



gtz

République du Sénégal

MINISTRE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

**ATELIER D'INFORMATION
AVEC LA SOCIETE CIVILE
SUR LES REFORMES PUBLIQUES
PARRP-GTZ/MEF ET CSPLP/MEF**

Dakar, Hôtel Le Ndiambour, les 17 et 18 Août 2009

RAPPORT D'ANALYSE

Par Silvia TESTA, consultante indépendante

Septembre 2009

Sommaire

Sommaire.....	2
Sigles et abréviations	2
1. Introduction	3
1.1 Contexte.....	3
2. Analyse du déroulement de l'atelier.....	3
2.1 Les échanges préliminaires.....	4
2.2 L'aquarium	4
2.3 La proposition du cadre de concertation.....	5
2.4 La foire aux expériences	7
2.5 L'élargissement.....	7
3. Conclusions et recommandations.....	8

Sigles et abréviations

ASCOSEN	Association des Consommateurs du Sénégal
CONGAD	Conseil des ONG d'Appui du Développement
CSC/DSRP	Commission Société Civile dans le DSRP
CSPLP	Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté
DSRP	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération Technique Allemande)
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
ONCAM	Organisme National de Coordination des Activités de Masse
ONCAV	Organisme National de Coordination des Activités de Vacances
OSC	Organisation de la Société Civile
PARRP	Projet d'Appui aux Réformes pour la Réduction de la Pauvreté
PTF	Partenaire Technique et Financier
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
UNCS	Union Nationale des Consommateurs du Sénégal

1. Introduction

1.1 Contexte

La Commission Société Civile dans le DSRP (CSC/DSRP) constitue l'une des cinq Commissions mises en place par l'Etat pour le suivi de la mise en œuvre du DSRP, et dont l'apport est sollicité surtout pendant les revues conjointes annuelles du DSRP.

Le projet PARRP-GTZ/MEF (ex projet Assistance Conseil GTZ/MEF) dans le cadre de son accompagnement aux structures du Ministère de l'Economie et des Finances, notamment la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP/MEF), appuie deux des cinq Commissions de suivi du DSRP, à savoir la Commission Société Civile et la Commission Collectivités Locales.

A l'issue de la revue 2008 du DSRP2, la CSC/DSRP et le projet PARRP ont décidé de procéder au bilan de leur collaboration, en vue de pouvoir identifier les perspectives d'accompagnement pour le futur. Dans ce contexte, un atelier de bilan de la collaboration entre CSC/DSRP, PARRP-GTZ/MEF et CSPLP/MEF a eu lieu les 11 et 12 Août 2009 à l'hôtel Ngor Diarama de Dakar, suite auquel un atelier d'identification des perspectives de collaboration entre PARRP-GTZ/MEF et société civile a été programmé. Cet atelier a eu lieu les 17 et 18 Août 2009 à l'hôtel Ndiambour de Dakar et a vu la participation des structures de la société civile autres que la CSC/DSRP, conviées par le PARRP-GTZ/MEF. Cependant l'appellation de l'atelier a changé comme suit : *atelier d'information avec la société civile sur les réformes publiques*.

L'objectif global de ce processus était de procéder au bilan de la collaboration entre la CSC/DSRP et le projet PARRP-GTZ/MEF (ex projet Assistance conseil- GTZ/MEF) entre 2007 et 2009, et aux perspectives de collaboration entre le projet PARRP-GTZ/MEF et la partie prenante Société Civile plus large que l'actuelle CSC/DSRP.

Ceci étant, les objectifs spécifiques de l'atelier des 17 et 18 Août 2009 étaient de :

- Partager et analyser de manière rétrospective et prospective les intérêts et enjeux respectifs de la collaboration pour les OSC, le PARRP-GTZ/MEF et la CSPLP/MEF dans le cadre du processus de gestion des politiques publiques ;
- Construire une synergie des acteurs en vue de renforcer le partenariat futur dans le processus de participation aux réformes publiques.

2. Analyse du déroulement de l'atelier

Le démarrage des travaux a été marqué par plusieurs éléments pouvant constituer des obstacles à la réussite de l'atelier, à savoir :

- Le retard important, dépassant le retard « physiologique » qui caractérise les ateliers avec la CSC/DSRP, dû au fait que certains membres de la CSC/DSRP s'étaient rendus à l'hôtel Ngor Diarama (où avait eu lieu l'atelier de bilan de la collaboration la semaine précédente) au lieu de l'hôtel Ndiambour, a fait que l'atelier démarre à 11 heures au lieu de 9 heures;
- Le remplissage des fiches d'information exigé aux représentants des OSC autres que la CSC/DSRP pendant le flottement dû au retard a été perçu par certains comme une corvée;
- Des participants représentant les structures de la société civile autres que la CSC/DSRP ont regretté de ne pas avoir reçu l'agenda de l'atelier ;
- La salle s'est vite révélée inadaptée car très serrée et allongée, elle ne permettait pas une bonne visibilité réciproque ni ne facilitait la communication ;

- Le courrier d'invitation à l'atelier a prêté à confusion concernant le contexte et les objectifs de l'atelier, si l'on considère par exemple qu'une participante a affirmé : « *d'après le courrier que j'ai reçu il y a de nouvelles orientations dans les politiques de réduction de la pauvreté* », alors que les nouvelles orientations concernent le projet PARRP-GTZ/MEF.

2.1 Les échanges préliminaires

La première session du premier jour d'atelier a été marquée par deux présentations, celle de M. Assane Bouna NIANG, expert à la CSPLP/MEF, portant sur les enjeux de la participation en vue de consolider les acquis du DSRP2, et celle de Mme Touty Cissé NDIAYE, experte économiste en charge du DSRP au PARRP-GTZ/MEF, qui a présenté les nouvelles orientations du PARRP .

Les informations et les réflexions partagées au cours des deux exposés ont permis de susciter des échanges qui ont constitué un point de départ pour la suite de l'atelier.

Le différent niveau d'imprégnation concernant le DSRP mais également concernant les acteurs impliqués dans le processus DSRP est ressorti au cours des échanges et un besoin en informations s'est vite manifesté chez les représentants de structures telles qu'UNCS, ASCOSEN, ONCAV et ONCAM, ce qui a constitué un frein à l'articulation du dialogue autour de mêmes préoccupations. Pour certains, le DSRP constitue un programme étatique pouvant allouer des financements (« *le DSRP doit injecter des fonds* ») ; pour d'autres, malgré la présentation des nouvelles orientations du PARRP-GTZ/MF, PARRP, GTZ et MEF constituent trois acteurs différents.

Les représentants régionaux des pôles de la CSC/DSRP ont de leur côté essayé de profiter de la tribune des échanges pour partager leurs besoins au niveau local, ce qui a également constitué une source de déplacement du dialogue vers des préoccupations autres que celles retenues au départ.

2.2 L'aquarium

Dans le cadre de la méthodologie d'animation s'inspirant de l'approche systémique, l'aquarium a été proposé par la facilitatrice comme une technique de dialogue qui s'est révélée efficace et appréciée des participants, même de ceux qui au départ s'étaient montrés un peu sceptiques.

Les échanges initiés par les participants acteurs de l'aquarium, qui avaient été bien choisis par la facilitatrice en collaboration avec Mme Ndiaye du PARRP et avec les consultants, ont permis de partager des réflexions très pertinentes venant des représentants de structures autres que la CSC/DSRP, telles que :

- Le défi majeur est l'institutionnalisation de la participation car la participation est dispersée ;
- Le défi majeur est d'avoir notre propre agenda, différent de l'agenda des PTF et de celui de l'Etat ;
- Il est essentiel l'autonomisation de la société civile dans le monitoring des politiques publiques ;
- Pour relever le défi de la représentativité il faut assurer la permanence de la participation ;
- Il se pose un problème de capitalisation car les structures de la société civile qui ne sont pas membres de la CSC/DSRP ont mené un important travail dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Cependant, la bonne dynamique d'échanges initiée dans le cadre de l'aquarium a été à un moment donné affectée par les interventions de certains membres de la CSC/DSRP, qui ont mis en évidence le besoin de communiquer d'abord au sein de la CSC/DSRP. L'un des intervenants a par exemple déploré le fait que la CSC/DSRP n'ait pas « *convoqué ses membres depuis un an* ».

La question clé agitée par la facilitatrice, à savoir « *Pourquoi certains acteurs incontournables ne se sont pas retrouvés dans le cadre du DSRP ?* », n'a malheureusement pas su être approfondie par les participants de l'aquarium, à cause également de la pression du temps. Cependant, elle a bien été intégrée par les représentants de structures autres que la CSC/DSRP et a servi de base de réflexion pour la suite de l'atelier.

2.3 La proposition du cadre de concertation

Au cours de la deuxième journée d'atelier, à la suite de la préparation de la foire aux expériences, le représentant de la CSC/DSRP, M. Assane Bouna NIANG, a partagé avec les participants la proposition de mettre en place un cadre de concertation des OSC autour des réformes publiques dans lequel « *tout le monde va se retrouver* ».

Cette proposition a été discutée en plénière sous l'angle d'essentiellement deux points :

- ✓ La pertinence du cadre de concertation
- ✓ Les mécanismes de pérennisation du cadre de concertation

En particulier, selon M. Amacodou DIOUF du CONGAD, il ne s'agirait pas de créer une autre structure mais de créer un cadre qui fédère toutes les initiatives et qui permette à la société civile d'impulser et orienter la réflexion stratégique. Ce cadre aiderait à ce que les décisions de la CSC/DSRP soient remontées et serait un levier pour la CSC/DSRP pour mieux s'organiser. De plus, l'un des participants a perçu la mise en place du cadre de concertation comme une opportunité d'intégrer les élus et les parlementaires.

La préoccupation de la CSC/DSRP, exprimée par M. DOUMBOUYA, concernant la pérennisation du cadre n'a pas pu être approfondie compte tenu de la nécessité de fermer la parenthèse et passer à la foire aux expériences.

La mise en place d'un cadre de concertation des OSC est apparue aux yeux de la plupart des participants comme une nécessité dans le contexte actuel de réforme. Et cela peut se justifier pour plusieurs raisons, énoncées ci-dessous.

- *Le contexte socio politique*

La reconnaissance du rôle et de l'importance de la Société civile dans le processus de développement national rend certainement justice aux acteurs concernés dans leur travail d'animation de la vie publique et d'interpellation sur les questions de politiques publiques, mais sans doute cela marque aussi le niveau des attentes des partenaires (Gouvernement, PTF, populations) vis-à-vis de ces acteurs, notamment en tant qu'interlocuteurs fiables et représentatifs.

- *La multiplicité des acteurs*

S'il est un concept qui aujourd'hui prête parfois à confusion, c'est bien celui de « société civile », tant il renvoie à une multiplicité et à une diversité de structures, de domaines d'intervention, de démarches et de finalités.

Cela devrait constituer un atout, si l'on considère que ce nombre élevé témoigne de l'expression d'une demande sociale toujours plus grande.

Cependant, les OSC gagneraient à travailler à une meilleure clarification de leur statut.

- *La diversité des domaines d'intervention, des approches, des démarches et des finalités*

La Société civile au Sénégal embrasse la quasi totalité des secteurs d'activités et des thématiques pris en compte par le DSRP. Sur le terrain, les différentes organisations développent des initiatives et exécutent des activités dans les domaines du développement rural et de la sécurité alimentaire, des secteurs sociaux, des infrastructures économiques, de la gouvernance, des réformes institutionnelles et de la décentralisation, des finances publiques et de l'allocation des ressources. Du point de vue méthodologique, c'est pratiquement à chaque structure « sa » démarche et « son » approche.

A cela s'ajoute la diversité des finalités. Alors que certaines structures sont focalisées sur l'aspect « contribution à la lutte contre la pauvreté » à travers la mise en œuvre et/ou le financement d'activités spécifiques de développement sur le terrain, d'autres axent leur intervention sur la dimension « contribution à la promotion de la bonne gouvernance » par l'analyse critique de la mise en œuvre des actions publiques de développement, en termes d'analyse des performances et de l'efficacité des impacts (suivi évaluation et capitalisation).

Ces éléments de constats mettent en évidence l'interdépendance des réseaux OSC et confirment bien que les différentes structures se complètent. Et surtout, les attentes liées aux responsabilités de la Société civile interpellent les différents acteurs et commandent certaines actions urgentes dont les principales sont :

- ✓ l'élaboration d'une démarche méthodologique concertée pour conférer ou renforcer la fiabilité des résultats ;
- ✓ la mise en commun des forces et la construction d'une stratégie de lobbying coalisée.

Si la proposition de mettre en place un cadre de concertation a été retenue par la plénière, le contenu du cadre de concertation reste à définir, soit :

- ✓ Les membres du cadre de concertation ;
- ✓ La périodicité des rencontres ;
- ✓ Le mandat des différents organes ;
- ✓ Les lieux de rencontres ;
- ✓ Le fonctionnement.

Mais il est surtout important d'apporter au préalable des réponses claires à une série de questions telles que :

- ✓ Quelle contribution : choix des thèmes à étudier
- ✓ Qui fait quoi : responsabilisation
- ✓ Avec quels outils méthodologiques : grille de suivi évaluation, indicateurs....
- ✓ Avec quelle démarche : dispositif de collecte des données, traitement, validation, capitalisation
- ✓ Pour quels résultats ?

Cela est d'autant plus important que toute la démarche doit être mise en œuvre en relation avec la finalité qui est l'influence des politiques : produire des résultats sur la base de travaux de recherches et d'études fiables et présenter ces résultats « pour faire changer les choses ». Cela renvoie à une question clé qui n'a pas été abordée au cours de l'atelier : *comment influencer efficacement les politiques publiques ?* et qu'il serait intéressant d'aborder ultérieurement.

L'un des participants a touché un élément qui constituerait un impératif dans le cadre de la mise en place du cadre de concertation, à savoir le tissage d'alliances avec les élus locaux. Dans ce sens, le cadre de concertation devrait pouvoir capitaliser les acquis des expériences menées dans le cadre du « cadre de partenariat pour le processus DSRP » appuyé par le PARRP-GTZ/MEF.

Il demeure également un défi que le cadre de concertation devrait relever, à savoir une stratégie de diffusion et de communication performante, mais également l'articulation avec la proposition de mettre en place un observatoire du suivi de l'évolution de la pauvreté, qui n'a pas encore vu le jour malgré le soutien de plusieurs parties prenantes.

Malgré sa pertinence et sa velléité d'augmenter l'influence de la société civile dans le cadre des réformes, la proposition de mettre en place un cadre de concertation des OSC constitue une initiative difficile non seulement à mettre en place mais également à faire fonctionner concrètement. En effet, sur le terrain, ce genre de cadre fonctionne par à-coups et n'arrive pas véritablement à se positionner et porter le leadership de la société civile en matière de participation et de contrôle citoyen de l'action publique. D'où la crainte de mettre beaucoup d'énergie dans la conception et l'organisation d'un cadre qui ne réussirait ensuite pas à être opérationnel.

2.4 La foire aux expériences

L'objectif visé à travers la foire aux expériences, qui s'est réalisée à la fin de la matinée du deuxième jour d'atelier, mais sur laquelle les participants avaient été informés à l'avance pour qu'ils puissent préparer les « stands » des structures qu'ils représentaient, était de partager les expériences et les acquis de la société civile dans la participation aux politiques et réformes publiques. Ceci en vue de mettre en évidence les passerelles possibles pour l'élargissement.

L'initiative a été bonne mais malheureusement, faute peut-être aussi d'une préparation plus approfondie et d'un suivi plus méticuleux, l'on a constaté que dans le cadre des échanges au niveau des stands :

- ✓ Le focus n'a pas été mis sur les perspectives de collaboration entre le PARRP-GTZ/MEF et les organisations exposantes, ni sur la collaboration entre ces dernières et la CSC/DSRP ;
- ✓ Chaque structure exposante a présenté ses forces, ses expériences, ses expériences, mais sans un « link » clair avec les réformes publiques, la Déclaration de Paris, le DSRP ;
- ✓ Aucune structure invitée n'a précisé quelle serait la plus value qu'elle pourrait apporter à la CSC/DSRP dans le cadre du processus DSRP si elle intégrait a Commission ;
- ✓ Certaines structures se sont focalisées sur la présentation d'informations basiques et n'ont pas poussé la réflexion autour des enjeux caractérisant l'atelier (par exemple : « *Nous avons le fax, l'internet au niveau de notre siège.* »)

2.5 L'élargissement

La question de l'élargissement qui représentait un nœud central dans le cadre de la réflexion qui a précédé l'atelier, notamment pendant l'atelier de bilan avec la CSC/DSRP, semblerait ne pas avoir été traitée de manière claire, dans la mesure où il a été constaté des glissements dans sa compréhension : tantôt c'était l'élargissement de la CSC/DSRP à d'autres structures de la Société Civile, tantôt c'était l'élargissement des domaines d'intervention du PARRP, tantôt c'était l'élargissement de la collaboration du PARRP avec des structures de la Société Civile non membres de la CSC/DSRP dans le domaine du DSRP.

Les membres de CSC/DSRP, dans la continuité avec l'atelier de bilan de la collaboration, ont parlé d'élargissement de leur structure à d'autres OSC, et sont revenus à la structuration en pôles, qui ne favorise pas ce type d'élargissement.

La représentante du PARRP-GTZ/MEF, Madame NDIAYE, a parlé dans sa présentation des nouvelles orientations du projet d'élargissement des domaines d'interventions, qui concernent désormais les réformes de manière générale, et non pas seulement le DSRP, mais elle a également souligné la possibilité que le PARRP entame un élargissement de la collaboration avec des OSC non membres de la CSC/DSRP qui se sont montrées particulièrement actives dans certains dossiers tels la Déclaration de Paris. Concernant cette perspective de recherche de partenaires pour les axes autres que le DSRP, la coordonnatrice de la CSC/DSRP, Mme Abibatou NDIAYE, a tenu à préciser que la CSC/DSRP a été partie prenante de processus de réformes cités par Mme NDIAYE du PARRP, par exemple dans le cadre de la collaboration avec WILDAF pour l'intégration du genre dans la Déclaration de Paris, et que donc la CSC/DSRP est impliquée dans ces réformes même sans l'appui du PARRP-GTZ/MEF.

Concernant l'élargissement de la CSC/DSRP à des structures autres que celles qui sont déjà membres de leurs pôles, il a été précisé qu'il est nécessaire de :

- ✓ Définir les préalables pour procéder à l'élargissement ;
- ✓ Ne pas oublier l'historique de la CSC/DSRP et considérer que la CSC/DSRP a été mise en place par l'Etat et que c'est l'Etat qui a opté pour sa structuration en pôles.

3. Conclusions et recommandations

La société civile comme partenaire incontournable pour la mise en œuvre et/ou le suivi évaluation des actions publiques de développement est de plus en plus reconnu et affirmé au plan international et national.

En particulier, dans le cadre du processus de DSRP au Sénégal, la CSC/DSRP est l'acteur institutionnellement reconnu comme le représentant des intérêts de la société civile sénégalaise pour l'élaboration et le suivi de la SRP. Si la légitimité de la CSC/DSRP est indiscutable, sa représentativité est de plus en plus remise en question.

Le projet PARRP-GTZ/MEF, qui appuie la CSC/DSRP dans le cadre de sa collaboration avec la CSPLP/MEF, a perçu les enjeux de la représentativité mais surtout ceux de l'efficacité de la CSC/DSRP. Il a en même temps fortement senti l'importance de l'implication de la société civile dans le cadre des processus de réformes, notamment en matière de Déclaration de Paris et de réformes budgétaires et financières.

Initialement conçu et présenté à la CSC/DSRP comme atelier de définition des perspectives de collaboration entre le PARRP-GTZ/MEF et la CSC/DSRP, l'atelier d'information avec la société civile sur les réformes publique n'a pas permis de dégager des perspectives claires dans la collaboration entre PARRP-GTZ/MEF et CSC/DSRP, ni d'informer de manière satisfaisante sur les enjeux et les modalités de la participation de la société civile dans les processus de réforme en cours au Sénégal. La journée et demi consacrée aux travaux s'est en effet révélé insuffisante pour l'atteinte des objectifs annoncés.

Cependant, l'atelier a permis de susciter des échanges et des réflexions très porteuses mais aussi d'initier des prémices de collaboration profitable dans le cadre des réformes, notamment à travers le cadre de concertation.

Il revient au PARRP de vite saisir l'opportunité de bâtir une synergie opérationnelle entre les structures ayant participé à l'atelier, à travers la mise en réseau et la conceptualisation du cadre de concertation.

Par ailleurs il demeure très fort le besoin de clarifier la suite de la collaboration avec la CSC/DSRP, en profitant du renouvellement de son bureau dans le cadre de l'Assemblée générale. Mais également de définir les modalités de cette collaboration qui apparaît affaiblie et en léthargie, outre les modalités de communication qui jusqu'à présent se sont révélées assez inefficaces. A partir de la capitalisation des acquis de l'atelier de bilan, le PARRP

gagnerait à « faire le point » le plus tôt possible avec la CSC/DSRP avant de démarrer la collaboration avec d'autres structures de la société civile, avec l'aide de la consultante Maty Ndiaye SY qui accompagne le processus d'autoréflexion organisationnelle de la CSC/DSRP depuis 2006.

Egalement, compte tenu du fait que le PARRP appuie la CSC/DSRP dans le cadre de sa collaboration avec la CSPLP/MEF, il serait pertinent que la CSPLP/MEF partage avec le PARRP sa vision et ses engagements par rapport à l'implication de la société civile dans le processus DSRP.

Parallèlement, concernant l'implication de la société civile dans les autres réformes telles la Déclaration de Paris et les réformes budgétaires et financières, le PARRP pourrait initier des échanges au sein des structures étatiques avec lesquelles il collabore.

La barre est très haute pour le PARRP en ce qui concerne la poursuite de la collaboration avec la CSC/DSRP et le démarrage de la collaboration avec d'autres OSC dans le cadre des réformes. La capitalisation de l'atelier de bilan de la collaboration avec la CSC/DSRP s'impose en vue de pouvoir démultiplier les bonnes pratiques, corriger les mauvaises habitudes et renforcer les acquis, ce qui sera valable également pour la collaboration avec toute autre structure de la société civile.