



L'émergence est-elle compatible avec le développement durable ? Le cas du Plan Sénégal Emergent

BY/PAR **BRUNO BOIDIN**

CLERSE, Université de Lille, Bruno.boidin@univ-lille.fr

ABSTRACT

This article seeks to examine the role of sustainable development in the Plan Sénégal Emergent (Emerging Senegalese Programme). We conducted simultaneously a survey of institutional documents dedicated to PSE and a qualitative study with socioeconomic actors. The results show that PSE is based on an orthodox conception of sustainable development and focused on a weak sustainability approach. Regarding the qualitative study, interviewees are sceptical about PSE and have priority expectations in terms of social services, employment and healthy environment. Grey areas and ambiguities of PSE are finally discussed.

Keywords: Sustainable development; emergence; Senegal.

RESUME

Cet article examine la place du développement durable dans le Plan Sénégal Emergent. Partant du constat que les notions d'émergence et de développement durable sont toutes deux particulièrement présentes dans les discours publics, nous avons conduit en parallèle une étude des documents institutionnels consacrés au PSE et une enquête exploratoire auprès d'acteurs socioéconomiques. L'objectif est d'identifier le modèle de développement durable sous-jacent au PSE et de comparer celui-ci avec la perception qu'ont les acteurs de terrain. Les résultats montrent que le PSE repose implicitement sur une conception orthodoxe en soutenabilité faible du développement durable avec cependant une double face : l'une axée sur la recherche prioritaire d'une croissance extravertie, l'autre fondée sur une logique interne de réponse aux demandes sociales. Du côté des acteurs socioéconomiques interviewés, plusieurs facettes d'un scepticisme vis-à-vis du PSE apparaissent et s'accompagnent d'attentes prioritairement orientées vers l'amélioration de l'accès aux services sociaux, à l'emploi et à un environnement sain. Une réflexion sur les zones d'ombre et les contradictions du PSE est alors proposée.

Mots-clés : Développement durable, émergence, Sénégal

JEL Classification: Q01, O10, O55

1. INTRODUCTION

A l'instar d'un nombre croissant de pays africains, le Sénégal est récemment entré dans l'ère de l'émergence tant sur le plan rhétorique que sur celui des politiques publiques, après des décennies de politiques dites de développement puis de lutte contre la pauvreté. Le Plan Sénégal Emergent (PSE), lancé par l'Etat sénégalais sous la présidence de Macky Sall en 2014 avec un objectif de long terme fixé en 2035, marque le début officiel de ce mouvement même si, en réalité, la notion d'émergence avait déjà été mobilisée par l'ancien président Aboulaye Wade (et même initiée par Abou Diouf) avec de grands travaux d'infrastructures. Le Sénégal rejoint alors les pays à faible revenu qui se proclament comme les futurs pôles d'attractivité internationale.

Au-delà de la rhétorique institutionnelle déjà bien installée autour du concept d'émergence, le lancement du PSE initie un mouvement structurel de re-planification du développement. Tandis que les décennies d'ajustement marquent un coup d'arrêt à l'interventionnisme public dans les affaires économiques, les plans d'émergence semblent remettre l'Etat au centre de la stratégie économique nationale. Ce mouvement est cependant ambigu à plusieurs égards. Notre article s'intéresse à ces ambiguïtés à travers un angle d'attaque particulier : la soutenabilité de l'émergence au sens de la compatibilité voire de l'existence d'un cercle vertueux entre émergence et développement durable ou, au contraire, d'une incompatibilité entre ces deux facettes de la planification. Le rôle de l'Etat doit également être éclairci par rapport à cette ambition de développement durable dans un contexte où l'objectif principal demeure le développement par la croissance du volume des affaires.

En effet le PSE, comme de nombreux autres plans d'émergence, annonce accorder une place importante au développement durable, au point d'en faire l'un des trois axes de son agenda. Notre objectif est alors d'examiner l'effectivité du développement durable dans le PSE.¹ Le caractère souvent systématique de la présence du terme développement durable dans la plupart des documents de politique économique des pays en développement conduit à s'interroger sur le modèle de développement durable sous-jacent et sur l'articulation recherchée entre développement durable et croissance. Ainsi, ces deux derniers termes sont présentés dans le PSE comme inéluctablement associés, dans une relation « gagnant-gagnant » qui ne laisserait aucun doute sur les effets positifs de la croissance en termes environnementaux et sociaux. Un examen plus approfondi du PSE permet de mettre en évidence les contradictions et les zones d'ombre de cette approche.

Un aspect important de cette recherche est que nous avons pris le parti de travailler sur deux catégories de sources empiriques différentes afin d'en faire le matériau de départ. De ce point de vue, notre démarche est abductive.² Elle part de constats de terrain surprenants pour les analyser au regard de ce que les théories peuvent en dire. Le terrain n'est donc pas considéré de façon

¹ L'article présenté ici concerne le premier PSE recouvrant les années 2014 à 2018. Une seconde phase du PSE a été lancée après la réélection de Macky Sall en 2019.

² Le concept d'abduction (Peirce 1965, 2002) est initialement posé par Aristote à côté de la déduction et de l'induction. Enoncée de façon simple, l'abduction consiste à partir des faits et des données surprenants au regard des croyances dominantes des chercheurs, puis à élaborer des hypothèses. A l'inverse de l'induction pure qui donne au chercheur la responsabilité d'ordonner le réel à partir du terrain interprété selon ses convictions et connaissances et non selon son cadre théorique (connaissances parfois mobilisées de façon inconsciente), l'abduction examine les différents cadres théoriques de référence autour de son sujet (ici, la soutenabilité forte et la soutenabilité faible).

indépendante des intuitions théoriques mais il constitue néanmoins le point de départ du problème examiné. Cette démarche nous est parue fertile pour étudier le PSE. En effet, contrairement aux Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) des années antérieures, le document PSE ne résulte pas d'une approche *bottom up* mais au contraire *top down* puisqu'il a été élaboré « en chambre » par un groupe d'experts sénégalais expatriés (dans un club qualifié de Disso) avec l'appui d'un cabinet international de consultance (Mc Kinsey). L'externalisation de la construction d'une stratégie nationale est donc patente dans le PSE. Or il s'agit bien d'une rupture par rapport aux préconisations de la société civile mais également des socioéconomistes qui insistent sur l'importance de la co-construction des projets de développement. Ce fait surprenant est le point de départ de notre approche. En outre, la notion de « macroéconomie par le bas » (expliquée dans la section 3) que nous reprenons précise que les phénomènes macroéconomiques ne devraient pas opposer des experts « d'en haut » et des acteurs « du bas » puisque ces phénomènes sont en réalité le résultat d'actions, de pratiques et d'interprétations qui relèvent tout autant des experts/institutions que des pratiques individuelles quelle que soit la position sociale de ceux qui les exercent.

Face à ce hiatus entre ce qu'aurait pu être le PSE (un programme construit de façon participative accordant une large place aux consultations des différentes catégories socioéconomiques) et ce qu'il est (un programme pensé par des experts), nous avons voulu analyser et comparer deux types de sources empiriques. D'un côté, nous avons étudié le corpus officiel du PSE et en particulier le plan lui-même et des textes du gouvernement autour du PSE. D'un autre côté, nous avons voulu procéder à une étude de la perception qu'ont les acteurs de la société civile, de l'économie et des institutions sénégalaises sur le PSE et ses dimensions de développement durable.³

La méthode de recherche a été organisée en deux temps. Dans un premier temps ont été conduites une revue de littérature sur les politiques d'émergence en Afrique et au Sénégal et une revue documentaire sur le PSE et le développement durable au Sénégal (textes officiels sur le PSE, documents issus des forums institutionnels, presse professionnelle et institutionnelle locale etc.). Dans un deuxième temps, une enquête a été initiée. Les résultats présentés ici relèvent de l'enquête exploratoire qualitative conduite entre juin 2017 et février 2018 auprès d'acteurs de l'économie, des institutions ou d'universitaires sénégalais. Elle vise à cerner la connaissance et la perception que ces acteurs ont à la fois du développement durable, du PSE et des relations entre ces deux volets.

Les deux sections suivantes abordent la façon dont le développement durable est appréhendé dans le document PSE. La deuxième section analyse le document au regard des enjeux de développement durable qu'il fait apparaître. La troisième section propose d'interpréter le document PSE comme une version faible de la soutenabilité (un développement durable « version Brundtland », expression précisée au début de cette section 3). La quatrième section présente l'enquête exploratoire et ses résultats qui nous apprennent de quelle façon les enquêtés perçoivent le PSE et la place du développement durable. La section 5 apporte des éléments de

³ Les échéances électorales au moment de la rédaction de cet article (élections présidentielles de février 2019) nous ont conduit à ne pas tenir compte d'un certain nombre d'annonces, de débats et de communications publiques qui relèvent d'une logique de campagne électorale et sortent donc du cadre méthodologique retenu.

discussion sur le modèle d'émergence retenu dans le PSE et ses contradictions avec le développement durable.

2. ANALYSE DU DOCUMENT « PLAN SENEGAL EMERGENT » AU REGARD DES ENJEUX DE DEVELOPPEMENT DURABLE

2.1. Un constat d'échec des politiques de développement...et de développement durable

Le document PSE est d'abord l'occasion de recenser l'ensemble des difficultés rencontrées par le Sénégal dans sa stratégie de développement. Ces éléments sont présentés dans le résumé et le chapitre 1 du document.

Deux grandes dimensions nous semblent ressortir de la lecture du document PSE. **La première est indubitablement la recherche d'une croissance forte**, au regard des résultats décevants dans les décennies précédentes, à l'exception de la période 1995-2005. La croissance est considérée comme un objectif premier et hautement souhaitable. **La deuxième dimension capte plutôt l'ensemble des préoccupations sociales et sanitaires des Sénégalais** : constat de l'échec de la lutte contre la pauvreté ; difficultés importantes en termes d'emploi notamment chez les jeunes (avec une croissance démographique qui reste forte et exerce une pression constante sur le marché du travail) ; accès au logement difficile ; non atteinte des OMD en particulier sociaux (mortalité maternelle et infantile, accès à l'école élémentaire, accès à l'assainissement) ; protection sociale limitée ; inégalités de genre ; inégalités territoriales flagrantes entre les villes (notamment Dakar) et les zones rurales ; problème de planification urbaine et de gestion de l'espace entraînent le développement de zones habitées précaires (inondations, maladies, pas d'assainissement et d'évacuation...) représentant 30 à 40% de l'habitat dans les villes ; augmentation continue de la production de déchets solides avec ses conséquences en termes sanitaires et environnementaux.

Les liens entre faible croissance et faiblesse des infrastructures productives mais également sociales sont reconnus : vulnérabilité de l'agriculture face aux aléas climatiques, problèmes d'accès au foncier. Trois enjeux cruciaux sont alors abordés : le développement de l'agriculture urbaine et périurbaine comme source de revenu et de sécurité alimentaire ; l'adaptation au changement climatique ; l'indépendance énergétique comme prérequis de la croissance.

2.2. Des objectifs dans la lignée des directives orthodoxes

Le document PSE peut être analysé comme une tentative de combiner, d'une part, un modèle économique en phase avec les injonctions internationales orthodoxes, d'autre part, des objectifs locaux de solidarité et d'inclusion.

Sur le premier aspect, le point 7 (p. vii et viii) et le point 13 du résumé soulignent en effet un « retard de la mise en œuvre des réformes dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement des affaires » (faisant référence entre autres aux rapports *Doing business* dans lesquels les pays sont classés en fonction des conditions qu'ils offrent au bon déroulement des affaires).⁴ Ces points font également référence aux faiblesses des pouvoirs

⁴ Le Sénégal est passé de la 178^{ème} à la 140^{ème} place de ce classement entre 2013 et 2018, preuve d'une volonté soutenue d'être considéré parmi les bons élèves en termes d'ambiance des affaires. La

publics dans un sens qui allie l'appel à un certain volontarisme (« insuffisante capacité d'impulsion de l'Etat ») et l'application du *new public management*, devenu la norme affichée pour tous les pays qui ont lancé un programme d'émergence (sont évoqués notamment des « problèmes d'efficacité de la dépense publique » et une « résistance de certains acteurs au changement »). Le leadership de l'Etat, incluant la réforme de l'administration publique, est mis en avant, rappelant la longue liste de pays ayant affirmé le même objectif pour être en phase avec les injonctions internationales. Dans ce registre, l'*accountability* est de mise : un plan d'action prioritaire (PAP) quinquennal 2014-2018 a été mis en place comme première étape. Le point 17 est particulièrement intéressant avec des objectifs d'orthodoxie économique à court terme : « La mise en œuvre diligente des réformes clés et des projets du PAP permettra d'atteindre un taux de croissance annuel moyen de 7,1% sur la période 2014-2018 [...] de réduire le déficit budgétaire [...] Le déficit du compte courant serait ramené sous la barre des 6%... ». Dans ce registre, tous les outils d'augmentation de la « performance de l'Etat » sont brandis, en particulier la gestion axée sur les résultats (point 14).

Mais ce qui nous semble le plus marquant est la place donnée à la promotion de l'initiative privée qui est fortement valorisée. Le vocabulaire est choisi à dessein. Il est fait référence à une stratégie de « rupture », à des « actions hardies » pour « relever durablement le potentiel de croissance, stimuler la créativité et l'initiative privée afin de satisfaire la forte aspiration des populations à un mieux-être ».

Une première discordance peut être soulignée à cet égard : quelle est la place réservée aux populations pauvres et vivant dans des conditions insalubres ? Ainsi Cissé, Kane et Quensière (2018) ont mis en évidence un certain abandon des populations vulnérables par les pouvoirs publics dans la banlieue de Dakar. Les formes d'adaptation mises en œuvre par ces populations sont des stratégies de survie et en aucun cas des formes d'entrepreneuriat telles qu'entendues dans le document PSE. On peut en effet douter de leur place dans ces expressions dévolues à ceux qui ont les ressorts sociaux et disposent d'un capital humain suffisamment développé pour créer des activités génératrices de croissance. En contrepoint, le document évoque cependant (p. 84, point iv) la nécessité de lutter contre les inondations et de reloger les ménages vivant dans des zones « non adaptées ». Mais ce constat est-il suivi d'effets ? Sur le terrain, les grands chantiers (nouvel aéroport Blaise Diagne, développement de la ville de Diamniadio, extension du ferroviaire, nouvelles universités etc.) semblent plutôt concerner ceux qui sont armés pour en bénéficier (diplômés, classes moyennes).

Cet accent mis sur ceux qui « peuvent » est modéré par l'expression « un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un Etat de droit » (retrouvée chapitre 2 p. 48). Cet intitulé fait penser à la remarque de J. Cartier-Bresson (2010) sur l'agenda de la gouvernance instauré par les Institutions de Bretton Woods : des termes et des enjeux relativement consensuels (voire incontournables) sont choisis pour faire passer des réformes structurelles en phase avec l'orthodoxie économique. En effet, qui prétendrait s'opposer à la nécessaire démocratisation des affaires publiques et à la solidarité ?

Le document PSE cherche donc à accompagner chaque affirmation en faveur des affaires par des gages donnés aux objectifs de solidarité/inclusion et de rééquilibrage territorial (cette

directrice des opérations de la Banque mondiale qualifiait d'ailleurs le Sénégal comme « l'un des réformateurs les plus constants de la région » (Le Soleil, 2 novembre 2017).

caractéristique est particulièrement visible dans le premier axe du PSE qui porte précisément sur les leviers d'une croissance forte).

Au total, le PSE n'est pas éloigné d'une certaine conception du développement durable, présente en creux dans le rapport Brundtland, de non remise en cause du capitalisme de concurrence associée à une promotion de la sphère sociale (qui constitue d'ailleurs le deuxième axe en ajoutant au social la préservation de l'environnement, ici cependant qualifié de « ressource » comme dans l'approche en soutenabilité faible qui privilégie ce statut de nature-ressource). L'état de droit et la gouvernance étant repris dans le troisième axe, ils ajoutent la quatrième sphère du développement durable avec la nécessité d'une participation citoyenne et d'un contrôle citoyen (point 14). De façon intéressante, l'amélioration de la performance de l'Etat est associée conjointement à la participation citoyenne et à l'utilisation du « new public management » axé sur le chiffrage des objectifs et des résultats. La redevabilité publique vis-à-vis des citoyens est donc associée à des indicateurs de performance.

3. UN DEVELOPPEMENT DURABLE « VERSION BRUNDTLAND »

L'expression « développement durable version Brundtland » (ou DDVB) ressort d'une analyse comparée du rapport Brundtland (CMED, 1987) et de la notion d'écodéveloppement (Sachs, 1980, 1993). Elle est proposée par Catherine Figuière dans l'ouvrage de Figuière, Boidin et Diemer (2018, pp. 3-37). Dans le rapport Brundtland, les définitions du développement durable sont relativement vagues, ne faisant par exemple pas la différence entre développement et croissance et ne choisissant pas entre soutenabilité forte et faible. On peut alors considérer que l'interprétation dominante du rapport Brundtland, celle de la soutenabilité faible ne remettant pas en cause l'objectif premier de croissance, s'est largement imposée. Nous soutenons ici que c'est également cette interprétation qui domine au sein du PSE. Il ne s'agit cependant pas d'affirmer qu'il y aurait une intention claire *a priori* de suivre un modèle de soutenabilité faible. Nous considérons plutôt que l'influence des idées en faveur de la soutenabilité faible au sein des organisations internationales, des *think tanks*, des experts, contribue à expliquer que cette interprétation se soit imposée. Par ailleurs, l'émergence étant elle-même fréquemment assimilée à une croissance économique forte et pérenne, le PSE est dans ce contexte en droite ligne avec le paradigme de l'émergence.⁵

⁵ Cette assimilation de l'émergence à une croissance forte et pérenne rejoint la façon dont Moubarack Lo, économiste sénégalais fortement impliqué dans le PSE (et conseiller économique du premier Ministre), met en valeur la croissance « forte et durable » comme cœur de l'émergence (Lo, 2013, p. 4). Si cet auteur ne nie pas que l'émergence, tout comme le développement, contiennent bien plus qu'une simple augmentation de la capacité productive à long terme, il retient cependant une vision essentiellement quantitative de l'émergence. M. Lo donne un peu plus loin sa définition des pays émergents : « les pays en développement qui constituent des pôles d'attraction des investissements (nationaux et étrangers), qui diversifient et accélèrent, durablement et harmonieusement, leur croissance économique et qui s'intègrent avec succès dans l'économie mondiale grâce à leurs capacités d'exportation ». Cette définition est d'importance au regard du rôle que M. Lo a joué dans le PSE. Elle est marquée par un fort prisme économique, une absence de précision sur ce que serait une croissance « durable et harmonieuse » (quel lien avec le développement durable ?) et *in fine* une attention limitée (en tout cas dans le document publié en 2013 car un ouvrage de l'auteur publié en

Cette expression de la durabilité faible et accordant une place prépondérante à la croissance économique peut être mise en évidence en scrutant successivement les orientations stratégiques du PSE et ses trois grands axes d'action.

3.1. Orientations stratégiques du PSE

Une profession de foi pour la croissance

Les orientations stratégiques du PSE sont essentiellement présentées dans le chapitre 2 du document. Ce chapitre commence (point 236) par ce que nous qualifions de « profession de foi » tout à fait éloquente sur les priorités : « Au regard du diagnostic économique et social et des mutations de l'environnement international caractérisé par une compétition exacerbée portant sur des opportunités de plus en plus limitées, il s'avère impératif d'opérer les ruptures qui permettront d'inscrire le Sénégal sur une nouvelle trajectoire de développement durable pour permettre de stimuler davantage tout le potentiel de croissance, de créativité et d'initiative entrepreneuriale pour satisfaire la forte aspiration des populations au mieux-être » (p. 48).

Quelques commentaires s'imposent. Tout d'abord, c'est bien la croissance et non le développement durable (à moins que ces deux notions ne soient considérées comme synonymes) qui est privilégiée. Mais la notion de développement durable n'est définie ni dans ce passage, ni dans le reste du document, comme si son contenu était évident. Cependant, le développement durable semble occuper, implicitement, une fonction particulière à deux égards. D'abord, il y aurait un lien entre les opportunités limitées dans un monde concurrentiel et la trajectoire de développement durable (mais ce lien n'est pas explicite) ; ensuite, le développement durable semble ici relever implicitement de considérations prioritairement économiques : il vise à susciter activité et croissance via les initiatives entrepreneuriales.

Au total, le développement durable auquel il est fait référence ici relève principalement de la durabilité (au sens de pérennité) de la croissance, ce qui, à n'en pas douter, s'inscrit essentiellement dans la sphère strictement économique qui à son tour favoriserait le « mieux-être » des populations. En outre, l'économie informelle est absente de cette profession : elle ne semble pas considérée comme créative ni source de « mieux-être ».

Cette conception du développement durable nous semble passer trop vite sur les liens entre croissance et amélioration des conditions de vie (ce que le document qualifie de « mieux-être »). Prenons l'exemple de la santé. Comme le rappelait A. Sen (1999), s'appuyant sur Anand et Ravallion (1993), la croissance du revenu par tête n'améliore le niveau de santé que si les fruits de la croissance sont orientés vers les dépenses publiques en santé et la redistribution vers les pauvres. La lutte contre les inégalités est essentielle dans le processus d'émergence, comme en témoigne le contre-exemple brésilien marqué par une forte augmentation des inégalités due à une focalisation sur la croissance. Allant plus loin, A. Sen estime qu'un pays peut engranger des succès dans la lutte contre la mortalité sans pour autant

2017 marque une inflexion, cf. 4.2) au développement durable et aux considérations sociales, environnementales mais également institutionnelles (la mise en musique des différentes réformes et leur hiérarchie n'est pas explicitée). Ces différentes caractéristiques se retrouvent dans le document PSE.

bénéficier d'une croissance forte : cette approche dite « s'appuyant sur l'aide sociale » passe par un programme efficace d'aide sociale dans le domaine de la santé, de l'éducation et d'autres services sociaux de base (Chine d'avant la réforme, Costa Rica, Sri Lanka, Kerala en Inde). Bien entendu cela ne signifie pas que des succès dans la promotion des indicateurs sociaux ne puissent pas être obtenus à partir d'une forte croissance, mais plutôt que la croissance n'est pas une condition nécessaire.

Le rapport 2018 sur les inégalités mondiales (Alvadero et al., 2018) montre, à sa façon, que le creusement des inégalités internationales et nationales est une cause majeure d'affaiblissement des Etats et de tassement des conditions de vie des classes moyennes et des ménages pauvres. La recherche de croissance n'est donc ni l'alpha ni l'omega de l'émergence qui se voudrait durable.

Un développement durable non défini et périphérique

L'occurrence du terme « développement durable » est faible dans le document PSE : il est présent 15 fois. Il n'est pas défini. La place du développement durable est floue car il occupe deux statuts : d'une part, une expression avancée dans les grands principes (et qui favoriserait ou résulterait de la croissance), d'autre part, un axe d'intervention (axe 2) en tant que tel, où de façon étonnante on accole des volets du développement durable (« capital humain », « protection sociale ») et le terme développement durable lui-même, comme si celui-ci ne concernait finalement que l'environnement (ce qui est confirmé par l'examen plus détaillé du contenu des axes, voir *infra*).

Examinons plus en détail les passages évoquant le développement durable. Dans le point 221 du chapitre 2, on lit : « Dans le PSE, le volet économique de l'émergence vise à faire du Sénégal un pôle d'attraction des investissements, à diversifier et accélérer, durablement et harmonieusement, sa croissance économique... ». Le poids de l'économie dans le développement durable apparaît de nouveau ici. Le terme « durablement » n'est pas précisé mais semble faire référence tout à la fois à une croissance solide et de long terme et à des caractéristiques de cette croissance (sans que l'on ne sache lesquelles sont visées).

Les performances économiques sont examinées à l'aune du modèle des pays émergents : passer d'une économie de croissance tirée par les services (télécommunications, services financiers) à une économie plus diversifiée et axée sur quatre moteurs : agriculture et agro-alimentaire, habitat, mines, tourisme. Ces orientations posent la question : en quoi l'habitat et les mines (voire le tourisme dans sa forme industrielle) sont-ils vecteurs de développement durable ? Au passage, la promotion du secteur minier est considérée (page 54) comme un atout, à encadrer cependant par l'EITI (Extractive Industries Transparency Initiative).

La référence au développement durable est reprise de façon toujours floue page 51 : « Pour atteindre l'émergence, toutes les actions nécessaires seront entreprises pour [...] installer l'économie sur une trajectoire de croissance forte, inclusive, durable, créatrice d'emplois et préservant l'environnement et les ressources » : le développement durable est alors remplacé par la croissance durable, notion non précisée (croissance sur le long terme et/ou croissance respectueuse de l'environnement et du social ?). S'agit-il d'une croissance verte qui sépare les trois sphères du développement durable ? Cette notion de « croissance durable et inclusive » est reprise p. 54 en la présentant comme favorisée par la promotion de moteurs d'exportation. Puis, la « croissance forte et durable » est présentée comme une « orientation stratégique » de l'axe 1 (p. 55).

L'environnement apparaît enfin dans la liste des « défis à relever » pour assurer le succès du PSE : mais cette liste ne place « la préservation de l'environnement et la garantie d'une gestion durable des ressources naturelles » qu'en dernière position parmi les 14 défis (pp. 53-54).

Trois axes stratégiques qui dessinent les contours de la durabilité faible

Les trois axes du PSE sont finalement présentés de façon introductive dans le chapitre 2 (p. 55-60). Le développement durable y figure de façon plus ou moins allusive et nous présentons ici les enseignements à tirer quant à l'interprétation du développement durable qui en ressort.

L'axe 1 (transformation structurelle de l'économie et croissance) apporte, de notre point de vue, une confirmation que la croissance durable n'est pas entendue, dans ce premier axe, comme une croissance qui crée du développement durable ou s'appuie sur le développement durable : il s'agit plutôt d'une croissance qui pérenne et se conformant aux stratégies internationales. En effet, il est principalement question de suivre l'exemple des pays développés et émergents : ces derniers se sont appuyés sur le développement du textile-confection, de l'électronique et de la machinerie pour faciliter l'accès de la main-d'œuvre non qualifiée à un emploi à sa portée. Ils constitueraient une alternative à l'agriculture traditionnelle et à l'informel. En parallèle, il conviendrait de monter en gamme vers des produits plus rémunérateurs : chimie, horticulture, construction, tourisme, services financiers, activités immobilières, télécommunications et TIC.

Le modèle économique du PSE promeut ainsi des « secteurs porteurs d'exportations et d'inclusion sociale » (la relation entre ces deux aspects n'étant pas précisée). Un « cercle vertueux » pourrait alors s'enclencher : le développement de la classe moyenne et, partant, de nouveaux débouchés locaux.

Enfin, la promotion de l'agriculture est réaffirmée mais selon un modèle ambigu : « l'intérêt de développer les ressources minières et des fertilisants apparaît multiple : [...] accroissement des rendements agricoles... » (p. 57). De façon liée, l'enjeu d'un développement territorial équilibré semble pris en compte avec la déclinaison de projets PSE sur tout le territoire (p. 57).

L'axe 2 (capital humain, protection sociale et développement durable) indique que le développement durable, loin d'être une stratégie globale, voire un projet de société, est circonscrit au statut d'axe (voire de sous-axe) parmi d'autres. L'émergence a bel et bien remplacé non seulement le développement, mais également le développement durable, tout au moins dans le vocabulaire mobilisé.

Cet axe est présenté ainsi (p. 58) : « l'extension de l'accès aux services sociaux de base, notamment à l'éducation et aux soins de qualité, à l'eau potable et à un cadre de vie sain. Il s'agira également de renforcer les dispositifs de protection sociale ainsi que les mécanismes de prévention et de gestion des risques et catastrophes ». La satisfaction des besoins sociaux est par ailleurs rattachée à plusieurs facteurs dont la réduction de la dégradation de l'environnement.

La notion de développement durable en tant que telle est enfin abordée de façon spécifique (point 272, p. 59) : « Les objectifs poursuivis en matière de développement durable consistent à réduire la vulnérabilité de la population aux chocs résultant des changements

climatiques mais également à préserver la base de ressources nécessaires pour soutenir une forte croissance sur le long terme ». En somme, le développement durable est finalement réduit à deux volets. Le premier volet consiste à protéger les populations des chocs climatiques : c'est un aspect important mais les autres questions environnementales sont repoussées vers les questions de vulnérabilité sociale et humaine à d'autres endroits du projet. Il n'est cependant pas question des causes endogènes et pourtant majeures de mortalité prématurée telles que la pollution chimique, les accidents de la route. Peut-être est-ce le résultat des choix en faveur des infrastructures et des industries, par souci...de croissance ? Le deuxième volet est le rôle attribué au développement durable pour préserver les ressources nécessaires à la croissance. Le développement durable est un levier de croissance, pas un objectif en soi mais un instrument au service de l'économie.

Au total, l'axe 2 fait apparaître un modèle de soutenabilité faible (le développement durable est d'abord un outil au service de l'économie), de façon compatible avec le « développement durable version Brundtland », tout en s'éloignant de la conception d'Ignacy Sachs en termes d'écodéveloppement (Sachs, 1980, 1993).

L'axe 3 (gouvernance, institutions, paix et sécurité) reprend un argumentaire classique en faveur de la transparence et de la bonne gestion publique. Il annonce également la promotion d'un renforcement du poids des acteurs décentralisés et de la participation citoyenne par des initiatives politiques : « conférence sociale », « pacte national de stabilité sociale et d'émergence ».

Ces passages sont à la fois dans la lignée des injonctions de « bonne gouvernance » et dans les arguments avancés dans le rapport Brundtland. Mais il est intéressant de relever que ces efforts de participation et redevabilité des gouvernements sont conçus en réalité comme étant au service des objectifs économiques : « l'objectif de cette dynamique est de créer les conditions d'une paix sociale durable et d'un environnement favorable à la productivité, la compétitivité et l'investissement ». La boucle est alors bouclée : l'économie est prioritaire, le social, l'environnement et la participation sont des leviers de croissance.

Dans la section suivante, un examen plus approfondi des trois axes du PSE (chapitres 3, 4 et 5 du document PSE) permettra de comprendre de quelle façon des projets en phase avec les principes de développement durable sont mobilisés comme leviers de croissance, à côté d'autres projets peu orientés vers la durabilité.

3.2. Des zones d'ombre en termes de développement durable

La « stratégie d'émergence » (titre du chapitre 3 du document PSE) et les « fondements de l'émergence » (chapitre 4) insistent sur la recherche de cohérence entre les trois axes, dont on recherche les « synergies et effets cumulatifs » afin de contribuer à l'émergence (p. 63 point 288). A cet effet, 27 projets phares ont été retenus pour enclencher les « moteurs de croissance sectorielle ». Un certain nombre de projets font directement référence au développement durable ou à des notions voisines : référence à l'économie verte sans toutefois préciser le contenu de ce terme (p. 76, p. 85), au mix énergétique (charbon, gaz, hydroélectrique, solaire, éolien), à la santé communautaire et à la protection sociale, à la gestion intégrée et durable des ressources en eau (p. 83), à la nécessité d'études d'impact environnemental pour tout projet PSE (p. 86).

Il semble également y avoir une recherche d'équilibre entre développement d'exportation ou à grande échelle et développement localisé par les micro-projets d'auto-emploi. D'une certaine façon, on chercherait alors à combiner préservation voire promotion de l'environnement et du social et croissance extravertie. Ainsi, l'axe 1 associe par exemple l'agriculture d'exportation et le développement de l'agriculture familiale, sans que l'on ne cerne bien l'ampleur de l'effort consacré respectivement à ces deux volets très différents voire divergents. Dans le même ordre d'idée, sont combinés des projets d'habitat social (qui inclurait la recherche d'efficacité énergétique – p. 70), de centres de développement artisanal, de micro-tourisme, d'artisanat d'art, de mines artisanales, avec des chantiers de grande ampleur tels que le développement de l'industrie minière. L'écotourisme ainsi que la préservation du littoral par aménagement des « pôles touristiques intégrés » sont cités (p. 73).

Au-delà des zones d'ombre que nous venons de relever, des contradictions apparaissent. A titre de premier exemple, le projet de Hub aérien régional vise clairement à attirer les devises et les investissements (tourisme médical, tourisme au sens large, sièges d'entreprises, formation avec « Dakar campus d'excellence ») mais il n'est pas fait référence à son impact environnemental. Dans le même ordre d'idée, le développement des mines évoque les impacts sociaux et environnementaux mais reste vague sur l'impact environnemental à long terme d'une telle stratégie. Certains choix sont peu argumentés voire laissent sceptique, à l'instar du projet *Dakar medical city* (p. 72) qui consisterait à développer un centre compétitif et attractif de cliniques privées à haut plateau technique pour aller sur le marché du tourisme médical. Il est affirmé que ce plateau médical de qualité « aura des effets induits en termes d'amélioration globale de la qualité des services au niveau de la pyramide sanitaire et de la formation du personnel spécialisé ». Cela paraît douteux pour deux raisons. D'une part, on peut craindre au contraire le renforcement d'une santé à plusieurs vitesses (s'ajouterait aux inégalités internes une nouvelle classe de patients riches étrangers), à moins que l'Etat n'assure le transfert du profit vers les structures publiques locales. D'autre part, la promotion de la santé en Afrique n'a pas prioritairement besoin des médecines de pointe (Houéto, Valentini, 2014) mais plutôt d'une approche intersectorielle focalisée sur les déterminants sociaux de la santé (Boidin, 2018).

Ainsi, la croissance durable – associée à une mobilisation du capital humain et environnemental, donc à sa promotion – semble être le maître mot, en lieu et place d'une vision extensive du développement durable qui inclurait la croissance parmi d'autres objectifs.

La mise en œuvre concrète du PSE s'appuie dans un premier temps sur le plan d'action prioritaire (PAP 2014-2018) présenté au chapitre 5. On y trouve également des éléments intéressants pour cerner la place respective des différentes dimensions du développement durable.

Tout d'abord, l'ordre des priorités des actions (tableau 14 p. 105) confirme la priorité aux actions strictement économiques. Cette tendance est également claire au regard de l'effort

financier consacré à chaque axe : 66,5% pour l'axe 1, 26% pour l'axe 2, 7,5% pour l'axe 3 (nos calculs).⁶ Ceci est confirmé par le tableau 18 p. 111 (volume financier).

Un autre indice révélateur contenu dans le PAP est la composition des instances de gouvernance du PSE. Le Comité d'orientation stratégique (COS) est constitué du président, du 1^{er} ministre, du ministre de l'économie et des finances et du ministre du plan : la priorité est donc bien à l'économique. De la même façon, le Comité de pilotage (COP) est constitué des membres précédents, tout en étant cependant ouvert aux autres ministres, « en fonction de l'ordre du jour ».⁷

En annexe 6, le document PSE présente les 49 indicateurs de suivi. Cette liste mériterait d'être justifiée en termes de processus de choix des indicateurs. A titre d'information, nous avons relevé que 20 indicateurs sur ces 49 ont trait à des questions de développement durable, ce qui ne peut pas véritablement faire l'objet d'une interprétation même si ce chiffre n'est pas négligeable.⁸ Dans l'absolu, le nombre d'indicateurs ayant trait au développement durable est significatif mais, d'un autre côté, seuls deux indicateurs font référence à l'environnement, ce qui traduit une orientation forte vers le développement humain.

4. LE PSE ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE « PAR LE BAS »

4.1. Démarche et méthode

La démarche adoptée ici prolonge ce que Béatrice Hibou et Boris Samuel ont défini comme la « macroéconomie par le bas » (Hibou, Samuel, 2011) dans un numéro spécial de la revue *Politique africaine*. Les auteurs en rappellent deux éléments fondamentaux (p. 6-7): d'abord, elle aborde la macroéconomie « par les pratiques, par les processus de formation au quotidien, par les acteurs, quelle que soit leur position au sein de la hiérarchie sociale ». D'autre part, « il ne s'agit pas d'opposer des experts [...] aux profanes, [...] des élites [...] aux subalternes. Au contraire, tous les acteurs sont sujets de la macroéconomie lue par le bas, parties prenantes à la production macroéconomique comme processus social ».

L'objectif que nous avons poursuivi dans l'enquête exploratoire est la quête d'une perception « par le bas » du contenu du PSE et plus largement de son lien ou de son absence de lien avec le développement durable. En effet, la communication intense du gouvernement sénégalais sur le PSE depuis le lancement de ce dernier est le corollaire d'une utilisation débridée des notions de développement durable et d'émergence dans la sphère institutionnelle (bailleurs de fonds, partenaires techniques, acteurs publics etc.). Ce magma

⁶ Il faut cependant nuancer cette appréciation. D'abord, l'axe 1 inclut certaines initiatives incluant des projets en phase avec le développement durable (par exemple le soutien aux micro-projets d'agriculture familiale). Ensuite, l'axe 1 inclut des chantiers en infrastructures d'envergure, par nature très coûteux.

⁷ Le bureau opérationnel de suivi du PSE (BOSSE) est logé à la présidence de la république et chargé du suivi et de la mise en œuvre du PSE.

⁸ Nous avons considéré comme des indicateurs de développement durable ceux relatifs à : l'emploi (2), la pauvreté y compris énergétique (4), la santé et l'assainissement (8), l'éducation (4), l'environnement (2).

de notions diffusées dans les médias est de nature à banaliser cette stratégie aux yeux des Sénégalais tout en ne clarifiant pas le contenu de ce programme (dont la rédaction a été externalisée) et ses implications en termes de développement durable. La façon dont les acteurs « du bas » perçoivent le PSE peut en outre être influencée par leur conception plus ou moins critique des politiques publiques.

L'enquête exploratoire s'est déroulée à Lille (juin 2017) puis à Dakar (novembre 2017 et février 2018) et enfin à Paris (juin 2018) en deux temps. Dans un premier temps des entretiens individuels ouverts ont été conduits avec 9 acteurs économiques, associatifs et/ou universitaires sénégalais installés à Dakar : un enseignant et responsable de formation dans un établissement supérieur, deux directeurs de département universitaire et un directeur des études dans un établissement d'enseignement supérieur, une directrice d'unité départementale d'assurance maladie, une documentaliste hospitalière, un ingénieur du secteur privé (entreprise de BTP), un employé chauffeur, une consultante dans une ONG de développement. Dans un deuxième temps, un groupe focus (*focus group*) a été animé avec 15 personnes sénégalaises caractérisées par un statut à la fois commun (étudiants en master de commerce international à Dakar) et diversifié (5 étudiants simples, 2 étudiants stagiaires – l'un dans une banque, l'autre au Ministère des affaires étrangères -, 8 étudiants occupant un emploi rémunéré - consultant en aménagement et gestion urbaine, conseillère commerciale, téléconseillère, comptable, assistant acheteur, agent de contrôle interne en banque, technicien en hôtellerie, chargé de mission en promotion des marchés). Ces 15 étudiants ont tous un niveau d'études acquis ou validé en Master 1^{ère} année.

Sur le total des personnes mobilisées pour l'enquête exploratoire (24), une seule n'a pas le niveau baccalauréat mais nous l'avons maintenue car nous souhaitons prolonger cette enquête en augmentant tout en diversifiant les profils des enquêtés. Il convient de souligner les limites de l'enquête au regard du nombre d'enquêtés.

Le contenu des thèmes est adapté selon qu'il s'agit d'entretiens individuels ou du focus group. Pour les entretiens individuels, les questions suivantes sont abordées (souvent adaptées ou reformulées durant l'entretien, parfois abordées dans un ordre différent) : 1. Connaissez-vous le PSE ? 2. Que savez-vous de ses grands axes ? 3. Quelle appréciation portez-vous sur lui ? 4. Y-a-t-il une place pour le social/l'environnement dans le PSE ? 5. Le PSE est-il compatible avec le développement durable ?

Pour le focus group, les questions abordées visent à intégrer dans la réflexion la façon dont les personnes concernées considèrent la notion de développement durable (en particulier son contenu), avant d'aborder l'éventuelle présence du développement durable dans le PSE. Les questions abordées sont : 1. Qu'est-ce que le développement durable selon vous ? 2. Le développement durable est-il pertinent pour le Sénégal ? 3. Si oui, quelles sont les priorités du développement durable pour le Sénégal ? 4. Qu'est-ce que le PSE ? 5. Quelle est votre appréciation du PSE ? 6. Le PSE devrait-il proposer des axes de développement durable ? 7. Le PSE propose-t-il des axes de développement durable ? 8. Le PSE est-il compatible avec le développement durable ? 9. Le PSE est-il appliqué, les réalisations sont-elles visibles ?

A propos du focus group, la durée de celui-ci a été de 4 heures. A la fin des discussions sur la question 2, nous avons apporté des éléments de contenu sur la notion de développement durable, issus, d'une part, du rapport Brundtland, d'autre part, de l'approche d'Ignacy Sachs

en termes d'écodéveloppement. Ainsi la place du développement durable dans le PSE a pu être abordée sur la base d'un corpus commun.

4.2. Présentation et analyse des résultats

Nous présentons quelques éléments saillants classés par thèmes.

Une connaissance superficielle du document mais unanime de l'existence du PSE

Seule une personne affirme avoir lu complètement le document PSE et a énoncé sans erreur les trois axes du PSE. La majorité des enquêtés tire sa connaissance du PSE de ce qu'en disent les médias. Quelques termes-clés sont repris : certains sont à connotation positive (émergence, croissance, chantiers, grands projets, infrastructures, ambition, « certaines initiatives sont intéressantes »), d'autres sont plus critiques (communication, trop ambitieux, « dans le quotidien, ça ne suit pas », « c'est politique, ils visent les élections », « les chantiers ne sont pas tous utiles », « des déclarations plutôt que des actions », etc.). Au-delà de ces appréciations générales, le contenu précis du PSE est rarement connu, comme l'illustre ce commentaire : « Le PSE n'est pas clair pour la population. Il faudrait un bilan annuel ». Enfin, à la question de savoir si le PSE aborde les questions environnementales, très peu de personnes peuvent apporter une réponse (l'une d'entre elles répond : « pas à ma connaissance » - directeur de département dans un établissement supérieur).

Un scepticisme dominant vis-à-vis du PSE

Les points de vue sur le PSE sont sceptiques voire pessimistes dans leur très grande majorité. Seules trois personnes se montrent enthousiastes (« Le PSE, c'est un plan de long terme », « Le PSE, ce sont de très bons chantiers », « Avant et après le PSE, j'ai vu les changements »). Plusieurs facteurs de scepticisme ou de pessimisme apparaissent. La surcommunication sur le PSE de la part du gouvernement, associée à une rhétorique apologétique de la part des membres du gouvernement, semble contre-productive en termes de capacité à convaincre. Les enquêtés se disent désabusés par les plans se succédant, sans effet visible sur leurs conditions de vie.

Cependant, certaines personnes mettent l'accent sur quelques points forts du PSE de leur point de vue. A titre d'exemple, son impact en termes de croissance à long terme est souligné, mais seulement par deux personnes. Dans un autre domaine, son rôle dans l'extension de la couverture maladie est abordé (« Le PSE est efficace sur la CSU » selon une responsable d'unité départementale de santé, « La couverture s'est nettement améliorée » selon un directeur de département universitaire – ces affirmations sont contradictoires avec l'avis de deux autres personnes interviewées : une documentaliste d'hôpital estime que « [la CSU] est annoncée opérationnelle mais les patients doivent aller au centre de santé et non à l'hôpital (ce qu'ils ne comprennent pas toujours) pour se faire prendre en charge. Mais s'ils sont ensuite envoyés vers l'hôpital et ça ne suit pas. On paie les médicaments et les dépenses qui suivent, on nous dit que le montant de prise en charge est dépassé » ; une consultante indique « La CMU doit beaucoup d'argent aux structures de santé ; ça n'avance pas »).

Dans le focus group, un tiers des participants estime que les aspects sociaux et humains sont pris en compte dans le PSE à travers les volets santé et éducation (lancement des « bourses sociales »).

Des priorités avant tout sociales

Une seule participante a mis spontanément en avant une priorité à donner aux préoccupations environnementales (adaptation au changement climatique, érosion marine, pollution urbaine due à la circulation...) même si celles-ci apparaissent indirectement chez d'autres personnes dans certaines remarques relatives aux liens environnement-qualité de vie. La perception des nuisances environnementales (y compris les nuisances dues à la circulation automobile en ville) est très variable selon les participants.

A l'inverse, les conditions de vie et les indicateurs sociaux apparaissent tout particulièrement et unanimement prioritaires dans les préoccupations des participants et dans ce qui, selon eux, devrait être prioritaire dans le PSE. A titre d'exemples, voici quelques extraits révélateurs :

« d'un côté, le Sénégal a besoin de réduire sa dépendance énergétique, si on a du pétrole on est obligé de l'exploiter. Mais tout dépend de la façon dont on l'exploite : il faut que les populations en profitent. » (un enseignant responsable de formation, à propos de la découverte de gisements de pétrole au large du Sénégal)

« Le PSE est trop ambitieux. L'environnement n'est pas prioritaire pour les gens de la base ni pour moi. Il faut se concentrer sur les besoins de base. » (une responsable d'unité départementale d'une mutuelle).

« La communication ne met pas en avant le social, le développement durable » (exprimant un regret)

« Nous n'avons pas lu dans le détail le programme. Mais le plan insiste beaucoup sur l'agriculture et peu sur l'éducation, pourtant importante »

« Il y a quand même des actions pour réduire la pauvreté, les inégalités, et ça aussi c'est du développement durable ».

Dans le focus group et dans les entretiens individuels, un consensus semble apparaître autour de trois points. D'abord, la santé, l'éducation et plus largement les conditions de vie sont présentes dans le PSE (bourses familiales, couverture santé universelle...). Ensuite, les actions sociales annoncées par le gouvernement tardent à se traduire par des résultats visibles (exemple de la couverture santé universelle). Enfin, le développement de l'agriculture et les conditions de vie des ruraux devraient être prioritaires mais ils seraient insuffisamment au centre du PSE, en tout cas dans les actions engagées au moment de l'enquête.

Une place limitée de l'effort en faveur de l'environnement

Les enquêtés ne perçoivent pas un effort porté par le PSE dans le domaine de l'environnement. Mais ils n'y voient généralement pas un inconvénient majeur, probablement de façon liée au fait que les préoccupations exprimées par les participants sont avant tout sociales. Il existe une seule exception avec une participante qui met l'accent sur l'importance des questions environnementales (protection de l'environnement maritime, forestier) et regrette la faible part de ces enjeux dans le PSE et le fait que « ce qui manque

c'est la cohérence de ces actions [pour réduire la pauvreté, les inégalités] avec les dimensions environnementales que nous vivons au jour le jour ».

Dans le focus group, un consensus semble apparaître sur le fait que le PSE aborde peu les enjeux environnementaux. Personne ne connaît les actions qualifiées de développement durable dans le document (en particulier la lutte contre la vulnérabilité face au changement climatique).

Une adhésion au principe d'un développement durable spécifique au Sénégal

Un certain nombre de participants soutiennent les politiques de développement d'infrastructures pour leur contribution potentielle à la croissance. Mais certains d'entre eux estiment également que tous les projets concernés ne sont pas utiles (stratégie électorale, affichage, concessions aux élus, etc.).

En parallèle, la notion de développement durable semble globalement comprise par de nombreux participants, au moins dans les termes les plus simples tels qu'exprimés dans le rapport Brundtland à travers la coexistence de trois domaines, l'économique, le social et l'environnemental, qu'il conviendrait de développer harmonieusement.

Mais cette notion, dans le focus group, est considérée comme pertinente pour le Sénégal seulement à la condition d'être adaptée aux réalités locales. En particulier, c'est la dimension sociale qui est privilégiée à travers notamment l'amélioration des conditions de vie au quotidien, l'assainissement urbain (lutte contre la pollution et l'insalubrité), la question des transports urbains, l'éducation et l'emploi comme enjeu crucial.

Lorsqu'est présentée la proposition de Sachs (1980, 1993) en termes d'écodéveloppement avec une hiérarchie des priorités (d'abord le social, puis l'environnement, enfin l'économique, au service des deux premiers), les participants valident unanimement cette hiérarchie pour le social compte tenu des besoins locaux. La place de l'environnement « en deuxième position » est interprétée par quelques-uns comme un vecteur de qualité de vie, condition d'une amélioration des conditions de vie. La position de Sachs est qualifiée de « développement durable du point de vue du Sud ».

5. ELEMENTS DE DISCUSSION

5.1. Emergence et développement durable

Le concept d'émergence a d'abord été créé pour souligner des opportunités « nouvelles », non pas pour les pays supposés émergents eux-mêmes, mais pour les investisseurs étrangers (Vercueil, 2010). Il fait au départ référence aux opportunités offertes par les marchés financiers « émergents », par comparaison avec ceux des anciennes puissances industrielles. Il est alors paradoxal qu'un pays comme le Sénégal, à l'instar des autres pays africains, ait adopté la phraséologie de l'émergence (sous l'impulsion de son président Macky Sall, apôtre de l'émergence) alors qu'il ne dispose pas d'un marché financier. C'est parce que le gouvernement sénégalais, tout comme les autres pays africains, espère tirer des gains à long terme d'une attractivité en construction (d'où les efforts constants pour améliorer son classement dans le rapport *Doing business*). L'exemple des BRIC, BRICI ou BRICM constitue alors un nouveau modèle qu'il faudrait absolument suivre.

L'émergence vue depuis les dirigeants africains ajoute-t-elle quelque chose à ce modèle de l'émergence des quelques pays ayant initié le mouvement ? Oui et non. Non, parce que de ce point de vue, l'émergence est dans la droite ligne de ce que souhaitent les bailleurs de fonds et les institutions de Bretton Woods, en premier lieu l'application des préceptes orthodoxes du consensus de Washington. Oui cependant, car les plans d'émergence en Afrique ajoutent la promotion soutenue des infrastructures, donc un rôle puissant de l'Etat, qui avait été oublié par le consensus de Washington (mais réintroduit par la Banque mondiale dans la période post-ajustement).

Ce retour de l'Etat est cependant ambigu, comme le soulignent Dimé et Ba (2016, p. 5) : il fait largement recours à la promotion de l'investissement privé, à l'auto-entrepreneuriat et au « mieux d'Etat » plutôt qu'au « plus d'Etat ». En même temps, il assouplit la position néolibérale en réinjectant des efforts en faveur des populations vulnérables. En somme, l'ajustement structurel se poursuit mais l'Etat retrouve le droit d'orienter les grands chantiers d'infrastructures et de ne pas négliger la dimension sociale à laquelle les populations sont très sensibles, dans un contexte d'échéances politiques régulières.

D'une certaine façon, la notion d'émergence réduit alors le développement à un processus axé sur la croissance, alors que ce même développement avait jusqu'alors dû se diversifier en intégrant des dimensions non strictement économiques. Mais, comme le soulignent également Dimé et Ba (2016, p. 9), la domination d'une conception strictement économique de l'émergence s'accompagne d'une diversité des définitions et des approches.

Le PSE est un plan qui est finalement principalement quantitatif et qui d'ailleurs estime financièrement les dépenses mais les articule peu entre elles, pas plus que les projets. La notion de synergie est utilisée une seule fois dans le rapport (*cf.* sections 1 et 2) mais ces synergies ne sont jamais explicitées. L'approche n'est pas systémique, elle ne met pas en relation explicite les 27 projets phares pour démontrer leurs interactions et rétroactions. Cette critique est également formulée par Dimé et Ba (2016, p. 16). Du point de vue du développement durable, il est pourtant évident que ce sont les interactions entre les trois sphères qui rendent ce concept intéressant. Or le PSE apparaît plus comme une priorité aux infrastructures (donc un développement quantitatif appuyé sur une batterie d'indicateurs) que comme un développement durable au sens de l'articulation équilibrée entre trois domaines d'action qui se renforceraient. C'est aussi de ce point de vue qu'il est plutôt un plan de soutenabilité faible (priorité à l'économique, avec des actions sociales qui sont conduites en parallèle) que de soutenabilité forte (définition de seuils à atteindre voire à dépasser dans les domaines sociaux et environnementaux et qui permettraient de mettre à jour les complémentarités avec la dimension économique). En parallèle, cet effort vers les infrastructures nécessite des financements tellement colossaux que le Sénégal a besoin de partenaires extérieurs et vise un portage extraverti du PSE : mais n'entre-t-on pas alors dans un nouveau cercle vicieux de la dépendance ? On pourrait alors expliquer certains projets qui apparaissent déconnectés des priorités de conditions de vie des populations, comme ceux d'un pôle d'excellence en formation ou en santé, supposés attirer des devises. Mais ces pôles demeurent à construire et sont finalement focalisés sur la sphère économique, alors que leurs incidences sociales sont douteuses (*cf.* section 2). Enfin, on peut s'interroger sur la promotion d'une économie extravertie qui n'a pas encore réussi à favoriser un tissu d'entreprises locales. A cet égard, les volets du PSE qui portent sur la promotion de l'artisanat, de la pêche ou encore du tourisme locaux sont noyés dans une masse importante

de dépenses extraverties et semblent contribuer à cette ambiguïté dans la mesure où l'on ne sait pas s'il s'agit de soutenir véritablement les entreprises locales à destination des populations locales ou s'il est plutôt question de destiner ces PME à l'exportation.

En somme, il n'est pas surprenant que le PSE soit assez éloigné d'une vision ambitieuse du développement durable, dans la mesure où le modèle économique sur lequel il repose s'inscrit dans la droite ligne de l'économie standard. Ainsi l'on peut lire dans le texte de Moubarack Lo (2013, p. 20) sur l'émergence que la compétitivité internationale d'un pays (constituant, on l'a compris, un objectif majeur du PSE) repose, entre autres conditions, sur « la limitation de l'intervention de l'Etat dans l'économie au strict nécessaire ». Si ce strict nécessaire n'est pas précisé dans le texte cité, ce passage a au moins le mérite de clarifier la compréhension du PSE, centré alors sur un programme de compétitivité extérieure associé à une durabilité faible (compensation par des dépenses sociales) et à un Etat qui n'est plus au cœur des processus de développement mais en est l'accompagnateur. Et l'auteur d'ajouter, un peu plus loin (p. 21) que, « comme le note Rodrick [...], le pays pauvre qui satisfait l'ensemble des prescriptions du consensus de Washington devient de facto un pays développé ». On ne peut être plus clair sur la vision retenue.

Un cadre d'analyse fortement ancré dans les recettes standards associé à un pilotage public qui réintroduit les infrastructures et les dépenses sociales, et dans une moindre mesure quelques projets à tonalité durable (lutte contre les effets du changement climatique, à la marge, ou agriculture péri-urbaine), ne constitue pas un programme de développement durable.

Certes, M. Lo aborde - très brièvement - (2013, p. 22) la nécessité d'un développement social, d'offrir des opportunités d'emploi aux populations, mais cela s'appuie principalement sur une conception très classique de la « bonne gouvernance » qui suppose, à partir des travaux conduits par la Banque mondiale dans les années 2000, qu'il existerait une causalité entre certains indicateurs de « qualité des institutions » et de capital humain et la croissance. Mais il ne faut ignorer que toute cette littérature a été largement contestée (voir à cet égard la synthèse de Cartier-Bresson, 2010) et ne prend pas en compte les interrogations sur la pertinence des approches en termes de « meilleures pratiques » qui ne font que dupliquer les consignes internationales sans prise en compte de complémentarités institutionnelles nécessaires dans chaque pays. L'utilisation des meilleures pratiques repose sur la croyance de l'économie standard en la capacité du critère d'efficacité à être un « principe sélectif unique qui finit par s'imposer à tous. [...] Elle [l'économie standard] est alors amenée à penser le changement institutionnel comme la convergence des économies vers un petit nombre de configurations institutionnelles » (Piveteau, Rougier, 2010, p.10). Au total, l'aboutissement à l'indice synthétique d'émergence, focalisé sur trois volets - PIB, exportations, investissements - (à peine pondéré pour le premier par un indice de Gini) ne fait que refléter des choix théoriques et méthodologiques très ancrés dans l'approche orthodoxe et aboutit à une conception du développement et du développement durable forcément en phase avec cette approche. A la décharge de M. Lo, il fait cependant également référence au rôle des normes sociales, des valeurs et de la qualité du leadership politique, sans toutefois qu'aucune analyse qualitative et systémique de ces critères ne soit proposée. Le découplage entre sphère économique et dynamiques sociétales demeure ainsi la norme.

Le gouvernement sénégalais a donc choisi, comme la plupart des petites économies en développement, non pas une limitation de l'exposition à l'économie mondiale pour fixer de

façon autonome ses propres politiques, mais au contraire une configuration institutionnelle orthodoxe (Piveteau, Rougier, 2010, p.5) associée néanmoins à des efforts ciblés vers les pauvres afin d'assurer une certaine stabilité interne (p. 6). La question demeure de savoir s'il s'agit d'une stratégie durable.

5.2. Une inflexion ?

Les développements précédents portent sur la première phase de mise en œuvre du PSE, cette période pouvant être assimilée au lancement du PSE (2013) et au premier plan d'action prioritaire 2014-2018. Cette période est marquée par une forte prégnance, dans les fondements théoriques du PSE et dans le document PSE lui-même, d'une conception standard de l'émergence, débouchant sur une conception faible de la soutenabilité.

Il convient cependant de rester prudent et attentif aux évolutions que le PSE pourrait connaître. Plusieurs éléments peuvent en effet laisser penser que la place des dimensions sociale et environnementale dans le PSE pourrait évoluer favorablement. En effet, certaines contributions sont arrivées à la fin de cette période en provenance de structures gouvernementales ou d'auteurs proches du pouvoir sénégalais, elles témoignent d'une évolution à l'intérieur du paradigme de la croissance à défaut d'une réelle évolution de paradigme.

D'abord, sur le plan des fondements théoriques, l'ouvrage de M. Lo (2017) reprend en grande partie son document de 2013 tout en l'enrichissant de plusieurs pages consacrées à l'idée selon laquelle « l'émergence est multidimensionnelle » (titre de la section 5.4, pp. 32-37). On y trouve une vision complétée de l'émergence qui, tout en restant très en phase avec l'orthodoxie économique, indique que l'angle économique ne peut épuiser le concept d'émergence et introduit des prérequis tels que « l'amélioration de la qualité de vie, la constitution d'une classe moyenne qui bénéficierait de facilités de crédit, d'opportunités d'éducation, de formation et d'emplois de qualité, [...], d'une meilleure couverture sanitaire et d'un rallongement de l'espérance de vie, de possibilités d'accès à un logement décent et équipé et à des services d'infrastructures de base » (p. 33). Il est également affirmé que la croissance doit être favorable aux pauvres et que l'émergence ne peut être durable que si certains prérequis sont satisfaits dans le domaine social. Enfin, la préservation de l'environnement est mise en avant comme « facteur pour rendre la croissance économique soutenable » et « toute stratégie d'émergence » devrait « viser à bâtir une économie verte, c'est-à-dire des investissements publics et privés qui ciblent une réduction des émissions de carbone et de la pollution, [...] une réduction de la perte de la biodiversité ». Ces passages contiennent en eux-mêmes quelques formules ambiguës (seule la classe moyenne devrait-elle accéder à ces améliorations ? les pauvres devraient-ils donc en être exclus ?) mais constituent pour le moins une inflexion dans la vision de l'émergence. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit simplement là d'un « rattrapage » conceptuel, tant le document précédent relevait d'une conception très orthodoxe des politiques publiques. Par ailleurs, ce retour de l'environnement et du social dans le paradigme de l'émergence ne s'articule pas à une analyse des effets de seuil qui permettrait de mettre en évidence de quelle façon, d'une part, les facteurs sociaux et environnementaux contribuent en réalité à une croissance soutenable, d'autre part, la croissance extravertie peut engendrer des effets sociaux et environnementaux contradictoires avec le développement durable. Les trois

dimensions du développement durable sont intimement liées et en interaction (Ballet, Dubois, Mahieu, 2004, Boidin, 2004). A défaut de prendre en compte ces phénomènes, l'indice d'émergence demeure focalisé sur des critères strictement économiques (en dehors de l'indice de Gini dont la place demeure cependant marginale dans le calcul).

Par ailleurs, sur un plan institutionnel, une inflexion dans l'application du PSE a pu être observée en 2017-2018, même s'il est difficile d'en cerner les motivations (stratégie véritablement pensée en amont, échéances électorales, prise de conscience des besoins pressants et urgents de la population...). Le gouvernement sénégalais communique sur une stratégie en deux temps : d'abord, assoir les bases de la croissance, ensuite, redistribuer.⁹

La Direction générale de la planification et des politiques économiques (DGPPE) a produit en 2017 et 2018 un certain nombre de documents et de comptes rendus d'ateliers visant à préciser et à améliorer la mise en œuvre du PSE. On y trouve des documents qui marquent une certaine réintégration des questions sociales. Ainsi, le PSE est désormais présenté comme une mise en œuvre des 17 ODD : 5 dans l'axe 1, 9 dans l'axe 3 et 3 dans l'axe 3 (DGPPE, 2017). Cependant, il n'est pas fait référence, dans ce document, aux critiques sur le caractère tentaculaire des ODD et au fait qu'ils fournissent plutôt une liste d'objectifs (un catalogue) de développement durable qu'un canevas de politique de développement. Un autre rapport (DGPPE, 2018a) expose les efforts visant à élaborer une hiérarchisation des contraintes dans la mise en œuvre du PSE. Ces travaux conduits dans le cadre d'une équipe pluridisciplinaire composée d'une trentaine de personnes issues des différentes commissions de planification (nous n'avons pas connaissance de la composition précise de ces commissions – experts et/ou représentants de la société civile ?) témoignent d'une tentative de classer et mettre en relation ces contraintes pour les traiter afin de réaliser « la transformation structurelle de l'économie et l'amélioration du bien-être des populations » (la première expression relevant essentiellement de l'axe 1, la seconde de l'axe 2). Un troisième rapport (DGPPE 2018b) propose une analyse diagnostique des secteurs sociaux. Il y apparaît que : l'éducation demeure un axe prioritaire d'investissement au regard de son rôle de capital humain favorable à la croissance ; certains indicateurs de santé retenus progressent lentement ; l'habitat et le cadre de vie subissent la pression de l'urbanisation ; la pauvreté perçue a augmenté ; la couverture maladie ne progresse pas au rythme annoncé. Enfin, deux autres rapports (DGPPE 2018c et DGPPE 2018d) se concentrent sur l'axe 1 à travers l'évaluation du potentiel de croissance (considéré comme encore « insuffisamment tiré par les exportations ») et le processus de transformation structurelle. Ce dernier conclut que le secteur des services reste prépondérant, le secteur informel dominant et que ces facteurs freinent la transformation de l'économie.

Au total, les évolutions que nous avons constatées peuvent être interprétées ainsi. Partant d'une première phase du PSE marquée par l'hégémonie des considérations économiques, le

⁹ Interviewé dans la revue Réussir (n°128, 2018), le Ministre de l'économie, des finances et du plan Amadou Ba indiquait ainsi que la situation économique du Sénégal nécessitait un redressement, puis une mise en œuvre du PSE avec un focus sur la productivité, avant de passer aux préoccupations sociales : « En effet, après une phase très active où les ressources publiques ont été surtout utilisées pour libérer le potentiel de l'économie nationale [...], il s'ouvre à présent une seconde phase, de redistribution, qui doit permettre à nos concitoyens de profiter plus nettement des fruits de la croissance obtenue » (p. 14). Cette inflexion est signalée par l'une des personnes interviewées dans notre enquête.

Sénégal passe à une deuxième phase qui semble opérer un rééquilibrage entre deux axes, l'économique et le social. Cependant, il s'agit plutôt d'un maintien du paradigme de durabilité faible confronté à la réalité des urgences populaires quotidiennes, bien éloignées des impératifs de croissance et d'extraversion, que d'un changement de paradigme vers la durabilité forte. En outre, la dimension environnementale continue d'être relativement négligée dans cette inflexion.

6. CONCLUSION

L'étude des documents gouvernementaux autour du PSE confirme que la rédaction de ce programme stratégique s'inspire largement des préceptes orthodoxes soutenus par les bailleurs de fonds. Une inflexion est cependant constatée mais ne nous semble pas changer fondamentalement le paradigme de départ, axé sur la croissance des infrastructures et la soutenabilité faible.

L'enquête exploratoire auprès des acteurs sénégalais permet de mettre en exergue les conséquences de l'absence de participation de ces derniers à l'élaboration du programme. Le scepticisme est fréquent, tant sur la réalisation des objectifs généraux que sur les grands chantiers infrastructurels dont l'utilité n'est pas totalement démontrée. L'accent est également mis sur le fait que la transformation de l'Etat n'est pas visible et que les considérations politiciennes demeurent prégnantes. La priorité à l'amélioration des conditions de vie est patente mais la sensibilité environnementale est beaucoup moins affirmée, sauf de façon indirecte lorsque sont évoquées les conséquences des problèmes environnementaux sur la santé humaine et le bien-être.

Le PSE offre un exemple emblématique de la double face des programmes d'émergence pour les gouvernements africains. D'un côté, il s'agit d'être en phase avec les injonctions à l'extraversion et à la mondialisation économique, ce qui entraîne une phraséologie et des mesures visant à gagner des lettres de noblesse dans le paradigme de l'émergence. En somme, les nouveaux modèles sont cherchés en Asie et en Amérique latine et l'on se trouve dans une simple stratégie de conformité, on peut alors s'interroger sur la soutenabilité d'une telle approche et même sur sa capacité à tirer tous les pays concernés vers une croissance « inclusive » à long terme. D'un autre côté, la *realpolitik* oblige les gouvernements à prendre en compte les tensions très fortes dont sont victimes les populations : populations pauvres d'abord, avec leur lot de conditions de vie précaires, d'accès très limité aux soins et à la sécurité sanitaire, d'exposition aux risques environnementaux ; ménages des classes moyennes également, qui prennent conscience des liens entre urbanisation galopante et impréparée par les pouvoirs publics depuis 30 ans, avec des conséquences catastrophiques sur la santé publique et l'environnement immédiat.¹⁰

¹⁰ Les ménages bien lotis sont, malgré leur situation sociale avantageuse, particulièrement sensibles aux signes apparents de l'urbanisation anarchique dans leur voisinage immédiat. Une participante au focus group souligne par exemple son inquiétude face à « l'érosion marine qui rapproche chaque année la mer des habitations ».

REFERENCES

- Alvadero F., Chancel L., Piketty T., Saez E., Zukman G. (2018), *Rapport sur les inégalités mondiales*, World inequality lab
- Anand S., Ravallion S. (1993), “Human Development in Poor Countries: on the Role of Private Incomes and Public Services”, *Journal of economic perspectives*, n°7, 133-151
- Ballet J., Dubois J.L., Mahieu F.R. (2004), « A la recherche du développement socialement durable : concepts fondamentaux et principes de base », *Développement durable et territoires*, dossier 3, developpementdurable.revues.org
- Boidin B. (2004), « Développement humain, développement durable et pays en développement : comment articuler et mesurer les différentes dimensions ? », *Développement durable et territoires*, dossier 3, developpementdurable.revues.org
- Boidin B. (2018), « Une couverture santé universelle sans politique intégrée de la santé est-elle possible en Afrique ? », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 85-105
- Cartier-Bresson J. (2010), « Les mécanismes de construction de l’agenda de la gouvernance », *Mondes en développement*, n°152, 111-127
- Cissé B., Kane A., Quensièrre J. (2018), « Vulnérabilisation ou résilience des banlieues insalubres de Dakar », *Mondes en développement*, n°181
- Commission Mondiale pour l’Environnement et le Développement (CMED) (1987) (1988 pour la version française), *Notre avenir à tous* (Rapport Brundtland), Editions du Fleuve et Publications du Québec, 432 p.
- Dimé M., Ba B. (2016) « L’émergence en lieu et place du développement au Sénégal : changement cosmétique, nouvelle mode institutionnelle ou (r)évolution paradigmatique ? », *Journal of African transformation*, vol. 1, n°2, 1-21
- Direction générale de la planification et des politiques économiques (2017), Mise en œuvre du PSE dans le contexte des ODD et du Plan d’action d’Istanbul sur les PMA. Présenté par Mamadou Ba, Glen Cover NY, 28 juin. Ministère de l’économie, des finances et du plan.
- Direction générale de la planification et des politiques économiques (2018a), Approche de la hiérarchisation des contraintes. Ministère de l’économie, des finances et du plan, 16 p.
- Direction générale de la planification et des politiques économiques (2018b), Préparation de la phase II du PSE. Analyse diagnostique des secteurs sociaux. Ministère de l’économie, des finances et du plan, 36 p.
- Direction générale de la planification et des politiques économiques (2018c), Préparation de la phase II du PSE. Dynamique de l’économie sénégalaise. Ministère de l’économie, des finances et du plan, 24 p.
- Direction générale de la planification et des politiques économiques (2018d), Préparation de la phase II du PSE. Dynamique de l’économie sénégalaise au regard de la transformation structurelle. Ministère de l’économie, des finances et du plan, 20 p.
- Figuière C. Boidin B., Diemer A. (2018), *Economie politique du développement durable*. Louvain-la-Neuve : De Boeck, coll. Ouvertures économiques, 273 p.

- Hibou B., Samuel B. (2011), « Macroéconomie et politique en Afrique », *Politique africaine*, vol.4 n°124, 5-27
- Houéto D., Valentini H. (2014), « Promotion de la santé en Afrique : histoire et perspectives d'avenir », *Santé publique*, 26(1), supp, p. 11-20.
- Lo M. (2013), *L'émergence économique des nations : définition et mesure*, 43 p.
- Lo M. (2017), *L'émergence économique des nations, définition et mesure*. L'Harmattan Sénégal, 114 p.
- Peirce, C.S. (1965), *Collective Papers of Charles Sanders Peirce*, Cambridge, Harvard Business Press
- Peirce, C.S. (2002), *Pragmatisme et pragmatisme*, Paris, Edition du Cerf
- Piveteau A., Rougié E. (2010) « Emergence, l'économie du développement interpellée », *Revue de la régulation*, 7 / 1^{er} semestre / regulation.revues.org/7734
- République du Sénégal (2013), *Plan Sénégal émergent*. Dakar, 184 p.
- Sachs, I. (1980), *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Éditions Économie et Humanisme, 140 p.
- Sachs, I. (1993), *L'écodéveloppement*, Paris, Syros, réédité en 1997.
- Sen A. (1999), « Health and Development », *Bulletin of the World health Organization*, vol.77, n°8, 619-623
- Vercueil J. (2010), *Les pays émergents. Brésil-Russie-Inde-Chine : mutations économiques et nouveaux défis*. Paris, Boréal, 207 p.