurs.

Les modalités d'intervention des ONG sont fixées par le décret du 30 juin 1989, modifié en 1996. Elles sont agréées par le gouvernement sous la tutelle du ministère de la famille et de la solidarité nationale. Dans son ensemble, la société civile sénégalaise est confrontée à de nombreuses difficultés. Selon une étude d'Oussouby Touré et Arona Soumaré<sup>4</sup>, « la dérive qui guette les organisations de la société civile réside dans (...) le désir des responsables de se pérenniser à la tête des organisations (...) et la faiblesse des ressources financières dont disposent les organisations de la société civile qui fait que (...) les membres sont retenus sur la base de leur disponibilité et (...) privilégient leur présence là où ils sont susceptibles de recevoir des Per Diem. » Cette analyse peut être relativisée dans la mesure où le militantisme est souvent le moteur de l'engagement et de l'action. Dans le cadre du partenariat entre les pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) et la Communauté européenne (CE), les acteurs non étatiques ont été rassemblés en un groupe de travail et ont été amenés à répertorier leurs caractéristiques : parmi les points faibles les plus souvent relevés, on peut citer :

- l'insuffisance des compétences pour participer à des négociations techniques ou élaborer des propositions alternatives ;
- l'insuffisance des capacités organisationnelles pour accéder à l'information stratégique et pour créer une forte mobilisation autour des questions d'intérêt commun ;
- l'absence d'un cadre de concertation formel et durable ;
- l'insuffisance de l'appui institutionnel permettant de faire face au coût de la participation.

### La participation dans la coopération avec la CE

#### Avant Cotonou : des bases solides pour l'implication des acteurs non étatiques

La coopération entre la Communauté européenne et le Sénégal est ancienne et implique donc des acteurs institutionnels (délégation de la CE et État) rompus au dialogue ACP-CE et à ses évolutions. Au Sénégal, la délégation de la CE (DCE) joue un rôle moteur dans la coopération avec les acteurs non étatiques. Les premiers Fonds européens de développement (FED) restent dans les mémoires car de nombreuses infra-

structures lourdes témoignent des grands projets mis en œuvre selon des approches techniques et descendantes. Le Sénégal a connu un important développement des programmes de microréalisations (PMR), instaurant le principe d'appui aux initiatives communautaires de base. Ces PMR ont été les premiers programmes d'envergure à intégrer l'approche globale de coopération décentralisée, preuve de la volonté des responsables sénégalais et européens de faire évoluer les pratiques de coopération du FED. Beaucoup d'argent a été consacré pour ces projets et 5 associations majeures<sup>5</sup> ont fait un travail important pour « insuffler » cette approche dans les programmes du FED : PMR en milieu rural, programmes prioritaires de génération d'emplois (PPGE) en milieu urbain, programme de soutien aux initiatives culturelles (PSIC). Ces programmes ont surtout permis une avancée des élus dans les programmes de développement : alors qu'avant 75 % des PMR étaient mis en place par la société civile, aujourd'hui, tout passe par les élus dans le cadre du programme de soutien aux initiatives de développement local (PSIDEL).

Le bilan de ces initiatives est mitigé : malgré la promotion de la coopération décentralisée, entérinée par la note de la Commission européenne<sup>6</sup> en 1999, le parti tiré des expériences a été insuffisant, ce qui a pénalisé l'institutionnalisation de la démarche dans les programmes FED. Globalement la spécificité de cette approche n'a pas été mise en valeur, notamment par la délégation européenne. Selon une évaluation sur la ligne budgétaire coopération décentralisée au Sénégal,<sup>7</sup> la prise en compte systématique des associations et des autorités traditionnelles faciliterait la légitimation des élus auprès des populations. Enfin, le manque de moyens propres a nui à la viabilité du processus à long terme, surtout lorsque les budgets étaient sous le contrôle d'une seule famille d'acteurs.

#### Cotonou : une ouverture stratégique pour les acteurs non étatiques

Dans le cadre du 9<sup>e</sup> FED, la coordination des acteurs non étatiques s'est faite de manière progressive tout au long du processus. L'institutionnalisation de la participation des « nouveaux » acteurs s'est donc traduite au Sénégal par la mise en place graduelle d'un dialogue tripartite. Des réunions regroupant l'ordonnateur national, la délégation européenne et les acteurs non étatiques au cours des phases de programmation, et d'identification et d'instruction des projets et des programmes, ont fini par rassembler 44 membres d'associations ou de syndicats et 22 membres d'associations représentant des intérêts privés, qui ont réfléchi aux stratégies et aux objectifs communs. On peut noter la participation de 30 ONG au total<sup>8</sup>, de 5 repré-

sentants des syndicats et de l'Agence d'expertise et de conseil syndical (AECS), de 5 représentants des associations de consommateurs<sup>9</sup>, et d'un représentant de la jeunesse. Divers segments de la société ont ainsi été impliqués mais certains acteurs clés manquaient : autorités religieuses et traditionnelles, dont le rôle dans la vie publique est de plus en plus sollicité voire reconnu, élus locaux, instituts de formation et de recherche, et acteurs non étatiques des régions qui côtoient ou vivent le plus dans la pauvreté.

**La phase de programmation**

L'ordonnateur national (ministère de l'économie et des finances) et la délégation européenne ont présenté les Accords de Cotonou aux acteurs non étatiques en octobre 2000 à Cotonou et en février 2001 à Dakar. En juin 2001, ils ont organisé une première réunion fondatrice afin de constituer un « groupe central » destiné à gérer le déroulement des travaux préparatoires. Outre la DCE et des personnes de différents ministères (notamment agriculture, santé, économie, infrastructures, commerce, éducation), les acteurs

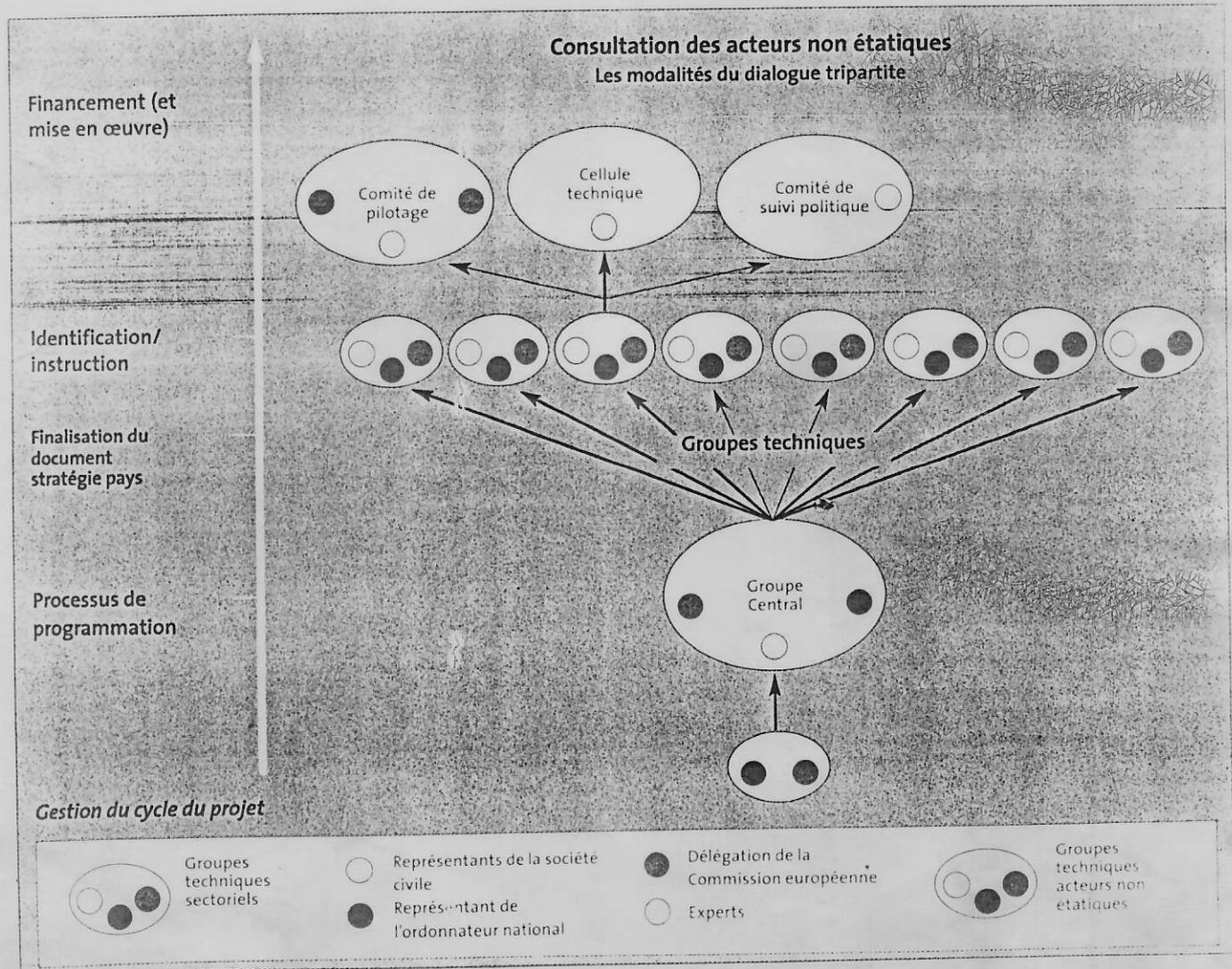
institutionnels ont coopté les représentants de certaines organisations parmi les plus visibles. Les critères de choix incluaient la nécessité de représenter la diversité des acteurs non étatiques, les acteurs marginalisés (femmes, handicapés) et les différents collectifs et consortiums. La visibilité et l'accessibilité des organisations choisies (siège fonctionnel, téléphone, internet) et l'avantage comparatif dans un domaine d'activité déterminé étaient également pris en compte. Quelques organisations ont été particulièrement présentes dans les réunions : le Conseil des ONG d'appui au développement (Congad), Environnement et développement en Afrique - Groupe Recherche Action Formation (ENDAGraf), le RADI, l'AECS, la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS), le Conseil national du patronat (CNP) ou le Conseil national de la consommation (CONAC) ; elles ont aidé à faire la sélection. Par ailleurs, la participation est restée ouverte à tous les acteurs non étatiques qui ont manifesté le désir de prendre part au processus : les ONG européennes qui n'étaient pas ciblées au départ se sont organisées autour d'une plateforme afin de prendre part au processus, et l'Association

pour le bien-être familial (ASBEF), par exemple, a directement pris contact avec les responsables européens pour participer

Le groupe central ainsi formé a reparti le travail en huit « groupes techniques », correspondant aux secteurs de concentration financière : bonne gouvernance, infrastructures et transports, assainissement, appui budgétaire et cadre macroéconomique, santé et éducation, acteurs non étatiques, commerce et culture. Ces groupes ont élaboré des propositions pour le document de stratégie pays (DSP), revues par les acteurs institutionnels qui ont finalisé le document. Ainsi le DSP et le programme indicatif national (PIN) ont été validés en avril 2002 à Bruxelles.

**La phase d'identification et d'instruction des projets et programmes**

Durant la phase d'identification et d'instruction, les groupes techniques sont restés les mêmes et ont continué à élaborer des propositions, dans un travail régulier et commun avec des membres de la DCE et des ministères concernés. Au cours de cette



phase, les acteurs non étatiques se sont de plus en plus investis dans le processus. Pendant un an, les différents groupes techniques se sont réunis régulièrement et la qualité de leurs contributions a été fort appréciée. Les acteurs non étatiques ont cependant eu du mal à s'approprier la gestion du cycle du projet telle que formalisée par la Commission européenne. La méthode d'analyse du cadre logique ne correspond pas forcément à leur façon d'analyser la situation. Ainsi, l'instruction des projets a été plus difficile que l'identification, car les acteurs non étatiques se sont sentis à l'aise dans l'analyse de la situation, des problèmes et des intérêts des différents acteurs. Mais la formalisation de ces constats selon la méthode du cadre logique a conduit à un appauvrissement de la réflexion et à l'élaboration de projets assez classiques, d'où la déception de certains participants par rapport à la richesse des analyses de départ. Pourtant la Délégation a fourni de nombreux outils de communication pour que les acteurs non étatiques se réapproprient la méthode : elle a systématiquement fait parvenir aux participants un compte rendu des réunions des groupes techniques et, à la fin de la phase d'instruction, elle a organisé un atelier de trois jours, hors de Dakar, pour chaque groupe technique, afin de finaliser un document en vue du financement des projets, avec l'aide d'un consultant. Malgré cela, après un an d'exercice, de nombreux acteurs non étatiques présents au séminaire ne percevaient pas la pertinence de la méthode. La délégation aurait sans doute gagné à adopter une formation plus interactive.

## Coordination et structuration des acteurs non étatiques

### Le processus

Le Sénégal n'a pas de structure nationale représentant effectivement la diversité de la société civile. Il existe des collectifs par groupes d'acteurs (ONG, employeurs, syndicats) mais pas de coordination ni de structuration d'ensemble. Néanmoins, la contribution des ONG aux élections présidentielles de mars 2000 (Front d'action de la société civile) et le comité d'éthique et de déontologie mis en place par le Congad le 22 novembre 2001 ont permis de renforcer leur crédibilité auprès des pouvoirs publics. Cependant, la structuration des acteurs non étatiques reste très liée aux différents espaces de concertation ouverts dans le cadre des politiques de coopération (DRSP-ACP/CE).

Malgré le fort investissement en faveur d'une approche coopération décentralisée et des PMR, il n'y a pas eu de passage clair à la nouvelle politique d'implication des acteurs

non étatiques promue par l'Accord de Cotonou. On n'a pas procédé à la capitalisation de l'expérience acquise, alors que les collectivités locales, des acteurs de la société civile et la délégation ont travaillé de concert sur plusieurs projets de développement local. Pourtant la participation des nouveaux acteurs a été qualifiée d'exemplaire pour la sous-région. L'approche coopération décentralisée, même si elle n'a pas fonctionné en tant que telle, a su créer le ferment nécessaire à un dialogue réel et constructif entre le gouvernement sénégalais, la DCE et les acteurs non étatiques. L'expérience des programmes de microréalisations (PMR) et de coopération décentralisée (PCD) explique peut être l'ouverture d'esprit des acteurs institutionnels, leur dynamisme et la facilitation du dialogue offerte aux nouveaux acteurs. Désormais, leur participation est envisagée étape par étape dans le partenariat européen, de manière expérimentale pour tous les acteurs.

### Mandat et rôle

Il n'y a pas de structure faïtière unique dont le mandat soit de représenter la société civile auprès des différents bailleurs de fonds. Cependant, certaines associations se sont particulièrement impliquées dans le processus, par exemple le Congad et la FONGS dans le secteur des ONG. Le Congad intervient selon 4 axes stratégiques principaux :

- Le développement des compétences techniques, des capacités institutionnelles et organisationnelles des ONG.
- La promotion du dialogue social, politique, économique et culturel entre acteurs, l'animation des réseaux et alliances, y compris entre les ONG.
- L'appui à la décentralisation et au développement local.
- La mise à profit des nouvelles technologies d'information pour renforcer les capacités et la visibilité des ONG en capitalisant leurs expériences.
- La promotion des échanges et de la concertation au niveau national et sous-régional.

La FONGS est plus axée sur le milieu rural : elle vise à consolider la solidarité interassociative, à développer les capacités d'autonomie des structures paysannes et à favoriser la responsabilisation de ses membres à travers des programmes de communication et de formation appropriés. Pour cela, elle mène diverses activités : reboisement, formation, banques de céréales, alphabétisation, allègement des travaux des femmes, gestion des terroirs, etc.

Le secteur privé était surtout représenté par les syndicats, tels le Conseil national du patronat du Sénégal ou l'Agence d'expertise et de conseil syndical. Le CNP regroupe

divers secteurs d'activités, c'est une structure de coordination, de représentation et d'information qui informe les entreprises, leur offre un cadre de concertation, les représente dans les relations avec leurs partenaires, publie des études à caractère économique et social, et participe à l'œuvre d'intégration économique sous-régionale et régionale. Au niveau syndical, l'AECS renforce les capacités des cadres syndicaux par une politique de synergie portant sur la compréhension et l'analyse des questions des politiques économiques, sociales et de la globalisation. Elle sert aussi d'outil pour les mobilisations et les campagnes de lobbying des syndicats sénégalais et de cabinet de recherche et de conseil. La Constitution reconnaît et garantit le droit syndical ainsi que le droit de grève. Le pays compte plusieurs syndicats sectoriels par branche d'activité et des confédérations syndicales qui pèsent beaucoup sur la vie politique et sociale.

### Représentativité

La grande diversité de la société civile sénégalaise rend sa représentation difficile. Les acteurs du secteur des ONG se focalisent souvent sur la question de leur représentativité et de leur légitimité et de nombreuses ONG veulent s'accaparer le processus et le contrôle des structures fédératives aux dépens d'objectifs communs. Parmi celles-ci, le Congad, le Forum civil, la FONGS revendiquent la représentation de l'ensemble du secteur des ONG. Les autres acteurs de la société civile sont moins en concurrence, notamment certaines structures fédératives qui participent régulièrement au processus (l'AECS ou le CNP).

Parmi les collectifs les plus visibles, le Congad est relativement représentatif puisqu'il fédère la moitié (165) des ONG du pays, mais son leadership est contesté par quelques grosses organisations qui n'en font pas partie (ENDA-Graf, le Forum civil, la plateforme des ONG européennes, par exemple). Cependant, cette situation ne bloque pas toute coopération entre ces organisations, comme le montre la mise en place d'assises de la société civile impliquant la coopération étroite entre le Congad, ENDA-Graf et le Forum civil. Par ailleurs, certains membres d'organisations faïtières sont représentés dans différents collectifs. La FONGS regroupe 24 associations paysannes, réparties sur l'ensemble du territoire sénégalais. Elle compte plus de 100 000 membres actifs, soit 2 031 groupements villageois dont la majorité (65 %) sont des femmes. Le Conseil national du patronat est une confédération de 20 syndicats patronaux regroupant plus de 650 entreprises. D'après la dernière enquête de représentativité effectuée par la tutelle administrative, il occupe le premier rang du mouvement patronal sénégalais, avec plus de 70 % des

activités productives du secteur moderne et plus de 80 000 emplois salariés permanents. L'AECs quant à elle est assez représentative mais le taux de syndicalisation reste faible, malgré un fort pluralisme et le dynamisme des syndicats dans les concertations nationales. Néanmoins, l'impact qualitatif de cette représentation demeure plus complexe à comprendre (mécanismes de circulation de l'information avec les membres, capacité d'analyse des voix représentées, etc.).

La situation du Sénégal est donc très spécifique puisque, avant la mise en place d'un cadre de concertation par les bailleurs de fonds, il existait déjà une pléthore d'organisations structurées par thématiques ou par groupes d'acteurs au niveau national. Par ailleurs, il n'existe aucune structure nationale des acteurs non étatiques spécialisée dans le suivi de la coopération ACP-CE. Le cadre de concertation mis en place suite à l'Accord de Cotonou n'a donc pas été un catalyseur de structuration de la société civile sénégalaise. Cependant, il a permis de créer une cohérence par la mise en place d'espaces de concertation entre de nombreuses organisations déjà très actives au niveau national.

## Les mécanismes de dialogue

### Au sein du partenariat ACP-CE

Durant tout le processus, le dialogue est resté tripartite (acteurs non étatiques, DCE, MEF) dans le cadre des différents groupes techniques. Ce dialogue a assez bien fonctionné, mais il a essentiellement été porté par la délégation européenne, les fonctionnaires de l'État restant plus réservés quant à l'approche partenariale avec les acteurs non étatiques. Il n'y a pas eu à proprement parler de blocage par les fonctionnaires de l'État. Ceux-ci ont reconnu que les contributions des acteurs non étatiques ont été déci-

sives dans la phase de programmation, le DSP ayant même été qualifié d'exemplaire pour la sous région, et leur ont alloué 10 millions d'euros sur les 35 affectés au secteur bonne gouvernance. Les fonctionnaires de la délégation européenne ont été particulièrement dynamiques dans le cas sénégalais. Ils ont pris à cœur le processus, et cherchent à mettre en place les bases nécessaires à une approche participative. Enfin, l'absence des élus (locaux et parlementaires) a été signalée au cours des débats ; cependant, les collectivités décentralisées disposent de ressources financières, humaines et logistiques limitées et peu d'élus ont saisi l'importance de l'approche participative préconisée dans le processus de Cotonou, bien qu'ils aient toujours été invités aux différentes réunions.

Ce dialogue tripartite a donné lieu à la création de nouveaux mécanismes de dialogue :

- un comité de pilotage tripartite (ON, délégation, acteurs non étatiques) qui permet d'assurer le suivi institutionnel et opérationnel du processus ;
- une cellule technique de gestion du financement, composée d'experts chargés de l'attribution et du décaissement des fonds destinés aux acteurs non étatiques ;
- un comité de suivi politique indépendant composé d'acteurs non étatiques visant à assurer l'appropriation du processus.

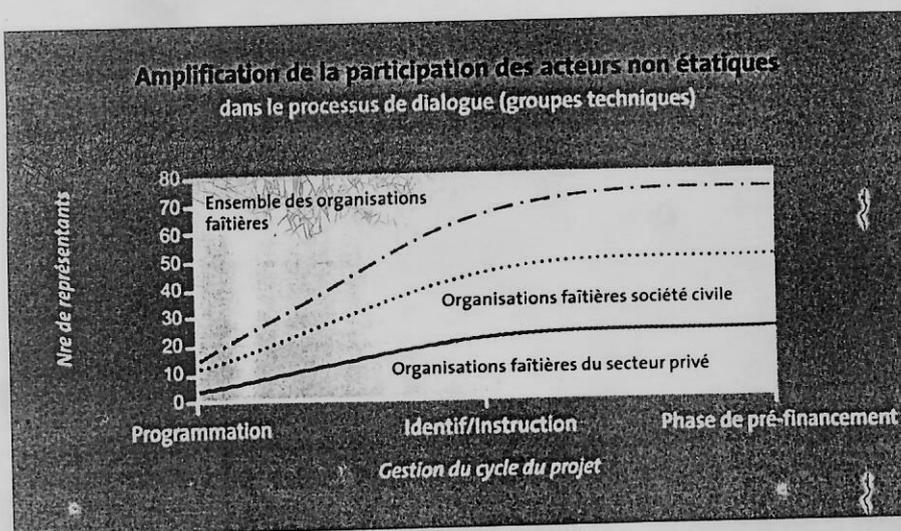
Il était prévu à la base que le comité de suivi politique ne se charge que des fonds affectés au renforcement de ses capacités. Cependant, les acteurs non étatiques impliqués ont revendiqué la prise en charge de leurs propres activités, ce que leur a accordé la délégation. Ils ont également obtenu que le comité de suivi politique ne soit pas subordonné au comité de pilotage, comme prévu initialement. Ces structures sont en cours d'organisation, il est donc trop tôt pour évaluer leur impact sur la qualité du dialogue à terme.

### Dans le cadre plus large des politiques nationales

Les ONG sénégalaises ont souvent eu des rapports difficiles avec l'administration publique, mais ils ont aujourd'hui sensiblement évolué. En effet, entre 1989 et 1996, des discussions intenses ont eu lieu entre les pouvoirs publics et la communauté des ONG sous l'égide du Congad pour mettre en place une réglementation adéquate qui facilite le travail des ONG et favorise leur participation à la gestion des affaires publiques. L'adoption du décret 96-103 du 8 février 1996 instituant, dans son article 22, un cadre de concertation entre le gouvernement et les ONG marque une avancée importante dans le cadre du dialogue politique entre l'État et la société civile. Cependant il connaît des limites dans sa mise en œuvre, jugée trop timide par les ONG. En effet, pendant longtemps leur participation a été limitée à des séances formelles sans suite, initiées par les différents ministères dans une atmosphère de méfiance réciproque. Pour les ONG, l'État ne les implique que pour satisfaire aux exigences des bailleurs et seulement au stade de la réflexion et non dans la phase de suivi-évaluation, ce qui limite considérablement le contrôle citoyen. L'État en revanche reproche aux ONG leur disparité, leur manque de qualification professionnelle, leur guerre de positionnement et même leur légitimité, ce qui ne facilite pas une bonne coordination et un suivi régulier de la concertation au niveau national. Les acteurs non étatiques augmentent cependant leur force de négociation. Ils s'affirment de plus en plus comme des interlocuteurs valables, y compris dans les situations politiques difficiles (intermédiation, par exemple pour la situation en Casamance).

### Avec les autres bailleurs de fonds

Le Sénégal a connu quelques expériences importantes d'inclusion des acteurs non étatiques dans les mécanismes de dialogue. La démarche participative entreprise au niveau national pour élaborer le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) sur l'initiative de la Banque mondiale a été de loin la plus poussée. Elle a débuté par l'identification exhaustive des organisations de la société civile et des visites de proximité individualisées auprès des organisations pour les informer, leur fournir des termes de référence et les sensibiliser aux enjeux de leur participation. Le séminaire national de lancement du processus a réuni plus de 200 invités (2001). Cinq groupes thématiques ont travaillé de manière assidue dans le cadre d'ateliers d'échanges avec une forte participation des acteurs non étatiques. Les services régionaux ont préparé des consultations avec des parlementaires, des présidents de conseils ruraux, des maires, des organisations de la société



civile et de l'administration. Cependant, un rapport d'enquête commandité par la Banque mondiale sur le processus concluait en juillet 2002 que les acteurs à la base avaient souffert d'un déficit d'information, et qu'ils avaient besoin d'un renforcement de leurs capacités et d'une plus grande ouverture pour prendre une part active dans la définition des politiques sociales et économiques.

La FAO et la Banque mondiale ont apporté un appui conjoint au Conseil national de coordination des ruraux (CNCR) pour la participation des organisations rurales au programme de soutien à l'agriculture et aux organisations de producteurs (PSAOP). Cet appui visait à renforcer leurs capacités d'analyse de la situation agricole et a abouti à des propositions approfondies au niveau sous-régional protégeant les produits africains d'une compétition internationale inégale. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a lancé le projet RAG95, visant à mettre sur pied une cellule nationale de la société civile pour renforcer sa participation dans la formulation et la mise en œuvre de programmes de développement. Enfin, on peut relever l'appui de la Fondation Friedrich Ebert aux syndicats, visant à renforcer les capacités des cadres syndicaux et leur coordination. Malgré la richesse de ces initiatives, on peut se demander comment elles sont lancées et si elles sont conçues comme une réponse stratégique à une demande des bénéficiaires.

## Points clés

- *Un processus de participation innovant et dynamique*

La manière dont la délégation européenne et l'ordonnateur national ont organisé la participation des acteurs non étatiques au Sénégal est très dynamique. Le fait de répartir le travail entre groupes techniques chargés chacun d'un secteur de concertation financière et d'assurer la présence dans chaque groupe des trois types d'acteurs (délégation, ON, acteurs non étatiques) aussi bien dans la phase de programmation que dans la phase d'identification et d'instruction est totalement innovant. La présence d'un groupe à part « acteurs non étatiques » a soulevé la question d'une volonté politique d'éloigner ces acteurs des autres domaines de coopération. Même si ce groupe s'est avéré indispensable puisque les nouveaux acteurs devaient se structurer et structurer leur action pour la première fois, il est indéniable que presque tous se sont répartis entre ce groupe et le groupe « bonne gouvernance ». Tous les groupes de travail

sont ouverts à tous et il est important que, à l'avenir, les acteurs non étatiques participent aussi pleinement aux groupes « infrastructures », « assainissement », et autres.

- *Les premiers pas d'une relation partenariale*

La participation est un enjeu nouveau pour tous les acteurs, et il est trop tôt pour parler d'une réelle relation partenariale entre la délégation, l'ordonnateur national et les acteurs non étatiques. La méthodologie de travail, par exemple, a été imposée par la délégation alors qu'elle ne paraissait pas naturelle aux acteurs non étatiques, dont le savoir-faire n'a pas été sollicité. Comme le souligne Emmanuel Seyni Ndione, secrétaire exécutif à la coordination d'ENDA-Graf : « il importe surtout désormais que la délégation européenne ne soit plus perçue comme un simple guichet financier pour les acteurs non étatiques mais comme un partenaire avec lequel un dialogue fructueux peut être développé. De leur côté, pour être crédibles et acceptés comme un partenaire à part entière, les acteurs non étatiques doivent parvenir à construire une vision stratégique d'action concertée ; l'approche par la représentativité devrait céder la place à une approche par objectif, ce qui nécessite qu'ils s'entendent sur un accord politique concernant ce qu'il faut changer ». Abdou Salam Fall, chercheur à l'IFAN (Institut fondamental d'Afrique noire de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar) souligne que, dans chaque réseau, la représentation des membres devient vite un pouvoir qui risque de créer un émiettement de la société civile. Cet écueil est selon lui renforcé du fait que les collectifs n'ont pas de tradition de partage de l'information : les échanges entre universités et centres de recherche, par exemple, sont très faibles en zone francophone<sup>10</sup>.

- *Faiblesse de l'appui et de la formation pour les acteurs non étatiques*

Les acteurs non étatiques n'ont pas eu de moyen logistique ou financier mis à leur disposition pour organiser leur participation, bien qu'elle implique des coûts tant budgétaires qu'humains, souvent insoutenables pour de petites organisations, surtout celles des régions éloignées de Dakar, où se tiennent toutes les réunions. Par ailleurs, les acteurs non étatiques n'ont pas bénéficié d'un espace de concertation et de dialogue indépendant qui leur permette de se concerter et d'adopter des positions communes. Cela aurait permis de gagner beaucoup de temps dans les réunions qui avaient parfois un caractère « fourre-tout » et entraînaient une participation souvent lassante et irrégulière. Cette question a été soulevée et a donné lieu à la création du comité de pilotage tripartite et du comité de suivi politique propre aux acteurs non

étatiques. Les acteurs ont donc su saisir l'opportunité de la programmation du 9e FED, à travers l'identification d'un programme d'appui aux acteurs non étatiques, pour contribuer à résoudre ce problème.

- *Un manque de réappropriation du processus*

L'absence d'acteurs essentiels de la société sénégalaise (autorités religieuses, élus locaux, institutions de formation et de recherche, acteurs non étatiques des régions hors de leurs représentations permanentes à Dakar) est un premier signe de mauvaise réappropriation du processus par une large catégorie d'acteurs. Tous les participants regrettent par ailleurs la mauvaise restitution du processus en général, initiative que n'ont prise ni les organisateurs, ni les organisations faitières comme le Congad, ni les personnes participant à titre individuel, auprès de leur base respective. En somme, il s'agissait plus d'une participation d'individus que d'institutions, ce qui fait craindre la monopolisation du processus par une minorité de personnes. Cette critique a été soulevée et certaines confédérations et organisations syndicales s'organisent pour restituer le processus à la base pour une mise à niveau générale.

En outre, on peut s'inquiéter de ce que les acteurs non étatiques n'aient participé qu'aux groupes techniques « bonne gouvernance » et « acteurs non étatiques » car leur implication devrait être transversale. En effet, les acteurs non étatiques ont une valeur ajoutée à faire valoir dans tous les secteurs de coopération (infrastructures, transports, assainissement, etc.).

- *L'absence de vision à long terme sur les politiques nationales*

Les acteurs non étatiques se sont révélés particulièrement dynamiques dans le cas du Sénégal, ils ont participé activement et bénévolement à toutes les réunions et ont produit des contributions écrites de qualité. Cependant, leur participation est restée très technique et assez passive en ce sens qu'ils n'ont pas pris d'initiatives ni anticipé le processus. Ils n'avaient aucun projet de service public à proposer dans leur domaine d'activité, alors que leur expertise dépasse souvent celle des acteurs institutionnels puisqu'ils ont un contact direct avec les réalités quotidiennes. Les acteurs non étatiques ont mal exploité la richesse d'analyse de la situation de leur pays et sont restés enfermés dans des considérations purement fonctionnelles et financières, sans aucune vision sur les politiques nationales à long terme.

## Défis et opportunité

### • Un nouveau dispositif institutionnel prometteur

Les remarques formulées plus haut ont donné lieu à la création de trois nouveaux mécanismes de dialogue : un comité de pilotage tripartite, une cellule technique de gestion du financement, et un comité de suivi politique indépendant (cf. mécanismes de dialogue). Ce nouveau dispositif est à la fois prometteur et limité. Prometteur parce qu'il montre l'ouverture d'esprit et le dynamisme des acteurs institutionnels qui intègrent rapidement les attentes des acteurs non étatiques et en tirent les conséquences concrètes en créant de nouveaux espaces de dialogue et d'organisation. Toutefois, cet organe connaît encore de nombreuses limites, surtout financières, car la plupart des membres ne sont pas rémunérés. En outre, le comité ne peut gérer ni l'attribution ni le décaissement des fonds (impact réduit sur les choix de projets). Enfin, il doit réussir à s'ouvrir le plus largement possible à toutes les composantes de la société civile sénégalaise. L'objectif de ce groupe est la réappropriation par les acteurs non étatiques de l'ensemble du processus et leur participation active à l'ensemble des groupes techniques. À plus long terme, l'objectif est d'évoluer vers un observatoire de la société civile sur les politiques nationales liées au développement du pays de manière générale. L'enjeu d'une telle initiative est de voir quelle est la capacité des nouveaux acteurs à superviser le suivi-évaluation des projets de coopération ACP-CE et des autres projets de développement au niveau national.

### • Les premiers pas d'une stratégie commune des acteurs non étatiques sur les politiques nationales

La mise en place du comité de suivi politique est une première amorce d'une stratégie commune des acteurs non étatiques. C'est le premier organe de dialogue et de concertation intégrant ces nouveaux partenaires dans leur diversité et indépendant tant du gouvernement que des bailleurs de fonds. Le défi est de ne pas laisser les acteurs non étatiques être cantonnés à la simple gestion des fonds destinés au renforcement de leurs capacités. Il s'agit qu'ils soient impliqués dans tous les secteurs (infrastructures, commerce, etc.). On voit là une évolution stratégique et une prise de conscience de leur rôle, car, à la base, la délégation risquait de les limiter à la gestion de leurs propres fonds. Désormais, les nouveaux acteurs veulent faire valoir leur expertise en matière de services publics. Cependant, à l'heure actuelle, seules les personnes les plus impliquées dans le processus du ge FED y participent car elles

ont une connaissance technique du processus qui leur permet de soutenir un débat contradictoire sur les politiques publiques liées au développement. Elles ne représentent donc qu'une partie des acteurs non étatiques impliqués dans le processus. Le défi désormais est d'intégrer le plus grand nombre d'acteurs possibles venant de la société civile dans toute sa diversité, et d'utiliser au mieux leurs compétences quand ils ont une valeur ajoutée.

### • Coproduction des politiques publiques ou remise en cause de la vision du développement ?

L'enjeu pour les acteurs non étatiques est de participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, en complémentarité avec les fonctionnaires de l'État. Le processus du ge FED a contribué à la prise de conscience de la dimension politique et citoyenne de leur action quotidienne, mais seule une minorité s'organise de manière indépendante. Les nouveaux acteurs ont eu une influence dans le processus grâce à la valeur spécifique de certaines organisations, deux d'entre elles ayant même animé des groupes techniques. Ils ont réussi à valoriser leur expérience en matière de gouvernance et à faire passer en partie une autre vision du développement. C'est une expérience « d'apprentissage de la formulation ». Cependant, la participation n'est par portée par des réseaux forts, capables d'influencer en profondeur les décisions de la DCE qui maintient son « hégémonie » puisqu'elle initie la participation dans le processus. Pour qu'une participation équitable à la coproduction des politiques publiques soit possible, il faut que les acteurs non étatiques discutent de l'approche mais aussi de la vision. Cela nécessite une attitude proactive des nouveaux acteurs, portée par des réseaux forts. L'enjeu est aussi la valorisation de leur expérience quotidienne au plus près des populations.

### • Institutionnalisation d'un cadre national de concertation ?

L'émiettement entre les différents acteurs est une des principales causes de blocage du processus. La multiplication des initiatives isolées par groupe d'acteurs conduit à un discrédit des organismes les plus dynamiques. Il est donc urgent que l'État et les acteurs non étatiques prennent en charge l'institutionnalisation d'un cadre de concertation au niveau national qui permette de mettre toutes ces initiatives en synergie. Un acte juridique national qui fixerait une politique de participation de la société civile avec l'État faciliterait le respect des acteurs non étatiques en tant que partenaires à part entière. L'État pourrait élaborer une charte du partenariat qui permette de pérenniser des relations stables au-delà des affinités

personnelles, du charisme des leaders ou des intérêts particuliers. Cette logique de partenariat rénové pourrait intégrer les bailleurs de fonds et tous les autres acteurs qui accompagnent les processus de développement, de façon à déléguer des responsabilités aux acteurs non étatiques selon des critères de transparence avérée. La création récente du comité de suivi politique pourrait faciliter une telle démarche, car elle est une première cellule de réflexion globale sur cette nouvelle approche partenariale entre acteurs non étatiques et État.

### • Vers une appropriation des enjeux du développement par les bénéficiaires

Le Sénégal a tous les atouts pour que l'appropriation par les bénéficiaires dans le cadre du partenariat ACP-CE devienne une réalité. C'est un véritable cas d'école qui permet d'étudier la volonté politique de la délégation européenne et le dynamisme des acteurs non étatiques dans le cadre nouveau de la participation. Ainsi, depuis l'ébullition provoquée par la coopération ACP-CE et la mise en place du DSRP, les acteurs non étatiques sont amenés à réfléchir sur leur structuration, leur coordination, leur représentativité pour rendre leur action plus efficace et saisir les opportunités qui leur sont offertes. De nombreux organismes, tels que l'Institut de recherche pour le développement, ENDA-Graf, le Congad, la FONGS, souhaitent mettre en place un observatoire national, régional et local de la société civile pour évaluer sa participation au sein des partenariats avec les différents bailleurs de fonds. Des assises de la société civile sont également mises en place par le Congad et le groupe « acteurs non étatiques » a demandé à plusieurs reprises qu'une étude soit faite pas un consultant sur la question de la représentativité. Ce sont les premiers pas d'une structuration en profondeur de la société civile sénégalaise et vers une appropriation réelle des projets de développement au niveau national, régional et local. À cet égard, la revue à mi-parcours des Accords de Cotonou servira de test pour l'évolution des relations entre la délégation européenne et les acteurs non étatiques.

## Remerciements

L'ECDDPM et l'auteur remercient les responsables officiels, les individus et les organisations qui ont été contactés dans le cadre de cette étude, pour leurs suggestions et leurs commentaires.

L'auteur exprime sa reconnaissance à Gwénaëlle Corre, coordinatrice de cette série *EnBref*, pour son appui méthodologique, ses conseils, ses idées pour le texte, ainsi que sa disponibilité constante.

## Notes

- 1 Le Comité interministériel de l'administration territoriale, la Commission nationale d'assistance aux centres d'expansion rurale, etc.
- 2 Association des présidents des conseils ruraux (APCR), Association des maires du Sénégal (AMS) et Association des présidents de région (APR), toutes les trois réunies au sein de la Maison des élus locaux (MEL).
- 3 A.S. Fall et M. Diouf, 2000, « La société civile en Afrique de l'Ouest : configuration et défis », in *Revue Économie et Solidarité*, volume 31, numéro 2, Presses universitaires du Québec.
- 4 Oussouby Touré et Arona Soumaré, projet « Renforcement des capacités nationales pour le développement durable - Analyse des processus en cours au Sénégal », Dakar, février 2003.
- 5 FONGS (Fédération des ONG du Sénégal) : projet d'appui institutionnel au Comité national de concertation des ruraux, ENDA Ecopop (Environnement et développement en Afrique, section Économie populaire urbaine) : projets de renforcement des capacités techniques et organisationnelles, de développement des ressources humaines et de soutien aux projets de développement locaux (PLD), ENDA GRAF (section Groupe de recherche et action formative) : programmes d'échanges de personnes et de ressources et d'appui mutuels entre ONG, Association française des volontaires du progrès : projet de mise en œuvre de l'approche CD dans les programmes FED et Ciepac (appui au développement local) : programme de développement local intégré dans deux départements du Sénégal.
- 6 Commission européenne, Note d'orientation coopération décentralisée, décembre 1999.
- 7 Consortium COTA-AEDES-GRET-IIED, *Évaluation de la ligne budgétaire « Coopération Décentralisée »* - Mission Sénégal, Marc Totte, Laurence Janssens, Mamadou Goita, février 2000.
- 8 Notamment trois représentants du consortium Congad, trois de l'ONG internationale ENDA, cinq représentantes d'organisations féminines (COSEF, FAFS, FDEA, ASBEF, Profemu), une représentant des handicapés (ANHMS), quatre représentants d'organisations des droits de l'Homme (Raddho, Forum civil, CSDH), et une organisation continentale d'éducation (FAWE).
- 9 En majorité constitués de l'ADEETEL/OIC, chargée de la défense des consommateurs de services fournis par les sociétés nationales de l'eau, de l'électricité et du téléphone.

## Contacts

**CONGAD, Conseil des ONG d'appui au développement**  
BP 4109 Dakar  
Tél. : (221) 824-41-16 / Fax : (221) 824-44-13  
Courriel : [congad@sentoo.sn](mailto:congad@sentoo.sn) Site Web : [www.congad.sn](http://www.congad.sn)

**FONGS, Fédération des ONG du Sénégal**  
BP A 269 Thiès  
Tél. : (221) 951 12 37 / Fax : (221) 951 20 59  
Courriel : [fongs@telecomplus.sn](mailto:fongs@telecomplus.sn)

**CNCR, Conseil national de concertation et de coopération des ruraux**  
PB 249 Dakar  
Conakry, Guinée  
Tél. : (221) 824 57 71 / Fax : (221) 824 57 64  
Courriel : [cncr@cncr.org](mailto:cncr@cncr.org) Site Web : [www.cncr.org](http://www.cncr.org)

**CNTS, Confédération nationale des travailleurs du Sénégal**  
PB 937 Dakar  
Tél. : (221) 821 04 91 / Fax : (221) 821 77 71  
Courriel : [cnts@sentoo.sn](mailto:cnts@sentoo.sn)

**Ordonnateur national**  
M. Abdoulaye DIOP, ministre de l'économie et des finances  
Rue René Ndiaye, BP 4017 Dakar  
Tél. : (221) 823 96 99 / Fax : (221) 823 48 45  
Courriel : [i\\_diouf@minfinances.sn](mailto:i_diouf@minfinances.sn) Site Web : [www.finances.gouv.sn](http://www.finances.gouv.sn)

**Délégation de la Communauté européenne**  
12, avenue Albert Sarraut, BP 4017 Dakar  
Tél. : (221) 889 11 00 ou (221) 889 10 71 / Fax : (221) 823 68 85  
Courriel : [delegation-senegal@cec.eu.int](mailto:delegation-senegal@cec.eu.int)  
Site Web : [www.delsen.cec.eu.int](http://www.delsen.cec.eu.int) et [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

## Informations complémentaires

**SÉNÉGAL, CE, Document de stratégie de coopération et programme indicatif national pour la période 2002-2007 :**  
<http://www.delsen.cec.eu.int/fr/telechargements/coopesnUE.pdf>

**Ministère de l'économie et des finances du Sénégal : document de stratégie de réduction de la pauvreté :** <http://www.finances.gouv.sn/dsrpvd.html>

**Courrier ACP-UE n° 196, janvier-février 2003, dossier Sénégal :**  
[http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/courier/index\\_196-fr.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/courier/index_196-fr.htm)

**BOND, Recherche sur la participation des acteurs de la société civile dans le processus de prise de décision, de programmation et de mise en œuvre de la coopération de l'Union européenne au Sénégal, rapport final, juillet 2003, Moussa BA ([sic@sentoo.sn](mailto:sic@sentoo.sn))**

- 10 *PRSPs and the EU-ACP Cotonou Agreement: two windows of opportunity for Non-State Actors Involvement in Development Cooperation?* Conférence donnée le 3.6.2004 à Leuven, organisée par le Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreements and Development (LIRGIAD).

Cette série a été élaborée par Gwénéalle Corre, qui en assure également le développement et la coordination. Elle est en charge du suivi et de la qualité de chaque *EnBref*. Vous pouvez lui faire parvenir vos suggestions et commentaires à l'adresse suivante : [nsa.brief@ecdpm.org](mailto:nsa.brief@ecdpm.org)

En Bref fournit des synthèses d'informations sur les principaux débats et activités qui s'inscrivent dans le cadre de la coopération ACP-CE. Ces synthèses complémentaires sont issues des processus de consultation que l'ECDDPM engage avec de nombreux acteurs étatiques et non étatiques dans les pays ACP et les pays membres de l'UE. L'ECDDPM est une organisation non partisane dont l'objectif est de faciliter la coopération internationale entre les pays ACP et la CE. Les informations publiées peuvent être reproduites sans autorisation préalable, à condition cependant que la source soit mentionnée.

Centre Européen de gestion des politiques de développement  
Onze Lieve Vrouweplein 21  
NL-6211 HE Maastricht  
Pays-Bas

Tél +31 (0)43 350 29 00 Fax +31 350 29 02  
[nsa.brief@ecdpm.org](mailto:nsa.brief@ecdpm.org) [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

ISSN 1571-7445

Pour le soutien qu'ils apportent à En Bref l'ECDDPM remercie : les ministères des Affaires étrangères de Suède, de Finlande et des Pays-Bas, la Direction générale de la Coopération au développement en Belgique, l'Agence suisse pour la coopération et le développement et l'Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento au Portugal.