

## COMMENTAIRES RELATIFS AU RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN

Dans l'ensemble, le rapport répond aux termes de référence de l'étude ainsi qu'au mandat confié aux consultants quoiqu'il me semble nécessaire de le ré-agencer pour plus de clarté et de compléter certaines analyses en vue de donner le maximum possible d'éléments de réponse aux questions essentielles proposées pour l'étude. Aussi les commentaires suivants visent-ils surtout son amélioration afin de faire en sorte qu'il puisse constituer un document de référence pour le suivi ultérieur des progrès enregistrés par le Sénégal en matière de gouvernance pour le développement humain dans ce pays.

### 1. Sur le fond

#### 1.1. De manière générale

i) Un effort devra être fait afin de ré-agencer le rapport qui doit fournir, à chaque fois que les données disponibles le permettent, des éléments de réponses assez précis, aux questions essentielles suivantes du mandat (cf. page 3 des termes de référence):

. Gouvernance économique: En quoi la politique des finances publiques, par rapport aux principes constitutionnels qui la régissent participe à la réalisation des objectifs du développement humain? La gestion des entreprises publiques et du portefeuille concourt-elle à l'amélioration des conditions de vie des populations? etc. Dans l'analyse à compléter dans la première partie du rapport, il convient de se référer d'une part aux objectifs du développement humain du pays (éducation, santé etc..) de manière générale (par exemple les objectifs internationaux) et/ou spécifique (c'est à dire du Sénégal) et d'autre part les dispositions de la constitution sénégalaise et les choix faits dans les lois des finances successifs en la matière.

. Services sociaux de base: Comment fonctionnent-ils (réellement) par rapport aux objectifs qui leur ont été assignés? etc. Dans l'analyse à compléter notamment dans la quatrième partie du rapport, il convient de définir au préalable ces services sociaux de base qui semblent pas l'avoir été de manière précise dans termes de référence: s'agit-il des services sociaux de base tels que définis sur le plan international ou d'une autre acceptation qui relèverait d'une adaptation (et laquelle?) à la situation spécifique du Sénégal?

Sur le plan sectoriel et plus particulièrement des institutions, l'analyse des structures de contrôle et d'évaluation mériterait d'être faite clairement au niveau de chacune des composantes: institutions publiques centrales et locales, entreprises privées, services sociaux de base (éducation, santé, habitat etc.) (cf page 4 des termes de référence)

ii) Autant les progrès enregistrés en matière de développement humain (à travers l'analyse faite de l'évolution des différents indicateurs, en particulier de santé et d'éducation, mais sans que cela ne soit toujours bien explicité comme tel) doivent être certes présentés et examinés, autant le rôle des différents acteurs ainsi que les processus utilisés dans la réalisation de ces progrès devraient également être analysés. Si cette seconde analyse l'est plus ou moins pour les institutions publiques centrales et locales (mais surtout pour les aspects financiers), elle l'est insuffisamment pour le secteur communautaire et le secteur privé (entreprises, ménages etc.). De ce dernier point de vue, l'habitat constitue un des secteurs où cette analyse aurait été par exemple intéressante: le cadre bâti est quasi-exclusivement pris en charge par les ménages et les entreprises (sur les plans financiers et "politiques") avec plus ou moins des facilitations des institutions publiques centrales et locales (SICAP et autres) mais il y a en quelque sorte

un partage des coûts et de la gestion pour tout ce qui a trait à l'édilité (eau, électricité, assainissement, routes de desserte etc.), singulièrement en milieu urbain et surtout à Dakar.

iii) Certes les termes de référence mentionnent la politique sociale mais ils n'en indiquent pas explicitement le champ même si quelques unes de ses composantes sont mentionnées (cf p.4 des termes de référence). Peut-être aurait-il fallu, dans ces conditions, en donner la définition retenue dans le rapport ? En effet, la 4<sup>ème</sup> partie y consacrée traite seulement de l'éducation, de la santé et de l'habitat; et dans ces conditions, elle ne correspond pas à l'approche résiduelle de la politique sociale (qui s'intéresse quasi-exclusivement à l'amélioration des conditions de vie des seuls groupes dits défavorisés relevant des "affaires sociales" ou d'une certaine "solidarité nationale" ni à l'approche intégrée de la politique sociale (qui, outre les secteurs sociaux classiques, intègre les problèmes majeurs d'emploi, de répartition des revenus et des richesses et de croissance économique et s'intéresse finalement à l'épanouissement de la société prise dans sa globalité) ni de l'approche des secteurs sociaux de base (qui vise l'accès des services sociaux de base à tous). Quoiqu'il en soit il me semble que la politique sociale du Sénégal ne saurait être correctement analysée et améliorée sans la prise en considération d'une part de la question de l'emploi et d'autre part des rôles respectifs de l'Etat et des entreprises dans la régulation et dans la création des emplois et donc de la croissance économique (qui de plus en plus serait liée au développement du marché comme principal régulateur de l'économie sénégalaise).

iv) Il conviendrait d'avoir dans le rapport un souci permanent pour la désagrégation des données et des analyses selon le genre: emplois, revenus, santé, éducation, citoyenneté, etc. Ceci permettra non seulement d'améliorer ces analyses mais aussi et surtout d'identifier les domaines dans lesquels des efforts devraient être faits pour la collecte des données nécessaires à des analyses fines et approfondies

v) Toutes les recommandations faites en encadré dans le rapport sont rélevant certes d'une bonne initiative mais elles doivent permettre de corriger les faiblesses ou des lacunes explicitement relevées dans l'analyse. Ce qui n'est pas toujours le cas: par exemple les recommandations relatives à l'élection des membres du Conseil Supérieur de la justice par leurs pairs et à la modernisation de la gestion des archives et à l'informatisation des greffes des tribunaux sont certainement fondées mais les analyses nécessaires ne sont pas faites dans le rapport.

vi) Un effort important a été fait dans l'élaboration de la 3<sup>ème</sup> partie sur "Pouvoir et sociétés" et particulièrement dans sa composante "société civile" (pages 132-160). Mais si l'analyse du mouvement associatif (celui des ONG et des Associations que je juge classiques) est fort intéressant et utile, peut-être aurait fallu aller plus loin pour apprécier son rôle dans le développement humain et s'intéresser davantage aussi à d'autres associations corporatrices dont le rôle ne serait également pas à négliger: ordre des médecins et syndicats du personnel de la santé pour le secteur de la santé; organisation des élèves et étudiants, des parents d'élèves et syndicats des enseignants pour l'éducation etc. De ce point de vue, le rôle des mouvements des jeunes et ceux des femmes dans le développement humain aurait pu aussi être mieux analysé. Confiner ce rôle au développement de la citoyenneté et à la participation au PCS (nombre de femmes au niveau des directions des partis politiques, à l'Assemblée ou dans le gouvernement) et aux élections est certes important mais de toute évidence restrictif. Les femmes en particulier jouent un rôle important dans tout le champ du développement humain: santé et éducation des enfants, assainissement; revenus des ménages etc.

vii) Hormis les encadrés relatifs aux recommandations, le rapport manque un peu de dimension prospective. Il ne s'agit évidemment de faire une étude prospective mais des tendances lourdes pourraient être dégagées (avec toute la prudence nécessaire): par exemple, la nouvelle constitution en donne le cadre général dans la mesure où dans la période considérée du rapport (2000) dans la mesure où tout laissait présager que celle-ci serait adoptée au cours du référendum. L'intégration de cette dimension prospective aurait aussi permis de régler l'espèce de gêne observé dans le rapport pour la prise en compte de cette nouvelle constitution. Enfin, elle permettrait d'envisager les changements que pourraient induire le "renouvellement de la classe politique" ou tout au moins "la nouvelle redistribution des cartes politiques" en termes de changements probables dans la gouvernance et de ce fait dans la réalisation des objectifs du développement humain

viii) Les sources de données (références bibliographiques) devraient figurer dans le texte sinon certains éléments d'analyse pourraient paraître superficiels ou non fondés: par exemple en page 25 il est affirmé que la croissance économique ayant accompagné la dévaluation a accru les inégalités mais le rapport n'en donne pas explicitement les preuves. D'autres exemples peuvent être donnés: en page 26 la source de la norme de 50% des dépenses prioritaires pour le budget de l'Etat n'est pas mentionnée; en page 26 les ratios de dépenses publiques n'indiquent pas nécessairement l'accès des pauvres aux services sociaux de base, en l'absence du contrôle d'une variable fondamentale, celle des "fuites" observées ailleurs; en page 82 la plus grande pertinence du décret de 1972 par rapport aux textes de 1996 en matière de décentralisation n'est pas démontrée de manière convaincante etc.

ix) Certaines données statistiques devraient pouvoir être actualisées parce que disponibles: croissance du PIB, budget de l'Etat;

x) Les composantes "éducation" et "santé" ont été quasi-exclusivement traitées sous l'angle économique et particulièrement celui du financement des services. Ceci est nécessaire parce qu'on observe le développement d'un marché de l'éducation et d'un autre pour la santé mais il aurait été plus pertinent d'aller au delà puisqu'il s'agit d'apprécier les performances atteintes en matière de développement humain et de voir quelles stratégies explorer éventuellement pour y parvenir. Peut-être le marché ne pourra-t-il pas tout seul résoudre tous les problèmes de santé et d'éducation. Sur quels autres acteurs (Etat, communautés de base etc) pourrait-on compter et comment: ?

## **1.2. De manière spécifique**

xi) Conformément au commentaire ci-dessus fait sur la politique sociale au point iii), les analyses suivantes pourraient être ainsi ré-agencées dans la 4ème partie du rapport relative à la politique sociale:

.transférer "croissance, efficacité économique et développement social" (page 24-28) dans cette 4ème partie sous forme d'une nouvelle composante de même intitulé faisant ainsi un lien positif entre croissance économique et développement humain (la première sous composante);

.transférer le dernier paragraphe de la page 28 dans une nouvelle sous composante emploi/revenus (la seconde c'est à dire avant "santé" et "éducation" et "habitat" de cette 4ème partie

.transférer "équité et efficacité dans la répartition des ressources", dans sa partie relative aux salaires (page 101-105) dans cette nouvelle sous composante emploi/revenus

.les effets sur la gestion des pensions de retraite (pages 105-106), le Fond National de Retraite et l'Institution de Prévoyance de la Retraite (pages 105-108) dans une partie "protection sociale" de la nouvelle sous composante emploi/revenus

xii) Les redites d'analyses devraient être supprimées dans tous les cas où elles ne constituent pas des éléments d'analyse de la composante concernée; et lorsqu'elles sont d'un apport, elles devraient d'un développement limité. Ainsi, les ré-agencements ainsi suggérés permettraient d'améliorer la clarté du rapport :

- . supprimer les 2 premiers paragraphes de la page 29;
- . transférer les pages 31 -au premier paragraphes de la page 46 dans la partie cadre macro-économique au titre des réformes structurelles de l'Etat (cf. page 21 pour la dévaluation); et supprimer ainsi le reste de la page 31 et les deux paragraphes de la page 30 concernée "la concertation entre l'Etat et le secteur privé" (pages 31-34); "les facteurs de succès" et "les facteurs d'échec" ...soit les pages 46-59 restant comme tel après ré-ajustement;
- . transférer les phrases relatives au Parlement de la page 73 à la partie concernée de la page 72;
- . transférer les "pouvoirs exorbitants de l'exécutif" des pages 72-73 à la page 70 dans la partie relative au gouvernement;
- . transférer "la structure des juridictions" et le "financement de la justice des pages 77-78 à la page 74 soit au début du chapitre relatif à la justice;
- . transférer "réforme du système national de planification" des pages 86-87 "élaboration des politiques" des pages 100-101 et "mise en œuvre des politiques" des pages 110-114 dans "gestion des politiques d'ajustement structurel et gouvernance économique" de la page 22 de la première partie du rapport relative au "cadre macro-économique"
- . transférer "les réformes "administratives" des pages 87-90 (à l'exception de la partie réforme de la fonction publique qui a trait aux salaires et devant être transférer dans la sous composante emploi/revenus évoqué plus bas) à la page 70 relative à l'exécutif et à la suite de l'analyse de la primature
- . transférer la "continuité des charges dans l'administration publique" et "les réformes "administratives" des pages 108-109 l'exécutif de la page 70 soit suite à l'analyse de la primature et avant les pages 87-90 déjà transférées à ce niveau
- . transférer "efficacité et transparence des la gestion du secteur parapublic" des pages 124-128 dans composante secteur privé de la première partie du rapport au titre des résultats obtenus dans la privatisation
- . transférer "la réforme administrative: les défis à relever" des pages 128-130 "Croissance économique, efficacité économique et développement social", déjà proposer pour transfert dans la 4<sup>ème</sup> partie sur la politique sociale;
- . transférer "les ONG et la lutte contre la pauvreté" des pages 136-138 et "les organisations de producteurs tentent d'influencer les politiques publiques" des pages 134-136 à la page 145 soit juste avant "Des pratiques associatives et revendicatives au cœur du secteur informel"
- . ériger "le système électoral" des pages 161-171 en sous composante de la partie "pouvoir et sociétés" alors re-intitulé "processus démocratique" ou "modalités de la représentation des populations "ou autre et qui aborderait toutes les questions liées à la représentativité et aux élections aussi bien au niveau national qu'aux niveaux régional et local
- . transférer HCRT ou "décence politique" des pages 171-180 concernant la presse et sa régulation d'une part dans le rôle de l'exécutif (page 70 pour la régulation) et dans société civile (pages 133-161) sous une nouvelle sous composante autonome: accès à l'information

xiii) Il est suggéré d'utiliser "xème " ou "yème" République plutôt que le régime de Léopold Sédar Senghor, Abdou Diouf, ou Abdoulaye Wade, étant entendu que ces présidents pourraient être nommés à titre de repères personnifiés dans l'introduction générale

xiv) Le cadre macro-économique devrait certes être présentée comme l'a fait le rapport mais il aurait été aussi intéressant d'analyser le niveau de réalisation des objectifs fixés en la matière ainsi que l'efficacité des méthodes utilisés (pages 2-28). Ainsi, les paragraphes suivants "gestion des politiques d'ajustement structurel et gouvernance économique" et "paternité des politiques d'ajustement et gouvernance économique" pourraient être mieux étayés (pages 22-24). De manière spécifique, il conviendrait d'apporter des éléments de réponse aux différents questionnements. Par exemple, quels ont été les objectifs annuels de la fiscalité aux niveaux central et local et quels ont été les résultats enregistrés? Et pourquoi, le cas échéant, ces objectifs n'ont pas été atteints?

xv) Un paradoxe dont il convient de préciser les éléments: d'une part la perte des marchés de l'ex-AOF (page 6) et d'autre part e légère contra

xvi) Dans l'analyse du secteur privé, il aurait été intéressant d'indiquer plus clairement si oui et comment les PAS ont contribué au développement de ce secteur (p 29-59). Ceci permettrait de mieux apprécier les performances réalisées grâce à une comparaison entre les objectifs et les résultats atteints (privatisation de certaines entreprises publiques, incitations diverses au développement du secteur privé).

xvii) Le contenu des pages 62-63 pourrait être dilué dans les parties respectives consacrées aux institutions publiques centrales ou locales parce qu'elles comportent des données de base qui ne sont par la suite ni reprises ni développées;

xviii) Aux pages 64 et 65 , il convient de donner respectivement quelques informations sur la crise institutionnelle de 1962 la situation en Casamance et le conflit avec la Mauritanie car les lecteurs ne sont pas censés en être informés;

xix) En page 72, il convient d'élaborer davantage sur la seconde chambre

xx) En page 82, les limites structurelles de la décentralisation pourraient être mieux étayées; au moins par l'indication de sources

xxi) En page 83, si les élus ne résident pas dans leurs localités, où résident-ils?

xxii) En page 84, le paradoxe relevé pour les recettes n'est pas évident; et le cas des communes rurales

xxiii) En page 132 et suivantes, le concept de bailleurs de fonds semblerait mieux indiqué que celui de donateur

xxiv) En page 134: De quels produits s'agit-il pour la chute des prix ?

xxv) Il aurait été utile d'évoquer aussi au niveau des institutions publiques et en matière de gouvernance économique, sociale et politique, les rôles joués par le Conseil Economique et Social, le Sénat, le Médiateur etc. dans le champ spécifique du développement humain

xxvi) En page 115, il serait bon de traiter des systèmes de gestion des institutions publiques avant d'aborder les problèmes de corruption et autres

xxii) Il faut supprimer l'apparente contradiction existant entre la relative suffisance des données pour le politique (page 183) et leur insuffisance pour les analyses (page 183 en ce qui concerne l'éducation et la santé)

## **2. Sur la forme**

### **2.1. De manière générale**

xxiii) De nombreux éléments de réponse aux principales questions de l'étude (p 3 des termes de référence) existent certes dans le texte mais il serait judicieux, pour des raisons de clarté, de les regrouper en conclusion des analyses faites sur les différentes parties ou sous composantes, en particulier celles relatives aux pages 62-63, 85-86, 185-186, 192, 218-219. L'introduction de ces parties et sous composantes, généralement bien rédigée, pourrait servir plutôt de conclusion des analyses sectorielles, pour peu qu'elle soit réadaptée. En compensation, il conviendrait d'avoir une introduction générale au rapport qui présenterait assez brièvement la problématique de l'étude (cf. termes de référence), la méthodologie suivie et ses limites (cf. avertissement pages) ainsi qu'un aperçu des différentes composantes retenues pour l'analyse de la gouvernance en matière de développement humain .

xxiv) Dans toutes les parties et sous composantes du rapport, il serait souhaitable de présenter les données avant d'en faire l'analyse. Ceci en améliorera et de beaucoup la compréhension.

xxv) Il faudrait soigner les transitions entre les parties et sous composantes

### **2.2 De manière spécifique**

xxvi) Il conviendrait d'éviter les anecdotes (journaliste de la page 67) et certaines expressions (indemnité kilométrique à la page 71)

xxvii) Pour la forme du rapport, il convient de garder à l'esprit que le rapport devra être publié et diffusé le plus largement possible au niveau national et international

Ouédraogo Dieudonné