

République du Sénégal
Ministère du Plan

Programme des Nations Unies
pour le Développement (PNUD)

RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE
Thème : "La bonne gouvernance au Sénégal"

SOCIETE CIVILE ET BONNE GOUVERNANCE AU SENEGAL

(1^{er} Draft)

Abdou Salam Fall

Avril 2000

SOMMAIRE

<i>SIGLES</i>	3
<i>Introduction</i>	4
<i>Typologie des acteurs de la société civile:</i>	6
<i>Les tenants du développement par le bas se réapproprient la notion de société civile</i>	8
<i>Face au déficit de crédibilité de l'Etat, la société civile à la conquête de plus de démocratie politique</i>	8
<i>Les organisations de producteurs tentent de se renforcer pour influencer les politiques publiques</i>	10
<i>Les Organisations Non Gouvernementales (ONG), nouveau fer de lance de la société civile dans la lutte contre la pauvreté</i>	12
<i>Le code d'éthique comme garant de la bonne gouvernance</i>	13
<i>Les organisations de droits humains et le processus de démocratisation</i>	15
<i>Les actions menées et leur impact dans l'avancement des droits de l'homme</i>	15
<i>Les activités menées</i>	16
<i>L'impact des regroupements d'ONGs de droits humains : les réseaux</i>	18
<i>Les capacités institutionnelles et managériales des associations de droits humains</i>	20
<i>Typologie des actions menées</i>	23
<i>Cibles des actions menées</i>	25
<i>Capacités managériales des ONG de droits humains</i>	26
<i>La presse privée : Le développement ne peut se réaliser dans la confidentialité</i>	27
<i>Des pratiques associatives et revendicatives au cœur du secteur informel</i>	29
<i>Les mouvements syndicaux s'enferment dans le corporatisme :</i>	34
<i>Quelques repères dans l'histoire du syndicalisme sénégalais</i>	34
<i>L'action des syndicats</i>	35
<i>Les actions de défense</i>	35
<i>Actions de mobilisation/revendication</i>	35
<i>Les actions de promotion/éducation</i>	36
<i>Les actions de lobbying</i>	36
<i>Impact de l'action des syndicats</i>	36
<i>Impact au plan social</i>	36
<i>L'impact sur le plan politique</i>	38
<i>Impact économique</i>	38
<i>Les limites de l'action syndicale</i>	38
<i>L'impact du regroupement des syndicats</i>	39
<i>Typologie des actions</i>	43
<i>Typologie des revendications</i>	45
CAPACITES MANAGERIALES DES SYNDICATS	47
<i>Les pièges de la décentralisation</i>	49
<i>Contre valeurs culturelles, pratiques sociales et gouvernance</i>	53
<i>Références documentaires</i>	57

SIGLES

ANAFSA	: Association Nationale pour l'Alphabétisation et la Formation
BIT	: Bureau International du Travail
CIJ	: Conseil International des Juristes
CIJ/RADI	: Réseau Africain pour le Développement Intégré
CNCR	: Conseil National de Concertation des Ruraux
CNTS	: Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal
CONGAD	: Conseil des Organisations Non Gouvernementales
CSA	: Confédération des Syndicats Autonomes du Sénégal
CSDH	: Comité Sénégalais des Droits de l'Homme
IAD	: Institut Africain pour la Démocratie
LADHP	: Ligne Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
NTIC	: Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OIT	: Organisation Internationale du Travail
ONDH	: Organisation Nationale des Droits de l'Homme
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
RADDHO	: Rencontre Africaine des Droits de l'Homme
RECIDDUP	: Réseau Citoyenneté, Démocratie, Droits Humains et Paix
SAES	: Syndicat Autonome de l'Enseignement Supérieur du Sénégal
SUDES	: Syndicat Unique et Démocratique des Enseignants du Sénégal
SUSTSAS	: Syndicat Unique des Travailleurs de la Santé du Sénégal
SUTELEC	: Syndicat Unique des Travailleurs de l'Electricité
UDEN	: Union Démocratique des Enseignants du Sénégal
UNACOIS	: Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal
UNSAS	: Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal

Introduction

La notion de société civile a été redécouverte en Afrique de l'ouest avec le recul du monolithisme à la fin des années 80 et l'avènement d'un processus de démocratisation dans les années 90. Dans cette région de l'Afrique, le retour en service de la notion de société civile est fortement lié au glissement dans les analyses du sous-développement, des conditions du décollage économique et de la force des mouvements sociaux. Au cours de la période qualifiée globalement de nationaliste (1958-79), l'Etat était le moteur du développement et le dispensateur de l'équité sociale. Dans la seconde phase, en cours, celle de l'ajustement structurel (depuis 1979), l'Etat est la cause de tous les maux. Il est la source du mal développement et du non-développement.

Bref, de 1974 à 1991, il y a eu une période subséquente de recul de l'Etat et du progrès concomitant de la société civile, processus s'accompagnant d'une volonté d'autonomie et de défiance de la politique, de défense d'une identité encore mal définie. A l'ordre du jour, l'expulsion de l'Etat de la sphère économique, l'application d'une cure d'amaigrissement, sa réforme et/ou sa modernisation. Ce glissement qui ne s'est pas encore complètement réalisé est soutenu, sinon sollicité par les bailleurs de fonds.

Cette double pression des mouvements sociaux et des conditionnalités des organisations financières internationales est à l'origine des débats sur les processus de démocratisation et la mise en circulation de la notion de gouvernance qui accompagne la réflexion sur la société civile. La gouvernance renvoie aux mécanismes d'un gouvernement efficace, productif, légitime et capable de mettre les gens au travail pour satisfaire leurs besoins tout en leur rendant compte (*accountability*). En bref, un bon gouvernement des hommes et une bonne administration des choses. Au cours de la première période, la gestion gouvernementale se réduisait, pour la classe dirigeante à la construction de la nation. Aussi l'accent était mis sur la subordination sinon la soumission de la société aux demandes de l'Etat. Le contrôle du pouvoir importait plus que les moyens d'y accéder et les méthodes de l'exercer. La grande conséquence est l'imposition violente de l'Etat unitaire pour abolir toute manifestation d'une parole dissidente.

La gouvernance est donc d'abord et avant tout, une critique de la gestion politique des deux premières décennies de l'indépendance. Utilisée par les chercheurs occidentaux et la Banque Mondiale, la notion renvoie à l'efficacité administrative, la capacité politique, l'effectivité de l'application des décisions et la capacité de produire des analyses politiques à long terme. Si, dans cette perspective la gouvernance doit précéder l'instauration démocratique, le questionnement implique : la construction de l'Etat, de la société civile et de leurs relations ; le problème de la relation de l'Etat et de la Nation ; le problème du pouvoir, de ses enjeux et des stratégies des acteurs ; la capacité des gouvernants à gouverner ; « la gouvernabilité » de la société civile et les bases de cette « gouvernabilité ».

On le constate donc, le recours à la société civile dans cette première phase très politique, ne se préoccupe pas de lutte contre la pauvreté, ni de participation de la société civile à cette lutte. Il s'intéresse plutôt au desserrement de l'étai autoritaire, à l'efficacité de la politique gouvernementale et à la gestion de l'économie. Le concept de société civile est donc conçu en opposition à l'Etat. Un tel point de vue a ses origines dans le 18^e siècle. La société est pensée comme existant d'abord avant l'exercice de l'autorité par l'Etat qui est basé sur un contrat. Ni les conséquences sociales de l'ajustement, ni sa dimension sociale, ni le développement

humain et la pauvreté, n'étaient encore à l'ordre du jour. Si la société civile devait aider à transformer complètement l'espace public et réduire considérablement la centralité de l'Etat, dans l'économie et la société, elle n'était convoquée dans la croisade contre la pauvreté qu'à titre expérimental et à des échelles micro-sociales.

Typologie des acteurs de la société civile:

La notion de société civile rend compte du pluralisme social. Cette complexité qui se lit à partir de trois niveaux de pertinence :

- Au niveau conceptuel : la notion permet de réfléchir sur la relation Gouvernements/Gouvernés.
- Au niveau historique : Elle renseigne sur l'évolution des mentalités.
- Au niveau général : C'est un contre-pouvoir face au pouvoir constitué.

En ce qui concerne la relation société civile / Etat, il y a une ambivalence faite de complémentarité / concurrence qui se lit à travers l'imbrication entre organisations de la société civile et les institutions politiques.

La société civile est donc un monde pluriel avec ses composantes hétérogènes. La société civile transgresse la problématique des classes dans la mesure où elle intègre à la fois les catégories dites de la base et les groupes dominants restés en marge de l'exercice du pouvoir politique hégémonique.

Cependant, il faut être prudent sur cette dernière considération. Il est vrai qu'avec le recul de l'Etat-providence, des fonctions sociales ont été rétrocédées à des entités privées. Cependant, cela signifierait moins un recul de l'Etat qu'une nouvelle forme d'intervention de l'Etat qui ne serait plus omniprésente mais s'imposant par le biais d'une délégation de pouvoir. Ce concept a été un paradigme pour les nations en transition pour conceptualiser des stratégies en vue d'encourager la démocratie. Mais bien sûr, le concept n'est pas employé exclusivement en rapport avec les régimes en transition. Il a été une des plus grandes approches dans l'évaluation du niveau démocratique de la société industrielle.

La société civile est un concept utile pour le développement de stratégies d'appui de deux manières :

- espace entre l'Etat et le libre marché qui faisait défaut à l'époque du communisme, espace nécessaire pour l'émergence de la démocratie et le succès des opérations du marché ;
- processus par lequel la démocratisation se réalise : faciliter l'activité volontaire.

Différentes fonctions stratégiques sont dès lors identifiées dans le modèle de typologisation élaboré ci joint: la régulation des pouvoirs publics et la défense/protection des groupes défavorisés qui sont classiques. Elles participent du processus de démocratisation par l'élargissement de l'espace public. La société civile peut aussi s'inscrire dans une approche proactive qui se matérialise par les espaces de créativité au travers desquels certaines de ses composantes se forment, sa perspective d'éducation au et d'entraînement à une citoyenneté assumée. Elle s'implique également dans la fonction de médiation sociale et politique afin de participer à la gestion des risques. Dans chacune des cinq fonctions stratégiques définies dans le modèle, les segments les plus en vue dans une période de temps circonscrite sont répertoriés. Des convergences ainsi que des évolutions de rôles sont donc repérables. La bonne gouvernance et la citoyenneté fortement vécue en sont les lignes de mire dans le modèle suivant:

ONGs d'appui au développement

Secteurs de l'économie sociale

Association de producteurs (agriculteurs, etc.)

Associations citoyennes : femmes et jeunes

Leaders d'opinions

Presse

LABORATOIRE SOCIAL

- ✓ Espace de créativité
- ✓ Appui aux initiatives de base
- ✓ Métiers de la facilitation et de l'intermédiation

DEMOCRATISATION

- ✓ Dialogue politique et social
- ✓ Gestion de l'espace public
- ✓ Equité dans l'accès aux ressources et pouvoir décisionnel

REGULATION DES POUVOIRS PUBLICS

- ✓ Contre-pouvoirs sous forme de pression
- ✓ Centre de vigilance
- ✓ Influence par le lobbying

SOCIETE CIVILE

Typologie des acteurs en rapport avec leurs fonctions stratégiques

MEDIATION SOCIALE ET POLITIQUE

- ✓ Gestion prévisionnelle des conflits
- ✓ Gestion des risques
- ✓ Réseautage

EDUCATION AU DEVELOPPEMENT

- ✓ Elaboration de projet de société
- ✓ Eradication des ignorances
- ✓ Accès au savoir

DEFENSE ET PROTECTION

- ✓ Intérêts corporatistes
- ✓ Soutien aux groupes défavorisés
- ✓ Ethique et déontologie

ONGs d'appui au développement

Syndicats

Presse

Leaders d'opinions

Associations citoyennes : femmes et jeunes

Associations de producteurs (agriculteurs, etc.)

ONGs d'appui au développement

Associations citoyennes : femmes et jeunes

Artistes, inventeurs et professions libérales

Syndicats

Associations de consommateurs

Associations de droits humains

Les tenants du développement par le bas se réapproprient la notion de société civile

L'approche volontaire puisant sa source dans la conscience de la nécessité est une ligne de démarcation de la société civile vis-à-vis d'autres groupes, en particulier ceux qui ont une option partisane déclarée. Il est vrai que par société civile, se fédèrent différents groupes sociaux qui, tout en gardant leur identité individuelle, se mobilisent autour d'un besoin commun de défense, de refus de la subordination et de la marginalisation. Par voie de conséquence, on peut dire qu'elle est tout de même partisane, en particulier dans le sens de la défense des couches défavorisées qu'elles soient populaires ou qu'elles soient symbolisées par des individualités (écrivains, cinéastes, artistes etc.) prenant leur distance vis-à-vis des modèles dominants et développant des logiques de rupture dans l'expression et la représentation des impensées d'une époque.

En revanche, plus généralement, les groupes sociaux se structurent collectivement en faveur de la participation populaire au devenir de la cité. Forte de cette logique, l'ONG « Solidarité Canada Sahel » dont la mission est d'appuyer le développement de la société civile, définit la société civile par : « Les groupes formés sans coercition ainsi que les réseaux de relations issus des associations et de l'habilitation consensuelles qui permettent à une société d'exister et de prospérer en interaction avec l'Etat, et si nécessaire en s'opposant à lui, étant entendu que les libertés d'expression, d'association, et d'action en dehors de la sphère gouvernementale, en sont les composantes essentielles »¹.

La société civile désigne plus généralement l'émergence et le développement d'une vie associative où s'élaborent des mécanismes de participation citoyenne. En s'organisant, elle se donne des moyens de concevoir des réponses au pouvoir qu'elle subit mais qu'elle cherche à contrôler. La société civile est décrite comme un espace entre l'individu et l'Etat, le champ sur lequel les institutions privées, les associations volontaires, la liberté d'expression des idées, le libre exercice de la religion peuvent être réalisés.

Dans les différentes propositions de définitions, la prise de distance vis-à-vis de l'Etat et la construction citoyenne par l'action organisée et collective sont constantes. Comme tout concept, la société civile est un construit social. Elle n'existe pas en soi; elle est plutôt le résultat d'une dynamique collective.

Face au déficit de crédibilité de l'Etat, la société civile à la conquête de plus de démocratie politique

Chantal Gnimadi (1997) propose une ligne de démarcation de la société civile centrée sur le mouvement associatif non partisan et librement engagé dans l'auto-promotion et l'auto-détermination du peuple. Cette définition déclinée dans les termes suivants reste valable pour toute la sous-région sub-saharienne dans laquelle la société civile intervient comme un catalyseur des consciences et un ferment de la participation populaire lorsque l'on sait les logiques d'accaparement et néopatrimoniales qui ont caractérisé les Etats africains.

De nos jours écrit-elle : « la société civile enfin désigne toute organisation non partisane qui joue un rôle d'organe de pression, d'éveilleur de conscience, de formulation et d'exécution de

¹ Magassa H., Kassé S. Y., 1998, Renforcement de la société civile pour la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne: Le cas du Mali, rapport final, juillet 1998, 68 p.

programmes d'auto-promotion à la base et/ou de promotion féminine et enfin, de défense des droits et libertés publics, politiques, sociaux et économiques quotidiens pour chacun et pour tous. »²

Le caractère non partisan de la société civile traduit son refus d'inféodation à des idéologies sectaires qui ne contribuent pas à asseoir l'élan de participation populaire en faveur d'un développement à la base. Cependant, il ne la disqualifie pas dans l'impulsion et l'effectivité de la surveillance d'un jeu politique ouvert mettant en avant des partis politiques. Il ne s'agit point d'arbitrer des groupes constitutionnellement partisans. Elle considère que la lutte politique doit s'opérer dans des règles d'éthique éprouvées et équitables pour toutes les parties prenantes. C'est pourquoi, la société civile a joué un rôle déterminant de groupe de pression afin d'exiger la mise en place de commission électorale nationale indépendante (CENI) ou la tenue de conférence nationale (conçue comme des états généraux du fait de l'absence de dialogue politique) dans plusieurs pays de l'Afrique pour formuler un consensus rendant possible la régulation de l'Etat et organiser des élections libres et démocratiques dans un contexte marqué par un clientélisme politique qui n'a pas épargné des sphères centrales des Etats arrimées aux basques des partis dirigeants.

Frédéric C. Schaffer (1998)³ fait remarquer que les débats courants à propos de la démocratie au Sénégal s'engagent dans le cadre de la lutte politique entre parti hégémonique cherchant à légitimer sa longue direction du pays et l'opposition voulant le discréditer. La démocratie y est conçue comme requérant des élections libres, transparentes et l'alternance. Du côté du parti au pouvoir, la démocratie signifie la possibilité d'un gouvernement de coalition, le multipartisme et la possibilité donnée aux leaders de l'opposition de faire partager leurs programmes sans remettre en cause l'hégémonie du parti au pouvoir.

Cette une transition qui s'étire infiniment tandis que la démocratie nécessite la participation populaire par l'implication des unions autonomes, des associations civiques, des fédérations de producteurs, des syndicats, des groupements confessionnels etc. qui servent de mécanismes pour la participation démocratique tout en influençant les prises de décision du gouvernement.

Chaque partie prenante de la vie politique tente de domestiquer la démocratie et la façonner à l'aune de ses intérêts spécifiques. Selon Frédéric C. Schaffer (1998) l'idéal de démocratie est réalisée au travers de l'acquisition de la sécurité économique collective par la médiation de la mutualisation, le consensus, la solidarité. Ainsi les comportements électoraux sont influencés par trois catégories de facteurs: le pluralisme des partis, la polarisation ethnique et religieuse, l'aspect clientéliste. Dans un environnement dominé par l'incertitude économique, les votants usent de leurs voix pour rendre leur environnement moins précaire en les échangeant contre des avantages matériels ou en solidifiant les liens avec les leaders religieux et la communauté de membres.

Ainsi que le fait remarquer justement Naomi Chazan (1992)⁴ : " Dans l'environnement africain contemporain, la création d'espaces politiques autonomes est une condition préliminaire indispensable à l'émergence de la société civile, qui elle-même conditionne

² Chantal Gnimadi, 1997, La notion de société civile aujourd'hui , Séminaire « Société civile, démocratie à la base » Fédération nationale des ONG et assimilés du Bénin, Cotonou 22-24 juillet 1997, multigraph. 11 p.

³ Frédéric C. Schaffer, 1998, Democracy in translation. Understanding politics in an Unfamiliar culture. Cornell University Press, The Wilder house Series in politics, history and Culture, 167 p.

⁴ Naomi Chazan, 1992, Libération, gouvernance et espace politique au Ghana, in: Goran Hyden et Michael Bratton (éds), Gouverner l'Afrique. vers un partage des rôles, Nouveaux Horizons, p. 172-200.

l'affirmation de l'entité étatique et l'enracinement de méthodes pratiques de gouvernance". Dans une telle optique, l'expression d'une société civile qui marque ses territoires par ces espaces d'autonomie, apparaît comme un mode de régulation, une légitimation de l'entité étatique qui, à son tour, cesse d'accaparer tout, en prenant bien soin de se concentrer dans des fonctions structurantes et stratégiques où sa valeur ajoutée n'est point remise en cause. Dans ce cas d'espèce, l'autorité n'est point proclamée, elle est plutôt vécue.

Aussi, plus spécifiquement, la démocratie politique est apparue en bonne place dans l'agenda de la société civile. Le processus de démocratisation a ceci d'original qu'il facilite l'émergence d'une pluralité d'acteurs définissant leurs missions et protégeant leur territoire. Les passages suivants tendront à passer en revue d'autres acteurs de la société civile.

Les organisations de producteurs tentent de se renforcer pour influencer les politiques publiques

Les organisations locales paysannes sont aujourd'hui des éléments déterminants dans le paradigme du développement dans plusieurs pays de l'Afrique de l'ouest. Ce rôle accru s'est révélé au grand jour à la suite de la situation exceptionnelle qu'ont connue les pays sahéliens. Au Sénégal, à la fin des années 70, la chute des prix sur le marché mondial et les deux sécheresses consécutives ont créé un déclin de la productivité et le retrait de l'Etat de l'appui aux producteurs. C'est dans ce contexte que les paysans ont pris conscience de la nécessité de s'organiser et apprendre à défendre leurs propres intérêts. Les associations paysannes ont donc commencé à émerger aux côtés des coopératives d'Etat.

En dépit de leur importance, les associations paysannes œuvraient pour leur reconnaissance et travaillaient à systématiser leur compréhension de la crise de l'agriculture sénégalaise. Consciente de la faiblesse de ses capacités pour faire face aux nouveaux défis, leur fédération appelée par défaut, fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS) créée en 1978⁵, a demandé un support de la FAO (Fonds alimentaire mondial) pour aider ses membres à analyser les difficultés auxquelles ils font face à un niveau local et également se renforcer collectivement en se préparant à influencer l'élaboration et l'évaluation de la politique agricole.⁶

Le but poursuivi par le programme de renforcement des capacités était un renforcement des capacités des organisations paysannes à analyser la politique agricole, formuler et défendre leurs propres intérêts. Il s'agissait d'assister les organisations dans la définition d'une stratégie pour la viabilité de l'agriculture reflétant l'intérêt des petits producteurs et la logique de l'exploitation familiale.

Cette expérience avait pour objectif de conduire la réflexion sur le rôle des divers acteurs dans le développement agricole, d'identifier les facteurs de succès du renforcement des capacités de la société civile. C'est ainsi que les axes majeurs ont été les suivants :

⁵ Gudrun Lachemann et al., 1990, les organisations paysannes au Sénégal : Comment renforcer les structures intermédiaires dans le processus de transformation socio-économique, Institut Allemand de Développement (IAD), Berlin, 160 p.

⁶ Nora Mc KEON, 1998, Grassroots Development and participation in policy negotiations Bridging the micro-macro gap in Sénégal. Communication présentée à l'atelier international sur Grassroots organizations , Decentralization and rural Development: African experiences in the 1990s Turin 4- 5 Septembre 1998

- ✓ La nécessité d'aider les organisations paysannes à améliorer la qualité de leur participation aux programmes de négociation. Il s'agissait d'identifier les modalités favorisant un dialogue en analysant l'expérience de la participation concrète du mouvement paysan dans les négociations en cours du programme d'investissement structurel de l'agriculture.
- ✓ La nécessité d'aider le mouvement paysan à formuler sa propre stratégie pour un développement agricole viable.
- ✓ Le besoin d'assurer la responsabilisation des organisations dans un contexte de décentralisation.
- ✓ La nécessité de suivre l'évolution des changements de rôle et responsabilités des différents acteurs dans le développement agricole et leurs capacités à comprendre d'autres points de vue et intérêts.

Il est apparu assez vite la nécessité de développer une approche multi-sectorielle qui a l'avantage de fédérer les intérêts des paysans avec ceux des autres producteurs ruraux notamment les éleveurs, les exploitants forestiers, les pêcheurs etc. Jusqu'ici isolés par l'Etat, les leaders paysans réalisent leur légitimité avec la naissance en 1993 d'un conseil national de concertation des ruraux du Sénégal (CNCR) plus apte à s'impliquer dans des fonctions politiques.

Au sein du CNCR, le challenge c'est de se donner un corps de supports techniques, de former un grand nombre de dirigeants capables de défendre des dossiers techniques, sensibiliser les organisations membres de la communauté d'intérêt du monde paysan. Avec le support d'autres institutions de recherche, le CNCR a créé une unité de recherche développement et a établi des comités décentralisés dans chaque région agro-écologique pour identifier et répondre aux besoins des producteurs ruraux. Le CNCR cherche à mobiliser les ressources du mouvement à travers un système de crédit destiné à promouvoir le développement d'activités locales et rurales.

Selon l'analyse de Mc Keon (1998), il faut un processus de renouveau en dotant les associations de services de supports effectifs, en renforçant les coordinations régionales et en créant des unités de supports au niveau national. Ce processus nécessite une redéfinition de la base, une professionnalisation des services pour répondre aux besoins de ses membres et gagner sa légitimité; et une stratégie de négociation et de communication pour établir un dialogue avec le gouvernement et les partenaires financiers de façon à ce qu'ils ne perdent pas de vue les réalités locales. Il apparaît globalement la nécessité de la restructuration du mouvement paysan et sa responsabilisation; l'importance de l'équilibre entre l'amélioration des capacités de négociation et le renforcement de l'habileté des populations locales pour faire face aux nouveaux challenges.

L'expérience sénégalaise révèle un fort élan des producteurs à développer un *lobbying* auprès des décideurs gouvernementaux grâce à une capacité organisationnelle et un soutien de différentes agences internationales de développement. Cette situation s'accompagne d'un imposant interventionnisme et un suivi permanent des partenaires extérieurs du dialogue entre les producteurs et l'Etat. Le CNCR passe d'un groupe de pression et un centre de vigilance à un partenaire impliqué dans la définition et la mise en œuvre de la politique agricole.

Il reste à parier que cette expérience n'est pas faite pour générer une élite paysanne affairiste et bureaucrate qui finirait par servir de faire valoir aux programmes définis du dehors. A présent, les experts appelés à côté du CNCR pour documenter ses positions interviennent selon une approche ad hoc qui ne favorise point une capitalisation collective et un ancrage social. Les compétences organiques des ONG nationales sont tenues à l'écart. La complicité attendue entre les producteurs organisés au sein du CNCR et les dirigeants des ONG tardent à se réaliser en raison d'une méfiance sournoise de part et d'autre. Le dialogue avec les autres segments de la société civile qui est un des garants d'une démocratie interne n'est pas sur l'agenda de ce réseau des producteurs ruraux devenu un dispositif du système de gouvernance.

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG), nouveau fer de lance de la société civile dans la lutte contre la pauvreté

Il apparaît clairement maintenant que l'un des faits marquants de ces deux dernières décennies est l'émergence et l'essor du mouvement Associatif. L'impératif d'agir immédiatement explique que les ONG émergent pour occuper efficacement les espaces libres. C'est pour cela que Louis Favreau (1999)⁷ les situe pertinemment à l'intersection de la relation communautés locales, économie sociale et développement. Aujourd'hui, les ONG jouent un rôle de plus en plus important dans l'amélioration des conditions de vie des populations locales, l'éradication de la pauvreté, le respect des droits humains, l'éducation à la démocratie, à la paix et à la protection de notre environnement.

Par son approche critique des questions de développement, sa non subordination par rapport à tous les types de pouvoirs : Partis Politiques, Etat, Religieux etc. , sa démarcation à toutes les formes d'exclusion, la communauté des ONG est ainsi une conscience critique et un démembrement actif de la société civile. Le bulletin de l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (1999) relève cet intérêt pour les ONG en écrivant "il n'est sans doute pas d'acteur à défaut de sigle, associée à la société civile qui, soit plus visible que les ONG. Elles sont devenues des partenaires de poids dans l'acheminement de l'aide extérieure et de l'assistance humanitaire et dans l'exécution des projets de développement. Elles jouent un rôle décisif en répandant partout une certaine image du Tiers-Monde."⁸

Néanmoins, nombre d'analystes observent à distance les organisations non gouvernementales (ONG) sous le prisme de structures jeunes et sectaires, jouant certes un rôle d'interface comme de nouveaux intervenants dont la crédibilité est acquise du dehors, mais dont la durée de vie et les capacités d'influence demeurent limitées. Certains ont même prédit que les ONG se trouvent dans une phase de déclin (CTA,1999)⁹. A la différence de cette vision, on peut considérer l'émergence et le potentiel d'efficacité des ONG comme inscrites dans une dynamique d'occupation d'espaces libres et de promotion de nouvelles réponses à une échelle micro sociale. Il y a donc un certain malaise. G. Daba (1995)¹⁰ l'exprime clairement lorsqu'elle écrit que les « ONG ont eu une réputation positive par défaut ».

⁷ Favreau Louis, 1999, Economie sociale et mondialisation: une perspective globale, in: Defourny J., Develtere P., Fonteneau B., L'Economie sociale au nord et au sud, De Boeck Université, (Jalons), p. 242-256.

⁸ UNIRISDINFOS, 1999, Société civile: partenaires, participants ou pions du développement?, printemps/été, 1999, n°20.

⁹ CTA, 1999, A qui appartient la société civile? in: Spore n°79 février 1999.

¹⁰ Daba Genet, 1995, Les ONG: des partenaires dans la mise en œuvre de la déclaration de Dakar/Ngor et du programme d'action de la conférence internationale sur la population et le développement, in : Atelier d'expertes et des ONG sur la mise en œuvre de la Déclaration de Dakar/Ngor et du programme d'action de la CIPD, Commission Economique des Nations-Unies pour l'Afrique et l'organisation de l'Unité Africaine, Abidjan, 9 juin 1995, p. 265-302.

Une autre critique non moins diffusée met l'accent sur la concurrence au sein de la communauté des ONG. Elle prend subtilement à son compte le champ du développement comme une arène où s'affrontent différents acteurs motivés par le contrôle sur les ressources. Cependant, à la lumière de nos observations, on peut formuler l'hypothèse que la rivalité au sein des ONG persiste sous des formes plus voilées mais elle s'est trouvée fortement atténuée dans un contexte sahélien marqué par un interventionnisme diversifié et massif.

Autrement dit, quand différents acteurs institutionnels et individuels ont marqué chacun leur territoire propre, développé par eux mêmes leur spécialité, fait admettre une identité, couvert des champs où leur compétence est établie, les besoins de complémentarité et d'échanges prennent progressivement le relais de l'invective et de l'ignorance les unes des autres.

Dans ce contexte, la mise en réseaux devient la pièce maîtresse dans le dispositif nouveau des ONG pour plusieurs raisons dont les plus manifestes sont :

- L'intervention des ONG est marquée par des ciblage géographique consistant à réaliser des actions pour les couches défavorisées dans des espaces restreints. Le passage des espaces micro-sociaux à des espaces plus englobants nécessite un changement d'échelle. Ainsi, les ONG sont appelées à faciliter la connexion de leurs différentes localités d'intervention et les populations concernées afin de garantir des impacts positifs de leurs actions.
- Les ONG ont développé des actions expérimentales en étant un laboratoire social initiant des approches innovantes et alternatives. Fortes de cette expérimentation, les ONG ambitionnent de capitaliser leurs expériences en mettant en relief une démarche critique et concertée. Cette capitalisation fonde leur intérêt d'en arriver à influencer les politiques publiques. Ces nouvelles fonctions stratégiques semblent trouver un meilleur terrain de réalisation au sein des réseaux d'ONG dont l'offre de services repose sur l'influence politique des segments de la société civile.
- Souvent impulsées d'ailleurs, les ONG se sont positionnées sur l'international développant des relations à distance avec plusieurs acteurs et partenaires. Elles sont dès lors alertes à intégrer les innovations, les informations et pratiques en œuvre dans le champ du développement conçu comme un espace d'intervention.

Les connexions des ONG en réseaux sont analysées comme une innovation conçue en tant que modèle d'organisation adopté parce que correspondant aux besoins spécifiques communs à satisfaire. On emploie le terme réseau pour faire référence à une fédération d'organisations, à des rapports de partenariat, à des relations informelles inter-personnelles et inter-structurelles, en bref à des complicités ou des rapports souterrains à des fins de *lobbying*, etc.

Le code d'éthique comme garant de la bonne gouvernance

Au début des années 90, différents consortia d'ONG ont mis l'accent sur l'établissement de cadre institutionnel négocié avec l'Etat et organisant l'intervention des ONG dans les pays concernés. On peut distinguer dans ce cadre le Sénégal et le Burkina. Il est nécessaire de rappeler qu'auparavant, les ONG dénonçaient l'arbitraire que les décideurs politiques faisaient peser sur leurs actions et leurs institutions en considérant que ces nouveaux acteurs se présentaient aux mêmes guichets qu'eux. L'Etat soupçonnait que les leaders d'ONG pourraient abuser des avantages d'exonération des taxes et impôts et, étaient un levier de résistance à sa

politique à la solde des partis de gauche. Le pouvoir de lobbying des ONG a fini de convaincre les Etats de la nécessité de concevoir ensemble un cadre réglementaire afin de mobiliser au mieux l'aide au développement.

Sous l'instigation du Conseil des ONG d'appui au développement (CONGAD) un décret issu, mot pour mot, du consensus de la négociation entre les dirigeants du CONGAD et les Hauts cadres de l'Etat est signé. Le CONGAD, en tant que représentant de la communauté des ONG nationales et internationales intervenant au Sénégal obtient droit d'avis et de regard sur les conditions opérationnelles d'acquisition de l'agrément d'ONG par l'Etat et de signature de programme d'investissement triennal qui donne accès aux exonérations de taxes. En plus de faire siéger le CONGAD dans ses deux commissions interministériels, le décret organisant l'intervention des ONG prévoit une instance de surveillance de l'application du décret logée dans les services centraux de la présidence et permettant par semestre aux dirigeants du CONGAD de protester, au besoin, du zèle des hauts cadres de l'administration et d'ajuster la mise en œuvre du décret. Les ONG acquièrent une autre légitimité par le haut sans pour autant annihiler la méfiance des décideurs politiques.

Au Sénégal, le CONGAD donne le ton en menant une large consultation ayant abouti en 1999 à l'adoption par les ONG d'un code d'éthique et de déontologie ¹¹ qui marque la maturité d'un mouvement qui se soucie d'avoir des instruments d'autorégulation, garant d'une bonne gouvernance. L'élaboration d'un Code d'Ethique et de Déontologie des ONG est une nouvelle démarche développée par les consortia d'ONG. Ces codes se situent dans le prolongement des cadres réglementaires devenus des acquis dans les relations entre la communauté des ONG et les Etats.

L'intérêt d'un code est qu'elle permet de bâtir une image positive des ONG car la vulnérabilité des institutions non-gouvernementales réside dans le fait que les errements d'une seule organisation rejailit sur l'ensemble de la communauté. Le code d'éthique est le creuset d'une vision concertée et commune du développement. Il se focalise sur les principes et mécanismes de solidarité d'un type d'acteurs soucieux d'arriver à un développement de l'intérieur des communautés et porteurs d'espoirs de l'ensemble de la société civile forte et pour une citoyenneté active. Il est donc un instrument d'autorégulation.

Ces innovations ont été possibles grâce au rayonnement des consortia d'ONG qui, tout en défendant leurs membres, développent des espaces de qualité qui leur donnent des fonctions de plus en plus politiques. On peut cependant se demander si la logique de services offerts à une clientèle pourra aller de paire avec la demande de plus en plus ouverte en direction des ONG pour leur implication dans des enjeux macro-économiques et des stratégies politiques de développement global ?

Dans le contexte de la multiplication des acteurs inhérente au processus de démocratisation et de la professionnalisation accrue, les ONG devront réaffirmer leur engagement citoyen, leur ancrage social et éviter de se contenter de devenir de simples agences d'exécution de programmes conçus par des organismes de développement soucieux de réduire leur coût opérationnel sur le terrain. Le manque de tradition d'étude d'impact fait que la capitalisation et la valorisation des expériences et leur poids réel dans le développement de nos pays sont assez faiblement connues.

¹¹ Conseil des ONG d'appui au développement (CONGAD), 1999, Code d'éthique et de déontologie des ONG membres du CONGAD, 35 p.

Il ne faut pas perdre de vue qu'en privilégiant une démarche d'approche par le bas, empirique et de proximité, les ONG souffrent d'un manque de vision globale. Cela constitue une limite objective surtout dans ce contexte de mondialisation où une bonne appréhension des questions macro-économiques et une fine analyse géopolitique permettent une maîtrise des enjeux nationaux et supranationaux.

Les organisations de droits humains et le processus de démocratisation

Le respect des droits humains semble devenir une préoccupation de plus en plus importante de la société civile. Il y a un engagement réel en leur faveur. L'irruption des segments de la société civile comme de nouveaux acteurs luttant pour la réhabilitation des droits humains en est une illustration.

En effet cet engagement résulte du constat selon lequel nombre de populations locales ne connaissent pas leurs droits. A ceci vient s'ajouter l'augmentation des atteintes à la dignité humaine : Il est de plus en plus constaté des menaces sur les libertés syndicales, des atteintes à la liberté de manifester, de presse, au droit électoral ; des atteintes aux droits des enfants, des femmes, des détenus.

L'Etat qui légalement est chargé de défendre ces droits apparaît aux yeux des acteurs de la société civile comme présentant un déficit à cet égard. On lui reproche la faiblesse de ses politiques sociales en matière de droits de l'homme.

Il est important de passer en revue les différentes actions menées par ces démembrements de la société civile, pour voir en quoi elles sont utiles pour :

- ✓ identifier l'impact de leurs actions dans le cadre de l'avancement des droits de l'homme ;
- ✓ élucider leurs capacités à mettre en œuvre les politiques définies, à gérer leurs ressources dans le cadre de la bonne gouvernance,
- ✓ bref, identifier leurs capacités institutionnelles et managériales à parvenir à une efficacité et à l'occupation d'espace d'autonomie.

L'élucidation de tous ces éléments doit nous permettre de discerner, dans les pratiques de ces organisations les facteurs favorables ou défavorables à une bonne gouvernance.

L'enquête de terrain a surtout consisté à mener des entretiens avec des responsables dans les différentes ONGs ciblées¹².

Les actions menées et leur impact dans l'avancement des droits de l'homme

Les ONGs de droits humains mènent globalement des actions de défense/protection et promotion/éducation. Elles sont des organisations d'opinion. La stratégie d'action consiste à s'appuyer sur les moyens de communication de masse pour alerter l'opinion nationale et internationale.

¹² La collecte des données complémentaires effectuée auprès des ONG des droits humains afin d'en mesurer les capacités institutionnelles et les impacts dans l'avancement des droits humains a consisté à consulter des rapports annuels et mener des entretiens semi-structurés auprès des responsables de ces dites organisations. Les ONG des droits humains qui ont été prises en compte sont : CIJ/RADI, ONDH, RADDHO, LADHP, CSDH, ANAFA. A ces ONG, nous avons associé les éléments d'information capitalisés par le biais d'expérience auprès d'autres tels que les réseaux *Siggil Jigeen*, *Tostan*. Au total donc l'expérience de 10 ONG a été mise à contribution et a abouti à l'exposé des résultats ci-dessous.

Dans le cadre des actions allant dans le sens de la défense/protection, on note celles d'assistance juridique aux personnes victimes d'abus, celles regroupant les campagnes de dénonciation d'abus par voie de presse et de mobilisation sociale, celles d'alerte de l'opinion internationale par des communiqués de presse, l'ouverture de page *web* et *email*, celles d'accueil et d'écoute de personnes en détresse. Ces organismes mènent également des actions en direction des réfugiés, des victimes de guerres (mines anti-personnelles etc.), les enfants, des pouvoirs publics...

Au registre des activités de promotion/éducation, elles opèrent la mobilisation sociale (causeries, conférences, débats...), effectuent la vulgarisation de textes juridiques relatifs aux droits de la personne (éditions de journaux, émissions radio-télévisées...). Elles assurent également la formation aux droits humains de para-juristes pour encadrer et conscientiser les cibles à la base (femmes, hommes, décideurs, élus locaux etc.).

Un tel style d'activités s'explique par la volonté de ramener les droits humains à la base pour permettre aux populations de s'approprier les principes et règles de droit, de prendre conscience de leurs droits et s'informer sur les formes de recours qui existent pour elles en cas de violation des droits. Le système d'activités vise également à mettre la pression sur les pouvoirs publics afin de les amener à respecter et faire respecter les principes de droits dont disposent les citoyens.

Les procédures de réalisation de ces activités dépendent surtout de l'optique dans laquelle elles sont menées. C'est ainsi que pour les activités de défense et de protection, le moyen dont disposent les ONG est la dénonciation : déposition de plaintes, rapports sur les cas de violation des droits de l'homme, enquêtes sur les prisons, assistance juridique, des campagnes d'alerte de la communauté nationale et internationale dans les cas de non respect des droits.

Pour les activités d'éducation et de promotion, les moyens de réalisations sont relatifs à la formation et à l'information. La sensibilisation et la vulgarisation sont les procédés majeurs : Séminaires de formation, campagnes de sensibilisation par des émissions télévisées ou radiophoniques pour la vulgarisation des textes juridiques, édition de manuels en langues nationales destinés aux populations locales, causeries et conférences.

L'action des organisations de droits de l'homme privilégie une approche par le bas. Ce processus d'élaboration d'espace libre trouve toute sa pertinence dans l'investissement et l'engagement des ONG de droits de l'homme auprès des populations de la base, des couches défavorisées et vulnérables en matière de droits humains. Cette approche par le bas en contournant l'Etat permet aux ONG de mener des actions dont la principale préoccupation est de le pousser à respecter les engagements. La proximité développée dans les actions, la forte sensibilisation et médiation sont autant de démarches par la base qui permettent de contraindre l'Etat indirectement.

Les ONG de droits de l'homme dans ce contexte s'affirment donc de plus en plus comme un contre pouvoir par leur capacité à contourner les contraintes étatiques, et à développer de façon autonome des actions en prenant fait et cause pour les groupes sociaux jugés vulnérables (femmes, enfants, détenus etc.).

Les ONG de droits de l'homme, dans leur processus d'occupation d'espace libre, dans leurs initiatives innovantes allant de la sensibilisation à la vulgarisation sont appuyées par des organes de la presse privée pouvant être conçus comme des relais pour toucher les populations de base. L'avènement de plus en plus de radios privées a permis aux organisations de droits de l'homme de bénéficier de l'apport d'un partenaire privilégié et d'échapper aux restrictions imposées par les médias d'Etat.

Il ressort de ceci que la presse privée est un support majeur dans la réalisation des activités des organisations de droits de l'homme. Les actions menées et leur succès dépendent en grande partie de l'écho favorable trouvé du côté des médias pour tenir les populations informées. Cette synergie avec la presse privée peut dès lors être conçue comme un moyen d'élaboration de cet espace libre, en faisant face aux contraintes et limitations quelque part imposées par les médias d'Etat. Les ONG disposent de partenaires engagés dans la critique sociale, la mobilisation sociale.

La vulgarisation des actions de ces organisations et leur implication auprès de la base doivent dès lors être conçues dans le cadre d'un soutien de toutes ces initiatives par la presse dans un contexte sénégalais fortement marqué par une civilisation orale. Les récriminations interpellations, campagnes de sensibilisation, recommandations des ONGS de droits humains trouvent en la presse un relais auprès de la base qui a acquis ces dernières années une culture de l'information non négligeable.

En développant une approche par le bas ciblant les populations locales, les ONGs se sont positionnées comme de nouveaux acteurs dynamiques dans la défense des couches vulnérables. Le travail de proximité et la forte conscience critique développée par ces organisations leur permettent sans doute de se positionner comme des démembrés actifs. Mais si ces moyens permettent de toucher les populations locales pour les tenir informées et les éduquer aux droits humains, il n'en est pas de même en ce qui concerne la volonté d'amener les pouvoirs publics à être plus regardants en matière de droits de l'homme. Il se pose le problème de l'efficacité de la sanction morale dans le cadre des objectifs poursuivis.

Le paysage des organisations de droits de l'homme est marqué par une bipolarité entre des ONGs qui ont beaucoup de moyens, une assise financière et ayant une expérience certaine, et d'autres, qui ont une assise nationale et dont les capacités financières sont assez rudimentaires. Ces dernières constituent le lot le plus important.

Il apparaît que de telles organisations ont des ambitions que les moyens peu substantiels ne permettent pas de réaliser. Il est difficile de croire en la capacité d'une ONG avec des ressources faibles et qui se cherche, de gérer les actions avec 400 groupements de femmes. Cette faible capacité en ressources financières constitue une forme de limitation pour la réalisation d'activités qui relèvent pour la plupart d'un ciblage géographique prenant en compte plusieurs régions. Il y a une propension des ONG de droits humains à élargir leur cadre d'intervention par le biais des antennes régionales. Cette tendance à brasser large pour réaliser des actions avec des ressources limitées atteste d'une dispersion des initiatives qui gagneraient à prendre les contours d'un ciblage plus conséquent en fonction des moyens disponibles.

Au vu de tous les traités, chartes et conventions signés et ratifiés par l'Etat, il ressort que les droits de l'homme sont devenus une plus grande préoccupation. Le travail de dénonciation

des ONG de droits de l'homme y est pour beaucoup. Cependant il y a un écart réel et non négligeable entre cette bonne volonté affichée et les pratiques de droits de l'homme.

Il y a un décalage réel entre la générosité des dispositions légales par rapport aux pratiques de droits de l'homme par l'Etat. Les débats d'idées et les dénonciations sont des moyens de coercition qui certes peuvent avoir des impacts, mais qui de notre avis ne sont pas suffisants pour amener l'Etat à la protection des droits humains. Les prérogatives des organisations de la société civile sont limitées. C'est dire que même si l'Etat signe les traités, l'essentiel est leur application qui pose problème. Même si des actions de dénonciation et de vulgarisation sont utilisées, il reste que ces supports utilisés jusque là gagneraient à être améliorés, adaptés et optimisés.

L'analyse des relations des segments de la société civile avec l'Etat montre que celles ci vont de la collaboration au contournement, à la méfiance mutuelle en passant par des tentatives de récupération et de contrôle de l'action des organisations de droits de l'homme. C'est dans ce cadre qu'il faut inscrire la création par l'Etat du comité Sénégalais des droits de l'homme. Il s'agit d'une institution nationale créée par une loi et qui se positionne comme interlocuteur des ONG ; et centralise toutes les actions en matière de droits humains. Elle se charge de défendre auprès des pouvoirs publics des requêtes qui lui ont été soumises par les organisations de la société civile intervenant dans le cadre des droits de l'homme.

Le manque d'autonomie du Comité Sénégalais des Droits de l'Homme pose problème dans le cadre d'une dénonciation et défense des droits de l'homme. Cette dépendance de ce comité à l'égard des pouvoirs publics le place incontestablement devant le devoir de réserve et renseigne sur le manque de neutralité dans les arbitrages opérés. Le manque d'autonomie du comité chargé d'être l'interlocuteur des ONG et de défendre leurs récriminations ne permet pas une efficacité réelle des actions menées et des pressions sur les pouvoirs publics.

L'impact des regroupements d'ONGs de droits humains : les réseaux

Les acteurs de la société civile intervenant dans le cadre des droits de l'homme entretiennent un certain nombre de rapports dynamiques.

Dans le cadre des actions menées, il y a une organisation en réseaux ou collectifs d'ONG : Globalement les organisations de droits de l'homme se regroupent autour de certains réseaux parmi lesquels il faut noter les suivants :

- ✓ Le réseau Citoyenneté, Démocratie, Droits Humains et Paix coordonné par le CONGAD (RECIDDHUP).
- ✓ Le réseau Information et apprentissage des organisations de droits Humains qui regroupe 11 ONG de droits de l'homme : RADI, ANAFA, CAEDHU, CONGAD, RADDHO, ONDH, IAD, LADHP, AIS etc. sous le parrainage de Gorée Institut. L'objectif de ce réseau est de doter les organisations de moyens efficaces pour une communication rapide, le stockage et la diffusion d'information ; de les doter des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour leur permettre de mieux vulgariser, d'être au fait des nouvelles sur le plan international, bref de mieux communiquer entre elles.
- ✓ Les Collectifs d'ONG comme ce fut le cas pour l'observation des élections Présidentielles de février-mars 2000.
- ✓ Le réseau *Siggil Jiggen* : La mission du RSJ est de créer un cadre d'appui, de concertation, de représentation et de *lobbying* pour les organisations membres impliquées dans la

défense et la promotion des droits des femmes sénégalaises en vue de faciliter leur accès aux pouvoirs de décisions. Ce réseau coordonne les actions de 16 ONGs.

Ces relations entretenues entre les différentes organisations prennent la forme de connexion à un réseau. Ces différents regroupements d'ONG sont des cadres de coopération, d'échanges d'expériences, de partenariat, de mise en commun à des fins de *lobbying* de plus en plus efficace. Il s'agit également de cadres d'élaboration de stratégies, de mise en commun de plans d'action de façon à optimiser les chances de réussite.

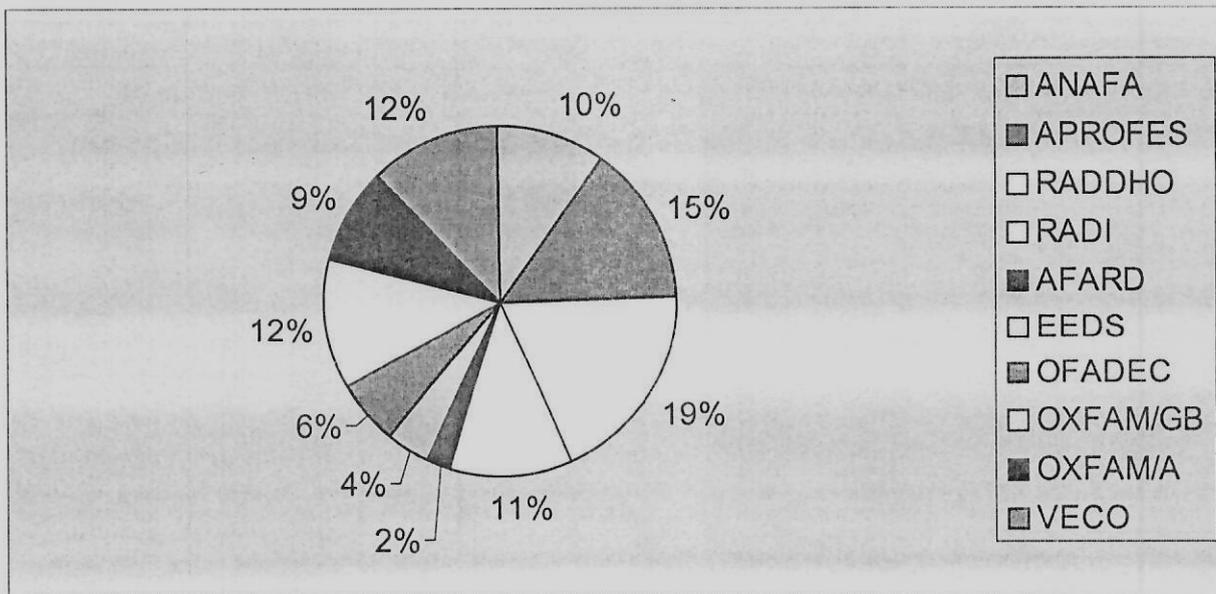
Les ONG de droits de l'homme ont développé des actions en tant que laboratoire social, en expérimentant des initiatives originales consistant en une approche par le bas, une démarche concertée pour la satisfaction de besoins, du reste communs, par le biais d'une forte mobilisation sociale.

Il y a donc un enjeu réel des nouvelles formes d'alliances organiques qui se tissent entre ONG de droits humains dans la perspective d'une efficacité des actions de lutte, de propagande, de dénonciation pour l'effectivité des pratiques de droits de l'homme.

Cependant la manière dont les collectifs regroupements et réseaux sont organisés, de l'avis des responsables pose un certain nombre de problèmes :

Le problème majeur est la concurrence entre ONG membres des regroupements à des fins de positionnement. La rivalité ne prend pas les contours d'un affrontement ouvert, et s'est beaucoup atténuée mais elle persiste sous des formes voilées perceptibles dans les discours des acteurs. Les besoins de complémentarité des ONG de droits humains de plus en plus importants souffrent de cet état de fait qui ne permet pas une collaboration franche.

Graphique n° 1 : ONGs intervenant dans le domaine des Droits de l'Homme



Source : CONGAD, 2000

Les capacités institutionnelles et managériales des associations de droits humains

S'il est une question sensible et stratégique pour les ONG de droits de l'homme, c'est bel et bien celle de la gestion des ressources. Une analyse de l'impact des actions des ONG de droits de l'homme ne peut être complète sans avoir une idée des capacités de chacune à gérer les ressources mises à sa disposition. La réussite des actions menées est consubstantielle à la capacité des ONG à réaliser la bonne gouvernance, c'est à dire à mettre en œuvre et en application les mesures prises avec un personnel qualifié, à avoir un système de gestion de ressources assez transparent et efficace.

Dans le cas des organisations intervenant dans le domaine des droits de l'homme, il faut souligner que les ressources dont elles disposent proviennent de sources de financement diverses et extérieures : ces ressources viennent pour la plupart des cotisations des membres, des revenus tirés des manifestations, des contributions des bonnes volontés, mais surtout des partenaires étrangers (bailleurs de fonds tels que OXFAM, USAID, Union Européenne, etc.).

L'une des forces de ces organisations est qu'elles ne dépendent financièrement pas de l'Etat. L'occupation d'espace libre et l'exercice de la fonction de contre pouvoir des ONG de droits humains se trouve renforcée par leur non dépendance financière vis à vis de l'Etat.

Le manque de spécialisation de domaine d'action crée un chevauchement dans les actions menées. Cette situation a la particularité de ne pas permettre aux ONG de droits humains de se répartir les domaines d'interventions pour une optimisation des résultats.

On note une précarité des compétences des organisations à se concentrer sur une activité pour y regrouper toutes leurs forces. La diversité des domaines couverts (cela est le cas de nombre d'organisations intervenant dans le domaine des droits de l'homme) et le manque de ciblage atteste de l'insuffisance de ces dernières à concentrer toutes leurs ressources dans la lutte pour la promotion et protection des droits humains.

Dans le cadre du processus de démocratisation, la participation des ONGs est fondamentale : elles ont réussi à ramener les droits humains au niveau des populations à la base, à mettre la pression sur les gouvernants pour les rendre plus sensibles à ces questions. L'efficacité démocratique de leur action dans le cadre d'élaboration d'espace d'autonomie est établie.

De même, l'organisation des acteurs de droits humains en collectifs ou leur connexion autour de réseaux pour rationaliser les interventions et mettre en commun des plans d'action à des fins de *lobbying* plus efficaces sont des conditions favorables en tant que processus d'occupation d'espace libre, de moyens de renforcement des capacités de la fonction de contre-pouvoir.

Cependant, leur contribution reste entamée par les faibles capacités institutionnelles et managériales. Il ressort de nos observations que les facteurs qui limitent leurs actions sont de plusieurs ordres de cause : l'indisponibilité du personnel qualifié, l'ancrage social des ONGs de droits humains (faiblesse de leur implantation), le non respect de certaines conventions signées par l'Etat, approches non endogènes c'est-à-dire la non adéquation avec les sensibilités de mobilisation sociale.

A ce chapitre, il faut ajouter la restriction du champ d'application des ONGs de droits humains. En effet, l'absence de domaines de spécialisation concentre l'effort de beaucoup trop d'ONGs sur les mêmes domaines au détriment de certains qui ne souffrent pas moins d'abus de droits humains comme le droit à la maternité sans risque, le renchérissement des coûts de transport, les droits des personnes âgées ayant des charges familiales etc. Parmi ces faiblesses, il faut également citer l'absence d'accessibilité aux moyens d'informations utilisées pour vulgariser les droits de la personne : radios communautaires, faible maîtrise des NTIC.

Typologie des actions menées

Actions stratégiques	Impacts	Limites
<p>Défense / Protection</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assistance juridique aux personnes victimes de violations de droits de la personne (prise en charge frais de procédures, Paiement avocats). - Campagnes de dénonciation d'abus par voie de presse, mobilisation sociale. - Alerte de l'opinion nationale, internationale par des communiqués de presse, Page Web E mail. - Service accueil et écoute de personnes en détresse. - Organisation de marches ou autres manifestations de protestation. <p>Promotion / Education</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation sociale : causeries, conférences, débats. - Vulgarisation de textes juridiques relatifs aux droits de la personne par l'édition de journaux, émissions radio-télévisées. - Formation aux droits humains en langues nationales par des procédures spécifiques. - Formation de para-juristes travaillant avec les groupements à la base. 	<p>Défense / Protection</p> <ul style="list-style-type: none"> . Collaboration de l'administration pénitentiaire : <ul style="list-style-type: none"> - amélioration des conditions de vie des détenues. - Diminution durée de détention préventive. - Possibilité d'avoir un avocat 48 heures après arrestation. - Augmentation des plaintes et des recours aux ONG. - Lois sur l'excision, le harcèlement. - Prise en compte par les gouvernants, des droits de l'homme : <ul style="list-style-type: none"> . Existence du comité sénégalais des droits de l'homme. . Ratification des conventions internationales . . Plus de solidarité et compassion aux personnes victimes. <p>Promotion / Education</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conscientisation des populations par rapport à leurs droits. <ul style="list-style-type: none"> . Taux de scolarisation des filles élevé. . Réduction des pratiques d'excision. . Plus grand exercice du droit de vote. - Meilleur accès à l'information sur les risques et cas d'atteinte aux droits des personnes : l'information est diffusée dans les réseaux relationnels entretenus par les ONG et associations qu'elles soutiennent. 	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de prise en charge des détenus de droits communs. - Effectivité de l'application des conventions signées par l'Etat et ratifiées. - Limites de l'ancrage social des ONG de droits humains : faiblesse de leur implantation. - Types d'approche (marches, communiqués de presse en français) ne sont pas endogènes et en adéquation avec les sensibilités de mobilisation sociale. - Actions ponctuelles : approches ad hoc qui ne facilite pas un suivi et une bonne capitalisation des expériences. - Restriction du champ d'application des ONG de droits humains. Il y a un chevauchement des domaines d'intervention de plusieurs ONG qui contraste avec l'absence d'implication dans des domaines où le déficit de citoyenneté et les atteintes de droits humains sont forts : droit à la maternité sans risque, renchérissement des coûts de transport. - Accessibilité aux moyens d'informations utilisés pour vulgariser les droits de la personne : radios communautaires et Radio Gune yi faiblement représentées dans certaines régions. - Faible vulgarisation des acquis : le cas de l'assistance

<p>Lobbying / Conscientisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Confection de rapports faisant l'état des lieux sur la situation de groupes vulnérables. - Visites dans les centres de détention - Enquêtes auprès de groupes vulnérables. 	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleure connaissance des droits des enfants par les adultes : enseignement de ces droits dans les écoles publiques et privées. - Existence de radios spécialisées dans la promotion des droits des enfants. - Existence de clubs EVF et insertion dans les établissements scolaires et quartiers. - Insertion dans les programmes de jeunesse, des mouvements de jeunesse, de modules EVF. <p>Lobbying / Conscientisation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité de rapports publics critiques et réguliers sur les pratiques de droits humains. - Des groupes de décideurs comme les parlementaires sont sensibilisés et outillés pour des débats contradictoires au moment de la prise de décision dont le cas de l'adoption de la loi sur l'excision. 	<p>juridique et du CSDH.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance efficacité de lobbying sur l'Etat.
--	--	--

Cibles des actions menées

Catégories ciblées	Paradigmes	Faiblesse du ciblage
<ul style="list-style-type: none"> - Femmes / Adultes - Réfugiés - Victimes mines anti-personnelles - Détenus - Enfants - Pouvoirs publics 	<p><u>Présumés</u> : éducation, santé, production. Il existe des catégories plus exposées que d'autres à la violation des droits de la personne. Ainsi, les catégories ciblées sont considérées comme les plus vulnérables.</p> <p>Inéquité dans l'accès aux ressources</p> <p>.Non jouissance de leurs droits et non assistance (réfugiés, détenus, enfants, victimes des mines anti-personnelles).</p> <p>. Précarité des conditions de détention.</p> <p>. La défense des catégories jugées vulnérables est plus urgente.</p> <p>. Problème de l'effectivité de l'application des dispositions légales relatives aux droits de la personne.</p>	<p>. Absence de dispositif de sécurité sociale de mutualisation pour les non-salariés qui les expose à des risques élevés en cas d'accidents ou événements imprévus, calamités. Une telle situation entraîne une précarisation des conditions de vie des catégories marginalisées par les politiques publiques.</p> <p>. Non prise en charge de catégories vulnérables comme les personnes âgées.</p> <p>. Il n'y a pas un dispositif d'accompagnement des ONG de droits de la personne en matière de droits élémentaires pour les groupes exclus dont les domestiques de maison, les ouvrières dans les poissonneries, le secteur informel et les productrices.</p> <p>. Absence ou faible élaboration de solutions alternatives et d'influence positive sur des politiques sociales : santé, accès à l'eau potable, mobilité, énergie domestique, éducation et alphabétisation.</p>

Capacités managériales des ONG de droits humains

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - Approche par le bas appliquée aux droits humains. - Logique de proximité avec les populations par des méthodes interactives et participatives. - Militantisme et engagement des membres. - Citoyenneté plus accrue. - Une certaine expertise de plus en plus forte dans le domaine des droits de la personne par un personnel qualifié des ONG. - Système de prise de décision rapide et flexible. - Décentralisation du dispositif organisationnel avec des pôles de compétence de plus en plus dans les régions. - Maillage du territoire national de plus en plus opérationnel par le dispositif d'intervention. - Politique de formation du personnel n'est pas élitiste et non plus discriminante. - Le bénévolat reste la base de recrutement des membres. - Meilleure sensibilité à agir de manière concertée. - Amélioration de la démocratie interne par la tenue d'instances régulières entre autres. 	<ul style="list-style-type: none"> - l'indisponibilité des personnes les plus qualifiées déteint sur l'offre de service des ONG. - Faible responsabilisation du personnel professionnel et accaparement du système de prise de décision par les élus des ONG. - Informalité des procédés de gestion qui se traduit par : <ul style="list-style-type: none"> . l'absence de cahiers de procédures administratives et financières rigoureusement respectées. . la déclaration publique de poste pour les recrutements. . le sectarisme des militants par rapport aux technocrates. . l'absence de rapports de gestion annuels ou périodiques rendus publics. - Insuffisance de la tradition d'étude d'impact et d'évaluation des performances du personnel et des structures. - Modicité des moyens d'intervention, dépendance vis à vis des financements extérieurs ; et faible accès aux fonds publics. - Non optimisation des ressources des NTIC pour la mise en réseaux et le décloisonnement des ONG de droits humains. - Faible spécialisation des ONG et persistance de la tendance à intervenir dans plusieurs domaines en même temps. - Crainte de se laisser dévoiler qui se traduit par la confidentialité dans la gestion du patrimoine matériel et financier.

Ces quelques faiblesses nous permettent de libeller ces recommandations qui suivent :

Moyens de réaliser la transparence dans la gestion des ONG de droits humains :

- ❖ L'exercice de développement organisationnel qu'il s'agisse du Diagnostic Institutionnel Participatif (DIP) Diagnostic Organisationnel (D.O), Planification Stratégique (PS), Audit, participe à identifier les faiblesses, à repositionner l'organisation, à offrir à la structure et ses acteurs un miroir dans lequel ils se regardent et peuvent s'observer agir ; identifier les forces d'inertie, les insuffisances et limites de leurs approches, l'inadéquation de leur offre de service en somme adapter ou redéfinir leurs missions et visions en tenant compte de leur environnement interne et des besoins de leurs cibles.

Cela suppose développer une tradition d'évaluation, d'étude d'impact et de planification stratégiques de manière à ne pas subir des faits, une tradition de mesure d'efficacité pour être acteur des changements.

- ❖ Le développement de la mise en réseaux qui permet de valoriser les systèmes d'activités menées à l'échelle des ONG et donc à le capitaliser afin d'avoir un ensemble de fonctions stratégiques et politiques.

Dans ce cadre, les approches par le bas peuvent avoir une incidence positive sur les politiques publiques.

- ❖ Il faut un soutien institutionnel aux ONG sous la forme de renforcement des capacités de manière à accroître l'efficacité des interventions.
- ❖ L'accès des ONG de droits humains aux fonds publics et privés grâce à une synergie plus forte avec les pouvoirs publics et les instances décentralisées et locales.
- ❖ Présentation d'un rapport annuel par les consortium et réseaux d'ONG qui doivent se soumettre volontairement à l'appréciation publique.
- ❖ La systématisation des codes d'éthique et de déontologie, la surveillance de son application et l'instauration d'un dialogue politique et social avec d'autres secteurs, notamment le secteur privé, les syndicats, les associations, les corporations, l'Etat ; et la présence sur la scène internationale afin d'influencer les politiques publiques élaborées à cette échelle.

Lorsque les ONG se mobilisent pour asseoir des méthodes douces d'outillage des couches défavorisées par une éducation au développement, la presse privée agit au quotidien en popularisant l'information et en dévoilant la mal gouvernance.

La presse privée : Le développement ne peut se réaliser dans la confidentialité

Les paradigmes sur lesquels s'est construit l'État en Afrique peuvent être résumé brièvement ainsi :

- ✓ forte centralisation des ressources et biens publics accompagnée d'une bureaucratisation favorisant la corruption,

- ✓ contrôle de la circulation des idées et domestication des sources de contre-pouvoir par un système d'alliance individualisé,
- ✓ gestion confidentielle des informations et connaissances sur les politiques publiques et les relations avec les donateurs,
- ✓ forte distanciation entre classe dirigeante et le peuple ou "l'abîme qui sépare l'État et la société" (Chazan, 1992),
- ✓ phagocytose des expressions culturelles et de la créativité par l'hégémonie du modèle de rattrapage de l'occident.

Le processus de démocratisation opérée au début des années 90 avec l'irruption d'une presse privée ciblant les couches moyennes a dressé ces dernières contre l'élite dirigeante qui s'est dès lors trouvée coupée de sa réserve naturelle. Le clivage entre cette élite et les couches moyennes des villes est la première rupture majeure de la fin des années 90. Il n'est donc pas étonnant que le désaveu de la classe dirigeante se profile dans les villes avant de gagner le milieu rural. Cette prise de position s'est matérialisée par une désobéissance civile à des moments ponctuels avant de se généraliser par un relatif rejet en soi de l'autorité officielle et surtout par un désordre synonyme de déréglementations.

Durant cette transition, des patrons de presse ont joué des fonctions de médiation entre des composantes de la classe politique, risquant dès lors de saborder et d'influencer négativement leur ligne éditoriale.

Cependant, en mettant sur l'espace public des informations sur la gestion des cités et des gouvernements, la presse a décloisonné les sphères publiques, "désacralisé" les styles de gestion, développé l'interpellation et la confrontation comme méthode, et aiguisé les vigilances.

Les radios communautaires ont pris le relais en ciblant les couches rurales et périurbaines. Elles ont eu comme mission :

- ✓ de conscientiser les populations sur les enjeux du développement à la base,
- ✓ de donner plus de place à l'expression culturelle et permettre aux sans défense d'exister sur l'espace public en rompant leur isolement et l'anonymat,
- ✓ d'amplifier les échanges et rendre possible la circulation des idées au delà des sphères bureaucratiques.

Soutenues par des ONG, des fédérations de producteurs et des privés, ces radios doivent leur succès, entre autres, à la valorisation des langues nationales dans un contexte à civilisations et traditions orales fortes.

La multiplication des postes de téléphone et leur déconcentration dans les zones périphériques des villes et des campagnes ont contribué à rendre possibles les relations à distance entre les migrants dans les capitales et villes secondaires et aussi ceux, de plus en plus, à l'étranger avec leur famille d'origine.

De même, le recours récent à *internet* par les couches intellectuelles, les usages généralisés des fax et du photocopiage ont amplifié les moyens de rompre la confidentialité dans la gestion des dossiers publics.

La révélation des manquements, abus et iniquités devient l'onde de choc sur la conscience des détenteurs de pouvoir progressivement appelés à s'expliquer et se mettre sous contrôle d'une opinion publique. La société civile rêvée prend forme. Elle conquiert une légitimité du dedans. A l'occasion d'élections locales, législatives ou présidentielles, la presse privée réalise une couverture des opérations limitant considérablement les marges de manipulation des résultats. Les journalistes concurrencent les observateurs neutres habituels en offrant des reportages instantanés.

Les piétons, les personnes motorisées ainsi que les sédentaires ont quasiment les oreilles collées aux transistors ou les yeux s'abreuvant des nouvelles des journaux. Les organisations de droits humains trouvent, ce faisant, un relais à leurs critiques, interpellations et recommandations. La société civile ne se contente plus des interstices, elle élargit son espace de déploiement en étant le réseau de complicité naturelle entre ces différents segments: mouvements sociaux, presse privée, ONG, secteur informel économique, universités, syndicats ou regroupements professionnels, leaders d'opinions, etc. La conquête d'une autonomie est consubstantielle de l'impact des pressions exercées et capitalisées par une opinion publique de plus en plus critique et informée.

L'instantanéité de l'information ne s'est pas néanmoins accommodée avec une mémoire collective éprouvée. La faiblesse de l'édition de supports durables garants des analyses structurées, comparatives sur une relative longue durée demeure une faille qui défie l'apport des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) à l'affirmation d'une société civile anticipatrice et co-responsable d'une alternative programmatique.

Des pratiques associatives et revendicatives au cœur du secteur informel

Il nous a semblé intéressant de prendre comme support des exemples de vie associative du secteur informel avant de terminer cette partie de l'argumentaire par d'autres formes d'associations. Ce support présente plusieurs avantages. D'une part, il se rapproche - contrairement à une analyse d'unités économiques du secteur informel- de l'Economie Sociale puisqu'on se trouve là en présence d'un projet collectif. D'autre part, il s'agit de lieu d'expression où, à partir du discours et des actions de ces associations, il est possible d'appréhender comment d'autres sillons irriguent la société civile en jetant le pont entre les autres segments de la société civile et le secteur privé populaire. Pour illustrer la place du secteur privé populaire au cœur de la société civile, nous proposons de nous appesantir sur le rôle de l'Union des Industriels et Commerçants du Secteur Informel au Sénégal (UNACOIS) au Sénégal. Nous verrons dans cet exemple de travailleurs indépendants s'organisant en syndicat et remettant en cause, sous la bannière du nationalisme, le monopole accordé par l'Etat post colonial au patronat étranger sur des filières de production d'une forte rentabilité économique comme le sucre.

L'Union des Industriels et Commerçants du Secteur Informel du Sénégal (UNACOIS) rassemble plus de 70.000 membres. Elle est créée en 1989. Elle a été durant les dix dernières années l'une des associations les plus novatrices et revendicatives d'opérateurs économiques au Sénégal. Bien que répartie et organisée par marché sur tout le territoire sénégalais (Dakar, Thiès, Kaolack, Saint-Louis, ...), son bastion reste le marché central de Dakar, Sandaga.

A l'origine de l'association, il semblerait que les premiers membres aient longtemps hésité entre une affiliation à la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS: ancienne centrale unique de salariés) et la mise sur pied d'une organisation patronale, solution

qui fut choisie, visiblement sous la pression des jeunes (Boone C., Diop M.C., Thioub I., 1997)¹³. Cette hésitation est intéressante à plusieurs points de vue. D'une part elle montre, pour une association pourtant constituée par des commerçants indépendants, la difficulté de se situer sur le marché du travail. Doivent-ils se considérer comme des travailleurs s'organisant pour mieux répondre aux difficultés du quotidien ou comme des "petits patrons" cherchant à représenter et défendre les intérêts de leurs professions ?

Au stade de nos connaissances, on peut penser que le choix d'une organisation patronale a été fait pour plusieurs raisons. D'une part, l'UNACOIS était, contrairement à d'autres organisations "patronales" sénégalaises, à la recherche d'une indépendance politique. Or, la CNTS ne présentait pas cette caractéristique qui aurait permis à l'UNACOIS d'avoir un discours plus revendicatif envers l'Etat. D'autre part, ce choix peut aussi s'expliquer par la composition du *membership* de l'organisation.

En effet, si l'UNACOIS, qui est sensé représenter l'ensemble des intérêts des commerçants et "industriels", les revendications et l'orientation semblent plutôt être celles des "fortunes de l'informel", fortunes dont certaines se trouvent également à la tête de l'UNACOIS.

En fait, les dirigeants de l'UNACOIS sont de véritables "exemples" de trajectoires ascensionnelles dans le secteur informel (origines paysannes, anciens enseignants, autodidactes, ...) car ils ont réussi à y faire fortune et sont maintenant à la tête d'une SARL (société anonyme à responsabilité limitée) d'importation de riz, l'autre importateur grossiste de tout matériel (cosmétique, électroménager, textile,...), un troisième, importateur de produits asiatiques.

Pourtant, la base de l'organisation est quant à elle mieux représentative de ce qui constitue la majorité des commerçants du secteur informel: cantiniers, vendeurs ambulants, revendeurs à la sauvette, boutiquiers,...dont les préoccupations concernent plus la survie du lendemain que la croissance de leur commerce. Pourtant ces deux types de membres se rejoignent au sein d'une même association et s'y sentent tous représentés.

Pour comprendre cette organisation disparate, il est intéressant d'analyser son discours. Celui-ci porte sur deux points principaux: d'une part le démantèlement "des monopoles publics et privés dans la distribution des produits de grande consommation et, d'autre part, le maintien de la protection fiscale dont jouissent les acteurs du secteur informel quel que soit leur niveau de fortune et l'importance de leurs affaires, sous le prétexte d'une incapacité à remplir les conditions d'une gestion permettant un prélèvement régulier des impôts" (Thioub I.)¹⁴. A cela s'ajoutent des revendications portant sur la facilité d'accès au crédit, l'arrêt des contrôles brutaux des commerces ambulants, la limitation des exigences des services d'hygiène, l'accès organisé permettant à tous d'avoir accès à la pratique du commerce ambulant, etc.

Nous avons donc ici un double discours. Ce sont d'une part, des revendications néo-libérales sur la libéralisation des marchés, revendications qui dépassent largement les préoccupations de survie de la majorité des membres de l'association et, d'autre part, devant des

¹³ Boone Catherine, Momar Coumba Diop et Ibrahima Thioub, 1997, « From Statism to liberalization in Senegal : Shifts in the nature and Organization of Indigenous Business Interests », Papier présenté à la Conférence *Business Associations and the State in Africa : Old Partners, New Directions*, American University, School of International Service, Washington, DC, 8 Février 1997, 35 p. ronéo.

¹⁴ Ibrahima Thioub, (Sans Date), A propos de la plate forme revendicative de l'Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal (UNACOIS), Document de travail multigraph., Dpt d'Histoire de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

les mesures de l'Etat visant à gérer des alliances avec le capital étranger et d'autres intérêts inavouables. Les méthodes de revendication utilisées par l'UNACOIS sont elles aussi novatrices par rapport à ces anciennes organisations. L'UNACOIS a en effet utilisé à plusieurs reprises les grèves, les rassemblements de masse, les alliances avec des organisations de travailleurs, des opérations villes mortes etc.

Enfin, le fait d'appartenir au secteur informel, à quelques niveaux de richesses que ce soit, est sûrement un facteur de cohésion entre les membres. On ne se reconnaît ni dans des organisations syndicales représentant traditionnellement les salariés du secteur moderne, ni dans les anciennes organisations patronales, représentant "des négociants individuels et des propriétaires de sociétés de distribution. Ces derniers, largement dépendant de l'Etat ont été les héritiers de l'entreprise coloniale et se sont souvent enrichis dans la distribution quototaire de riz, le commerce de la cola ou l'accès au crédit bancaire dans des conditions non orthodoxes" (Thioub I.).

Ce serait donc une nouvelle identité sociale conférée par leur activité dans le secteur informel, qui donnerait à l'UNACOIS, malgré ses discours composites, la force revendicative et de mobilisation sociale lui permettant de représenter une force et une expression de la société civile.

Lorsqu'on procède à une segmentation du secteur informel en différenciant le commerce, la production, l'artisanat, les services etc., les limites et divergences apparaissent. Si le recul du secteur primaire se réalise au profit du commerce, force est de reconnaître que l'expansion de ce dernier n'est pas compatible avec l'essor de l'artisanat. En dépit du contexte de l'après-dévaluation du franc CFA qui reste favorable à l'artisanat local (demande sociale plus forte en raison du relèvement considérable du prix des produits manufacturés et industriels), les commerçants arrivent grâce à leurs réseaux denses à contourner la réglementation au profit d'importation tous azimuts de produits divers contribuant à faire des marchés de Dakar des grands souks. L'importation d'articles de seconde main qui inondent le marché inhibe l'artisanat et fragilise la consommation.

Ce type d'économie de bazar ne prépare guère à une croissance durable et maîtrisée. Les commerçants de l'UNACOIS semblent avoir pris la mesure de ce danger en tentant d'investir de plus en plus et simultanément dans la promotion de petites et moyennes entreprises de production qui ne sont pas les activités dominantes du secteur informel au Sénégal. La compétition entre commerce et artisanat montre les limites du secteur informel de s'inscrire totalement dans l'économie sociale solidaire¹⁶.

Autres formes d'associations en dehors du secteur informel

Il faut noter que généralement, la vie associative demeure un univers complexe. Son trait dominant réside dans la prise en charge de la citoyenneté. Les associations de jeunes et de femmes ont, à la fin des années 80, développé des initiatives allant dans le sens de la reconsidération de la chose publique par une implication volontaire dans le nettoyage et l'assainissement des cadres de vie dans de nombreux quartiers des villes africaines. Cette soudaine prise de position était déjà un signe avant coureur de leur refus de la pauvreté qui contrastait avec le fatalisme affiché par d'autres acteurs.

¹⁶ Fonteneau B., Nyssens M., Fall A.S., 1999, Le secteur informel: creuset de pratiques d'économie solidaire?

In: L'Economie sociale au Nord et au Sud, Defourny J., Develtere P., Fonteneau B. (éds), De Boeck Université, (Jalons), p.159-178.

Pourtant, toutes les fois que les élèves et étudiants sont allés en grève et que les autorités publiques ont répondu par le silence ou tenté de les réprimer, ils se sont vengés en saccageant des biens publics: feux de signalisation, bus de transport public etc. Cette attitude ambivalente indique la double réponse : d'abord celle de la substitution aux fonctions laissées vacantes par des Etats sous plans d'ajustement et, ensuite, la riposte qui vise des symboles de la puissance publique.

La distance sociale est en réalité forte entre les générations les plus jeunes et leurs aînés ; les premières tentant de construire d'autres modèles en rupture avec celles de leurs devanciers qui, à leurs yeux, ont échoué. Cette méfiance explique l'irruption des jeunes sans parti dans l'espace politique au travers des élections locales, législatives ou présidentielles durant lesquelles ils ont constitué des comités de vigilance pour garantir la transparence des élections. De tels comités ont été précédés par des initiatives de sécurisation de leurs quartiers d'habitation par plusieurs procédés de territorialisation¹⁷ face aux menaces des transports publics en particulier les accidents délibérés sur les habitants des quartiers traversés par la voirie et consécutifs à la déréglementation du secteur du transport.

L'élargissement de la pauvreté aux couches moyennes des villes dans un contexte de mondialisation n'est pas étranger à l'assaut déclaré des groupes de *Rap* à l'endroit des générations devancières grâce à une batterie de critique sociale véhémement qui n'a pourtant pas déclenché l'ire des décideurs politiques qui ont appris à cohabiter avec ses nouveaux musiciens, populaires auprès des jeunes générations. D'autres stars musicales et artistiques leurs ont emboîté le pas se prononçant de manière nuancée sur des événements nationaux et développant une critique sociale qui s'apparente fort à des prises de positions en faveur des sans voix. Les Etats ont été souvent appelés à faire recours à la médiation des leaders religieux ou traditionnels pour négocier avec les secteurs sociaux en lutte.

Les représentants des congrégations religieuses comme acteurs de la société civile jouent un rôle actif dans la lutte contre le Sida, en développant une prise en charge, et faisant preuve d'une compassion vis-à-vis de personnes en détresse. Cependant, la logique de préserver la communauté des "purs"¹⁸ amène ces congrégations à s'arc-bouter à de messages de rejet des méthodes contraceptives ou de promotion de l'abstinence qui est loin d'être efficace pour une proportion importante des adultes et des jeunes dont la sexualité reste précoce.

Ces limites trahissent l'élan spontané et durable de mobilisation sociale de ces groupes organisés sur des affinités religieuses. Ces groupes contribuent à actualiser des formes de solidarité dans un contexte où de nombreux agents de services publics entretiennent des rapports, sinon distant et déshumanisés, du moins faits de corruption ou de pratiques de services minimums avec leur clientèle. En revanche, l'offre du mouvement associatif et des ONG s'avère déterminante dans les stratégies d'intervention en faveur des personnes vivant avec le VIH.

¹⁷ Ces procédés sont multiples: dos d'âne sur les artères, interdiction de passage des transports publics, messages gravés sur les murs, dessins et graphiques de leurs leaders ou autres idoles.

¹⁸ Marc-Eric Gruénais, 1999, la religion préserve-t-elle du Sida ? Des congrégations religieuses congolaises face à la pandémie de l'infection par le VIH, in : Cahiers d'Etudes Africaines, 154, XXXIX - 2 - 1999; pp. 253 -270

Les mouvements syndicaux s'enferment dans le corporatisme :

Les syndicats se sont très tôt posés comme les défenseurs des intérêts des travailleurs au Sénégal. Mais si cette optique est la même pour tous, il reste que dans les procédures utilisées il existe des démarcations. Ainsi, la capacité à défendre les intérêts des travailleurs a été en permanence dépendante des alliances que les syndicats ont développé ou subi avec d'autres acteurs notamment l'Etat, le gouvernement, les mouvements sociaux et les partenaires intéressés aux droits humains (ONG, BIT, OIT, *Amnesty International*, etc.). De même, ces alliances ont constitué une composante déterminante de l'identité des organisations syndicales ou de leurs confédérations. C'est dire donc que l'histoire des syndicats a connu une certaine évolution qu'il ne serait sans doute pas inutile de rappeler.

Quelques repères dans l'histoire du syndicalisme sénégalais

L'affiliation aux syndicats métropolitains CGT, CGT-FO (1937 - 1956) : les débuts du syndicalisme sénégalais et africain sont marqués par une collaboration entre syndicats de la métropole et syndicats des colonies. Ils permirent de poser des revendications à la fois économiques (hausse des salaires) et démocratiques (traitements des salariés noirs et blancs)¹⁹. Ce syndicalisme commença à être jugé politique par la métropole. Quelques mesures discrétionnaires s'en suivirent (expulsion de blancs vus comme des instigateurs, ex.: Suret-Canal...). Ceci favorisa la conjonction entre forces syndicales et politiques locales et l'élection de représentants à l'Assemblée territoriale et la rupture avec le PCF. Le CGTA fut créé.

Face aux blocs forts, les tentatives de contrecarrer l'action syndicale (1962 - 1976). La création de la CNTS ouvre le règne de l'intégration. La CNTS inaugure l'ère du monosyndicalisme. Diverses tentatives furent menées dans le sens d'affaiblir les autres formations syndicales qui n'étaient que le prolongement des sensibilités de l'opposition²⁰.

L'ouverture démocratique (1976). La formule de l'intégration fut révisée pour parler d'affiliation entre le niveau PS et la CNTS. Les syndicats non affiliés accentuent la pression. L'article 6 du Code du Travail est modifié pour contrôler la reconnaissance des syndicats. Cependant, l'ère du monosyndicalisme semblait révolue. Diverses formations virent le jour (SUDES).

La division entre les participationnistes et les autonomes est de plus en plus effective.

Les participationnistes adhéraient à la conception selon laquelle la neutralité, le caractère apolitique n'étaient pas possibles. Chaque organisation syndicale suivait une ligne déterminée qu'elle soit participative ou autonomiste. Dans ce cadre, ils militent pour une "participation responsable" qui est de se rapprocher du parti au pouvoir mais de garder une distance telle que la défense des intérêts de leurs membres soit assurée.

Les autonomistes se démarquent quant à eux de toute alliance politique de quelque sensibilité qu'elle soit. Ceci se retrouve dans les statuts²¹ de beaucoup de syndicats qui n'imposent pas à leurs membres de ne pas appartenir à des partis politiques mais s'aménagent le droit de ne pas permettre de cumul entre poste de responsabilité gouvernemental (national) et syndical.

¹⁹ Diop (B-B), les syndicats, l'Etat et les parts politiques.

²⁰ Article cité p. 485.

²¹ Voir statuts du SAES, SUTSAS etc.

L'action des syndicats

Les syndicats mènent diverses actions. Celles-ci peuvent être rangées en quatre grandes catégories: les actions de défense/promotion, les actions de mobilisation/ revendication, celles de promotion/education, et celles de lobbying.

Les actions de défense

Dans la prise en charge et la défense quotidienne des intérêts de leurs membres, les syndicats apportent leurs assistance et leur soutien. C'est ainsi que dans le cas de licenciements et de détentions de leurs membres, ils font appel à la solidarité entre camarades pour apporter un soutien matériel (prise en charge des frais pour les familles des détenus syndicaux et certains frais de procédures) et moral.

Pour certains cas d'emprisonnements de syndicalistes, il existe, en effet des procédures de prise en charge (paiements des avocats , envoi de messages e-mail à d'autres organisations partenaires ou affiliées, création d'un mouvement social pour leur libération etc.). En somme, les syndicats ont à cœur de défendre les intérêts matériels et moraux de leurs mandants. Dans ce sens , ils sont des acteurs dynamiques qui permettent de créer des cadres de lutte aux travailleurs pour la revendication de leurs droits syndicaux et humains. Ainsi, avec leurs mandants, ils "exigent" de l'Etat le respect de leurs droits fondamentaux : le droit à des conditions de travail favorables entre autres. Dans l'ensemble, ces actions permettent ponctuellement de mettre la pression sur les autorités en vue de les amener à prendre en compte les intérêts des syndiqués. Ces actions de défense ne sont pas les seules adoptées. Il existe également des actions de mobilisation/revendication.

Actions de mobilisation/revendication

Chaque fois que le dialogue ne permet pas de trouver des accords, diverses actions de lutte et de revendication sont posées. Celles-ci vont du débrayage aux grèves en passant par les sit-in, les marches et les rétentions d'informations etc.

Ces activités ont pour but de bloquer la bonne marche des structures et d'amener l'Etat à satisfaire les revendications des syndicalistes. Cette procédure utilisée par ces derniers rencontre très peu l'adhésion des autorités. Souvent, ces activités de revendication sont réprimées par les forces de l'ordre. Cela pose un problème quant à l'exercice effectif du droit de grève, l'effectivité d'une culture démocratique.

Les problèmes rencontrés par les acteurs de la société civile renseignent sur la volonté de l'Etat, en phase avec la politique de stabilité sociale, d'étouffer les revendications. Cette politique qui semble être dictée, selon les acteurs, par les conditions posées par les bailleurs d'assainir le paysage économique des syndicats forts et hégémoniques, de poser les conditions d'un investissement rentable et assuré, est souvent opéré dans une grande indifférence vis à vis des intérêts des travailleurs. La faiblesse du poids des syndicats n'est pas pour militer en faveur de la réussite des actions de défense des intérêts de ces travailleurs.

En effet, ces actions de revendication posent problème quant à leur portée réelle. C'est que, le taux de non syndiqués demeure très important (hommes de tenue, magistrats, chômeurs, etc.).

Cela fait que la lutte par ces moyens ne fédère pas une grande frange de la population qui pour une part ne comprend pas les enjeux de lutte ou ne se reconnaît pas simplement dans les plate-formes revendicatives. Ceci pose le problème de l'adaptation des procédures de lutte au contexte local et sur la nécessité d'insister sur des formes d'approches alternatives comme les visites de proximité, les discussions nocturnes, bref de la sensibilisation à la base pour créer les conditions d'une action concertée à l'image de ce qui s'est opéré lors des dernières élections (jonctions entre forces sociales comme ONG, syndicats, opposition plurielle, forces civiles etc.). Mais pour cela, il faut souvent avoir les médias comme alliés.

Les actions de promotion/éducation

Les syndicats ont le souci de fournir à leurs membres une culture de la revendication, de la lutte pour le respect de leurs droits et l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail. Ainsi, ils essayent d'occuper des espaces d'autonomie pour la prise en charge des intérêts des syndiqués en vue de leur permettre des acquis pour un développement humain durable. Pour cela il se pose donc la nécessité de montrer aux populations qu'elles ont le droit de se constituer en syndicats en vue de faire porter leurs revendications par des structures fortes et reconnues. C'est pourquoi les syndicats organisent des séminaires, des débats, produisent des manuels et éditent des journaux, ceci dans le même temps qu'ils opèrent des visites de proximité.

Les actions de lobbying

Dans leur pratique quotidienne, les syndicats se posent comme contre pouvoir pour influencer les décideurs afin qu'ils prennent en compte les intérêts des travailleurs. Ainsi, des actions de pression et de lobbying sont opérées. Celles-ci prennent la forme d'affiliation à des structures internationales comme le BIT, l'OIT, Amnesty International pour informer l'opinion internationale et appliquer une sanction morale.

Ces stratégies vont jusqu'à la connexion avec des réseaux à l'échelle mondiale comme le Centre International pour la Solidarité Ouvrière (CISO). Ainsi, en s'unifiant pour un écho plus retentissant, une action plus concertée, une représentation commune, les syndicats se sont posés ces dernières années comme des forces motrices pour amener l'Etat à revoir sa politique sociale (accès aux soins de santé, logement, indemnités, recrutements dans la Fonction publique etc.).

Impact de l'action des syndicats

Les revendications portées par les syndicats et les luttes menées dans ce cadre ont abouti à un certain nombre de résultats non négligeables. En effet, à travers leurs actions quotidiennes, ils ont poussé l'Etat à reculer sur un certain nombre de mesures défavorables aux travailleurs et aux citoyens en général.

Impact au plan social

Suite à la crise et aux effets qui l'ont suivi, les travailleurs ont vu leurs conditions se détériorer. En effet, le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), le Programme de Redressement Economique (PRE), ensuite la dévaluation ont été durement ressentis par les couches moyennes. Dans le cadre des investissements des multinationales en direction du secteur privé sénégalais, le coût de la force de travail est considéré comme une contrainte.

Ainsi, la logique des investisseurs c'est de pousser à un allègement du coût des travailleurs. Cela ferait que dans la logique du marché, le Sénégal soit très attractif à l'image des pays asiatiques. Dans le même temps, cela faciliterait la délocalisation d'entreprises en faveur du Sénégal. En ce sens, la déprotection du travail apparaît comme une valeur ajoutée pour les investisseurs. Dans ce cadre, l'existence de syndicats forts, voire hégémoniques ne faciliterait pas des réformes autoritaires de l'Etat sous l'instigation des bailleurs de fonds.

Il s'en est suivi une prolifération des syndicats due soit à des scissions (pour créer des syndicats plus radicaux, moins participationnistes) soit à la nécessité de trouver des cadres pour poser des revendications plus spécifiques à certains corps assez marginalisés auparavant (SUTSAS, UNACOIS entre autres). Les nouvelles politiques d'austérité visant avant tout les populations (l'Etat ne réduisant point son train de vie), celles-ci ont porté la revendication pour faire baisser la fiscalité et pour élever les salaires, bref améliorer le niveau de vie. Ceci n'allait pas dans le sens de faciliter les politiques de redressement économique et d'austérités instituées par l'Etat en collaboration avec la Banque Mondiale.

En effet, l'introduction de nouvelles mesures comme les privatisations, la réduction des dépenses publiques, la limitation des investissements sociaux ne pouvaient se faire avec l'existence de mouvements syndicaux forts. Dans ce processus, l'Etat a tenté d'affaiblir à défaut de destabiliser certains syndicats notamment dans le domaine de l'énergie. Face à la mobilisation des travailleurs pour contrer les actions de privatisation engagées, des syndicalistes du SUTELEC et des travailleurs de la SENELEC furent emprisonnés et licenciés. Cela s'est traduit par un mouvement général des syndicats et diverses autres sensibilités (ONG, citoyens, composantes de la société civile...) pour la libération des détenus syndicaux. Ces derniers furent finalement libérés mais la mesure de licenciement persiste malgré le plan d'action mis en place par les syndicats. Ceci fragilise grandement la revendication sociale dans le même temps qu'il diminue la force des syndicats.

En effet, le SUTELEC fait face en ce moment à des charges diverses : paiement d'indemnités aux licenciés à hauteur de 60 % de leur salaire, réclamation des honoraires des avocats ayant défendu les détenus (environ 54 000 000 F CFA). Ces actions se sont traduites dans certains secteurs par un meilleur traitement des travailleurs notamment dans l'Enseignement Supérieur (alignement à la catégorie A1 spécial, paiement d'indemnités d'enseignement, la création de coopératives d'habitats et de primes mensuelles etc.) dans la santé (généralisation des indemnités de risque, l'octroi des sujétions etc.) dans d'autres secteurs, la mise en veilleuse de projets de privatisation ou la conciliation des travailleurs dans ces projets par l'octroi d'une quote-part dans les actions des entreprises privatisées. C'est dire donc que les syndicats ont eu divers acquis sur le plan social même s'il faut signaler que ces accords signés ne sont souvent pas respectés. Ils sont donc obligés, sur ce plan, d'être à la remorque de l'Etat qui contrôle l'information. Ceci se traduit par une critique de l'Etat qui ne s'est pas accompagnée d'une élaboration du contenu des politiques sociales fortes.

A ce titre, nous pouvons citer l'exemple de la suppression de plusieurs lignes de la SOTRAC qui a eu des conséquences importantes sur les budgets des ménages des couches moyennes sans que les syndicats ou des coalitions de syndicats ne soient mobilisés contre l'indigence des transports publics.

Dans ce cadre, les syndicats négocient avec l'Etat qui n'est plus le maître du jeu parce que répondant aux conditions imposées par les bailleurs de fonds.

La jonction avec la presse n'est pas planifiée mais considérée dans sa fonction stratégique de dévoilement de l'information publique. Ceci a pour conséquence que les syndicats n'ont pas la possibilité d'anticiper en tout cas de développer une approche proactive. Cela découle sur le fait que nous sommes en présence de syndicats réactifs.

A cela il faut ajouter les limites dues à la modicité des moyens, à la disposition des syndicats. Ainsi, la capacité à prendre en charge les victimes de sanctions diverses dans l'exercice de leurs activités pose problème (incapacité de payer parfois les avocats pour la défense des camarades, frais de procédures trop lourds, charge salariale des licenciés difficilement supportée etc.).

L'analyse de la situation actuelle des syndicats permet de voir qu'ils sont grandement préoccupés par la défense des intérêts des travailleurs, cela afin de pousser l'Etat à être plus regardant vis à vis de leurs droits. Cependant, pour se faire, il faudrait l'existence de droits syndicaux réels et la garantie d'une protection, à la fois, des militants et des leaders ; toutes choses qui ne sont pas pour le moment assurées (licenciements des syndicalistes, tracasseries diverses, emprisonnement etc. sont des indicateurs concrets de cette situation).

Les limites de l'action syndicale

Au plan économique, si l'action des syndicats peut être perçue à travers quelques acquis matériels (indemnités diverses, logements, primes etc.) on ne peut parler de réelles avancées. En effet, le caractère récurrent des mêmes points sur les plate formes revendicatives permet de se poser des questions quant à l'application des accords signés. De plus, les politiques d'austérité sur les investissements sociaux laissent perplexes quant à la portée des revendications syndicales. La baisse de la fiscalité n'est pas effective. Les salaires ne sont pas revus à la hausse. L'avancement de certains corps de fonctionnaires pose problème. Les services sociaux ne sont pas couverts.

Impact économique

Si dès le départ certains se sont définis comme des participationnistes, d'autres ont choisi l'autonomie. Cependant, le principe de cette autonomie devrait être redéfini à la lumière des avancées opérées ces quelques dernières années. En effet, si beaucoup de syndicats se défendent de toute alliance avec l'Etat, il semble que ces mêmes dispositions ne soient pas applicables aux partis de l'opposition. Ainsi, le principe de participation responsable se définit différemment selon qu'on se trouve du côté du parti au pouvoir ou de l'opposition. Elle semble issue du constat selon lequel seul un "comportement responsable" d'analyse de la situation politique peut amener les travailleurs à un niveau de conscience pouvant guider leurs choix, les maximiser pour créer les conditions d'un mieux-être des citoyens. Ceci a conduit à une certaine participation dans le processus électoral avec certaines ONG et d'autres sensibilités de la société civile pour assurer les conditions de la transparence afin d'établir les bases d'un changement.

L'impact sur le plan politique

La dégradation des conditions de vie des travailleurs due aux PAS rend les syndicats vulnérables dans le même temps qu'il fragilise les couches moyennes qui sont la clientèle des syndicats.

La CNTS définie comme syndicat participatoiniste a expérimenté depuis longtemps le regroupement. Mais au niveau des "autonomistes", cette tendance s'est de plus en plus affirmée ces dernières années. C'est ainsi qu'il existe l'UNNSAS, la CSA.

L'impact du regroupement des syndicats

Parmi les faiblesses, la mauvaise organisation pour la capitalisation des expériences n'est pas la plus partagée. En effet, l'absence d'un code d'éthique et de déontologie (autres que les statuts souvent non respectés) ne facilite pas la performance des capacités de gestion transparente à toutes les échelles ainsi que la suppression des procédures d'opacité (distribution d'acquis sur la base des critères d'ancienneté, gestion souterraine de certains avantages etc.). Ceci ne permet pas non plus d'avoir les dispositions nécessaires pour remplir les fonctions de contre pouvoir et de critique sociale.

C'est ainsi que dans le discours des autonomistes, il existe une volonté de rejeter le soupçon d'une manipulation par des lobbies ou fractions politiques. Ces facteurs n'ont pas favorisé un positionnement des syndicats au-delà de leur plate forme revendicative qui est pour l'essentiel corporatiste. Néanmoins, des alliances ont pu être possibles notamment à des occasions historiques, comme la jonction entre l'informel et les syndicats aux journées ville morte au milieu des années 90 et lors des dernières élections avec des soutiens déclarés à des candidats.

Les syndicats ne visitent pas leur vision en rapport avec les tendances de l'environnement externe et en conséquence leur revendication n'est pas structurée autour d'un projet de société partagée et ceci limite leur alliance avec des secteurs porteurs de changements sociaux.

De plus, face au non respect par l'Etat des accords signés, les syndicats et leurs partenaires nationaux et internationaux (RADDDHO, ONDH, BIT, OIT, Amnesty International etc.) n'ont que la sanction morale.

Les stratégies de lobbying utilisées par les syndicats rencontrent un certain nombre de difficultés, même si elles arrivent à des acquis favorables. En effet, l'existence de rivalités entre les syndicats pose problème. Elle ne permet pas d'aller aux négociations de façon concertée. Ceci favorise les tentatives des autorités à les séparer dans l'optique du "diviser pour régner". Ainsi, même si les luttes syndicales arrivent à des résultats comme l'aménagement d'un quota pour les syndicats dans certaines instances de prise de décisions, ce sont souvent les participatoinistes qui sont cooptés. Ceux-ci, pour certains acteurs, luttent pour des intérêts partisans et ne portent pas les réelles préoccupations des militants. C'est que tout semble fait pour affaiblir les "syndicats radicaux" : lenteurs dans la délivrance de récépissés, favoritisme vis à vis des participatoinistes, confiscation des élections gagnées par les autonomes (l'exemple de Richard Toll où les élections entre CNTS et UNNSAS en 1996 étaient conclues sur une victoire de ce dernier. La victoire semble-t-il fut consignée).

Les compétences des personnels des syndicats posent parfois problème. En effet, la maîtrise des NTIC notamment de l'informatique et de l'Internet n'est pas toujours effective. Ceci réduit la capacité des syndicats à profiter de ces outils pour accompagner leurs actions quotidiennes. La désorganisation dans la réception et la gestion (diffusion, optimisation, suivi etc.) des informations reçues est une réelle difficulté dans certains d'entre eux (un même ordinateur peut être utilisé pour des personnes diverses, ouvrir les messages électroniques sans les faire parvenir aux autres). Il s'en suit des retards dans l'optimisation de l'information.

Les syndicats, donc, au vu de ce qui précède se révèlent d'une grande efficacité quant à la défense des intérêts des travailleurs. Sur bien des dispositions, l'Etat a dû reculer pour instaurer les conditions d'une "paix sociale" malgré les pressions des bailleurs de fonds.

- 1 - "Elaborer des expertises communes sur tous les dossiers concernant les travailleurs qu'ils soient du Public, du Privé ou de l'informel.
- 2 - "Mettre en place l'inter-syndicale des centrales...
- 3 - "Se battre pour l'élargissement du champ syndical à tous les travailleurs qui en sont exclus.
- C'est une question de démocratie et de droits de l'homme.
- 4 - "Se battre contre la vie chère, la fiscalité lourde et la pauvreté."
- 5 - "Se battre contre la corruption et la gouvernance de prestige".

Cependant, persistent encore les menaces de licenciement et des sanctions diverses qui ne facilitent point de réelles avancées. Ces organisations, en permettant de regrouper les concernés dans des cadres d'échanges et de concertation permettent de poser de problèmes ayant trait aux droits humains et à la bonne gouvernance. C'est ainsi que la CSA appelée il y a un an, lors de la fête du 1^{er} Mai, a une lutte autour de quelques points stratégiques :

En effet, face aux lenteurs de l'Etat de prendre en charge les revendications des travailleurs, la menace est devenue réelle pour les syndicats. Ainsi, pour survivre, l'impératif de l'union se fait pressant. De plus la configuration actuelle du paysage économique sénégalais est telle que beaucoup de secteurs sont en même temps menacés. Ceci les place devant les mêmes difficultés. Ainsi, la concertation des actions pour réagir en vue de défendre les intérêts communs se révèle plus appropriée. En effet, la force de pression de ces centrales qui n'hésitent pas parfois à se retrouver en inter-syndicales n'est plus à démontrer. Plus d'une fois, elle a permis de bloquer l'économie sénégalaise et contraindre l'Etat et le Patronat à la négociation. Dans ce sens, elles ont été des trouvailles pertinentes et efficaces. La seule ombre au tableau reste les dissensions constatées parfois en pléines négociations, ce qui renforce la logique du "diviser pour régner" de l'Etat.

Ces regroupements de syndicats sont dictés par la nécessité de former des cadres plus forts pour contre l'action de sappe de l'Etat.

- CSDA ;
- UDTS...

La CSA (Confédération des Syndicats Autonomes du Sénégal) quant à elle regroupe aussi beaucoup de syndicats :

L'UNSA regroupe beaucoup de syndicats (SUTELBC, UDEN, SUTSAS, IPRES etc.). En fait cette centrale comporte plus de 40 syndicats de base et sections. De l'éducation à l'énergie, en passant par les industries alimentaires, l'hôtellerie, les travailleurs municipaux, les personnels d'agence de sécurité, les transports et les télécommunications, les travaux et bâtiments, les institutions sociales, les produits cosmétiques etc. Cette centrale s'est révélée très puissante quant à la défense d'intérêts syndicaux. C'est ainsi qu'elle a diligé des questions aussi diverses et pénibles que celles de la SODEFITEX, la SAGAM, IPRES...

Seulement, les tendances actuelles du marché font que l'existence de syndicats forts pose problème. Ceci fait que diverses stratégies sont opérées pour leur affaiblissement. Pourtant, à travers leurs différentes activités, ils arrivent à promouvoir et à défendre les intérêts des travailleurs. Ceci témoigne d'une certaine vitalité même si les limites de leurs actions ne sont pas moindres.

Typologie des actions

ACTIONS STRATEGIQUES	IMPACTS	LIMITES
<p style="text-align: center;">Typologie Défense / protection</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Assistance des membres en difficultés (solidarités aux camarades détenus, paiements d'indemnités à des camarades en difficultés...)* ✓ Prise en charge des frais des procédures pour les détenus ✓ Défense des libertés démocratiques et syndicales (soutien des étudiants, droits de manifester, de faire la grève, respect des franchises universitaires, statut des universitaires) ✓ Soutien de personnes victimes d'abus de droits humains ✓ Collaboration avec Amnesty International pour la défense des droits de la personne ✓ Dénonciation des atteintes aux droits humains ✓ Interpellation de l'opinion internationale <p style="text-align: center;">Formes de revendication</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grève de zèle ✓ Manifestations ✓ Débrayage ✓ Boycott des heures supplémentaires ✓ Sit-in ✓ Rétention d'informations ✓ Marches <p style="text-align: center;">Promotion / Education</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Education, formation des membres et des non- 	<p style="text-align: center;">Défense/Protection</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Limitation de la détention préventive de syndicalistes ✓ Libération des détenus syndicaux ✓ Manifestations autorisées ✓ Mobilisation concertée de divers partenaires (ONGs, société civile, ...) ✓ Mouvements de soutien, constitution de collectifs d'avocats et d'ONGs ✓ Signature des conventions par l'Etat ✓ Droits de se constituer en syndicat <p style="text-align: center;">Mobilisation / Forme de revendication</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Indemnités de logements pour enseignants du supérieur ✓ Coopératives d'habitat ✓ Primes mensuelles pour enseignants et chercheurs ✓ Construction de cités d'enseignants et chercheurs ✓ Présence de représentants aux MEN et de la modernisation de l'Etat à la Commission de gestion du personnel ✓ Réintégration des licenciés ✓ Indemnités de logement <p style="text-align: center;">Promotion : Education</p>	<p style="text-align: center;">Défense/Protection</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Incapacités à prendre tout le monde en charge dans la longue durée (cas du SUTELEC) ✓ Frais de procédures quelques fois très élevés pour les faibles moyens des syndicats ✓ Collaboration insuffisante avec les médias (non-existence d'émissions syndicales) ✓ Absence de vulgarisation des mérites syndicaux ✓ Seule la sanction morale est possible ✓ Faible maîtrise des NTIC ✓ Actions ponctuelles ✓ Type d'approches non endogènes et non adaptées ✓ Peu d'orientations de préoccupations stratégiques <p style="text-align: center;">Mobilisation / Forme de revendication</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Revendications à majorité matérielle ✓ Faible emprise sur l'Etat (cas de syndicalistes licenciés sans suite) ✓ Non-respect des accords signés ✓ Faible emprise sur la base <p style="text-align: center;">Promotion / Education</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Faiblesse d'emprise sur la base ✓ Caractère élitiste (réflexion, débats, analyse)

Typologie des revendications

REVENDEICATIONS PASSEES	IMPACTS	LIMITES
<p style="text-align: center;">➤ Corporatistes</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Coopératives d'habitat (enseignants) ✓ Indemnités de logements ✓ Indemnités de risques, d'enseignements ✓ Primes, enseignants, chercheurs, etc.) ✓ Hausse des salaires (Télécom, etc.) ✓ Association des syndicats au sein des instances de décisions ✓ Versement de chek-off aux syndicats ✓ Réintégration des licenciés ✓ Abrogation de l'article 47 ✓ Recrutement d'enseignants qualifiés <p style="text-align: center;">➤ Economiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hausse des salaires ✓ Baisse de la fiscalité ✓ Rabais des produits de première nécessité ✓ Baisse du train de vie de l'Etat ✓ Baisse des tarifs douaniers ✓ Libéralisation de certaines filières (riz, etc.) ✓ Arrêt des ponctions de 3% sur les salaires pour le FNR ✓ Maintien de la subvention de certains produits (gaz) <p style="text-align: center;">➤ Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Cherté de la vie (denrées) ✓ Assistance maladie - retraite ✓ Amélioration des conditions des travailleurs (primes, indemnités, assurance retraite...) 	<p style="text-align: center;">➤ Corporatistes</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Accès à la propriété immobilière ✓ Avènement de coopératives d'habitat (UDEN) ✓ Versement de diverses indemnités (enseignement, de logement, de risque...) ✓ Hausse des salaires dans certains secteurs (Télécom...) ✓ Quota de syndicaliste dans les instances de prise de décision aux niveaux national (gouvernemental) et sectoriel (entreprises, sociétés...) ✓ Recrutement des sortants de l'ENS <p style="text-align: center;">➤ Economiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Hausse de salaires (SONATEL) ✓ Promesses de revoir à la baisse le prix des denrées ✓ Libéralisation de la filière riz 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Intérêts trop exclusivement corporatistes ✓ Approche non globalisante ✓ Non-concordance entre intérêts de syndiqués et de non syndiqués (fracture de la société civile) ✓ Syndicalistes souvent cooptés parmi les participationnistes ✓ Faible répercussion des intérêts des syndicats <p style="text-align: center;">➤ Economiques</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Non-respect des accords signés par le gouvernement ✓ Désaccord de l'Etat pris entre les conditions des travailleurs et des bailleurs de fonds ✓ Faiblesse du pouvoir d'achat des citoyens ✓ Approche clientéliste de l'Etat qui ne favorise pas son train de vie ✓ Stratégies électoralistes des autorités ✓ Faible capacités de pression ✓ Chéreté des taxes pour les producteurs intérieurs ✓ Systèmes de taxation (tarifs douaniers...) <p style="text-align: center;">➤ Sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Faiblesse des politiques sociales menées par l'Etat ✓ Faible emprise sur l'Etat

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Paiement des indemnités pour les travailleurs déflatés, licenciés ou en chômage technique ✓ Protection des travailleurs et des syndicats (abrogation de l'article 47 du Code du Travail) ✓ Prise en charge de la famille 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Emergence d'un esprit d'initiatives de la part des syndicats (créations de mutuelles : UDEN-SUTELEC...) ✓ Paiements de diverses indemnités et primes ✓ Signatures d'accord pour le "pacte social" ✓ Accès au logement/ à la propriété foncière 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Politiques d'austérité ✓ Niveau de transparence insuffisant pour l'accès aux différents avantages.
<p>➤ Politiques / démocratiques</p>		
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Droits de se constituer en syndicats ✓ Dénonciation des atteintes des libertés syndicales et des travailleurs ✓ Association de syndicalistes dans les instances de prise de décisions pour plus de transparence ✓ Appel des membres et aux populations au vote et au vote utile ✓ Education des membres à une culture syndicale (Ecoles et Universités syndicales) ✓ Formation des adultes ✓ Associations avec le collectif des ONGs (RADDHO, ONDH, ANAFA...) ✓ Elargissement du champ syndical aux corps encore non syndiqués ✓ Avènement d'une plus grande transparence ✓ Transparence dans la gestion des différents dossiers ✓ Libération des détenus syndicaux ✓ 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Création de plus de syndicats (ouverture démocratique) ✓ Démocratisation plus poussée dans la représentation des travailleurs ✓ Exercice plus effectif du vote ✓ Adultes plus conscients (formation des adultes aux droits syndicaux et humains) ✓ Plus grande prise en compte de la société civile (électorat potentiel) ✓ Implication accrue des syndicats dans l'arène politique ✓ Ouverture du champ syndical (UNACOIS, syndicats des professionnels de sécurité, de gardiennage, etc.) ✓ Souci de rendre les élections transparentes au niveau national (élections présidentielles, législatives) et sectoriel (élection des délégués syndicaux) ✓ Jugement des détenus syndicaux 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lenteurs des procédures de délivrance des récépissés ✓ Interdiction de manifester érigée en règle ✓ Répressions diverses (policières, licenciements...) ✓ Egoïsme de certains représentants syndicaux (non prise en compte des préoccupations de leurs électeurs) ✓ Faiblesse des moyens / modicité des moyens à la disposition des syndicats (paiements d'avocats...) ✓ Faiblesse des relations de partenariat

CAPACITES MANAGERIALES DES SYNDICATS

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Force de mobilisation sociale ✓ Regroupement en intersyndicales, en confédérations, en unions ou collaboration avec les ONGs ✓ Gestion transparente des ressources (commission de contrôle autonome) ✓ Marge de manœuvre par rapport à l'Etat ✓ Expertise (capacités d'analyse, compétences) ✓ Organisation de congrès ✓ Désignation/ Election transparente, démocratique ✓ Décentralisation des structures décisionnelles ✓ Représentations décentralisées ✓ Non politiciens dans les structures (les cooptés doivent démissionner) ✓ Fédérer des militants de diverses sensibilités politiques ✓ Mise en place d'une école syndicale ✓ Partenariat avec des formateurs ✓ Prise en compte des femmes dans les activités de formation ✓ Propension aux regroupements de syndicats (centrales intersyndicales, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Division entre participationniste et autonomiste (rivalités) ✓ Faibles capacités de pression sur l'Etat ✓ Revendications surtout portées sur le bien-être matériel ✓ Faibles sources de financement (faibles capacités financières) ✓ Absence de vrai partenariat avec l'Etat (dialogue social) ✓ Faible implication des syndicats dans les structures de conception, d'exécution, d'évaluation ✓ Caractère élitiste (réflexions, débats, faible implication d'autres catégories sociales défavorisées) ✓ Cooptation de certains leaders par le pouvoir politique ✓ Propositions alternatives ✓ Suspicion entre syndicalistes autonomistes et ceux de la participation responsable ✓ Absence d'un code de déontologie et d'éthique (perdiems, voyage d'études utilisées à d'autres fins, faiblesses des revendications pédagogiques, politisation des universitaires) ✓ Vision non systématique : absence de certains syndicats dans certaines composantes de la société (chômeurs, travailleurs du secteur non structuré, absence de synergie nationale) ✓ NTIC (incomplète maîtrise des NTIC) ✓ Faible dotation en infrastructures (ordinateurs, connexions à Internet, locaux précaires) ✓ Faiblesses des compétences (secrétaires, certains permanents) ✓ Faiblesse de l'organisation administrative ✓ Faiblesse de la capitalisation des expériences (pas de bibliothèque bien entretenue, méthodes non modernes de gestion) ✓ Faiblesse du partenariat avec d'autres institutions ✓ Quelques problèmes de gestion de ressources, de tenue de la trésorerie ✓ Faible rotation des responsables syndicaux ✓ Faible participation des femmes et des jeunes ✓ De moins en moins de militants convaincus ✓ Personnel non rémunéré ✓ Absentéisme du personnel dit permanent

	<ul style="list-style-type: none">✓ Non-disponibilité des leaders✓ Absence de garantie face à la répression (licenciements arbitraires, emprisonnements...)✓ Manque de prévisions budgétaires✓ Absence d'audits systématiques externes✓ Insuffisance de la collaboration avec les médias✓ Faible représentation des femmes et des jeunes surtout dans le bureau et organe de prise de décisions
--	--

Enfin, peut-on répertorier les acteurs de la société civile sans évoquer les universités qui sont certes restées moins vivaces que d'autres secteurs de la société civile. En effet, les libertés académiques ont été en permanence menacées durant les années 90 dans la plupart des pays de l'Afrique de l'ouest. Les traditions de fonctions critiques des universités se sont estompées progressivement. Les décideurs politiques ont réussi à isoler les universitaires tout en cooptant certains de leurs collaborateurs parmi eux. Cette logique d'allégeance articulée au caractère stationnaire et sectaire des programmes d'enseignement voire leur vétusté n'ont pas permis aux universités de répondre activement à la demande des secteurs populaires de voir se réaliser des universités de développement prenant également en charge la formation des adultes et orientées vers la créativité par une recherche de pointe.

Ces différents clivages mentionnés plus haut traduisent la crise de confiance des Etats et de ses démembrements face à des segments de plus en plus diversifiés d'une société civile plus engagée pour une bonne gouvernance.

Nous avons jusqu'ici abordé les tendances de la société civile en fonction des acteurs. Une autre approche consiste à l'analyser selon les politiques publiques qui influencent le développement d'espaces publics, une déconcentration et une redistribution des pouvoirs de décision et des mécanismes de gouvernance. Dans ce cadre, la politique de décentralisation s'impose comme révélatrice des écarts entre des intentions proclamées et le vécu des acteurs sociaux. Dans ce qui suit, nous allons nous intéresser aux limites de la politique de décentralisation.

Les pièges de la décentralisation

Arrêtons nous sur les pièges que comporte la réformes de la décentralisation en prenant le cas sénégalais tout en mentionnant que les risques évoqués sont quasi valables dans la plupart des pays de l'Afrique de l'ouest.

Au Sénégal, la réforme de la décentralisation vise à réviser les anachronismes de l'administration et à combler les limites de la loi de 1964 sur le domaine national. Aussi, il faut relever la gestion centralisatrice de l'Etat qui ne correspondait plus avec les réformes instaurées par les instances financières dans le cadre des plans d'ajustement structurels avec notamment le retrait prématuré de l'Etat d'un certain nombre de secteur dont le monde rural. Nous observons qu'en matière de décentralisation, les pouvoirs publics sénégalais ont procédé de manière progressive et prudente pour réaliser la réforme. Il suffit de rappeler qu'entre la première étape de 1972 et la phase de la régionalisation, il s'est déroulé un quart de siècle, pour convaincre que cette réforme n'est pas aussi nouvelle qu'elle laisse paraître. La décentralisation/régionalisation reste marquée par une « conception trop administrative »²³ de l'avis de nombreux spécialistes qui évoquent à raison le maintien des découpages actuels des régions et arrondissements urbains centrés sur les seuls critères autoritaires de l'administration territoriale; la non implication des populations (à la différence des Bamakois ayant plutôt versé dans le populisme) qui n'ont pas participé à la définition de la décentralisation présentée, durant de nombreuses années dites d'expérimentation, comme une affaire de technocrates ; l'absence d'études de faisabilité dans chaque région qui aurait permis d'évaluer le potentiel et les capacités d'auto-développement dans le cadre d'un meilleur découpage territorial.

²³ Amadou talla Guèye, Les ONG et le projet de régionalisation, Communication au Forum du GADEC sur le projet de régionalisation, Tambacounda, le 28 novembre 1995, 11 p.

La décentralisation peut être perçue de manière critique comme un simple alibi pour de nombreux acteurs. L'Etat pourrait être tenté de trouver par la réforme de la décentralisation un moyen de se déculpabiliser lorsque les déséquilibres des grands ensembles géographiques continueront de s'amplifier, que les investissements publics dans divers domaines resteront plus importants dans telles régions au détriment d'autres notamment celles périphériques, que le mal développement s'accroîtra, que la pauvreté s'approfondira en s'élargissant. L'Etat qui jusqu'à une période récente était responsable de tout est désormais suppléé par les Collectivités Locales ayant en charge le développement local comme si décentralisation était synonyme de développement local. L'Etat deviendrait un simple arbitre, garant certes des règles du jeu, mais n'est plus comptable des résultats et/ou contre-performances réalisés par les équipes municipales et rurales.

Le découpage territoriale, quoique arbitraire, laisse une marge de proximité forte aux élus locaux. Cette prétendue neutralité de l'Etat est l'instrument de sa déculpabilisation face aux populations qui ne peuvent espérer des comptes qu'à l'occasion des campagnes électorales dans un climat où la partialité est la chose la mieux partagée. Si on y prend pas garde, l'Etat aura des rapports extrêmement distants avec les populations. De même le bilan de la gestion de l'Etat deviendrait moins négativement chargé face au Club de Paris, aux instances du FMI et surtout de la Banque Mondiale.

En dépit du fait que la décentralisation se fait sous surveillance de l'Etat et n'est pas encore intégrale, il n'existe pas de mécanisme de péréquation entre les unités locales. Les ressources et potentiels de développement auto-déterminés sont inégaux. Les régions dites périphériques aux infrastructures désuètes et moribondes risquent de rester à l'écart. Le sentiment d'évoluer dans des espaces périphériques est de nature à s'accroître. La citoyenneté non intégrative et d'exclusion, a des chances de se développer. Elle creuserait ses sillons dans des références d'exclusion et de reconquêtes d'identités d'origine.

En effet, la loi sur la décentralisation/régionalisation est fondée sur le principe d'un statut unique pour toutes les régions c'est à dire que chaque région est dotée des mêmes moyens et des mêmes compétences. Cette logique ignore les ressources propres. Si au plan juridique, un tel principe se défend, au plan économique, c'est un leurre. Dakar qui abrite un sénégalais sur cinq, un urbain sur deux et le tiers des installations industrielles et économiques du pays trouvera aisément les recettes internes à son développement, disons plutôt de sa survie, alors que dans le même temps, d'autres villes comme Tambacounda, Fatick, Matam, etc. sont condamnées à la marginalisation.

Après un an de mise en œuvre de la régionalisation, les élus locaux ne cachent pas leur amertume. Ils proclament clairement que la décentralisation est un transfert par l'Etat des problèmes insolubles aux élus locaux dépourvus de moyens de leurs nouveaux pouvoirs et responsabilités. Les transferts de compétences aux régions, aux communes et communautés rurales ont été opérés par la loi 96-07 du 22 mars 1996 en application de l'article 5 du CCL. Cet article précise que la détermination des compétences doit être autorisée par la loi et que tout transfert de compétences doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat des ressources nécessaires à leur exercice. Neuf domaines ont été transférés :

- ✓ domaines,
- ✓ Environnement et gestion des ressources naturelles,
- ✓ Santé, population et actions sociales,

- ✓ Jeunesse, sports et loisirs,
- ✓ Culture,
- ✓ Education, alphabétisation, formation dans les langues nationales et formation professionnelle,
- ✓ Planification,
- ✓ Aménagement du territoire,
- ✓ Urbanisme et Habitat.

Ces transferts visent à rapprocher les centres de décisions des usagers. A l'échelle du pays, il a été observé un déséquilibre réel concernant la connaissance des dossiers et surtout des procédures et actes administratifs entre les techniciens et les décideurs locaux qui devront d'abord apprendre à contourner les pièges que les agents de l'Etat leurs tendent pour démontrer le caractère prématuré des pouvoirs locaux et l'impréparation des élus locaux à la gestion des domaines transférés.

La décentralisation/régionalisation ouvre également un marché politique. En effet, la décentralisation offre de nouvelles opportunités de "caser" du personnel politique par l'élargissement du pouvoir politique à de nouvelles élites dont l'ascension était hypothéquée en raison de la saturation et du cloisonnement des filières classiques d'accès au pouvoir. Le marché politique devient donc plus ouvert dans un contexte où le clientélisme reste le modèle dominant de gestion.

Les bailleurs de fonds qui, en fait, avaient jusqu'à une période récente, les mains liées, espèrent désormais contourner l'Etat. En effet, la décentralisation donne l'opportunité aux organismes nationaux et internationaux de développement, en cas de besoin, d'éviter l'Etat dont la crédibilité et l'efficacité serait en cause dans certains domaines. Les organismes collaborent directement et légitimement avec d'autres opérateurs sur place. Cette approche nécessite cependant des acteurs aux actions coordonnées par le moyen de réseaux effectifs.

Les organismes d'appui au développement, les ONG en particulier, deviennent fortement sollicités en raison du fait que par leur philosophie et leur méthodes d'intervention, elles avaient anticipé sur la logique de la décentralisation en étant les laboratoires du développement local. Les ONG sont devant le risque de hâter trop vite leur politique des petits pas qualitatifs. Le passage de l'intervention des échelles micro-sociales à des espaces plus globaux pourraient les exposer à un professionnalisme à outrance pouvant compromettre leur identité et les raisons de leur succès actuel.

La décentralisation met au premier plan les collectivités locales qui sont appelées à concevoir leur plan de développement. Cette logique de développement autocentré pose la nécessité de nouveaux rapports entre les zones rurales et les milieux urbains. Au sein des villes, entre les villes quelque soit leur taille, au sein des communautés rurales, les problèmes de délimitation de l'espace autonome et la valorisation de toutes sortes de ressources sont devenus préoccupants. L'expansion des villes va se heurter à la résistance désormais forte des zones rurales. Dans les zones urbaines, les espaces cultivés vont se restreindre car la concurrence du bâti ne laisse même pas de poumons aux villes et la production horticole est menacée de disparaître. Pourtant actuellement l'agglomération de Dakar fournit 30 % de la production maraîchère et fruitière du Sénégal. Les relations entre collectivités locales sont appelées à se modifier. Les positions de rentes sont menacées en raison de la logique d'autodétermination permettant de remettre en cause les clauses anciennes ou habituelles. La conquête de gisement de recettes fiscales demeure ouverte. La tertiarisation de l'économie a de beaux jours devant

nous. Le commerce et les services mobiliseront davantage que les secteurs de la production. La dépendance s'accroîtra dans un tel contexte.

L'affrontement de la logique de la décentralisation et celle de la déconcentration est inévitable: Si on prend le cas du Sénégal, actuellement la volonté de l'Etat est de déconcentrer mais il ne s'agit pas non plus d'une déconcentration intégrale. Par exemple, à la place d'un contrôle a posteriori, la réforme prévoit un contrôle a priori sur les collectivités et instances régionales dans les sept domaines prévus par l'article 336 du CCL :

- ✓ Budget primitifs et supplémentaires,
- ✓ Emprunts et garanties d'emprunts,
- ✓ Plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement des territoires,
- ✓ Conventions financières de coopération internationale comportant des engagements fixés par décret,
- ✓ Affaires domaniales et l'urbanisme,
- ✓ Marchés supérieurs à un montant fixé par un décret et les contrats de cessions supérieurs à 30 ans,
- ✓ Garanties et prises de participation dans les sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique.

Le moins qu'on puisse dire est que le contrôle a priori couvre des domaines trop large. L'Etat n'a pas confiance et veut tout contrôler. C'est un modèle de décentralisation sous surveillance avec un encadrement lourd et quasi autonome des pouvoirs locaux. La nouvelle entité régionale n'a presque pas de ressources financières propres à l'exception de la dotation budgétaire et accessoirement des taxes locales sur le patrimoine régional. De nouveaux impôts et redevances pour les entités régionales ont été évités. En revanche, ce nouveau fonds de dotation de l'Etat contient en lui même la dépendance des collectivités locales. Une autre dépendance réside dans le fait que les régions ne disposent pas de services propres. Ce sont des agents de l'Etat qui sont mis à leur disposition.

Signalons enfin que la régionalisation est aussi la solution intégrative de l'Etat sénégalais au séparatisme casamançais. Les pouvoirs publics refusent un Etat faisant la fédération des régions historiques. La régionalisation vise l'unité nationale, l'intangibilité des frontières et l'intégrité territoriale. La persistance des conflits en Casamance montrent à l'évidence que cette recette ne s'est pas avérée encore efficace à l'irréductibilisme.

Comme l'argumentaire précédent vise à le démontrer, les politiques publiques, même lorsqu'elles sont conçues pour élargir l'espace public, le champ de la gouvernance et de la gestion du pouvoir politique, elles se heurtent à des mécanismes clientélistes ayant pris corps depuis la période coloniale et s'étant fortement développés par ailleurs. La décentralisation a répondu plus à la logique de la redistribution qu'au besoins d'asseoir un développement local durable. Dans ce sens, elle a contribué à complexifier les formes d'opacité dans le mode de gouvernance au Sénégal.

Contre valeurs culturelles, pratiques sociales et gouvernance

La gouvernance est tout aussi assujettie à des systèmes de contre valeurs et des pratiques culturelles qui montrent comment la gestion politique peut parasiter une société et la subvertir dans ce qu'elle de plus intime. Le modèle suivant proposé synthétise nos observations de terrain auprès d'une trentaine d'informateurs clé identifiés selon la méthode du choix raisonné.

Le modèle structuré autour des facteurs culturels aggravant les contre performances en matière de gouvernance. Il montre comment différents facteurs: (i) mode parasitaire de management, (ii) systèmes de valeurs culturelles négatives, (iii) limites de la stratification sociale, (iv) perceptions de valeurs négatives du riche, se combinant contribuent au développement des logiques d'opacité.

Il est loin de notre propos de considérer que les facteurs structurels définis dans ce modèle sont intrinsèques au Sénégal, bien au contraire, il s'agit de mettre l'accent sur le fait le mode parasitaire de management puise sa légitimation dans les valeurs les plus opaques que la société génère. Les autres facteurs sont donc dépendants du modèle parasitaire de management. Alors que le modèle de gouvernance de type clientéliste et néopatrimoniale répond à des logiques d'accaparement, de domination et de reproduction du système, les contre valeurs ainsi que les pratiques sociales sont des stratégies et comportement d'adaptation qui sont inscrits dans la démarche personnalisée et sournoise de dépravation.

SYSTEME DE VALEURS NEGATIVES

- Fatalisme
- Complicité (*masla*) ou laisser-faire
- Faiblesse des dispositions à la prévision, à la planification
- Parasitisme par effets de groupe ou abus de solidarité et d'assistance
- Propensions aux réformes plus qu'aux ruptures
- Excès de sensibilité à ce qu'en dira t-on (perceptions par autrui)
- Egocentrisme
- Perméabilité à l'arnaque, à la corruption (« *gerte* »)

SCHEMA 1 : MODELE DE CONTRE-VALEURS ET GOUVERNANCE

CONTRE VALEURS CULTURELLES, PRATIQUES SOCIALES ET GOUVERNANCE

LIMITES DE LA STRUCTURATION SOCIALE

- Hiérarchie sociale (castes, ordre ou groupes statutaires)
- Distance sociale entre génération et genre
- Division sexuelle du travail entraînant des disparités et iniquités
- Exclusions et marginalisation sociale de groupes minoritaires et défavorisés
- Fortes sollicitations de médiations sociales
- Polygamie et ses effets sur le manque de cohésion sociale dans les communautés familiales et les défauts de transmission de patrimoine de génération en génération
- Décalage entre élite et masse, règles et pratiques, paroles et actes
- Survalorisation des clivages notamment des identités d'origine (castes, groupes confessionnels, ethnies, etc.).

MODELE PARASITAIRE DE MANAGEMENT

PERCEPTIONS DE VALEURS NEGATIVES DU RICHE

GESTION POLITIQUE

- ✓ Clientélisme
- ✓ Gestion néo-patrimoniale
- ✓ Opacité des modes de gestion
- ✓ Inhiber des velléités créatrices
- ✓ Opposer des parties prenantes
- ✓ Arrogance
- ✓ Evitement, refus du dialogue, mise en scène
- ✓ Crainte de la négociation
- ✓ Manque de transparence
- ✓ Accaparement des ressources
- ✓ Pas de gestion

MODE DE GOUVERNANCE

- ✓ Administration verticale
- ✓ Prédation des biens publics
- ✓ Forte centralisation des groupes
- ✓ Pas de pouvoirs aux structures intermédiaires
- ✓ Faible autonomie à la base
- ✓ Extraversion des modèles
- ✓ Iniquité dans l'accès aux ressources
- ✓ Place prépondérante du secret, de la dissimulation
- ✓ Faible planification de la gestion des risques
- ✓ Dépendance de l'aide au développement
- ✓ Faiblesse des espaces publics d'expression
- ✓ Indigence d'informations au public

GUIDANCE D'ASSOCIATIONS ET DE RESEAUX

- ✓ Pas d'alternance
- ✓ Inamovibilité des leaders
- ✓ Bureaucratie
- ✓ Faible contrôle des représentations
- ✓ Défauts de communication
- ✓ Rivalité et compétition entre membres
- ✓ Faible stimulation des composantes
- ✓ Insuffisance de capitalisation des connaissances et expériences
- ✓ Ignorance les uns des autres
- ✓ Démocratie formelle en décalage avec le vécu des membres
- ✓ Ultra démocratisme, absence de mandat d'initiative

- ❖ Culte de la ruse
- ❖ Socialisation dans l'intrigue
- ❖ Capacité à camoufler une position de rente
- ❖ Accumulation rapide
- ❖ Moyens et processus d'accumulation pas mis en cause par les autres
- ❖ Acceptation de la possibilité d'une accumulation individuelle dans un processus mettant à contribution des groupes pourvue qu'elle s'accompagne d'une redistribution même inégale
- ❖ Disposition à activer des réseaux relationnels à des fins strictement privées ou personnalisées
- ❖ Ostentations et sensibilités à mettre du zèle dans les actes, à se faire distinguer en tout
- ❖ Réserver aux autres des services ou largesses ponctuelles ou intéressées
- ❖ Esquiver le paiement de redevances, taxes, impôts
- ❖ Dissimulation de la corruption

FALL Abdou Salam,
Avril 2000
Ministère du Plan/
PNUD

Références documentaires

Robert Connor : Introduction à la conférence "The idea of civil society" national humanities centers - Février 1998

J. Frenzel-Zagorska, « Civil Society in Poland and Hungary », *Soviet Studies*, vol. 42, n° 4, 1990, pp.759-777 ; : A., Arato, « Civil Society Against the State : Poland 19880-81 », *Telos*, 1-21, 1981 ; M.C. Hann, « Second Economy and Civil Society », *Journal of Communist Studies*, -,6,2,1990, pp. 21-44

R.D. Putman « What Makes Democracy ? », *National Civic Review*, 1993 et D. Putman, R.N. Nanetti, *Making Democracy Work, Civic traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993

Stanley N. Kalz : The idea of civil society . Woodrow wilson school, Princeton University, New Jersey - Octobre 1998.

Craig Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge. MA, MIT, 1992.

Joan B. Landes, *Women and the Public Sphere in the Age of the French Revolution*, Ithaca, 1988 ; Anna Yeatman, « Gender and the Differentiation of Social Life into Public and Domestic Domains », *Social Analysis : Journal of Cultural and Social Practices* 15, 1984, (32-49) ; Nancy Fraser, « What's Critical about Critical Theory ? The Case of Habermas and Gender », *New German Critique*, 1985, (97-133) ; .

Partha Chatterjee, « A Response to Taylor's 'Modes of Civil Society' », *Public Culture* (Fall) 3, n° 1, 1990 (119-132).

J-F. Bayart, *L'Etat en Afrique. La Politique du ventre*. Paris, Fayard, 1988, p. 272.

Magassa H., Kassé S. Y., 1998, Renforcement de la société civile pour la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne: Le cas du Mali, rapport final, juillet 1998, 68 p.

J.P. Olivier de Sardan, 1997, Chefs et projets au village (Niger), Etude socio-anthropologique pour le compte du Bureau de Coordination de la Coopération suisse au Niger, juillet 1997, 26 p.

Charte Africaine de la participation populaire au développement, 1990, Conférence internationale sur la participation populaire dans le processus de redressement et de développement en Afrique, 12-16 Février 1990, 75 p.

Oyekanmi F., Obi C.I., Adjekophori E., 1998, Renforcement de la société civile pour la réduction de la pauvreté en Afrique sub-saharienne, Rapport de la cellule d'analyse du Nigéria soumis au programme de la société civile, 82 p.

Fafali Koudawo : Société civile et transaction pluraliste en Guinée-Bissau / 1991 - 1996

Amadou Talla Guèye, Les ONG et le projet de régionalisation, Communication au Forum du GADEC sur le projet de régionalisation, Tambacounda, le 28 novembre 1995, 11 p.

Sawadogo S. M., Kaboré T. S., 1998, renforcement de la société Civile pour la lutte contre la pauvreté au Burkina Faso: Etat des lieux, Deuxième draft, CEDRES/CODESRIA, août 1998, 103 p.