

**PROGRAMME DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT**

**REPORT NATIONAL SUR LE
DEVELOPPEMENT HUMAIN 2000
SENEGAL**



**Version finale
(Dakar, 2001)**

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
Introduction	1
Chapitre préliminaire : Concepts de développement humain durable et de bonne gouvernance : signification et instruments de mesure	3
I- Les concepts	3
1°) Le concept de développement humain durable.....	3
2°) Le concept de bonne gouvernance	4
II - Les indicateurs du développement humain.....	6
1°) L'Indicateur du Développement Humain (IDH)	6
2°) Les indicateurs associés à l'IDH	6
Chapitre 1 : Fonctionnement et dysfonctionnements institutionnels : les enjeux d'une bonne gouvernance	8
I- Les institutions publiques centrales	8
II- Une justice difficile d'accès et dont l'indépendance n'est pas toujours assurée	9
1°) L'indépendance de la justice	9
2°) L'accès à la justice	10
III - Une corruption persistante	11
1°) La passation des marchés publics	12
2°) L'efficacité des mécanismes de contrôle	13
IV- Un service public déficient	15
1°) Réformer la fonction publique	15
2°) Rationaliser les bases organisationnelles	16
3°) Donner aux usagers une place centrale	17
V- Repenser la décentralisation	20
1°) Les étapes	20
2°) Les compétences dévolues aux collectivités locales	20
3°) Les limites	21
VI- Des institutions de la société civile dynamiques	22
1°) Les organisations de producteurs	23
2°) Les ONG et les droits humains	24
3°) Les ONG et la démocratisation	24
4°) Les actions syndicales	25
5°) L'implication politique et civique des femmes	26
VII- Des médias diversifiés et d'indépendance précaire	28
1°) L'explosion médiatique	28
2°) Les incidences de l'essor des médias privés sur les médias publics	29
3°) Les incidences sur les comportements des populations	30
VIII- Un système électoral de plus en plus transparent	31
1°) Le code électoral	31
2°) Le fichier électoral	31
3°) Les parties politiques	32
4°) L'Observatoire National des Elections (ONEL)	32
5°) Le Haut Conseil de l'Audio-visuel (HCA)	33

Chapitre 2 : Gouvernance des réformes économiques et développement humain	35
I- Bref survol d'une économie en déséquilibre macroéconomique persistant	35
II- Des réponses par l'ajustement structurel	36
1°) Les séquences de l'ajustement	37
2°) Le rôle des acteurs	40
III- Efficacité des politiques en relation avec le développement humain	51
1°) Evaluation d'ensemble de la croissance économique	51
2°) Politique budgétaire et équité : que nous révèle le budget de l'Etat et des collectivités locales ?	57
3°) La politique monétaire et de crédit : relative stabilité des prix, défaillances du système financier et accroissement de l'encours de la dette publique	62
4°) Les politiques sectorielles et de relance de l'offre	64
5°) Les revenus et l'emploi : un problème d'équité dans la fonction publique.....	66
Chapitre 3 – Politique sociale et éléments fondamentaux du développement humain durable ..	73
I- Vue d'ensemble du cadre social.....	73
1°) Les indicateurs du développement humain.....	74
2°) Le champ d'application de la politique sociale	75
3°) Un système de retraite instable	78
II- La santé	80
1°) Le diagnostic du secteur de la santé	80
2°) Les problèmes de la gouvernance de la santé	89
III- L'éducation	93
1°) Diagnostic du système éducatif : le constat de crise	93
2°) Le financement de l'éducation	102
3°) La gouvernance de l'éducation: des résultats encore insuffisants	107
4°) Les limites de la gouvernance du système éducatif	109
IV- L'habitat	113
1°) Le diagnostic du secteur de l'habitat	113
2°) Les axes de la politique de l'habitat	121
3°) Les limites de la politique au regard de l'équité et de l'accessibilité aux infrastructures et services de l'habitat	127

LISTE DES ENCADRES

	<u>Pages</u>
<u>Encadré 1</u> : Différentes définitions du concept de bonne gouvernance	5
<u>Encadré 2</u> : La stratégie syndicale de défense des travailleurs	25
<u>Encadré 3</u> : L'implication politique des femmes	26
<u>Encadré 4</u> : Admission du Sénégal à l'initiative PPTE	64
<u>Encadré 5</u> : Pourquoi les services sociaux de base	78
<u>Encadré 6</u> : L'éducation dans le cadre de l'Initiative 20/20	91
<u>Encadré 7</u> : Défis de la scolarisation et de l'alphabétisation des adultes	112
<u>Encadré 8</u> : L'initiative 20/20	135

LISTE DES TABLEAUX

	<u>Pages</u>
<u>Tableau 1</u> : Principaux indicateurs macroéconomiques 1960-1999	53
<u>Tableau 2</u> : Contribution à la croissance du PIB en valeurs constantes (en %)	53
<u>Tableau 3</u> : Evolution du nombre de salariés	53
<u>Tableau 4</u> : Exportations de marchandises (en milliards de francs CFA)	56
<u>Tableau 5</u> : Dépenses ordinaires (en % du total)	58
<u>Tableau 6</u> : Dépenses des collectivités locales	59
<u>Tableau 7</u> : Structure des recettes du budget de l'Etat	60
<u>Tableau 8</u> : Contributions foncières (en millions de francs) et taux de recouvrement (%)	61
<u>Tableau 9</u> : Budgets de l'Etat et des collectivités locales (par région)	62
<u>Tableau 10</u> : Evolution salariale nominal et salaire réel (en milliards de FCFA)	67
<u>Tableau 11</u> : Ratios Masse salariale/recettes fiscales et masse salariale/PIB	67
<u>Tableau 12</u> : Evolution des traitements et salaires	67
<u>Tableau 13</u> : Evolution du salaire minimum	69
<u>Tableau 14</u> : Evolution de l'IDH entre 1997 et 1999 selon les régions	74
<u>Tableau 15</u> : Ratio fonctionnaires/pensionnaires (en %)	79
<u>Tableau 16</u> : Evolution du SMIG et de la valeur du point (éléments financiers en FCFA)	79
<u>Tableau 17</u> : Quelques indicateurs socio-sanitaires	81
<u>Tableau 18</u> : Taux de malnutrition selon les régions (en %)	82
<u>Tableau 19</u> : Répartition du budget alloué à la santé selon le lieu de résidence et le niveau de vie du ménage (en %)	85
<u>Tableau 20</u> : Dépenses de santé selon la région et la zone de résidence	85
<u>Tableau 21</u> : Structures des dépenses de santé (en valeur relative)	86
<u>Tableau 22</u> : Structure des dépenses de santé selon la région (en FCFA)	86
<u>Tableau 23</u> : L'évolution de la structure des dépenses totales de santé (valeurs en milliards de FCFA)	87
<u>Tableau 24</u> : Répartition par région des infrastructures sanitaires	90
<u>Tableau 25</u> : Répartition du personnel médical et paramédical selon la région	91
<u>Tableau 26</u> : Evolution des effectifs par niveau d'enseignements	94
<u>Tableau 27</u> : Croissance annuelle des effectifs selon le niveau d'enseignement (en %)	94
<u>Tableau 28</u> : Evolution des taux bruts de scolarisation selon les niveaux (en %)	95
<u>Tableau 29</u> : Education préscolaire public/privé (en 1997)	95
<u>Tableau 30</u> : Evolution des taux bruts de scolarisation primaire par région (en %)	97

<u>Tableau 31</u> : Taux de redoublement et d'abandon selon le niveau (en %)	101
<u>Tableau 32</u> : Dépenses moyennes par élève (en FCFA)	103
<u>Tableau 33</u> : Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans l'élémentaire	104
<u>Tableau 34</u> : Sources de financement des dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire (valeurs en millions de FCFA)	105
<u>Tableau 35</u> : Evolution des dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire (en millions de FCFA)	106
<u>Tableau 36</u> : Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans le secondaire	106
<u>Tableau 37</u> : Evolution des dépenses de fonctionnement du supérieur	107
<u>Tableau 38</u> : Financement des dépenses de fonctionnement de l'enseignement supérieur (valeurs en millions de FCFA).....	107
<u>Tableau 39</u> : Evolution de la structure des dépenses publiques de fonctionnement du supérieur (en %)	107
<u>Tableau 40</u> : Evolution des classes à double flux et des effectifs (en volume).....	108
<u>Tableau 41</u> : Taux bruts de scolarisation par niveau et par quintile, en 1985 (en %)	109
<u>Tableau 42</u> : Taux bruts de scolarisation des quintiles 1et 5, en 1991	110
<u>Tableau 43</u> : Evolution des indicateurs d'équité selon le niveau d'enseignement (en %)	110
<u>Tableau 44</u> : Dépenses publiques d'éducation par tête et par quintile, en 1995 (en %)	111
<u>Tableau 45</u> : Population en âge de scolarisation par quintile, en 1995 (n %)	111
<u>Tableau 46</u> : Taux bruts de scolarisation dans l'élémentaire et le moyen, par zone, en 1992	112
<u>Tableau 47</u> : Distribution des ménages sénégalais selon le type de logement occupé (en %)	113
<u>Tableau 48</u> : Distribution des ménages sénégalais selon le statut de l'occupant du logement (en %)	114
<u>Tableau 49</u> : Distribution des ménages sénégalais selon le mode d'éclairage utilisé (en %)	114
<u>Tableau 50</u> : Distribution des ménages sénégalais selon le type de combustible utilisé pour la cuisine (en %)	114
<u>Tableau 51</u> : Distribution des ménages sénégalais selon la source d'approvisionnement en eau potable (en %)	114
<u>Tableau 52</u> : Evolution des dépenses en matière d'eau potable (zones urbaine et rurale)	115
<u>Tableau 53</u> : Programmes immobiliers – Etat récapitulatif à Dakar	119
<u>Tableau 54</u> : Evolution des distributions de permis de construire selon les régions (en nombre)	121
<u>Tableau 55</u> : Ecart de recouvrement déterminé à partir des émissions actuelles de la TEOM (en millions de FCFA)	132
<u>Tableau 56</u> : Situation de l'émission et du recouvrement de la TEOM entre 1997 et 1998 (en FCFA)	132
<u>Tableau 57</u> : Distribution du type de logement selon le sexe du chef de ménage (en %)	134

LISTE DES GRAPHIQUES

	<u>Pages</u>
<u>Graphique 1</u> : Evolution comparative du taux de croissance du PIB réel et de la population	51
<u>Graphique 2</u> : Evolution de la contribution relative des différents secteurs (en %)	52
<u>Graphique 3</u> : Evolution du taux de croissance du PIB/tête	54
<u>Graphique 4</u> : Evolution du ratio exportations/PIB (en %)	54
<u>Graphique 5</u> : Evolution du taux d'investissement (en % du PIB)	54
<u>Graphique 6</u> : Evolution ratio consommation finale/PIB (en %)	55
<u>Graphique 7</u> : Financement des dépenses en capital sur ressources intérieures (en % des dépenses). 58	
<u>Graphique 8</u> : Evolution des indicateurs de la dette publique extérieure (%)	64
<u>Graphique 9</u> : Ecart du salaire réel par rapport au montant plafond du FMI entre 1992 et 1998 (en milliards de FCFA)	68
<u>Graphique 10</u> : Evolution des taux de mortalité infanto-juvénile (en pour mille)	83
<u>Graphique 11</u> : Principales causes de morbidité au Sénégal	83
<u>Graphique 12</u> : Importance des accès palustres dans la morbidité dans les différentes régions	84
<u>Graphique 13</u> : Part moyenne des différents acteurs dans le financement des dépenses totales de la santé	88
<u>Graphique 15</u> : Rayon d'action des postes de santé par région (en km)	90
<u>Graphique 16</u> : Allocation intrasectorielle des dépenses publiques de santé (en %)	92
<u>Graphique 17</u> : Distribution des établissements préscolaires selon les régions	96
<u>Graphique 18</u> : Sénégal – Evolution du TBS dans l'élémentaire (en %)	96
<u>Graphique 19</u> : Evolution des taux bruts de scolarisation dans l'élémentaire selon le genre (en %)	97
<u>Graphique 20</u> : Répartition des effectifs de l'élémentaire par zone (en %)	98
<u>Graphique 21</u> : Evolution des taux de scolarisation dans l'enseignement moyen (en %)	98
<u>Graphique 22</u> : Evolution des taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire (en %)	99
<u>Graphique 23</u> : Evolution des effectifs dans l'enseignement supérieur	100
<u>Graphique 24</u> : Evolution des dépenses totales d'éducation (en milliards de FCFA) entre 1991 et 1997	102
<u>Graphique 25</u> : Part relative des niveaux d'éducation dans les dépenses totales (en %)	103
<u>Graphique 26</u> : Contribution relative des acteurs dans le financement de l'élémentaire	105
<u>Graphique 27</u> : Taux effectif d'imposition actuel (TEIA) et potentiel (TEIP) selon les régions	125
<u>Graphique 28</u> : Situation récapitulative des réalisations de la SNHLM au Sénégal (en volume).....	133

LISTE DES SIGLES

ACDI	Agence Canadienne pour le Développement International
AFP	Alliance des Forces du Progrès
AFSOC	Affaires Sociales
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AGMSPAS	Affaires Générales du Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale
AGSP	Affaires Générales de Santé Publique
AJ/PADS	And Jéf Parti Africain pour la Démocratie et le Socialisme
AJED	Association des Jeunes pour l'Education et le Développement
ANAFA	Association Nationale pour l'Alphabétisation et la Formation des Adultes
AOF	Afrique Occidentale Française
APD	Aide Publique au Développement
APJ	Alliance pour le Progrès et la Justice/Jéf Jël
ARD	Agence Régionale de Développement.
ASC	Association Sportive et Culturelle
BAHSO	Bureau d'Assistance aux Collectivités Locales pour l'Habitat Social
BCG	Bloc des Centristes Gaïnéd
BHS	Banque de l'Habitat du Sénégal
BICIS	Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie
BIT	Bureau International du Travail
BNDS	Banque Nationale de Développement du Sénégal
BSDA	Bureau Sénégalais des Droits d'Auteur
BTP	Bâtiment Travaux Publics
CAMCUD	Coordination des Associations de la Communauté Urbaine de Dakar
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Economique
CCOD	Commission de Contrôle des Opérations Domaniales
CDP-Garab/Gi	Convention des Démocrates et Patriotes - Garab-Gi
CDN	Commission de Discipline Nationale
CDS	Convention Démocratique et Sociale
CEL	Compte d'Epargne Logement
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CF	Coopération Française
CFC	Caisse Française de Coopération
CFD	Coordination des Forces Démocratiques
CFPB	Contribution Foncière des Propriétés Bâties
CFPNB	Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties
CGI	Code Général des Impôts
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CNCAS	Caisse Nationale de Crédit Agricole Sénégal
CND	Commission Nationale de Discipline
C NES	Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal
C NP	Conseil National du Patronat
CNTS	Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal
COFDEF	Collectif des Femmes pour la Défense de la Famille
CONACPO	Coordination Nationale des Chefs de Partis de l'Opposition
COSEF	Conseil Sénégalais des Femmes
COSU	Coordination de l'Opposition Sénégalaise Unie
CPDS	Coordination Patronale du Sénégal
CRD	Comité Régional de Développement
CRDI	Centre de Recherches pour le Développement International

CREPA	Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût.
CRHUAT	Centre de Recherche pour l'Habitat, l'Urbanisme et l'Aménagement du Territoire
CRJ	Comité des Réformes Juridiques
CSS	Compagnie Sucrière Sénégalaise
CUD	Communauté Urbaine de Dakar
DAF	Direction de l'Automatisation des Fichiers
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement
DAS	Direction de l'Action Sociale
DAT	Direction de l'Aménagement du Territoire
DCD	Direction du Commerce et du Développement
DEEC	Direction de l'Environnement et des Etablissements Classés
DHSP	Direction de l'Hygiène et de la santé Publique
DMC	Direction Monnaie et Crédit
DPA	Direction des Parcelles Assainies
DUH	Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat
EDS	Enquête Démographie Santé
EGEF	Etats Généraux de l'Education et de la Formation
ESAM	Enquête Sénégalaise sur les Ménages
ESP	Enquête Sur les Priorités
FAHU	Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme
FDV	Fondation Droit pour la Ville
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
FNR	Fonds National de Retraite
FORREF	Fonds de Restructuration et de Régularisation Foncière
FACS	Front d'Action de la Société Civile
FAL	Front pour l'Alternance
FOJES	Forum Jeunesse Sénégal
FRTE	Front pour la Régularité et la Transparence des Elections
FSP	Fondation du Secteur Privé
GES	Groupements Economiques du Sénégal
GIE	Groupe d'Intérêt Economique
GRCC	Groupe de Réflexion sur la Compétitivité et la Croissance
HAMO	Société des Habitations Modernes
HCA	Haut Conseil de l'Audiovisuel
HCRT	Haut Conseil de la Radio et de la Télévision
IDH	Indicateur du Développement Humain
IEFSCOL	Indice d'Efficacité des Flux Scolaires
IPM	Institution de Prévoyance Maladie
IPRES	Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal
IRA	Insuffisances Respiratoires Aiguës
LCS	Ligue Civique Sénégalaise
MS	Ministère de la Santé
MST	Maladie Sexuellement Transmissible
OCAAIS	Organisation des Commerçants, Agriculteurs, Artisans et Industriels du Sénégal
ODEL	Observatoire Départemental pour les Elections
OHLM	Office des Habitations à Loyer Modéré
OIG	Organisation Inter Gouvernementale
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONDH	Organisation Nationale des Droits de l'Homme
ONEL	Observatoire National pour les Elections.
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OREL	Observatoire Régional pour les Elections

PAS	Programme d'Ajustement Structurel.
PASA	Programme d'Ajustement du Secteur Agricole
PCS	Pouvoir Central Sénégalais
PDIS	Programme de Développement Intégré de la Santé
PDM	Programme de Développement Municipal
PDRH	Programme de Développement des Ressources Humaines
PDS	Parti Démocratique Sénégalais
PDU	Plan Directeur d'Urbanisme
PDEF	Programme Décennal pour le Développement de l'Education
PDIS	Programme de Développement Intégré de la Santé
PELCP	Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté
PHMED	Pharmacies et Médicaments
PIB	Produit Intérieur Brut
PISA	Programme d'Investissement Public dans l'Agriculture
PIT	Parti de l'Indépendance et du Travail
PLCP	Programme de Lutte Contre la Pauvreté
PLS	Parti Libéral Sénégalais
PNB	Produit National Brut
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire
PNS	Parti de la Nouvelle Solidarité
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PS	Parti Socialiste
PSE	Projet Sectoriel Eau
PST	Programme Sectoriel des Transports
PTIP	Programme Triennal d'Investissement Public
PUD	Plan d'Urbanisme de Détails
PUR	Parti de l'Unité et du Rassemblement
RADDHO	Rencontre Africaine des Droits de l'Homme
RND	Rassemblement National Démocratique
RENG	Rendement Interne Global
RGC	Régime Complémentaire de Cadres
RGR	Régime Général
ROES	Rassemblement des Opérateurs Economiques du Sénégal
RRPS	Réseau de Recherches sur les Politiques Sociales
RTA/S	Rassemblement des Travailleurs Africains/Sénégal
RTS	Radio Télévision Sénégalaise
SCAT URBAM	Société Centrale d'Aménagement des Terrains Urbains
SCIMPEX	Syndicat des Commerçants Importateurs et Exportateurs
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDE	Société des Eaux
SENELEC	Société Nationale d'Electricité
SGBS	Société Générale de Banques au Sénégal
SIC	Société Immobilière du Cameroun
SICAP	Société Immobilière du Cap-Vert
SNHLM	Société Nationale des Habitations à Loyers Modérés
SOABI	Société Ouest Africaine de Bétons Industriels
SOCOCIM	Société de Cimenterie
SODIDA	Société du Domaine Industriel de Dakar
SONATEL	Société Nationale des Télécommunications
SOPRIM	Société de Promotion Immobilière
SPHS	Société de Promotion de l'Habitat Social
SSP	Soins de Santé Primaires
SSS	Soins de Santé Secondaires

SYNPICS	Syndicat des Professionnels de l'Information et de la Communication du Sénégal
SYPOA	Syndicat Patronal de l'Ouest Africain
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TEOM	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
UNACOIS	Union Nationale des Commerçants et Importateurs du Sénégal.
UNISYNDI	Union des Syndicats Industriels
UNSAS	Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal
UER	Unité d'Enseignement et de Recherche
URD	Union pour le Renouveau Démocratique
USAID	United States Agency for International Development
VRD	Voirie et Réseaux Divers
VVS	Villes et Villages en Santé
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZFI	Zone France Industrielle

INTRODUCTION

La sortie du premier Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH) au début des années 90 avait coïncidé avec un contexte généralisé de crise économique et sociale dans la majeure partie des pays d'Afrique subsaharienne. Au regard de l'évolution du RMDH, le défi du PNUD d'enrichir de façon continue la problématique du développement humain a été largement relevé grâce à la publication de rapports nationaux. Ceux-ci chevillés sur les réalités locales devraient constituer une sorte de test de pertinence et d'universalité de la problématique du développement au sens large.

Dans cette direction, ce Rapport National vise à produire un document de référence sur le thème de la bonne gouvernance et du développement humain durable au Sénégal, en fournissant une base conceptuelle et empirique qui permet de faire progresser la réflexion sur ces questions. Il reste entendu qu'il veut aller bien au-delà des façades officielles ou des élaborations juridiques pour exhumer tous les éléments de textes et de données statistiques disponibles qui créent un environnement porteur, facilitent la libération des énergies, des compétences et des talents et qui sont essentiels pour le fonctionnement d'une société démocratique et d'un système économique performant.

Dans cette optique, le Rapport présente, d'une part les principaux éléments constitutifs du DHD et ce qu'il a signifié surtout pour les populations et la société civile et d'autre part les politiques publiques et leur degré de performance et d'équité. Cette présentation permet de se prononcer sur la pertinence des réformes institutionnelles et économiques entreprises et de mesurer, à travers ces développements, leur capacité à bâtir une société démocratique et une économie performante. C'est pourquoi la démarche empruntée vise à fournir de manière structurée le maximum de données et d'informations susceptibles d'éclairer les situations et d'alimenter la réflexion.

C'est dire que l'approche ne privilégie pas de se concentrer sur les commentaires des indicateurs macroéconomiques ou des textes législatifs et réglementaires ou sur «la surface des institutions ou les proclamations officielles». En conséquence, elle s'écarte à la fois du formalisme pour examiner le contenu social et politique des institutions et d'une vision à prétention technique sourde à l'importance des rapports sociaux et aux relations de pouvoir. C'est pareille démarche qui permet d'observer et de caractériser les pratiques de l'Etat ainsi que celles des différents acteurs. Dans ce cadre, on peut mieux mettre en évidence l'impact social de l'économie. Ce Rapport National comprendra trois parties.

Dans une première partie, le Rapport analyse le cadre et le mode de régulation politique et institutionnelle appliqué et apprécie les divers dysfonctionnements des institutions qui appellent des solutions de bonne gouvernance. Les réformes sont bien mises en exergue, malgré le fait que l'exercice ait été quelque peu contrarié par la non-disponibilité de données pertinentes d'envergure nationale permettant de caractériser l'état de l'opinion sur le niveau de satisfaction et de l'efficacité de leur cadre institutionnel. Quelles sont ces institutions et comment les pouvoirs sont-ils organisés et répartis? L'Etat central n'est-il pas trop hypertrophié pour fausser le sacro-saint principe de séparation des pouvoirs? Réussit-il à assurer un fonctionnement sans encombre de son système démocratique surtout par un système électoral transparent? A-t-il mis en place une décentralisation effective qui affecte aux populations locales des pouvoirs qui jusque là avaient été réellement exercés par le centre de l'administration? La corruption est-elle attaquée de front et avec conviction et efficacité? Ce questionnement appelle l'analyse de tous les éléments qui permettent de comprendre

l'ampleur et l'efficacité des réformes à entreprendre pour une bonne gouvernance des institutions.

La deuxième partie analyse les éléments constitutifs de l'organisation économique que l'Etat tente de mettre en place depuis la fin des années 70 pour juguler la montée des déséquilibres macroéconomiques, relancer la croissance et éradiquer la pauvreté. Dans cette période, le modèle de développement et d'accumulation fondé sur la rente agricole et minière a épuisé tout son potentiel de reproduction et de croissance. L'économie arachidière est devenue fortement aléatoire et stagnante avec une chute de la production, une dégradation des sols des bassins arachidières, une détérioration en termes réels des prix entraînant un appauvrissement des producteurs ruraux. La baisse de la rente agricole qui est résultée de cette situation n'a pas été relayée par de nouveaux secteurs productifs dynamiques et générateurs de revenus. Ainsi, l'économie phosphatière et minière n'ont produit qu'une rente épisodique (1973) et les secteurs de la pêche et du tourisme sont restés quelque peu marginaux et cela jusqu'au coup de fouet de la dévaluation. C'est dans ce cadre qu'une politique longue et pénible d'ajustement structurel a été mise en œuvre dont la finalité ultime est selon le Président Diouf «de construire une économie plus productive et qui rémunère davantage les véritables acteurs du développement». Dès lors, l'accent est mis sur les questions liées aux relations entre le secteur privé et l'Etat, sur les modifications des relations entre l'Etat et la société mais aussi sur l'impact social de l'économie. Il existe effectivement une forte corrélation entre le niveau de ces indicateurs économiques, la bonne gouvernance et le développement humain. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que le défi majeur est de réaliser un équilibre entre les stratégies visant un développement de «bas en haut» (capable d'améliorer les conditions de vie et de travail des défavorisés) et les stratégies de croissance économique forte. Ainsi, au niveau de la gestion macroéconomique, la bonne gouvernance requiert la mise en place de mécanismes régulateurs, des règles, des dispositions législatives et réglementaires et des mécanismes de contrôle.

La troisième partie est plus spécifiquement consacrée à la politique sociale. Après une présentation d'ensemble qui tente de reconstituer les effets sociaux des réformes économiques entreprises au Sénégal, l'option a été prise de passer en revue les différents secteurs sociaux, comme l'étude 20/20 devait le faire en réécrivant une revue des dépenses publiques dans le secteur social. productive. Sans entrer dans les controverses sur le contenu et la mesure de la pauvreté, l'IDH est sans conteste l'indicateur le plus expressif. Dans ce sens, certaines enquêtes montrent qu'au Sénégal environ 65% des ménages vivent dans la pauvreté, 75% des pauvres sont localisés en milieu rural et plus de 58% de la pauvreté rurale concernent les femmes. Cette présentation d'ensemble de la politique sociale est illustrée par une étude plus poussée de l'accès aux trois secteurs : l'éducation, la santé et l'habitat. L'analyse de la situation sociale menée à travers divers indicateurs montre que l'état social du Sénégal est encore bien en deçà des normes minimales. Quelles réformes de la politique sociale pour la bonne gouvernance ?

Après avoir fixé le contour de concepts de DHD et de bonne gouvernance, il faut préciser les instruments qui permettent de les mesurer particulièrement dans un pays où les statistiques sociales sont encore assez récentes. Ce sera d'ailleurs la fosse à lion de cette étude d'évaluation du progrès socio-économiques du Sénégal.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

CONCEPTS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE ET DE BONNE GOUVERNANCE :

SIGNIFICATION ET INSTRUMENTS DE MESURE

Depuis les années 90, très peu de concepts ont suscité autant de discussions et de controverses que ceux de «développement humain durable et de bonne gouvernance». Aujourd'hui, ils ont totalement envahi le champ de l'analyse économique, politique et sociale. Non seulement, ils sont présentés comme des critères de bonne gestion à la fois économique et social qui ouvrent plus facilement l'accès à certaines ressources des institutions internationales de financement du développement mais progressivement ils sont considérés comme éléments d'une probable conditionnalité liée aux relations futures de partenariat avec certains bailleurs de fonds. Malgré ce rôle clef, ils continuent de susciter beaucoup de débats, pas seulement dans le monde académique, mais aussi dans d'autres secteurs d'opinion de la société civile. Leur importance appelle un certain nombre de clarifications sur la manière dont ces concepts opératoires influent sur des économies traversées par de graves crises et qui s'engagent dans des processus très amples de réformes économiques, politiques et sociales. C'est le cas notamment du Sénégal qui entreprend depuis plus d'une vingtaine d'années son redressement économique et financier à travers une série de programmes d'ajustement structurel quelquefois ajournés mais toujours maintenus en selle comme alternative unique à la crise. Sans entrer dans les controverses sur les concepts de développement humain durable et de bonne gouvernance, il importe de préciser leur contour pour mieux cerner leur mise en œuvre au Sénégal engagé dans un double défi de sortir de la crise par un cheminement démocratique.

L'objet de ce chapitre est de définir les instruments d'analyse du progrès économique et social et de voir leur mode opératoire au Sénégal dans le souci de mieux approfondir et étendre les concepts de Développement Humain Durable et de Bonne Gouvernance. Ainsi, les statistiques et les tendances générales dégagées devraient permettre une meilleure intégration des aspects socio-économiques et politiques observées au Sénégal dans l'analyse et dans l'élaboration des politiques.

Les indicateurs ainsi élaborés permettent de suivre les performances dans le cadre du développement humain car ils sont élaborés directement à partir des secteurs sociaux. Leur calcul et leur mise à jour exige une base de données bien élaborée avec des variables touchant plusieurs secteurs économiques et sociaux. Au demeurant, ces indicateurs, compte tenu de leur caractère synthétique, sont difficilement calculables sur une longue période à cause de la faiblesse de l'appareil statistique surtout quand il s'agit de données sociales. Malgré tout, ils doivent permettre d'avoir une vision plurielle du niveau des progrès économiques et sociaux du Sénégal ainsi que de la bonne gouvernance des secteurs.

I - LES CONCEPTS

1°) Le concept de développement humain durable

En l'espace de dix ans, le PNUD à travers ses Rapports mondiaux sur le développement humain, a réussi à replacer l'être humain au cœur des débats de la société. En

effet, le développement humain conduit à l'élargissement des possibilités ouvertes à chaque individu de vivre longtemps et en bonne santé, d'être instruit et d'avoir accès aux ressources nécessaires pour jouir d'un niveau de vie convenable (Rapport Mondial, 1990). A quoi s'ajoutent les libertés politiques, la jouissance des droits de l'homme et la participation à l'élaboration et à l'exécution des décisions de caractère publiques. Des voix s'élèvent de plus en plus pour réfléchir et systématiser cette approche aussi féconde et difficile d'un développement humain durable (DHD).

Le concept a été défini comme étant un mode de développement qui ne se contente pas de susciter une croissance économique mais qui en répartit équitablement les fruits, qui régénère l'environnement au lieu de le détruire et qui permet aux gens de s'affirmer et d'avoir une influence sur le cours de leur existence au lieu d'être marginalisés. Il donne la priorité aux *pauvres et élargit l'éventail de leurs possibilités et de leur choix*. Fondamentalement, une pareille approche remet en question beaucoup d'idéologies, de mythes et des thèses qui ont longtemps cours dans nos sociétés. Dès lors, plus qu'une simple notion, le DHD structure un paradigme. Il fait référence à un système complet de modèles : de production, de répartition, de participation, d'institutionnalisation et de socialisation. Alors, plus succinctement, il gravite autour d'une série de paramètres qu'on peut ramener à quatre : la productivité, la durabilité, l'équité sociale, la participation et la maîtrise par les hommes de leur destin.

En effet, les politiques économiques et financières qui ont mis au centre la croissance économique pour la modernisation de nos sociétés se sont accompagnées de toutes sortes d'exclusions et de dégradation de la condition humaine par le biais de politiques monétaires et budgétaires restrictives qui ont été menées au détriment du bien-être des individus. Les rapports de pouvoir économique ont surclassé les préoccupations de bien-être. Et comme le progrès scientifique et technique refuse le retour en arrière, il faut explorer de nouvelles approches qui puissent entraîner la mobilisation de tous les secteurs de la société du fait de la meilleure prise en compte des questions de répartition et de redistribution des richesses. Cela facilite le consensus social par le biais du jeu démocratique.

Ce sont donc toutes les institutions, les structures, les comportements et les conduites qui doivent être remis sur le chantier en vue de replacer l'être humain au centre des préoccupations, en s'attachant à sa dignité comme sujet multidimensionnel et non pas comme simple objet. Autrement dit, c'est l'environnement tout entier qu'il faut réajuster à la réalité humaine.

2°) *Le concept de bonne gouvernance*

Cela fait une bonne dizaine d'années que le concept de «Bonne gouvernance» a fait irruption dans le domaine du développement. On serait tenté de croire que l'apparition de cette notion correspond à un changement de paradigme dans la problématique du développement. Il s'agissait à l'époque, pour les promoteurs des programmes d'ajustement structurel (PAS), de corriger l'économisme ambiant de ces programmes et de mettre davantage l'accent sur l'importance de leur environnement normatif et institutionnel. C'est cela qui explique sans doute la pluralité des compréhensions. Pour certains la gouvernance renvoie à une amélioration de la gestion du secteur public, à la responsabilité économique, à la prédictibilité et l'autorité de la loi, à la transparence dans la gestion des affaires publiques alors que pour d'autres, elle signifie «bon gouvernement» caractérisé par les vertus de responsabilité, de légitimité et de compétence (Banque Mondiale, 1989 ; ODA, 1993).

En ce qui concerne le PNUD, il appuie son analyse sur trois éléments clefs : la responsabilité, la décentralisation et la transparence. Cela permet alors de définir la bonne gouvernance comme un exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires nationales à tous les niveaux (PNUD, 1997).

Les questions impliquées sont tellement importantes que la plupart des institutions internationales et les ONG ont élaboré leurs propres normes de bonne gouvernance pour en faire une conditionnalité dans leur coopération avec d'autres partenaires au développement économique et social : c'est le cas de l'OCDE et de la BAD.

De ce vaste panorama de définition et de controverses, nous élargirons l'optique d'analyse du PNUD, pour retenir que la bonne gouvernance désigne les éléments relatifs à la capacité d'un gouvernement à assurer un cadre d'ordre et de stabilité, à formuler et à exécuter des politiques de développement qui allient efficacité et équité. Sont alors concernés toutes les structures organisationnelles, les ressources matérielles et humaines et les systèmes de gestion de l'Etat. Elle s'appuie sur les concepts de transparence, de responsabilité et de décentralisation et renvoie en permanence à la réforme de tous les lieux de concentration des pouvoirs.

Encadré 1 : Différentes définitions du concept de bonne gouvernance

Banque Mondiale : La Banque Mondiale définit la gouvernance comme la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays, et dans un but de développement. Cette définition fait ressortir les trois axes de la gouvernance à savoir : la forme du régime politique, la manière dont l'autorité est exercée dans la gestion d'un pays, et la capacité du gouvernement à déterminer et appliquer les politiques.

Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD). Pour le PNUD, il faut entendre par gouvernance, l'exercice d'une autorité politique (la formulation de politiques), économique (la prise de décisions à caractère économique) et administrative (la mise en œuvre de politiques) aux fins de gérer les affaires d'un pays. Suivant cette définition, la gouvernance repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer des intérêts de régler des litiges et d'avoir des droits et obligations. Le PNUD a de plus, identifié les trois piliers de gouvernances, à savoir l'Etat qui crée un environnement politique et légal propice ; le secteur privé qui crée emplois et revenus, et la société civile qui facilite l'interaction politique et sociale.

Agence Canadienne de Développement International (ACDI) : l'ACDI utilise les termes « bon gouvernement » ou « saine gestion des affaires publiques » pour désigner la façon dont un gouvernement gère les ressources sociales et économiques d'un pays. Le bon gouvernement (ou la saine gestion des affaires publiques) désigne un exercice du pouvoir, à divers échelons du gouvernement, qui soit efficace, intègre, équitable, transparent et comptable de l'action menée.

Banque Asiatique de Développement : Pour la Banque Asiatique de Développement, la gouvernance réfère à l'environnement institutionnel dans lequel les citoyens interagissent entre eux et avec les agences gouvernementales. Même si les aspects reliés aux politiques sont importants pour le développement, le concept de bonne gouvernance tel que définie par la Banque aborde essentiellement les ingrédients reliés à une gestion efficace. La Banque perçoit la gouvernance comme un synonyme de gestion du développement efficace.

Banque Inter-américaine de Développement : La Banque Inter-américaine de développement est concernée par les aspects économiques de la gouvernance et la capacité de mise en œuvre de l'appareil gouvernemental. Ceci implique la modernisation du gouvernement et le renforcement de la société civile, la transparence, l'équité sociale, la participation et l'égalité des sexes.

En définitive, la gouvernance tentera de transcender les dichotomies présentes au niveau de la pluralité des acteurs. De plus, des tentatives devront être faites pour arriver à formuler un projet de transformations sociales capables d'assurer des fondements nouveaux afin de bâtir un environnement humain durable fort éloigné de celui que nous connaissons. C'est pourquoi, il faut rendre complémentaires les deux termes Développement Humain Durable et de bonne Gouvernance et faire en sorte qu'ils n'entretiennent aucune relation d'exclusion. Dans cette optique, la bonne gouvernance devrait être une condition sine qua non du DHD. Dès lors, la poursuite du DHD, comme objectif ultime de l'action humaine devrait supposer le réaménagement de la manière de gouverner.

II- Les Indicateurs du Développement Humain

1°) L'indice de développement humain (IDH)

L'IDH est un indice composite qui mesure le niveau moyen auquel se trouve un pays donné selon trois critères essentiels, du développement de l'homme : le niveau de longévité, l'instruction et les conditions de vie. L'indice comprend alors trois variables qui permettent de l'estimer : l'espérance de vie, le niveau d'éducation mesuré d'une part par le taux d'alphabétisation des adultes et, d'autre part par le taux combiné de scolarisation dans le primaire, le secondaire et le supérieur et le PIB réel per capita mesuré en PPA (parité de pouvoir d'achat).

Les formules ci-dessous nous fournissent la base technique de calcul de l'IDH.

Indicateur =	$\frac{\text{Valeur réelle } X_i - \text{Valeur minimale } X_i}{\text{Valeur maximale } X_i - \text{Valeur minimale } X_i}$
Indicateur de l'espérance de vie A :	$(52,7 - 25) / (85 - 25) = 0,46$
Indicateur de niveau d'éducation B :	$[2(35,5/100) + 36/100] \div 3 = 0,36$
Index du développement humain : $IDH = (A+B+C) / 3$	

2°) Les indicateurs associés à l'IDH

Cette batterie de sous indices comprend quatre éléments : l'Indicateur Sexospécifique du Développement Humain (ISDH), l'Indicateur de la Pauvreté Humaine (IPH), l'Indice de Participation des Femmes (IPF) et l'Indice des Pénuries de Capacité (IPC). Ils ont été construits après le constat des insuffisances observées au niveau de l'IDH et permettent surtout d'étendre le champ de celui-ci.

a- L'Indicateur Sexospécifique du Développement Humain (ISDH)

Il s'attache aux potentialités humaines essentielles en se fondant sur les mêmes variables que l'IDH, mais en corrigeant celui-ci en fonction des inégalités sociologiques entre les sexes. Plus les écarts touchant aux aspects essentiels du développement humain sont importants, plus l'ISDH du pays concerné est faible par rapport à son IDH. En fait, l'ISDH correspond simplement à son IDH actualisé, c'est-à-dire révisé à la baisse, en fonction des inégalités entre hommes et femmes.

b- L'Indicateur de la Pauvreté Humaine (IPH)

L'IPH s'attache aux déficits rencontrés dans les domaines de la longévité, de la formation et de l'accès aux ressources. Les variables utilisées sont ici le pourcentage d'individus risquant de décéder avant l'âge de quarante ans, le pourcentage d'adultes analphabètes et les services procurés par l'économie dans son ensemble. Cette troisième variable est représentée par trois critères : le pourcentage d'individus n'ayant pas accès aux services de santé et à l'eau potable et le pourcentage d'enfants de moins de cinq ans victimes de malnutrition.

c- L'Indice de Participation des Femmes (IPF)

L'IPF indique si les femmes sont en mesure de prendre une part active à la vie politique et économique. Il se concentre, comme son nom l'indique, sur la participation et

CHAPITRE 1 :

FONCTIONNEMENT ET DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS : LES ENJEUX D'UNE BONNE GOUVERNANCE

Les institutions constituent aujourd'hui un enjeu majeur pour la bonne gouvernance au Sénégal. Bien que les pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire soient séparés par la constitution, des dysfonctionnements sont observés dans la pratique et ils soulèvent sans conteste des problèmes essentiels de bonne gouvernance. La constitution prévoyant avec clarté la forme d'organisation de la séparation des pouvoirs, il reste que l'Etat est essentiellement adossé sur le pouvoir exécutif détenu par le Président de la République qui nomme le premier Ministre et le Gouvernement. Si au plan politique, la prééminence du Président de la République s'explique par le choix d'un régime présidentiel déconcentré, au plan de la rationalité administrative, on peut s'interroger sur la justification et l'efficacité de l'hypertrophie des services présidentiels. En ce qui concerne le contrôle de l'Exécutif, il est assuré par un Parlement bicaméral entre 1998 et 2001 qui a consolidé sa représentation plurielle et contradictoire. L'opposition y marque sa présence en obligeant par des questions orales le Gouvernement à expliciter ses politiques et ses décisions. En dehors de ces missions, le pouvoir Législatif ne prend pas encore l'initiative en matière de propositions de lois. Quant au pouvoir judiciaire, il est placé sous la tutelle administrative et budgétaire du Ministère de la justice. Depuis 1992, la justice est organisée en plusieurs ordres de juridiction : le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, la Cour des comptes et les cours et tribunaux. Comment son indépendance est préservée et surtout l'accès à la justice qui est un droit fondamental est-il assuré ?

Au niveau de cette partie, les attributions de ces différentes institutions seront étudiées au double plan de leur fonctionnement et surtout de leurs dysfonctionnements par rapport aux principes de bonne gouvernance. Dans cette optique il faudra s'interroger sur la qualité des institutions publiques centrales, l'indépendance et l'accès à la justice, les lancinants problèmes de corruption, la qualité du service public, la décentralisation et sa capacité à assurer une meilleure participation des populations, le rôle de la société civile comme groupe de pression capable d'infléchir des décisions inadéquates, l'indépendance des médias et la pertinence et la transparence du système électoral.

I – Les institutions publiques centrales

Les institutions publiques centrales sont constituées par le Président de la République, le gouvernement, l'Assemblée Nationale, le Sénat¹, la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat, le Conseil Constitutionnel, la Cour des Comptes et les Cours et tribunaux.

Le fonctionnement des institutions relevant de l'exécutif montre une forte concentration des pouvoirs au niveau de la présidence de la République. Le Président de la République reste le véritable détenteur du pouvoir exécutif. Il nomme le Premier Ministre et préside le Conseil Supérieur de la Magistrature. Cependant le dédoublement à la Présidence

¹ Le Sénat n'existe plus depuis le référendum de janvier 2001.

de pratiquement tous les départements ministériels peut être source de lourdeurs dans l'action gouvernementale.

Le fonctionnement du Parlement bicaméral a été marqué par des dysfonctionnements internes et par une absence d'initiatives. Les dysfonctionnements internes se rapportent surtout aux vides juridiques dans le règlement intérieur sur des questions telles que la «transhumance politique»² et le fait que certains députés ne sachant ni lire ni écrire en français ne soient pas dotés d'assistants parlementaires³. L'absence d'initiatives est traduite par une certaine passivité du Parlement en matière de propositions de lois et de contrôle budgétaire.

Le fonctionnement de la justice est marqué par la complexité de son organisation et des procédures de mise en état malgré les nombreuses réformes ; cette complexité combinée au manque de moyens ont limité son efficacité.

II – Une justice difficile d'accès et dont l'indépendance n'est pas toujours assurée

La justice est l'un des services publics ayant connu le plus grand nombre de réformes au cours des deux dernières décennies. Cependant, les problèmes les plus importants par rapport à la bonne gouvernance et les droits humains sont ceux de son indépendance et de son accessibilité.

1°) L'indépendance de la justice

La justice est un des trois pouvoirs (avec l'exécutif et le législatif). Elle est organisée pour être indépendante aussi bien du législatif que de l'exécutif.

a- L'indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif.

Elle se traduit par le fait que le juge ne doit pas intervenir dans l'élaboration et dans l'exécution des lois (c'est-à-dire ne peut contrarier l'application de la loi). Ensuite, par la non ingérence du législatif dans le pouvoir judiciaire (ne peut pas juger notamment un procès et interpréter la loi).

b- L'indépendance vis-à-vis de l'exécutif

Même s'il est au service de l'Etat, le juge est uniquement un serviteur de la loi. Il n'est soumis dans l'exercice de sa fonction qu'à l'autorité de la loi. Pour assurer l'indépendance du juge, deux garanties ont été aménagées : la règle de l'inamovibilité et l'institution d'un Conseil supérieur de la magistrature.

- La règle de l'inamovibilité : elle concerne les magistrats du siège et veut qu'on ne puisse les destituer sans leur consentement sauf si l'intérêt du service l'exige (les magistrats du siège sont : les présidents des cours et tribunaux, les présidents de chambre, les conseillers, les présidents de section au Conseil d'Etat, les membres du Conseil constitutionnel). Elle ne s'applique pas aux magistrats du parquet.

- L'institution du Conseil Supérieur de la magistrature. Un de ses objectifs est de mettre les magistrats à l'abri des sanctions et des pressions de l'exécutif. S'il est présidé par le

² La nouvelle constitution adoptée en 2001 stipule que tout député démissionnaire d'un parti perd son mandat pendant la législature.

³ Une première réponse a été donnée par le nouveau régime avec les projets de recrutement d'une trentaine d'assistants parlementaires et de traduction simultanée des débats de l'Assemblée Nationale. D'autre part, le PNUD a décidé d'aider l'Assemblée Nationale dans sa nouvelle politique de modernisation en acceptant de financer la formation des députés, la création d'un espace numérique et un Fonds d'étude pour appuyer les députés lors des sessions.

président de la république avec comme vice-président le ministre de la justice, il est composé presque exclusivement de magistrats.

Il donne son avis sur la nomination de tous les magistrats. Et il est l'autorité disciplinaire de tous les magistrats. Il statue alors hors de la présence du président de la république et du ministre de la justice. Les décisions du Conseil ne sont susceptibles d'aucun recours.

Le pouvoir judiciaire ne doit pas empiéter sur les pouvoirs de l'exécutif. Il ne peut adresser des injonctions à l'administration. Cependant, dans l'exercice de leur fonction, les juges peuvent être amenés à apprécier la légalité des actes administratifs.

Cependant, l'indépendance du juge pourrait être remise en cause par certaines dispositions du code de procédure pénale. L'article 139 du Code de procédure pénale, dont la rédaction a été revue par la loi n° 99-05 du 29 janvier 1999 modifiant certaines dispositions du Code enlève, dans certains cas, tout pouvoir d'appréciation au juge d'instruction, lequel est tenu de suivre les réquisitions du parquet lui enjoignant de délivrer un mandat de dépôt contre toute personne inculpée de certains crimes ou délits. Quant à la mise en liberté provisoire d'une personne détenue pour ces délits, elle est déclarée irrecevable si le parquet s'y oppose.

Il revient donc à donner au ministère public le pouvoir de décider en dernier ressort si un inculpé doit ou non être détenu préventivement ou bénéficier de la liberté provisoire. Le ministère public étant subordonné au ministre de la justice qui lui donne des instructions écrites ou orales, on mesure toute l'importance d'une telle disposition.

Par ailleurs, selon l'article 74 du Code de procédure pénale, lorsqu'il y a plusieurs juges d'instruction au siège du tribunal, c'est le procureur de la république qui désigne pour chaque information, le juge qui en sera chargé. Il n'est pas obligé de suivre l'avis du président du tribunal que la loi précitée lui prescrit de requérir. Si l'indépendance de la justice doit être sauvegardée son accès doit aussi être facilité.

2°) *L'accès à la justice.*

L'accès à la justice constitue le droit fondamental de disposer d'un recours devant l'autorité judiciaire. Il se heurte souvent à des obstacles multiples.

Le système judiciaire sénégalais, tel qu'il est conçu dans l'ordonnance de 1960, prévoit pour chaque région un tribunal du travail, un tribunal régional et pour chaque département, un tribunal départemental.

De façon générale, les cours et tribunaux fonctionnent dans des conditions précaires. A Dakar, en attendant la finition des travaux du nouveau palais de justice, les cours et tribunaux sont dispersés dans des locaux très peu fonctionnels. A titre d'exemple, on peut citer le tribunal de Pikine, une des plus grandes agglomérations urbaines du Sénégal où le tribunal départemental est encore logé dans un ancien garage de véhicules.

Les effectifs en personnel sont aussi insuffisants. On dénombre ainsi environ un (01) magistrat pour 25.000 habitants à Dakar et un pour 75.000 habitants au moins dans les autres régions (cf. les chiffres clés de la justice, ministère de la justice, 1998, p. 10) alors que la moyenne dans les pays occidentaux est d'un juge pour 1000 habitants⁴. La contribution de l'Etat au service public de la justice demeure très faible : la part du budget de l'Etat affectée à la justice est de 0,82%.

L'action en justice engendre pour les justiciables des frais élevés du fait du recours aux auxiliaires de justice (huissiers, avocats, notaires) et du nombre important d'actes de procédure prescrits, des taxes fiscales et des formalités qui conditionnent la recevabilité des procédures. A titre d'exemple, le coût des exploits d'huissier (assignations, citations, procès verbaux, sommations, réassignations, congés) varie de 15.000 FCFA à 30.000 FCFA. Le coût

⁴ Voir tableaux sur le système judiciaire dans la base de données.

des expertises (fiscales, immobilières, comptables, médicales) varie entre 100.000 et plusieurs millions F.CFA.

Le coût des honoraires d'avocats, quoique fixé sur la base d'un barème faisant l'objet d'un arrêté du garde des sceaux, n'est pas non plus à la portée des justiciables. Ces honoraires varient en effet entre 100.000 F.CFA et 1.000.000 F.CFA voire plus en cas de recouvrement de créances. Il s'y ajoute le coût des jugements et arrêts des cours et tribunaux. Le montant du droit fixe est de 8.000 F.CFA au tribunal régional, 16.000 F.CFA à la cour d'appel, tandis que le droit proportionnel est de 5%, en matière commerciale notamment. Bien souvent, les plaideurs sont incapables, faute de liquidité, de lever la grosse du jugement ou de l'arrêt condamnant leur adversaire à leur payer les sommes d'argent réclamées. La justice est chère et le plaideur est, dans la grande majorité des cas, de condition matérielle modeste.

En conséquence, il conviendrait de revoir l'exigence de certaines formalités procédurales. Par exemple, pourquoi imposer un acte notarié ou d'huissier là où l'information peut circuler sans que le souci de sécurité juridique ne soit compromis par un simple acte sous seing privé ? Et bien souvent, la prescription d'actes de procédures, dans les formes dispendieuses pour le justiciable, découle d'un simple mimétisme et non d'une réflexion approfondie sur la sécurité juridique.

Les tribunaux devraient être délocalisés au niveau communal et rural afin d'être plus proche des citoyens.

III – Une corruption persistante

Elle est à la fois un phénomène difficile à définir, à cerner et à juger. Cela tient à la diversité des transactions concernées, à leur caractère flou, à la nature des régimes politiques qui la favorise, aux montants et aux secteurs impliqués. L'analyse économique fait de la corruption un échange occulte pour accéder à des avantages induits. Elle devient alors un marché noir sur lequel agissent des fonctionnaires ayant un pouvoir allocatif discrétionnaire et des chercheurs de rentes (M. KASSE, 1992). La corruption est aujourd'hui bien analysée par les théories économiques de l'agence, celle des rentes et celle de la collusion. Dans tous les cas, elle est combattue en ce qu'elle fausse les mécanismes de la concurrence tout en introduisant des dysfonctionnements dans le libre jeu des marchés⁵.

Le Code pénal sénégalais (article 159) définit la corruption comme le fait pour une personne de solliciter des offres ou promesses, des dons ou présents pour :

1°) étant investi d'un mandat électif, fonctionnaire public de l'ordre administratif ou juridique, militaire ou assimilé, agent ou préposé d'une administration publique, citoyen chargé d'un ministère de service public, dirigeant ou agent de toute nature d'un établissement public, d'un ordre professionnel, d'une collectivité publique, d'un organisme privé chargé d'une mission de service public, d'une association ou fondation reconnue d'utilité publique ou d'une société dont une collectivité publique détient la moitié au moins du capital, faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à salaire ;

2°) étant arbitre ou expert nommé soit par le tribunal, soit par les parties, rendre une décision ou donner une option favorable ou défavorable à partie ;

3°) étant médecin, chirurgien, dentiste, sage-femme, certifier faussement ou dissimuler, l'existence de maladies ou d'infirmité ou la cause d'un décès.

⁵ La recherche économique a pris en charge cette problématique abordée avec les instruments d'analyse du Public Choice (J. BOUCHANAN, G. TULLOCK et autres). En Afrique, l'équipe du Professeur J.-P. LAFFONT mène des recherches remarquables en collaboration avec les professeurs M. MELEU, T. GUESSAN et J.P. AZAM.

En d'autres termes, il y a corruption chaque fois que le détenteur d'une charge publique ou privée abuse de sa situation pour obtenir un gain personnel au bénéfice d'un particulier ou d'un groupe de personnes.

La lutte contre la corruption s'impose pour plusieurs raisons : elle accroît la pauvreté, fausse les perspectives de développement économique et social et sape la démocratie⁶.

La corruption est reconnue comme un problème majeur par les autorités politiques sénégalaises et les institutions internationales. Les plus hautes autorités de l'Etat ont très vite reconnu le développement du phénomène dans l'administration. Aussi, le Premier Ministre d'alors, dans une interview au journal *Le Soleil* du 6 mars 1980, évoquait-il les «difficultés nées d'une mauvaise gestion des établissements publics et parapublics et qui, tel un cancer, en arrivent à paralyser la vie de certains secteurs». Ces propos émis au lendemain de la condamnation de 24 hauts fonctionnaires par la Cour de discipline budgétaire, annonçaient la création de la Cour de répression de l'enrichissement illicite.

L'enrichissement illicite sera érigé en infraction spécifique par la loi n°81-53 du juillet 1981, qui vise, selon l'exposé de ses motifs, à rendre plus efficace la répression de la corruption, forme insidieuse d'action illicite qui n'apparaît jamais au grand jour ; le corrupteur et le corrompu, unis et solidaires, gardent leur secret puisqu'ils sont menacés des mêmes peines ... il convient de les désolidariser. Cette loi va donc exempter de toute poursuite les personnes qui auront, avant le déclenchement de la procédure judiciaire, révélé aux autorités compétentes les faits de corruption (art 161 nouveau du code pénal). La Cour de répression de l'enrichissement illicite n'eut cependant à traiter que quelques affaires.

Le dépouillement de la presse sénégalaise entre février-mars 1982 et 1983 renseigne sur le nombre de personnes arrêtées dans le cadre de cette loi. Les plus grandes affaires sont celles dites des imputations budgétaires, de la Banque de l'Habitat du Sénégal, du théâtre SORANO et aussi de la SONAFOR.

Dans la même période, des lois ont été votées pour réprimer la hausse illicite du loyer des locaux à usage d'habitation (loi 81-21 du 25 juin 1981) et les opérations usuraires (loi 81-25 du 25 juin 1981).

En 1998 la corruption était toujours présente et le Sénégal était classé en 55^{ème} position dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International⁷.

La corruption se manifeste surtout lors des attributions de marchés publics ou lorsque les systèmes de contrôle de l'utilisation des finances publiques peuvent être contournées.

1°) La passation des marchés publics

Les marchés publics sont régis par une réglementation parmi laquelle on peut citer les décrets 82-691 et 692 du 7 septembre 1982. Aux termes de l'article 13 du décret 82-691, «les travaux, fournitures et services, de même nature, doivent donner lieu à un appel d'offres unique. Cependant, lorsque le dépouillement des offres fait apparaître que le fractionnement n'a pas d'inconvénients financiers ou techniques, les travaux ou services à exécuter ou les fournitures à livrer peuvent être divisés en plusieurs lots donnant lieu, chacun, à un marché distinct compte tenu, soit de l'importance des travaux, fournitures ou services, soit de la nature des professions intéressées, soit du lieu d'exécution ou de réception. Si les marchés à passer pour un ou plusieurs lots ne sont pas attribués, l'administration a la faculté d'entamer de nouvelles procédures d'appels à la concurrence pour les lots non attribués en modifiant, s'il y a lieu, la consistance de ces lots».

Cette disposition, d'une apparence rassurante, contient les germes d'une violation «régulière» des règles. En effet, elle permet à l'administration d'attribuer des lots

⁶ S. COTE-FREEMAN : « Pourquoi lutter contre la corruption ? » Le courrier UE-ACP n° oct-nov. 99.

⁷ Voir Susan COTE FREEMAN, op. cit. et tableau «Indice de perception de la corruption» de la base de données.

sans appel à la concurrence car la loi ne l'y oblige pas. Les différents types de problèmes généralement rencontrés aussi bien dans les institutions impliquées (principalement la Commission nationale des contrats de l'Administration) dans les procédures de passation des marchés publics ont été recensés dans une étude faite en août 1993 par le Gouvernement sénégalais et la Banque Mondiale intitulée Rapport d'évaluation des procédures de passation des marchés du Sénégal. Pour s'en tenir à un seul exemple, parmi tant d'autres, on peut citer le cas du fractionnement qui permet de constituer des lots dont les seuils autoriseraient le non-respect des règles de transparence.

Selon des données publiées en novembre 2000, le Directeur de la comptabilité publique et du trésor à l'occasion des journées d'études sur les marchés publics a affirmé que, les commandes publiques mobilisent des ressources importantes. En 1999, elles étaient estimées à 127,7 milliards de FCFA, soit l'équivalent de 4% du PIB.

Dans ces conditions, les marchés publics constituent au sein de l'administration un site présentant un risque de corruption si les principes d'équité, d'économie et de transparence ne sont pas respectés dans les procédures. Le ministre de l'économie et des finances en a dressé un sombre tableau lors de son intervention devant les députés, en novembre 2000, à l'occasion du vote de budget.

Ces risques sont accentués par les régimes d'exception qui ont été accordés, notamment dans le cadre du décret 95-1063 du 27 novembre 1995 relatif à l'entretien du réseau routier et du décret 97-632 du 18 juin 1997 portant réglementation des marchés du projet de construction des immeubles administratifs et de réhabilitation du patrimoine de l'Etat suscitent bien des interrogations. Cette dérogation permet aux responsables de ce projet, de ne pas soumettre l'attribution des marchés à l'avis de la Commission nationale des contrats de l'Administration (arrêté présidentiel n°7822/PR du 09 octobre 1996). Il sera créé un conseil de surveillance, un organe particulier de coordination, de suivi et de contrôle (art. 8).

Concernant la passation des marchés publics, l'étude de la réglementation révèle des incohérences manifestes pouvant même ruiner l'efficacité du mécanisme mis en place. On retrouve ces incohérences dans les possibilités de passation de «marchés par entente directe», entre le service intéressé et le fournisseur ou entrepreneur. Dans la pratique, «la CNCA autorise nombre de marchés par entente directe en dehors des conditions requises» (DIAGNE, 2000). Il n'est pas surprenant que des administrations abusent de cette ouverture en ayant recours au fractionnement des marchés.

2°) L'efficacité des mécanismes de contrôle

L'objectif d'assainir les finances publiques et de contribuer efficacement à l'éradication de la corruption a conduit les autorités à mettre en place un contrôle interne et un contrôle transversal et juridictionnel.

Les organes de contrôle interne ne bénéficient pas, en général, de moyens et de l'indépendance nécessaires à l'exercice de leurs missions. Aussi, les inspections internes des départements ministériels devraient-elles être détachées des ministères et domiciliées à un échelon supérieur de l'administration.

S'agissant du contrôle de l'exécution du budget, il conviendrait de procéder à une réduction des pouvoirs du ministre chargé des finances pour que chaque ministre soit investi du pouvoir d'ordonnateur délégué des dépenses de son département. Cette formule aura l'avantage de raccourcir les délais d'exécution des opérations de dépenses et, par voie de conséquence, de limiter les pratiques de surfacturation ou la corruption par le «graissage» des maillons de la chaîne.

Il faut saluer l'institution récente de la Cour des Comptes⁸ qui intègre désormais comme chambre la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises (CVCCEP). Mais cette dernière, bien qu'organiquement rattachée à la Cour des Comptes, reste autonome dans son fonctionnement et entretient des rapports étroits avec le pouvoir exécutif. A la demande du Président de la République ou du Premier Ministre, la CVCCEP peut ainsi être appelée à exercer des contrôles en dehors de son programme régulier.

Les organes de contrôle sont assez nombreux, en amont et en aval. Le constat de leur inefficacité résulte essentiellement du fait que leurs directives sont, le plus souvent inappliquées. L'accroissement de l'efficacité des organes de contrôle requiert aussi des réformes hardies dans divers domaines touchant aussi bien leur fonctionnement que les procédures d'exécution du budget. Il est donc souhaitable de faire en sorte que les résultats de leurs enquêtes soient publiés, soumis au parlement et que les organes de contrôle aient la possibilité de saisir directement le juge des infractions constatées.

La réglementation des marchés publics fait l'objet d'un projet de réforme dont l'élaboration a été entamée en 1992. Il s'agit précisément d'un projet de décret portant réglementation des marchés publics qui semble marquer une volonté des pouvoirs publics de changer d'orientation dans la politique de la commande publique «en vue d'une meilleure prise en compte des règles de la bonne gouvernance».

Des innovations importantes sont prévues dans ce projet qui va rassembler, en un document unique, les dispositions applicables aux marchés de fournitures, de travaux et de services de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire. Il en est de même des marchés passés par les personnes morales de droit privé pour le compte de l'Etat ou un de ses démembrements.

Des avancées sont perceptibles dans plusieurs domaines. La suppression des dispositions prévues par les articles 2, 3 et 4, alinéa 2 qui donnent la possibilité à la CNCA d'accorder des dérogations à l'obligation de passer un marché. Ces dispositions sont en effet le fondement juridique des marchés sur «commande directe». Il est également important de signaler des innovations comme celles consistant à divulguer les critères de sélection, la possibilité reconnue aux candidats ayant soumissionné de participer à la séance d'ouverture des plis et de pouvoir saisir la CNCA pour d'éventuelles irrégularités commises dans l'attribution du marché. Dans la même logique la Commission Nationale de Dépouillement a été supprimée dans le projet et les modes de passation des marchés dérogatoires au droit commun (qui se trouve désormais être l'appel d'offres), ont été mieux précisés. La revendication longtemps faite en faveur d'une plus grande transparence dans les marchés d'Etat, et visant la suppression de toutes les réglementations dérogatoires au droit commun (cas du PRCPE) semble devoir trouver satisfaction avec le projet.

Cependant, des améliorations auraient pu être apportées sur des questions comme le rejet des offres pour défaut de pièces justificatives, sauf pour absence de la caution provisoire, qui n'est pas possible. Cette disposition peut avoir comme conséquence l'attribution fréquente d'un marché à une entreprise qui n'est en réalité constituée que pour le gagner. Une autre difficulté qui pourrait déjà être soulevée concerne la permanence des commissions de dépouillement qui seront désormais seulement celles organisées, et donc connues d'avance, au niveau des ministères dépensiers.

⁸ La Cour des Comptes exerce un autre contrôle par l'intermédiaire de sa chambre de discipline financière devant laquelle sont déférés les faits visés à l'article 49 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 instituant cette Cour. Elle exerce également un contrôle non juridictionnel qui lui permet d'apprécier la qualité de la gestion des institutions publiques et de formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'améliorer les méthodes et d'accroître l'efficacité et le rendement; ce contrôle englobe tous les aspects de la gestion.

Par ailleurs, la lutte contre la corruption bureaucratique suppose une amélioration du fonctionnement de l'administration. Il s'agira notamment⁹ :

- d'introduire une certaine concurrence entre les fonctionnaires. Cette rivalité peut réduire la rente de monopole dont bénéficie un fonctionnaire et donc les occasions d'avoir recours à certaines pratiques de corruption ;
- d'octroyer des primes ;
- de mettre en place des plans de carrière bien définis ;
- d'accentuer la rotation dans certaines fonctions sensibles.

Cependant, la concurrence ne devrait pas à son tour être poussée au profit de ceux qui disposent de moyens plus importants ou de meilleures relations. Dans cette perspective, l'existence de médias indépendants est indispensable.

Toutes les affaires récentes relatives à des soupçons de corruptions ont été ou sont entrain d'être relayées par les médias.

La corruption est donc un problème complexe pour lequel il n'existe aucune solution simple.

IV- Un service public déficient

En fait, il a fallu attendre 1994, année de la dévaluation mais aussi année de complète remise en cause de la conception experte des politiques pour que la dimension participative prenne son essor. Il faut reconnaître que la marginalisation du processus de planification, le plan d'urgence et la dévaluation ont fortement ébranlé les certitudes des concepteurs des politiques publiques. Il devenait de plus en plus difficile de faire confiance aux fonctionnaires pour concevoir le périmètre de l'intérêt général et après en être les garants. Il fallait que la définition de l'intérêt général soit faite ailleurs. Cet ailleurs prenait alors de plus en plus les contours d'un processus participatif.

Dans la fonction publique d'abord, les revendications consécutives à la mise en place du plan d'urgence ont accéléré la rationalisation et la quête d'efficacité et d'amélioration de la qualité du service. Dans la même lancée, des résolutions fermes sont prises pour aller plus loin dans la rationalisation des bases organisationnelles du service public. Mais le point central de cette nouvelle vague fut l'ouverture du dialogue avec les usagers en vue de prendre en compte leurs attentes au moment des réformes.

Ces réformes concernent la fonction publique, la rationalisation des bases organisationnelles et une meilleure prise en compte des besoins des usagers.

1°) Réformer la fonction publique

Le processus d'informatisation de la fonction « personnel » de l'Etat a connu un nouvel essor. Il vise à gérer d'une manière automatique dans un fichier unifié la paie, l'administration du personnel et la gestion courante du personnel des ministères utilisateurs.

La mise en œuvre de ce projet devrait libérer les personnels de tâches d'administration routinières et répétitives. Ils pourront ainsi consacrer plus de temps à la réflexion, à la conception et à la prévision mais également à l'accueil et à l'écoute des usagers internes et externes de l'administration. Il serait alors plus aisé d'élargir et de consolider les bases de la concertation sociale.

Il a été procédé à une opération de remise à niveau des fichiers Solde et Fonction Publique, de reclassement et d'authentification de l'ensemble des dossiers du fichier central. Cette opération qui a nécessité plus d'une année de travail a permis notamment de reconstituer tous les dossiers et de compléter toutes les pièces manquantes.

⁹ Pranab BARDHAN : « La gestion des affaires publiques au service du développement, une approche par l'économie politique » Revue Problèmes Économiques n° 2540 du 29 oct. 1997.

Tous les responsables de personnel de l'administration centrale et territoriale ont été sensibilisés sur l'importance d'une gestion efficace des ressources humaines. A cette occasion, ils ont été formés aux nouvelles procédures de gestion du personnel découlant de l'automatisation.

En effet, avec l'appui du PAGD, il a été élaboré et distribué à l'ensemble des acteurs concernés, un recueil de textes législatifs et réglementaires regroupant l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire relatif à la gestion et à l'Administration du personnel.

De plus, un Groupe de Concertation et de Réflexion sur la gestion des ressources humaines de l'Administration a été mis en place au niveau du Ministère chargé de la Fonction Publique regroupant l'ensemble des SAGE et DAGE pour des échanges réguliers sur des thèmes d'importance relatifs aux ressources humaines de l'administration.

Egalement, pour répondre davantage aux attentes des usagers en terme d'efficacité et de rapidité, les actes d'administration du personnel ont été standardisés et simplifiés.

Cette opération a réduit non seulement le taux d'erreurs et de rejet au niveau de l'élaboration des actes mais a aussi donné des résultats tangibles en termes d'économies au niveau des consommables.

La confection de guide et manuels de procédures de gestion du personnel, l'archivage électronique des fichiers de la solde sur disque optique numérique et l'installation des réseaux locaux Fonction publique et solde dont toutes les machines sont interconnectées ont complété cette phase d'amélioration de la qualité du service.

2°) Rationaliser les bases organisationnelles

C'est en 1992 que le Ministère de la Modernisation a réalisé la phase test de l'audit stratégique et organisationnel qui a porté sur le Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique, celui de la Santé et de l'Action Sociale et celui de l'Équipement, des transports et de la Mer.

Comme indiqué plus haut, cet audit visait trois objectifs majeurs :

- Etablir un diagnostic de l'existant.
- Recentrer l'Etat autour de ses missions essentielles : il s'agit d'identifier les missions aujourd'hui accomplies par l'Etat et qui pourraient être avantageusement déconcentrées, décentralisées ou privatisées, voire abandonnées.
- Accroître l'efficacité des administrations : il s'agit d'une part, de doter l'Administration de moyens de fonctionner (hommes, matériels, ressources) et d'autre part, de rationaliser les structures et de mettre en place des procédures souples.

Cet exercice de rationalisation devait se généraliser par la suite aux autres ministères et entités administratives. Cette généralisation devait déboucher sur un programme de départs négociés. Basés sur des audits stratégiques et organisationnels qui détermineront au préalable un cadre organique des profils et des emplois nécessaires au fonctionnement efficient de l'Administration, ce programme devait déclencher l'accès à un nouveau pallier dans la motivation et la performance des agents de l'Etat.

Les audits stratégiques et organisationnels devraient aussi rendre possible la conception d'un programme cohérent de concession des missions de service public. En recentrant l'Administration dans ses missions essentielles et en facilitant la livraison de service public par des entités privées. Les secteurs de l'Éducation et de la Santé qui regroupent plus de 50% des effectifs répartis sur l'ensemble du territoire national étaient ciblés en priorité. La régionalisation, en responsabilisant les collectivités locales permettait de faciliter la gestion de la transition.

3°) Donner aux usagers une place centrale

Aux fonctions de souveraineté traditionnelle des Etats, l'histoire a ajouté la mission de réponse à de nombreux besoins collectifs. L'Etat est devenu fournisseur de biens et prestataire de services comme les entreprises, il gère directement des activités essentielles à la citoyenneté moderne et à la régulation de la vie sociale.

Les problèmes et les attentes des citoyens ne sont plus ce qu'ils étaient. Aux besoins quantitatifs qui exigent des traitements de masse se sont greffés des besoins nécessitant une action personnalisée. A cet effet, une enquête auprès des usagers a été réalisée¹⁰.

a- Les principaux enseignements de l'enquête

Il a été donné aux usagers l'occasion de se prononcer sur la qualité du service public notamment dans les secteurs social et productif.

Le secteur social regroupe les problématiques relatives à l'éducation, la santé, l'habitat et l'urbanisme, les sports et la culture ainsi que l'emploi, la pauvreté et la solidarité.

Sur l'éducation, les populations estiment, qu'il faut :

- renforcer les capacités des établissements scolaires pour qu'ils soient plus fonctionnels (entretien des locaux et sanitaires, nombre suffisant de classes pour éviter les situations de sureffectifs) ;
- relever quantitativement le niveau des dépenses en matériels pédagogiques et didactiques par élève et par classe pour contribuer à diminuer les frais divers de scolarité supportés par les parents ; et sur le plan qualitatif, veiller au relèvement de la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves en motivant davantage les enseignants qui sont souvent confrontés aux problèmes de retard dans leurs avancements et à la précarité de l'emploi pour une certaine catégorie ;
- faire baisser le taux de déperdition scolaire.

Les usagers estiment que la situation de la santé sur l'ensemble du pays est préoccupante, surtout en zone rurale du fait de la mauvaise répartition géographique des centres de santé. L'accent a été particulièrement mis sur l'insuffisance de la couverture sanitaire.

Pour ce qui concerne l'habitat et l'urbanisme, le déficit de système d'assainissement a été déploré ainsi que l'absence de plans d'aménagement urbain prenant en compte la lutte contre les inondations. On note aussi une insuffisance des réseaux d'adduction d'eau, ainsi que l'éclairage public et l'occupation anarchique de l'espace urbain.

Les infrastructures sportives et culturelles sont mal gérées et manquent de moyens et d'entretien. Les activités des «navétanes» sont source de graves conflits entre les jeunes même si elles traduisent une démarche destinée à développer les talents sportifs des jeunes et de leur assurer une saine occupation, elles suscitent souvent des divisions et des animosités.

¹⁰ L'enquête sur le secteur public est la première de cette envergure à être entreprise sur l'Administration sénégalaise. Elle s'est déroulée en deux phases. La première a été faite en milieu urbain et semi-urbain du 26 novembre au 3 novembre 1998. La seconde, effectuée en milieu rural, a eu lieu du 03 au 15 mai 1999.

La population concernée est constituée des usagers du service public. Pour les besoins de l'enquête, il a été organisé dans chaque zone d'enquêtes un échantillon représentatif des usagers du service public. Les participants aux groupes focaux représentent les acteurs de toutes les couches de la population, toutes catégories d'âge et socioprofessionnelles confondues. Une attention particulière a été accordée à la participation féminine et à celle des jeunes.

L'enquête est un exercice de collecte de discours axés sur l'expérience vécue quotidiennement par chaque participant dans ses rapports avec le service public. L'objectif était de se mettre à l'écoute des populations, sans parti pris et sans préjugés. Les discussions étaient articulées autour de quatre thèmes d'orientation dont l'objectif était d'amener les populations à faire le diagnostic, de décrire leurs attentes, de formuler des solutions pour l'amélioration de l'efficacité du service public et enfin d'esquisser des indicateurs de performance. A la suite des discussions, un vote sous forme d'allocation budgétaire a été effectué afin d'identifier les secteurs et sous secteurs prioritaires.

Enfin, les problèmes d'emploi, de pauvreté et de solidarité sont fortement analysés sous l'angle de l'octroi d'un revenu. En effet, les populations veulent que soient favorisées un environnement propice à la recherche et la création d'emplois, afin d'assurer aux personnes qui le désirent un emploi, mais surtout un revenu. Il faut également un programme d'assistance sociale efficace aux plus démunis pour lutter contre la dégradation continue de la situation sociale.

Le secteur productif: selon les personnes enquêtées, les principales entraves au développement de ce sous-secteur concernent l'indisponibilité ou la mauvaise allocation des semences et engrais et la vétusté du matériel agricole, la mauvaise gestion foncière et les difficultés d'accès au crédit. Par ailleurs, le manque d'unité de conservation et de transformation des produits agricoles ou d'élevage, le problème des produits phytosanitaires, et enfin les difficultés d'écoulement des produits ont été évoquées.

La valorisation de l'élevage est primordiale pour les personnes enquêtées, du fait de sa contribution potentielle au relèvement du revenu des ruraux. La difficile cohabitation entre éleveurs et agriculteurs a aussi été soulignée.

Du fait de sa contribution à la richesse nationale, la pêche est perçue comme un secteur devant bénéficier d'assistance et de moyens appropriés. Il faudrait remédier à l'insuffisance des infrastructures et des quais de pêche et autres unités de conservation de la faune et flore marine, et de concurrence loyale entre pêcheurs artisanaux et grands armateurs, généralement étrangers.

Pour ce qui concerne les eaux et forêts, il ressort des discours que la gestion des ressources naturelles constituent un volet important et qu'il faut chercher à préserver ce sous-secteur d'une déforestation intense et incontrôlée, afin de maintenir en équilibre l'écosystème. L'hydraulique rurale occupe une place de choix dans la vie des agriculteurs. Il a été déploré la mauvaise répartition géographique des forages implantés entre les différentes zones d'habitation. Ainsi, les populations rurales sont parfois obligées de parcourir de longues distances pour s'alimenter en eau potable. Par ailleurs, la maintenance des forages coûte cher et les comités de gestion sont dans l'incapacité de s'acquitter de cette tâche.

Le secteur d'appui à la production: les populations enquêtées ont dénoncé «une situation anarchique du transport urbain». Ce constat est partagé par les capitales régionales et départementales. Cette situation se prolonge par une mauvaise desserte des lignes interurbaines et intercommunautaires, l'état défectueux et l'insécurité sur les routes, ainsi que l'insuffisance et la mauvaise qualité du parc automobile.

Les populations constatent qu'à l'heure de l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication, les services des postes et télécommunications doivent améliorer leurs réseaux pour répondre en quantité et en qualité à la demande dans ce domaine, sans que cela ne se répercute sur la tarification.

Il ressort des appréciations formulées que le fort taux d'urbanisation des villes, du fait de l'exode rural, a ouvert la voie à une progression des activités de commerce notamment dans le secteur informel qui est souvent «exposé à des rafles et raquettes». L'absence d'infrastructures prévues pour les accueillir a entraîné les installations anarchiques dans l'espace urbain.

Au plan de l'énergie, hydraulique urbaine et assainissement, il a été noté une déficience du réseau d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales qui augmentent en saison des pluies les risques d'épidémies.

Nous constatons que les attentes des usagers sont nombreuses et les réformes à mener dans ce sens urgentes.

Cependant cela ne saurait se réaliser sans une professionnalisation de l'administration et une réforme des procédures de contrôle.

b- La nécessité d'une professionnalisation de l'administration et du contrôle de son efficacité

- La professionnalisation de l'administration

La multitude de programmes et projets de réforme de notre fonction publique n'a pas engendré le renforcement attendu. Il faut reconnaître que les coupes faites sur les budgets de fonctionnement, le gel des recrutements et la relative stagnation des salaires ne pouvaient être contrebalancés par des projets. Dans le même temps, on constate une politisation accrue des fonctionnaires. Toutes choses tendant à perpétuer le manque de professionnalisme dans la gestion de la chose publique.

Il faut ajouter que le concept de carrière qui caractérise notre Administration, du fait de son caractère rigide ne permet une professionnalisation brutale dans la gestion publique. Cette professionnalisation passera forcément par un relèvement du niveau de rémunération des fonctionnaires.

En plus de la motivation, la professionnalisation exige une autre démarche. En effet nos administrations élaborent des programmes, les mettent en œuvre afin qu'ils soient appréciés sur la base des résultats obtenus. D'autant que cette programmation est un préalable à une évaluation juste et objective du travail et de l'efficacité dans l'usage des deniers publics. En l'absence d'évaluation des performances, la corruption et le népotisme peuvent facilement se développer.

Pour mettre en place un cadre juridique moderne et flexible, il faudrait réviser le statut général de la fonction publique qui date de 1961 ainsi que les statuts spéciaux et particuliers. Cette action doit aller de pair avec la mise place d'une politique adéquate de formation et de recyclage des agents de l'Etat et des collectivités locales.

Enfin, la transparence dans le recrutement et la promotion au mérite devrait achever la professionnalisation des administrations et rétablir un minimum de confiance entre administrateurs et usagers du service public. En effet, le fait de publier chaque possibilité d'emploi dans l'Administration avec comme corollaire la réception de plusieurs candidatures couplé avec des critères de choix rigoureux et transparents permettant les choix appropriés acceptés par l'environnement.

- Le contrôle de son efficacité

Le dernier domaine sur lequel il est important d'attirer l'attention est celui de l'évaluation des services publics et de l'accès du public à ses résultats. Autant nos administrations bâties sur le modèle français font une bonne place au contrôle, autant elles mettent au second rang les concepts d'efficacité et d'efficience. Or, un des traits essentiels de la modernité, c'est qu'en plus de la régularité, du respect des procédures et de la soumission à la règle du droit, les différences se font au niveau de l'usage efficient des ressources pour atteindre des objectifs précis. L'évaluation vérifie justement que ces notions ont été prises en compte dans la gestion des ressources.

Comme déjà souligné, le préalable à l'évaluation est l'existence d'un programme des travail structuré, avec des objectifs clairs. De même, les mécanismes de suivi et les indicateurs doivent être explicites afin que ceux qui évaluent et ceux qui sont évalués utilisent les mêmes éléments d'appréciation.

Le conception en commun des programmes de réforme constitue une grande avancée dans ce sens. Mais il mérite d'être complété par une circulation de l'information qui permette aux citoyens de savoir si les élus et les agents de l'administration s'acquittent normalement de leur mission de service public.

L'obstacle à lever à ce niveau est le culte du secret confidentiel. Il arrive fréquemment dans nos pays, que des fonctionnaires d'organismes internationaux accèdent à des données qui sont refusées à des élus du peuple. Parce que ces données sont classées confidentielles, les nationaux n'y accèdent pas. Parce que ces données font partie d'indicateurs de performance

dans certains programmes, les fonctionnaires des organismes internationaux y accèdent sans aucune forme de restrictions. Dès lors, il faut au Sénégal re-codifier le statut des informations d'autant plus que l'évolution technologique fait maintenant une part considérable de ce que les gouvernants cachent circule librement dans Internet.

V – Repenser la décentralisation

La décentralisation est un processus de transferts de certaines compétences de l'Etat vers les collectivités locales. La décentralisation est indispensable pour non seulement le remodelage institutionnel qu'elle autorise mais aussi par les transformations de la société qu'elle implique avec tout ce que cela comporte comme enjeux politiques.

La démocratie africaine, pour avoir une autre signification doit découvrir de nouvelles formules pour que le peuple souverain puisse être représenté par lui-même. En fait, il s'agit d'octroyer aux populations des pouvoirs qui jusque-là avaient été réellement exercés par le centre de l'administration.

La participation populaire est d'un apport décisif dans le fonctionnement d'une société. D'un point de vue économique, l'un des leviers du développement apparaît dans la masse de travail qui peut être rendue possible, si la population agit en direction d'objectifs qu'elle choisit et ratifie, en d'autres termes, si elle partage les finalités du développement.

Nous devons aussi considérer que le développement est l'utilisation optimale des ressources et du temps et qu'il requiert la mobilisation des bras et des énergies à partir d'un programme cohérent fondé sur le bien commun.

Sur le plan politique et institutionnel, un blocage peut survenir lorsque les citoyens ne se sentent pas concernés par les différentes structures du pouvoir central qu'ils estiment distantes et impersonnelles.

Cependant, l'efficacité des structures décentralisées dans la satisfaction des besoins humains suppose une obligation de rendre des comptes. En effet, cette obligation améliore la qualité et l'efficacité de la fourniture de services publics.

Au Sénégal, le processus de décentralisation a connu plusieurs étapes à l'issue desquelles certaines compétences ont été transférées mais dont l'exercice se heurte à plusieurs limites.

1°) Les étapes

Au Sénégal, la décentralisation a abouti à la création de trois cent vingt (320) communautés rurales, une communauté urbaine (dissoute) dix (10) conseils régionaux, cent trois (103) communes et quarante trois (43) communes d'arrondissement.

Le processus a démarré presque avec l'indépendance avec la loi n° 60-24 qui supprime les communes mixtes et les communes de moyen exercice et érige les communes en communes de plein exercice (c'est-à-dire une forme plus démocratique).

L'étape de 1972 (la loi 72-25 du 19 avril 72) atteint le monde rural avec l'institution et l'érection de la communauté rurale comme personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière.

La dernière réforme date de 1996 avec la loi 96-07. Cette réforme est marquée par la création de conseils régionaux et des communes d'arrondissement. Mais elle a surtout élargi les compétences des collectivités locales.

2°) Les compétences dévolues aux collectivités locales

Ces compétences concernent les domaines, l'environnement, la gestion des ressources naturelles, la santé, la population et l'action sociale, la jeunesse, les sports et loisirs, la culture, l'éducation, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat. Mais l'exercice de certaines compétences requiert un contrôle de légalité : les domaines, l'habitat, l'urbanisme, l'environnement et la gestion des ressources naturelles et l'aménagement du territoire.

Ce contrôle de légalité des actes des collectivités locales dans les conditions fixées par la loi devrait assurer la coordination des actions de développement et garantir la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité du territoire.

Des transferts financiers sont prévus dans la loi 96-07. Aussi un Fonds de dotation alimenté par la TVA devrait apporter aux régions l'essentiel de leurs ressources (car ne disposant de fiscalité propre) et compléterait les ressources des communes et communautés rurales. En outre, puisque les services de l'Etat dans les régions seront mis, en tant que de besoin à la disposition des collectivités locales, une partie limitée du Fonds servirait à renforcer leurs moyens d'intervention lorsqu'ils travailleront pour le compte des collectivités locales de leur circonscription.

3°) Les limites

A l'expérience, la prise en charge de ses nouvelles compétences par les collectivités locales s'est heurtée à de nombreuses difficultés. La première est l'insuffisance des dotations financières. Les ressources allouées aux collectivités ne représentent que 7% des recettes ordinaires de l'Etat. Or la plupart des collectivités locales sont confrontées à de graves difficultés financières et n'arrivent pas à opérer des investissements dignes de ce nom.

La faiblesse des ressources propres est explicable par l'exiguité et la crise persistante du secteur d'activité moderne, une diminution rapide des rendements de la fiscalité directe locale (patente et impôts fonciers) et un rétrécissement de l'assiette des impôts fonciers du fait des exonérations fiscales accordées par l'Etat¹¹.

Le niveau inconsistant de la taxe rurale dont l'acquittement est de plus en plus hypothétique dans certaines zones ne permet pas aux conseillers de couvrir leurs dépenses obligatoires et de réaliser les investissements communautaires pour offrir des services aux populations. En outre, son caractère non nominatif la rend peu crédible aux yeux des populations rurales qui ont d'autres priorités en matière d'affectation de ressources. La réforme de la fiscalité locale destinée à accroître les ressources propres des collectivités traîne en longueur.

La seconde difficulté est la non fonctionnalité des organes d'appui à la régionalisation (conseil national de développement des collectivités locales, agences régionales de développement, etc.) qui se traduit par une faiblesse de la capacité de formulation et de pilotage de politiques locales de développement par les élus locaux.

Les dernières tiennent à la mauvaise compréhension du sens de la décentralisation par une frange importante des acteurs, les exécutifs locaux notamment, aux relations encore difficiles, entre les autorités décentralisées (collectivités locales) et les autorités déconcentrées (autorités administratives et à une faible appropriation du processus de décentralisation par les populations) et à la viabilité du découpage pour certaines collectivités locales.

Le pouvoir central sénégalais tente cependant depuis quelques années de mettre en place une politique visant à forger un cadre global destiné à améliorer la gestion financière et administrative des collectivités locales tout en améliorant la programmation des

¹¹ Voir tableaux « Décentralisation » dans la base de données.

investissements urbains. Ce cadre stratégique est bien présenté par la Banque mondiale en 1997 dans le Rapport d'évaluation du programme d'appui aux communes. De son efficacité dépendra la vigueur des investissements réalisés dans l'infrastructure urbaine et aussi dans la pertinence des choix faits par des communes dans ce domaine en vue de promouvoir le bien-être des populations.

VI – Des institutions de la société civile dynamiques

Plusieurs travaux, notamment ceux réalisés par Sheldon GELLAR entre 1990 et 1997 ont montré comment le Sénégal est passé, durant les années 1960 d'une phase de contrôle étroit de la vie associative par l'Etat à une autre (qui commence pendant les années 1970) marquée par la libéralisation politique et un mouvement d'autonomisation de la vie associative. Selon les données publiées par GELLAR, ce processus s'est renforcé pendant les années 80 et 90 et a été un élément d'approfondissement de la démocratie.

Cette section ne se propose pas de reconstituer les différentes phases de ce mouvement ayant conduit au desserrement de la tutelle de l'Etat sur la vie associative. Les travaux de GELLAR effectués dans le cadre de la définition de la nouvelle stratégie de l'USAID (1998-2006) pour le Sénégal offrent, de ce point de vue, un panorama relativement exhaustif. Cette section présente le rôle et la nature de la société civile dans les mutations observables dans l'espace politique et économique national. Pour éviter une approche trop générale, l'accent sera mis sur des acteurs précis.

L'appareil associatif regroupe une vaste gamme d'intervenants. Il s'agit en fait d'un appareil de médiations qui construit ses objectifs à partir du regroupement d'une catégorie spécifique d'acteurs, pour venir à bout de problèmes précis. Leur objectif, non clairement exprimé, est de réduire la distance entre les individus et les pouvoirs institutionnalisés.

Trois préoccupations se dégagent de cette dynamique associative qui exprime une nouvelle topographie de la répartition des pouvoirs. Au plan local, les populations qui s'organisent, souhaitent avant tout améliorer leurs conditions de vie, particulièrement en empruntant ce que De Soto appelle «l'autre sentier», celui non balisé par l'Etat. Plusieurs travaux ont montré que dans ce cadre, la cohésion n'est pas toujours de rigueur, malgré ce qu'en disent les approches populistes. La classe dirigeante voit dans les dynamiques associatives à l'œuvre surtout dans le monde rural une manière de justifier, a posteriori, la désétatisation. Les donateurs estiment, quant à eux, que ces dynamiques, assimilées dans les campagnes à l'initiative privée, constituent le contre-exemple de l'organisation du monde rural dans la phase dirigisme.

La dégradation de la situation économique nationale et les réorientations observées dans les modalités d'intervention des bailleurs de fonds ont été un élément décisif du renforcement des dynamiques associatives.

Le tarissement progressif des rentes a favorisé l'affaiblissement des bases matérielles du mouvement associatif porté par l'Etat, par exemple, à travers le mouvement coopératif.

Les restructurations opérées par l'Etat dans le monde rural, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS) ont conduit les paysans à s'organiser en foyers, sections villageoises, groupements, groupements d'intérêt économiques (GIE) et fédérations. Dans certains cas, la mise en place de ces associations a fait partie des stratégies de survie.

A travers le mouvement associatif, on a noté une volonté d'acteurs de plus en plus nombreux, de s'imposer comme des partenaires privilégiés de l'Etat ou des donateurs au sein du monde rural. Une telle volonté a abouti à l'établissement de relations entre l'Etat et la FONGS et plus tard le CNCR dans l'élaboration de la politique agricole. C'est ainsi, par exemple, que dans le cadre du programme d'ajustement sectoriel de l'agriculture (PASA), le CNCR a été impliqué dans les négociations.

Les associations créées par les populations varient considérablement, selon les époques. Mais retenons qu'il s'agit d'innovations institutionnelles qui, du village à l'échelle nationale, tentent de focaliser les problèmes des populations et de leur trouver des solutions. Ces structures sont diversifiées. Elles vont des organisations de producteurs (GIE, Groupements) à des structures comme les organisations interprofessionnelles ou des organismes nationaux).

Les associations ne sont pas seulement localisées au sein des paysanneries. Dans les centres urbains, on note aussi une forte vie associative qui s'inscrit dans une dynamique d'autonomisation par rapport au pouvoir central. Dans les quartiers, on observe des structures associatives (ASC, GIE, groupements féminins, associations de ressortissants, associations religieuses et organisations politiques, comités de quartiers, etc.).

Le paysage organisationnel des centres urbains est dominé entre autres par les associations sportives et culturelles (ASC) qui consacrent une partie de leurs activités à la production, à la formation professionnelle et à la gestion de l'environnement, comme ce fut le cas avec le mouvement *Set-Sétal*. Aucune autre forme de groupement de quartier ne parvient à réaliser une mobilisation comparable à celle que réunissent les ASC dans des domaines assez diversifiés.

Cependant, les faiblesses organisationnelles et financières de ces associations sont réelles car leurs ressources proviennent, pour une large part, de leurs membres, alors que pour les GIE, elles viendraient, en majorité de contrats de prestations de service. S'agissant des ASC, leur dynamisme en fait des partenaires de l'Etat dans des programmes de santé et d'éducation, surtout dans les volets liés à la sensibilisation et à l'information. Les organes de la société civile sont variés et concernent principalement l'organisation des producteurs, les droits de l'homme, la démocratisation, l'action syndicale, la participation civique des femmes, etc.

1°) Les organisations de producteurs

a- Les organisations paysannes

Les organisations paysannes sont des éléments déterminants dans les transformations en cours au Sénégal. Ce rôle accru s'est révélé au grand jour à la suite de la situation exceptionnelle qu'a connu le pays à la fin des années 80. La chute des prix sur le marché mondial et la sécheresse consécutive a provoqué un déclin de la productivité. Les paysans ont alors pris conscience de la nécessité de s'organiser et d'apprendre à défendre leurs propres intérêts.

En dépit de l'appel du gouvernement pour la responsabilisation du monde paysan, les associations à travers la fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS) n'étaient pas invitées à participer à l'élaboration de politiques. Elles devaient donc se battre pour la reconnaissance et avaient besoin d'améliorer leur compréhension de la crise de l'agriculture sénégalaise. Consciente de la faiblesse de ses capacités pour faire face aux nouveaux défis, la FONGS a demandé un support de la FAO pour aider ses membres à analyser les difficultés auxquelles ils font face au niveau local, au niveau régional. 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.

Il est apparu assez vite la nécessité de développer une approche multi-sectorielle fédérant 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.

b- Les jeunes

La création des GIE s'inscrit dans une dynamique tendant à promouvoir un entrepreneuriat de jeunes dans le secteur non salarié. Avec le vote, par l'Assemblée Nationale, en 1984, de la loi n° 84-37 du 11 mai 1984 (J.O. du 18 mai 1984 : 319-321), on a assisté à la mise en place d'un modèle de promotion de l'emploi qui repose essentiellement sur les GIE. Ces entreprises se présentent, en effet, comme la structure de base du mécanisme national chargé de promouvoir les jeunes, car leur offrant un cadre juridique permettant de développer leurs activités à moindre frais.

Les GIE ont revêtu de formes très différentes. Alors que certains avaient une base essentiellement familiale, d'autres ont été constitués à partir de critères géographiques et/ou professionnels. Ces organisations disposent de moyens humains et financiers très variables. Beaucoup de GIE ont été créés entre 1984 et 1995, mais leur taux de mortalité est assez élevé. En effet, l'absence de diversification des activités entraîne une forte concentration dans des secteurs restreints.

Cette mortalité s'explique aussi par l'insuffisance des moyens financiers. La facilité de création des GIE, avec ou sans capital social de départ, par des populations aux moyens limités, justifie l'importance des besoins en appuis financiers, notamment la constitution de fonds propres.

2°) Les ONG et les droits humains

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

Dans le cadre des actions menées, 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, la création de pages web, 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.), des enfants, des pouvoirs publics...

3°) Les ONG et la démocratisation

La consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit est en partie tributaire du travail d'organisations non gouvernementales dont le champ de compétence reste la protection des droits de l'homme. De ce point de vue, les exemples de la RADDHO et du Forum Civil sont assez pertinents quand on prend en charge leur implication dans le processus électoral.

a- La RADDHO

Pour l'élection présidentielle de 1993 comme pour les élections régionales, municipales et rurales de 1996, la RADDHO a effectué une mission d'observation indépendante limitée du fait de ses modestes moyens. Les élections législatives de 1998 constituaient pour la RADDHO une formidable opportunité car l'organisation a pour la première fois demandé et obtenu l'accréditation du Ministère de l'Intérieur et participé au contrôle du processus électoral.

Quant à la mission proprement dite d'observation de la RADDHO, elle est qualitativement différente de celle des observateurs étrangers. Si pour ces derniers, et du fait de leur présence limitée dans le temps sur le territoire national, il est objectivement difficile d'avoir en continu un regard sur les inscriptions, la révision des listes électorales, le retrait des cartes, le scrutin, le dépouillement, il n'en est pas de même pour la RADDHO dont

l'observation a porté sur les phases préélectorale, électorale et post-électorale. Ceci, conjugué à sa neutralité, contribue à donner du crédit à ses propres conclusions.

La RADDHO a pris part à nouveau à l'élection présidentielle de février-mars 2000 comme observateur tout en travaillant comme à l'accoutumée en synergie avec l'ONEL, les partis politiques, l'administration. Cependant, l'action de la RADDHO ne se limite pas au seul processus électoral.

b- Le forum civil

La spécificité de cette organisation est d'avoir organisé des auditions publiques avec les candidats à l'élection présidentielle. En mettant les candidats face à des organisations de la société civile, à la presse, à un comité d'experts, le forum civil a innové, permettant ainsi à ce que le programme des candidats soit discuté mais surtout que la société soit prise à témoin des déclarations et engagements des politiques. Si l'initiative mérite d'être saluée d'autant plus qu'elle commence à trouver sa place dans la tradition démocratique sénégalaise, elle méritait néanmoins de surmonter ses limites.

Le forum civil représente aussi Transparency International depuis 1998. Il a organisé en décembre 2000 une journée d'études sur la corruption et a joué un rôle central dans la vulgarisation du projet de Constitution devant être soumis à référendum aux populations sénégalaises (le 7 janvier en particulier en organisant un débat entre le Président et le public retransmis par la télévision nationale).

4°) Les actions syndicales

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 développées ou subies avec d'autres acteurs notamment l'Etat, 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 (voir encadré 2).

Encadré 2: La stratégie syndicale de défense des travailleurs

Dans la prise en charge et la défense quotidienne des intérêts de leurs membres, les syndicats apportent leur assistance et leur soutien. C'est ainsi que dans le cas des 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 messagers à d'autres organisations partenaires ou affiliées, création d'un mouvement sociale 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 aux travailleurs de créer des cadres de lutte 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.

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. Les actions revendicatives des syndicats 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. D'ailleurs, face au non-respect par l'Etat des accords signés, les syndicats et leurs partenaires nationaux et internationaux (RADDHO, ONDH, BIT, OIT, Amnesty International, etc.) n'ont que la sanction morale.

5°) L'implication politique et civique des femmes

Malgré une volonté politique manifeste et l'élaboration de programmes spécifiquement destinés à promouvoir la femme sénégalaise, celles-ci continuent d'occuper encore une place marginale dans les sphères de décision politique et économique même si des progrès ont été réalisés dans ces domaines.

Sur le plan politique, on ne peut parler de démocratie et de démocratisation sans mettre en exergue la dimension genre de la problématique. Si la démocratie élargit l'espace des droits et de la liberté, il convient alors de se demander dans quelle mesure celle-ci a concerné les femmes sénégalaises. Dans quelle mesure les femmes ont-elles été intégrées dans le processus démocratique, dans quelle mesure ont-elles pu l'influencer ? Une brève observation de la situation sénégalaise permet de voir qu'il y a un paradoxe entre l'implication massive des femmes dans le champ politique et leur présence insuffisante dans les sphères de décision (voir encadré 3)

Encadré 3 : L'implication politique des femmes

Pour Aminata TOURE, «les femmes constituent les bases naturelles des partis où elles reproduisent la configuration de leurs réseaux de groupement traditionnel»¹². Même si leur capacité de mobilisation résulte de ce fait, il convient aussi d'admettre que le champ politique n'échappe pas à la reproduction des schémas classiques de répartition des rôles entre les sexes qui contribue à la sous-représentativité des femmes dans leurs partis. L'histoire de la société sénégalaise offre une grille d'intelligibilité à ce paradoxe car elle montre très clairement que l'imaginaire politique sénégalais est masculin et ceci constitue encore une contrainte très lourde. Le degré d'implication des femmes dans les instances de décision de leurs propres partis politiques est plus qu'édifiant. En effet, le pourcentage moyen de 14,40% est en soi assez éloquent surtout si on le met en rapport avec la réalité qui prévaut de façon spécifique dans les partis politiques représentés à l'Assemblée Nationale. Toutefois, cette moyenne ne doit pas dissimuler les progrès significatifs de la démocratie sénégalaise qui inclut de plus en plus de femmes dans le système. En effet, la présence féminine à l'Assemblée Nationale connaît une tendance évolutive. Si pour la première législature on notait une seule femme parlementaire sur 80, elles étaient 18 sur 120 pour la législature 1988-1993, 14 sur 120 pour celle de 1993-1998 et 19 sur 140 dans la législature 1998-2001. Pour les postes de direction au sein de l'Assemblée Nationale, la législature de 1993-1998 montre qu'il y a sur 9 vice-présidents une femme, une secrétaire élue sur 7, une présidente de commission sur 11 alors qu'aucun des 2 groupes parlementaires n'est présidé par une femme. Pour la législature 1993-2001, 2 femmes étaient vice-présidentes et une femme vice-présidente de groupe parlementaire¹³. Si l'analyse des données chiffrées au niveau du Parlement permet de corroborer le paradoxe déjà évoqué entre la présence insuffisante des femmes et leur implication massive en politique tout en indiquant une progression de cette présence, peut-on faire valoir cette même conclusion au niveau du pouvoir local, dans les conseils régionaux, municipaux et ruraux issus de novembre 1996 ? Les femmes représentent 14,46% des élus locaux, mais au niveau de la présidence de ces structures elles ne sont plus que 1,84%. Sur 9092 élus dans les conseils ruraux, 694 sont des femmes soit 7,64% ; sur 320 présidents de conseil rural 2 seulement sont des femmes soit 0,62%. Dans l'ensemble, les femmes représentent 9,09 % des conseillers municipaux et ruraux¹⁴. Au niveau de la direction des partis politiques, la création d'un parti politique par une femme est une première dans l'histoire politique du Sénégal. A travers Madame Marième Wone LY, la femme cesse ainsi d'être considérée comme objet ou médiatrice pour devenir actrice politique de plein droit.

¹² Aminata DIAW & Aminata TOURE, *Femme, Ethique et Politique*, Dakar, COSEF-Fondation Ebert Stiftung, avril 1998, p.14

¹³ voir Aïssata DE, «Femmes à l'Assemblée Nationale du Sénégal», in *Campagne du Conseil Sénégalais des Femmes (Législatives '98)- Démocratie où es-tu ?*, Dakar, septembre 1999

¹⁴ voir GREF

Pour l'élection présidentielle de février-mars 2000, les femmes ont été un enjeu crucial des joutes électorales : elles représentaient 51% de l'électorat et étaient majoritaires dans neuf régions sur dix,¹⁵ à l'exception de Dakar. 25,4% du corps électoral de l'ensemble Dakar- Thiès-Kaolack qui regroupaient 53% de l'électorat national était constitué de femmes. L'électorat de Saint-Louis, Kolda, Louga, Diourbel et Fatick qui représentaient 37% de l'ensemble national était constitué à 20% de femmes. Au plan national, sur 2 619 808 électeurs, les femmes représentaient 1 328 829¹⁶. Ce poids prépondérant des femmes dans le corps électoral transparaît également au niveau des différentes tranches d'âge. Ainsi les femmes constituent 6% du corps électoral de la tranche allant de 18 à 25 ans qui représente 13,5 % du corps électoral national. Elles représentent 16,1% des 29,5% du corps électoral constitué par la tranche d'âge de 26-35 ans.

Pour ce qui concerne la société civile, les ONG et associations de femmes ont eu à jouer un rôle déterminant dans ce processus. Des associations comme Yewwu Yewwi de Madame Marie-Angélique SAVANE ou encore Femmes et Sociétés de Madame Awa THIAM ont eu à jouer un rôle de pionner dans ce travail de prise de conscience. Au cours de la décennie 90 une association comme le COFDEF basé à Thiès a eu à s'investir dans le renforcement de la capacité des femmes candidates ; on peut à l'actif de cette association mentionner le forum de capacitation des femmes candidates organisé le 3 novembre 1996. Une autre association à dimension nationale créée au milieu de la décennie 90 (11 mars 1995) a beaucoup œuvré dans ce sens : il s'agit du Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF). La particularité du COSEF est entre autres de s'être investi de façon permanente dans le processus électoral sénégalais depuis sa création, avec sa campagne « Démocratie où es-tu ? ». Pour les élections de novembre 1996, le COSEF a initié des rencontres avec les secrétaires généraux de parti (CDP, RND, AJ/PADS, PIT, LD/MPT; PDS/R, RPS, PAI, RDC, UDF/MBOOLO-MI), en les interpellant sur la place qui sera faite aux femmes et surtout leur représentativité sur les listes. Cette même campagne « Démocratie où es-tu ? » a été reconduite sous d'autres formes, avec des supports variés mais surtout avec une implication des antennes régionales du COSEF. Ainsi, une campagne d'affichage a été menée dans tout le Sénégal, la cassette de la chanson commanditée aux Frères GUISSSE intitulée Jigénu Senegaal, a permis aux antennes régionales d'initier des causeries dans leurs localités durant la campagne électorale. Un message télévisé a été délivré, un appel a été rédigé et diffusé dans différents quotidiens comme SUD, Walf Fadji ou encore le Matin. Le COSEF a aussi, dans la même période, retracé et évalué la présence des femmes à l'Assemblée Nationale depuis la première législature dans ces mêmes quotidiens. Il s'est agi fondamentalement pour le COSEF de mettre en place les conditions de possibilité d'une rupture : passer de la femme électrice à la femme élue en mettant ainsi en application les recommandations de Beijing.

C'est dans cette perspective qu'un rapport d'évaluation pour la campagne de 1996 et 1998¹⁷ a été fait et envoyé entre autres aux secrétaires généraux de parti. Dans ce rapport l'accent a aussi été mis sur l'engagement pris par certains chefs de parti concernant la représentativité des femmes en termes de pourcentage et la non tenue de cet engagement : l'objectif était de leur signifier clairement que les femmes accompliront pleinement leur devoir de vigilance en faisant respecter leurs droits.

La question de la représentativité n'a de sens que si elle constitue un moyen pour modifier les politiques en inscrivant au cœur de celles-ci la nécessaire prise en compte du genre pour plus de justice sociale, plus d'équité. Les journées de sensibilisation des élus locaux en genre organisées par le COSEF à Dakar, Thiès et Saint-Louis¹⁸, les concertations régionales avec les ONG, les groupements féminins, les syndicalistes etc., sur « quel partenariat entre les femmes leaders et la base pour le XXI^e siècle »¹⁹ illustrent cette dynamique enclenchée et qui cherche à se consolider. Le travail accompli lors de ces concertations régionales a permis aux femmes de formuler leur attentes par rapport aux élections présidentielles, de lancer un appel pour la défense et le respect de la paix, de la sécurité, de la laïcité, de la transparence et surtout d'adresser une lettre ouverte aux différents candidats.

Le fait que les femmes aient surtout axé leurs requêtes autour du respect du Plan d'Action Nationale de la Femme²⁰ et surtout des cinq domaines prioritaires identifiés montre amplement qu'on ne peut séparer leur revendication d'une plus grande démocratie de la problématique de la bonne gouvernance impliquant la responsabilité, l'équité, la capacité, l'efficacité dans la gestion des affaires de la cité. Du reste, dans l'évaluation à mi-parcours du Plan d'Action Nationale de la Femme présentée lors de Beijing+5 à Addis-Abeba, le ministère de la femme, de l'enfant et de la famille a eu à citer le COSEF parmi les cinq exemples de bonne pratique de bonne gouvernance.

¹⁵ Institut Africain pour la Démocratie, *Femmes, enjeu électoral : des chiffres qui parlent !*, Dakar, Editions Démocraties Africaines, Janvier 2000.

¹⁶ Ibid. Les chiffres de Aïssata Dé proviennent du fichier mis sur le Net. Il faut tenir compte qu'il s'agit des chiffres avant l'examen du fichier par le FRTE, le FACS...

¹⁷ Campagne du Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF), *Législatives '98, Démocratie où es-tu ?*, Fondation Ebert, Dakar 1999

¹⁸ La sensibilisation en genre des élus municipaux a eu lieu au Conseil Économique et Social à Dakar le 30 juin 1999, celle des élus régionaux à la Chambre de commerce de Saint-Louis le 7 octobre 1999 et celle des élus ruraux au CNPS de Thiès le 11 décembre 1999.

¹⁹ La concertation de Diourbel a eu lieu le 20 novembre 1999, Kaolack le 16 octobre 1999, Kolda le 28 novembre 1999, Tamba le 22 novembre, Louga le 29 octobre, Ziguinchor le 30 octobre, Dakar le 20 décembre 1999

²⁰ Plan d'Action National de la Femme sénégalaise 1997-2000, Dakar, Ministère de la femme, de l'enfant et de la famille, novembre 1996

VII- Des médias diversifiés et d'indépendance précaire

L'essor des médias privés est l'un des phénomènes majeurs du Sénégal. Entamé au milieu des années 80, il s'est accéléré en 1991 avec l'ouverture de la bande FM à des radios privées. On assiste ainsi à la fin du monopole public sur les ondes et la presse quotidienne.

En instaurant des réflexes concurrentiels, cette poussée des médias privés a eu également d'autres incidences, non moins importantes : tentative de réajustement au niveau des médias du service public, changement dans la politique de communication du gouvernement et fin progressive du monopole sur le marché de la publicité.

Même si c'est de manière timide, les médias du service public s'ajustent de plus en plus pour répondre à une demande à la fois forte et exigeante des populations.

L'État sénégalais s'ouvre de plus en plus aux médias privés, jadis assimilés à des officines de l'opposition politique. De nouveaux textes réglementaires plus favorables à un environnement institutionnel de la presse sont adoptés en plus d'une subvention annuelle accordée à la presse même si les professionnels jugent qu'elle est très faible.

Mais des poches de résistances institutionnelles et des goulots d'étranglement au plan économique empêchent encore une libéralisation complète du secteur des médias. Il en est ainsi de la Télévision que les autorités ont hésité à ouvrir jusqu'à la chute du régime Abdou DIOUF (mars 2000), de la cherté des facteurs de production tels que le papier, du coût estimé exorbitant de la redevance versée à la RTS par les radios privées, des difficultés d'accès au crédit bancaire, des conditions de travail des journalistes jugées précaires par le Syndicat des Professionnels de l'Information et de la Communication Sociale (SYNPICS).

Malgré ces difficultés, médias privés comme médias du service public opèrent régulièrement des ajustements pour mieux être à l'écoute des auditeurs et des lecteurs de plus en plus très exigeants sur les contenus. On observe ainsi le recours à des instituts ou professionnels indépendants de sondages.

Les médias ne sont pas simplement des relais d'amplification des demandes sociales, mais également des entreprises qui génèrent des attentes en termes de création de richesses et d'emplois. Le paysage médiatique vit actuellement une mutation sérieuse avec l'émergence et/ou la consolidation des groupes de presse (combinaison de la presse écrite, de la radio et d'autres types d'activités (imprimerie, télévision, etc.). Le patron du quotidien «Le Matin» est aussi le propriétaire d'une des plus grandes imprimeries de la place. Par ailleurs, le Sud Communication possède une radio, un quotidien et une TV.

Le marché de la publicité n'est plus la chasse gardée des médias publics. La libéralisation de l'économie s'est accompagnée de l'émergence progressive d'une nouvelle forme de conscience des annonceurs dont les critères de choix des supports tournent désormais autour de la compétitivité (audience et impact). L'existence de cabinets de communication et d'agences de publicité joue un rôle considérable dans les changements du paysage.

La presse privée joue un rôle de plus en plus important dans la consolidation du système démocratique mais aussi dans le mode de gouvernance qui se met en place. Elle offre aux partis un espace d'expression important.

Les populations sénégalaises disposent désormais de sources d'informations variées, ce qui a un impact direct sur leurs relations avec les classes dirigeantes mais aussi avec le personnel politique dans son ensemble.

1°) L'explosion médiatique

Les élections présidentielles et législatives de février 1988 constituent une étape importante dans l'essor des médias au Sénégal. Une forte demande d'informations, politiques

principalement, rencontre une offre de professionnels dont les journaux étaient jusqu'ici très discrets en raison d'un faible lectorat. *SOPI* créé par le Parti Démocratique Sénégalais (PDS), à l'occasion de ces élections, a joué un rôle important dans la création d'une demande en matière d'informations politiques hors des canaux officiels.

Mais c'est à partir de cette date que les principaux pôles professionnels des médias privés abordent des virages décisifs. *Wal Fadjri*, bimensuel, créé depuis 1983, vire à l'hebdomadaire ainsi que *Sud Hebdo*, lancé en 1987 par le groupe *Sud Communication*. La prédominance de l'information politique, mesurée à la fréquence d'apparition à la «Une», est nette aujourd'hui encore : le contexte électoral précédent et le tumulte qu'il a entraîné impriment leur manque aux contenus de la presse. En effet, à la demande des populations, s'ajoute une «offensive» tous azimuts des formations politiques de l'opposition victimes de l'ostracisme des médias du service public, mais également d'autres groupes se définissant comme membres de la «société civile» en quête d'espaces d'expression. Une des grandes tendances, dans ce contexte est la baisse des titres de la presse des partis politiques. Elle accentue fortement la pression exercée sur les journalistes en vue de les entraîner dans les luttes politiques.

Des événements majeurs interviennent en 1993 et en 1994. L'apparition de *Sud Quotidien* à la faveur des élections législatives de cette année et de *Wal Fadjri* en 1994 constituent une «révolution» en ce que, hormis l'éphémère tentative du mensuel *Takusaan* en 1983, le paysage médiatique s'enrichit de deux autres quotidiens privés à côté du quotidien gouvernemental, *Le Soleil*. Trois ans plus tard, apparaît *Le Matin*. Un autre quotidien d'informations générales. Au total, les Sénégalais ont aujourd'hui le choix entre sept quotidiens (*Sud Quotidien*, *Wal Fadjri*, *Le Soleil*, *Le Matin*, *Le Tract*, *le Populaire*, *7 Info*)²¹.

Parallèlement à cette affirmation de la presse quotidienne privée, les principaux titres de la presse hebdomadaire se consolident, en trouvant leurs propres marques : *Le Cafard Libéré* confirme son option humoristique tandis que *Le Témoin* se spécialise dans les faits de société. Mais trois quotidiens (*Le Tract*, *Le Populaire* et *7 Info*) lui disputent de nos jours ce créneau. *Nouvel Horizon*, créé en 1995, confirme sa place dans l'information politique et économique hebdomadaire.

Le deuxième événement majeur intervenu dans le paysage médiatique sénégalais est l'apparition des radios privées inaugurée par le Groupe *Sud Communication* avec la station *Sud FM* créée en 1994. Jusqu'ici monopole public, à la faveur d'une forte demande des professionnels, mais également d'une nécessité d'approfondir l'ouverture démocratique en renforçant les espaces d'expression, les ondes sont libérées. Par ailleurs, on assiste à l'émergence des radios communautaires ayant pour cibles les populations rurales et périurbaines. Soutenues par des ONGS, des fédérations de producteurs et des privés, ces radios doivent leur succès, entre autres à la valorisation des langues nationales.

L'avènement des médias privés nationaux a fortement réduit les audiences des radios étrangères qui constituaient jusqu'ici, pour l'élite urbaine du moins, la principale source d'information dite «indépendante».

2°) Incidences de l'essor des médias privés sur les médias publics

Les médias du service public tentent de s'adapter au nouveau contexte pour conforter et élargir leur audience nettement entamée par les médias privés.

L'institution d'émissions interactives, mode privilégié de communication des radios privées, par les autorités et animateurs de la RTS, notamment sur la station «*Dakar FM*», est indicative d'une prise en compte progressive de la concurrence et de la demande d'un auditoire à la fois exigeant et bénéficiant d'un pluralisme radiophonique. Il s'est en effet créé

²¹ Voir tableau «*Presse*» dans la base de données.

un engouement certain pour ce genre d'émissions qui permet aux auditeurs de participer, d'une certaine manière, à la conception des émissions, mais aussi d'amplifier leurs préoccupations (notamment les problèmes rencontrés dans la vie quotidienne).

La presse écrite publique également n'a pas échappé aux incidences de la poussée des médias privés. Depuis l'alternance, *Le Soleil* est devenu aujourd'hui plus poreux au pluralisme des opinions.

La communication publique n'est pas non plus épargnée par l'essor des médias privés. Les conférences de presse de différents ministres, la disponibilité de plus en plus affirmée de l'armée en direction des médias (création d'une Direction de l'Information et des relations publiques avec les armées), les possibilités accordées aux fonctionnaires d'intervenir dans les débats organisés par la presse même si elles sont liées à l'autorisation préalable de la hiérarchie, constituent des pas importants en matière de communication publique.

Face à une telle situation, on assiste à une transformation très importante du paysage audio-visuel marquée par la consolidation durant les années 1980 d'une presse privée dynamique mais aussi, en conséquence, comme on le voit à la fin des années 90, des changements dans le mode de traitement de l'information par les médias publics.

3°) Incidences sur les comportements des populations

L'essor des médias privés, écrits comme électroniques, a induit des changements dans les comportements des populations. L'approfondissement du processus démocratique a «libéré les voix» comme il est possible de le constater dans la quantité des courriers et la liberté du ton dans les radios, privées en particulier. Mais également, nombreux sont les auditeurs et lecteurs qui «collaborent» activement à la collecte de l'information, en tant qu'informateurs réguliers ou ponctuels (en signalant une situation ou un fait susceptible de faire l'objet d'une enquête).

En ouvrant ondes (émissions interactives) et pages aux auditeurs/lecteurs, les médias favorisent ainsi l'émergence d'une conscience citoyenne. En effet, la participation des citoyens aux débats, l'utilisation qu'ils font des médias comme moyens d'amplification de leurs problèmes, la collaboration à la collecte de l'information sont des indicateurs de nouveaux comportements, notamment d'une revendication fondamentale d'être acteurs dans la vie de la Nation. La prédominance de l'information dans les motivations d'écoute participe d'un besoin et d'un souci de mieux rendre transparente la gestion des affaires de la cité.

Plusieurs groupes sociaux ont ainsi, comme principal espace d'expression, les médias. Syndicats, associations, groupements socioprofessionnels, jeunes et femmes se rendent aujourd'hui visibles et audibles grâce à ces relais fonctionnels.

L'apport fondamental de la presse et des médias à la démocratisation réside dans la constitution d'une opinion publique. Les médias ont transporté le citoyen au cœur des affaires de la République. La mise à disposition de l'information a attiré l'attention sur les pratiques de l'État, le soumettant ainsi à une critique et à un jugement d'autant plus faciles qu'il dispose de moins en moins de possibilités de se soustraire à la vigilance publique. Les pages des journaux consacrées au courrier des lecteurs sont une illustration de cette opinion publique en gestation.

En mettant sur l'espace public national comme international²² des informations sur la gestion des cités et des gouvernements, les médias ont décloisonné les sphères publiques.

La révélation des manquements, abus et iniquités crée des ondes de choc sur la sphère du pouvoir central, un pouvoir central amené à s'expliquer et se mettre sous contrôle d'une opinion publique. La société civile s'appuie sur la presse pour conquérir sa légitimité. A

²² La plupart des journaux, des radios et la télévision sont connectés à Internet.

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.

Cependant, cette presse est confrontée à de lourdes contraintes. Médias du service public comme médias privés connaissent, à des degrés variés, des difficultés malgré leur dynamisme. La crise économique, les politiques d'ajustement structurel et la dévaluation du FCFA, ajoutées à l'étroitesse du lectorat pour la presse écrite et du marché publicitaire amoindrissent considérablement l'impact des médias.

Dans ces conditions, se pose particulièrement la question de la survie de l'indépendance de la presse. Jusqu'où les médias pourront-ils résister à la pression financière ? Mais également, la perspective de création d'autres radios ne risque-t-elle pas d'affaiblir les structures actuelles, voire d'aggraver leur déficit ? Cette question mérite d'être abordée dans les stratégies développées par les bailleurs de fonds. En effet, au Sénégal comme dans d'autres pays africains, le principal obstacle au développement des médias réside dans une situation économique précaire et dans les limites du marché de la publicité.

VIII – Un système électoral de plus en plus transparent

Parce-qu'elle a été l'objectif de tout ou partie de la classe politique, la question de la transparence a focalisé ces dernières années le débat autour d'un code et d'un fichier électoral qui peuvent garantir suffisamment la crédibilité des élections. Ce code et ce fichier élaborés sous la surveillance constante d'acteurs tels que les partis politiques, l'ONEL, le HCA et d'autres institutions que nous avons présentées (l'exécutif, le législatif, le judiciaire, la société civile et les médias notamment).

1°) *Le code électoral*

Le code électoral actuel n'a pas été le fait de l'administration mais plutôt la conséquence des interpellations de la classe politique prenant leur source dans les élections de 1988 et leur cortège de revendications. La commission nationale de réforme du code électoral qui a été instituée en mai 1991 par un décret du Président de la République a de façon scrupuleuse pris en charge les points de vue des différents acteurs politiques portant essentiellement sur la régularité des élections. Le travail de la commission remis en août 1991 au Président de la République a été ratifié comme tel par l'Assemblée nationale.

Le code électoral consensuel, fruit du travail de la Commission nationale de réforme du code électoral en collaboration avec quatorze partis politiques, est l'expression de la volonté de la classe politique de créer les conditions de possibilité d'un jeu démocratique pacifié et civilisé : usage obligatoire de l'encre indélébile et de l'isoloir, refonte du fichier électoral, présence de représentants de partis dans les bureaux de vote et majorité électorale à 18 ans et non 21 ans.

2°) *Le fichier électoral*

La liste électorale constitue le document officiel qui répertorie l'ensemble des électeurs pour les différentes élections : municipales et rurales, régionales, législatives et présidentielles. Parce qu'elle est permanente, elle ne peut faire l'objet que d'une révision annuelle ou exceptionnelle organisée par l'administration. Tout citoyen dont le nom y figure en qualité d'électeur jouissant de ses droits civiques et politiques doit y être réintégré s'il est radié sans motif.

Sa fiabilité constitue une condition non suffisante mais absolument nécessaire de la fiabilité et de la transparence des élections. Cependant, la liste électorale a, de façon permanente, fait l'objet de suspicion du fait de son établissement par une administration que les acteurs politiques ont constamment considérée comme partisane.

Cependant, l'audit du fichier réalisé du 10 au 26 février 2000 a permis de constater une fiabilité suffisante pour les compétitions électorales de 2000, mais la vigilance des acteurs politiques est constante afin que les cartes d'électeurs confectionnées soient strictement le reflet du fichier électoral.

3°) *Les partis politiques*

La prolifération de partis politiques a été un trait dominant de la vie politique sénégalaise durant la décennie 90. On dénombre une soixantaine de partis politiques aux lendemains des élections présidentielles de février-mars 2000. Entre 1998 et 1999, le nombre de partis est passé de 28 à 41, dont 10 partis de mai 1998 à octobre 1999. Cette prolifération ne signifie pas pour autant une plus grande stimulation de l'activité partisane.

La vie politique sénégalaise a longtemps été dominée par la bipolarisation PS/PDS. Mais à la fin des années 1990, l'irruption de l'URD et de l'Alliance des Forces du Progrès (AFP), partis issus des flancs du PS a favorisé l'affaiblissement de cette structure. A l'issue des élections de février-mars 2000, à côté de ces grands blocs de partis, on a noté un autre pôle émergent, l'AFP. Mais leur base sociale n'est pas fondamentalement différente de celles du PS et du PDS.

Un examen attentif du champ politique sénégalais édifie sur le fait que le phénomène de scissiparité et de dissidence est sa donnée structurelle. Par exemple, le PDS/R, le BCG, le PLS sont issus des flancs du PDS tout comme l'URD et l'AFP le sont par rapport au PS. Cependant, la scissiparité n'exclut point le regroupement de partis. Ce dernier peut être structurel comme par exemple en 1993 la fusion de AJ, de l'OST, et de l'UDP et du cercle des lecteurs de *Suxuba* pour former AJ/PADS ou en 1997 celle du PLP et du RND avec le maintien du sigle RND ou encore aux lendemains des élections présidentielles de 2000 celle du RPJS dans le Parti pour le Progrès et la Citoyenneté (PPC). Le regroupement peut aussi être conjoncturel pour la défense d'intérêts ponctuellement convergents : on se rappelle la COSU en 1978, la CONACPO en 1983 ou encore de la Coordination des Forces Démocratiques en 1993.

L'élection présidentielle de février-mars 2000 comme les précédentes élections, fait montre d'une convergence d'intérêts des partis de l'opposition qui vont créer un Front pour la Régularité et la Transparence des Elections (FRTE) auquel va se substituer le Front pour l'Alternance (FAL) entre les deux tours.

Dissidence, fusion, coalition, est-ce à dire que l'idéologie est très peu déterminante dans le champ politique sénégalais ? L'ampleur du phénomène de la «transhumance» montre que ce champ politique reste marqué par une mobilité extrême. La «transhumance» touche aussi bien les militants, les élus que les partis dont le soutien peut varier d'une élection à une autre. Les élections de février-mars 2000 démontrent l'inefficacité de la détermination idéologique du fait de la bipolarisation PS/PDS.

4°) *L'observatoire National des Elections (ONEL)*

La libéralisation politique sur le continent et l'expérimentation d'une structure indépendante pour l'organisation des élections dans différents pays (Ghana, Niger, Mali, Bénin, Namibie, etc.) appelé CENI a offert un argument de taille à l'opposition sénégalaise.

Les résultats très controversés des élections de novembre 1996 ont provoqué un véritable retournement de situation, en plus d'avoir gravement perturbé l'image que la nouvelle direction du PS tentait de construire d'elle-même, celle d'une élite capable de moderniser l'appareil de direction du PS et d'entretenir avec l'Administration des relations en rupture avec la culture de parti unique.

Dans la première quinzaine du mois d'août 1997, après une phase d'affrontement verbale entre les dirigeants du Parti socialiste et le «Collectif des 19» réclamant l'instauration d'une CENI, le débat fut tranché par la création d'un Observatoire National chargé des Elections (ONEL).

Mais la mise sur pied de l'ONEL, structure de compromis entre les requêtes de l'opposition et du parti au pouvoir, n'a pas mis un terme au rôle ambigu de l'administration. Cependant, la création en décembre 1997 de la DGE (la Direction Générale des Elections) au ministère de l'intérieur a été le signe d'une volonté de rationaliser davantage le rôle de l'administration pour enfin avoir des élections transparentes et incontestables.

L'ONEL semble à première vue n'apporter qu'une légère modification au système électoral sénégalais. Celui-ci, en effet, était organisé autour de l'administration qui crée des commissions chargées de conduire les opérations, et de juridictions qui contrôlaient ces opérations, proclamaient les résultats et connaissent des contentieux. Ce dispositif n'était pas suffisant pour garantir la transparence et la légalité des opérations électorales. Après les élections locales de 1996 (et déjà après la présidentielle de 1993) les partis de l'opposition en avaient remis en cause la légitimité et avaient accusé l'administration de complicité de fraude et de toutes sortes d'abus. Le contrôle juridictionnel était en effet clairement défectueux, puisqu'il ne se basait que sur la documentation fournie par l'administration ou sur les preuves avancées par les plaignants. C'était un contrôle sans surveillance, a posteriori en quelque sorte.

L'innovation que constitue l'ONEL, c'est d'être un organe de surveillance permanente et de contrôle à chaud. Comme l'instance juridictionnelle, il peut prendre en charge les doléances, et s'il n'a pas de pouvoir décisionnel, la loi lui reconnaît le droit d'alerter l'opinion publique et d'inviter l'autorité administrative à prendre des mesures appropriées, tout autant que la faculté de saisir les juridictions électorales et répressives en cas de violation des dispositions pénales du code électoral.

Peut-être son travail n'aura-t-il jamais été aussi important du point de vue de l'avancée de la démocratie que lors de la préparation des législatives de 1998. L'ONEL s'est donné pour première tâche la transformation du bureau de vote sénégalais en espace de droit.

Pour arriver à ce résultat, il a fallu accomplir un énorme travail en amont, en interprétant largement le champ de compétence reconnu à l'institution. L'ONEL, en effet, traite les opérations électorales depuis l'établissement du fichier électoral jusqu'à la centralisation des résultats, en passant par toutes les étapes du processus d'organisation et de déroulement du vote.

5°) Le HCA (Haut Conseil de l'Audio-visuel)

Il est institué en 1998. Il prend la relève du Haut Conseil de la Radio et de la Télévision qui était chargé d'une mission de contrôle et de régulation pour un accès équilibré de tous les partis aux médias publics dans le respect de la laïcité de l'Etat mais aussi des libertés publiques et des institutions.

L'institution du HCA s'est accompagnée d'un élargissement de ses compétences à l'audiovisuel privé et «transnational ainsi qu'aux questions d'éthique sociale» et «d'identité culturelle».

CHAPITRE 2 : **GOUVERNANCE DES REFORMES** **ECONOMIQUES ET DEVELOPPEMENT HUMAIN**

Depuis son accession à l'indépendance jusqu'à la fin des années 70, la situation économique et financière du Sénégal s'est constamment dégradée avec une faible croissance, un double déficit chronique des finances publiques et de la balance des paiements, une inflation galopante et une dégradation du niveau de vie des populations et cela une aide extérieure massive qui faisait du Sénégal le pays le plus assisté. Pour juguler ces déséquilibres, le pays s'est engagé avec les institutions financières internationales, dans un processus quasi permanent d'ajustement ordonné de son économie.

Avec un taux d'accroissement annuel moyen estimé à 2,7%, la population du Sénégal est passée de près de 7 millions d'habitants en 1988 à 9 millions en 1998. Ce taux de croissance démographique est cependant très variable d'une région à l'autre. La population de la région de Dakar, qui compte près de 30% de la population totale, croît au rythme moyen de 3,7% par an contre 1,1% pour la région de Louga. La répartition de la population est tout aussi déséquilibrée : 65% de la population étant concentrés sur 14% du territoire national. La conséquence de ce profil de croissance démographique est une forte pression sur la demande de biens et services de base.

La définition de nouvelles orientations et stratégies en matière d'amélioration de l'accès des populations aux biens et services nécessaires exige, par conséquent, de tenir compte des contraintes de l'économie et des politiques mises en œuvre pour les surmonter. En l'occurrence, le rythme d'évolution de la population qui détermine celui de la demande sociale doit être mis en relation avec le taux d'accroissement des richesses. En effet, la satisfaction de cette demande est inhérente au rythme et au profil de la croissance de l'économie. De plus, pour mieux appréhender les ressources réelles créées par le tissu économique et celles alloués aux services sociaux, il est impératif de stabiliser précisément l'évolution du niveau général des prix. Il existe donc une forte corrélation entre la bonne gouvernance via son volet économique et la croissance économique. Le défi consiste donc à mettre en œuvre des réformes aptes à réaliser une croissance durable et équitable.

I - BREF SURVOL D'UNE ECONOMIE EN DESEQUILIBRE **MACROECONOMIQUE PERSISTANT**

L'économie sénégalaise était très extravertie au moment de l'accession du pays à la souveraineté internationale. Son appareil productif était essentiellement structuré autour de la production des biens primaires destinés à l'exportation et de l'exploitation minière. Les rares unités de production industrielles étaient le fait de filiales de maisons mères installées en France. La majeure partie des produits de consommation courante était importée et notamment les biens vivriers.

La politique économique était marquée par un fort interventionnisme de l'Etat basé sur le modèle de développement d'inspiration socialiste. Cette option s'est traduite par l'omniprésence de l'Etat dans la sphère productive et une forte réglementation des activités du secteur privé.

Dans le domaine des politiques sectorielles, la stratégie de développement du secteur agricole était essentiellement assis sur des sociétés d'encadrement qui s'occupaient presque exclusivement de toutes les autres opérations des filières agricoles allant de la fourniture des intrants à la commercialisation des produits agricoles de rente.

Quant à la politique industrielle, elle est marquée par la nationalisation de la majeure partie des grandes unités de production.

La fixation des prix était essentiellement régie par l'Etat par le canal, soit de l'administration soit de l'homologation.

Les échanges extérieurs avaient pour destination principale la France. Le commerce du Sénégal avec les pays de la sous-région était négligeable. Cette dépendance vis-à-vis de la France -la parité fixe entre le franc CFA et le franc français aidant- a rendu l'économie sénégalaise tributaire des fluctuations de l'économie française.

La politique monétaire qui était une politique commune marquée par une certaine restriction du crédit (encadrement et distribution du crédit, plafond de réescompte ...); ce qui constituait une contrainte supplémentaire à l'éclosion du secteur privé local.

Avec le déclin du secteur des produits de base (secteur arachidier et minier) et les «chocs» reçus par l'économie (cycle de sécheresse, baisse des termes de l'échange, chocs pétroliers), le système a commencé à montrer des insuffisances à la fin des années 70.

En dépit du programme de renouvellement et de diversification de l'appareil industriel, amorcé au début des années 1970, le Sénégal n'a pas su mettre en place une dynamique susceptible de se substituer au schéma de dépendance dans lequel il s'est installé durant deux décennies. Par ailleurs, les recettes d'exploitation avaient plus servi à alimenter la consommation que l'épargne intérieure. La part des dépenses de consommation dans le PIB s'élevait à plus de 92,3% entre 1970 et 1979 dont 100% en 1979. Celle de l'épargne intérieure atteignait 14,6% du PIB dans la même période et chuta même à -6,7% en 1981. Le déficit du compte courant passe de 11,9% du PIB en 1970 à 25,4% en 1981, pendant que celui des finances publiques s'élevait de 0,6% à 12,5% dans la même période.

En raison de la perte de compétitivité de l'économie, les capitaux extérieurs étaient devenus une source indispensable de financement des déficits commerciaux. L'essentiel des investissements effectués par l'Etat sera ainsi financé par des ressources extérieures, ce qui eut pour conséquence d'accélérer l'endettement extérieur du pays. Le service de la dette qui ne représentait que 3,8% de la valeur des exportations en 1970 passa à 19,7% en 1981, alors que la dette extérieure se fixait à 56,5% du PIB.

Ces différentes évolutions aboutissent très rapidement à un ralentissement de la croissance du PIB qui passe d'un taux moyen annuel de 2,8% dans la période 1960-70 à 2,2% en 1975-80. La croissance du PIB par tête devint négative dans la période de 1970-80 (-0,5%). Le taux de croissance démographique à son tour passe d'un taux moyen de 2,3% par an de 1960 à 1970 à 2,9% entre 1975 et 1980.

C'est dire que depuis l'indépendance, l'économie sénégalaise est à la limite en déséquilibre permanent. La période de stabilité a été extrêmement brève (1960-1962). Ces déséquilibres ont culminé en 1970 avec des risques évidents de crise d'insolvabilité qui allait alors mettre en faillite l'Etat sénégalais.

II- LES REPONSES DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Au moment d'aborder la décennie des années 80, la situation macroéconomique présentait quatre caractéristiques principales : une stagnation de la production intérieure en termes réels ; un important déficit de la balance des paiements et des finances publiques, une détérioration des avoirs extérieurs et un endettement de plus en plus massif. Le Gouvernement a mis en œuvre une série de programmes dont l'ensemble constitue le processus d'ajustement

des structures de l'économie. Il s'agit chronologiquement des programmes de stabilisation pour conjurer les déséquilibres et des programmes d'ajustement, à proprement parler, pour relancer la production et la croissance.

1°) - Les séquences de l'ajustement

a- 1979-1985 : les réformes pour le redressement des déséquilibres.

La période 1979-1985 correspond essentiellement à des préoccupations de court terme. Il s'agissait de stabiliser la situation financière afin de freiner le déficit budgétaire et de ramener celui du compte courant extérieur à des propositions plus acceptables.

On distingue dans cette période deux programmes : c'est d'une part le plan de stabilisation à court terme 1979-1980 ; c'est d'autre part le PREF 1980-1985.

- Le plan de stabilisation à court terme : 1979-1980

Ce plan de stabilisation à court terme est mis en place au cours de l'année budgétaire juillet 1979/juin 1980. Il comprend pour l'essentiel des mesures budgétaires relatives notamment à la généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à la simplification du régime douanier avec une hausse des taux dans le but d'améliorer le rendement des recettes de l'Etat et à la réduction des dépenses de fonctionnement afin de les maintenir au niveau de 99 milliards de francs CFA chiffre qui avait été dépassé les années précédentes. A ces objectifs s'ajoutent d'autres comme la limitation des emprunts de l'Etat, surtout extérieurs, et la prévision des mesures d'encouragement des exportations avec la suppression des taxes à l'exportation pour tous les produits sauf l'arachide et les phosphates.

Les résultats mitigés de ces mesures augmentés de l'ampleur des problèmes auxquels est confronté le Sénégal, ont entraîné la mise en application du PREF.

- Le Plan de Redressement Economique et Financier (PREF) : 1980-1985

La mise en place du PREF va coïncider exactement avec la période couverte par le Sixième Plan de développement économique et social du Sénégal. Il voit la consécration du premier prêt d'ajustement structurel (SAL) accordé par le FMI et la BM au Sénégal.

Les objectifs du PREF sont au nombre de cinq : c'est d'abord la stabilisation de la situation financière de l'Etat, c'est ensuite la hausse de l'épargne publique, c'est aussi l'orientation de l'investissement dans les secteurs productifs, c'est également la réduction de l'interventionnisme étatique, c'est enfin la restructuration du secteur parapublic.

Pour atteindre ces objectifs, trois sortes de mesures sont prises :

- l'assainissement des finances publiques avec la fermeture de 23 ambassades et représentations consulaires, la réduction du parc automobile de l'Etat et des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 40%, mais aussi et surtout la réduction des subventions aux denrées de consommation de première nécessité comme le riz, l'huile, le sucre. Ceci va se traduire par de fortes hausses de prix en février 1980 et en août 1983 ;
- l'encouragement de l'épargne par la hausse des taux d'intérêt ainsi que de l'investissement publics avec la relance du barrage de Diama par le biais de l'OMVS (Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal) mais aussi avec les ICS (Industries Chimiques du Sénégal) en co-production avec la Côte-d'Ivoire, le Nigéria, le Cameroun et l'Inde. En ce qui concerne l'encouragement des exportations, le tarif douanier était élevé de 5%, une subvention à l'exportation de 10% de la valeur FOB (Free On Board) des produits exportés était introduite. De fait, cela équivaut à une dévaluation de 15% ;
- et la restructuration du secteur parapublic avec l'introduction des «contrats-plans» qui sont des contrats de performance entre le gouvernement et les entreprises publiques sur une période de trois ans. Désormais, l'entreprise publique est tenue d'atteindre des objectifs de production, d'efficacité, d'exploitation, de

recouvrement des factures, de formation du personnel, tandis que l'Etat doit donner son accord sur le niveau de tarification avec la libéralisation des prix, soutenir les investissements des entreprises publiques, leur conférer toute autonomie dans la gestion du personnel. La réforme du secteur parapublic passe aussi par le désengagement de l'Etat. C'est ainsi que l'ONCAD (Office National de Coopération et d'Assistance au Développement) qui employait 5000 personnes fut dissoute avec toutes les conséquences sociales qui en ont résulté.

En définitive, en six années de restructuration plusieurs mesures ont été prises. Malgré, les incidences socio-économiques qu'elles ont entraînées, les déséquilibres étaient demeurés constants. Pour renforcer ces mesures un Plan d'Ajustement à Moyen et Long Terme (PAMLT) fut adopté pour la période 1985-1992 en vue principalement d'une relance de l'offre grâce à un approfondissement de la libéralisation de l'économie et de nouvelles politiques sectorielles.

-1985-1992 : La période d'ajustement à moyen et long terme : le PAMLT

Les préoccupations de stabilisation demeurent mais le grand enjeu du PAMLT est d'atteindre la croissance à travers des politiques sectorielles qui sont :

- la Nouvelle Politique Agricole (NPA),
- la Nouvelle Politique Industrielle (NPI),
- la restructuration du secteur parapublic,
- le redressement des finances publiques.

*** La Nouvelle Politique Agricole (NPA)**

La NPA vise surtout à responsabiliser les paysans en les dégageant de la tutelle des sociétés rurales d'encadrement dont la majeure partie a été dissoute ou privatisée. Les dispositions de la NPA sont :

- d'abord la réorganisation du monde rural par la constitution de «sections villageoises» qui sont des groupements de producteurs pouvant avoir un accès direct au crédit bancaire ;
- ensuite, la restructuration des sociétés rurales d'intervention selon deux modalités : désengagement de l'Etat dans certaines, allègement de l'encadrement dans d'autres. C'est ainsi que la SONAR (Société Nationale d'Assistance au monde Rural) et la Société des Terres Neuves (STN) seront dissoutes en 1985 et 1987 respectivement, la SODEVA (Société de Développement et de Vulgarisation Agricole) subira une déflation de son personnel de 75% étalée sur cinq ans. Toutes ces restructurations vont se traduire par des compressions importantes de personnel avec toutes les conséquences qu'elles induiront ;
- enfin, la réforme de la gestion des facteurs de production (semences et engrais) impliquant la vente directe des engrais et semences aux paysans, et la suppression de toutes subventions publiques. Cela va se traduire par une hausse sensible des charges d'exploitation.

Il est à remarquer qu'en plus des déflations de personnel particulièrement au niveau des sociétés d'encadrement, la NPA contribuera pour beaucoup à la détérioration des conditions de vie et de travail des paysans.

*** La Nouvelle Politique Industrielle (NPI)**

L'objectif de la NPI, est principalement la redynamisation du secteur industriel (qui employait 400000 personnes en 1987) par le biais de mesures fiscales et douanières et par la révision du code du travail.

Ces mesures fiscales et douanières consistent en la suppression des restrictions quantitatives d'importations pour certains produits, la libéralisation des prix, la mise en place d'un nouveau code des douanes visant à réduire et harmoniser les droits, la révision de la procédure de subvention à l'exportation désormais basée sur la valeur ajoutée, la mise en place d'un nouveau code des impôts, la révision du code des investissements avec l'instauration d'un guichet unique.

Le réaménagement du code du travail sera marqué par la suppression des articles 35 et 199. Désormais, les employeurs peuvent recourir sans limite au contrat de travail à durée temporaire et le service de la main-d'œuvre perd le monopole du placement des travailleurs.

Toutes ces mesures vont fragiliser la position des entreprises à compétitivité moindre et des ménages.

*** La restructuration du secteur parapublic**

L'échec des «contrats-plans» et la lenteur des réformes ont fait que cette disposition sera reprise dans le PAMLT. Au moment du démarrage de ce programme, le Sénégal comptait 180 entreprises publiques dont six sociétés nationales, vingt cinq établissements publics, le reste étant des sociétés d'économie mixte.

La restructuration du secteur parapublic s'opère par des privatisations partielles ou totales, la dissolution de certaines sociétés, la transformation de deux entreprises publiques en sociétés nationales, la réduction progressive des subventions aux entreprises publiques jusqu'à 50% en 1990 et mise en place de structures de gestion et de suivi des réformes.

Le processus de désengagement de l'Etat ainsi entamé ne manquera pas d'avoir des incidences directes ou indirectes sur les populations.

*** Le redressement des finances publiques**

Une des mesures importantes du PAMLT concerne le gel des dépenses salariales dont la part dans le budget de fonctionnement doit être ramenée de 52% à 49%. Pour cela, il est procédé au blocage des recrutements et des avancements et au non remplacement des retraités et des décédés.

L'Etat va recourir à la fiscalité pour réduire le déficit budgétaire. C'est ainsi que le prix du riz et du pétrole sont restés à des niveaux élevés alors même que les cours mondiaux ont baissé. Egalement des charges fiscales additionnelles seront notées pour les automobilistes avec le changement de toutes les plaques d'immatriculation des voitures.

En définitive, bien qu'ils aient pu varier dans leur formulation, les programmes appliqués au Sénégal ont eu comme objectifs permanents la correction des déséquilibres macroéconomiques et la restauration d'une croissance économique durable. Les mesures prises en ce sens ont généralement consisté d'une part à contenir la demande en alignant les dépenses nationales sur les ressources du pays et d'autre part en stimulant l'offre par une modification de l'environnement institutionnel et des conditions du marché et.

Une fois encore, ces mesures vont aggraver la situation sociale incitant la Banque mondiale à mettre en œuvre des politiques correctives à travers les Programmes relatifs à la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA).

b- 1992-1994 : De l'échec du plan d'urgence à l'ajustement monétaire

Consécutivement aux élections présidentielles et législatives de 1993, le déficit budgétaire s'est aggravé au moment même où les bailleurs de fonds, à la suite du Rapport BERG soulignant les résultats décevants de l'ajustement, ont suspendu leurs aides budgétaires en attendant que le Sénégal s'engage de façon plus volontariste dans les voies des réformes. D'ailleurs, celles-ci ont été suspendu depuis 1991 en attendant les consultations électorales. C'est dans ces conditions que le gouvernement met en place le Plan d'urgence en août 1993 et qui devait se traduire par des mesures encore drastiques à l'égard des dépenses publiques. Ce plan est venu détériorer davantage la crise sociale latente.

Cependant, pour les bailleurs de fonds, la Banque mondiale et le FMI en particulier, la dévaluation du franc CFA était devenue un remède incontournable, mais la gravité de la décision exigeait l'engagement résolu des plus hautes autorités dans une stratégie d'approfondissement des réformes destinées à libéraliser encore plus l'économie.

Dès le lendemain de la dévaluation de 50% du F.CFA par rapport au FF, le Sénégal, tout comme les autres pays de la zone franc, reçut un important soutien des institutions financières internationales et des partenaires bilatéraux. Afin de faciliter l'application immédiate de certaines mesures, l'Assemblée nationale vota une loi autorisant le Président de la République à prendre, par décret, des décisions relatives aux salaires du secteur public, aux tarifs extérieurs, aux prix des denrées de première nécessité et aux impôts.

En ce qui concerne les denrées, leurs prix ont subi des hausses allant de 20 à 35%. Les tarifs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications, ainsi que ceux des produits pétroliers, ont également connu des augmentations du même ordre environ. Ces premières hausses ont été suivies par d'autres déclenchant des réactions spéculatives de la part des commerçants.

Concernant les revenus, le Gouvernement a annulé les mesures de baisse des salaires dans la fonction publique et de prélèvement obligatoire sur ceux du secteur privé, mesures décidées dans le cadre du Plan d'urgence. Ramenés à leur niveau de juin 1993, les salaires ont été relevés ensuite de 10% afin de limiter les pressions inflationnistes. L'objectif de ces différentes mesures était à la fois de maîtriser l'inflation, d'accroître les ressources propres de l'État et de diminuer la pression fiscale pesant sur les entreprises et les salariés. Elles sont suivies d'un vaste programme de réformes structurelles visant à réduire davantage le rôle de l'État dans l'économie, favoriser le développement du secteur privé, assouplir la législation du travail et ouvrir l'économie sur l'extérieur. C'est dans cette perspective que le Projet d'Ajustement du Secteur privé et de Compétitivité (PASCO) fut conçu.

Des mesures sont également prises en vue de la libéralisation des investissements, d'une refonte de la législation douanière et fiscale et de l'accélération du programme de privatisation des entreprises publiques. Le désengagement de l'État est couronné par la privatisation de la Société nationale des télécommunications (SONATEL) et l'ouverture du capital de la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES) et de la Société nationale d'électricité (SENELEC).

De fait, la dévaluation du franc CFA a donc marqué un véritable tournant dans l'orientation libérale des politiques d'ajustement au Sénégal. Les réformes entreprises se sont conjuguées avec des changements notables dans les priorités du gouvernement. En même temps l'accès aux marchés extérieurs et la promotion du secteur privé deviennent des axes majeurs de l'ajustement. Parallèlement, l'intervention de l'État s'oriente vers la préservation de l'environnement, le renforcement des capacités institutionnelles et la lutte contre la pauvreté.

En imprimant une orientation plus libérale aux politiques économiques et financières, les réformes structurelles et institutionnelles qui ont suivi la dévaluation n'ont pas seulement modifié les conditions dans lesquelles l'activité économique se déroule, elles ont aussi changé les modalités de gestion de l'économie ainsi que les règles du jeu entre acteurs.

2°) Le rôle des acteurs

Les programmes d'ajustement structurel successifs ont mis en évidence deux acteurs essentiels pour la réalisation des différentes réformes : l'État et le secteur privé.

L'État est au cœur de l'ajustement structurel et doit remplir un fonction stratégique face aux nouveaux défis de la mondialisation de haute compétition. Il lui est alors imparti de réduire au minimum son imixtion dans la gestion des affaires économiques, de créer un environnement incitatif pour les entreprises en vue de la promotion de l'investissement, de réformer son administration et de réallouer son engagement vers les secteurs sociaux de base considérés comme déterminants dans les nouvelles approches de la croissance (théories de croissance endogène et le rôle du capital humain). Cette restructuration devrait conduire à la

conception poujadiste du «moins-d'Etat» donc à «l'Etat-minimal». Dans ce nouveau contexte, l'Etat aura-t-il les moyens d'une action efficace sur les secteurs sociaux ?

En ce qui concerne le secteur privé, l'Etat a pris conscience de la nécessité de créer de nouvelles bases à la promotion de cet acteur. La globalisation de l'économie place l'entreprise privée au centre des nouvelles règles du jeu. Celle-ci doit alors opérer une gestion stratégique de l'ensemble de ses moyens humains comme financiers en vue d'être plus compétitive sur le marché mondial. Le secteur privé sénégalais dans sa diversité sera-t-il à même de remplir efficacement les missions qui lui sont ainsi dévolues ?

a- Etat et sa restructuration à travers son désengagement dans les secteurs économiques

La nature, les conditions de mise en œuvre et la gestion des politiques d'ajustement structurel au Sénégal posent au moins trois types de problèmes liés à la gouvernance économique : la paternité extérieure des politiques d'ajustement structurel en rapport avec le mode de gestion de l'économie; la difficile conciliation des objectifs de croissance et d'efficacité d'un côté, et ceux de développement social et d'équité dont l'Etat se veut le garant, de l'autre. Une des conséquences qui en découle est la nécessité de redéfinir le rôle de l'Etat dans l'économie.

- Une nécessaire redéfinition du rôle de l'Etat

Conduire avec succès une réforme de politique économique suppose que le gouvernement responsable de sa mise en œuvre en partage les objectifs. Une telle internalisation est nécessaire non seulement pour la crédibilité de la réforme mais aussi pour le climat de confiance qui doit régner entre les décideurs publics et les acteurs de l'économie. En effet, la visibilité dont les agents économiques nationaux et étrangers ont besoin dans leurs décisions d'investissement passe non seulement par la stabilité du cadre macroéconomique et du climat des affaires, mais aussi et surtout par la crédibilité des institutions chargées de mettre en œuvre les politiques poursuivies.

Par ailleurs, si les politiques mises en œuvre ont finalement permis de stabiliser l'économie, les occasions n'ont pas manqué où c'est l'Etat lui-même qui s'est montré peu regardant vis-à-vis des règles de bonne gestion des ressources publiques. La précipitation avec laquelle certaines réformes ont été engagées par le gouvernement témoigne davantage de l'urgence pour lui d'accéder aux ressources des institutions financières internationales que d'une adhésion à ces réformes. Cet empressement explique que le gouvernement s'abstienne souvent d'examiner et de juger les schémas de réforme proposés lors des négociations avec les bailleurs de fonds.

Mais, la gestion publique quotidienne de l'économie suggère que même si l'engagement personnel et sans équivoque des plus hautes autorités de l'Etat peut s'avérer décisif, il ne suffit pas à assurer le succès d'une réforme de politique économique. Il est notamment indispensable que le respect des nouvelles règles du jeu soit durablement garanti par l'ensemble des institutions qui sont chargées de les appliquer. Une telle garantie est en effet nécessaire pour rassurer les acteurs présents et futurs sur le fait que les réformes engagées s'inscrivent dans la durée et que les risques qu'elles comportent sont faibles. Or au Sénégal, de par le mode de gouvernance économique des programmes d'ajustement structurel, l'accent est beaucoup plus mis sur les actions visant à rassurer les partenaires extérieurs que les acteurs de l'économie nationale.

En outre, même si l'engagement et la volonté de l'administration sont réels au moment du lancement d'un programme de réformes, la détermination des responsables sur le terrain est liée à la réalisation des effets attendus des différentes mesures. Leur motivation est aussi fonction des incitations financières en provenance de l'Etat.

25%. Au niveau du portefeuille des entreprises du secteur privé, l'Etat ne détient désormais qu'une participation minoritaire²³.

Parmi les sociétés qui ont été déjà privatisées, la privatisation de la SONATEL a été assez originale. En juillet 1997, la filiale de l'opérateur France Télécom., France Câble Radio (FCR) a racheté le tiers (1/3) du capital de la SONATEL. Estimé à 65 milliards F.CFA, la transaction a finalement rapporté 77 milliards F.CFA à l'Etat, compte tenu des droits et dividendes empochés. L'Etat a cédé 10% du capital aux salariés de l'entreprise (Estimé à environ 11,5 milliards F.CFA). L'autre aspect marquant de cette privatisation, c'est que les pouvoirs publics ont lancé un appel public à l'épargne populaire pour placer 17,6% du capital de la SONATEL. Cette opération a occasionné des recettes de 33,5 milliards F.CFA et a fait découvrir aux Sénégalais les vertus de l'actionnariat populaire. Pour limiter son portefeuille à 25% du capital de l'entreprise, l'Etat a cédé 9% du capital de la SONATEL à FCR. La réussite de l'expérience de privatisation de la SONATEL tient essentiellement à l'ouverture du capital à l'épargne privée extérieure avec comme corollaire l'appoint technologique des opérateurs privés étrangers.

Le processus de privatisation de la SENELEC est le contre pied de celui de la SONATEL en ce sens qu'il a connu beaucoup de péripéties²⁴. Déjà en 1992, le Gouvernement avait refusé l'appui d'une agence française sous réserve d'une privatisation de la gestion des abonnements. Mais lorsque la Banque mondiale a pris en charge le dossier, elle a exigé sa privatisation complète accompagnée d'une libéralisation de la production.

En 1999, le consortium HydroQuébec-Elyo a déboursé 41 milliards F.CFA en contrepartie de 34% du capital de la SENELEC pour entrer dans le capital de la société.

Même après privatisation la SENELEC continue toujours à se confronter au problème de la maîtrise des délestages en dépit des promesses faites en juillet 1999 par les dirigeants de cette société, d'y mettre fin en septembre 2000. En outre, les promesses d'investissement des partenaires stratégiques visant à accroître les capacités de production dans le secteur de l'énergie n'ont pas été respectées. Alors que l'Etat détenait toujours 66% du capital de cette société, il était minoritaire au conseil d'administration avec seulement cinq (5) représentants sur douze (12).²⁵ Toutefois, la privatisation a été annulée à l'amiable au lendemain de l'alternance car le nouveau pouvoir public estime que d'une part les intérêts publics n'ont pas été sauvegardés par l'accord²⁶ et d'autre part à cause de la persistance de l'inefficacité de l'offre d'électricité.

Dans le domaine de l'eau, l'Etat a concédé le développement et la gestion du patrimoine de l'hydraulique urbaine à la SONEES et affermé l'exploitation, la production et la distribution d'eau potable à une société privée, la SDE. Divers projets d'approvisionnement en eau potable (AEP) ont été financés pour Dakar et la Petite Côte. Le projet d'alimentation en eau potable pour la Petite Côte a bénéficié, en 1992, d'une subvention de 58 millions de FF et d'un prêt de 57 millions de FF. La réalisation du volet AEP de Dakar a permis de réaliser des dizaines de milliers de branchements²⁷, et d'un plan d'extension du réseau de distribution.

²³ Dans son programme de restructuration du secteur public et para-public, l'Etat a utilisé plusieurs méthodes : la privatisation totale (la Société sénégalaise des phosphates de Thiès, l'hôtel Téranga, ...), la privatisation partielle (Société nationale des télécommunications, l'Agence sénégalaise d'assurance au commerce extérieur, SENELEC, ...), la mise en concession avec la création d'une société de patrimoine (SONEES, Dakar Marine, SOTRAC, ...), la location gérance (SOTEXKA) et la liquidation (CPSP, SIAS, SH-Saly).

²⁴ Comme le montre, dans un document bien détaillé l'Association des Cadres de la SENELEC

²⁵ Cette situation paradoxale découlait d'une recommandation de la Banque Mondiale qui voulait éviter une immixtion trop forte de l'Etat dans la gestion de la société.

²⁶ Elle ne parvient pas à résorber le déficit en énergie. Elle a passé sa pire année en 1999, avec des délestages qui ont même réduit le taux de croissance du PIB. La gestion de cette société était peu transparente et les erreurs stratégiques étaient presque fatales : six milliards de pertes en 1997, pertes de chiffre d'affaires dues aux délestages de 1,5 milliard en 1998, choix d'équipements hasardeux, comptes non certifiés qui ont réservé des surprises à HydroQuébec/Elyo.

²⁷ Y compris les branchements sociaux.

Le problème de l'eau demeure surtout celui de l'adéquation entre la capacité d'approvisionnement (offre) insuffisante et une demande croissante.

Mais, il convient de noter que le programme de privatisation des sociétés et établissements publics n'a pas encore été achevé. Sur les 19 entreprises à privatiser en 1999-2000, seule Air Sénégal a été effectivement cédé.

Du point de vue du développement humain durable, on peut se demander si les financements acquis et rétrocédés par l'Etat ainsi que la mesure de privatisation ont permis d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité aux services de base et de répondre aux attentes des usagers.

Avec la mise en œuvre du programme de la deuxième génération de privatisation (à partir de 1994), la mesure a eu comme conséquence de modifier notablement le paysage économique et social.

Les revendications alors formulées par les syndicats ont pendant longtemps insisté sur les conséquences les plus immédiates de ce programme comme les pertes d'emploi. Mais en réalité, les privatisations ont le plus souvent entraîné des «*licenciements négociés*» sous formes de «*départs volontaires*» avec des indemnités assez consistantes pour éviter à l'entreprise privatisée de traîner un pléthore d'effectifs. L'Etat s'est toujours évertué à éviter que la reprise des entreprises de son portefeuille ne s'accompagne de licenciements massifs.

Néanmoins, il convient de relever qu'aujourd'hui, avec l'entrée de partenaires stratégiques étrangers dans le capital des entreprises nationales, de nouvelles pratiques managériales se font jour et le *savoir-faire technologique* est importé. Ces entreprises deviennent plus visibles, communiquent plus et certaines d'entre elles ont amélioré la qualité de leurs prestations (SONATEL).

Quant à la SDE, née de la scission de l'ancienne SONEES en société de patrimoine et société d'exploitation, elle gagne en compétitivité et a connu son premier exercice bénéficiaire en 1998. Toutefois, le prix de l'eau potable continue de grimper malgré le maintien de la subvention, pour atténuer ce renchérissement, des branchements sociaux ont été mis en place.

Les recettes des privatisations font l'objet de lois de finances rectificatives. L'Etat tire de la cession de ses parts dans les sociétés publiques des recettes exceptionnelles importantes. Les recettes des privatisations qui se sont élevées à 32,2 milliards de francs en 1997 et à 30,9 milliards en 1998 ont, en outre, permis une nette amélioration de la trésorerie de l'Etat. Elles sont affectées en grande partie au financement de projets d'investissements inclus dans le Programme triennal d'investissement public (PTIP). Ces recettes contribuent également aux opérations d'assainissement de la dette publique. Celles tirées de la vente de la SONATEL sont déjà passées par l'Assemblée Nationale pour leur affectation. Cela a été le cas pour la première tranche qui avait rapporté à l'Etat 65 milliards de F.CFA en 1997. Les recettes supplémentaires tirées de l'OPV, de la cession d'actions au personnel et de la vente d'un autre bloc d'actions à France Télécom. (9%) ont trouvé leur affectation en 1999 : 40 milliards ont été affectés à des dépenses d'investissement : 15,6 milliards au secteur routier, 8,6 milliards à l'hydraulique et à l'assainissement, 7,5 milliards à l'énergie etc. Le tiers restant a été consacré à la dette et aux dépenses de fonctionnement, dont l'intervention de l'armée sénégalaise en Guinée Bissau (2,5 milliards).

b- Le secteur privé : un acteur hétéroclite promu au rang de force motrice du développement économique

Par opposition au secteur public, la notion de "secteur privé" désigne la partie de l'économie nationale relative à l'activité des entités économiques dont la majorité du capital ou de la propriété est détenue par un ou plusieurs individus.

Outre les activités agro-pastorales et artisanales traditionnelles, l'analyse du secteur privé fait la distinction entre le *sous secteur moderne structuré* et le *sous secteur non structuré* communément appelé "secteur informel".

- Le poids et la structure du secteur privé dans l'économie

En termes de contribution au PIB, à l'emploi et à l'investissement, l'économie sénégalaise est dominée par le secteur privé dont les activités sont principalement rurales et informelles.

En 1999, la contribution du secteur marchand à la formation du PIB était estimée à 91% environ contre 88,5% et 89,3% respectivement en 1990 et 1994. Ceci atteste de la consolidation du secteur marchand.

Le secteur primaire contribuait pour 18% du PIB marchand, le secteur secondaire pour 21% et le secteur tertiaire pour 52%.

En termes de contribution à la valeur ajoutée, le secteur privé assure près de 100% de la valeur ajoutée du secteur primaire, plus de 80% dans l'industrie et plus de 70% dans les services.

En termes d'emploi, le secteur privé emploie environ 90% de la population active (estimée au milieu des années 80 à environ 2 millions de personnes).

Les 37 plus grandes entreprises représentent plus de 75% du chiffre d'affaires global du secteur privé formel et 70% de l'emploi formel. Ces chiffres révèlent le niveau de concentration de l'activité industrielle. En majorité, ces entreprises ont profité du soutien de l'Etat dans les années 70 (grâce à des conventions spéciales). Elles forment le noyau dur du secteur industriel.

- La structure hétéroclite du secteur privé

Le secteur privé, de manière générale, a deux composantes : le privé formel et le privé informel qui d'ailleurs est de loin le plus important par rapport à sa contribution au PNB et à l'emploi.

D'abord le secteur moderne : il s'agit essentiellement des entreprises qui disposent d'une organisation qui répondent aux normes et standards internationaux. On l'appelle encore le secteur formel.

En termes d'organisation économique, le secteur privé formel réalise l'essentiel de ses performances dans les activités industrielles, touristiques, financières, mais aussi dans les domaines maritimes et portuaires.

Dans le secteur agricole, le secteur privé moderne prend la forme de petites exploitations traditionnelles. Elle englobe aussi les exploitations de moyenne ou grande taille.

Le secteur privé industriel comprend pour sa part :

- * des entreprises créées après l'indépendance, qui fonctionnent à l'abri de mesures de protection et d'accords restrictifs de partage du marché ;
- * une gamme de petites entreprises qui se sont réfugiées dans le secteur informel urbain pour échapper au carcan des réglementations ;
- * de nouvelles entreprises créées dans le sillage de la libéralisation des échanges avec la mise en œuvre des programmes d'ajustement ;
- * de grandes entreprises étrangères implantées essentiellement dans les secteurs du pétrole, du gaz et des substitution aux importations (transformation des produits agricoles, etc.).

Le secteur financier est dominé quant à lui par des banques commerciales (5 banques formelles et quelques établissements financiers). Il compte de plus en plus d'institutions formelles et informelles d'épargne et de crédit.

Ensuite le secteur informel

A côté du secteur formel, on note la présence d'un *secteur informel* dont le poids est devenu prépondérant dans l'économie. Cependant, même si les statistiques de la comptabilité

nationale du Sénégal n'ont pas toujours les moyens de mesure précise, on évalue l'importance du secteur informel en soustrayant les données relatives au secteur formel des agrégats de la comptabilité nationale. Ainsi, selon les estimations portant sur le dernier recensement de 1988 (RGPH), le secteur informel génère la moitié du PIB, 90% des emplois et 1/5 des investissements.

Le secteur non structuré repose pour l'essentiel sur des activités des secteurs secondaire et tertiaire telles que la transformation des denrées alimentaires, les cosmétiques, la chaussure et le vêtement, le transport et la réparation automobile, le petit commerce, la restauration, la distribution etc.

Mais, si on exclue le sous secteur agricole, le secteur informel est dominé par le tertiaire largement organisé en micro entreprise fournissant près de la moitié du PIB (DPS), dans le commerce et les autres services.

L'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS) constitue le cadre privilégié de valorisation de ces acteurs du secteur informel qui ont évolué en marge des méthodes des organisations patronales. La particularité de cette organisation provient, dans une certaine mesure, de la composition très hétéroclite de ses membres allant de grossistes aux détaillants, tels les vendeurs ambulants, les revendeurs à la sauvette, les boutiquiers²⁸.

Lorsqu'on s'intéresse à la structuration du secteur informel en distinguant le commerce, la production, l'artisanat, les services etc., des limites et des divergences apparaissent. Si le recul du secteur primaire s'opère au profit du commerce, l'expansion de ce dernier n'est pas en adéquation avec l'essor du secteur des petites et moyennes entreprises (PME). En dépit du contexte de l'après dévaluation du franc CFA qui reste favorable à ce secteur (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 du marché local un grand «souk». L'importation d'articles de seconde main qui inondent le marché inhibe le développement des PME et de l'artisanat.

Le développement de cette forme d'économie ne favorise guère la réalisation d'une croissance durable. Les commerçants de l'UNACOIS semblent appréhender la limite de l'expansion de leur secteur en investissant dorénavant dans la promotion de petites et moyennes entreprises de production. Du reste, une plus grande propension des opérateurs de

²⁸ L'UNACOIS rassemble plus de 70.000 membres. Elle a été 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.

Le choix d'une structuration sous forme d'organisation patronale a été fait pour plusieurs raisons. D'une part, l'UNACOIS voulait, contrairement à d'autres organisations "patronales" sénégalaises, préserver son autonomie. La raison tient au fait que la trajectoire d'ascension de ses dirigeants n'est due qu'à leur capacité d'initiative. D'origines diverses (paysans, anciens enseignants, autodidactes), ils ont réussi à faire fortune en étant maintenant à la tête de SARL (société anonyme à responsabilité limitée) évoluant dans les filières de produits de grande distribution (riz, cosmétique, électroménager, textile...).

Dans l'ensemble, l'UNACOIS ne conteste pas fondamentalement les options gouvernementales de libéralisation de l'économie, conscients de tous les bénéfices que ses membres pouvaient tirer de cette dynamique. Cela ne l'a pas empêché pour autant d'engager de grandes batailles en vue du contrôle de l'approvisionnement du pays en denrées stratégiques comme le riz, le sucre, le pétrole. Mais il convient de relever la propension des acteurs du secteur du secteur informel à se soustraire de l'impôt d'où leur faible contribution à l'assiette fiscale.

Les requêtes de organisation auprès de l'Etat porte dans l'ensemble sur le démantèlement des monopoles publics et privés dans la distribution des produits de grande consommation et, d'autre part, la baisse de la pression fiscale qui frappe ses membres (Thiouba I.). A cela s'ajoutent des revendications portant sur la facilité d'accès au crédit, la levée des interdictions frappant commerçants ambulants; la limitation des contraintes des services d'hygiène, etc.

l'UNACOIS à investir dans le développement de secteurs productifs à forte valeur ajoutée et créateurs d'emplois permettrait, à coup sûr, une expansion durable du secteur privé national. En effet, malgré l'accroissement qu'il a enregistré ces dernières années (14% en 1993-94, 17% en 1994-95, 18% en 1996-97), le taux d'investissement global reste encore trop faible pour assurer des gains de productivité suffisants à l'économie. Celui-ci était estimé à 20,3% en 1998 ; le taux d'investissement privé atteignant 13,1% dans cette période.

Le problème est particulièrement sensible si l'on prend en considération les intentions d'investissement. Selon le Guichet unique, ces intentions auraient augmenté de 28,6% entre 1994 et 1996 alors que le taux d'investissement privé était de 12,7% dans la même période. La différence entre les intentions et les réalisations provient certes en partie des mauvaises anticipations (ou déclarations non avérées) des chefs d'entreprise mais également de diverses autres contraintes.

Globalement, il ressort que la contribution relativement appréciable du secteur privé à l'effort de développement est le fait essentiellement du secteur informel. En effet, sur les 90% emplois générés par le secteur privé pris dans son ensemble, le secteur privé moderne n'en fournit qu'environ 2%. Cette contribution marginale peut être justifiée par la lourdeur des contraintes qui l'empêchent de jouer le rôle de « moteur du secteur privé et de l'économie » qui lui est dévolue dans les stratégies de développement économique et social.

- Quelles sont les contraintes au développement des entreprises structurées du secteur privé ?

Toutes les politiques d'ajustement structurel font du secteur privé moderne l'acteur principal du développement économique et social, et cela en dépit des obstacles et contraintes auxquels il se heurte.

Si le secteur privé structuré n'est pas parvenu à jouer un rôle plus marqué pour stimuler la croissance de l'économie cela provient des rigidités et inefficacités de la gestion économique extrêmement dirigiste appliquée depuis l'indépendance par un Etat développeur.

De façon générale ces contraintes se situent à plusieurs niveaux :

- *la faiblesse du marché intérieur* pourrait expliquer en partie, la faible utilisation de la capacité de production. Cette situation découle d'une part des effets de l'ajustement structurel qui aurait contribué à une paupérisation croissante des populations et, d'autre part, du très fort enclavement du Sénégal qui ne dispose pas de toutes les infrastructures lui permettant de tirer profit des opportunités sous régionales. Le marché de l'UEMOA est difficilement accessible aux entreprises qui restent essentiellement focalisées sur leur marché intérieur, de plus en plus exposé à la concurrence internationale et sous régionale²⁹.

- *Le caractère individuel ou familial de l'entreprise* ne favorise pas la transparence de la gestion. Ce manque de transparence, motivé par l'évasion fiscale et une conception rigide du secret des affaires, est un frein à l'émergence de la confiance entre l'entreprise et ses partenaires notamment l'Etat et les banquiers. Il s'en suit des difficultés dans l'accès au financement liées souvent au déficit d'informations sur les sources de financement et au coût du loyer de l'argent. Il s'y ajoute que les PME-PMI n'entrent pas souvent dans les normes bancaires favorisant l'octroi de crédit (jeu du droit des garanties).

- *L'insuffisance de fonds propres* des entreprises privées au Sénégal pour faire face à leur expansion à cause de leur faible capitalisation et de la méconnaissance ou de la réticence à l'augmentation de capital via le recours à l'actionnariat.

De plus, la seule alternative qui se présente aux entreprises pour le financement de leur croissance (le système bancaire local) est dominé par les banques commerciales composées essentiellement de filiales étrangères. Or au lendemain de la dévaluation du F.CFA, les banques étaient surliquides, ce qui laissait présager une baisse du prix du loyer de

²⁹ D'autre part, les entreprises sénégalaises sont parfois handicapées à l'exportation par des problèmes de métrologie liés au manque de fiabilité des poids et mesures.

l'argent qui ne s'est pourtant pas réalisé³⁰. En particulier, l'accès à des crédits à long terme était devenu difficile et la disparition des banques de développement aidant, l'avènement de nouvelles entités telles le FPE ne pouvait malheureusement pas satisfaire les nombreuses demandes de ressources à long terme émanant du secteur privé.

- *Les lourdeurs dans les formalités d'agrément.* En effet, le temps minimum requis pour être agréé et épuiser toutes les procédures est d'environ 9 mois, et peut facilement s'étendre jusqu'à 24 mois et cela, en dépit de la mise en place, depuis 1995, d'un Comité d'allègement et de simplification des formalités et procédures administratives (décret n° 95-175 du 14 février 1995).

L'accent est également mis sur *l'instabilité des politiques*. Les opérateurs économiques sont toujours sceptiques quant à l'engagement réel de l'Etat dans le sens de la réforme du marché et les règles fiscales sont souvent instables.

- *Le manque d'équité dans le traitement des acteurs du secteur privé par l'Etat*³¹. Les relations entre l'Administration et le secteur privé ne sont pas des meilleures. Le pouvoir discrétionnaire de certains fonctionnaires introduit des lenteurs et incertitudes pour l'investisseur, ce qui laisse une porte ouverte aux abus et à la corruption. Ces raisons ainsi que la possibilité d'échapper à l'imposition expliquent en grande partie la préférence aux activités informelles de beaucoup d'opérateurs privés entraîne une tendance à «l'informalisation» du secteur privé formel.

- Les politiques de renforcement du secteur privé

Un certain nombre de réponses ont été apportées aux contraintes du secteur privé au nombre desquelles un dispositif de promotion du secteur privé, un cadre de concertation Etat-secteur privé dans le sens d'un partenariat plus efficace, une amélioration de l'environnement du secteur privé ainsi qu'un renforcement de la capacité institutionnelle de celui-ci.

D'abord, le dispositif de promotion du secteur privé

Malgré la longue expérience accumulée en matière de promotion du secteur privé et une délégation par l'Etat d'une partie de ses prérogatives fiscales et douanières, ces entités disposent toujours d'un niveau limité de ressources et d'une faible autonomie décisionnelle ; ce qui limite la portée de leurs actions.

L'intervention de ces structures de promotion n'est pas forcément un signe de bonne gouvernance économique puisque le bilan de ces mécanismes d'appui est mitigé. Il importe alors de rationaliser, de coordonner tous ces programmes d'appui en prenant en compte les besoins des bénéficiaires et d'impliquer l'expertise locale dans la conception et la mise en œuvre de ces projets.

Une autre faiblesse des politiques de promotion du secteur privé dans la décennie 80 résulte du fait qu'elles n'ont pas suffisamment mis l'accent sur les mesures structurantes à la fois à l'échelle physique (les infrastructures), macro-économique (les programmes d'ajustement structurel) et politique (bonne gouvernance) susceptible de créer un environnement propice à l'attrait et au développement du secteur. De telles mesures ne seront initiées que dans la décennie 1990 et marqueront le début de nouveaux rapports entre l'Etat et le secteur privé.

³⁰ On a assisté à un renchérissement du loyer de l'argent Ceci semble tirer sa source la conjugaison de deux facteurs. En premier lieu, cette surliquidité a entraîné une baisse de la dépendance des banques vis-à-vis de la BCEAO qui perd en partie son emprise les taux d'intérêt. En second lieu, la « réputation » entamée des demandeurs de fonds prêtables à la suite de la crise du système bancaire avait fortement ébranlé une des « institutions invisibles » de ce marché : « la confiance ». D'où l'adoption par le système bancaire d'une batterie de ratios prudentiels pour pallier les risques de faillite. La conjonction de ces facteurs allait entraîner un renchérissement du coût du loyer de l'argent auprès des banques alors qu'à contrario le coût de leurs ressources avait baissé.

³¹ Par exemple une distorsion voulue est pratiquée en faveur des entreprises agro-industrielle déjà installées.

Ensuite, un cadre de concertation entre l'Etat et le secteur privé

Depuis les années 1970, l'Etat a instauré des rencontres périodiques avec le secteur privé. Déjà pendant les années 70 et 80, le Président de la République recevait annuellement les industriels et discutait de manière informelle avec eux sur les questions économiques. Il recueillait leurs avis sur des questions ponctuelles ; aucun cadre formel n'était défini et aucune décision concertée n'était prise.

C'est avec la naissance du CNP (Conseil National du Patronat) en 1983 (période qui marque l'entrée en scène d'opérateurs économiques «nationaux») qu'une concertation véritable entre le secteur privé et l'Etat a commencé.

Au cours de la période 1983-91, le CNP était annuellement reçu par le Président de la République. Cette concertation a ainsi revêtu un cadre formel et avec une périodicité bien définie. En 1991, la concertation Etat-secteur privé a connu sa première crise. La concertation tripartite entre l'Etat, les Employeurs du secteur privé et les travailleurs fut ainsi suspendue en 1991³².

La reprise de la concertation s'est effectuée avec des mutations dans le paysage des groupements professionnels : en 1993, le Conseil National des Employeurs du Sénégal (le CNES) devient la Confédération Nationale des Employeurs (la CNES) et se démarque du CNP.

En 1996, le patronat sénégalais créa un cadre unitaire informel dénommé CPDS (Coordination Patronale du Sénégal) qui regroupe les organisations les plus influentes du secteur privé. La CPDS regroupe six organisations issues des secteurs formel et informel (CNP, CNES, UNACOIS, ROES, AFAC, GES et OCAIS). Elle jouera à compter de sa création le rôle de porte-parole du secteur privé face à l'Etat.

En 1997, pour insuffler un nouveau dynamisme à la concertation, le comité général de concertation pour le développement qui regroupe les membres du secteur privé et de l'Administration fut mis sur pieds avec un calendrier et des ordres du jour bien définis. Ainsi, le Président de la République rencontre le secteur privé tous les ans, le Premier ministre le fait quatre fois par an ; enfin des rencontres sectorielles mensuelles sont prévues avec les "technocrates" de l'Administration.

Si cette concertation a le mérite d'exister, elle a eu un bilan mitigé. On peut mettre à son actif les réunions régulières entre l'Administration des Impôts et les opérateurs privés qui arrivent à aplanir des difficultés et résoudre certains problèmes techniques (liés notamment à l'application de certaines règles de la fiscalité).

Toutefois, la concertation Etat/secteur privé dans son schéma actuel, ne semble porter que sur des problèmes ponctuels au détriment des questions stratégiques engageant l'avenir du secteur privé.

En 1999, la décision a été prise par le Conseil National du Patronat (CNP) de se retirer de la Coordination Patronale du Sénégal (CPDS), tout en restant dans la concertation bipartite Etat/secteur privé. Pour plusieurs observateurs, en quatre années d'existence, la CPDS n'a pas pu produire un bilan satisfaisant.

Le partenariat que la Coordination voulait impulser avec le gouvernement n'a pas dépassé le stade des concertations bipartites annuelles. Ce qui n'a pas permis au secteur privé, en dehors de quelques secteurs (pêche et tourisme notamment), de tirer profit des nombreuses opportunités offertes avec la dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994.

³² "C'était une suspension de fait non décidée formellement. L'échec de la concertation portait en lui-même ses propres germes" témoigne un acteur proche des organisations patronales.

En outre, l'amélioration de l'environnement du secteur privé
Elle tient essentiellement à la consolidation des règles de marché et à l'amélioration de l'environnement administratif.

Les mesures de renforcement des mécanismes de marché

Ces mesures d'accompagnement seront adoptées dans le cadre du Programme d'ajustement sectoriel pour la compétitivité du secteur privé (PASCO) entre juin 1994 et juillet 1995 :

- l'intensification de la libéralisation des prix, des échanges et des activités économiques afin de restaurer une saine concurrence entre les entreprises et de favoriser ainsi la promotion du secteur privé ;
- flexibilité du marché du travail : la législation du travail doit concourir à la promotion de la productivité ;
- désengagement de l'Etat au profit du secteur privé ;
- le développement des investissements dans les projets d'infrastructures prioritaires : l'Etat est fortement sollicité pour l'amélioration de la qualité des infrastructures (hydrauliques, de transport, de télécommunications et d'énergie) afin de créer des externalités favorables à la production et de rendre l'économie compétitive.
- mise en place du tarif extérieur commun : l'ouverture progressive des frontières dans l'UEMOA a favorisé l'instauration depuis janvier 2000 du tarif extérieur commun fixé à 20%.

La recherche d'une efficacité de l'environnement administratif

Au plan administratif, des mesures ont été prises pour faciliter les procédures auxquelles sont soumis les opérateurs économiques. On peut noter dans ce sens :

- l'amélioration du cadre juridique et réglementaire : les signes d'un véritable droit économique entendu comme le droit de l'organisation de l'économie par les décideurs publics et privés apparaissent enfin avec la définition des conditions de la libre concurrence et de la fixation des prix (loi n°94-63), la suppression de monopoles de production et d'importation (loi n°94-68) et de l'autorisation préalable de l'accès à certaines professions (décret n°95-132).

A la faveur des engagements régionaux et sous-régionaux, l'UEMOA (sur le plan financier et bancaire) et l'OHADA (sur le plan du droit des affaires) ont considérablement amélioré les structures juridiques de l'entreprise, le régime des biens de l'entreprise, les garanties et les modes de règlement des conflits par la promotion de l'arbitrage et à l'information économique et comptable (SYSCOA).

Enfin, l'accroissement de l'autonomie de la BCEAO a été accru avec notamment la mise sur pied de la Commission bancaire chargée de contrôler les banques et établissements financiers.

- l'Entreprise franche d'exportation : après le bilan défavorable de la zone franche industrielle, l'Etat a mis en place l'entreprise franche d'exportation (EFE) dont le statut propose des avantages fiscaux aux entreprises qui exportent plus de 80% de leur production. L'impôt sur les sociétés est ramené à 15% (au lieu de 33%).

- Enfin, le renforcement de la capacité institutionnelle du secteur privé : le GRCC, le CRJ et la FSP

L'appui institutionnel au secteur privé est bâti autour du projet de renforcement de ce secteur démarré en juin 1992 avec le soutien de la Banque Mondiale. Le projet se propose de lever les obstacles à un développement dynamique du secteur privé avec un dispositif à quatre composantes :

- le Groupe de réflexion sur la compétitivité et la croissance (GRCC) ;
- la Fondation du secteur privé (FSP) ;
- le Comité de réforme juridique (CRJ).

III – Efficacité des politiques en relation avec le développement humain

Bien que leur contenu varie, les politiques d'ajustement mises en œuvre au Sénégal ont cherché à assainir le cadre macroéconomique afin d'instaurer une croissance durable et équitable. Cette dernière est censée favoriser l'amélioration du niveau de vie des populations. Les réformes mises en œuvre dans le cadre de ces programmes ne manqueront donc pas d'avoir des incidences sur les conditions de vie des populations. Leur efficacité en rapport avec le développement humain peut être apprécié au travers de l'évaluation de la croissance de l'économie, de la situation budgétaire et monétaire ainsi que des effets économiques et sociaux des réformes sectorielles.

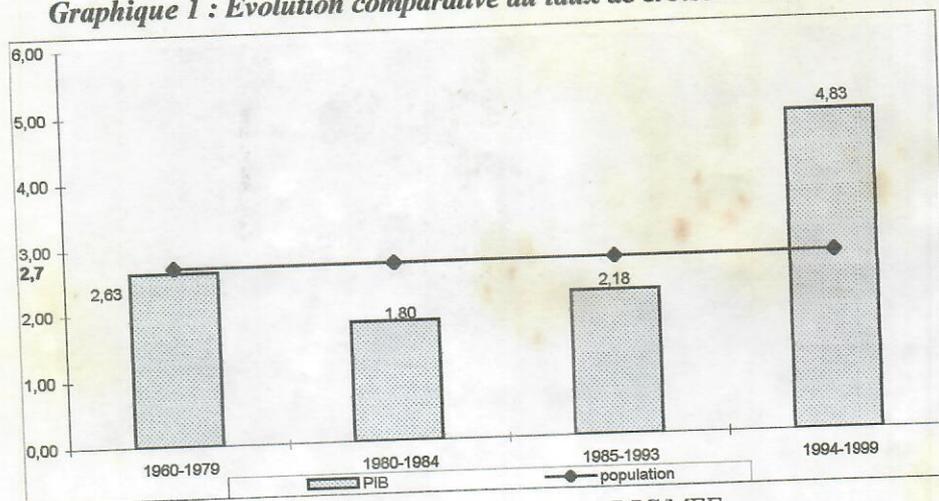
1°) Evaluation d'ensemble de la croissance économique

L'économie sénégalaise n'a pas connu le même rythme de croissance selon les périodes, mais elle a été globalement caractérisée par une croissance dépassant rarement le taux de croissance démographique estimé en moyenne à 2,7% par an.

Durant la période 1980-1984 marquée par la mise en œuvre par le Sénégal d'un programme de stabilisation avec l'appui des institutions de Bretton Woods, le taux de croissance était de 1,8%. Au cours de la phase d'ajustement structurel réel (1984-1993), ce taux était de 2,2%.

La période d'ajustement externe (1994-1999) a été, quant à elle, marquée par une nette reprise de l'activité économique dont le taux de croissance atteint en moyenne 4,8% (graphique 1).

Graphique 1 : Évolution comparative du taux de croissance du PIB réel et de la population



source : DPS/MEF

La reprise de la croissance amorcée dans la période 1994-1999 est beaucoup plus liée au dynamisme de l'activité dans le secteur secondaire. Le PIB du secteur secondaire a enregistré une hausse en terme constant de 6,34% dans la période 1994-1999. Cette reprise est essentiellement le fait du regain d'activité dans les branches «Bâtiments et travaux publics», «Industries chimiques», «Énergie et autres industries» moins intensifs en facteur travail que le secteur primaire. Ce dernier dont le taux de croissance a été de 3,04% dans la même période concentre à elle seule 50% de la population active (DPS). La faible incidence de la reprise de la croissance économique sur le niveau de vie des populations semble tirer sa source de son contenu relativement faible en emploi. Le secteur tertiaire, tiré par les sous-secteurs

«Transports et télécommunications» et «Commerce» a, quant à lui, cru de 5,75% dans cette période.

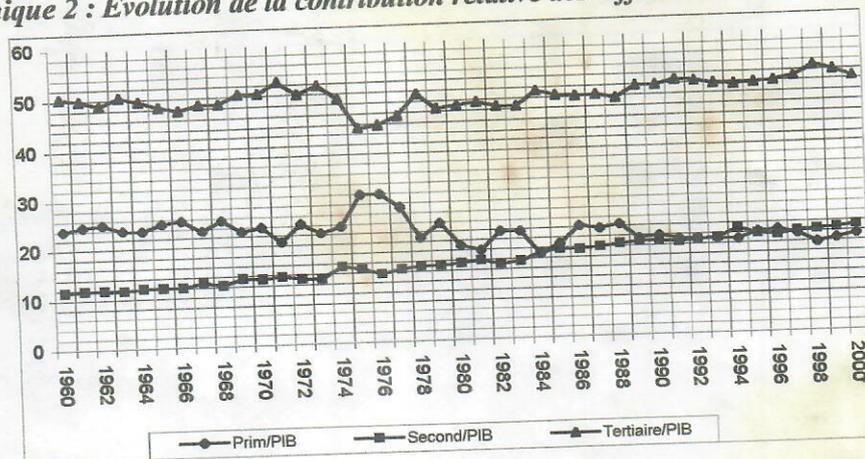
Depuis la dévaluation du franc CFA, on assiste ainsi à un léger mieux dans la croissance du PIB, ce qui se manifeste par le passage d'un taux de 2 à 3% pendant la période antérieure à la dévaluation à une moyenne de 5%. Cette relance de l'économie a ainsi permis d'enregistrer une légère hausse du PIB par tête qui a cru de 2,01% dans la période 1994-1999. L'observation de la contribution des différents secteurs au PIB montre que le secteur tertiaire représente près de la moitié du PIB. Dans la période 1960-1999, sa contribution à la formation du PIB fluctue d'un minimum de 43,3% (1975) à un maximum de 52,8% (1998). Cette tertiarisation de l'économie est liée à l'importance que tendent à prendre les activités informelles qui représente une grande masse de la production du secteur tertiaire.

Malgré le rôle qu'il joue en termes d'emplois, le secteur primaire ne contribue que très modestement au PIB (18,5% en 1999) et cette contribution tend à reculer. D'une moyenne de 24% dans les années 60, celle-ci est descendue à 19% dans les années 90. On remarque que la contribution du secteur à la croissance du PIB a été même négative pendant deux années consécutives. Elle était de -2,5% et -3,2% respectivement en 1997 et 1998. Ces faibles performances du secteur primaire tiennent à la stagnation, voire au recul, des rendements agricoles et à l'influence des aléas climatiques. La part de l'agriculture dans le PIB qui a baissé de moitié entre 1960 et 1999 en atteste.

La contribution du secteur secondaire au PIB a presque doublé en passant de 11,5% en 1960 à 20,7% en 1999, et est devenue plus importante que celle du secteur primaire. Même si ce secteur connaît un regain d'activité depuis la dévaluation, sa contribution reste encore en-deçà des attentes. Cela est en grande partie dû au peu de dynamisme dont font preuve les industries manufacturières qui représentent une importante composante de l'industrie.

Quant au secteur tertiaire, sa contribution à la croissance a chuté en 1999 à 4,3% après une hausse record de 8,7% en 1997

Graphique 2 : Evolution de la contribution relative des différents secteurs (en %)



Source: DPS/MEF

Tableau 1 : Principaux indicateurs macroéconomiques, 1960-1999

Indicateurs	1960-1969	1970-1979	1960-1979	1980-1984	1985-1993	1994-1999
A. Taux de croissance PIB (%) (valeurs constantes)						
PIB	2,19	3,02	2,63	1,80	2,18	4,83
PIB par tête	-0,03	-0,46	-0,25	-0,93	-0,37	2,01
B. Invest, épargne et cons (en % du PIB)						
Investissement	7,87	14,61	11,24	12,47	12,59	18,49
- Privé	3,43	10,57	7,00	8,17	8,47	12,41
- Public	4,44	4,04	4,24	4,30	4,12	6,08
Epargne	5,46	7,75	6,60	-3,54	5,88	11,55
- Privé	-	-	-	-4,57	2,02	5,9
- Public	-	-	-	1,03	3,86	4,69
Consommation finale	94,54	92,25	88,70	103,54	94,12	89,39
C. Finances publiques (en % du PIB)						
Recettes totales	-	-	-	19,15	8,25	16,27
Dépenses ordinaires	-	-	-	20,95	16,76	12,77
Dépenses et prêts	-	-	-	26,83	19,37	19,08
Salaires	-	8,25	8,25	10,39	8,55	6,61
Solde budgétaire hors dons	-	-	-	-7,74	-3,73	-1,58
D- Endettement (en % du PIB)						
Encours dette extérieure	-	23,70	23,70	66,19	75,16	76,54
Service de la dette	-	-	-	17,6	24,2	15,9
E-Taux d'inflation	2,05	9,8	8,5	11,1	1,3	7,8

Source : DPS

Tableau 2 : Contribution à la croissance du PIB en valeurs constantes (en %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Croissance du PIB	-0,4	2,2	-2,2	2,9	5,2	5,1	5	5,7	5,1
Contribution secteur primaire	-5,1	1,7	-5,2	9,3	2,3	6,1	-2,5	-3,2	6,3
Contribution secteur secondaire	-1,2	5,1	-2,5	-0,5	11,7	5,3	5,8	8,4	7,2
Contribution secteur tertiaire	2,1	1,9	-2,1	2,2	5,1	5,7	8,7	8,5	4,3
Contribution secteur non marchand	-0,9	0,1	2,9	0,4	0,8	0,8	1,2	3,0	3,2

Source: DPS/MEF

Ce profil de la croissance explique, en partie, la caractère temporaire de la forte augmentation des emplois du secteur moderne (passés de 58 300 à 70 300 salariés environ entre 1994 et 1995), qui a suivi la dévaluation du franc CFA. Elle a été très vite suivie d'une diminution des effectifs qui a ramené le nombre d'emplois salariés de 1997 à celui de 1993 environ³³.

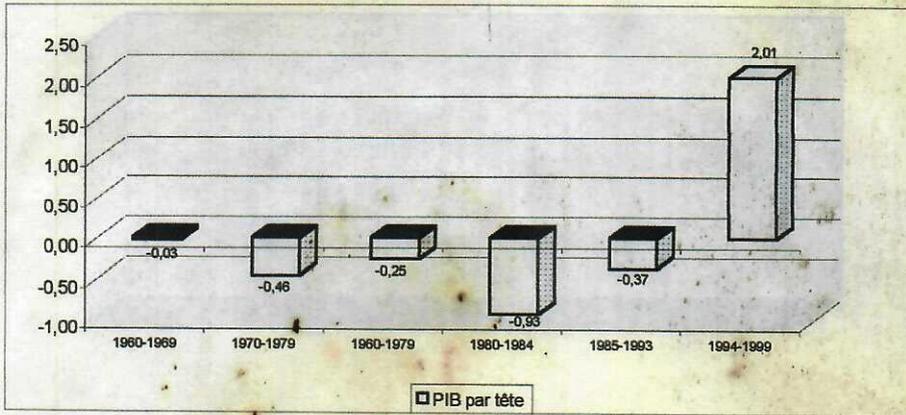
Tableau 3 : Évolution du nombre de salariés

	1993	1994	1995	1996	1997
Salariés du secteur moderne	60 104	58 293	70 282	68 803	64 382
Salariés de la fonction publique	67 093	66 696	67 049	67 029	66 311
Total	127 197	124 989	137 331	135 832	130 693
Salariés/Population	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%

Source: DPS/MEF

³³ Cela montre qu'une bonne partie du dynamisme actuel d'un grand nombre de secteurs s'explique moins par un regain d'investissements que par un phénomène de rattrapage. La stagnation antérieure ayant conduit à repousser des investissements de maintien du capital, ceux-ci ont commencé à être réalisés après une période d'attentisme post-dévaluation.

Graphique 3 : Evolution du taux de croissance du PIB/tête

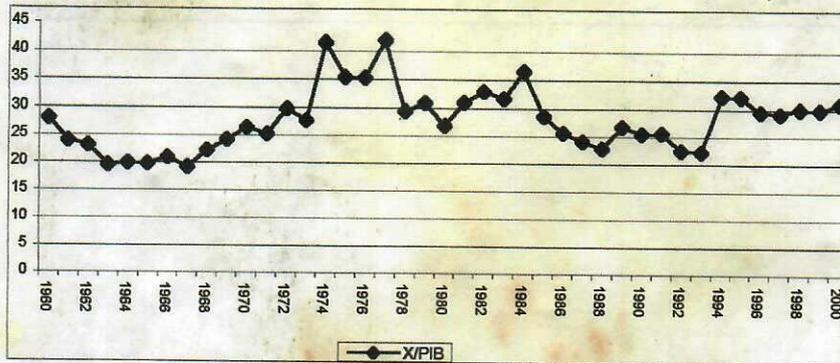


Source : DPS/MEF

La faiblesse de l'investissement et l'atonie de l'agriculture et de l'industrie expliquent essentiellement le faible contenu en emplois de la croissance économique. Cela est attesté par l'analyse des composantes de la demande où on constate que le PIB est ainsi essentiellement tirée par la consommation finale (graphique 7 et 8).

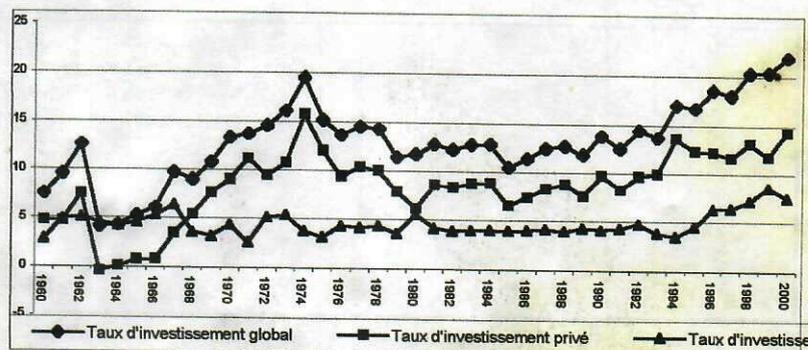
Il ressort ainsi de cette analyse que l'objectif de croissance tirée par les exportations et l'investissement est loin d'être atteint.

Graphique 4 : Evolution du ratio exportations/PIB (en %)



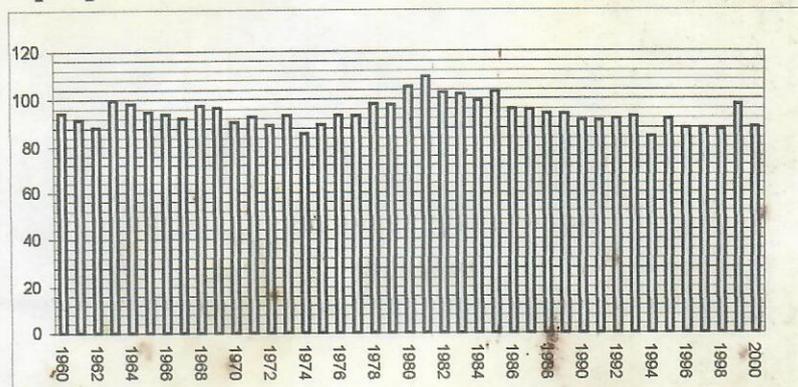
Source : DPS/MEF

Graphique 5 : Evolution du taux d'investissement (en % du PIB)



Source : DPS/MEF

Graphique 6 : Evolution ratio consommation finale/PIB (en %)



Source : DPS/MEF

L'un des objectifs les plus constants de l'ajustement était de promouvoir une croissance tirée par les exportations et l'investissement. Mais force est de reconnaître que les exportations sénégalaises revêtent deux caractéristiques majeures : la faible valeur ajoutée des principaux produits exportés et leur forte concentration. Elles portent essentiellement sur les produits halieutiques (avec 33% des exportations de marchandises), les engrais et l'acide sulfurique (13%), les produits arachidières (6%), le phosphate et le tourisme. L'évolution de la structure des exportations montre d'ailleurs que la reprise de celles-ci n'a pas longtemps profité à tous les secteurs d'activités.

Si les exportations de produits comme ceux de la pêche ou des ICS (engrais) continuent encore de bénéficier des effets de la dévaluation, il n'en va pas de même de ceux des produits arachidières ou de phosphates, dont la hausse semble s'être arrêtée à l'année de la dévaluation.

Les exportations de produits arachidières se sont progressivement réduites sous l'effet des contraintes d'offre et de demande. Du côté de l'offre, on retrouve les variations de la pluviométrie, la baisse de rendements, la faible utilisation de l'engrais et les difficultés d'accès au crédit. Du côté de la demande, on note une diminution de la demande mondiale d'oléagineux, notamment celle de l'huile d'arachide du fait de la concurrence du soja et du tournesol. En ce qui concerne les tourteaux exportés par le Sénégal, leur part dans le marché européen, qui est leur principale destination, est passée de 10% dans les années 70 à moins de 1% dans les années 90.

Les exportations de produits halieutiques doivent également faire face à plusieurs contraintes, parmi lesquelles on peut citer : la raréfaction des ressources par suite d'une surexploitation des côtes sénégalaises, et la vétusté de l'outil de production (la moyenne d'âge des chalutiers est de 23 ans pour un délai normal d'amortissement de 10 ans).

La persistance de ces contraintes structurelles et la faible part des exportations non traditionnelles expliquent pourquoi l'économie sénégalaise n'a pas tiré un meilleur parti de la politique de libéralisation mise en oeuvre dans les années 80 et 90 ni des gains de compétitivité résultant de la dévaluation du franc CFA. Compte tenu de la faible progression des exportations (dont le niveau stagne à environ 21% du PIB entre 1994-98) et de la rigidité à la baisse des importations (environ 27% du PIB), la balance commerciale et celle des transactions courantes demeurent structurellement déficitaires respectivement de -6% et -2% du PIB en moyenne dans la même période.

La politique de promotion des exportations doit être axée sur la diversification de celles-ci. De la capacité du Sénégal à les diversifier dépendra donc la soutenabilité de sa balance courante. A ce titre, la part des produits manufacturés dans la valeur ajoutée totale et dans les exportations devrait augmenter considérablement. Une telle évolution aurait permis de diminuer la vulnérabilité de l'économie sénégalaise en la rendant moins tributaire des

fluctuations des prix des matières premières. Le secteur manufacturier étant l'un des secteurs qui créent le plus d'emplois, son développement est un des meilleurs garants de la réduction de la pauvreté au Sénégal.

Tableau 4 : Exportations de marchandises (en milliards de francs CFA)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variation 1994/1993	Variation 1998/1994	Variation 1998/1993
Produits arachidières	17,3	13,3	49,5	51,1	40,9	29,3	30,9	272,2%	-37,6%	132,3%
Phosphates	15,9	12,1	14,6	16,4	19,2	18,7	13,9	20,7%	-4,8%	14,9%
Produits halieutiques	48	51,3	120,5	137,2	146,2	162,9	170,6	134,9%	41,6%	232,6%
ICS (engrais + acide)	25,4	19,9	50,5	59,4	58,4	67,1	70,7	153,8%	40,0%	255,3%
Sel	2	2,1	6,7	4,7	3,4	5,7	5,7	171,4%	0,0%	171,4%
Coton	8,3	6	11,1	8,7	9,6	11	12,9	85,0%	16,2%	115,0%
Produits pétroliers	3,7	3,9	8,1	8,1	8,7	9,6	9,8	107,7%	21,0%	151,3%
Autres	72,1	72	135,6	143,9	160,2	175,4	193,7	88,3%	42,8%	169,0%
Total FOB	192,7	180,6	395,6	429,5	446,6	479,7	508,2	119,0%	28,5%	181,4%

Source : DPS/MEF

Les performances réalisées en matière de stabilisation et les bases de la récente reprise économique se révèlent donc trop fragiles pour être des signes d'une relance durable de l'économie.

En conclusion, le faible taux d'investissement qui caractérise l'économie ne peut contribuer à l'amélioration de la situation de l'emploi dans le secteur moderne. L'explosion du secteur informel, amplifiée par un exode rural de plus en plus massif, ne peut enrayer ni l'appauvrissement des segments les plus vulnérables de la population, ni la paupérisation des classes moyennes des centres urbains. Le déclin de la production enregistré dans le secteur formel depuis 1986 s'est par exemple traduit par la perte d'au moins 8.500 emplois dans rien que dans ce secteur. Dans la région de Dakar, le chômage est passé de 16,6% en 1976 à 24,4% en 1991, soit environ un tiers de la population active de moins de 25 ans.

Cela explique comme en atteste l'évolution erratiques du PIB/tête que de larges couches de la population soient affectées par le phénomène de la pauvreté. Si l'on en croit l'Enquête sur les priorités (ESP) de 1991 et l'Enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM) de 1994, on serait passé en quatre ans d'un tiers (33%) à près de trois cinquièmes (58%) des ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Ainsi plus d'un ménage sénégalais sur deux ne dispose pas des ressources permettant un niveau de consommation de 2 400 calories par jour et par équivalent adulte. La pauvreté affecte beaucoup plus les zones rurales où 79 % des ménages, soit quatre ménages sur cinq sont pauvres, contre moins d'un ménage sur cinq à Dakar (DPS). Par ailleurs, les 20% de la population les plus riches détiennent plus de la moitié du revenu national et le revenu de ce groupe est environ 17 fois plus élevé que celui des 20% les plus pauvres.

La croissance économique de ces dernières années repose donc sur des bases non seulement fragiles mais insuffisantes au regard de la persistance du chômage et de la profonde dégradation des conditions de vie des populations. Le profil de la croissance économique sénégalaise est ainsi marqué par une aggravation de la pauvreté alors que la reprise de l'activité économique aurait dû se traduire par le relèvement du niveau de vie des populations. Selon la Commission économique pour l'Afrique (1999), l'indice de pauvreté au Sénégal doit baisser de 4% par an pour réduire de moitié la population pauvre à l'horizon 2015 ; ce qui requiert une croissance annuelle du PIB et du PIB par tête de 6,3% et 3,7% respectivement, performances jamais enregistrées au Sénégal.

L'application des programmes d'ajustement a, en conséquence, fortement affecté les conditions de vie des populations. Elle n'a donc pas réglé les problèmes que soulèvent le

développement humain. Ceux-ci sont également censé être au cœur des préoccupations de la politique budgétaire.

2°) Politique budgétaire et équité : que nous révèle le budget de l'Etat et des collectivités locales ?

L'analyse du budget est important car la notion du développement humain renvoie essentiellement aux problèmes d'allocation des ressources. Une politique budgétaire respectueuse des principes de bonne gouvernance devrait concilier un triple impératif : l'égalité des citoyens devant l'impôt (équité fiscale), l'efficacité et la répartition équitable des dépenses publiques et la réduction des inégalités sociales.

L'examen du budget de l'Etat nous permet d'observer une distorsion dans la structure des dépenses publiques, ainsi que de profondes disparités dans la répartition de la charge fiscale.

a- La structure des dépenses publiques : une prépondérance des dépenses de fonctionnement et une allocation des ressources au détriment des secteurs sociaux

Les dépenses publiques revêtent une importance capitale dans la mesure où elles constituent un des principaux canaux à travers lesquels l'Etat agit sur la croissance économique et donc sur le niveau de vie des populations. La politique budgétaire peut ainsi être appréciée à partir de la structure, de l'efficacité et de l'équité des dépenses publiques.

Pour ce qui concerne le budget de l'Etat, l'évolution des dépenses publiques est marquée par une forte tendance à la baisse. De 22,2% du PIB en 1992, celles-ci sont passées à 17,9% en 1997 avant de remonter à 19,4% en 1999. Les dépenses de fonctionnement constituent la plus grande masse des dépenses budgétaires. En 1992, ces dépenses atteignaient 17,7% du PIB alors que ceux en capital représentaient 5,2% du PIB. En 1999, on note une modification dans la composition des dépenses publiques qui sont marquées par une hausse relative des dépenses en capital qui atteignent 8,3% alors que les dépenses de fonctionnement baissent pour se fixer à un niveau de 12% du PIB. La comparaison de la structure des dépenses publiques et du solde budgétaire (y compris les dons) montre que si celui-ci a été réduit de -2,5% du PIB en 1992 à -0,3% en 1998. La baisse des dépenses du budget de l'Etat est entièrement imputable aux dépenses ordinaires qui, de 17,7% du PIB en 1992, sont tombées à 11,2% en 1998, soit une diminution de près de 37%.

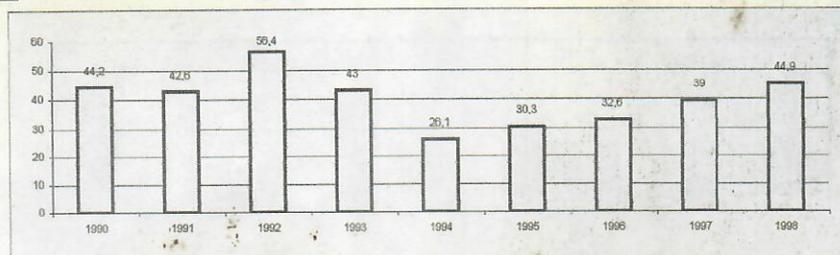
L'année 1998 est marquée par une forte augmentation des dépenses en capital qui se sont élevées à 8,4% du PIB contre une moyenne de 5% pendant les années précédentes. On note ainsi une amélioration dans l'allocation des ressources publiques avec une relative hausse des dépenses d'investissement. Par ailleurs, on note que ces dépenses en capital sont financées sur ressources propres à hauteur de 40% en moyenne sur la période 1990-98.

Tableau 5 : Évolution des finances publiques (en % du PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total des recettes et des dons	19,7	17,7	19,1	19,6	18	18	19,6	19,4
Recettes	18,4	16,6	14,9	16,3	16	16,4	16,7	17,3
Recettes fiscales	15,5	14,3	13,2	14,7	15	15,2	15,9	16,8
Recettes non fiscales	2,9	2,3	1,7	1,6	1	1,1	0,8	0,5
Dons	1,3	1,1	4,2	3,3	1,9	1,1	3	2,1
Total des dépenses et prêts nets	22,2	20,8	21	19,8	18,2	17,9	19,9	20,7
Dépenses ordinaires	17,7	16,2	15,8	14,1	12,7	12	11,2	12
dont salaires	8,7	8,6	7,4	7	6,5	6,1	5,8	5,7
Dépenses en capital	5,2	4,2	5	5,2	5,2	5,6	8,4	8,3
Solde budgétaire (y compris dons)	-2,5	-3,1	-1,9	-0,2	-0,2	0,1	-0,3	-1,4
Solde budgétaire (hors dons)	-3,8	-4,2	-6,1	3,5	-2,2	-1,1	-3,3	-3,5
Solde budgétaire (base recettes)	0,5	-0,2	-9,9	-2,9	-0,2	0,2	-0,4	-1,4

Source : DPS

Graphique 7 : Financement des dépenses en capital sur ressources intérieures (en % des dépenses)



Source: MEF

Du point de vue de la classification économique, la structure des dépenses ordinaires est marquée par la volonté de maîtriser l'évolution de la masse salariale. Cela s'est traduit par une baisse de 33,3% de la part de celle-ci dans le PIB. Après avoir baissé de 53% à 46,7% de l'ensemble des dépenses ordinaires grâce aux mesures du plan d'urgence de 1993, la masse salariale est à nouveau remontée à 52% en 1996, niveau auquel peu ou prou, elle se maintient encore.

Le contrôle de l'évolution des salaires de la fonction publique va de pair avec la maîtrise des transferts et des subventions dont la part a été contenue autour de 12% du budget ordinaire. Quant au poste «matériel et entretien», sa part a enregistré une évolution relativement irrégulière. Le manque d'entretien des infrastructures et l'insuffisance de moyens pour le fonctionnement des administrations qui s'en sont suivi expliquent la qualité médiocre de l'offre de services publics.

Les remises de dette et rééchelonnements ont ramené les intérêts de la dette extérieure de 15,4% des dépenses ordinaires en moyenne à 9% en 1998.

La classification fonctionnelle des dépenses publiques ordinaires montre que si les services centraux de l'administration bénéficient d'une part substantielle (26,7% en moyenne) de celles-ci, le secteur de l'éducation en absorbe une part également importante (24,5%). Le secteur de la santé n'arrive pas en revanche à décoller des 5% qui lui sont alloués. La part des services sociaux collectifs plafonnent à 2%. la part des services économiques a baissé de près de la moitié après la dévaluation.

Tableau 5 : Dépenses ordinaires (en % du total)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Moyenne
Total des dépenses (en milliards de francs)	249,5	318,6	316,6	312,6	317,6	310,1	304
Classification économique							
Salaires	53,0%	46,7%	49,7%	52,0%	50,5%	51,5%	50,6%
Matériel et entretien	19,4%	15,7%	16,0%	19,6%	16,5%	23,1%	18,4%
Intérêts sur dette publique	13,9%	22,4%	20,4%	17,9%	18,5%	11,2%	17,4%
Dont dette extérieure	11,3%	18,3%	17,6%	14,7%	15,0%	9,0%	14,3%
Allocations de bourse	2,3%	2,1%	2,1%	-	1,6%	-	2,0%
Autres transferts et subventions	11,3%	10,6%	7,5%	9,3%	11,9%	11,9%	10,4%
Non réparties	0,0%	2,5%	4,4%	1,1%	1,0%	2,4%	1,9%
Classification fonctionnelle							
Services généraux	26,2%	27,7%	25,7%	26,0%	27,8%	-	26,7%
Défense nationale	13,0%	11,5%	11,6%	12,7%	12,7%	-	12,3%
Éducation	26,9%	20,2%	24,3%	25,4%	25,8%	-	24,5%
Santé	4,8%	4,9%	5,3%	5,5%	5,0%	-	5,1%
Services sociaux collectifs	1,6%	1,6%	1,5%	1,6%	4,0%	-	2,1%
Services économiques	6,3%	2,8%	2,5%	2,4%	3,4%	-	3,5%
Non affectées	21,2%	28,0%	29,2%	26,3%	21,3%	-	25,2%
Dont intérêts sur dette publique	13,9%	22,4%	20,4%	17,9%	18,5%	-	18,6%

Source : DPS

Le développement humain comporte aussi un volet lié à la participation des populations et à la décentralisation. Il importe, par conséquent, de s'intéresser à la structure du budget au niveau des collectivités locales au regard des nouvelles prérogatives et charges que leur confère la politique de décentralisation.

A l'instar de celle du budget de l'État, la structure des dépenses des collectivités locales est marquée par un déséquilibre en faveur des dépenses de fonctionnement qui représentait 81% du total. Ce déséquilibre est accentué par le niveau dérisoire des ressources mobilisées et leur allocation inefficace. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le niveau de qualification des personnels est généralement faible et le recrutement est souvent effectué sur des bases clientélistes.

Tableau 6 : Dépenses des collectivités locales

	Réalizations (en millions de francs CFA)				Part relative (en %)			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Dépenses totales	19307	22732	24255	26590	100	100	100	100
Dépenses de fonctionnement	15776	18649	20698	20038	81,7	82,0	85,3	75,4
Dépenses d'investissement	3529	4083	3557	6553	18,3	18,0	14,7	24,6
Dépenses d'investissement/PIB	2,3%	2,0%	1,6%	2,8%				

Source : CABEX - MEFP

Pour l'année 1996, les dépenses par habitant des collectivités locales de la région de Dakar sont quatre fois plus élevées que celles de la région de Thiès et cinq fois et demie plus que celles des régions de Louga et de Kaolack. Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont estimées à moins de 3% du PIB en moyenne. La capacité de financement des collectivités locales étant faible, leur effort d'investissement est tributaire des subventions d'équipement ponctuelles dans le cadre des programmes de l'AGETIP.

La faiblesse et l'allocation inefficace des ressources des collectivités locales constituent une menace pour la politique de décentralisation, dans la mesure où la mise en œuvre des mesures d'accompagnement appropriées (augmentation conséquente des moyens humains, matériels et financiers) en dépend très largement.

La composition des dépenses budgétaires de l'État fait ainsi apparaître un poids important des dépenses de fonctionnement et une allocation relativement faible de ressources en faveur des secteurs sociaux. Si l'État a pu contenir ses déficits à des niveaux soutenables, cela s'est essentiellement opéré par le biais de coupes budgétaires qui n'ont pas épargnés les secteurs sociaux alors que la structure des recettes fiscales fait apparaître une répartition inéquitable du fardeau de fiscal.

b- Une charge fiscale inégalement supportée

L'impôt constitue la principale source de financement de l'État. Cependant un système fiscal est plus ou moins efficient et équitable suivant le rendement des impôts collectés et le partage de la charge fiscale entre les différents contribuables.

L'évolution de la structure des recettes budgétaires est marquée par la part croissante des recettes fiscales (tableau 1). Celle-ci est passée de 86% des recettes totales en 1993 à 95,4% en 1998. Mais un tiers (33,3%) des recettes du budget provient des impôts indirects sur les biens et services, un quart (25,8%) des taxes sur les produits importés, et un peu plus d'un cinquième (22,2%) des impôts directs. Le regroupement des recettes douanières et de la TVA sur les biens importés (y compris les produits pétroliers) montre cependant que près de 44% des recettes budgétaires sont assises sur les importations. La part des recettes fiscales générées par l'activité économique domestique est non seulement faible mais tend à diminuer, sauf pour les recettes indirectes. L'évolution de la pression fiscale atteste d'une faiblesse des ressources collectées par l'État. Celle-ci s'élève à 16,6% du PIB en moyenne sur la période 1992-98.

Tableau 7 : Structure des recettes du budget de l'État

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Moyenne 1993-98
Taxes sur le revenu et la propriété (% des recettes totales)	23,4%	21,1%	21,9%	21,6%	21,8%	23,3%	22,2%
dont impôts sur les salaires	12,8%	11,4%	12,1%	11,6%	12,4%	12,3%	12,1%
dont impôts sur les sociétés	7,1%	5,9%	6,7%	6,7%	6,7%	8,1%	6,5%
Impôts sur les salaires/impôt sur le revenu et la propriété	54,8%	54,3%	55,6%	53,9%	56,9%	52,8%	54,7%
Impôt sur les sociétés/impôt sur le revenu et la propriété	30,3%	28,0%	30,5%	30,9%	30,7%	34,6%	30,9%
Taxes sur les biens et les services (hors produits pétroliers)(% des recettes totales)	28,1%	30,5%	32,7%	34,4%	36,7%	37,1%	33,3%
dont TVA sur les biens domestiques	10,8%	13,9%	15,3%	17,3%	19,2%	16,8%	15,5%
dont TVA sur les biens importés	9,1%	9,0%	10,5%	10,7%	11,1%	14,1%	10,8%
Recettes sur les importations (hors produits pétroliers)(% des recettes totales)	23,4%	26,3%	26,5%	29,4%	25,2%	24,1%	25,8%
Taxes sur les produits pétroliers (% des recettes totales)	11,3%	10,9%	9,1%	8,3%	9,1%	11,0%	9,9%
Total des recettes fiscales (% des recettes totales)	86,0%	88,8%	90,2%	93,7%	92,8%	95,4%	91,2%
Recettes non fiscales (% des recettes totales)	14,0%	11,2%	9,8%	6,3%	7,2%	4,6%	8,8%

Source: DPS

La structure des recettes fiscales telle qu'elle apparaît nous permet donc d'observer :

- une faible pression fiscale ;
- une contribution disproportionnée des salariés à l'assiette fiscale relativement à celle des entreprises ;
- la prédominance des droits de porte dans les ressources de l'État ;
- un manque de transparence dans les prélèvements fiscaux (27% de l'activité économique fournit 60% des recettes fiscales).

Le Sénégal demeure un pays faiblement imposé. Une partie considérable des richesses créées échappent ainsi à l'imposition. En pourcentage du PIB, le taux de prélèvement a atteint 18,4 % en 1992, puis est tombé à 16,6 % l'année suivante. Les politiques visant l'amélioration de l'effort fiscal n'ont pas été couronnées de succès puisque le taux de prélèvement a fluctué entre un minimum de 14,9 % en 1994 et un maximum de 16,7 % en 1998.

L'examen de la structure des recettes soulève un problème d'équité fiscale. L'essentiel du poids des impôts sur le revenu et la propriété repose sur les salariés alors que les entreprises ont un revenu brut d'exploitation près de trois fois plus élevé que les salaires et les charges sociales en 1996. En moyenne, dans la période 1994-1988, l'impôt sur les salaires représente 54,4% de l'impôt sur le revenu et la propriété alors que celui prélevé sur les sociétés ne représente que 31% de ce dernier. La différence de contribution des salariés et des entreprises est en partie due au fait que le secteur informel ne contribue que très marginalement aux impôts sur le revenu et la propriété. En effet, les salariés qui sont soumis au régime de la retenue à la source ne peuvent pas échapper à l'impôt alors que les hauts et moyens revenus de l'informel qui ne subissent pas cette contrainte ont une contribution négligeable. Ce problème est d'autant plus aigu que l'administration fiscale ne dispose pas des moyens matériels et humains pour remplir sa mission³⁴. Une telle situation ne favorise ni la transparence ni l'efficacité dans la gestion des services fiscaux. La faiblesse de l'assiette fiscale est illustré, dans le cas des impôts sur le revenu des personnes physiques, par la faible proportion des contribuables par rapport à la population. Alors qu'ils représentent moins de 2% de la population totale, les salariés du secteur moderne et de la fonction publique constituent l'essentiel de ces contribuables. L'inefficience de l'administration fiscale et le manque de volonté politique perpétuent ainsi l'injustice fiscale. Ce phénomène est illustré par les difficultés de généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à partir du début des années 90. En dépit des mesures d'accompagnement mises en oeuvre par les autorités (création de centres de gestion agréés pour faciliter la tenue de comptabilité et améliorer la transparence des opérations réalisées), les agents de l'informel se sont montrés peu

³⁴ A titre d'exemple les services de l'administration fiscale, qui rapportent environ 20 milliards de francs au budget, ne sont toujours pas informatisés.

coopératifs. Étant donné les relations étroites entre ces agents économiques et le pouvoir religieux, toute tentative de remise en cause de leurs intérêts requiert une prise de risque politique.

La faiblesse du rendement fiscal au Sénégal tient, en définitive, à plusieurs facteurs : le poids écrasant du secteur informel dans l'économie nationale, les moyens limités de l'administration fiscale et le manque de volonté politique. Bien que le secteur informel représente plus de la moitié de la production intérieure, sa contribution à l'effort fiscal se limite en effet essentiellement au paiement des impôts indirects (notamment les droits de douane). Or, en plus de ne pas frapper le patrimoine des catégories sociales aisées qui ont une forte influence politique, ces taxes, une fois répercutées sur le prix de vente, tendent à faire supporter la même charge fiscale à tous les consommateurs ; ce qui pose un problème d'équité. La stratégie des opérateurs du secteur informel est de rendre peu transparents leurs transactions et leur patrimoine et de minimiser ainsi leur charge fiscale en négociant avec l'administration fiscale un impôt forfaitaire qui sous-évalue considérablement leurs capacités contributives.

En dépit des efforts déployés, le taux de prélèvement demeure donc faible. Il a même tendance à fléchir. C'est ce qui fait essentiellement reposer l'amélioration de la situation budgétaire sur la compression des dépenses publiques.

Au cours des prochaines années, un accent particulier doit donc être mis sur l'accroissement des recettes fiscales. Puisque les taux ont été abaissés sensiblement avec la mise en place du TEC de l'UEMOA et la baisse de la TVA, l'amélioration du rendement fiscal et l'élargissement de l'assiette fiscale devront être les deux principaux axes de la politique fiscale. Un taux de prélèvement minimal de 20% est une condition nécessaire à la satisfaction de la forte «demande sociale» qu'a suscité l'alternance politique intervenue en mars 2000.

L'iniquité dans le partage de la charge fiscale transparait également à l'échelle des économies locales. La charge fiscale locale est inégalement répartie dans les collectivités locales car les impôts sont mobilisés, pour l'essentiel, au sein des communes. La part relative de celles-ci s'élève à 93,9% contre 6,1% pour les communautés rurales. Il convient de préciser que la commune de Dakar représente 82% du budget de l'ensemble des communes du Sénégal. Ce déséquilibre traduit en particulier la concentration des activités économiques dans la capitale.

Par ailleurs, on observe un déphasage des recettes des collectivités locales en rapport avec leurs nouvelles attributions. L'impôt mobilisé par les collectivités locales a essentiellement pour assiette la valeur locative de la propriété foncière. Parmi les impôts locaux, on distingue les contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la surtaxe foncière, les impôts *per capita* et les patentes.

Dans le cas des contributions foncières, le tableau ci-après indique que les recettes collectées en 1996 s'élèvent à 2,9 milliards de francs dans la région de Dakar et à 3,3 milliards sur l'ensemble du territoire. Quant au taux de recouvrement (recouvrement/émissions), qui varie suivant les années et les régions, il s'élève en moyenne à 70% au niveau national.

Tableau 8 : Contributions foncières (en millions de francs) et taux de recouvrement (%)

	1993	1994	1995	1996
Dakar	1972 (49%)	1656 (41%)	3074 (76%)	2852 (69%)
Diourbel	23 (97%)	13 (38%)	31 (102%)	19 (135%)
Fatick	2 (10%)	3 (14%)	7 (39%)	14 (66%)
Kolda	15 (81%)	20 (78%)	23 (114%)	33 (135%)
Kaolack	48 (37%)	52 (40%)	80 (76%)	111 (94%)
Louga	11 (51%)	13 (62%)	17 (93%)	13 (63%)
St - Louis	119 (117%)	44 (45%)	62 (71%)	73 (76%)
Tamba	3 (15%)	12 (60%)	14 (66%)	14 (52%)
Thiès	44 (43%)	30 (31%)	32 (34%)	22 (18%)
Ziguinchor	38 (40%)	54 (55%)	88 (98%)	104 (102%)
Sénégal	2275 (50%)	1897 (41%)	3429 (75%)	3256 (70%)

Source : Cabinet CABEX

La faiblesse du rendement des recettes foncières est liée à un problème de transparence du patrimoine des contribuables et à l'inefficacité du recouvrement. Dans l'agglomération dakaroise, par exemple, on est frappé par la contradiction entre le développement rapide de l'habitat et la faiblesse du rendement de l'impôt foncier.

Le projet de cadastre fiscal, qui a été réalisé dans les années 90, et qui devait rendre plus transparent le patrimoine des contribuables, élargir l'assiette et améliorer le recouvrement des impôts fonciers en les étendant à toutes les communes et aux communautés rurales a cependant été limité pour plusieurs raisons :

- la couverture géographique du cadastre est faible car elle reste circonscrite à trois régions uniquement (Dakar, Mbour et Ziguinchor) ;
- l'administration fiscale n'est pas dotée de moyens conséquents pour mener à bien la collecte des impôts;
- le seuil à partir duquel l'impôt foncier est appliqué est relativement élevé : la valeur locative de la propriété bâtie doit être supérieure à un million et demi de francs.

L'iniquité dans le partage de la charge fiscale transparait également à l'échelle des économies locales. La charge fiscale locale est inégalement répartie dans les collectivités locales car les impôts sont mobilisés, pour l'essentiel, au sein des communes. La part relative de celles-ci s'élève à 93,9% contre 6,1% pour les communautés rurales. Il convient de préciser que la commune de Dakar représente 82% du budget de l'ensemble des communes du Sénégal. Ce déséquilibre traduit en particulier la concentration des activités économiques dans la capitale.

Ainsi comme pour le budget de l'État, l'évolution des recettes des collectivités locales montre que l'effort fiscal est inégalement partagé et qu'un grand nombre de gisements fiscaux restent inexploités. Les recettes des collectivités locales sont relativement faibles : elles s'élèvent à 10% des recettes du budget de l'État. En moyenne, les impôts collectés dans la région de Dakar représentent 5,5% du budget de l'État alors que ceux des autres collectivités locales atteignent difficilement 1,6%.

Tableau 9 : Budgets de l'État et des collectivités locales (par région)

	Réalizations (en millions de F)				Part relative (en %)				Moyenne
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996	
Budget de l'État	255.900,0	301.500,0	366.200,0	394.300,0	100	100	100	100	100
Région Dakar	17.189,1	15.544,9	19.635,5	19.322,5	6,72	5,16	5,36	4,90	15,53
Région Diourbel	408,9	512,2	504,6	700,1	0,16	0,17	0,14	0,18	0,16
Région Fatick	253,0	398,1	311,3	331,8	0,10	0,13	0,09	0,08	0,10
Région Kolda	170,2	411,8	337,2	345,7	0,07	0,14	0,09	0,09	0,10
Région Kaolack	955,4	1.181,2	1291,2	1382,0	0,37	0,39	0,35	0,35	0,37
Région Louga	322,3	434,8	426,4	435,0	0,13	0,14	0,12	0,11	0,12
Région St-Louis	470,0	1138,1	971,4	1131,6	0,18	0,38	0,27	0,29	0,28
Région Tamba	170,7	299,4	278,4	274,4	0,07	0,10	0,08	0,07	0,08
Région Thiès	769,1	1098,3	611,8	1182,0	0,30	0,36	0,17	0,30	0,28
Région Ziguinchor	291,9	439,2	521,2	510,7	0,11	0,15	0,14	0,13	0,13

Source : Cabinet CABEX

Au total, même si les résultats en matière de maîtrise du déficit des finances publiques sont plus ou moins satisfaisants pour l'État, il n'empêche que l'allocation des ressources permet de concourir difficilement à la satisfaction des besoins de base des population.

3°) La politique monétaire et de crédit : relative stabilité des prix, défaillances du système financier et accroissement de l'encours de la dette publique

La politique monétaire des pays membres de l'UEMOA étant définie au sein des institutions monétaires de cette organisation, la marge de manœuvre du Sénégal dans ce

domaine est étroite. La réforme de la politique monétaire entreprise en 1989 au sein de l'UEMOA est marquée par la libéralisation du marché du crédit, l'abandon de la politique sélective du crédit et l'adoption de nouvelles règles d'intervention de la BCEAO.

L'analyse de la situation monétaire fait ressortir depuis le changement de parité un redressement constant des avoirs extérieurs nets qui sont passés de -155,3 milliards en 1994 à 104,8 milliards en 1999. L'assainissement des finances publiques et la mise en œuvre d'une politique monétaire prudente a permis d'améliorer substantiellement l'évolution du crédit intérieur qui a, notamment, augmenté au rythme de 3,5% en moyenne entre 1994 et 1996 (BCEAO). La structure du crédit intérieur semble attesté d'une amélioration de la Position Nette du Gouvernement et d'un accroissement des crédits à l'économie.

Par conséquent, hormis l'épisode de la dévaluation, les prix sont restés relativement stables. L'inflation, mesurée par le déflateur du PIB, est inférieure à 3%. Dans l'ensemble, la progression de la masse monétaire (en moyenne 9% entre 1994 et 1999) a épousé celle du PIB nominal. Durant cette période, la politique monétaire est restée prudente, contribuant ainsi à stabiliser les prix et à consolider les réserves de changes.

Sous l'effet des dispositifs institutionnels de la zone franc et des conditionnalités des programmes d'ajustement structurel, la politique monétaire s'est révélée restrictive. Les rigidités de la politique de crédit de la BCEAO ne sont certainement pas étrangères à la faible contribution des banques au financement de l'investissement. Les entreprises ont souvent beaucoup plus recours à l'autofinancement qu'aux ressources bancaires. Avec la disparition des banques de développement, la faible diversification du système financier et le caractère relativement liquide des ressources des banques, le problème du financement interne du développement reste entier.

Depuis le début des années 90, on note, cependant, un développement de la micro-finance qui tend à pallier les insuffisances du système financier moderne. Plusieurs institutions financières, comme les mutuelles d'épargne et de crédit polarisant des groupes de population démunis, ont été mises en place généralement grâce à des lignes de crédit des partenaires au développement. Leur volume de prêts évolue rapidement. Leur encours de crédit a ainsi connu un taux de croissance annuel moyen de 32,4% entre 1993 et 1998, pendant que le nombre de prêts augmentait de 37% par an entre 1996 et 1998. Cependant l'encours global reste modeste car, en 1997, il représentait 2,6% du crédit intérieur, alors que, compte tenu de l'ampleur de la pauvreté, le public-cible représente la majorité de la population. Même si les autorités de l'UEMOA ont aménagé un cadre juridique pour ces nouvelles institutions financières, celles-ci devraient être encouragées davantage, à travers notamment des mécanismes de refinancement plus souples.

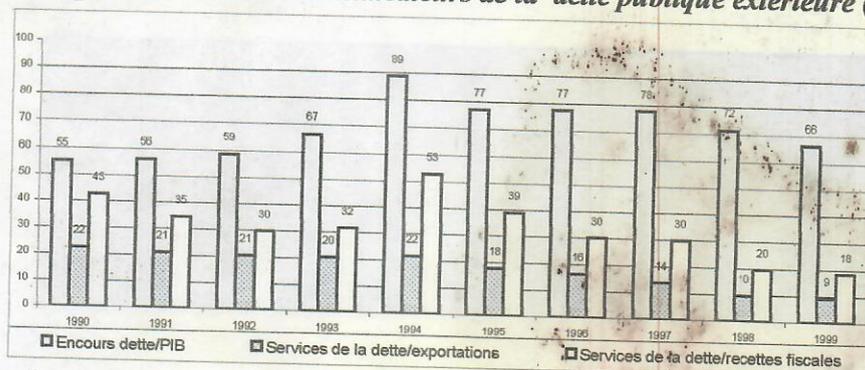
Ainsi face aux limites du système financier, l'investissement public a, dans une large mesure, été financé par des ressources extérieures. Dans la période 1994-1998, 62% de celui-ci a été financé sur ressources extérieures. De 27,7% dans les années 70, l'encours de la dette par rapport au PIB a, en effet, grimpé à 66,2% dans la période 1980-84 et à 76,5% dans la période 1994-1999. Ceci explique le niveau alarmant atteint par le service de la dette qui représente l'équivalent de 24,2% de la valeur des exportations dans la période 1986-90.

Malgré l'allègement de ces dernières années, la dette extérieure constitue un fardeau pour l'économie sénégalaise dont elle entrave fortement la croissance. L'amélioration du profil de la dette extérieure s'explique par le fait qu'elle est désormais composée essentiellement de prêts concessionnels notamment auprès des organismes multilatéraux (Banque Mondiale, FMI), et que le Sénégal a bénéficié de multiples rééchelonnements et remises de dette.

Si le ratio dette/PIB a brutalement augmenté en 1993 passant de 66,5% à 88,6% en 1994, il a ensuite diminué pour s'établir à 71,4% environ en 1998, c'est-à-dire nettement en deçà du niveau considéré comme le seuil de solvabilité (150%). De même, le ratio service de la dette/exportations est passé de 23,7% en 1990 à 9,6% en 1998, alors que le seuil à partir

duquel la liquidité d'un pays risque d'être compromise est fixé à 20%. Le service de la dette, qui représentait près d'un tiers des recettes budgétaires en 1990, est également descendu à moins d'un cinquième des recettes fiscales en 1998.

Graphique 8 : Evolution des indicateurs de la dette publique extérieure (%)



Source: MEF

Encadré 4 : Admission du Sénégal à l'initiative PPTE

En dépit de cette amélioration du profil de la dette, le Sénégal a pu bénéficier de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). En effet les critères d'éligibilité ont été redéfinis au sommet de Cologne de 1999 : la valeur actuelle nette de la dette doit être supérieure ou égale à 150% des exportations et à 250% des recettes publiques. Dans le cas du Sénégal, la valeur actuelle nette de la dette représente 162% des exportations, et 305% des recettes de l'Etat et 76% du PIB. Le Sénégal se place ainsi derrière la Côte d'Ivoire comme deuxième pays le plus endetté de la zone UEMOA. Déflaté du poids de la population, la dette par habitant est de 177 000fcfa pour une moyenne de 210 000 FCFA dans la zone UEMOA. Le gouvernement sénégalais a bénéficié ainsi d'un allègement de dette de l'ordre de 452 millions de dollars US (DPS/MEF).

4°) Les politiques sectorielles et de relance de l'offre

Différentes réformes sectorielles ont été mises en oeuvre dans le cadre des programmes d'ajustement structurel afin de favoriser une croissance économique plus soutenue. Ces réformes ont particulièrement visé les secteurs agricole et industriel.

a- Les réformes du secteur agricole : accroissement des incitations et baisse du soutien aux producteurs

L'examen des différents plans de développement permet de se rendre compte de l'importance du secteur agricole dans la stratégie de développement durable du Sénégal.

Jusqu'au début des années 80, la politique agricole au Sénégal était caractérisée par une intervention marquée de l'Etat, par l'intermédiaire des sociétés dites de développement rural (vulgarisation, distribution de crédit et d'intrants, commercialisation, etc.).

Mais il n'empêche que l'agriculture qui concentrait alors près de 60% de la population active tardait à surmonter les contraintes d'ordre physique (contraintes en terres, cycles de sécheresse récurrents) et financiers (désavantage en matière d'allocation de crédits). Il lui était alors difficile de contribuer aux objectifs d'accroissement des recettes d'exportation et d'autosuffisance alimentaire.

Les réformes mises en oeuvre dans le cadre de la NPA avaient pour objectif une diversification et un accroissement de la production agricole.

En réalité, la quête de performance agricole dans le cadre de cette politique s'est opérée selon une succession d'ajustements « conjoncturels » de fait. La croissance

économique durable n'était pas au rendez-vous et l'économie s'essouffait par une série de contre-performances de l'agriculture.

Ces réformes ont néanmoins pu entraîner une amélioration des termes de l'échange interne de l'agriculture par rapport au secteur industriel. Ainsi à la suite de la libération du commerce intérieur et d'une amélioration des incitations de prix, la production céréalière a ainsi crû plus rapidement que celles des cultures de rente. Si la production vivrière a baissé de -10,9% entre 1970 et 1980 puis de -22% dans la période 1980-1984, elle a connu une nette amélioration suite à la mise en œuvre de la NPA. Elle a notamment crû de 105,6% entre 1984 et 1990 (DPS). Les cultures de rente ont, par contre, été affecté par la détérioration de leurs termes d'échange et leur trop forte dépendance par rapport à la pluviométrie. Toutefois, il convient de relever que les différentes réformes mises en œuvre n'ont pas permis de résoudre fondamentalement les problèmes du secteur. Celui-ci est toujours soumis à des contraintes d'ordre physique et financier. Le dépérissement des sociétés de développement rural n'a pas été sans effets sur l'appui institutionnel dont a bénéficié les producteurs. Dans l'ensemble, le taux de croissance moyen du secteur agricole était de 4,9% ; -4,9% ; 2,4% et 2,8% respectivement dans les périodes 1960-1979, 1980-1984, 1985-1993 et 1994-1999 (DPS).

La baisse des revenus ruraux, le dépérissement rapide des structures d'encadrement et le rationnement du crédit rural expliquent les difficultés des paysans à disposer d'intrants et à accroître leurs rendements. Il n'est pas étonnant que l'agriculture, qui emploie plus de 50% de la population active, ne contribue que pour 10% du PIB en 2000 ; ce qui témoigne de la faiblesse de la productivité agricole. La persistance de la spirale « faible productivité → faiblesse des revenus → faiblesse des taux d'épargne et d'investissement → faible productivité » a pour effet d'amplifier l'ampleur et le caractère structurel de la pauvreté en milieu rural. Ainsi 79% des ménages pauvres au Sénégal sont localisés résident en milieu rural (ESAM). De plus, on note un accroissement manifeste des besoins nutritionnels dans les zones rurales où le nombre d'enfants victimes de malnutrition est deux fois plus élevé qu'en milieu urbain (DPS).

b- La réforme du secteur industriel : des résultats toujours décevants

La Nouvelle Politique Industrielle (NPI) a été la première grande tentative de réforme de la politique commerciale au Sénégal. Elle représentait un ensemble de mesures qui avait été conçu en juillet 1986 pour l'industrie afin de s'attaquer à la protection excessive de l'appareil industriel et de renforcer la compétitivité de l'économie.

Mais de toutes les mesures prévues dans le programmes de réformes, seules celles relatives à la protection tarifaire ont été appliquées conformément au calendrier initial. Ce qui a finalement réduit la NPI à une simple réforme du système de protection tarifaire. Les mesures dites d'accompagnement furent soit définitivement abandonnées soit tardivement appliquées. Il s'en est suivi le démantèlement de pans entiers du tissu industriel qui ont subitement été exposé à la concurrence d'entreprises étrangères plus compétitives.

Les résultats de la NPI n'ont finalement guère répondu aux attentes. Il est apparu que les contraintes qui pèsent sur la compétitivité de l'économie sénégalaise n'ont pas suffisamment été appréhendées dans le cadre de la NPI. De plus, les coûts et les délais d'ajustement de l'économie ont été sous-estimés et la capacité d'adaptation des entreprises surestimée. Le contraste est frappant entre l'ampleur et la brutalité des mesures envisagées d'un côté, et la faiblesse des mécanismes institutionnels utilisés dans la conception et la mise en œuvre de la réforme, de l'autre. Il est symptomatique qu'aucune étude préalable n'ait ni évalué le potentiel d'exportation de l'économie ni mesuré le degré de préparation des industriels au nouvel environnement concurrentiel.

Trois raisons ont généralement été avancées pour expliquer l'échec de la NPI : le manque de crédibilité du programme de réforme lié à la faible détermination du

gouvernement ; la non-association du secteur privé à la définition des mesures de réforme ; le défaut d'application des mesures d'accompagnement prévues.

L'objectif des décideurs en mettant en œuvre la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) était d'accroître l'efficacité de l'offre locale par l'allègement du cadre réglementaire et de promouvoir les exportations par une réduction des coûts des facteurs de production allié à une baisse de la protection nominale. Mais au total, les quelques rares branches du secteur secondaire qui ont enregistré de bons résultats sont ceux qui n'ont généralement pas été affecté par les réformes. Beaucoup d'unités industrielles ont disparu du fait de la rapide levée de la protection dont elles bénéficiaient. Toutefois, il a été également relevé la création de nouvelles entreprises. En moyenne, l'activité du secteur secondaire a crû au taux de 4,3%, 3,6%, 3,1% et 6,3% respectivement dans les périodes 1960-1979, 1980-1984, 1985-1993 et 1994-1999 (DPS). Mais les effets immédiats de cette réforme ont été une baisse drastique des effectifs d'employés dans le secteur moderne.

Celle-ci a été accentuée par la dévaluation dont les effets immédiats ont été une baisse des revenus réels tant des travailleurs du secteur moderne que des catégories sociales plus défavorisées. Ainsi, après avoir baissé de 17% entre 1980 et 1993, le salaire minimum réel a chuté de 29% entre 1993 et 1998. Quant aux salaires de la fonction publique, ils suivent la même tendance ; ce qui soulève un problème d'équité dans la répartition des revenus. L'évolution de l'emploi et des revenus dans la fonction publique en atteste largement.

5°) Les revenus et l'emploi : un problème d'équité dans la fonction publique

L'un des grands défis pour les décideurs reste aujourd'hui le problème du chômage et de l'emploi. Lionel STOLERU soulignait que l'on observe maintenant une véritable mondialisation du chômage avec plus de 35 millions de chômeurs dans les pays sous-développés et un chiffre au décuple plus impressionnant pour les pays sous-développés qui sont de véritables sociétés de chômage et de sous-emploi. C'est cela qui a entraîné un regain d'intérêt pour les questions sociales auxquelles les politiques mises en œuvre au Sénégal n'ont pu apporter des réponses. Une politique de répartition du revenu devrait notamment s'atteler à faire supporter l'effort d'austérité à l'ensemble du corps social et à répartir le fardeau de l'ajustement de la façon la plus équitable.

L'analyse de l'emploi et des revenus dans la fonction publique, à travers l'évolution du niveau des salaires, constitue un exemple éloquent du caractère inéquitable de la répartition des revenus.

L'administration publique sénégalaise comprend des fonctionnaires et des non fonctionnaires. Le salaire est calculé sur la base de l'indice, correspondant au nombre de points affecté à un fonctionnaire selon sa position dans la hiérarchie statutaire. L'évolution de la valeur du point indiciaire est restée insignifiante depuis 1980 (la valeur nominale du point indiciaire n'a pas augmenté de plus d'un point depuis 1980). Elle est actuellement de 39,7 F.CFA. Ce qui représente une perte de pouvoir d'achat énorme pour le fonctionnaire parce que la valeur du point n'est pas indexée sur l'évolution du coût de l'inflation.

Les salaires et le pouvoir d'achat des fonctionnaires sont maintenus à des niveaux relativement faibles ; ils n'ont pas tiré profit des périodes fastes de l'économie sénégalaise, qui a bénéficié de revenus tirés des exportations de l'arachide, au cours des décennies 60 et 70, et du boom des phosphates en 1974. L'évolution du salaire réel a été insignifiante entre 1992 et 1997 (tableau 12) même si le salaire nominal a fortement augmenté en 1994 (12,5%), comparée aux autres années. Sur cet intervalle, il est intéressant de noter qu'après la baisse des salaires (-1,2%) enregistrée en 1993, l'État a lâché un peu de lest, ce qui explique le pic de 1994. A partir de cette année, on enregistre une hausse régulière du salaire nominal (entre 3% et 5% en moyenne) jusqu'en 1997.

Tableau 10 : Évolution salaire nominal et salaire réel (en milliards de F.CFA)

Années	Masse salariale (nominale)	Déflateur du salaire	Masse salariale (réelle)
1992	133,9	1,067	125,5
1993	132,3	1,022	129,5
1994	148,8	1,199	124,1
1995	157,5	1,263	124,7
1996	162,6	1,304	124,7
1997	171,8	1,289	124,4

Source : MEF, DTAI

Le tableau 13 atteste d'une faible variation du salaire réel même si le PIB et les recettes fiscales augmentent entre les années 1993 et 1996. A partir de 1993, la part du salaire réel dans le PIB et son niveau par rapport aux recettes fiscales tendent à la baisse.

Tableau 11 : Ratios Masse salariale/recettes fiscales et Masse Salariale/PIB

Années	Masse salariale réelle (en milliards F.CFA)	Recettes fiscales (en milliards F.CFA)	PIB (en milliards F.CFA)	Masse salariale / Recettes fiscales (en %)	Masse salariale / PIB (en %)
1992	125,5	247,1	1541,6	50,8	8,2
1993	129,5	220,2	1481,0	58,8	8,7
1994	124,1	267,9	1523,5	46,3	8,1
1995	124,7	330,3	1596,6	37,8	7,8
1996	124,7	369,3	1686,6	33,8	7,4

Source : MEF, DTAI

Pour ce qui concerne les effectifs et la masse salariale, leur évolution est relativement bien maîtrisée. L'effectif des agents de la Fonction Publique avoisine une moyenne annuelle de 65.000 d'agents, sur la période 1992-1998. L'indice des effectifs, base 100 en 1983³⁵, varie très peu au cours de cette période. Par rapport à cette année, la valeur de l'indice la plus faible (96,88) est enregistrée en 1992 tandis que la plus forte est celle de 1996 (100,46). On peut dire qu'à partir de 1993³⁶, l'évolution des effectifs est plutôt stable, car la différence des valeurs des indices calculés sur une base annuelle, entre 1993 et 1998, est inférieure à un point. Le tableau des variations annuelles des effectifs révèle les mêmes tendances. L'augmentation la plus forte a été enregistrée entre 1992 et 1993 ; elle était de l'ordre de 2,9%. A partir de 1993, les variations sont peu significatives : elles se situent entre -0,6% et 0,8%.

Tableau 12 : Evolution des traitements et salaires

Année	Traitement et salaire (en milliards F.CFA)	Effectifs des agents	Salaire nominal /tête (F.CFA)	Indice des effectifs (Base 100 en 1983)
1992	133,9	64 156	2 087 100	96,88
1993	132,3	65 999	2 004 576	99,66
1994	148,8	66 217	2 247 157	99,99
1995	157,5	66 004	2 386 219	99,67
1996	162,6	66 529	2 444 047	100,46
1997	160,4	66 310	2 418 941	100,13
1998	162,6	65 890	2 467 749	99,50

Source : MEF, DTAI

La maîtrise de la masse salariale était du reste devenue un sujet de préoccupation assez important pour la Banque Mondiale et le FMI. Les premières actions des institutions financières de Bretton Woods appuyant la réforme de la fonction publique qui remontent au

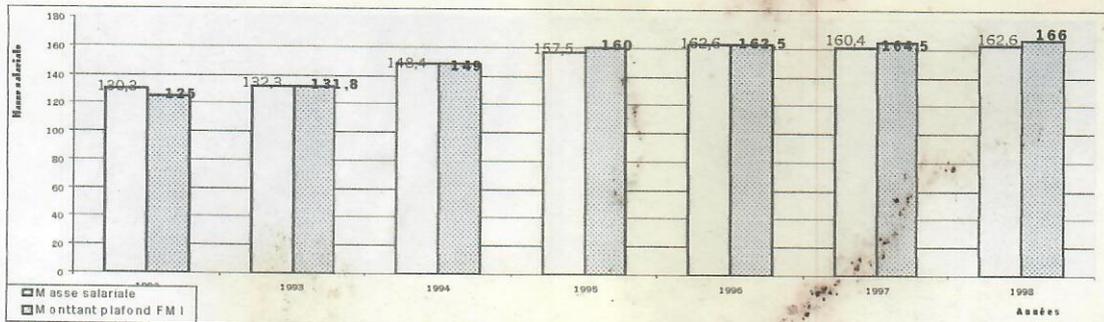
³⁵ Il s'agit de la base utilisée par la Direction de la Prévision et de la Statistique pour calculer l'évolution de l'indice des effectifs de la fonction publique.

³⁶ C'est l'année du Plan de relance, communément appelée Plan d'urgence, qui a provoqué une réduction de 15% du salaire des fonctionnaires.

début des années 80, ont concentré leurs efforts sur un certain nombre de mesures. Une des composantes de celles-ci visait la diminution des effectifs pour réduire les salaires. Contraint par les bailleurs, l'État sénégalais a réussi à respecter le montant plafond fixé par le FMI à partir de 1994, après l'application du Plan d'Urgence, comme l'indique le graphique ci après. La moyenne des écarts de la masse salariale par rapport au montant plafond du FMI est égale à -1. Le respect de cette conditionnalité était nécessaire pour l'octroi de nouveaux crédits au Sénégal.

Si on rapporte la masse salariale au montant plafond du FMI, les écarts sont relativement insignifiants surtout à partir de 1994 comme on peut le constater sur le graphique ci-dessous.

Graphique 9 : Ecart du salaire réelle par rapport au montant plafond du FMI entre 1992 et 1998 (en milliards de F.CFA)



Source : DPS/MEFP

L'État sénégalais se souciait davantage de satisfaire les conditions posées par le FMI plutôt que de s'attaquer à l'érosion du pouvoir d'achat de ses propres agents ; qui n'a pas manqué de soulever un problème d'équité.

D'abord, concernant les grands corps de l'Etat, on observe une gestion gabégique des ressources publiques.

L'effort demandé par l'Etat aux fonctionnaires n'est pas équitablement réparti car, le blocage des salaires ne s'applique ni aux députés, ni aux grands corps de l'Etat. Citant le Président Diouf, Seck (1997, 1996) indique que : "les dépenses publiques ont continué à augmenter, même en période d'ajustement, à un niveau élevé. Les dépenses en matériel ont augmenté de 34% et celles de personnel de 87% ; ce qui explique la progression de la masse salariale entre 1983 et 1992". Cette augmentation est due aux dépenses de prestige liées à l'accroissement du nombre des députés qui est passé de 60 à 120 entre 1983 et 1992. Le budget de l'Assemblée Nationale et l'indemnité des grands corps de l'Etat, ainsi que les dépenses diplomatiques ont augmenté en moyenne de 33% respectivement. L'augmentation des salaires des députés (400.000 F.CFA) en 1991 et celle du nombre de ministres en 1993 (34 ministres) ont aussi joué un rôle important dans les dérapages budgétaires observés dans les années 90. Il ressort de ces observations que l'effort de réduction de la progression de la masse salariale n'a pas été équitable. L'Etat n'a pu non plus remédier à la fraude fiscale et douanière.

En outre, la fréquence élevée des remaniements - en moyenne 1 tous les 2 ans - accroît les charges de l'Etat car un ministre qui quitte le gouvernement continue à «bénéficier» de son salaire et de son indemnité de logement pendant 6 mois. Or en 8 ans, sous le règne du Président DIOUF plus de 50 ministres et secrétaires d'Etat ont quitté le Gouvernement, alors que le chiffre correspondant avait été de 14 durant le règne du Président Senghor entre 1960 et 1981. Le nombre de ministères est rarement descendu en deçà de 25 à partir de 1980. Après les élections de 1993, le nombre de ministres est passé à 34, soit à peu près le même qu'en

France à la même époque, alors que ce pays avait une population qui fait presque six fois celle du Sénégal et un PNB 216 fois supérieur en 1992 (RMDH 1995).

Enfin, la hausse de l'indemnité journalière de mission des grands corps de l'Etat qui est passé en 1986, de 60.000 F.CFA à 80.000 F.CFA, le relèvement du taux de chancellerie de nos ambassades et la réouverture sans aucune justification, en 1989, de certaines missions diplomatiques alors fermées en 1979/80, entraînent de nouvelles dépenses et dénotent le laxisme de l'État dans la gestion des ressources publiques.

Enfin, on observe des disparités selon l'âge et le sexe ainsi que dans l'affectation des revenus selon le niveau de vie.

Les travailleurs dont l'âge varie entre 14 et 29 ans constituent plus de 40% de la population active³⁷. Cette tranche de la population constituée de jeunes est également celle qui est la plus touchée par le chômage. Elle représente 63,3% des chômeurs. Contrairement à plusieurs idées reçues, le taux de chômage³⁸, pour toutes les tranches d'âge confondues, est plus important chez les hommes que chez les femmes. Cependant, l'importance relative des femmes dans la population totale rend plus visible leur inactivité.

Il faut noter que l'apparente contradiction entre cette impression de chômage élevé des femmes et les résultats de l'Enquête sur la morbidité, le transport et les services urbains à Dakar (MET, CETUD, 1999/2000) découle du fait que l'emploi tel que défini dans le cadre de l'enquête ne se limite pas aux emplois salariés. En effet, 64,6% des revenus du travail sont tirés d'emplois non salariés ; constat qui tend à confirmer l'importance du secteur informel dans la structure de la production de biens et services. Rapportés à la taille du ménage, le revenu mensuel moyen à Dakar s'établit à 34.823 F.CFA par tête (et non par actif pour lequel il serait quatre fois plus élevé) et est très proche du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) qui est de 36.243 F.CFA.

Tableau 13 : Évolution du salaire minimum

	1981	1982	1983	1985	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Nominal (francs FA/h)	140,5	152	174,9	183,8	201,1	201,1	201,1	201,1	209	209,1	209,1	209,1
Réel (1980=100)(a)	96,4	86,8	95,5	80,2	81,7	82,8	60,6	57,4	58,3	57,2	59	

(a) L'indice des prix de type africain, qui a servi au calcul du salaire, a été remplacé en 1998 par l'indice harmonisé des prix à la consommation

Source : DPS

En termes d'affectation des revenus, les plus démunis (premier quintile de revenus) consacrent l'essentiel de leurs revenus (57%) à la satisfaction des besoins de consommation alimentaire alors que les plus riches (cinquième quintile) consacrent à ce poste 31,9% de leurs revenus. Pour tous les quintiles de revenus, les dépenses de santé et d'éducation représentent une faible proportion du revenu (entre 4,4% du revenu pour les plus pauvres et 4,7% pour les plus riches). On note que les plus nantis investissent relativement plus dans l'éducation de leurs enfants (2,1% de leurs revenus) que les plus démunis (1% de leurs revenus). A l'inverse, la santé occupe un poids relativement plus important chez les pauvres (3,4% du revenu) que chez les riches (2,6% du revenu).

Pour ce qui concerne les conditions de logement des ménages dakarois, il apparaît que 3 ménages sur 6 sont propriétaires de leur logement et que 2 ménages sur 6 sont des locataires. Le sixième restant est constitué de ménages bénéficiant de l'hospitalité et de la solidarité d'autres ménages d'une part, et de ménages logés par l'employeur (hauts

³⁷ Enquête sur la morbidité, le transport et les services urbains à Dakar, MET, CETUD, 1999/2000

³⁸ 14% de la population enquêtée déclare être au chômage ; ce taux se répartit en 8,5 chez les hommes et 5,5 chez les femmes.

fonctionnaires, cadres supérieurs du secteur privé, etc.). La plupart des ménages disposent de toilettes dans leur concession (environ 9 ménages sur 10).

Cependant, en zone périurbaine et dans les villages traditionnels surtout, on trouve encore une trop forte proportion de ménages ne disposant pas de cet élément de confort et de salubrité. Ceci contribue à expliquer la forte proportion des ménages qui ne sont pas raccordés au système des égouts (72,14% des ménages). Ce déficit de salubrité explique probablement la fréquentation relativement forte des centres de santé. Presque 82% déclarent y avoir recours fréquemment.

L'éducation en général reste encore un service dont la demande est relativement faible ; seule l'éducation de base s'est avérée polarisatrice d'usagers. Il faut cependant relativiser ce constat dans la mesure où l'éducation de base a été définie dans cette enquête comme comprenant l'enseignement primaire mais aussi l'enseignement coranique.

Les principales contraintes à l'accès aux services urbains de base³⁹ sont d'ordre :

- géographique (peu accessibles) ;
- économique (coût encore trop élevé) ;
- technique (mauvaise qualité du service et insuffisance de spécialité) ;
- infrastructurel (attente trop longue, effectif pléthorique) ;
- socioculturel (convictions religieuses).

Ces contraintes sont différemment ressenties par les ménages selon leur niveau de vie qui détermine en grande partie leurs préoccupations.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Même si les politiques mises en œuvre ont permis une reprise de la croissance, elles n'ont pas su relever le niveau de vie des populations. Il est vrai que tout ajustement est forcément contraignant mais la crispation autour de la question de l'équilibre financier de court terme occulte les problèmes fondamentaux du développement. L'évolution récente de la situation macro-économique du Sénégal au niveau des principaux agrégats a introduit des tendances favorables que le changement de la parité du franc FCFA est en train de conforter. En effet, qu'il s'agisse de la production, des prix, des finances publiques, de la monnaie ou encore de la position extérieure, tous ces indicateurs de tendances restent globalement orientés vers la bonne direction. L'examen du cadre macroéconomique en donne une parfaite illustration :

- si en 1980, le PIB réel avait enregistré une croissance négative (-2,0%), ce taux devient à nouveau positif après la dévaluation et atteint 5,1% en 1999 ;
- l'inflation, après avoir atteint 11,7% en 1980, monte exceptionnellement à 32,1% en 1994 du fait de la dévaluation du FCFA avant d'enregistrer une forte décélération pour se fixer à 0,8% en 1999 ;
- le déficit du solde budgétaire atteignait 3,8% du PIB en 1980 et ne représente plus que 2,3% en 1999 ;
- du fait des mouvements erratiques de ses contreparties que sont les avoirs extérieurs nets, la position nette du Gouvernement et les crédits à l'économie, la masse monétaire a enregistré d'amples fluctuations tout au long des quinze dernières années. Son taux de croissance est qui était de 10,3% en 1980 a atteint 37,8% sous l'effet de l'afflux de ressources extérieures et de conversion de devises au lendemain de la dévaluation avant de retomber à 13,2% en 1999 ;

39 Enquête sur la morbidité, le transport et les services urbains à Dakar, MET, CETUD, 1999/2000

- rapporté au PIB, le déficit du compte courant extérieur s'inscrit dans une perspective d'amélioration continue puisque de 13,0% en 1980, il s'établit à 2,3% en 1999.

Cependant, il convient d'observer que malgré cette évolution récente globalement satisfaisante de son tableau de bord macroéconomique, le Sénégal doit encore résoudre deux problèmes majeurs à savoir :

- d'une part, le caractère cloisonné de la croissance qui fait que la reprise en cours demeure sectorielle et ne se diffuse pas dans l'ensemble du tissu économique et social ; ce qui en limite fondamentalement la portée et l'incidence sur le bon fonctionnement d'une économie réellement intégrée ;
- d'autre part, et en conséquence de ce qui précède, le faible impact de ce retour de la croissance économique sur le tissu social interne à travers la création d'emplois nombreux et diversifiés et l'amélioration des conditions de vie des ménages par l'accroissement de l'offre de services de base par l'État.

Le rythme d'accroissement de la population (2,7%/an) au Sénégal a soumis l'économie à une forte demande en biens et services de base. Cela appelle par conséquent des réponses au premier rang desquelles celles de l'État par le biais de réformes et d'un accroissement de son offre de services de base. De nouvelles orientations et stratégies s'imposent donc afin d'améliorer l'accès des populations aux biens et services nécessaires.

Une forte corrélation existant entre la bonne gouvernance via son volet économique et le développement humain, il importe par conséquent, de mettre un accent particulier sur une meilleure gouvernance des réformes économiques afin de relever le niveau de vie des populations.

L'enjeu est alors à la mise en œuvre de mesures de politiques susceptibles d'enclencher un cycle vertueux dans l'économie et qui affecte positivement le tissu social. Dans cette optique, un train de réformes appropriées, même modestes, devrait être initié ou conforté afin :

- d'assurer une saine gestion du cadre macroéconomique permettant de créer les conditions d'une croissance économique soutenue. Singulièrement, une politique monétaire et une gestion budgétaire prudentes permettraient d'assurer la stabilité macroéconomique et de moins recourir à l'endettement ;
- de permettre une bonne gestion de la dette publique qui rende cette dernière soutenable ;
- d'élargir l'assiette fiscale afin d'assurer un partage équitable de la charge fiscale et de soustraire les dépenses de l'État, surtout celles en capital, d'une trop grande dépendance vis-à-vis des ressources extérieures ;
- de permettre une meilleure allocation des ressources dans l'économie grâce à un retrait de l'État du secteur marchand ;
- d'accroître la dotation en facteurs structurants de l'économie (infrastructures, institutions stables et crédibles gage d'une bonne gouvernance politique, plans, programmes vertueux pour l'activité économique et pour le bien-être des populations) ;
- de renforcer les mesures visant à offrir un environnement incitatif au secteur privé (renforcement des mécanismes de marché, amélioration du cadre réglementaire et administratif, appui institutionnel au secteur privé) ;
- de favoriser la formation d'un capital humain (rationalisation et relèvement des dépenses publiques de santé et d'éducation) qui permette de consolider les bases de la croissance économique ;
- d'apporter un soutien par le biais de programmes sectoriels aux activités qui polarisent les couches pauvres de la population (secteur primaire, secteurs de production non-structurés) ;

- de relever la productivité de l'agriculture sénégalaise et, de façon générale, les opportunités de création de richesses dans les zones rurales qui concentrent plus de la moitié de la population active et 79% des ménages pauvres ;
- que les décideurs soient en mesure de s'approprier les instruments des réformes mises en œuvre et d'assurer la pérennité et un meilleur impact de ces dernières.

CHAPITRE 3 :

POLITIQUE SOCIALE ET ELEMENTS FONDAMENTAUX DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

I -VUE D'ENSEMBLE DU CADRE SOCIAL

Les années 1990 ont été marquées, sur le plan de la production des connaissances, par la multiplication des travaux sur les conditions de vie des ménages, faisant suite à des recherches sur la population sénégalaise dont les principaux sont le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 1988 et l'Enquête Migration et Urbanisation au Sénégal (EMUS) de 1993. Ces données ont amélioré la connaissance des populations sénégalaises et de leurs comportements, même si sur certains aspects particuliers, il existe des lacunes qui ne favorisent pas une analyse aisée, comme on le verra sur certains points de cette partie du rapport relative au cadre social.

La réalisation des Enquêtes Démographique et de Santé (EDS_{II} et EDS_{III}) durant les années 1990 a fourni d'importantes informations complétant celles présentées par le RGPH de 1988. En effet, les EDS contiennent des données de première main sur la fécondité et ses déterminants, la santé de la mère et de l'enfant et la mortalité des enfants.

Pour mieux prendre en considération les dimensions sociales de l'ajustement, la Banque Mondiale a lancé, dans le cadre de son unité Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA), la mise en place d'un système d'information destiné à suivre à la trace les effets des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) sur les populations. Les principales publications obtenues dans ce cadre, sont l'Enquête Sur les Priorités (ESP en 1991/92) qui a largement alimenté l'étude de la Banque Mondiale intitulée «Sénégal : Evaluation des conditions de vie», mais aussi l'Enquête Sénégalaise auprès des Ménages (ESAM en 1994/95). Ces deux documents constituent les sources principales des études sur la pauvreté au Sénégal.

Par ailleurs, dans le cadre du Groupe de Réflexion Stratégique (GRS), des données ont été produites sur la pauvreté rurale. Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP), via la Direction de la Planification (DP) avec le concours du PAGD a commandité des études en vue de fournir au Gouvernement une base solide permettant de définir un programme du lutte contre la pauvreté.

D'autres travaux ont été réalisés lors de la préparation de l'Habitat II et du neuvième Plan de Développement. Ce système d'information a alimenté le dialogue ayant conduit à l'élaboration d'un Programme National de Lutte contre la Pauvreté (PNLP). Des études menées par la suite (1999), notamment les revues de dépenses publiques dans le domaine de la santé et de l'éducation, le secteur social dans son ensemble, l'étude diagnostique des capacités des Ministères Techniques, les exercices effectués dans le cadre de la préparation du Plan Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) permettent de se prononcer sur l'efficacité et l'équité des politiques gouvernementales dans des secteurs précis. En outre, une Enquête sur la Morbidité, le Transport et les Services Urbains à Dakar (EMSTU), 1999/2000 est en voie de finalisation par le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD). Il convient aussi de mentionner que le Sénégal dispose depuis juin 2000 d'une étude sur l'Initiative 20/20.

L'Agence de Développement Municipal (ADM) a financé des études qui complètent largement les informations disponibles sur les villes. Parallèlement, des travaux ont été produits par le Pouvoir Central Sénégalais (PCS), les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les Agences des Nations Unies (ANU) sur le suivi des grandes conférences des Nations Unies.

Des données plus fines ont été produites dans le cadre de réflexions régionales initiées par le PNUD et le CODESRIA, celui du programme intitulé «Renforcement de la Société Civile pour la Réduction de la Pauvreté en Afrique Subsaharienne» ou dans l'étude faite par le CODESRIA et l'OXFAM sur les économies domestiques.

1°) Les indicateurs du développement humain

Le niveau du développement humain s'apprécie à travers la dynamique de l'IDH et des autres indicateurs qui lui sont associés.

a- Evolution de l'Indicateur du Développement Humain (IDH)

Tableau 14: Evolution de l'IDH entre 1997 et 1999 selon les régions

	1997	1998	1999
Dakar	0,593	0,601	0,610
Ziguinchor	0,507	0,513	0,520
Diourbel	0,353	0,359	0,364
Saint Louis	0,428	0,435	0,441
Tambacounda	0,388	0,394	0,400
Kaolack	0,390	0,397	0,404
Thiès	0,440	0,447	0,454
Louga	0,383	0,388	0,394
Fatick	0,386	0,393	0,399
Kolda	0,385	0,390	0,400
Sénégal	0,416	0,422	0,429

Source : Base de données fournie dans le cadre du rapport

De cette statistique, il découle deux enseignements. D'abord l'IDH s'est progressivement améliorée entre 1997 et 1999. Toutefois, cette amélioration est encore très insuffisante dans la mesure où au niveau national, l'IDH est plus proche de 0. D'ailleurs, le rapport Mondial sur le Développement 2000 classe le Sénégal à la 155^{ème} place sur 174 pays. C'est dire que le Sénégal est considéré comme un pays à faible IDH. Ensuite on observe de fortes disparités régionales : seules les régions de Dakar et de Ziguinchor parviennent à franchir la barre de 0,5. Par ailleurs, trois (3) régions sur dix (10) se situent au dessus de la moyenne nationale : Dakar, Ziguinchor et Thiès. La même conclusion pourrait être tirée si l'on considère la tendance évolutive de ces trois composantes. C'est dans les régions de Diourbel, Louga et Fatick que les niveaux de l'IDH sont plus faibles. Enfin il existe une grande disparité entre Dakar et les trois (3) régions du bas de l'échelle.

b- L'Indicateur Sexospécifique du Développement Humain (ISDH)

Pour cet indicateur, le Sénégal occupe la 128^{ème} place, gagnant ainsi 17 places par rapport au classement de l'IDH.

et de participer pleinement au développement de son pays. Et la femme doit être au centre du débat au regard de sa grande sensibilité face à ces problèmes.

Au Sénégal, les politiques éducatives sont passées par quatre grandes phases.

- La première phase est celle qui a immédiatement suivi l'indépendance. Les objectifs assignés à l'école étaient plutôt modestes : continuer à former, dans la continuité de l'école coloniale, une élite dirigeante, un minimum de cadres et de travailleurs assez qualifiés pour prendre le relais des administrateurs, des médecins et des techniciens de l'ex-métropole. Une telle ambition était évidemment à l'opposé de celle d'une scolarisation universelle, puisqu'elle mettait l'accent sur l'accès aux niveaux d'enseignement à la fois primaire, secondaire et supérieur. Elle a toutefois permis une progression notable des effectifs scolaires.

- La seconde phase de l'évolution du système a été ouverte par la réforme de l'enseignement de 1971 qui donna à l'école sénégalaise sa première «loi d'orientation». Celle-ci avait un double objectif : améliorer les rendements scolaires en veillant à adapter l'enseignement aux besoins de l'économie et maîtriser la croissance des effectifs et des dépenses d'éducation. C'est dans cette perspective que fut créé un cycle d'enseignement moyen pratique de courte durée destiné à faciliter une insertion professionnelle rapide des diplômés dans leur milieu d'origine.

Malgré son originalité, la réforme de 1971 n'arrêtera pas l'accumulation de facteurs de crise au sein du système éducatif. Les taux de recrutement dans les niveaux secondaire et supérieur continuèrent à augmenter plus vite que ceux de l'élémentaire. Par ailleurs, la part des dépenses d'éducation dans les ressources publiques ne cessa d'augmenter, sans que l'efficacité du système s'améliorât. Les inégalités de taux de scolarisation entre zones urbaines et rurales, entre pauvres et non pauvres, et entre hommes et femmes s'accrochèrent, malgré l'extension de la couverture scolaire à l'ensemble du pays.

- Inaugurée par la tenue des Etats Généraux de l'Education et la Formation (EGEF) en 1981, la troisième étape fut amorcée avec la volonté de surmonter la crise de croissance à laquelle le système éducatif fut confronté à la fin des années 70. La plupart des stratégies éducatives envisagées ont eu comme point de mire l'insuffisance des ressources disponibles par rapport aux besoins d'éducation. Il s'en est suivi des lenteurs et des conflits qui ont contribué à dégrader encore plus l'environnement du système éducatif et à en affecter les performances.

- Les politiques et stratégies éducatives initiées au milieu des années 90 inaugurent une nouvelle étape dans l'évolution du système. Succédant au Programme de Développement des Ressources Humaines I et II, le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) a en 1999, défini les grands axes autour desquels l'Etat du Sénégal entend, avec l'appui de la Banque Mondiale, donner une impulsion décisive au développement quantitatif et qualitatif du système éducatif pour les dix prochaines années.

Les objectifs majeurs définis pour les différents niveaux sont les suivants :

- * la généralisation de l'enseignement primaire en 2008 ;
- * la réallocation de 49% du budget de l'éducation nationale à l'enseignement élémentaire ;
- * favoriser l'accès et la rétention des filles dans tous les niveaux d'enseignement ;
- * un accès plus important d'élèves dans l'enseignement moyen et secondaire ;
- * et l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la recherche universitaire.

Les politiques et les stratégies éducatives sont essentiellement dictées par la nécessité de faire face à une demande d'éducation croissante en présence de contraintes économiques et financières de plus en plus fortes. On comprend que, pour rattraper le retard de scolarisation qu'il accuse et améliorer parallèlement la qualité de l'enseignement, le Sénégal mise sur des stratégies éducatives essentiellement tournées vers la maîtrise des coûts et l'amélioration de l'efficacité interne et externe du système d'enseignement.

L'habitat, également élément constitutif du bien être des ménages, englobe non seulement l'accès au logement mais également aux éléments de confort tels que l'eau potable et le mode d'éclairage, l'indice de peuplement, la nature des WC, etc.

La politique d'habitat mise en œuvre au Sénégal trouve ses origines dans la loi n° 46/860 du 30 avril 1946 qui a confié au Ministère de la France d'Outre-mer, le soin d'établir pour les territoires relevant de son autorité, des plans de développement économique et social portant sur une période de dix ans.

Après l'indépendance, une politique de l'habitat a été mise en place avec quatre principales phases.

- La période 1960-1973 : la restructuration et la régulation de l'occupation de l'espace. Elle fut marquée par un soutien financier substantiel de la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE) et de certaines banques à travers la mise en place de financements à long terme (10 à 20 ans), avec des taux d'intérêt relativement bas (3% à 5,5%) pour permettre aux promoteurs immobiliers publics (OHLM et SICAP notamment) de réaliser de vastes programmes.

Pour mener à bien sa politique, l'Etat a procédé à des déguerpissements des occupants irréguliers dans les poches d'habitat précaire en faveur des sociétés immobilières, accentuant ainsi la dynamique de discrimination spatiale à Dakar et dans certaines capitales régionales. Il a également tenté de réglementer l'occupation anarchique des principales artères de la ville par des mendiants, lépreux, marchands ambulants, etc. L'idéologie structurant une telle forme d'exclusion est celle des «encombrements humains». Cette politique n'a cependant pas produit les résultats escomptés. Plusieurs sources officielles montrent que l'un des principaux obstacles à la gouvernance de l'habitat était l'insuffisance des structures d'accueil pour les personnes devenues indésirables dans les villes.

- La période 1973-1979 : la promotion de l'auto construction. Elle fut fortement marquée par le choc pétrolier de 1973 avec comme conséquence la hausse du coût des intrants.

Durant cette période, les deux principales sociétés d'Etat (OHLM et SICAP) intervenant dans la production de logements se sont confrontées à un manque notoire de financements permettant de répondre à la demande de logements sociaux autres que ceux disponibles dans le réseau bancaire classique.

Le Gouvernement incita alors à l'auto construction en lançant le programme «Parcelles Assainies» avec le soutien de la Banque Mondiale. Cette opération portera des éléments de perversion par rapport à la philosophie de l'entame dans son élaboration.

- La période 1980-1993 : l'incitation à la promotion immobilière privée et développement des coopératives d'habitat. Elle a été marquée par la mise en place d'une institution financière de logement (BHS), d'une société immobilière (HAMO) et d'une Société d'Aménagement des Terrains Urbains (SCAT-URBAM). Ces initiatives de l'Etat ont contribué à essouffler les sociétés nationales.

D'autres dispositions institutionnelles seront prises pour favoriser l'accès au logement comme la création de la BAHSO dont la mission est d'assister les initiatives socioprofessionnelles dans la réalisation de leurs programmes de parcelles viabilisées. Les coopératives deviennent une nouvelle alternative pour les couches moyennes et les petits épargnants du secteur privé et de la fonction publique.

- A partir de 1993, le secteur du logement s'est singularisé par le développement accentué de la promotion immobilière privée et l'auto construction collective qui visent à produire des logements à la portée du plus grand nombre et la réorganisation du secteur.

Une vaste opération de production de logements dans de meilleures conditions et avec la mobilisation de l'essentiel des acteurs est conduite avec une série de mesures sociales allant des prêts DMC sans intérêts, en passant par l'encadrement des coopératives, et des mesures

d'allègement fiscal, à la simplification de certaines procédures fiscales. Mais, cet élan sera stoppé par les effets de la dévaluation du F.CFA de janvier 1994.

Les objectifs actuellement poursuivis par la politique de l'habitat de l'Etat du Sénégal se résument à la professionnalisation du secteur avec une plus grande participation des populations. La lettre de politique sectorielle met aussi l'accent sur la planification consultative dans le domaine de l'urbain, la maîtrise de la gestion foncière, la prise en charge des établissements humains par les collectivités locales, la démarche partenariale dans l'élaboration et l'application des plans d'urbanisme, l'allègement de la fiscalité et des procédures administratives. Au total, l'accès au logement se présente désormais comme une œuvre de solidarité nationale dans les textes.

3°) *La protection sociale et l'instabilité du système de retraite*

Le système de retraite au Sénégal comprend deux parties distinctes. La partie relative aux fonctionnaires est gérée par la Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes Viagères (DSPRV) alors que celle relative aux agents non-fonctionnaires et du secteur privé est gérée par l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES). Toutes les deux (2) parties connaissent des difficultés relatives aux options de base mais aussi à la crise qui a ébranlé le marché de l'emploi au milieu des années 80.

Selon les données publiées par Cheikh FAYE, dans une étude effectuée pour le compte du Bureau International du Travail (BIT) et du Conseil National du Patronat (CNP), le système est caractérisé par une faiblesse notoire des travailleurs déclarés (122.955) par rapport au nombre de salariés recensés (308.476). Par ailleurs, pour ce qui concerne les travailleurs déclarés, une altération est observée entre 1987 et 1998. Plusieurs sources indiquent que cette faiblesse structurelle de la population couverte par rapport à la population active menace à long terme la survie du système en raison des contraintes objectives auxquelles se heurte le salariat.

Par ailleurs, ces dernières années, les syndicats ont lourdement dénoncé le fait que plusieurs institutions qui pourtant effectuent des prélèvements réguliers sur les salaires des travailleurs, doivent d'importantes sommes aux organismes de sécurité sociale, ce qui concourt à fragiliser leur équilibre financier. Le troisième trait est relatif aux contraintes qui pèsent lourdement sur la fonction de redistribution des institutions de retraite.

La combinaison de ces facteurs va modifier considérablement les conditions de financement des régimes de retraite par répartition pour lequel le Sénégal a opté. La durée de la retraite a augmenté du fait de l'allongement de l'espérance de vie, consécutive à une amélioration relativement généralisée de la couverture sanitaire des populations.

Par ailleurs, le nombre de retraités par cotisant s'est accru du fait des pertes d'emplois induites par les politiques d'ajustement mais aussi des mesures d'austérité ayant conduit au gel des embauches dans la fonction publique.

Aujourd'hui, il faut financer des retraités dont le nombre augmente et sur une période plus longue. Ceci pose en fait un problème de gouvernance du développement social.

a- Le Fonds National de Retraite (FNR)

Il ressort des données disponibles qu'entre 1980 et 1990, il fallait trois (3) actifs pour payer un retraité. Cependant, entre 1998 et 1999, l'effectif des fonctionnaires a baissé et pourtant le rapport du nombre de fonctionnaires sur celui des pensionnaires est passé à deux (2) actifs pour un retraité. Et depuis 1999, ce rapport n'est plus que de 1,69 ; ce qui traduit une détérioration sensible de la situation du FNR en raison principalement de la baisse des cotisations.

Tableau 15 : Ratio fonctionnaires/pensionnaires (en %)

Années	Nombre de fonctionnaires	Nombre de pensionnaires	Ratio Fonctionnaires/Pensionnaires
1994	56 109	25 853	2,17
1995	57 122	-	-
1996	57 437	28 913	1,99
1997	57 053	30 334	1,88
1998	56 728	21 865	2,59
1999	56 698	33 509	1,69

Source : Base de données fournie dans le cadre du rapport

b- L'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES)

La même évolution structurelle est observée au niveau des pensions gérées par l'IPRES. Mais elle est accentuée par le fort rétrécissement du marché du travail combiné à une modification notable du code du travail. Les syndicats ont régulièrement dénoncé la précarité induite par les souplesses du code qui ont entraîné une flexibilité préjudiciable aux emplois permanents.

En 1960, le système dont a hérité l'IPRES comptait 21 cotisants pour un retraité. En 1997, ce rapport démographique n'est que de 2,2 au niveau de Régime Général (RGR) et de 4,1 au niveau du Régime Complémentaire des Cadres (RGC). Cette évolution négative est le résultat de la conjonction de plusieurs phénomènes :

- la hausse de l'espérance de vie à la naissance qui a augmenté de 8 ans, passant de 40 à 48 ans entre 1960 et 1980, puis de 48 à 54 ans entre 1980 et 1999 ;

- une baisse du nombre d'adhérents de 15 points entre 1995 et 1996, sans oublier le phénomène d'entrée tardive dans la vie active, qui contribue à réduire les années de cotisation pour un âge de départ à la retraite inchangé ;

- une hausse des allocations résultant des emplois créés durant les premières décennies après l'indépendance.

Au plan technique, le salaire de référence et la valeur du point (cf. Tableau ci après) n'ont pas connu d'évolutions notables depuis 1988. C'est seulement en 1994 que le point a connu une légère hausse de 4%. Le blocage du point dans un environnement où l'inflation n'est pas nulle entraîne une perte de pouvoir d'achat et une paupérisation des allocataires. Pour ce qui est du salaire de référence, sa constance est de nature à bloquer l'assiette des cotisations, surtout lorsque le nombre d'adhérents n'évolue pas. A ces données techniques s'ajoutent les contraintes liées à la gestion de ces institutions, notamment l'IPRES, qui a souvent été dénoncée par le patronat.

Tableau 16 : Evolution du SMIG et de la valeur du point (éléments financiers en F.CFA)

Rubriques	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Val. du point (RGR)*	77,45	79,60	81,05	81,40	81,40	81,40	81,40	81,40	84,60
Indice de la valeur du point	100	102,8	104,6	105,1	105,1	105,1	105,1	105,1	109,2
Val. du point (RCC)*	47,26	51,05	52,70	53,90	53,90	53,90	53,90	53,90	56,00
Indice de la val. du point	100	108,0	111,5	114,0	114,0	114,0	114,0	114,0	118,5
SMIG**	29 400	29 400	29 400	30 828	32 256	32 256	32 256	32 256	32 256
Ind. SMIG	100	100	100	104,9	109,7	109,7	109,7	109,7	109,7

* Valeur moyenne de l'année ** Valeur mensuelle

Source : Direction de la Planification et de la Statistique (DPS)

Encadré 5 : Pourquoi les services sociaux de base ?

Les services sociaux de base ont certaines caractéristiques spécifiques qui les distinguent des autres domaines de priorités du développement humain et justifient l'attention particulière qu'on leur accorde dans l'Initiative 20/20 : les services sociaux de base revêtent une importance particulière dans la réduction des pires aspects de la pauvreté. L'ignorance, la maladie, la faim sont les principaux facteurs qui perpétuent le cycle de la pauvreté. L'éducation de base, les soins de santé primaire, la planification familiale, la nutrition, l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement constituent donc des thèmes cruciaux pour briser ce cycle. D'un point de vue économique, tous les services sociaux de base affichent un taux de rendement élevé et sont associés à des externalités très positives. En d'autres termes, la société toute entière pourra bénéficier de l'élargissement de la couverture de ces services et de l'amélioration de leur qualité.

Ainsi, l'Initiative 20/20 se présente comme un cadre pragmatique de mobilisation des ressources tant nationales qu'extérieures pour faciliter aux populations l'accès à une éducation et à un système de santé de base de qualité, à une meilleure nutrition et une bonne santé reproductive, à de l'eau potable et un environnement sain amené par un assainissement de leur milieu de vie. La finalité de tous ces efforts n'est autre que l'opérationnalisation de la lutte contre la pauvreté et du développement humain durable.

Source : L'Initiative 20/20 : atteindre l'objectif d'un accès universel aux secteurs sociaux essentiels en vue d'un développement humain durable », note conjointe FNUAP, OMS, PNUD, UNESCO et UNICEF, 1995.

Globalement, il ressort au termes de l'analyse que même si la dévaluation du F.CFA de 1994 a renchéri le coût des intrants importés et réduit les ressources réelles du pays, elle a néanmoins ouvert de nouvelles perspectives pour l'économie. La croissance économique s'est améliorée. Il reste à assurer une répartition équitable des richesses créées et à développer le capital humain qui permet aux populations de tirer profit des nouvelles opportunités. La réalisation d'un tel objectif nécessite que le Gouvernement mette en œuvre des stratégies appropriées pour améliorer notablement les performances tant qualitatives que quantitatives des systèmes sanitaire, éducatif et d'habitat dans un contexte de raréfaction des ressources et d'augmentation de la demande sociale. La mise en œuvre du PNDS dans le sous secteur de la santé, du PDEF dans le sous secteur de l'éducation et des nouvelles orientations de la politique de l'habitat vont dans ce sens.

Cette partie relative au cadre social, traite des questions liées à la santé, à l'éducation et à l'habitat.

L'exposé de chacun de ces trois sous-points identifiés se fait en trois étapes. Après une brève présentation des problèmes de gouvernance en matière sociale, l'analyse se poursuit à travers une présentation de l'état des lieux des sous secteurs, pour déboucher sur les limites de la gouvernance.

II- LA SANTE

L'analyse du sous secteur de la santé présente d'abord la situation sanitaire avant d'aborder la problématique de la gouvernance en termes de limites en matière d'équité, d'accessibilité et de disponibilité d'infrastructures et de services sanitaires.

1°) Le diagnostic du secteur de la santé

La demande de services sanitaires exprimée par la population peut être appréciée à travers la taille de celle-ci et le budget qu'elle alloue aux services afférents. On distingue ainsi une demande notionnelle, donnée directement par une correspondance avec la taille de la population, et une demande effective correspondant à la capacité de la population à supporter

les implications financières de leurs besoins sanitaires. En supposant que les individus ont à priori les mêmes problèmes de santé, les différences entre demandes notionnelle et effective reflètent l'état de santé des populations. Ces différences sont d'autant plus grandes que l'état sanitaire des populations considérées est médiocre.

Le diagnostic du secteur de la santé se fait à travers l'analyse de l'état et de la structure des dépenses de santé des populations.

a- L'état de la santé des populations

L'état de la santé des populations s'apprécie à travers les indicateurs de santé et ses déterminants.

En fait, l'évaluation de l'efficacité de la politique gouvernementale en matière de santé publique exige d'aller bien au-delà d'une simple analyse des indicateurs agrégés tels que le taux de mortalité. En effet, à l'instar de l'inexistence de la relation directe et automatique entre l'augmentation des richesses nationales et la réduction de la pauvreté, il est possible que l'amélioration des indicateurs sanitaires globaux ne s'accompagne pas d'une meilleure prise en charge des besoins de certaines couches de la population. Les enquêtes sur les ménages telles que l'ESP, l'ESAM ou encore les EDS permettent d'analyser l'accès aux infrastructures sanitaires selon le niveau de vie des sénégalais, leur lieu de résidence ou leur niveau d'instruction.

- Les indicateurs de santé

Les différences notées entre les demandes effectives de services sanitaires exprimées par les sénégalais se reflètent sur leur état sanitaire. L'état sanitaire est apprécié dans le cadre de l'analyse à travers le profil des principaux outputs des programmes de santé publique. Ce profil inclut potentiellement les taux de mortalité maternelle et infantile, l'espérance de vie à la naissance, les endémies graves, l'accès aux soins de santé pour les plus démunis etc.

Tableau 17 : Quelques indicateurs socio-sanitaires

Population totale en 1998	9.094.413
Population urbaine	41%
Population rurale	59%
Taux de croissance démographique	2,7%
Population ayant accès aux structures sanitaires	80%
Taux de natalité	46 pour mille
Taux de mortalité générale	18 pour mille
Taux de mortalité infanto-juvénile	139,3 pour mille
Taux de mortalité maternelle	510/100.000 nv
Indice synthétique de fécondité	5,67 enfants/femmes
Espérance de vie à la naissance	54 ans
Dépenses publiques de santé	450fcfa/pers/an
Taux d'accès à l'eau potable (à une distance inférieure à 500 mètres) moyenne nationale	63,2%
Taux d'accès à l'eau potable (à une distance inférieure à 500 mètres) zone urbaine	90,4%
Taux d'accès à l'eau potable (à une distance inférieure à 500 mètres) zone rurale	42,9%
Enfants dont le poids pour l'âge est acceptable (selon les normes internationales)	78%
Enfants dont la taille pour l'âge est acceptable	77%

Sources : *Statistiques sanitaires et démographiques, 1998 et Situation Economique et Sociale du Sénégal, Edition de 1998*

Entre 1960 et 1986, le taux de mortalité générale est passé de 25 pour mille à 18 pour mille et l'espérance de vie à la naissance de 38 ans à 48 ans. Les données disponibles révèlent une stagnation du taux de mortalité générale et une amélioration de l'espérance de vie à la naissance qui est actuellement estimé à 54 ans (en 2000). Les améliorations enregistrées peuvent être attribuées aux efforts consentis dans la lutte contre la maladie et l'élargissement de l'accès des populations aux soins de santé. Toutefois, la mortalité juvénile a augmenté entre 1992 et 1996, en passant de 68 pour mille à 98 pour mille, avant de baisser pour passer

de 98 pour mille à 81 pour mille entre 1996 et 2000. De fortes disparités existent entre les zones rurales et urbaines ; les premières peuvent avoir des taux de mortalité juvénile deux fois plus élevé qu'en zones urbaines. Le niveau élevé de la mortalité juvénile affecte négativement la mortalité infanto-juvénile qui s'est établie à 139,3 pour mille en 1997 (EDS_{III}) et à 145,3 pour mille en 2000 (ESIS).

La malnutrition, les maladies diarrhéiques, le paludisme et les Insuffisances Respiratoires Aiguës (IRA) expliquent respectivement en grande partie cette situation critique des enfants de un (1) à quatre (4) ans.

Pour ce qui concerne la répartition régionale du taux de malnutrition, quelque soit les critères d'évaluation retenus, on remarque qu'il est plus élevé dans les autres régions qu'à Dakar. En comparant la moyenne nationale aux moyennes régionales, Dakar et Fatick sont les deux régions qui enregistrent des taux qui se situent en dessous de la moyenne nationale, quelque soit la combinaison considérée. En effet, si par rapport à la combinaison taille pour âge, 4 régions sur 10 se situent en dessous de la moyenne nationale (Dakar, Fatick, Saint Louis et Ziguinchor) ; le rapport passe à 2 sur 10 si l'on considère les critères poids pour âge ou poids pour taille (Dakar, Fatick).

Les régions les plus touchées par la malnutrition sont respectivement, Kolda et Kaolack selon le critère taille pour âge, Kolda, Ziguinchor et Saint Louis selon le critère poids pour âge, et Ziguinchor, Saint Louis et Kolda selon le poids pour la taille. Quelque que soit le critère retenu, il ressort que la malnutrition est beaucoup plus accentuée à Kolda.

Le problème nutritionnel a des causes multiples : maladies infectieuses, surmenages, pratiques culturelles, contraintes financières, taux d'alphabétisation, pauvreté, etc.

Tableau 18 : Taux de malnutrition selon les régions (en %)

	Taille/âge	Poids/âge	Poids/taille
Dakar	15	11	3
Thiès	24	23	8
Louga	25	24	7
Saint Louis	21	28	11
Tambacounda	25	26	8
Kolda	34	34	9
Ziguinchor	21	28	11
Fatick	20	21	6
Kaolack	28	26	8
Diourbel	27	26	8
Sénégal	23	22	7

Source : DHSP-1996, EOI-1996

Le taux de mortalité maternelle qui est de 510 pour cent mille naissances vivantes est encore élevé et traduit les difficultés rencontrées dans les domaines de la surveillance de la grossesse et de l'accouchement et surtout en zone rurale où il se situe à 950 pour cent mille contre 450 pour cent mille en zone urbaine.

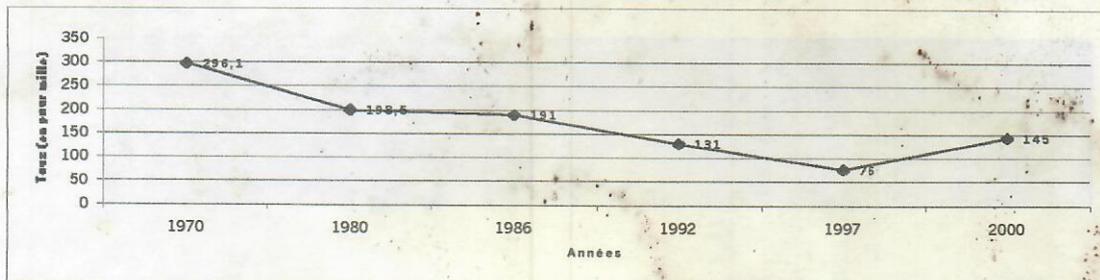
Le taux d'accroissement démographique de la population particulièrement élevé (2,7%) aggrave les problèmes de santé, surtout pour les plus jeunes. L'explication de cette démographie galopante se trouve dans les forts indices synthétiques de fécondité (6,67 enfants par femme) et taux brut de natalité (46 pour mille). La structure de la population sénégalaise révèle son extrême jeunesse. L'âge médian est estimé à seize (16) ans. La jeunesse de la population place les problèmes de santé des adolescents au centre des préoccupations gouvernementales.

- Les déterminants de la santé

L'amélioration de la situation sanitaire consiste pour l'essentiel à réduire la morbidité et la mortalité. A cet égard, il est important de mieux connaître les déterminants de ces outputs pour mieux cibler les actions du programme de santé publique.

La mortalité : le taux de mortalité a connu des baisses substantielles au cours de ces dernières années. Il reste toutefois à un niveau relativement élevé. La baisse de la mortalité pourrait s'expliquer, selon les autorités sanitaires, par plusieurs facteurs parmi lesquels on peut relever en particulier l'amélioration du cadre de vie et de l'approvisionnement en eau potable, les efforts du gouvernement et de ses partenaires extérieurs dans le domaine de la santé maternelle et infantile principalement, même si le taux de mortalité infanto-juvénile s'est accru entre 1997 et 2000 en moyenne de 29 pour mille par an.

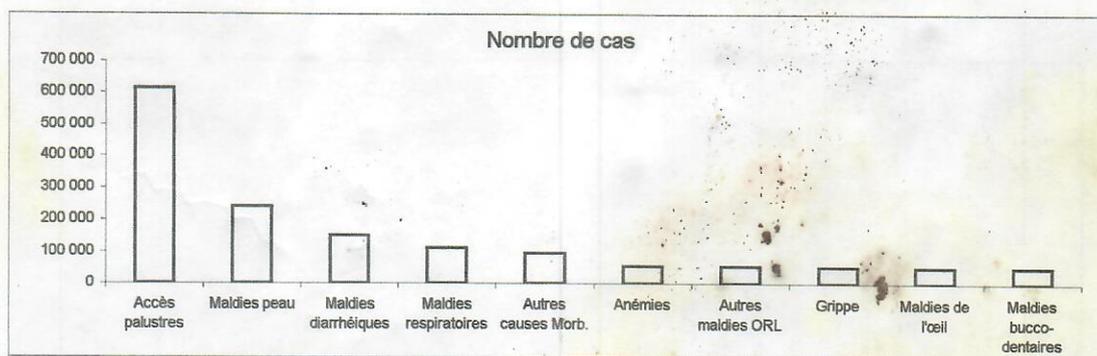
Graphique 10 : Evolution des taux de mortalité infanto-juvénile (en pour mille)



Source : DPS, EDS, ESF- 1978, MICS-2000

La morbidité : la connaissance du profil épidémiologique national est rendue difficile par les problèmes d'enregistrement au niveau des hôpitaux. Les données disponibles montrent que les dix premières causes de morbidité général sont respectivement le paludisme, les maladies de la peau, les maladies diarrhéiques, les maladies respiratoires, les anémies, la grippe, les affections bucco-dentaires, les maladies de l'œil et les maladies intestinales. Le paludisme est largement la cause la plus importante de morbidité. Plus de 33% des cas de morbidité sont dus à cette maladie. Ce constat est valable dans toutes les régions. Il justifie alors que les allocations des ressources publiques entre les programmes de santé publique tiennent compte de l'importance relative des causes de morbidité au Sénégal et qu'en particulier les efforts consentis pour la lutte contre le paludisme soient relativement plus importants.

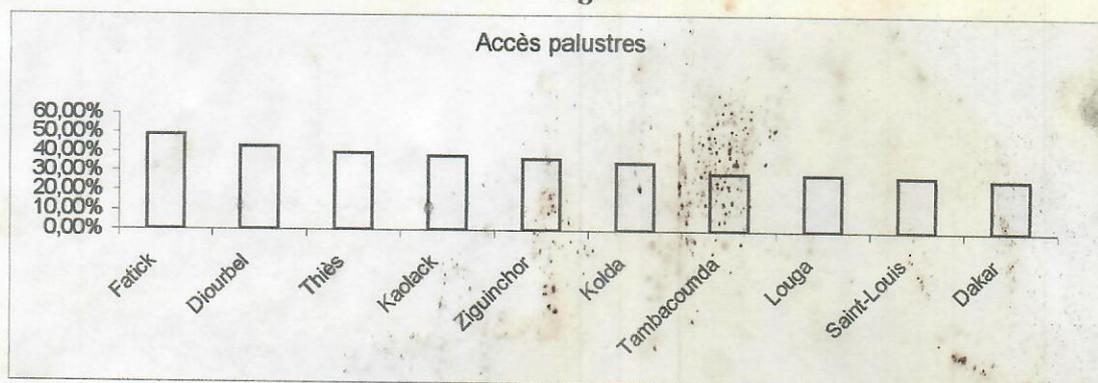
Graphique 11 : Principales causes de morbidité au Sénégal



Source : DPS, EDS, ESF- 1978, MICS-2000

Les régions du Sénégal se différencient selon l'importance du paludisme, principale cause de morbidité enregistrée.

Graphique 12 : Importance des accès palustres dans la morbidité dans les différentes régions



Source : DPS, EDS, ESF- 1978, MICS-2000

La région de Fatick est la plus touchée par les accès palustres comme cause de la morbidité. Cette région est suivie de celles de Diourbel et Thiès. C'est dans la capitale Dakar, que le paludisme constitue la cause de morbidité la plus faible. L'affectation régionale des ressources disponibles pour la lutte contre le paludisme doit donc être effectuée à la lumière de l'importance des accès palustres dans la morbidité au niveau des régions.

b- Les dépenses en soins de santé des populations

L'ESAM estime la dépense de consommation moyenne par personne et par an à 147.495 F.CFA environ. Cette dépense moyenne passe de 88.473 F.CFA en milieu rural à 167.046 F.CFA dans les autres villes et à 229.566 F.CFA à Dakar. Les dépenses de santé représentent en moyenne 3,4% des dépenses totales de consommation. Ce taux varie très peu selon le lieu de résidence ou selon le niveau de vie. Il est de 3,8% chez les non pauvres et de 2,8% chez les pauvres. Les populations rurales consacrent 2,8% de leurs dépenses de consommation aux soins de santé. Cette proportion est de 4% environ dans les autres centres urbains et de 3,9% à Dakar.

Ces chiffres mettent en lumière deux faits importants :

- la faiblesse des dépenses de consommation découle du niveau relativement bas des revenus des populations ;
- et la part relativement faible du budget de la consommation allouée aux services sanitaires.

Ces constats appellent deux observations relatives à la politique sanitaire :

* des campagnes ciblées d'information des populations sur le rapport entre leur état sanitaire, leur productivité et leur capacité de création de richesses peuvent permettre d'accroître la part de leur budget qu'elles allouent aux services sanitaires sans créer de changements fondamentaux dans la structure de leurs dépenses de consommation. En augmentant le taux de couverture des dépenses publiques de santé, l'Etat accroît sa capacité à fournir plus de soins de santé de meilleure qualité aux populations défavorisées.

* Cette augmentation du taux de couverture doit se faire en tenant compte de la rapide saturation des capacités financières des plus démunis. En renchérissant les services de santé relativement plus utilisés par les non pauvres (qui sont généralement les soins cliniques ou secondaires), l'Etat peut financer la réduction du coût des services de santé ciblés.

Le tableau suivant renseigne sur la façon dont les sénégalais répartissent leurs dépenses de santé selon leur niveau de vie et leur zone de résidence.

Tableau 19 : Répartition du budget alloué à la santé selon le lieu de résidence et le niveau de vie du ménage (en%)

Zone de résidence Postes / Niveau de vie	Dakar		Autres villes		Milieu rural	
	Non pauvres	Pauvres	Non pauvres	Pauvres	Non pauvres	Pauvres
Médicaments	52,1	66,5	59,3	70	66,9	72,7
Autres produits pharmaceutiques	5,3	4,3	0,8	1,4	0,2	1
Appareils et matériels thérapeutiques	1,4	0,1	0	0	0,3	0
Services des médecins	18,8	17,2	14,9	14,4	18,8	14,2
Analyses médicales	2,7	0,5	0,4	0,8	1,6	0,2
Services des auxiliaires	0,7	1,2	1,2	4,7	3,3	3
Autres services extra hospitaliers	7,6	4,7	6,5	1,9	5	5,6
Services des hôpitaux	11,4	5,4	16,9	6,8	3,7	3,5
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Calculs effectués à partir des données de l'ESAM, 1994/95

La lecture du tableau révèle que l'amélioration de la santé des plus démunis qui passe par un accès élargi de cette couche de la population aux différents services sanitaires, peut être obtenu grâce à une politique de réduction des coûts des médicaments (relativement plus utilisés par les pauvres). L'instauration d'un système de taxation supplémentaire par des appareils et matériels thérapeutiques, des services des médecins, des analyses médicales, des services des hôpitaux et des services extra hospitaliers permet de financer ces réductions de coût et d'accroître la quantité et la qualité des soins de santé fournis à la collectivité. Elle permet aussi aux plus démunis de disposer de plus de ressources pour financer l'utilisation des services de santé qui ne leur étaient traditionnellement pas accessibles.

Il est important de relever que l'implémentation d'une telle politique implique des enjeux importants. En effet, plus de 52 milliards F.CFA sont dépensés chaque année par les sénégalais pour le financement de leurs besoins sanitaires. Une telle politique de tarification aurait pour effet d'augmenter les ressources tout en atténuant les efforts consentis par les plus pauvres pour se procurer les soins de santé. Ces orientations devraient être prises à travers une large concertation entre les composantes de la société afin qu'elles s'en approprient le sens et l'intérêt pour une bonne mise en œuvre des décisions.

Les tableaux ci-après montrent que l'essentiel des infrastructures sanitaires, publiques et privées, est concentré dans la région de Dakar. La capitale absorbe environ 45% des dépenses totales injectées par les populations dans le secteur de santé, soit plus de 23,5 milliards de F.CFA. Thiès et Kaolack représentent les deuxième et troisième grands marchés pour le secteur de la santé avec respectivement 6 et 4,4 milliards F.CFA dépensés en 2000.

Tableau 20 : Dépenses de santé selon la région et la zone de résidence

Régions	Dépenses de consommation par personne et par an	Dépenses de santé moyenne par personne et par an	Dépenses totales de santé par an		
			Zone urbaine	Zone rurale	Total
Dakar	260 376	10 059	23 548 316 395	207 256 572	23 755 572 967
Ziguinchor	137 940	4 624	1 907 758 780	780 555 947	2 688 314 727
Diourbel	115 137	3 528	1 513 698 091	1 871 711 256	3 385 409 347
St-Louis	123 673	3 923	1 991 585 761	1 546 691 227	3 538 276 987
Tamba	111 586	3 369	721 107 789	1 125 766 588	1 846 874 377
Kaolack	119 383	3 722	2 221 551 248	2 152 004 167	4 373 555 415
Thiès	131 210	4 287	3 890 011 426	2 128 369 653	6 018 381 079
Louga	112 921	3 428	836 691 512	1 191 950 429	2 028 641 941
Fatick	106 207	3 134	604 813 035	1 463 943 337	2 068 756 371
Kolda	106 159	3 132	762 258 761	1 853 408 282	2 615 667 043
Sénégal	135 554	4 503	37 997 792 797	14 321 657 458	52 319 450 254

Source : Enquête MICS 2000, DPS-UNICEF

La répartition des dépenses de santé n'est pas uniforme selon la zone de résidence. Les populations rurales, réputées plus pauvres que la moyenne, consomment relativement plus de

médicaments et autres produits pharmaceutiques que les habitants des zones urbaines. En revanche, la part de leur budget de santé que les ruraux allouent aux services extra hospitaliers est plus faible que celle des habitants des villes. Ce constat est plus prononcé pour ce qui concerne les services des hôpitaux.

Tableau 21 : Structure des dépenses de santé (en valeur relative)

Postes	Médicaments et autres produits pharmaceutiques		Services médicaux extra hospitaliers		Services des hôpitaux	
	Zone urbaine	Zone rurale	Zone urbaine	Zone rurale	Zone urbaine	Zone rurale
Dakar	59,4	71,9	29,6	24,7	11,0	3,5
Reste du pays	62,0	71,9	22,8	24,7	15,2	3,5
Sénégal	64,2		26,2		9,6	

Source : Enquête MICS 2000, DPS-UNICEF

En moyenne, les sénégalais consacrent 64% de leurs dépenses de santé à l'achat de médicaments et autres produits pharmaceutiques, 26% aux services médicaux extra hospitaliers et 10% environ aux services des hôpitaux. Par ailleurs, la lecture du tableau nous révèle, que sur les 33 milliards F.CFA consacrés à l'achat de médicaments et autres produits pharmaceutiques, 23 milliards environ sont dépensés en zone urbaine. De la même manière, 74% des services médicaux extra hospitaliers et 90% des services des hôpitaux sont fournis en zone urbaine.

Tableau 22 : Structure des dépenses de santé selon la région (en F.CFA)

Régions	Médicaments et autres produits pharmaceutiques	Services médicaux extra hospitaliers	Services des hôpitaux
Dakar	14 136 613 785	7 021 390 398	2 597 568 783
Ziguinchor	1 743 639 892	627 376 043	317 298 793
Diourbel	2 283 317 354	806 499 989	295 592 004
Saint-Louis	2 346 080 818	835 340 941	356 855 229
Tambacounda	1 255 950 123	441 914 040	149 010 215
Kaolack	2 923 576 768	1 036 982 712	412 995 936
Thiès	3 941 040 680	1 411 565 725	665 774 675
Louga	1 375 165 121	484 581 446	168 895 375
Fatick	1 426 827 369	498 759 404	143 169 598
Kolda	1 804 274 282	630 660 139	180 732 622
Sénégal	33 236 486 191	13 795 070 836	5 287 893 228
Zone urbaine	22 946 375 308	10 264 782 272	4 786 635 216
Zone rurale	10 290 110 884	3 530 288 563	501 258 011

Source : Enquête MICS 2000, DPS-UNICEF

Il apparaît alors une grande disparité entre la demande notionnelle de services sanitaires et la demande effective ou «demande solvable». Cette disparité se retrouve entre la capitale et les autres régions d'une part et d'autre part entre les zones urbaines et rurales. Les zones rurales qui concentrent la plus grande part de la population exprime une demande effective faible, résultante de la faiblesse des revenus des populations qui y résident, de leur faible niveau d'éducation et de leur niveau socioculturel global.

Les populations qui ont le plus recours à la médecine traditionnelle sont celles qui vivent dans les campagnes. La pharmacopée dont il faut souligner le rôle important en milieu rural et péri urbain est d'ailleurs de plus en plus acceptée par les autorités médicales comme une alternative ou un complément aux soins médicaux. Toutefois, les modalités de délivrance de tels soins (tarification, prescription) qui sont plus en phase avec le niveau de revenu et d'éducation des usagers d'une part et les mécanismes et institutions informels à travers lesquels ce secteur est organisé d'autre part ne permettent pas de se faire une idée précise sur les dépenses qui y sont engagées.

c- L'évolution de la structure des dépenses de santé et le niveau d'implication des acteurs au financement

L'analyse des ressources mises à la disposition du secteur de la santé doit être réalisée dans le contexte du financement des dépenses gouvernementales totales.

- L'évolution de la structure des dépenses totales de santé

Les dépenses totales de santé s'établissent en moyenne à 24,5 milliards F.CFA par an. Elles représentent 1,3% du PIB. A titre comparatif, les dépenses totales de santé représentent 1% du PIB au Cameroun et 1,7% au Ghana et en Côte d'Ivoire et 4,3% au Kenya. Il apparaît que l'effort de la collectivité nationale en faveur de la santé est donc relativement faible. Ces dépenses sont constituées de dépenses récurrentes (71% environ en moyenne) et de dépenses en capital (29% environ). C'est la présence de cette dernière catégorie de dépenses qui explique le caractère erratique des dépenses totales. Mais en moyenne, les dépenses totales ont crû au rythme annuel moyen de 10%. Rapportées à la population, ce taux d'accroissement s'établit à près de 7%. Les dépenses totales par habitant sont en moyenne de 24.500 F.CFA par an.

Tableau 23 : L'évolution de la structure des dépenses totales de santé (valeurs en milliards de F.CFA)

Années	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dépenses de fonctionnement	0	17 923	12 356	18 087	18 485	19 775
En % des dépenses totales	0,0%	81,4%	71,4%	67,4%	67,0%	68,6%
Dépenses d'investissement	5 227	4 096	4 958	8 733	9 087	9 052
En % des dépenses totales	100,0%	18,6%	28,6%	32,6%	33,0%	31,4%
Dépenses totales	5 227	22 019	17 314	26 820	27 572	28 828
Part des dépenses totales dans le PIB	0,3%	1,4%	1,1%	1,3%	1,2%	1,2%
Dépenses totales par habitant	697	2 860	2 192	3 311	3 322	3 352

Source : Etude sur la revue des dépenses publiques dans le secteur de la santé, MSAS, 1996

- La contribution relative des différents acteurs au financement de la santé

Le secteur de la santé est financé par l'Etat, les collectivités locales, les ménages, les ONG et OIG et l'Aide Publique au Développement (APD) sous ses formes multilatérales ou bilatérales. Les contributions cumulées de ces acteurs permettent de couvrir les dépenses totales du secteur.

L'Etat

Les informations disponibles montrent que l'Etat constitue la principale source de financement des dépenses totales du secteur de la santé. Il supporte 57% des dépenses totales et 81% des dépenses de fonctionnement du secteur.

Les ONG et OIG

Les ONG et OIG, certains groupements associatifs, d'émigrés notamment, des sociétés privées et diverses mutuelles interviennent également dans le financement de la santé. Le Ministère de la Santé a recensé 255 ONG qui interviennent directement dans le secteur. Elles apportent une contribution substantielle au bon fonctionnement des structures locales de santé. Mais l'insuffisance de coordination de ces différentes interventions ne permet pas d'en avoir une bonne connaissance afin de promouvoir l'efficacité de l'utilisation de ces ressources.

Les collectivités locales

La loi exige des collectivités locales qu'elles consacrent 8% et 9% de leurs recettes respectivement au financement des équipements et à l'acquisition de la première dotation de médicaments des structures communautaires. Cependant, ces exigences ne sont globalement

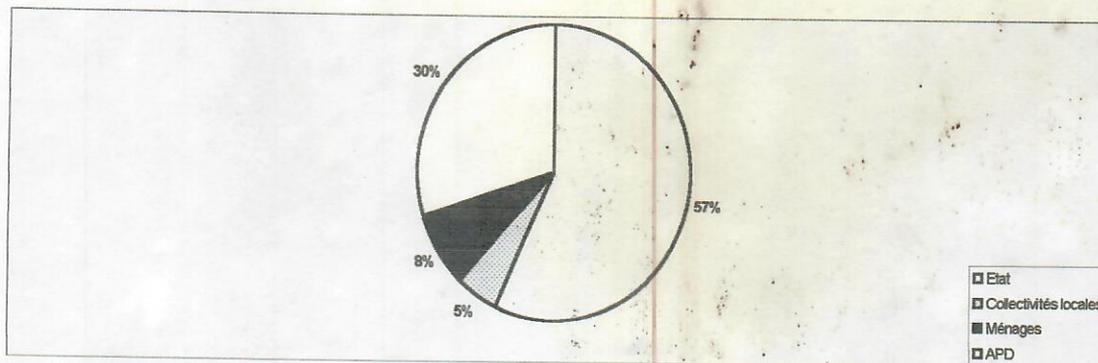
pas respectées par les collectivités locales. Seule la commune de Dakar se détache du lot ; elle comptabilise 87% des contributions totales des collectivités locales dans le financement de la santé.

Le niveau de participation des collectivités locales est alors estimé en moyenne à 5% des dépenses totales et à 7,6% des dépenses de fonctionnement. Ces charges concernent les dépenses de personnel, les autres dépenses de fonctionnement des structures de santé communales et les investissements.

Les ménages

Les contributions financières des ménages sont consacrées pour l'essentiel au recouvrement des dépenses de fonctionnement des comités de santé. En 1995, les dépenses de fonctionnement des districts sanitaires ont été couvertes à 6% par les participations des populations. Cette tendance est plus nette au niveau des postes de santé où les comités de santé prennent totalement en charge l'ensemble des dépenses de fonctionnement, en maintenant leur taux de couverture à une moyenne de 1,12%. La contribution des populations est passée de 1,5 milliard F.CFA en 1994 à 2,5 milliards environ en 1996. Elle représente à peu de choses près 8% des dépenses totales et 11,4% des dépenses de fonctionnement.

Graphique 13 : Part moyenne des différents acteurs dans le financement des dépenses totales de la santé

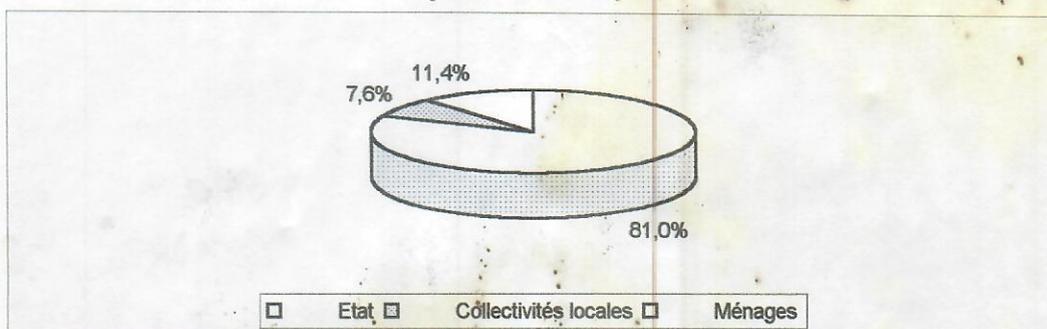


Source : Etude sur le Revue des Dépenses publiques dans le secteur de la santé, MSPAS, 1996

L'Aide Publique au Développement (APD)

La France concentre à elle seule 30% du volume total de l'aide extérieure et la moitié de l'aide bilatérale. L'aide apportée par les partenaires extérieurs est destinée en théorie au financement des investissements pour le développement des soins de santé primaires. Elle est concentrée entre très peu de programmes de santé. Six (6) programmes, dont celui de lutte contre le SIDA attirent à eux seuls 78% du total de l'aide.

Graphique 14 : Contribution moyenne des acteurs dans le financement des dépenses de fonctionnement de la santé



Source : Etude sur le Revue des Dépenses publiques dans le secteur de la santé, MSPAS, 1996

Les autres acteurs

Comme cela a été précisé plus haut, il existe d'autres sources de financement du secteur. On retrouve dans ce groupe les systèmes de protection obligatoire tels que les IPM, la Caisse de Sécurité Sociale (CSS), l'IPRES et les Mutuelles comme sources de financement indirect. Le Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale (MSPAS) s'oriente vers la promotion des mutuelles, qui en tant qu'entités de base, libres et gérées de façon transparente constitue un type de financement qui répond plus aux besoins des populations.

Par ailleurs, les chiffres d'affaires des sociétés d'assurances dans le domaine de la couverture des risques de maladie ne cessent d'augmenter et sont estimés à 2,3 milliards F.CFA en 1995.

La contrainte de rareté des ressources doit orienter les actions gouvernementales vers une plus grande participation des populations dans le financement de la santé, tout en intégrant les processus d'appauvrissement des populations qui exigent de plus en plus une politique adaptée à leurs besoins et aux contraintes de leur situation socio-économique.

Cette illustration non reluisante de la santé des populations sénégalaises mérite que l'on s'interroge sur les entraves qui s'oppose à une bonne gouvernance en matière de santé.

2°) Les problèmes de la gouvernance de la santé

Il s'agit de l'offre de services sanitaires portant d'une part sur l'organisation administrative du système de santé pyramidal et sur la couverture sanitaire, et d'autre part sur la répartition intra sectorielle des dépenses publiques de santé.

a- Au niveau de l'organisation administrative

Pour la réalisation des sept objectifs du PNDS, le Gouvernement du Sénégal s'appuie sur un système de santé pyramidal à trois niveaux : périphérique (district), régional (région médicales) et central.

Au niveau périphérique, le Sénégal comporte quarante cinq districts. Chacune de ces zones opérationnelles comporte au moins un centre de santé où exerce un médecin qui dirige un réseau de postes de santé. Les postes de santé s'appuient sur des infrastructures communautaires de village (cases de santé et maternités rurales) créées par les populations qui en assurent la gestion.

Au niveau régional, il existe une région médicale dans chaque région. Cette structure est dirigée par un médecin de santé publique qui coiffe les services médicaux de la région parmi lesquels on compte les services des grandes endémies, l'hôpital régional, la brigade régionale de l'hygiène, la coordination régionale de l'action sociale, le bureau régional de l'éducation pour la santé, le bureau régional de l'alimentation et de la nutrition, le centre régional de protection maternelle et infantile et le bureau de la statistique.

Le niveau centrale revoie au Ministère de la Santé et à ses démembrements.

Toutefois, cette architecture pyramidale se traduit par la disponibilité de soins de santé de base au niveau des postes de santé et des soins secondaires au niveau des centres de santé. Les hôpitaux régionaux qui se situent à un niveau supérieur, offrent pour leur part des soins tertiaires.

b- Au niveau de la couverture sanitaire

Il s'agit entre autres de la répartition des infrastructures et services de santé selon le lieu de résidence.

- Les infrastructures sanitaires

Le Sénégal compte actuellement 17 hôpitaux, soit environ 1 hôpital pour 500.000 habitants, ce qui est encore loin des normes de l'OMS (1 hôpital pour 150.000 habitants). La région de Dakar concentre 40% des hôpitaux pour 23% de la population totale. En revanche, Dakar ne dispose que de 19% des centres de santé et 13% des postes de santé. Pour ce qui concerne les autres régions, la couverture sanitaire est globalement équilibrée.

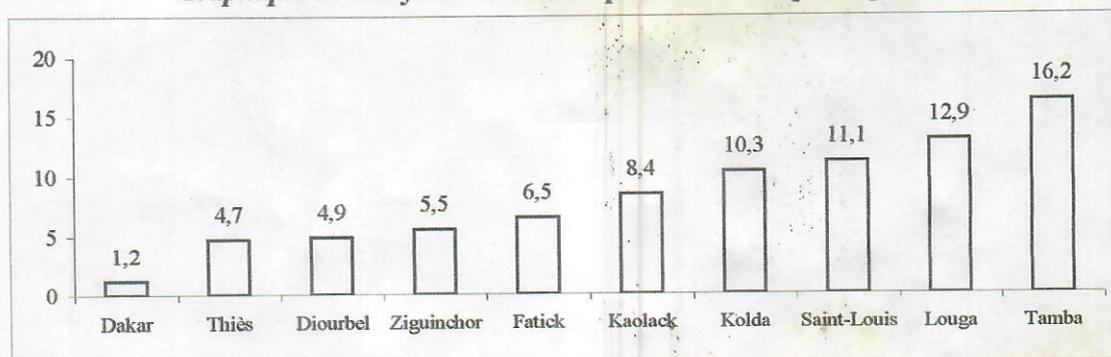
Tableau 24 : Répartition par région des infrastructures sanitaires

Régions	Hôpitaux	Centres de santé	Postes de santé	Cliniques	Cabinets privés	CPRS	Maternités rurales	Cases de santé
Dakar	7	10	96	17	278	13	0	11
Diourbel	1	4	65	1	8	3	42	48
Fatick	0	6	56	0	5	6	43	124
Kaolack	1	4	64	2	22	3	51	362
Kolda	0	3	54	0	6	1	56	180
Louga	1	5	54	0	10	2	24	98
Saint-Louis	3	4	122	3	14	2	53	65
Tamba	1	4	68	0	14	1	26	62
Thiès	2	9	84	1	43	10	36	87
Ziguinchor	1	3	70	0	17	3	220	133
Total	17	52	733	24	414	44	551	1170

Source : DPS, Direction Statistique Sanitaire, MS

Les sénégalais parcourent en moyenne 9,1 km pour atteindre un poste de santé. Le rayon d'action des postes de santé qui dépendent du nombre de postes de santé et de la densité de la population est très variable selon les régions. Il est de 1,2 km à Dakar et de 16,2 km à Tambacounda.

Graphique 15 : Rayon d'action des postes de santé par région (en km)



Source : DPS, Direction Statistique Sanitaire, MS

- Le personnel médical et para médical

Les différences relevées entre les régions pour ce qui concerne le rayon d'action des postes de santé sont également reflétées dans la responsabilité de personnel médical. Dakar est la région la plus pourvue en personnel médical. Les régions de Fatick, Kolda, Louga, Ziguinchor, Tambacounda ne disposent pas de chirurgiens dentistes. Par ailleurs, les 28 pharmaciens recensés dans le sous secteur public sont concentrés dans les régions de Dakar (11), Ziguinchor (12), Saint-Louis (3) et Thiès (2). Les autres régions du Sénégal ne comptent que sur les officines privées.

Tableau 25 : Répartition du personnel médical et para médical selon la région

Régions	Médecins		Pharmaciens		Chirurgiens dentistes		Techniciens supérieurs et Sage-Femmes d'Etat		Infirmiers/Agents sanitaires	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Dakar	153	320	11	167	4	68	420	26	740	64
Diourbel	10	3	0	13	1	1	40	1	140	18
Fatick	7	1	0	6	0	0	25	1	86	12
Kaolack	11	13	0	20	1	1	40	1	139	22
Kolda	4	1	0	7	0	0	11	0	91	10
Louga	9	1	0	9	0	0	37	0	33	15
Saint-Louis	25	7	3	20	1	4	50	7	107	24
Tamba	9	3	0	10	0	2	28	0	69	11
Thiès	26	26	2	42	2	6	65	4	110	42
Ziguinchor	12	8	12	12	0	2	30	1	115	28
Total	266	383	28	306	9	84	746	41	1630	246
Total public et privé	649		334		93		787		1876	

Source : Statistiques sanitaires et démographiques, juillet 1998

Grâce à cette vision d'ensemble des outputs de la santé et des objectifs gouvernementaux pour les outputs clés, il est possible d'apporter des éléments de réponse à la question de savoir comment des allocations alternatives des dépenses entre les différents programmes peuvent affecter les infrastructures et services de la santé. Il faut cependant noter que l'établissement d'une relation entre les programmes de dépenses et les outputs de la santé est problématique puisque ces derniers peuvent être fonction de plusieurs facteurs autres que les dépenses. Néanmoins, des tentatives pour mesurer l'impact des dépenses de santé ou des inputs sur la situation sanitaire ou sur les outputs de la santé existent. Hammer (1993) a développé un cadre analytique pour évaluer l'impact net de la fourniture et de la tarification des soins de santé par le secteur public. Une des principales conclusions de cette analyse est que la fourniture de services de santé par un secteur privé, même quand il est bien régulé, ne peut pas dominer celle de ces mêmes services par le secteur public, surtout pour certains services spécifiques. Etant donné la tendance connue des individus à sous-estimer les services préventifs et les caractéristiques de bien public de ces services, l'analyse conclut que les services préventifs (santé publique) sont plus susceptibles d'améliorer la situation sanitaire que d'autres interventions (services cliniques).

Bien que les analyses empiriques soient relativement limitées, quelques études sur des pays fournissent des preuves pour cette conclusion. En effet, une étude économétrique pour la Malaisie montre que les programmes de santé publique telles que les campagnes de vaccination et l'offre d'eau potable ont l'impact le plus important et le plus significatif sur la réduction des taux de mortalité infantile et maternelle. En outre, la même analyse révèle que le nombre total de médecins améliore la situation sanitaire, mais que le nombre de médecins employés par le secteur public (à travers les services cliniques du gouvernement) n'améliore pas les performances sanitaires ; ce qui suggère que la substitution du secteur privé par le secteur public dans la fourniture publique de tels services n'a pas d'impact bénéfique. De tels résultats suggèrent que si le gouvernement cherche à améliorer la situation sanitaire telle que mesurée par la mortalité infantile et maternelle, les allocations intrasectorielles des dépenses devraient être restructurées afin de donner la priorité aux programmes de santé publique au détriment des services cliniques que le secteur privé peut fournir.

c- Au niveau de l'allocation intrasectorielle des dépenses publiques de santé

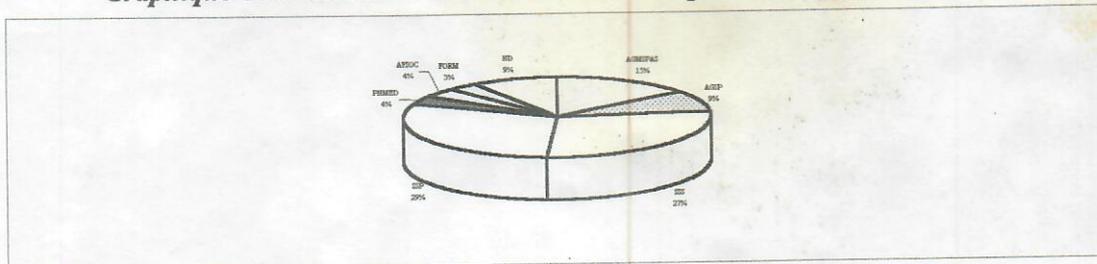
L'analyse de l'allocation intra sectorielle des dépenses de santé permet d'évaluer l'efficacité et l'équité de l'utilisation des ressources publiques affectées à la santé. Elle est

généralement réalisée sur la base d'une double classification des dépenses : économique et fonctionnelle. La classification fonctionnelle des dépenses de santé retenue par le MSPAS ne fournit pas des éléments d'appréciation de l'équité. Nous retenons donc une analyse selon la classification économique qui comprend huit chapitres :

1. Les Soins de Santé Primaires (SSP) dont les principaux axes sont le renforcement du système préventif, la protection de la mère et de l'enfant, l'amélioration du système de production, d'approvisionnement et de distribution de médicaments, la promotion de génériques et de médicaments sous conditionnement hospitalier et l'amélioration de la situation nutritionnelle des populations ;
2. les Soins de Santé Secondaires (SSS) qui comprennent l'ensemble des soins disponibles et accessibles au niveau des hôpitaux, des unités hospitalières spécialisées et des Centres Hospitaliers Universitaires (CHU) ;
3. les Affaires Générales du MSPAS (AGMSPAS) qui visent la fourniture de soins de santé primaires et secondaires de qualité ;
4. les Affaires Générales de la Santé Publique (AGSP) qui assurent la coordination des actions de santé publique ;
5. les Affaires Sociales (AFSOC) ;
6. la Formation (FORM) ;
7. les Pharmacies et Médicaments (PHMED) ;
8. et enfin une classe Non Définie (ND) où on retrouve des dépenses imputables à divers programmes.

Le graphique qui suit donne la part moyenne de chacun de ces huit programmes dans le financement total de la santé publique.

Graphique 16 : Allocation intrasectorielle des dépenses publiques de santé (en %)



Source : Données de l'ESAM, 1994/95

Il ressort que les SSP et les SSS absorbent en moyenne plus de la moitié des financements totaux avec respectivement 29% et 27%. Cette structure des dépenses publiques est compatible avec les considérations d'équité.

Au total, les limites de la gouvernance de la santé se situe au triple niveau de l'équité, de l'accessibilité, de la disponibilité d'infrastructures et de services sanitaires.

A la lumière des résultats de l'analyse des dépenses publiques de santé, il est examiné dans cette section la manière dont les bénéfices que les ménages obtiennent de la fourniture publique de soins de santé varient avec leur niveau de vie ou leur zone de résidence. La perspective est d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques de santé en tant qu'instrument de la politique de redistribution au Sénégal. L'équité dans la prestation et le financement des soins est en effet sans conteste un objectif important des systèmes de santé au même titre que l'efficacité des procédures de répartition des ressources affectées et les incitations économiques nécessaires pour y parvenir.

Le contexte général du renchérissement tendanciel du coût des soins de santé a incité le Gouvernement à prôner une plus grande participation des populations au financement du système de santé publique. Mais l'accès de ces populations, surtout les plus démunies d'entre

elles peut également être amélioré en promouvant la recherche d'équité dans le financement du secteur. Toutefois, le choix d'un principe d'équité dans le domaine de la santé est un problème complexe. En effet, une large palette de critères existe, dont les relations ainsi que les implications en matière de politique sanitaire ne sont pas bien définies. La diversité des théories de la société et des institutions morales liées à la notion complexe de justice ont conduit à plusieurs principes de distribution. Dans le domaine de la santé, deux grands principes de distribution dominent particulièrement. Pour le premier, qui met en avant le principe de justice sociale rawlsien, les inégalités ne sont justifiées qu'à la condition d'une contribution à l'amélioration de la situation des membres les plus défavorisés de la société et pourvu qu'un niveau minimal de base soit garanti à chacun. Le second principe est caractérisé par un point de vue plus égalitaire où l'utilisation du système de santé est liée aux besoins et son financement à la capacité contributive de l'individu.

Ces deux conceptions se retrouvent mêlées dans la formulation de la politique sanitaire nationale avec néanmoins une plus grande convergence de points de vue pour la vision égalitaire. Par ailleurs, malgré la forte implication financière des populations dans le fonctionnement des structures sanitaires, les usagers formulent plusieurs plaintes. La plus fréquente, selon le document de préparation des assises nationales sur la santé (Dakar, juillet 2000) concerne le mauvais accueil qui leur est réservé à tous les niveaux de la pyramide sanitaire. Leur insatisfaction s'explique essentiellement par les lacunes importantes au niveau de la gestion des structures sanitaires dont l'accueil est la manifestation la plus visible. Les récentes assises sur la santé ont déploré l'insuffisante déconcentration des prérogatives de gestion dont les médecins chefs de district sont les dépositaires exclusifs.

III - L'EDUCATION

Après une brève présentation de l'état des lieux du sous-secteur, l'analyse se poursuit à travers la problématique soulevée par la gouvernance en matière éducative, pour déboucher sur les limites de la gouvernance en termes d'équité dans le financement de l'éducation.

Le sous secteur de l'éducation préscolaire fait l'objet d'un traitement marginal par rapport aux autres niveaux d'enseignement, compte tenu de la faiblesse des taux de préscolarisation qui demeurent encore inférieur à 3%.

Encadré 6 : L'éducation dans le cadre de l'Initiative 20/20

L'éducation comprend au sens de l'Initiative 20/20 les activités suivantes :

- *enseignement primaire et programmes de type non scolaire de mise au point des programmes scolaires, formation des enseignants, fourniture de matériel d'enseignement, évaluation des résultats scolaires, amélioration de la gestion aux niveaux des systèmes et des institutions ;*
- *éveil du jeune enfant, puériculture, stimulation et apprentissage grâce à des programmes axés sur la famille et la communauté et enseignement préscolaire ;*
- *éducation de base pour les jeunes et les adultes, programme des divers secteurs d'activités enseignant la lecture, l'écriture et le calcul ainsi que d'autres connaissances essentielles ;*
- *éducation de base par l'intermédiaire de médias traditionnels et modernes, et action sociale visant à permettre aux individus et aux familles d'acquérir les connaissances et compétences nécessaires pour une meilleure qualité de vie.*

Source : Extrait de l'Initiative 20/20

1°) Le diagnostic du système éducatif : un constat de crise

Pour mettre en exergue la crise que traverse le système éducatif au Sénégal, l'analyse recourt à des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs.

a- L'évolution contrastée des effectifs et les faibles TBS

Les efforts entrepris par le Gouvernement et le secteur privé pour répondre à la forte croissance de la population en âge de scolarisation ont permis de porter les effectifs de l'enseignement pré universitaire d'environ 916.000 élèves en 1991/92 à 1.242.000 en 1997/98. Ces effectifs sont composés de 41% de filles en moyenne. Ils se répartissent de la manière suivante : 83% dans l'enseignement élémentaire ; 12% dans l'enseignement moyen et 5% au niveau secondaire. L'enseignement privé compte pour 15% des élèves inscrits dans le système éducatif pré universitaire. Le tableau ci-après présente l'évolution des effectifs du système éducatif sénégalais.

Tableau 26 : Evolution des effectifs par niveau d'enseignement

	1981/82	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Elémentaire	452 679	708 299	725 196	738 560	773 386	805 437	875 661	954 758	1026570	1034065	1107712
- Public	404 592	643 129	655 557	666 950	696 171	728 764	789 928	854 976	901 146	909 262	990 396
- % Privé	10,6	9,2	9,6	9,7	10,0	9,5	9,8	10,5	12,2	12,01	10,59
- % Filles	39,7	42,0	42,4	41,6	42,6	38,2	43,9	44,5	45,2	45	45,93
Moyen	79 408	132 348	137 978	136 068	138 665	-	149 439	151 735	155 790	174 404	186 138
- Public	55 409	98 932	102 433	99 582	102 212	-	112 226	112 977	112 997	120 726	132 575
- % Privé	30,2	25,2	25,8	26,8	26,3	-	24,9	25,5	27,5	30,8	28,8
- % Filles	ND	ND	35,3	35,8	37,1	-	38,4	38,1	38,6	39	36,78
Secondaire*	21 012	47 022	52 664	53 471	55 106	-	58 819	59 511	59 162	61 720	63 408
- Public	17 415	42 103	45 705	45 334	46 512	-	51 079	49 628	47 958	49 099	51 414
- % Privé	17,1	10,5	13,2	15,2	15,6	-	13,2	16,6	18,9	19,8	19,10
- % Filles	ND	ND	32,8	32,3	33,7	-	35,3	35,6	43,9	36,5	37,38
UCAD	13 408	19 010	20 390	21 061	22 602	22 386	19 868	21 879	23 769	ND	ND
UGB	-	595	991	1 261	1 586	1 792	1 918	2 096	ND	ND	ND

* : Sans l'enseignement secondaire technique

Source : MEN, DPRE

Le tableau ci-dessous présente les taux de croissance annuelle des effectifs des différents niveaux d'enseignement. Ces évolutions très contractées montrent que la croissance annuelle des effectifs inscrits dans les niveaux moyen, secondaire et supérieur est soumise à d'amples fluctuations. En effet, après être passé de 1,8% en 1992/93 à 4,7% en 1993/94, le taux de croissance annuelle des effectifs de l'élémentaire a progressé à nouveau en passant de 4,1% en 1994/95, à 9,0% en 1996/97 avant de se situer à 7,12% en 1999/00.

Le recrutement dans l'enseignement élémentaire croît à un rythme élevé depuis 1991/92.

Tableau 27 : Croissance annuelle des effectifs selon le niveau d'enseignement (en %)

Niveaux	90/91 à 91/92	91/92 à 92/93	92/93 à 93/94	93/94 à 94/95	94/95 à 95/96	95/96 à 96/97	96/97 à 97/98	97/98 à 98/99	98/99 à 99/00
Elémentaire	2,4	1,8	4,7	4,1	8,7	9,0	7,5	0,73	7,12
Moyen	4,3	-1,4	1,9	-	-	1,5	2,7	11,95	6,73
Secondaire	12,0	1,5	3,1	-	-	1,2	-0,6	4,32	2,73
UCAD	7,3	3,3	7,3	-1,0	-11,2	10,1	8,6	ND	ND
UGB	66,6	27,2	25,8	13,0	7,0	9,3	-	ND	ND

Source : MEN, DPRE

La comparaison de ces résultats avec ceux tirés des données de l'ESP montre qu'il y a eu, entre les deux périodes c'est à dire entre 1991/92 et 1994/95, une amélioration de l'accès des ménages pauvres à tous les niveaux d'enseignement, sauf pour le supérieur. Toutefois, les inégalités d'accès ne font que persister.

Tableau 42 : Taux Bruts de Scolarisation des quintiles 1 et 5, en 1991

Niveaux	Quintile 1 (le plus pauvre)	Quintile 5 (le plus riche)	Ecart entre TBS des 20% ménages les plus riches et TBS des 20% ménages les plus pauvres	Ensemble des ménages
Primaire	26,0	101,8	75,8	57,4
Moyen	5,0	72,3	67,3	26,6
Secondaire	1,6	48,9	47,3	17,6
Supérieur	0,1	8,3	8,2	2,4

Source : Calculs effectués à partir des données de l'ESAM, 1994/95

Même si, dans l'absolu, il est observé une baisse progressive du TBS lorsque le niveau d'enseignement augmente, en valeur relative, les différences entre les TBS des ménages riches et pauvres augmentent avec le niveau d'enseignement. En effet, alors que dans l'élémentaire le TBS des 20% ménages les plus riches est près de 4 fois supérieur à celui du groupe des 20% ménages les plus pauvres, il l'est près de 14,5 fois plus dans le moyen, un peu plus de 30,5 fois plus dans le secondaire et 83 fois plus dans le supérieur.

Le tableau ci-après présente les indices de Gini calculés sur la base des informations fournies par les tableaux précédents. Il convient de préciser que la valeur de l'indice comprise entre 0 et 1, est d'autant plus élevée que les dépenses publiques profitent davantage à un faible pourcentage de la population. Il est observé que plus le niveau d'enseignement est élevé, plus grande est la disparité.

Tableau 43 : Evolution des indicateurs d'équité selon le niveau d'enseignement (en %)

Niveaux	Indice de Gini, 1992	Indice de Gini, 1995
Primaire	22,60	17,19
Moyen	38,73	40,44
Secondaire	46,43	46,64
Supérieur	54,11	59,91

Source : Calculs effectués à partir des données de l'ESP, 1991/92 et de l'ESAM, 1994/95

b- Une inégale répartition du budget des dépenses publiques d'éducation selon les niveaux d'enseignement et de vie

Il apparaît que le système éducatif au Sénégal est encore loin d'assurer des chances égales pour tous. Toutefois, le problème de l'équité dans l'accès à l'éducation ne se limite pas à l'analyse des différences de taux de scolarisation entre les groupes de ménages. L'interrogation doit aussi porter sur les possibilités que les ménages ont de bénéficier des ressources publiques allouées à l'enseignement. Pour cela, il faut évaluer l'incidence des dépenses publiques du fait d'un accès plus ou moins facile au système éducatif. Une telle évaluation repose sur l'idée que les ménages qui envoient leurs enfants à l'école publique bénéficient d'une subvention en nature de la part de l'Etat.

Trois observations permettent de résumer les résultats des tableaux qui suivent.

- D'abord, l'incidence des dépenses publiques d'éducation augmente avec le niveau de bien être. Ainsi plus le ménage est riche, plus le bénéfice qu'il tire de ces dépenses est grand. Pour les quatre niveaux d'enseignement confondus, les 20% ménages les plus pauvres ne reçoivent que 13,5% des dépenses publiques, tandis que les 20% les plus riches bénéficient de 22,9%. On remarque que le montant des ressources publiques revenant au quintile des ménages les plus riches est une fois et demie plus élevé que celui allant au quintile plus pauvre.

- Ensuite, plus le niveau d'enseignement est élevé, plus les parts des différents groupes de ménages dans les dépenses publiques divergent. Ainsi, alors que la part du premier quintile (les 20% ménages les plus pauvres) dans les dépenses publiques chute de 17% dans le primaire, de 5% dans le moyen, de 2% dans le secondaire et de 0% dans le supérieur, celle du dernier quintile (les 20% ménages les plus riches) augmente respectivement de 18%, 33%, 42% et 61%.

- Enfin, les parts des quintiles dans les dépenses publiques d'éducation sont inversement proportionnelle à leur poids relatif dans les groupes d'âge scolarisables. Le quintile le plus riche, qui compte 12% environ d'enfants en âge de scolarisation primaire, reçoit près de 18% des ressources publiques allouées à l'enseignement élémentaire. En revanche, avec 28% des enfants de 7-12 ans, les ménages les plus pauvres reçoivent à peu près la même part des dépenses (17%). En d'autres termes, avec deux fois et demi moins d'enfants de 7-12 ans, les ménages les plus riches bénéficient de la même proportion de dépenses que les plus pauvres.

Tableau 44 : Dépenses publiques d'éducation par tête et par quintile, en 1995 (en %)

	Elémentaire	Moyen	Secondaire	Supérieur	Total
Quintile 1	16,8	5,0	2,4	0,0	13,5
Quintile 2	20,0	12,9	9,3	6,1	17,8
Quintile 3	22,8	19,1	16,0	4,9	21,4
Quintile 4	22,5	29,8	30,2	28,0	24,4
Quintile 5	17,8	33,1	42,1	61,0	22,9
Ensemble	100	100	100	100	100

Source : Calculs effectués à partir des données de l'ESAM, 1994/95

Tableau 45 : Population en âge de scolarisation par quintile, en 1995 (en %)

	Population 7-12 ans	Population 13-16 ans	Population 17-19 ans	Population 20-27 ans
Quintile 1	28,3	22,4	20,6	20,1
Quintile 2	21,8	24,2	21,8	19,7
Quintile 3	20,6	21,0	21,3	20,1
Quintile 4	17,2	20,2	21,8	22,8
Quintile 5	12,1	12,1	14,4	17,3
Ensemble	100	100	100	100

Source : Calculs effectués à partir des données de l'ESAM, 1994/95

Les ménages les plus riches bénéficient ainsi d'une répartition des dépenses publiques relativement plus favorable aux zones urbaines, celles-ci recevant 78% et 93% des ressources publiques allouées respectivement aux niveaux élémentaire et moyen, contre 22% et 7% en milieu rural.

c- Une inégale répartition des TBS selon le niveau de vie

Pour les ménages défavorisés, l'éducation a des coûts d'accès qui sont essentiellement constitué de frais de déplacement. Une des raisons d'être des dépenses publiques d'investissement dans l'éducation est de rapprocher l'école des ménages, et principalement des ménages qui ont de faibles revenus. Cependant, l'examen du tableau ci-après montre que les enfants résidant en zones rurales ont des taux de scolarisation dans l'enseignement élémentaire et moyen³ deux ou trois fois inférieurs à ceux des enfants vivant en zones urbaines.

³ L'inexistence de lycées et de structures d'enseignement en zone rurale, nous oblige à limiter la comparaison au cas des niveaux élémentaire et moyen.

Tableau 46 : Taux Bruts de Scolarisation dans l'élémentaire et le moyen, par zone, en 1992

	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5
ELEMENTAIRE					
Zone rurales	22,4 %	26,8 %	30,1 %	39,9 %	39,1 %
Zones urbaines	64,2 %	65,8 %	80,0 %	90,9 %	105,2 %
MOYEN					
Zones rurales	3,5 %	3,5 %	4,6 %	12,1 %	3,9 %
Zones urbaines	18,2 %	21,8 %	30,6 %	87,9 %	96,1 %

Source : Calculs effectués à partir des données de l'ESP, 1991/92

Au terme de l'analyse il ressort que le système d'enseignement public est loin d'assurer des chances égales d'accès à l'éducation pour toutes les couches de la population. Les efforts entrepris ces dernières années en faveur d'une allocation de ressources publiques plus importantes à l'enseignement élémentaire ont entraîné des améliorations spectaculaires. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire aussi bien dans l'élémentaire que dans les autres niveaux d'enseignement afin de permettre aux enfants issus des milieux défavorisés de se maintenir dans le système éducatif et de poursuivre leurs études. Pour augmenter les chances de succès d'une telle initiative, il convient de veiller à orienter davantage les actions vers les couches de population et les zones géographiques les plus défavorisées.

Pour promouvoir la qualité des enseignements, il faudrait adopter des mesures incitatives pour les enseignants qualifiés afin de les encourager à accepter de servir dans les sites relativement enclavés (comme les villages) et décentraliser leurs administrations et structures financières.

Pour aider les ménages pauvres à mieux supporter les coûts relatifs à l'éducation il faudrait dispenser partiellement les enfants issus de ces ménages pauvres, identifiés formellement sur la base de critères objectifs, de frais de scolarité et à tous les niveaux. Leur faciliter l'accès à certaines fournitures scolaires, les livres notamment, et leur accorder des facilités pour l'obtention d'une bourse dès le secondaire.

L'orientation d'une part plus importante des dépenses budgétaires éducatives vers les zones rurales (où plus de pauvres sont identifiés) permettrait un meilleur équilibre spatial des dépenses budgétaires affectées à l'éducation.

Par ailleurs, l'organisation de campagnes de sensibilisation et d'information encouragerait les populations, particulièrement celles qui vivent en zone rurale, à scolariser leurs enfants et particulièrement les filles.

Encadré 7 : Défis de la scolarisation et de l'alphabétisation des adultes

(...) Si l'accès à l'éducation est devenu une mesure importante des progrès obtenus dans ce domaine, il ne doit pas être confondu avec la qualité des enseignements et leur pertinence par rapport aux réalités socio-économiques et du travail. Il faut insister davantage sur ce qui se fait à l'école et sur les politiques sectorielles qui donnent à l'école et à la communauté les moyens de mieux influencer sur l'éducation des enfants et leurs possibilités d'insertion dans l'économie et la société en développement.

(...) la problématique hommes-femmes dans l'éducation est centrale. La pauvreté est la raison la plus fréquemment donnée par les parents pour ne pas éduquer leurs enfants ou pour les retirer de l'école, en particulier les filles, ainsi que le confirment globalement les enquêtes participatives sur l'accessibilité des secteurs éducatifs en Afrique subsaharienne. Les taux de scolarisation augmentent au fur et à mesure que les ménages ont davantage de ressources à dépenser. Par contre, dans nombre de pays, l'écart entre les taux de scolarisation des garçons et des filles est relativement insensible à l'augmentation des dépenses des ménages. Cela implique qu'il faudra plus qu'une augmentation des revenus du ménage pour améliorer la scolarisation des filles par rapport à celle des garçons.

Les avantages élevés que l'on estime pouvoir retirer de l'éducation des filles – y compris l'effet de l'éducation des filles sur la fécondité – soulignent la nécessité de trouver des solutions au faible taux de scolarisation des filles.