

CREPOS/ENDA-graf

r é s e a u

IMPACT

Appui aux politiques
publiques de lutte contre la pauvreté
et les inégalités

Observatoires de la pauvreté et CLSP au Sénégal

Tarik Dahou et Abdourahmane Ndiaye *

mars 2004

* Cette étude est réalisée par le Centre de recherches sur les politiques sociales (CREPOS) et Enda-graf dans le cadre des travaux du réseau d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités (Réseau IMPACT). Elle s'appuie sur une enquête de terrain effectuée par les auteurs durant le mois d'août 2003. L'étude s'inscrit dans l'optique d'une analyse des débats en cours sur les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté.

En 1996, l'initiative des Pays pauvres très endettés (PPTe) subordonnait l'octroi de remises de dettes à des réformes dans le domaine économique, institutionnel et à la lutte contre la pauvreté. Mais les liens entre Bonne Gouvernance et lutte contre la pauvreté ont été davantage précisés par l'*Executive Board* de la Banque Mondiale (BM) à travers le Cadre de développement intégré (CDI) ¹. Parmi les réformes conseillées figurent notamment :

- la libéralisation des marchés, des prix, des échanges ;
- les réformes du secteur public : privatisation des entreprises publiques et rationalisation budgétaire ;
- la décentralisation des services publics et la réforme des infrastructures ;
- la réforme du système judiciaire ;
- celle de la régulation.

Ces mesures, destinées à conduire les États concernés vers des économies de marché, sont jugées indispensables à la réussite des programmes de lutte contre la pauvreté. Le Rapport sur le Développement dans le monde 2000/2001 précise que " l'aide devrait être allouée aux pays ayant mis en place les bonnes politiques et le cadre institutionnel approprié pour permettre le succès de la lutte contre la pauvreté " ². Mais le CDI insiste sur l'intérêt de consulter ³ le plus grand nombre d'acteurs possible afin d'arriver à des consensus autour des réformes institutionnelles nécessaires.

Les conditionnalités classiques demeurent et le consensus recherché de l'ensemble des composantes nationales se présente comme une conditionnalité supplémentaire en vue d'accéder aux ressources disponibles ⁴. Il s'agit d'appui budgétaire conditionné, dans la lignée habituelle des programmes des Institutions Financières Multilatérales (IFM), mais sur la base de critères élargis.

Toutes ces démarches vont concourir à la mise en place, à partir de septembre 1999, du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Le Comité de Développement de la Banque Mondiale et un Comité intérimaire du FMI adoptaient alors une version renforcée de l'initiative PPTe, exigeant que le pays signataire dispose d'une stratégie de réduction de la pauvreté au moment de la décision et qu'il ait fait des progrès dans sa mise en œuvre à la fin de l'accord.

La première initiative PPTe prévoyait déjà que les allègements de dette seraient recyclés dans les budgets sociaux au terme d'un exercice de planification nationale. Il s'agissait d'obtenir une " traçabilité " des dépenses afin d'éviter que les mesures ne profitent à des secteurs " improductifs ", notamment militaires. Les DSRP s'inscrivent donc dans cette évolution puisqu'ils constituent d'abord des exercices de planification nationale concertée et puis des supports destinés à mieux cerner les problèmes de pauvreté. Ces derniers doivent donc être précisément définis et pris en compte dans le cadre d'objectifs de croissance nationaux.

Leur vocation à promouvoir la participation de l'ensemble des groupes sociaux à la planification doit permettre d'organiser le plus de cohésion possible autour des objectifs

¹ World Bank (1998), *Comprehensive Development Framework*, Washington D.C.

² World Bank, *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, published for the World Bank by Oxford University Press, 2001.

³ "To be credible, the long term vision should be realistic and should ideally derive from a process of open national consultations". World Bank, *ibid*.

⁴ Dans son document relatif aux questions d'ordre opérationnel concernant le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le FMI précise d'ailleurs expressément que l'adoption d'un " DSRP en suivant une démarche participative ", et non d'un DSRP intérimaire (sans démarche participative) permet de passer au " stade auquel l'allègement de dette est accordé sans condition au titre de l'initiative PPTe ". Document du Fonds Monétaire International (2000), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – Questions d'ordre opérationnel*, SM/99/290 (F), p. 24.

nationaux afin que la mise en œuvre de programmes sectoriels ne soit compromise par l'affrontement d'intérêts catégoriels⁵. C'est la recherche d'un consensus autour des objectifs stratégiques de développement qui est poursuivie à travers cette planification participative. Cette démarche doit se concrétiser par l'élaboration d'un document de stratégie de réduction de la pauvreté sur une base concertée.

Le Sénégal a élaboré un DSRP durant l'année 2001. Ce document tente de mesurer l'efficacité d'un tel processus d'élaboration participative des politiques publiques. Ainsi, deux parties composent cette évaluation. Dans un premier temps, on mettra en lumière les différentes phases de l'élaboration du DSRP et ses principales limites. Dans une seconde partie, on s'intéressera à la mise en place de l'Observatoire permettant de concrétiser le processus participatif à la fois dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

I. Le DSRP au Sénégal

1. Les péripéties de l'élaboration du DSRP au Sénégal

Au Sénégal, le DSRP est censé être " (1) un outil de coordination pour impulser le partenariat entre les différents acteurs, (2) un instrument de mobilisation des ressources et de recentrage des actions de développement de l'État autour d'objectifs clairement définis, assortis d'indicateurs de performance et d'impact, (3) un cadre pour le développement communautaire efficace " ⁶. Le comité de pilotage devait être composé de tous les acteurs nationaux (notamment société civile et secteur privé), mais cela n'a manifestement pas été le cas, du moins dans les phases de conception et de programmation de l'exercice du DSRP.

Le DSRP se doit d'aborder plus systématiquement la question de la pauvreté, grâce à des instruments non seulement quantitatifs mais aussi qualitatifs permettant de mieux cibler les interventions et d'évaluer l'impact des politiques publiques. Il s'agit également de définir un cadre stratégique et un plan d'action comprenant les acteurs et les coûts. Ces derniers doivent assurer la cohérence entre les objectifs macro-économiques et ceux de la lutte contre la pauvreté.

Le processus devait placer au centre de la réflexion les aspects sociaux, auxquels étaient consacrés deux groupes thématiques : " amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables " et " promotion des services sociaux de base ". Les questions plus spécifiquement économiques occupaient les deux autres groupes " création de richesses " et " cadrage macro-économique " ⁷. Cette approche soulève d'importantes questions relatives aussi bien à l'établissement de priorités inter et intra sectorielles dans le cadre de " budgets-programmes " – seul moyen capable *a priori* de renforcer l'efficacité des dépenses publiques– qu'aux chances de succès d'une stratégie basée sur une dichotomie entre la croissance économique et la répartition⁸.

⁵ Dahou et al. (2001), *Participation et cohérence dans les CSLP*, ENDA Diapol / OXFAM America.

⁶ Rapport de Synthèse du séminaire national de lancement de l'élaboration du DSRP. Rapport Final, Juillet 2001, République du Sénégal, Comité technique, avec l'appui de la GTZ.

⁷ Elaboration du DSRP – Comité technique (Déc. 2001), *DSRP, Groupes thématiques – Rapports de synthèse*.

⁸ Or, l'on sait que croissance et distribution sont concomitantes. L'explication qu'on peut en donner est que la lutte contre la pauvreté s'inscrit dans une perspective de filets de sécurité (*safety nets*). D'autre part le Sénégal veut tirer sa croissance de ses exportations dans un contexte international précaire. Si l'on accepte que la croissance est l'augmentation de la production – qui traduit une création de richesses – constitue le fruit des nouvelles techniques et de progrès dans l'efficacité du travail. Pour qu'il y ait croissance, il faut non seulement que la production augmente, mais aussi que ce mouvement ascendant soit durable et non aléatoire. Elle doit reposer sur l'augmentation de la productivité du travail. Comme le travail est rémunéré à sa productivité marginale, il en résulte

Au Sénégal, le processus n'a véritablement démarré qu'au début de l'année 2001, le pays ayant été déclaré élu à l'initiative PPTTE en juin 2000, quand la BM a accepté son DSRP " intérimaire " ⁹. Un temps considérable s'est en outre écoulé avant " le démarrage effectif du processus participatif " lors du séminaire de lancement organisé en juin 2001. La coordination a en effet pâti d'une forte instabilité institutionnelle marquée par la succession de trois titulaires différents au poste de Ministre des Finances. D'une période initiale de 12 mois, le calendrier de mise en place a été réduit à 6 mois, le document final devant être remis avant le 31 décembre. Ceci représente un délai très court pour un processus aussi lourd, d'autant plus que l'éligibilité tardive du Sénégal au titre de l'initiative PPTTE ne l'a pas préparé à la conduite d'exercices chiffrés de planification participative. Les perspectives d'allègement de la dette qui conditionnaient le processus ont sûrement contribué à précipiter les différentes étapes du processus d'élaboration.

En définitive, la participation a réuni des acteurs très divers. Les consultations ont associé non seulement des élus locaux, des ONG et des syndicats, mais également des associations de producteurs ruraux, des organisations confessionnelles, des groupements féminins, des mouvements de jeunes, des artisans et commerçants, etc. ¹⁰ Cette démarche devait conduire à une appropriation nationale de la stratégie de réduction de la pauvreté et à une efficacité des politiques publiques (*Ownership* et *Accountability*). Elle part du principe que l'accent mis sur la participation permettra de limiter le poids des IFM dans la définition de la politique de lutte contre la pauvreté.

Pourtant les acteurs sociaux se sont souvent plaints, au cours de l'élaboration du Document et de la stratégie de mise en œuvre, de devoir répondre à des termes de référence particulièrement contraignants où les initiatives nationales n'entrent que difficilement dans le schéma initial. Ils ont également mentionné le manque d'information relativement au *timing* et à l'allocation budgétaire. Ceci tend à montrer qu'en dehors des grands objectifs ciblés dans le cadre du DSRP, l'État partage peu d'informations sur la stratégie de réduction de la pauvreté avec les autres acteurs.

Ces lacunes en terme d'appropriation nationale semblent également patentées dans le cadre des contraintes que les IFM font peser sur le processus. Ces contraintes sont appréciables à travers certains documents des IFM ¹¹. Ainsi, le FMI encadre-t-il strictement la politique élaborée dans le cadre du DSRP en exigeant sa compatibilité avec les critères de stabilisation définis au préalable. Les réformes structurelles sont notamment considérées comme prioritaires et préalables au programme de réduction de la pauvreté. Le FMI s'est d'ailleurs accordé avec les autorités sénégalaises sur une révision à la baisse du programme étant donné les anticipations trop optimistes en terme de croissance économique qui avaient guidé l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP).

On constate que le suivi du processus par les IFM n'est pas sans conséquence sur la mise en œuvre alors que l'élaboration du document avait minoré le poids de celles-ci dans la définition de la SRP. La compétitivité, la stabilisation et les privatisations demeurent des

une distribution qui change de forme. Dans une économie de marché, c'est la vente de la production qui fournit le revenu des facteurs, base de la répartition primaire. La répartition secondaire vise à corriger la répartition spontanée des revenus et des richesses en vue d'instaurer ce que la société considère comme une juste répartition.

⁹ Le bénéfice effectif des allègements de dette est toutefois subordonné à l'élaboration d'un DSRP suivant une démarche participative. Cf. Document du Fonds Monétaire International (2000), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – Questions d'ordre opérationnel*, SM/99/290 (F), p. 24.

¹⁰ Selon le Rapport final (2001 : 10), le séminaire de validation a compté 166 participants composés de 42 % de représentants de l'administration centrale, 30 % des organismes d'appui (mutuelles d'épargne et de crédit, lignes de financement de projets, partenaires au développement, IFM, représentations diplomatiques), 21 % issus des organisations de la société civile (associations, ONG, centres de recherches, médias et personnes ressources) et de 7 % des représentants du peuple (Assemblée nationale et élus locaux).

¹¹ International Monetary Fund, Senegal. Staff report for the 2002 Article IV Consultation and requests for a three-year Arrangement under the poverty reduction growth facility and for additional interim assistance under the enhanced initiative for heavily indebted poor countries, African department 2003.

conditions strictes, même si certaines contraintes peuvent être différées dans certains secteurs stratégiques. Pour illustration, en ce qui concerne le secteur de l'électricité, les difficultés à trouver des repreneurs privés à la privatisation de la société nationale d'électricité du Sénégal (SENELEC) ont nécessité une atténuation des contraintes des IFM. Les velléités de privatisation de l'entreprise publique étant demeurées des "vœux pieux", un investissement public financé par la Banque Mondiale a été posé comme un préalable, afin de prendre en charge la modernisation des équipements ¹².

L'initiative PPTTE a également pour objectif de renforcer la cohérence de l'aide publique au développement (APD), car le déficit de concertation entre partenaires s'est trop souvent traduit par des incompatibilités et surtout des doubles emplois. Cela doit notamment se concrétiser par le mécanisme de l'aide budgétaire, les fonds des bailleurs n'étant plus affectés à des projets précis. Une telle réorientation de l'APD nécessite d'augmenter l'efficacité et les capacités d'absorption de l'administration centrale. Néanmoins, cet objectif de cohérence et son corollaire, la nécessaire sélectivité des actions, semble difficile à atteindre dans le cas sénégalais avec cinquante-sept lignes d'action à mettre en œuvre. Le processus d'élaboration du DSRP a cherché à satisfaire les attentes de l'ensemble des ministères. On peut donc douter que le Sénégal puisse atteindre l'objectif de cohérence dans la SRP, où l'ensemble des ministères, guidés par une logique de rente, ont cherché à s'imposer. La fragmentation de l'État qui se traduit par des concurrences entre les multiples directions constitue un véritable obstacle aux objectifs de cohérence et de sélectivité de la politique économique.

Ce manque de cohérence est significatif dans le DSRP puisqu'il est structuré autour d'une série d'actions jugées prioritaires, sans qu'aucune complémentarité sectorielle ne soit recherchée. Le document ne met jamais l'accent sur les articulations possibles entre secteurs et tient finalement peu compte des externalités positives et des effets d'entraînement. Si l'accent a notamment été mis sur le capital humain, les propositions ne portent pas sur les types de formations susceptibles de bénéficier aux acteurs socioéconomiques marginalisés. Cela risque de renforcer l'inadéquation de l'enseignement à l'environnement économique, et limitera l'impact de l'investissement humain en terme de croissance mieux répartie et de réduction de la pauvreté. De même, il n'est aucunement défini comment la formation professionnelle doit s'adapter au secteur informel alors que le développement de la petite entreprise est perçu comme un axe central dans la lutte contre la pauvreté.

Le peu d'attention portée aux complémentarités sectorielles dans ce document ne répond également pas à l'une des préoccupations fondamentales des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, à savoir celle du conflit de répartition. Ce problème a émergé du diagnostic des IFM qui voyaient dans les conflits entre segments de la société l'un des obstacles majeurs à l'application des PAS. Cependant, si des arbitrages ou des complémentarités ne sont pas recherchés entre les secteurs, on ne voit pas bien comment la mise en œuvre du DSRP pourrait atténuer les conflits de répartition entre les acteurs. Le manque de volonté de réaliser des arbitrages a cédé la place à un consensus sur des grands objectifs tels que l'atténuation du clivage urbain/rural. Ce type de consensus parviendra difficilement à assurer des compromis durables entre intérêts divergents, encore moins à pacifier les affrontements autour de la captation des financements du développement.

L'atténuation des conflits pose d'abord le problème de la répartition entre les segments de la société où s'effectuent une accumulation de richesses et ceux qui ne bénéficient pas des

¹² Ce problème est bien connu durant les premières vagues de privatisation des années 1980, à l'époque des PAS. Pour privatiser une entreprise publique, il faut la "retaper" pour attirer les repreneurs privés. Cette restructuration nécessite des dépenses publiques supplémentaires qui viennent aggraver le déficit budgétaire qu'elles étaient censées résorber. Il n'est alors pas surprenant que la privatisation d'une entreprise publique puisse être un exercice délicat. Sans compter que la SENELEC a été privatisée sous Abdou Diouf et renationalisée sous Abdoulaye Wade !

fruits de la croissance. Peut-on envisager une politique de répartition dans la mesure où aucune réflexion sur le modèle de croissance n'a résulté du processus d'élaboration du DSRP ? Suffit-il d'effectuer des prévisions de croissance pour parvenir à une croissance durable et mieux répartie ? Force est de constater que l'exercice de définition d'une stratégie de réduction de la pauvreté ne s'est pas appuyé sur des propositions concrètes en terme de modèle de croissance et de répartition. Il apparaît dans le document une gamme de mesures sociales, mais quel type de croissance permettra de mener une telle politique dans le long terme ? Les objectifs de lutte contre la pauvreté ont prévalu sur ceux de répartition de la croissance. Si les mécanismes budgétaires ont fait l'objet d'une attention particulière, cela n'est pas le cas des mécanismes fiscaux ; si l'efficacité de l'appareil fiscal constitue une priorité, elle n'est envisagée que sous l'angle de l'élargissement de l'assiette. Aucune politique fiscale n'a été définie pour atténuer les inégalités. Il faut garder à l'esprit que la répartition primaire est le moteur de la distribution des revenus et que la répartition secondaire par le biais de la fiscalité et des transferts, vient corriger les inégalités issues de celle-ci.

Depuis la dévaluation du franc CFA de 1994, le Sénégal réalise des taux de croissance économique de 5 % en moyenne. Avec une croissance démographique de 2,8 %, le revenu par habitant a enregistré une augmentation réelle de 2 %. Selon la Banque mondiale dans son Mémorandum (BM, 2003 : 21), *les estimations liminaires de l'enquête auprès des ménages de 2001-2002 indiquent un taux de pauvreté de 54 %, soit une baisse de quatre points seulement par rapport au taux de 58 % mesuré par l'enquête de 1994-1995, toutes deux prenant pour seuil de pauvreté une consommation de 2400 calories par jour*¹³. Cette corrélation négative entre la croissance et la réduction de la pauvreté s'explique essentiellement par le biais urbain. Elle s'explique également par le fait que le secteur économique le plus dynamique est le tertiaire dont l'informel reste le principal moteur. Or l'on sait que les revenus issus de l'agriculture ou du secteur informel restent faibles et contribuent à aggraver les inégalités. Les secteurs primaire et secondaire réduisent leur population active entre 1994 et 2001. En effet, selon ce même Mémorandum, entre 1994 et 2001, la population active occupée du secteur primaire passe de 57,5 à 48 % alors que celle du secondaire de 12,3 à 8,6 %. Le paradoxe c'est que le secteur de l'industrie affiche dans le même temps une augmentation de sa contribution au PIB. Selon la théorie économique, les secteurs dits exposés, produisant des biens échangeables sont censés être plus rémunérateurs que les secteurs abrités. Or, le Mémorandum (BM, 2003 :9) souligne que depuis la dévaluation, les secteurs ne faisant pas l'objet d'échanges comme la construction et les transports enregistrent une plus forte expansion et créent davantage d'emplois que le secteur manufacturier qui en a supprimé. Ces deux secteurs sont peu rémunérateurs et appellent une main-d'œuvre sans grande qualification.

Selon la Banque mondiale (200 : 32), *Les pouvoirs publics évaluent à 0,3 le coefficient de Gini national, mais annoncent le chiffre de 0,5 pour Dakar en 1996. D'autres estimations du coefficient Gini national vont de 0,5 à 0,6 [...]*¹⁴. Donc au niveau de la répartition primaire, on voit que les inégalités se creusent et les gros revenus se concentrent dans les espaces urbains notamment à Dakar. Dans le contexte sénégalais, la politique de redistribution passe en grande partie par l'érection d'infrastructures qui sont plus nombreuses dans les espaces urbains et profitent davantage aux groupes de population dont le niveau de scolarisation est

¹³ Banque mondiale, 2003, *Sénégal. Politiques et stratégies de croissance accélérée et de réduction de la pauvreté. Mémorandum économique sur le pays*, PREM 4, Région Afrique.

¹⁴ Pour mesurer l'inégalité des revenus au niveau d'un pays, les économistes ont recours à la courbe de Lorenz et au coefficient de Gini. La courbe de Lorenz est une représentation graphique des pourcentages cumulés du revenu total revenant aux différents pourcentages cumulés du nombre des bénéficiaires, les individus ou ménages les plus pauvres étant pris en premier. Ce coefficient mesure l'aire située entre la courbe de Lorenz et la ligne d'égalité parfaite, et est exprimé en pourcentage de la surface du triangle situé en dessous de cette ligne. Dans ce contexte, un coefficient de Gini de 0 % représente l'égalité parfaite : la courbe de Lorenz coïncide alors avec la ligne droite. Un coefficient de Gini de 100 % représente une situation d'inégalité maximale : la courbe de Lorenz coïncide alors avec l'axe des x et suit la verticale de droite. En réalité, il ne peut y avoir d'égalité parfaite, ni d'inégalité maximale, et les coefficients de Gini sont donc toujours supérieurs à 0 %, mais inférieurs à 100 %.

élevé. Ainsi, les groupes les plus aisés sont ceux qui profitent le plus des services d'intérêt général.

De fortes inégalités sont une menace pour la stabilité politique d'un pays, car un plus grand nombre d'individus sont mécontents de leur situation économique et il devient plus difficile de forger un consensus politique entre les groupes de population aux revenus plus élevés et moins élevés. L'instabilité politique augmentant les risques posés par les investissements dans un pays, le potentiel de développement de celui-ci s'en trouve sérieusement amoindri. Lorsque les inégalités de revenus sont prononcées, le jeu des forces du marché (fluctuations des prix, amendes, etc.) s'en trouve limité. Par exemple, une augmentation des tarifs des transports publics peut promouvoir l'économie populaire à Dakar, mais dans un contexte de graves inégalités, l'instauration de tarifs même légèrement plus élevés par les autorités risque de plonger les populations les plus pauvres dans une situation d'extrême dénuement.

De fortes inégalités peuvent dissuader les agents économiques (individus ou entreprises) de respecter certaines règles de conduite fondamentales, telles que celles inspirées par la confiance et le sens des obligations. L'accroissement des risques commerciaux et des coûts d'exécution des contrats a pour effet de ralentir l'activité économique, ce qui freine la croissance.

Ces problèmes mentionnés ci-dessus (non prise en compte des luttes entre segments de la société, perpétuation des logiques rentières, absence de politique de répartition) font douter de la qualité de l'approche participative. Le consensus formulé dans le cadre du DSRP aurait-il donc été imposé par le haut, en l'occurrence par l'État central ? Il est utile pour répondre à cette question d'analyser précisément comment ont été menés les exercices participatifs dans l'élaboration du document de stratégie.

2. Approche et démarche participatives au DSRP

La difficulté d'élaborer un DSRP participatif sous contrainte de temps a été presque unanimement soulignée par les acteurs. Cette contrainte est perçue comme une faiblesse par rapport à l'appropriation de la démarche et de ses résultats en termes de planification. Il a semblé délicat de concilier l'organisation de consultations élargies avec la conduite d'un processus efficace. D'après maints acteurs – pas seulement issus de la société civile –, l'exigence de réformes d'ajustement pour la croissance et la réduction de la pauvreté conditionnelles à des réductions de dettes ne favorise pas la mise en œuvre d'une démarche participative.

Le retrait des IFM lors de la phase d'élaboration est non seulement reconnu mais salué par la plupart des acteurs nationaux. Ces derniers estiment généralement que le document ressortant de l'exercice doit être considéré comme un document *pleinement* national. Plusieurs intervenants notent une évolution dans l'attitude de la Banque Mondiale relativement à l'élaboration de programmes nationaux et se satisfont de la démarche participative dans la définition des politiques publiques. On souligne que, pour la première fois, le ministère des Finances n'est pas le seul interlocuteur des IFM et que la définition des politiques publiques est désormais administrée sous un mode participatif qui associe ministères techniques, élus locaux, acteurs sociaux... Cela ne signifie pas que les possibilités de renforcer la cohérence des politiques soient ignorées, mais cet aspect n'est pas autant mis en valeur que ce qui a trait au renforcement du débat public et de la transparence (*bonne gouvernance* et *Accountability*).

La redistribution des rôles dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales est alors l'enjeu de la démarche participative. Cette compréhension du processus ne coïncide pas nécessairement avec celle que développent certaines composantes de la société civile. Ces dernières interprètent leur inclusion récente dans la sphère des politiques publiques comme le résultat d'un jeu à somme nulle. Pourtant, il n'est pas question de

diminuer les moyens mis à la disposition de l'État, mais bien d'améliorer la planification et d'effectuer un contrôle national sur l'exécution. C'est ce qui justifie l'implication de la société civile dans l'élaboration du DSRP et dans la mise en œuvre des programmes qui en découlent.

Au Sénégal, tous les acteurs ont été placés sur un pied d'égalité, qu'il s'agisse des directions de l'État, du secteur privé ou des organisations de la société civile. La participation ne devait pas cibler un groupe en particulier, en effet, mais plutôt faire interagir des acteurs aux approches et intérêts divergents.

Néanmoins, aucune procédure n'est venue prendre en charge les différences de capacité des organisations engagées dans le processus : une association et un Ministère ont été placés sur un pied d'égalité, alors qu'ils ont des capacités institutionnelles incomparables. Le calendrier lui-même n'a pas intégré cette diversité de compétences de l'ensemble des catégories ciblées. Les organisations de la société civile se caractérisent souvent, en effet, par un manque de ressources et de capacités permettant de répondre aux objectifs d'implication dans un processus assez lourd (réunions fréquentes, appelant des réactions rapides aux productions documentaires...) et au calendrier resserré.

En outre, si la diversité des points de vue de la société a été jugée positive à l'aune du large éventail de représentants, les capacités des différentes organisations à produire un langage " audible " par les autres interlocuteurs sont particulièrement variables. Le piège d'une sur-représentation des ONG ou des consultants au détriment des acteurs de base n'a apparemment pas toujours été évité faute d'appui institutionnel. Les problèmes liés aux collectifs de suivi de la campagne médiatique, ou au poids des élites technocratiques dans les consultations régionales sont révélateurs de telles difficultés. Cependant, de nombreux acteurs estiment que ces problèmes étaient inévitables dès lors que le processus n'était pas davantage étalé dans le temps.

Les problèmes d'ajustement entre un langage vécu et un langage technique n'ont pas toujours été correctement traités lors des réunions collectives où les arbitrages étaient effectués. Certains estiment toutefois que le vécu de la pauvreté a pu être correctement pris en compte grâce aux enquêtes de perception, qui visaient à recueillir des témoignages sur la base d'entretiens, même s'il s'agit d'un travail assez éloigné de la question de la participation. Il est remarquable de constater que tous les acteurs s'accordent pour reconnaître que la contrainte de temps a constitué la principale hypothèque du dispositif. Quelle que soit leur position, en effet, ils estiment qu'elle a pesé sur le DSRP en général et sur la participation en particulier.

Au Sénégal, l'accélération du calendrier a fortement nui au processus de participation. L'implication de la société civile, dans sa phase véritablement active, tient en quelques réunions organisées de juillet à octobre 2001. Les délais de réaction après l'envoi des documents de synthèse des consultants étaient trop courts pour permettre aux organisations de se préparer à des discussions approfondies sur les propositions de politiques. Le calendrier compliquait également la rédaction de documents propositionnels destinés à alimenter les rapports des consultants. Ces problèmes de délais se sont répercutés sur la qualité des contributions. La participation effective de tous les acteurs n'a d'ailleurs pas pu être acquise. La plupart des acteurs à la base se sont plaints que le processus se soit limité à la période de l'hivernage, pendant laquelle se déroulent les activités agricoles.

La contrainte de temps a probablement eu une influence sur ce qu'on a parfois qualifié de " mauvaise représentation de la société civile " ¹⁵. Si les experts consultants ont pris beaucoup de place dans le processus, c'est sans doute aussi parce que les délais n'ont pas permis aux organisations de restituer les documents à leur base et d'en débattre avant de participer aux travaux d'ateliers. Certains ont également évoqué une mauvaise implication

¹⁵ Cf. évaluation à mi parcours réalisée par la Banque mondiale.

des catégories sociales vulnérables – les femmes en particulier – au niveau des consultations régionales, alors que les organisations de la société civile devaient être choisies en fonction de leur représentativité. La plupart se sont révélées très peu efficaces en termes de mobilisation autour du processus. Là encore, le bénéfice de délais plus raisonnables n'aurait-il pas permis de mieux évaluer la représentativité des organisations et de mieux orchestrer la mobilisation ?

Le principal obstacle à une participation efficace et élargie réside en réalité dans la subordination de la démarche à une initiative de réduction de dettes. Le gouvernement semble devoir naviguer entre deux écueils. D'un côté, il s'agit d'élaborer des budgets programmes assortis d'indicateurs de résultats suffisamment précis tant sur le plan quantitatif que qualitatif, c'est-à-dire d'opérer un exercice techniquement délicat. D'un autre côté, il est tenté de privilégier l'objectif de contrôle du processus à celui de participation de la population, espérant ainsi limiter les risques de perdre en cohérence et en temps ce qu'il gagnerait en délibération et en transparence.

Lorsque le Sénégal a pu prétendre au bénéfice de l'initiative PTE renforcée, il a d'abord élaboré un DSRP intérimaire qui lui a permis d'être éligible. En principe, l'éligibilité même – la " prise de décision " – exige la définition préalable d'une stratégie de lutte contre la pauvreté. Mais une exception est prévue, afin de ne pas retarder inutilement un pays qui remplit les autres critères, " à titre transitoire " et " à condition qu'il manifeste sa volonté de lutter contre la pauvreté et d'élaborer un DSRP à brève échéance " ¹⁶. En revanche, " un DSRP intérimaire ne suffirait pas " à atteindre le stade auquel l'allègement de dettes est effectivement accordé sans conditions. Il faut alors avoir élaboré un DSRP participatif. Cette circonstance a probablement joué un rôle essentiel dans l'accélération du processus et le maintien du calendrier initial, malgré les six mois de retard suite aux changements intervenus à la tête du ministère des Finances.

Malgré ces contraintes, certains participants relèvent que le DSRP n'est pas simplement voué à être un document débouchant sur des projets *ad hoc*, mais devrait conduire à un suivi-évaluation des politiques publiques à l'aune de leurs performances en matière de lutte contre la pauvreté. Ils estiment qu'au delà des accords entre l'État et les bailleurs, ce document devrait conduire les acteurs publics et ceux de la société civile à rechercher davantage de synergies au niveau local dans les programmes de lutte contre la pauvreté. Si les organisations de la société civile et les agences de développement semblent bien conscientes de ces enjeux, quelle sera l'attitude de l'État face aux revendications touchant à la mise en œuvre des politiques publiques ? Le DSRP ne risque-t-il pas de servir d'alibi pour empêcher tout droit de regard des populations sur le processus d'action ? Il n'existe pour l'instant que des comités de suivi régionaux des programmes du DSRP, et ceux-ci n'ont pas été engagés dans les débats sur les politiques sectorielles.

II. Contexte d'une pluralité des Observatoires et enjeux informationnels

1. État des lieux sur les systèmes d'informations au Sénégal

La mise en place d'Observatoires est une des priorités identifiées et retenues dans le cadre du DSRP. Cette préoccupation a surgi dans un contexte de faiblesse de la disponibilité d'informations nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Les données disponibles sont fragmentées, parcellaires et issues de sources diverses, ce qui

¹⁶ Document du Fonds Monétaire International (12 janvier 2000), *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté – Questions d'ordre opérationnel*, SM/99/290 (F), p. 24.

contribue à gêner l'efficacité des politiques publiques à mettre en œuvre dans le cadre du DSRP. Elles ont été, pour l'essentiel, conçues pour des objectifs indirectement liés à la réduction de la pauvreté. C'est donc au moment d'élaborer les politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités que le déficit en information s'est le plus fait sentir¹⁷. La nécessité d'une base informative susceptible de guider les politiques répond également à l'objectif de suivi-évaluation de la mise en œuvre du DSRP. Cette étape de la mise en œuvre des politiques publiques conduit à centrer les enjeux autour de l'efficacité et de la rationalisation de l'utilisation des ressources disponibles.

Tel que conçu dans le cadre du DSRP, le suivi-évaluation doit impliquer l'ensemble des acteurs du développement, notamment les collectivités territoriales et la société civile. Un tel dispositif doit relever le défi de l'*Accountability* qui veut que l'information soit accessible à tous, pour permettre une participation effective de tous les acteurs de la société au processus d'identification des problèmes, de définition des politiques, de mise en œuvre et de contrôle de leur exécution. À travers le suivi-évaluation qui implique les acteurs non gouvernementaux, on vise une meilleure appropriation des politiques publiques¹⁸. Selon la Banque mondiale (2001) dans *Poverty reduction strategy: Sourcebook*, le DSRP permet d'évaluer les compromis en matière de dépenses publiques et d'asseoir un cadre de suivi et d'évaluation afin de mettre en place les méthodes qui permettent de suivre les changements qui interviennent à terme¹⁹.

Au Sénégal, on peut d'emblée signaler qu'il n'existe pas de système d'information pour le suivi des conditions de vie des ménages, encore moins un Observatoire. Cependant, depuis le début des années 1990, les pouvoirs publics cherchent, en collaboration avec leurs partenaires au développement, à renforcer le système national d'informations, au travers du programme Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA). Entre autres objectifs de la DSA, il était retenu à moyen terme la mise en place d'un dispositif d'enquêtes pouvant faciliter l'analyse des conditions de vie des ménages. Ce dispositif devait permettre un flux régulier d'informations issues d'enquêtes fondées sur un échantillon représentatif des différents groupes de la population et sur un questionnaire léger²⁰. L'enquête sur les priorités (ESP) et les Enquêtes sénégalaises auprès des ménages (ESAM) I et II s'inscrivent dans cette perspective²¹. Un des facteurs de blocage réside dans la faible utilisation de l'information statistique disponible par les acteurs du développement. Ces enquêtes sont ponctuelles et lourdes en termes d'organisation et d'exploitation. Elles ont été régulièrement mises en œuvre durant les années quatre-vingt dix par la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) pour alimenter les politiques publiques.

Malgré les efforts consentis par l'État et les partenaires au développement durant la décennie 1990, le Sénégal en est encore aujourd'hui à une phase de définition de

¹⁷ Voir Diop M-C. & Ndiaye A., 1998, *Les études sur la pauvreté au Sénégal. Un état des lieux*, *Africa*, vol. LIII, n° 4, pp. 459-478, Rome.

¹⁸ Voir Ndiaye A. et Sylla M-B., 2001, Conditions de mise en œuvre des objectifs et appropriation des stratégies de lutte contre la pauvreté, pp. 41-46, in CREA, 2001, *Pour une stratégie de lutte contre la pauvreté. Débats sur le développement*. Miméo.

¹⁹ Le thème de l'appropriation des politiques publiques vise non seulement à une plus grande adhésion des acteurs locaux aux différentes phases de mise en œuvre, mais aussi à une plus grande efficacité de l'Aide publique au développement (APD). Pour un débat sur l'efficacité de l'APD en Afrique subsaharienne, voir Banque mondiale, 2000, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le XXI^e siècle ?* ; Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2002, *Les nouvelles stratégies internationales de réduction de la pauvreté* et CREA, 2001, *Pour une stratégie de lutte contre la pauvreté. Débats sur le développement*.

²⁰ Les questions liées au financement contraignent l'appropriation de ce type de projet. En général, les dispositifs fonctionnent durant le laps de temps qu'ils sont supportés financièrement par les partenaires au développement. Compte tenu de la faiblesse des ressources financières et humaines disponibles, l'État n'arrive pas toujours à s'approprier et à pérenniser les embryons de systèmes d'informations mis en place.

²¹ L'ESP et l'ESAM I ont été soutenues et financées par le Projet d'appui à la gestion du développement. Outre la mise en place d'un dispositif d'informations, ce programme cherchait à renforcer les capacités de conduite de projet et d'analyse des fonctionnaires des directions du ministère de l'économie et des finances. L'ESAM II est financée par l'Agence du fonds de développement social (AFDS), agence issue du fonds d'investissement social de la Banque mondiale.

l'architecture de son système d'information sur la pauvreté ²². Le travail de conception et de mise en place du système d'information de la pauvreté devant alimenter l'Observatoire national sur la pauvreté, les conditions de vie et le développement humain est une priorité de la DPS depuis octobre 2002.

2. La pluralité des Observatoires cache-t-elle de nouvelles stratégies de captation des ressources disponibles ?

Les recherches menées pour le compte de l'évaluation du processus d'élaboration de l'Observatoire national sur la Pauvreté, les Conditions de Vie et le développement humain (OPCV) conduisent à plusieurs enseignements.

Le diagnostic de la situation en matière de suivi-évaluation de la pauvreté au Sénégal fait ressortir une certaine faiblesse en aval de la collecte de l'information. On constate une faible exploitation des données collectées. Ce problème est accentué par la faible conservation de l'information liée aux méthodes utilisées et au manque de moyens matériels et humains. Il en résulte une altération partielle et parfois totale de l'information. Les instruments utilisés ne sont pas toujours compatibles et gênent de ce fait une certaine homogénéité dans l'usage de l'information à des fins opérationnelles et prévisionnelles.

Au Sénégal, il existe des Observatoires logés dans les départements ministériels notamment ceux de l'Industrie, de la Femme, de l'Enfant, de la Pêche et de l'Emploi. ils produisent des données sectorielles plus ou moins fiables ²³. Ces Observatoires sont créés à partir du milieu des années 1990 pour alimenter les politiques publiques et réduire le déficit en informations. Dans d'autres départements ministériels tels que l'éducation et la santé, des systèmes d'informations existent et fonctionnent plus ou moins bien. Les responsables de ces dispositifs parlent d'une insuffisance des ressources disponibles susceptibles de les alimenter durablement et de les institutionnaliser. D'autres départements ministériels cherchent à asseoir des dispositifs d'informations permettant un suivi plus régulier des politiques publiques mises en œuvre. Il s'agit notamment de l'Observatoire pour la compétitivité de l'Unité de politique économique du ministère de l'Économie et des Finances. Dans le même ordre d'idées, l'Agence du fonds pour le développement social (AFDS) s'attelle à la mise en place d'un système d'information lui permettant de suivre les actions qu'elle met en œuvre. Cette politique de l'information de l'AFDS résulte du fait que la mise en œuvre des politiques publiques à la base, qui s'appuie sur les Organisations communautaires de base (OCB), risque d'être difficile, voire impossible sans suivi.

Cette multiplication des Observatoires atteste de la préoccupation générale à évaluer les effets des politiques publiques sur les ménages et sur l'environnement socioéconomique. Cependant, au lieu de permettre une restructuration de l'administration, autour d'une progression de la cohérence entre les politiques publiques, la multiplicité des systèmes d'information et des observatoires semble davantage indiquer une concurrence accrue dans la captation des fonds de l'aide publique au développement. Cette concurrence s'opère entre départements ministériels, entre directions d'un même ministère et entre acteurs publics. Aucun effort de mise en cohérence n'est constaté entre ces différentes structures qui se mettent en place. Au contraire, les différents acteurs cherchent chacun à démontrer sa prééminence dans le dispositif des politiques publiques pour justifier un arbitrage budgétaire en sa faveur.

²² C'est cette préoccupation qui a conduit à la tenue de l'atelier sur la mise en place d'un Observatoire national sur la pauvreté, les conditions de vie et le développement humain (OPCV) organisé à Dakar les 26 et 27 juin 2003 par la Direction de la prévision et de la statistique (DPS) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

²³ On peut se référer à Camara *et al.*, 2003, *Bilan diagnostic de la situation existante en matière de suivi-évaluation de la pauvreté, des conditions de vie et de développement humain* et IDEA International, 2003, *Proposition d'architecture pour l'observatoire des conditions de vie (OCV)*.

Compte tenu de cette fragmentation des dispositifs étatiques, les pouvoirs publics décident de mettre sur pied un observatoire de suivi des conditions de vie, qui compterait parmi ses animateurs, outre l'État, la société civile (SC) et les partenaires au développement. D'une manière plus précise, les acteurs identifiés pour animer le Comité de pilotage sont la Cellule nationale de suivi du programme de lutte contre la pauvreté du ministère de l'Économie et des Finances (CS/MEF), la Cellule de suivi du ministère du Développement social (CS/MDS), l'Agence du fonds du développement social (AFDS), la Direction de la planification du MEF, deux représentants de la SC et deux représentants des partenaires au développement (PNUD et Banque mondiale)²⁴. Si le nombre des membres du Comité de pilotage est limité, c'est pour accélérer la rapidité dans la prise de décision. Cependant, le risque est d'arriver à une composition qui renforce le rôle de l'État et des partenaires au développement en marginalisant les acteurs de la SC. Il serait sain, dans une perspective de co-développement et de planification participative, de veiller à une composition plus équilibrée du Comité de pilotage. Il est évident que la consolidation des politiques publiques active les stratégies d'acteurs (rivalités, divergences, négociation et coordination). On peut dès lors craindre que cet espace de concertation des acteurs du développement ait du mal à atténuer les concurrences, et les rapports de pouvoir ou d'influence. Dans une perspective de restructuration de l'espace politique, les rapports de force qui animent la coordination des acteurs des politiques publiques n'ont jamais été aussi aigus.

L'Observatoire des conditions de vie sera logé à la DPS et alimenté par l'Agence nationale de la statistique (ANS)²⁵. L'objet de cet Observatoire est d'alimenter les politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Ainsi, il constitue un enjeu central du processus participatif, dans la mesure où il est voué à faciliter la concertation entre les différents acteurs et à devenir un lieu de capitalisation des bonnes pratiques entre État, SC et partenaires au développement. Cependant, la question est de savoir s'il n'y a pas de risque de duplication des systèmes d'information et des observatoires.

3. Centralisation et privatisation : les enjeux de la nouvelle architecture du système d'information au Sénégal

L'objectif majeur de cet Observatoire est de jouer un rôle fédérateur des dispositifs logés dans les différents départements ministériels et structures associatives. Compte tenu de la multiplication des dispositifs, la mise en cohérence des systèmes d'informations existants devient un enjeu crucial.

Selon les travaux préparatoires de l'atelier sur l'élaboration de l'OPCV, celui-ci a pour objectifs : de procéder à une meilleure identification des clients potentiels de l'Observatoire ; de fournir un bilan diagnostic des capacités nationales pour le suivi de la pauvreté, des conditions de vie et du développement humain durable, incluant les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ; de dresser un suivi de la pauvreté et des conditions de vie ; d'évaluer les impacts des politiques mises en œuvre sur les conditions de vie des populations et sur les entreprises ; d'évaluer *ex ante* et *ex post* les impacts des politiques publiques ; de rendre plus efficiente l'allocation des ressources ; de diffuser l'information auprès des acteurs du développement et de créer des passerelles entre les gouvernements central et locaux en termes de définition et de conduite des politiques.

²⁴ A propos des scénarios imaginés dans le cadre de la mise en place de l'Observatoire sur la pauvreté et des conditions de vie, voir les travaux préparatoires à l'atelier sur la mise en place d'un Observatoire des conditions de vie. Camara *et al.* (2003), proposent un *Bilan diagnostic de la situation existante en matière de suivi-évaluation de la pauvreté, des conditions de vie et de développement humain* et IDEA International, 2003, en tire une synthèse de *Proposition d'architecture pour l'observatoire des conditions de vie (OCV)*.

²⁵ Il semblerait que la Direction de la prévision et de la statistique mette à disposition une partie de ses ressources pour le montage de l'Agence nationale de la statistique. Comme le Comité de pilotage, l'ANS devrait alors respecter le principe de la pluralité et de la participation.

Ainsi, l'OPCV cherche à rationaliser les canaux de diffusion de l'information au Sénégal en scellant des partenariats stratégiques avec les différents départements ministériels et les acteurs non gouvernementaux qui produisent de l'information et qu'ils n'arrivent pas toujours à valoriser. D'une manière générale, la philosophie de cet Observatoire est de fiabiliser l'information en réduisant son coût et de l'orienter vers les usagers identifiés. En effet, selon les architectes de l'Observatoire des conditions de vie, celui-ci sera une structure indépendante de l'État, du secteur privé et de la SC. L'enjeu d'une telle orientation résulte de la qualité de l'information recherchée. Les acteurs ont besoin d'une information stratégique pour mener à bien leurs missions. Si cette information peut s'avérer coûteuse pour chacun d'entre eux pris isolément, la mise en commun des ressources (principe de la mutualité) permet de les rendre plus accessibles pour tous. Cette nouvelle orientation, qui s'apparente au modèle principal-agent²⁶, poursuit une réduction des coûts de production de l'information. Elle cherche donc à identifier les besoins des différents acteurs et de proposer des offres ciblées. Ainsi, la nouvelle architecture de la production de l'information se veut plus tournée vers la satisfaction de la demande des acteurs du développement. L'autonomie dans la production de l'information est dans ce contexte un gage de transparence.

L'OPCV sera cofinancé par le PNUD qui a déjà accompagné la mise en place d'un Observatoire sur les niveaux de vie dans le contexte mauritanien. Cet Observatoire est voué à produire une information régulière permettant d'évaluer avec précision l'évolution de la pauvreté. Néanmoins, ces fonctions vont au delà, car il doit également produire une série d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du DSRP. Il vise en outre à appuyer méthodologiquement et institutionnellement les multiples observatoires existants, logés au sein des différents départements ministériels.

L'Observatoire compte innover en matière de financement en bénéficiant de ressources conjointes des partenaires au développement, des pouvoirs publics, des initiatives privées et du monde associatif. Le fait que les financements ne soient pas exclusivement publics introduit un mécanisme de tarification pour les usagers. Concrètement, cela va se traduire à court ou moyen terme par une privatisation de l'accès à l'information. Ce qui constitue le coût d'opportunité d'une information non partisane, non manipulée et de qualité acceptable. Toute la question est de savoir quel système de tarification sera mis en place. Sera-t-il de nature à permettre à tous les acteurs de satisfaire leur demande en information ? Par ailleurs, cette nouvelle architecture soulève l'enjeu d'une centralisation de la production de l'information ou en tout cas d'une monopolisation de sa diffusion. L'Observatoire compte en effet monopoliser les processus de validation de l'information au niveau macro. Par conséquent il faut s'interroger sur l'organisation de passerelles possibles entre les dispositifs existants et l'Observatoire lui-même. Se pose également la question de savoir comment les décideurs publics, privés et de la société civile auront accès à l'information dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques intermédiaires²⁷.

Les préoccupations de budgétisation des coûts d'investissement et de fonctionnement sont prises en compte par les travaux préparatoires de l'OPCV²⁸. Les experts du gouvernement privilégient l'économie des ressources en proposant une rationalisation de l'usage des financements. En effet, ils s'appuient sur les équipements existants à la Direction de la prévision et de la statistique pour réfléchir à leur complétude et à leur amélioration. Cependant, on peut signaler la faiblesse du montage du budget d'investissement et de

²⁶ Le problème que doit résoudre l'Observatoire (Principal) porte sur la mise en place de mécanismes incitatifs permettant d'améliorer la qualité de l'information, mais aussi d'optimiser son utilisation par les acteurs du développement (Agents) dans les processus de prise de décision et de mise en œuvre. Cette logique de centralisation et de privatisation (tarification) permet d'améliorer l'efficacité du système d'information pour le faire tendre vers une utilisation optimale au sens de Pareto.

²⁷ Le concept de politiques publiques *intermédiaires* est utilisé au sens où l'ouvrage collectif sous la direction de Winter G. (2001) le définit (Inégalité et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs, IRD-Karthala). Ce sont les politiques publiques définies dans le cadre des négociations et des rapports de force internes et locaux. Cette approche novatrice cherche à privilégier les acteurs locaux que les partenaires au développement (acteurs étrangers) cherchent à reléguer au second plan par la dépolitisation de l'espace public.

²⁸ Voir IDEA International (2001 : 28-29) pour une évaluation préliminaire du budget de l'OPCV.

fonctionnement de démarrage. Les experts ne prennent pas en compte les coûts des investissements nécessaires à l'usage des technologies de l'information et de la communication (haut débit et haute vitesse, d'autres serveurs contrôleurs de domaines secondaires, licences des logiciels de traitement de données, de modélisation, de stockage de l'information, etc.). Ils ne prennent pas non plus en compte les coûts d'opérations spécifiques telles que des enquêtes pointues (spécifiques) mais nécessaires, des supports techniques et des formations dispensées par des consultants nationaux et internationaux. Enfin, une éviction des dépenses de fonctionnement et des frais généraux (6 %) est opérée au profit des charges de personnel qui représentent 94 %.

L'initiative PPTTE insiste, à travers le principe de l'*Ownership*, sur la nécessité d'appropriation du processus DSRP par les gouvernements et populations concernés. Dans ce contexte, la définition des indicateurs et la disponibilité des données deviennent des enjeux importants. Cependant, on peut regretter à la suite de Brilleau (2003), le retard pris dans le lancement de la réflexion sur les indicateurs au sein des institutions internationales. Cette préoccupation intervient alors que de nombreux pays ont déjà finalisé leur DSRP. Outre cette limite qui caractérise l'action des partenaires au développement, on peut déplorer les divergences de positions entre la Banque mondiale et la Commission européenne dans le domaine des conditionnalités liées à la production des indicateurs ²⁹. Les indicateurs retenus dans le cadre de l'OPCV sont tirés de la liste des préoccupations classiques des politiques publiques. Il s'agit notamment des indicateurs suivants :

- *macroéconomiques* : finances publiques, balance de paiements, monnaie et crédit, ressources et emplois des comptes de la nation ;
- *démographiques* : natalité, mortalité, fécondité, structure des populations, décomposition en zones géographiques pertinentes ;
- *socioéconomiques* : revenus, demande de biens et services, accès au micro crédit, indice des prix, éducation, santé, inégalités ;
- *emploi* : population active, population au chômage, sous emploi ;
- *habitat et logement* : dépenses en logement, confort du logement, nature des sols, des toits, source d'eau potable, source d'énergie combustible, éclairage et motrice, assainissement, densité de l'occupation de l'espace, nombre de personnes par pièce à usage d'habitation ;
- *infrastructures* : indicateurs d'accès à l'eau potable, l'école, la santé, marchés, etc.

Par ailleurs, l'OPCV doit produire ses propres indicateurs basés sur des approches à la fois quantitatives et qualitatives capables de prendre en compte le caractère multidimensionnel de la pauvreté : accès aux ressources, aux biens, à la vie citoyenne et politique. Cependant, dans les débats qui président à l'élaboration de l'OPCV, l'information qualitative tend à se limiter à une production d'enquête de perception sur les conditions de pauvreté des ménages. Il s'agit alors de croiser, sur les mêmes échantillons, des données sur l'accès aux ressources et des données sur la manière dont les individus perçoivent cette situation. Néanmoins, peut-on limiter les données qualitatives à ce type d'enquête quand aucun dispositif ne vise à produire des données sur des aspects moins chiffrables de la vie sociopolitique mais aussi décisifs pour saisir le caractère multidimensionnel de la pauvreté ?

À l'examen des indicateurs retenus, les nouveaux dispositifs n'apportent pas d'innovation majeure dans le domaine de la production de l'information. Ainsi, les initiateurs du DSRP n'opèrent pas de rupture dans l'approche, car ils n'introduisent aucun indicateur qualitatif lié

²⁹ On peut se référer à Brilleau A., 2003, Étude sur les indicateurs liés à la mise en œuvre des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (DSRP), France (Rép. du) Ministère des affaires étrangères. Selon l'auteur, (2003 : 8), à l'inverse de la Commission européenne, la Banque mondiale ne se contente pas de définir des conditionnalités sur les résultats, elle formule également des conditionnalités sur les instruments.

à la participation à la vie politique, aux élections, à l'efficacité des institutions, à l'accès à la justice, au fonctionnement de la démocratie locale et centrale, à la citoyenneté, à la corruption, etc. Ces aspects, permettant de mesurer les processus participatifs en cours dans les pays pauvres, constituent pourtant un des enjeux identifiés initialement par les architectes des nouvelles orientations internationales de réduction de la pauvreté dans les PPT.

4. Diffusion de l'information, jeux d'acteurs et enjeux de pouvoirs

En dehors des pouvoirs publics, d'autres acteurs -notamment les organisations de la société civile (OSC)- réfléchissent sur des projets d'Observatoires. Il est prévu de mettre en place deux Observatoires au sein de la SC. L'un s'intéresserait à la bonne gouvernance, la transparence et la lutte contre la corruption. Le second, quant à lui, est préoccupé par la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Les relations de complémentarité entre ces observatoires des OSC sont d'ores et déjà évidentes.

Compte tenu de la complémentarité des Observatoires et de la faiblesse des ressources humaines et financières de la SC, tout pousse à croire qu'il faudrait fédérer les efforts des OSC et créer un seul Observatoire avec des mandats recoupant ces différentes préoccupations. Un tel Observatoire serait un outil permettant aux acteurs non gouvernementaux de suivre et d'évaluer les politiques publiques du DSRP et par conséquent, de consolider le processus participatif. Ainsi, la SC pourrait non seulement garder son autonomie de pensée et d'action par rapport à l'État, mais également jouer son rôle de contre-pouvoir.

L'importance accordée à la participation dans le cadre du CSLP doit être comprise comme un processus de correction de la faiblesse de la représentation des dynamiques socioéconomiques et politiques. Par ce moyen, la SC peut participer à l'identification des problèmes, à leur inscription sur l'agenda politique et à la validation des systèmes de politiques publiques de développement. Cependant, cette idée ne fait pas l'unanimité au sein de la SC sénégalaise. En effet, pour certains, les organisations de la société civile doivent participer à la mise en œuvre et faire valoir leurs compétences et leur valeur ajoutée au niveau des politiques de proximité. L'argument avancé pour s'impliquer dans la mise en œuvre est le principe du " faire faire " développé par les IFM dans le cadre logique du DSRP.

La faisabilité politique, technique et financière d'un tel Observatoire reste tout de même préoccupante. En effet, il n'existe pas aujourd'hui un cadre institutionnel définissant la participation de la SC au processus de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Tout au plus, l'État définit-il les limites de leurs actions. Or dans le cadre de l'élaboration du DSRP, l'État n'a pas défini de calendrier lisible et concerté, en partenariat avec les autres acteurs locaux du développement. Se pose donc la question de savoir si le processus participatif tel que conçu ne répond pas exclusivement à une stratégie de captation des ressources disponibles, quand on sait que le déclenchement des financements est conditionné par ce fameux processus participatif de la SC. Pour certains, le processus participatif n'est pas le résultat d'un débat démocratique, et ne constitue qu'une des conditionnalités définies par les partenaires au développement. De ce fait, la question de l'appropriation des politiques publiques par la population devient problématique.

Néanmoins, il faut signaler que la SC constitue une source non négligeable de production d'informations sur les réalités locales et les stratégies de proximité. Dans ce cadre, elle bénéficie déjà d'une capacité technique qui demande à être sinon renforcée du moins valorisée. Un tel Observatoire permettrait à la SC de renforcer sa base documentaire et de capitaliser son savoir-faire dans des domaines souvent laissés en friche par l'État. Ce label d'utilité sociale dont elle bénéficie devrait être doublé d'un système d'information et d'analyse autonome.

La question de la transparence du processus de mise en œuvre du DSRP est au cœur des débats actuels sur les politiques publiques. Si le principe de la participation de la société civile est adopté, avec sa représentation au sein du comité de pilotage de l'OPCV, il semble que cette dernière ne soit pas bien informée du processus de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté³⁰. Alors que le principe d'une enveloppe destinée à la société civile avait été retenu, les objectifs de ce fonds n'ont pas été précisés (projets concrets menés par les ONG ou renforcement de capacité). Si l'on se fie au DSRP (avril 2002), le montant annuel accordé au *Programme de renforcement des capacités des populations et des organisations de la société civile dans la maîtrise d'œuvre de projets et programmes* est de 100 millions de FCFA, soit environ 1 % du budget total du DSRP (environ 9 milliards d'aide budgétaire tri annuelle). En outre, on dispose de peu d'éléments aujourd'hui pour apprécier l'articulation entre les projets des ONG ou OCB et les programmes mis en œuvre par les départements ministériels. Certains participants à l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre reconnaissent qu'il n'y pas eu de stratégie de communication ni de diffusion de l'information dans la phase qui a suivi la validation du DSRP³¹.

Néanmoins, l'État ne semble pas prêt à jouer le rôle de la transparence au point de permettre un droit de regard sur l'exécution financière des programmes prévus. Ainsi dans le cadre d'un tel observatoire les enjeux sur la gouvernance recouvrent ceux de la transparence, mais l'État, de son côté, semble particulièrement réticent à fournir des ressources informationnelles et financières à un tel observatoire. On se trouve donc engagé dans un marché de dupes où d'un côté, l'État central conduit le processus de DSRP tout en essayant de limiter le droit de regard des organisations civiles et où de l'autre, les membres de la société civile cherchent à encadrer l'action de l'État et donc à traduire en actes le principe d'*Accountability*.

À quoi est destiné ce fonds ? Sera-t-il versé dans les projets d'observatoires de la société civile pour suivre l'exécution du DSRP ? Rien n'est moins sûr ! Pourtant les stratégies de captation des fonds du DSRP semblent plus aiguës que jamais, que ce soit au sein des directions de l'État, dans les organisations civiles classiques (ONG et syndicats), ou dans les fédérations d'organisations communautaires de base (OCB). La multiplication des projets de création d'observatoires semble, à n'en pas douter, relever d'une concurrence pour bénéficier des fonds alloués dans le cadre de l'initiative PPT. Il faut d'ailleurs signaler que cette concurrence porte exclusivement sur l'opportunité de création d'un observatoire et non sur les contenus informationnels et programmatiques de tels dispositifs. Les enjeux informationnels d'un tel observatoire ne sont apparemment pas appréciés et internalisés d'une manière conséquente. Il n'est aucunement spécifié le type d'information qui sera produite ou utilisée pour suivre de façon concrète l'exécution du DSRP au Sénégal. Ainsi il n'est pas encore discuté de l'information officielle à recueillir pour évaluer l'exécution, ni de la nature de la coordination avec l'État, dans la transmission de données produites par le système d'information national.

Ces enjeux semblent déterminants dans les travaux éventuels d'un observatoire de la société civile. Pourtant, ils ne sont pas débattus de manière concrète au sein des organisations, même si d'autres aspects qui leur sont liés commencent à émerger. Selon certains membres de la société civile il s'agit de produire une expertise autonome sur les résultats des politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités conformément aux objectifs qui ont été formulés par l'État dans le cadre du DSRP.

³⁰ Pour l'instant, seule la Cellule technique nationale existe et pilote tous les aspects de la mise en œuvre du DSRP !

³¹ Concernant les ateliers de formations des journalistes ont bien été menés, par le CRDI et PANOS, mais ils relevaient davantage de questions économiques et de pauvreté que d'informations sur le DSRP lui-même, voir CRDI: *Atelier de formation de journalistes ouest-africains: Analyse économique de la pauvreté et traitement journalistique - Dakar 17-21 mars 2003, Rapport final; Dakar; Avril 2003; 23 pages.*

De plus, jusqu'à présent on trouve des élus locaux qui ne savent rien du CSLP. La presse sénégalaise aurait pourtant un grand rôle à jouer dans les questions de transparence dans le cadre du CSLP, mais son travail demeure largement tributaire des informations transmises par les canaux officiels de l'État.

La société civile semble aujourd'hui trop éclatée par les stratégies concurrentielles qui s'intensifient dans la perspective d'émarger aux financements du DSRP, alors qu'elle ne dispose jusqu'à présent d'aucune certitude sur sa participation à la mise en œuvre. Des clivages apparaissent dans ce processus entre les fédérations d'OCB et ONG³², car pour beaucoup d'organisations du premier groupe, les fonds propres dont elles disposent sont particulièrement faibles. Par conséquent, les concurrences entre organisations, liées aux stratégies de captation nuisent à la participation, et finalement à une appropriation effective du débat sur le développement. Les organisations sociales ne parviennent finalement pas à définir des actions concertées et perdent ainsi en pouvoir d'action et en crédibilité lorsqu'il s'agit d'effectuer du lobbying auprès de l'État. Ces concurrences gênent l'émergence d'un discours lisible par la société sénégalaise dans son ensemble.

5. La question de l'échelle et de l'appropriation

La problématique de l'articulation entre échelle locale et nationale a fait l'objet d'une réflexion mais qui reste à approfondir en ce qui concerne l'Observatoire des conditions de vie. En effet, les études menées devraient clarifier sa mission, tandis que la conception du système d'information n'interroge pas suffisamment le problème de la pluralité d'échelles de mise en œuvre des politiques publiques. À partir de ce qui a été conçu dans ce cadre, il est nécessaire d'analyser ce qui devrait compléter le dispositif pour le rendre plus pertinent.

Pour que les informations produites dans le cadre de l'OPCV puissent pleinement satisfaire aux exigences de transparence posées par les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, il est essentiel de déterminer les enjeux en terme de diffusion des données macro produites par l'Observatoire à des niveaux locaux. Ceci doit compléter et perpétuer les dispositifs d'information et de communication mis en place par la Cellule au cours de l'élaboration du DSRP au sein desquels les cadres régionaux ont tenu une place importante. Ainsi les informations produites par l'Observatoire doivent-elles être disséminées sous des formes exploitables par les acteurs locaux. C'est pourquoi il est prévu une désagrégation des données de l'observatoire conséquente afin de satisfaire à ces besoins. Le niveau de désagrégation doit être négocié avec les membres du Comité de pilotage, compte tenu du fait que les possibilités de désagrégation ne seront pas infinies étant donné les ressources limitées de l'OPCV.

Les aspects de diffusion de l'information ont donc bien été pris en compte au niveau de la phase de conception de l'OPCV. Néanmoins, le coût de l'appropriation de l'information produite n'a pas été envisagé, alors que les acteurs locaux n'ont pas toujours une formation suffisante pour bien traiter une information spécialisée. Il eut été intéressant d'évaluer le coût de vulgarisation de l'information produite (qui va au delà des questions de désagrégation) pour savoir comment le prendre en charge ou le faire prendre en charge par d'autres institutions.

D'ailleurs, à ce jour, il n'existe pas de recensement des observatoires locaux existants sur lesquels pourraient s'appuyer l'OPCV pour produire l'information la plus pertinente pour les

³² Ces clivages naissent d'une compréhension différente des organisations de la société civile de leur inclusion dans la sphère des politiques publiques. Les fédérations d'organisations communautaires ne perçoivent généralement pas la redistribution des rôles dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales comme l'enjeu de la démarche participative. Elles réduisent souvent leurs exigences à un rôle d'agents d'exécution en privilégiant l'accès à des ressources financières. Cette particularité se comprend à travers l'histoire de ce type de mouvements. Beaucoup de ces organisations ont d'abord émergé au niveau local avec de très faibles ressources, généralement tributaires de maigres ressources affectées par les ONG dans la mise en œuvre de micro projets, voire de ressources émanant des attributions clientélistes des partis politiques soucieux de consolider leur base. Même si certaines organisations de ce type se sont structurées au niveau national, elles n'ont souvent pu le faire qu'en émergeant à des fonds de programmes du développement pilotés par l'État. Ceci révèle une plus grande perméabilité de ces organisations aux logiques de clientèles que les ONG classiques, souvent nées de capacités d'expertise, et bénéficiant de fonds directs des bailleurs bi- ou multilatéraux.

acteurs locaux, pourtant ciblés comme des clients potentiels par les études préalables. De plus, cette démarche pourrait permettre de guider une planification remontante afin de dépasser une approche *top down* qui s'impose jusqu'à présent ³³.

6. Les enjeux d'une coalition de la Société civile sénégalaise

Ces différentes questions qui se posent aussi bien à la société civile organisée qu'à l'État montrent que le processus participatif soulève un certain nombre de défis. Celui qui nous paraît central est la mise sur pied d'une coalition de la société civile en vue de faire émerger un discours et des pratiques sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités, sur des modes autonomes et alternatifs de développement orientés vers la durabilité sociale et écologique.

Une telle coalition appelle une prise de position dans l'élaboration des politiques. La production d'un discours autonome et alternatif exige la prise de conscience de la nécessité de jouer un rôle plus actif. Concrètement, il s'agit de sortir de la figuration et des stratégies de captation des fonds, c'est-à-dire sortir du rôle que les partenaires au développement et les États veulent faire jouer aux organisations de la société civile pour enfin considérer les ressources de l'aide comme des moyens permettant de réaliser un projet de société. Si elle voit le jour une telle coalition pourra revendiquer une représentation plus importante au sein de l'Observatoire de la pauvreté et des conditions de vie et de l'Agence nationale de la statistique. Cette coalition aura surtout comme objectif d'aider les organisations sociales à sortir de la vision revendicative de leur rôle pour s'inscrire dans une logique de co-construction des politiques de développement.

Une telle coalition doit également se poser la question du statut de la société civile au sein du DSRP. Acteur de la mise en œuvre ? Évaluateur des politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics centraux ou locaux ? Acteur de la mise en œuvre et évaluateur des politiques publiques de lutte contre la pauvreté ? Il s'agit d'avoir une position commune et par conséquent des stratégies appropriées. L'effritement de la société civile ne peut que profiter aux acteurs qui conservent des situations de rentes dans le dispositif des politiques publiques.

La coalition devrait avoir comme objectif majeur l'initiation d'un cadre d'éducation politique populaire. Le renforcement de la citoyenneté passe par une éducation civique et une sensibilisation aux thèmes et enjeux actuels du développement. Cet objectif pourrait s'appuyer notamment sur le " programme d'information et de renforcement des capacités de la société civile pour la Stratégie de réduction de la pauvreté ".

Conclusions et perspectives

La compétition autour des ressources du CSLP – qu'elle s'effectue du côté des acteurs publics par l'imposition d'une légitimité technico-rationnelle et de réseaux liés à l'État central, ou du côté des acteurs sociaux par l'imposition d'une légitimité issue de la représentativité du corps social et de réseaux liés à l'État central ou aux bailleurs – semble aujourd'hui faire obstacle à une participation large et efficace à la définition et au suivi-évaluation de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Quels que soient les instruments jusqu'à présent mis en œuvre au Sénégal pour initier une telle participation, force est de constater que cette participation butte sur de nombreux écueils et ne parvient pas à amorcer une définition d'une politique cohérente de lutte contre la pauvreté.

³³ Plusieurs organisations mentionnent la reproduction des plans sectoriels antérieurs dans le DSRP, sans qu'ils n'aient été réévalués à l'aune de la lutte contre la pauvreté.

Ainsi, comme le CSLP est censé être un cadre de cohérence des interventions des acteurs nationaux et internationaux, l'Observatoire devrait conduire à la production d'une information largement accessible et au renforcement des capacités de management et de monitoring des politiques publiques. Cependant, il faut signaler qu'au Sénégal, le processus participatif a lieu dans un contexte institutionnel lourdement contraint par une démocratie représentative³⁴. Ainsi, la question de la légitimité des leaders de la SC est souvent agitée par les pouvoirs publics pour fixer des limites à leurs activités. Cette stratégie des pouvoirs publics n'est rien moins qu'une logique d'acteurs qui cherche à conserver une situation de rente dans la définition et la conduite des politiques publiques.

Elle n'en trahit pas moins toute l'ambiguïté de la démarche étatique qui tente d'instaurer un climat propice au processus participatif tout en contribuant à l'affaiblissement de la SC. La démarche de l'État fait chorus avec celle des partenaires au développement qui cherche à "dépolitiser" l'espace public. En effet, la seule compétence demandée aux acteurs de la SC est d'être en mesure, techniquement, d'intervenir dans l'économie, mais non pas dans un projet de société. Ces orientations s'étaient sur le postulat des partenaires au développement selon lequel les processus doivent être réduits à une gestion technique qui vise à une dépolitisation excluant la légitimité des objectifs politiques. Car, comme le note si justement Jean Coussy (1994 : 238), "*l'affirmation qu'il existe des normes "indiscutables" résultant de la seule théorie économique est même la principale méthode rhétorique utilisée par les conseillers étrangers pour déposséder les États de ce qui fait l'essence de leur pouvoir politique (à savoir la faculté de procéder à des arbitrages et des compromis en fonction des objectifs et des rapports de force)*".

Or, il est démontré qu'il existe dans le contexte africain une pluralité de normes³⁵ et notamment celles produites par la SC. Sans doute s'agit-il de définir au préalable des conditions préalables d'un fonctionnement d'une démocratie participative susceptible d'ajuster ces normes et de pacifier un tant soit peu les conflits d'accès aux ressources.

Après ce diagnostic de la participation dans le cadre du suivi-évaluation, quelques enseignements peuvent être tirés.

1. Le renforcement des capacités techniques et d'analyse des acteurs semble être une demande identifiée. Car, de l'Observatoire est attendu un flux d'information continu sur les niveaux de vie.
2. Il faudra veiller à ce que l'ANS soit totalement indépendante et souveraine dans sa mission de production de données et de travaux de recherches.
3. Doter l'observatoire d'une solide capacité d'analyse devant conduire à une meilleure compréhension des phénomènes de pauvreté et de sous développement. Cela passe par une approche multidisciplinaire permettant de multiplier les leviers de la paupérisation des ménages. Il faut éviter qu'une telle institution soit accaparée par les technocrates économistes et statisticiens économistes, car les déterminants extra économiques semblent avoir un poids considérable.

³⁴ La participation à une compétition électorale dépend de l'appartenance à un parti politique et des conditions d'âge, de probité, d'éligibilité, etc. Ainsi, les leaders de la SC sont exclus de fait du jeu électoral, même si, depuis le début des années 1990, ils participent aux différents gouvernements, tant ceux d'Abdou Diouf que ceux d'Abdoulaye Wade.

³⁵ Sur cette question, on peut s'en référer à Coussy J., 1994, *Les ruses d'un État minimum*, in Bayart J-F., (dir.), *La réinvention du capitalisme*, pp. 226-248, Karthala. L'Institut Africain pour la Démocratie a organisé du 7 au 9 novembre 1996 à Dakar un symposium international sur le thème " Bonne gouvernance et développement en Afrique ". Un ouvrage collectif paru en 1997 en résume les grandes tendances et en dresse un bilan. Sur ce sujet, voir également Courade G., 2001, *Paupérisation et inégalités d'accès aux ressources*, pp. 25-39 ; Levy M., 2001, *Lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et de la vulnérabilité : bilan des actions à la " base "*, pp. 85-100, in Winter G., (Eds), 2001, *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Karthala-IRD. Dans cette même livraison, voir Campbell B., 2001, " *The rules of the game* " ou *la production de nouveaux cadres normatifs*. A propos de " *L'État dans un monde en mutation*, pp. 301-323.

Annexe : Liste des personnes rencontrées

Moussa BÂ	Consultant
Awa Sarr NDIAYE	Chargée de programmes OXFAM
Amacodou DIOUF	Cellule Pauvreté du Conseil des ONG d'appui au développement du Sénégal (CONGAD)
Momar B. SYLLA	Direction de la prévision et de la statistique / MEF (DPS)
Matar GUEYE	Direction de la prévision et de la statistique / MEF (DPS)
Mayacine CAMARA	Cellule nationale suivi-évaluation DSRP
Ndèye Coura MBAYE	Agence pour le fonds de développement social (AFDS)
Aliou FAYE	Unité de politique économique / MEF (UPE)
Mouhamed MBODJ	Forum Civil
Fassory DIAWARA	Coordination de lutte contre la pauvreté au Sénégal (COLUPAS)
Abdoulaye DIAGNE	Centre de recherches économiques appliquées (CREA, Université Cheikh Anta Diop de Dakar)
Abdoulaye SAMBA	Fédération nationale des GIE pêche (FENAGIE Pêche)
Malick DIOP	Maire de Tivaouane
Cheikh SECK	GTZ – MEF
Demba BALDE	Banque mondiale
Emmanuel NDIONE	ENDA GRAF