Le rôle de l'administration publique dans la mise en œuvre des principes de la bonne gouvernance et la réalisation des objectifs du développement humain durable

E. H. Seydou Nourou TOURE

1. Problème et définitions

Le présent rapport tente d'apprécier le rôle des institutions publiques, précisément celui de l'administration publique, dans la mise en œuvre des principes de la bonne gouvernance, qui reposent essentiellement sur la transparence et l'équité, et dans la réalisation des objectifs du développement humain durable.

La bonne gouvernance peut s'entendre de la capacité de l'administration publique à gérer, à contrôler les affaires d'un pays dans l'intérêt des populations, à répondre à l'attente des citoyens et du secteur productif, bref, à contribuer, efficacement, et sur des bases transparentes à la réalisation des objectifs du développement humain durable. Elle fait référence à l'ensemble des missions, et des fonctions nécessaires à l'accomplissement du service public¹, que l'administration publique a la charge de conduire en vue de réaliser l'objectif fondamental du développement humain durable, à savoir : créer un environnement qui offre aux populations la possibilité d'améliorer leur cadre de vie en facilitant l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, etc.), c'est-à-dire en élargissant la gamme des choix qui leur sont accessibles dans les secteurs qui sont particulièrement ciblés par les stratégies de développement humain. La fonction publique a un rôle central dans l'accomplissement de ces missions ; elle fait référence à la gestion du personnel de l'administration publique, travaillant pour le service public.

Apprécier le rôle de l'administration publique dans la perspective de la bonne gouvernance et du développement humain durable peut consister à évaluer la qualité de ses structures et de ses effectifs, ainsi que leur impact dans l'accomplissement des fonctions qui leur sont assignées.

¹ L'expression service public a un sens double. Elle désigne tantôt l'organisme qui produit un service économique d'intérêt général, tantôt la mission d'intérêt général qui a été confiée à une structure administrative. L'appellation service d'intérêt général désigne des activités de service marchand ou non, considérées comme étant d'intérêt général par les autorités publiques et soumises, pour cette raison, à des obligations de service public (le monde du 24 juin 1997, III).

La deuxième partie examine les stratégies élaborées par l'administration publique sénégalaise, depuis la fin des années 90, dans un contexte marqué par les politiques d'ajustement structurel, qui ont des implications sur les principales réformes institutionnelles mises en œuvre au cours de cette période.

Les missions de l'administration publique sont définies en fonction de ces stratégies. Elles cherchent, en principe, à répondre à l'attente des usagers, qu'ils soient du secteur productif ou simple citoyen. Sous ce rapport, elles préfigurent le rôle de l'administration publique et déterminent ses rapports avec son environnement. Leur opérationnalisation repose sur quelques fonctions (gestion, contrôle, élaboration de politiques, modernisation des structures, etc.); elle interpelle la capacité de l'administration publique sénégalaise à satisfaire les demandes de développement économique et sociale émanant des différents segments de la société.

On évalue, dans cette partie, la capacité de l'administration à gérer durablement ses propres structures, à formuler les politiques de court, moyen et long terme (prospective) visant la réalisation des objectifs de développement élaborés à partir des stratégies retenues dans les derniers plans (8^e et 9^e) de développement économique et social.

La troisième partie rend compte de la capacité de l'administration à assumer les fonctions de mobilisation de ressources (fiscales), de gestion et de répartition des ressources publiques dans un sens qui accroît les possibilités de choix et d'accès aux services de base. On appréciera l'impact de cette répartition sur les agents de la fonction publique à partir de l'évolution du salaire réel et de la gestion des pensions de retraite. Les facteurs contribuant au renforcement du lien social de base (solidarité, etc.) seront pris en compte dans cette perspective.

Les tendances des dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement sont étudiées dans la seconde partie pour mesurer la capacité de l'administration à améliorer l'efficacité et la durabilité des services de base (santé, éducation, etc.). Elles permettent de comprendre si l'allocation des ressources publiques aux différents secteurs a permis d'améliorer l'efficacité des services de base, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais aussi dans les domaines encore contrôlés par les sociétés du secteur parapublic public pourvoyeuses de service dans les domaines de l'électricité, de l'assainissement et du logement.

Les fonctions de contrôle et de modernisation sont analysées dans la cinquième partie. A partir des diagnostics établis sur le fonctionnement de l'administration publique, et sur ses rapports avec les citoyens ou la société, on examine les réformes visant à redéfinir le rôle des

services dans le sens d'une efficacité accrue dans la gestion des hommes et des structures de l'administration publique, en vue d'améliorer l'efficacité des services de base et de faciliter leur accès aux populations sur des bases équitables et transparentes. Les contraintes qui entravent la mise en œuvre des réformes sont évoqués afin d'esquisser les stratégies qui permettent de les surmonter.

2 **Stratégies, fonctions et capacités de l'administration**

La création de nouvelles stratégies et de nouveaux éléments d'intervention pour affermir les bases de l'Etat est au cœur de la problématique de la construction de l'Etat sénégalais, à la fin des années 80.

L'interventionnisme de l'Etat a favorisé l'expansion rapide du secteur public au cours de la période des cinq premiers plans de développement dont la fin (1979-1989) coïncide, grosso modo, avec la mise en œuvre de la première phase des politiques d'ajustement structurel au Sénégal. Cet interventionnisme est justifié par les exigences de la construction nationale et la nécessité de répondre à la demande de la prise en charge des besoins essentiels des populations (alimentation, santé, éducation, eau, etc.), et conduit à la création d'un nombre important de sociétés nationales et d'établissements publics (8^e Plan de développement économique et social, 1989-1995).

Les politiques de l'Etat sénégalais sont donc élaborées explicitement pour prendre en charge les demandes d'éducation, de santé, d'alimentation émanant des populations. Cette volonté de prise en charge est une source de légitimation de l'action de l'Etat, dont les structures se voient assigner des fonctions qui permettent à l'Etat d'assumer ses missions de service public et ses attributions essentielles d'administrateur du service public, d'organisateur général et d'arbitre.

Pressé par les nécessités de l'ajustement structurel, l'Etat a cherché à élaborer et à mettre en œuvre, dans les années 1984-85, une politique, fondée sur une redéfinition des relations entre l'Etat et la Société civile, d'une part, et entre l'Etat et le secteur privé, d'autre part. C'est ainsi que la réforme de l'agriculture s'appuie sur le thème de la responsabilité, ce qui implique un désengagement progressif pour toutes les activités qui ne relèvent pas nécessairement du secteur public. Cette nouvelle démarche de l'Etat relance le problème de la gestion du secteur parapublic, de la relève dans le secteur productif et de la place du secteur privé, dont le développement se heurte à ses faibles marges de productivité, à ses charges d'exploitation élevées et à la faiblesse des débouchés (8^e plan, 1989-1995, 18). Dans le IX^e

Plan (1996-2001), la nécessité de construire un Etat-stratège est considérée comme l'un des défis majeurs de l'Etat sénégalais (IX^e Plan 1996-2001, III). Cette stratégie interpelle la capacité de l'Etat à engager la réforme du secteur public, à mettre en œuvre les procédures idoines pour accroître l'efficacité des relations entre l'Etat, et l'UEMOA, d'une part, et pour garantir, d'autre part, l'efficacité des investissements publics et privés, l'équité des citoyens devant l'administration, le développement d'un secteur privé fort et compétitif et, enfin, la qualité de la vie (IX^e Plan, 1997, 99). La réalisation de ces objectifs repose sur la qualité des structures de l'administration, leur capacité à remplir les fonctions qui leur sont confiées pour atteindre les objectifs de développement fixés par l'Etat sénégalais. Ces objectifs se retrouvent dans les dix orientations retenues par le IX^e Plan ; ils sont relatifs au développement des ressources humaines, à la lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion, à l'amélioration des ressources naturelles, etc., et recourent une bonne partie des objectifs du développement humain durable. Leur réalisation suppose la pérennité des structures de l'administration, le renforcement de leur capacité opérationnelle et de conception, un management efficace des ressources, effectué sur des bases transparentes et équitables, et le respect de l'équité intergénérationnelle.

Fonction, structures et pouvoirs dans l'administration publique au Sénégal

Les fonctions de l'administration publique sont décrites dans la lettre de mission adressée au Premier Ministre par le Président de la République en 1993. Elles recourent celles qui sont contenues dans le document du IX^e Plan ; ce sont les fonctions de gestion des structures, de gestion et de mobilisation des ressources, de formulation des politiques, de contrôle et de régulation ; les fonctions de modernisation et d'amélioration du fonctionnement de la République et des structures administratives, centrale et régionale, visent à redéfinir le rôle des services dans le sens d'une plus grande responsabilité et d'une efficacité accrue dans le fonctionnement des structures (Ministères et différentes directions à l'intérieur d'un même ministère) et la gestion des carrières du personnel.

Depuis la réforme constitutionnelle de 1970², il appartient au Président de la République de *déterminer* la politique de la Nation et d'en *contrôler l'application*. Au Gouvernement est confiée la mission très générale d'*appliquer* la politique de la Nation définie par le Chef de l'Etat. Le Premier Ministre, nommé par le Président de la République, dispose de l'administration, assure la coordination interministérielle et l'exécution des lois ; il dispose du pouvoir réglementaire qu'il exerce sous l'autorité et la signature du Chef de l'Etat.

Son autorité est, cependant, soumise aux limitations suivantes : il ne peut outrepasser les pouvoirs confiés au ministre par délégation et n'a pas de pouvoir hiérarchique direct sur les fonctionnaires placés sous l'autorité d'un ministre ; ensuite, la nomination à tous les emplois civils et militaires relève du Président de la République.

Les ministères participent à l'exercice du pouvoir exécutif en vertu d'une délégation du Président de la République et ne possèdent pas eux-mêmes de pouvoir propre. Leur nomination à la tête d'un département leur confère certaines attributions définies par des textes généraux (gestion du Personnel) ou par la jurisprudence (pouvoir d'organisation interne d'un service). C'est, essentiellement, en tant que Chef de département spécialisé que le ministre exerce ses attributions. Les départements ministériels se structurent autour du cabinet qui comprend l'ensemble des collaborateurs choisis par le ministre. Le rôle du cabinet est d'aider le ministre dans sa tâche de direction des services appelés à accomplir les fonctions de gestion administrative des activités qui sont du ressort du département ; il surveille l'activité des services.

L'administration centrale a la charge de gérer et d'animer les activités réparties entre les différents départements ministériels qui reçoivent mandat du Président de la République pour exécuter des tâches précises liées à la mise en œuvre des politiques de développement. Ainsi, la fonction administrative dévolue aux ministres est supplantée par celle politique de nomination des ministres par le Chef de l'Etat, qui peut avoir des effets négatifs sur l'observation des principes de bonne gouvernance.

La répartition des services de l'Etat est une bonne illustration de cette situation. Elle est fixée par décret, et intervient à la suite des remaniements ministériels. Elle précise les services rattachés aux différents ministères dont le nombre varie au gré des recompositions politiques. Entre 1981 et 1998, la taille du gouvernement est passé de 24 ministres en 1986 à 33 ministres en 1998 et à 27 ministres au cours du dernier remaniement d'avril 2000, qui consacre l'arrivée au pouvoir du gouvernement de coalition, composé des représentants de la majorité des partis ayant contribué à l'alternance du 29 février 2000.

La taille et la composition des gouvernements successifs varient d'un remaniement à l'autre entre 1981 et 2000. Le nombre de membres des différents gouvernements oscille autour de vingt cinq (25) au cours des remaniements intervenus en 1981, 1983, 1986 et 1988. Le gouvernement comporte vingt six (26) postes ministériels avec l'entrée du PDS, en 1991. L'arrivée de nouveaux partis (LD et PIT) en 1993 porte cet effectif à 29 ministres puis à 32 membres en 1995. La composition des différents gouvernements reflète la position des uns et

² Si l'on excepte l'intermède 1983-1990 où le poste de Premier Ministre est supprimé.

des autres dans le protocole. La prééminence est accordée aux ministres d'Etat qui viennent avant les ministres ordinaires et avant les secrétaires d'Etat dont le nombre décroît entre 1981 (07), 1983 (03) et 1986 (02). A partir de 1991, l'appellation de secrétaire d'Etat ne figure plus sur la liste des départements ministériels. Ce sont des ministres délégués qui siègent au gouvernement à côté des ministres et des ministres d'Etat ; leurs effectifs tournent autour de 07, en 1991 et 1995 ; ils sont six en 1998.

Le rang accordé aux différents membres du gouvernement coïncide souvent avec le poids politique de certains ministres. Si certains ont une assise politique réelle au niveau de leur région d'origine, d'autres sont là en raison de leur proximité avec des chefs religieux ou avec les cercles du pouvoir qui gravitent autour du secrétariat d'Etat à la Présidence, dont le rôle dans le contrôle des postes ministériels, voire des postes de direction dans l'administration centrale, est devenu très important à partir de 1981. Le Ministère de l'Economie et des Finances a pu échapper à ce contrôle dans les années 80 et 90. Ce mode de promotion politique a eu des effets pervers sur la gestion de l'administration où la conduite des affaires reposait plus sur des considérations partisans que sur des critères de compétence, de probité, etc., susceptibles de garantir une gestion plus transparente et équitable des ressources publiques.

La fréquence des remaniements ministériels³, en moyenne une fois tous les deux ans, présente quelques inconvénients. Les changements interviennent parfois au moment où les ministres commencent à maîtriser certains dossiers. La durée de vie moyenne des projets de développement (03 ans) étant plus longue que l'exercice de la fonction de ministre, les projets sont souvent laissés en rade par ces derniers. Même si l'administration doit s'exercer dans la continuité, la perception des projets, comme source d'enrichissement pour eux-mêmes et pour leur clientèle politique, incite les ministres à les confier à leurs hommes de confiance. L'efficacité du management des projets, en termes de suivi et de réalisations (output) est difficilement avérée, et il est difficile de situer les responsabilités. Cette fréquence de changement, une fois tous les deux ans, donne aux ministres un signal très fort de la brièveté de leur charge et de la nécessité de faire vite pour satisfaire la demande de leur clientèle politique. De ce fait, la distance qui devrait être observée vis-à-vis des gestionnaires de projets ne l'est pas, le ministre exigeant, parfois, beaucoup de docilité de la part de ces derniers.

³ C'est, curieusement, la moyenne des remaniements dans le 5^e république en France : une fois tous les deux ans.

L'éclatement des missions et des structures a, parfois, entraîné la mobilité du statut de départements, tels que la Recherche, les Ressources animales, la Planification, les Eaux et Forêts, qui ont, tantôt un statut de département à part entière, ou sont tantôt fondus dans d'autres départements.

On constate ainsi qu'une même mission passe d'un ministère à l'autre, est tantôt associée à d'autre ou éclatée entre plusieurs missions parallèles assignées à des ministères différents, ce qui fait douter de la capacité du gouvernement à définir des politiques cohérentes et à mettre en œuvre des structures opérationnelles orientées vers la satisfaction de besoins précis et distincts.

Si l'on s'en tient au discours officiel, que reflètent les orientations et les objectifs de politique économique contenus dans les deux derniers plans (8^e et 9^e) de développement économique et social, l'Etat sénégalais manifeste une volonté de lutter contre la pauvreté, d'accroître et d'améliorer la qualité de l'offre d'éducation et de santé, ce qui permet de contribuer à la réalisation des objectifs de développement humain durable, la dispersion des structures, voire, dans certains cas, leur suppression, réduit la capacité de conception des ministères. La réforme administrative de mars 1990 a réduit les capacités des Ministères techniques en matière d'identification et de suivi des projets, en supprimant les Bureaux d'étude et de planification relevant de ces ministères.

Pour pallier la faible capacité d'analyse endogène, l'Organe central de gestion de l'économie, le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan s'appuie sur un réseau de correspondants à l'échelle des départements ministériels, des entreprises publiques et des projets. Les fonctions information et statistiques, analyse et prévision économique, d'une part, et planification générale, sectorielle et régionale, d'autre part, sont essentielles à l'élaboration des politiques économiques. La DPS participe à la conception et à la gestion des politiques économiques à court terme. La direction de la planification réalise la formulation des politiques sectorielles en étroite collaboration avec la DCEF et les ministères techniques ; les missions portent sur la définition de la stratégie de développement à moyen terme et à long terme, la planification à moyen terme du développement au niveau national, régional et sectoriel, la préparation des perspectives triennales d'investissements publics, le suivi

physique et financier des projets régionaux, locaux et communaux. Elle travaille en étroite collaboration avec les directions suivantes : Coopération économique et financière, Dette et investissements, Trésor ; leurs missions se résument respectivement, à la programmation des projets et des programmes d'investissements publics.

Le Ministère du Plan a, une nouvelle fois, acquis son autonomie avec la formation du nouveau gouvernement, le 03 avril 2000. En le privant de la DCEF, en charge du financement et du suivi des investissements, on lui enlève une bonne partie de ses capacités opérationnelles. Le rattachement de la DCEF au Ministère de l'Economie et des Finances va à l'encontre des approches retenues en matière de planification qui s'inscrivent dans le cadre du système national de planification dont la réforme est intervenue en 1997. Deux fonctions principales sont définies par cette réforme : la planification et le suivi du plan (image à long terme, loi-plan), d'une part, et, d'autre part, la programmation, la budgétisation et le suivi (PTIP). Ces deux fonctions relèvent respectivement de la Direction de la Planification et de la DCEF. Elles sont complémentaires et devraient être associées au sein d'un même ministère. Le lien entre ces deux fonctions est assuré par les Perspectives triennales glissantes (Politique macro-économique) et le Comité de sélection des projets (Direction de la Planification, 1999, 3-6). L'éclatement des missions et des fonctions qui leur sont associées ne participe pas d'une mise en œuvre cohérente des approches retenues en matière de planification ; il affaiblit les capacités de conception de suivi des politiques et des projets économiques au sein des deux directions, ainsi que les capacités de pilotage des politiques par leurs départements respectifs. Les différentes directions, en charge de la gestion du développement, ne disposent pas de compétences suffisantes pour réaliser leur mission relative au processus de coordination des travaux conduisant aux choix de politique économique et financière en relation avec les services concernés (Secrétariat national de Renforcement des capacités, 1999).

La révision et le suivi du Plan comporte un certain nombre d'étapes qui vont du suivi technique au suivi politique. La révision du Plan d'orientation stratégique se fait normalement trois ans après la parution de ce document. Elle repose sur la révision de l'étude prospective à l'horizon d'une génération qui s'effectue tous les six ans, au début du processus d'élaboration du nouveau plan. La dernière étude prospective a été réalisée en 1989, au début du 8^e Plan. Sa révision devait nécessairement précéder les travaux de planification des stratégies à moyen terme. Le 9^e Plan ne s'est pas appuyé sur une nouvelle vision, de scénarios thématiques, globaux et tendanciels. La cellule qui devait s'occuper du suivi de la prospective n'a pas vraiment fonctionné. Cette situation peut s'expliquer par les départs fréquents au sein de la

direction de la Planification qui affecte sa capacité à jouer pleinement son rôle de suivi et la révision de l'étude prospective.

Les services de la Présidence ne semblent pas jouer un grand rôle dans l'élaboration des politiques économiques. Les conseillers du Président de la République ne sont pas toujours présents dans les commissions et /ou réunions où s'élaborent les politiques économiques. Ils sont absents de la commission nationale de suivi du IX^e Plan. On signale, cependant, leur présence, ponctuelle, aux réunions du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, consacrées à la préparation des programmes sectoriels. Depuis quelques années, le Président de la République organise des rencontres avec les responsables du secteur productif (CNCR, CNP), ce qui lui permet de recueillir l'avis des représentants de ces secteurs. C'est aussi lui qui nomme le coordonnateur et les membres du Conseil supérieur du Plan, ainsi que le Président du Conseil économique et social qui peuvent lui transmettre des avis dont il peut tenir compte. Le Secrétariat d'Etat à la Présidence n'a joué aucun rôle dans ce sens.

Les faibles capacités de conception de l'administration sénégalaise, même si elles sont avérées, ne sont pas toujours révélées par la production de documents relatifs aux politiques ou aux programmes de développement qui sont, parfois, relativement abondants. La qualité des documents dépend, parfois, de celle de l'information disponible et de la capacité de traitement de l'information statistique ; elle est, parfois, limitée par l'incomplétude des données, le cloisonnement des différentes structures de l'administration et leur incapacité à garder durablement leurs archives. C'est paradoxal de vouloir gérer la demande sociale et de ne pas avoir une maîtrise suffisante des variables sur lesquelles reposent l'élaboration des politiques sectorielles ou globales. Ceci est vrai pour la gestion de la demande et de l'offre, à travers les dépenses publiques, au niveau régional.

3. Mobilisation, répartition et allocation des ressources dans l'administration publique sénégalaise.

Les débats actuels sur la gouvernance et la réduction de la pauvreté montrent clairement que la mauvaise gouvernance impose des coûts directs aux pauvres, parce qu'elle entrave la croissance, réduit l'efficacité des politiques vouées à l'emploi ainsi que la possibilité d'inclure les pauvres dans la création de richesse. L'aptitude de l'Etat à mettre en oeuvre les stratégies et les objectifs politiques visant la réduction de la pauvreté, la création d'emploi, et à améliorer l'efficacité et la durabilité des services de base peut s'apprécier à

travers la capacité de l'administration à assumer, sur des bases équitables et transparents, les fonctions de mobilisation, de répartition et d'allocation des ressources publiques.

Efficacité et équité des actions visant la mobilisation des ressources dans l'administration.

L'évolution de la pression fiscale, mesurée par le ratio recettes publiques /PIB, a suivi, au Sénégal, la même tendance que dans les pays africains de la zone franc, dans les décennies 1970 et 1980.

Tableau n° 1 : Ratio Recettes publiques /PIB

Années	Recettes fiscales *	PIB *	Ratio Recettes fiscales /PIB en %
1990	275,5	1532,2	18
1991	305,9	1522,7	20,1
1992	247,1	1514,6	16,3
1993	220,2	1481,0	14,9
1994	267,9	1523,5	17,6
1995	330,3	1596,6	20,7
1996	369,3	1686,6	21,9

Source : DPS * En milliards de francs CFA

La ratio recettes publiques /PIB est de 16-17 % dans les années 70 ; il augmente jusqu'à 21 % autour de l'année 80 (Chambaz, in étude GRCC sur la fiscalité, 1996, I, 4). Il fléchit en 1993 avant de remonter à 20,7 % en 1995 et à 21,9 % en 1996.

On observe qu'avant 1994, année de la dévaluation du franc CFA, le taux de prélèvement de l'année 1991 est nettement au dessus de celui des années 1992, 1993, 1994. Ce taux est supérieur de deux (02) points à celui des années 1990 et 1994, de plus de trois (03) points à celui de 1992 et d'au moins cinq (05) points à celui de 1993. « Ce résultat s'explique par des recettes exceptionnelles enregistrées au niveau des droits d'enregistrement et de la cession d'une partie du domaine mobilier » (GRCC, 1996, 5).

Avec la dévaluation survenue en 1994, les recettes d'exportation et la masse monétaire augmentent de manière sensible, ce qui accroît les taux de prélèvement. Ces résultats apparaissent plus nettement en 1995 et en 1996 avec des taux avoisinant 21 %.

Si l'on considère les impôts directs par rapport aux revenus des sociétés et des personnes physiques, on observe que les impôts sur les sociétés sont fluctuants en raison de leur dépendance des résultats des entreprises. La modification de l'impôt sur le revenu des personnes physiques avec la création de l'impôt unique sur le revenu des personnes physiques a permis une simplification du mode de calcul de l'impôt, non celle du mode déclaratif. La faiblesse du taux moyen (11 %) d'imposition est liée au rendement médiocre du recensement par voie déclarative.

Tableau n° 2 : Evolution du taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Masse salariale *	362,4	362,4	367,9	380	427	
Taux d'imposition en %	11,4	11,0	11,4	11,7	9,7	

Source : DPS

* En milliards de francs CFA

La TVA est largement prépondérante dans les impôts indirects ; elle représente 85,6 % en moyenne sur 6 ans, entre 1996 et 1995, des impôts indirects (CAEE/GRCC, 1996, 8).

Tableau n° 3

Années	V.A. nationale *	TVA *	Ratio %
1990	1383,2	50,54	3,65
1991	1363,2	52,64	3,86
1992	1436,2	48,36	3,37
1993	1369,1	47,15	3,44
1994	1867	60,2	3,22
1995	2060	74,4	3,61

Source : IPS

* : Milliards de FCFA

Le ratio est faible. Cela s'explique, selon CAEE/GRCC (1986, 9), par le retrait de la valeur ajoutée nationale des éléments non taxables, soit parce qu'ils sont exonérés, soit parce qu'ils sont inaccessibles .

supérieur et les services généraux ». La part des dépenses de santé est restée faible ; elle n'a pratiquement pas augmenté au cours de la période considérée (BM, 1993, 4-5). Autant dire qu'il n'y a pas eu d'amélioration sensible dans la création de nouveaux services destinés à faciliter l'accès aux soins de santé à la population.

Les dépenses réalisées pour les secteurs de la santé et de l'éducation sont passées, respectivement, de 6,1 et 6,5 milliards de FCFA en 1989-90 (BM, 1993, 46) à 20,2 et 15,8 milliards de FCFA en 1995 (PTIP, 1996). Les dépenses de 1995 triplent celles de 1989-90 pour le secteur de l'éducation. Ces montants ne permettent pas de rattraper les retards d'investissement dans ces deux secteurs où la demande croît avec l'évolution démographique. En outre, les fonds sont souvent mal gérés, ce qui limite l'efficacité de l'action de l'Etat dans ces deux secteurs. C'est surtout au niveau de la santé que la gestion décentralisée des fonds recueillis dans les collectivités locales ou les CHU pose de sérieux problèmes de transparence.

Il est à signaler que le mode de gestion des fonds recueillis par les organisations communautaires de santé (OCS) ne permet pas d'améliorer la situation dans ce secteur. Le système de recouvrement des coûts s'inscrit dans le cadre de la participation communautaire au financement de la santé. Soit les montants recueillis servent à engager un personnel pléthorique qui ne participe pas directement aux soins et ne permet pas d'améliorer l'offre de santé, soit ils sont utilisés à des fins personnelles par les leaders locaux, responsables des comités de gestion.

La gestion des fonds recueillis dans les CHU pose aussi quelques problèmes. Les patrons qui ont la charge des fonds recueillis au titre des prestations effectuées dans leur clinique respective, gèrent, souvent seuls, ces fonds. Ce qui aboutit, parfois, à des situations paradoxales : des salles de soins ou d'hospitalisation ne sont pas dans un bon état alors que la clinique dispose, normalement de ressources.

Tableau n° 15 : Classification fonctionnelle des dépenses publiques d'investissements en pourcentage

	1995	1996	1997	1998	1995-98
Primaire	33,6	25,9	31,2	29,2	30,7
Agriculture	37,7	41,2	43,4	43,5	40,7
Elevage	3,0	5,4	3,2	3,2	3,6
Sylviculture	10,0	7,0	14,3	11,0	11,1
Pêche	2,1	3,5	1,7	8,3	2,2
Hydraulique rurale	27,6	20,6	15,0	18,2	21,0
Divers	19,5	22,3	22,5	15,7	21,3
Secondaire	14,3	9,4	3,8	11,5	8,9
Tertiaire	16,1	16,9	23,9	15,3	19,4
Quaternaire	36,0	47,8	41,1	43,9	41,0
Eau potable et assai.	15,9	7,9	16,3	38,8	13,7
Logement	11,7	10,1	4,2	9,1	8,2
Santé	20,2	18,3	11,2	12,2	16,1
Education	15,8	16,6	30,9	16,0	22,0
Divers	36,5	47,1	37,4	24,1	40,0
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DCEF/MEFP

Selon le bilan d'exécution du PTIP, le secteur primaire et le secteur quaternaire ont engrangé, respectivement, 30,7 % et 41 % des dépenses publiques d'investissements sur la période 1995-1998 ; suivent le secteur tertiaire avec 19,4 % et le secteur secondaire avec 8,9 % du total. L'agriculture réalise 40,7 % des investissements dans le secteur primaire ; elle arrive nettement en tête devant la pêche (2,2 %), l'élevage (3,6 %) et la sylviculture (11,1 %). Dans le secteur quaternaire, l'essentiel des dépenses d'investissement sont absorbées par l'éducation (22 %), la santé (16,1 %), l'eau potable et l'assainissement (13,7 %) et le logement (8,20 %). Les taux de réalisation des dépenses d'investissement, d'une année sur l'autre, sont en général élevés dans le secteur quaternaire où ils se situent autour de 63 % entre 1995 et 1998 ; ce dernier concentre les secteurs prioritaires, (éducation, santé, eau, logement), en particulier, qui font face à une très forte demande sociale. Les taux de

réalisations sont variables pour le secteur primaire sur la même période : on passe de 64 % en 1995, à 38,8 % en 1996, à 69,37 % en 1997 et à 60,8 en 1998. Dans l'ensemble, les taux de réalisation pour ce secteur se situent au dessus de 60 % ; le niveau des réalisations de l'année 1995 (38,8 %) sont liées aux taux de l'agriculture (29,4 %) et de la sylviculture (27,5 %) qui tirent vers le bas le niveau des dépenses d'investissements en raison de leur poids respectif dans ce secteur.

Au total, la moyenne annuelle de l'indice des dépenses d'investissement, calculées sur les périodes 1980-85 et 1986-90, varie d'une période à l'autre¹¹. Les dépenses ordinaires totales (salaires) pour les secteurs sociaux baissent de 9 points, alors que celles du sous-secteur de l'éducation augmentent légèrement de 0,2 % entre 1980-85 et 1986-90. Les dépenses de santé accusent un net recul : elles baissent de 21 points pour les salaires. On observe, sur la même période, la même tendance pour les dépenses totales d'investissement qui perdent 31 points, alors que les sous-secteurs de l'éducation et de la santé enregistrent, respectivement, une baisse de 24,6 % et 3,6 %.

Enfin, entre 1997 et 1999, la part du budget¹² de fonctionnement des secteurs sociaux (éducation, santé), de l'agriculture, de l'hydraulique, de l'urbanisme et de l'habitat, dans le budget de fonctionnement de l'Etat sénégalais, a très peu varié. Les variations sont insignifiantes pour chaque secteur ; elles sont inférieures à un point, sauf pour le secteur de l'agriculture qui perd environ 1,3 points entre 1998 et 1999. Si l'on considère les montants alloués aux différents secteurs, l'éducation absorbe un tiers (33 %) du budget de fonctionnement de l'Etat ; viennent, ensuite, la santé (7 %) et l'agriculture avec, environ, 2 % du montant total. L'urbanisme et l'habitat, et l'hydraulique reçoivent la portion congrue de ce budget avec, respectivement, 0,24 % et 0,21 %. En somme, les dépenses d'éducation et de santé absorbent près de 40 % du budget de fonctionnement de l'Etat sénégalais. Les pressions syndicales et la nécessité de prendre en charge une forte demande d'éducation liée à la croissance démographique, expliquent le maintien et l'importance des montants alloués à l'éducation d'une année sur l'autre. La part allouée à ces deux secteurs est encore insuffisante. Elle ne permet pas de résorber les déficits constatés au niveau de l'encadrement, accentués, il est vrai, par une mauvaise utilisation des ressources humaines.

La mauvaise dotation des ressources humaines est soulignée dans certaines études (Diop, 1996, 10). Les affectations du personnel ne se font pas toujours selon le mérite et les

¹¹ Source : Banque mondiale. Rapport d'actualisation macro-économique (AS Tableau). Rapport sur l'enseignement supérieur et examen des dépenses publiques in *Diagne*, 1996, 44.

besoins réels exprimés, notamment, en milieu rural. Il y a parfois une forte concentration d'agents de la santé dans la capitale alors que des postes situés en zone rurale restent sans infirmiers ou sans sage-femme, du fait du refus de certains agents de rejoindre des zones pour des raisons matrimoniales ou autres. Ces dotations obéissent souvent à des considérations politiques. Celles-ci pèsent souvent dans l'allocation des ressources : le choix des sites d'implantation de certaines infrastructures (centre de santé, école, route, etc.) peut dépendre de promesses partisans.

Efficacité et transparence dans la gestion du secteur parapublic et des biens publics

La nécessité d'alléger le budget de l'Etat du fardeau des subventions et le souci de parvenir à une plus grande efficacité dans la gestion ont conduit à la privatisation ou à la liquidation de certaines d'entreprises appartenant au secteur parapublic. Dans les années 1970/80, des subventions énormes ont été accordées aux entreprises de ce secteur qui en regroupait plus de 200. On dénombre, aujourd'hui, huit (08) sociétés nationales (SONES, SNHLM, SNCFS...), dix neuf (19) sociétés à participation publique majoritaire parmi lesquelles figurent la SENELEC¹³, la SICAP, la SONEPI, cinq (05) établissements à caractère industriel et commercial dont l'ONAS, créé en 1992, et 32 entreprises publiques à caractère administratif ou scientifique, subventionnés par l'Etat à 100 %¹⁴.

La politique de l'Etat consiste, depuis le plan d'urgence, à supprimer les subventions consenties à ces entreprises qui ont englouti des centaines de milliards, à l'instar de l'ONCAD, liquidé en 1980. L'objectif de l'Etat est de fermer les entreprises qui ponctionnent les ressources de l'Etat ou d'assainir la gestion de certaines d'entre elles en la privatisant.

Dans le contexte du Plan d'urgence, en 1993, l'Etat a opté pour la gestion des comptes, ce qui a permis la réduction des allocations destinées à la consommation de l'eau, de l'électricité et du téléphone au niveau de ses services.

La gestion des sociétés stratégiques (SENELEC, et SONEES avant 1995) dans les secteurs de l'eau et de l'électricité a d'abord conduit à la signature de contrats-plans dont l'objectif est de clarifier les relations Etat-Sociétés, surtout les relations financières. L'intervention de l'administration dans la gestion de ces sociétés, avait permis à l'Etat de

¹² Projet de loi de finance pour 1997, 1998, 1999.

¹³ Elle est devenue une société privée, après la cession, par l'Etat, de ses parts à Hydro-Québec et à Elios.

¹⁴ Si on fait le compte il en reste moins de 100.

peser sur le choix des investissements, la tarification, les ressources humaines et la trésorerie. Il était impossible de situer les responsabilités des parties en cause dans les mauvais résultats des sociétés (Fall, 1993, 5). L'intervention de l'Etat avait été source d'inefficacités, d'où l'idée qu'il fallait opérer des ruptures pour assainir la gestion de ces sociétés.

La gouvernance dans la gestion des sociétés du secteur parapublic interpelle moins la capacité de l'Etat à réaliser des politiques légitimes du fait de ressources insuffisantes dans le service public, que sa propension à une gestion gabégique de ces sociétés avec la complicité de directeurs nommés par l'Etat, et qui sont parfois d'une incompétence avérée. S'y ajoute la profusion de présidents de conseil d'administration qui cherchent, davantage à jouir de situation de rente qu'à servir l'Etat ou l'entreprise. Certaines sociétés ont été bradées et vendues au franc symbolique à des personnes qui ne se seraient jamais engagées à les reprendre si elles n'étaient pas viables. Enfin, la conclusion de marchés de gré à gré a, souvent, été source d'enrichissement pour certains directeurs et de difficultés pour les sociétés victimes d'entrepreneurs véreux.

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

De façon générale, la SENELEC et la SONEES financent leurs programmes d'investissement au moyen de prêts et dons étrangers rétrocédés ou garantis par le trésor public, ainsi que d'une mission d'autofinancement. Ce schéma a prévalu avant la privatisation ; il est toujours en vigueur.

Différentes conventions signées entre l'Etat, la SENELEC et la SONES ont permis à ces sociétés de bénéficier de financements substantiels.

Pour l'électricité, les conventions 3, 4 et 5 sont réalisées en fin avril 1998. La convention de maîtrise d'ouvrage n°5¹⁵ entre dans le cadre d'investissements destinés au développement du secteur énergétique du Sénégal, et, particulièrement, à la réalisation et à l'amélioration d'infrastructures et d'équipement électrique des zones rurales du pays. Elle est entièrement financée par le fonds national de l'énergie, conformément à la loi de finances de

¹⁵ Convention de maîtrise d'ouvrage n° 5, Direction de l'Energie /SENELEC, gestion 1997.

l'année en cours. Elle comporte un volet électrification par voie conventionnelle visant l'installation d'équipements destinés à l'électrification d'une quarantaine de village choisis dans les dix régions du Sénégal et un volet électrification par voie solaire pour neuf (09) villages des régions de Thiès, Diourbel, Kaolack, Kolda, Ziguinchor, et Fatick. Le montant total du financement est de : 2.100.725.000 F CFA (volet 1 + volet 2 + 10 % imprévus).

L'Etat continue d'accorder des subventions indirectes à la SENELEC sur le gaz, l'essence et le gasoil pour réduire le prix de vente au consommateur du gaz et de l'électricité. Le programme de réduction des subventions a démarré le 9 mai 1998. Les écarts observés sur la décote entre les prévisions et le taux réel s'expliquent par les fluctuations des cours mondiaux du baril de pétrole (10 dollars US en mars 1999, 25 dollars six (06) mois après, et 30 dollars actuellement).

Republic of Senegal energy sector adjustment credit compliance with petroleum reforms

Petroleum crude and products	Before reforms 1/97		1998		1999		2000		2001		2001	
			Prog.	Actual	Prog.	Actual 1/99	Prog.	Actual	Prog.	Actual	Prog.	Actual
1-Import duties¹⁶												
-Crude	10%		10%	10%	10%		(10%)		(10%)		(10%)	
-White products	35%		30%	30%	30%		(25%)		(25%)		(25%)	
-Black products	25%		15%	15%	15%		(15%)		(15%)		(15%)	
-LPG and kerosene	5%		5%	5%	5%		(5%)		(5%)		(5%)	
2-Import surcharge on white products¹⁷	None		20%	20%	15%		12%		5%		0	
3.Subsidies												
-Refinery (to be removed)	US \$ 2.30/bbl			Done 5/98								
-GPL ¹⁸	FCFA/ton	Subs.										
-38 kg	97296	100%	80%	-13%	60%	-15%	40%		20%		0	
-12.5 kg	97296	100%	80%	-13%	60%	-15%	40%		20%		0	
-6 kg	201815	100%	80%	45%	60%	44%	40%		20%		0	
-2.7 kg	199504	100%	80%	45%	60%	44%	40%		20%		0	
-Diesel for SENELEC ¹⁹	37660	100%	75%	34%	50%	0%	25%		0		0	
-Fuel oil for SENELEC	47848	100%	75%	20%	50%	0%	25%		0		0	

La SONES est créée au terme de la loi N° 95-10 du 07 avril 1995 portant organisation du secteur de l'eau. L'Etat a concédé le développement et la gestion du patrimoine de

¹⁶ Figures in parentheses will need to conform to the UEMOA common external tariffs

¹⁷ By end April each year

¹⁸ On July 1, 1998, 1999, 2000, 2001, and January 1, 2002

¹⁹ On July 1, 1998, 1999, 2000, and January 1, 2001

l'hydraulique urbaine à la SONEES et affermé l'exploitation du service public de la production et de la distribution d'eau potable à une société privée, la SDE.

Divers projets d'approvisionnement en eau potable (AEP) sont financés pour Dakar et pour la petite côte. Le projet d'alimentation en eau potable pour la petite côte bénéficie, 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 fournir des dizaines de milliers de branchements²⁰, et la réalisation d'un plan d'extension du réseau de distribution.

Le problème avec l'approvisionnement de l'eau tient au fait qu'elle ne fournit pas toutes les réponses aux attentes des usagers. La SENELEC maîtrise mieux les délestages qui sont moins intempestifs. Le problème avec l'eau est surtout un problème de capacité d'approvisionnement face à une demande croissante. Certes, la privatisation a permis d'assainir les normes de gestion mais elle n'a pas encore fait disparaître pour la SONES, la SENELEC et la SONATEL, pour le téléphone fixe, la situation de monopole de service public préjudiciable au consommateur.

L'approvisionnement de l'eau est encore irrégulier du fait d'une capacité d'approvisionnement insuffisante. Les populations se plaignent de devoir rester trois jours sans recevoir la moindre goutte d'eau. Cela arrive souvent dans des quartiers résidentiels (Sicap, Yoff, Mermoz) occupés par les classes moyennes qui constituent une clientèle solvable. La privatisation n'a pas permis de résoudre ce problème, pas plus qu'elle n'a permis la baisse du coût des facteurs. On comprend que les populations expriment leur mécontentement face à ces privatisations dont les revenus ne sont pas gérés avec toute la transparence qui sied, en pareil cas, et surtout, lorsque les retombées sont pratiquement inexistantes pour elles.

La gestion des biens publics permet d'évoquer les anomalies survenues dans les tentatives de privatisation de sociétés dans le secteur parapublic. On compte, parfois, parmi les candidats à la reprise de l'entreprise, le directeur lui-même qui propose de la racheter alors qu'il est encore en exercice, ce qui veut dire qu'il est au courant des procédures de cession qu'il peut influencer à partir de sa position.

Dans le secteur parapublic, la corruption a gangrené la passation de marchés. Non seulement les procédures sont longues, mais on a pu constater dans le secteur des routes « de

²⁰ Y compris les branchements sociaux.

fortes malfaçons sur des routes qui n'avaient pas trois mois d'âge » (Soleil du 06 juin 2000, 7). Ce qui veut dire que les travaux sont parfois bâclés ; « les marchés sont cédés dans la complaisance ; tout ce qui est « donné » en amont comme pot-de-vin est récupéré en aval par les entrepreneurs (et) les fournisseurs au détriment de la qualité » (Soleil, op. cit). D'où l'urgence pour le nouveau gouvernement de mettre en place une agence autonome routière pour lutter contre la corruption dans ce secteur.

4. Efficacité du contrôle et les réformes dans l'administration publique

Niveau d'efficacité des corps de contrôle

L'Inspection générale d'Etat figure en bonne place dans les corps de contrôle de l'Etat, à côté du contrôle financier, de la commission de contrôle et de vérification des établissements publics, des inspections techniques et des inspections des affaires administratives et financières que l'on retrouve dans beaucoup de ministères. Les contrôleurs financiers supervisent les sociétés nationales, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte pour le compte de la Présidence de la République ; ils vérifient tous les engagements financiers de l'Etat. La cour des comptes vérifie tous les agents comptables publics du trésor, des sociétés d'Etat, etc.²¹ ; elle est en voie de structuration et reste handicapée par le manque d'agents. Le nombre réduit d'agents (5 à 6) ne permet pas de contrôler efficacement les 342 collectivités locales (région, CR, commune) et les sociétés qui sont de son ressort. L'Inspection générale d'Etat est logé à la Présidence ; on peut accéder à ce corps par voie de concours, certains inspecteurs sont directement nommés par le Président. L'efficacité du travail réalisé par l'IGE n'est pas avérée. A la différence de la Cour des Comptes qui peut directement vérifier tous les services, l'Inspection générale agit à la demande du Président de la République. C'est à lui ou à son mandataire que les rapports de l'IGE sont remis. Ils sont, parfois, classés sans suite, comme l'ont été ceux de la commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite.

Le gouvernement sénégalais a créé au début des années 80, la commission contre l'enrichissement illicite pour lutter contre les détournements de deniers publics et les pratiques de corruption. L'Inspection générale d'Etat (IGE) a déjà traité des dossiers dans ce sens. Les rapports présentés au Président de la République comporte des recommandations qui sont souvent classées sans suite. C'est dire que l'impunité a, dans ce domaine, beaucoup encouragé le développement de la corruption. Elle est le fait des recours multiples, politiques

et autres dont bénéficient les personnes accusées de corruption. Ensuite, lorsque ces derniers, à la suite d'une accusation, sont promus à des postes plus importants au lieu d'être sanctionnés, l'Etat encourage les fonctionnaires à poursuivre ces pratiques. Cette attitude pose et annonce des problèmes qui entravent le fonctionnement de l'administration.

Les contraintes

L'étude des contraintes qui empêchent l'exercice de la bonne gouvernance au sein du pouvoir central et des pouvoirs locaux appelle les questions suivantes : quelles sont les entraves à une gestion transparente des structures et des hommes dans l'administration au niveau central et local ? Les prestations de service et l'allocation des ressources se font-elles sur des bases équitables pour l'ensemble des usagers ? L'analyse des contraintes s'appliquera à l'efficacité et à l'effectivité des réformes portant sur les structures et les hommes, c'est-à-dire les agents de l'administration.

Les réformes qui accompagnent les politiques d'ajustement sont affectées par l'idée que les différents acteurs se font de la politique. « Le système politique est bâti sur l'octroi de prébendes et le contrôle politique des affaires économiques »²². La nécessité de maintenir un certain équilibre entre les différentes factions du parti dominant²³ a souvent entraîné une répartition et une redistribution des services au delà de ce qui est nécessaire. Cette conception est une contrainte au choix des hommes et à l'efficacité de l'organisation de l'administration public au niveau central et local. Elle induit des contraintes d'ordre structurel. En effet, la quasi absence d'analyse de poste est une contrainte à une répartition optimale des structures des administrations centrale et locale ; la création de poste et la répartition des différentes structures de l'administration ne correspond pas toujours à un besoin structurel.

Autre contrainte structurelle : la restructuration des ministères issus des remaniements successifs a, parfois, conduit à l'éclatement d'une même mission entre plusieurs départements, lorsque celle-ci n'est pas regroupée avec d'autres missions au sein d'un même département²⁴. Le ministère étant une structure de mise en œuvre de politique publique, l'éclatement des missions brouille les objectifs et disperse les conditions de leur mise en œuvre, ce qui ne favorise pas une allocation optimale des moyens. Ensuite, la mobilité des services entraîne celle des agents ; cet éparpillement et cette mobilité est une entrave à la

²¹ On compte parmi ces agents : le payeur général ou régional, le receveur général ou régional, le trésorier général, le percepteur de la commune et des communautés rurales

²² PNUD /Futurs africains, 1997, 141.

²³ Il s'agit du Parti socialiste qui a quitté le pouvoir à l'issue des élections de mars 2000.

²⁴ RIPAS, 1991. L'administration centrale et les politiques publiques du Sénégal.

capitalisation de l'expérience nécessaire à la conduite des affaires publiques. De même, le cloisonnement des structures entraîne des pertes d'information. On peut aussi ranger, dans cette perspective, la faiblesse de la capacité de conception des différents départements chargés de l'élaboration des politiques économiques.

Une autre catégorie de contraintes affecte l'efficacité, la transparence et l'équité dans les prestations rendues par l'administration tant au niveau central que local. A cet égard, la centralisation des décisions et des moyens est une contrainte à la déconcentration des services. Les ministères disposent d'une faible délégation de pouvoir dans les autres domaines réglementaires. Au niveau régional, Diop (1996, 8-9) indique que, si l'on excepte le décret d'habilitation de 1972, les autorités administratives régionales et locales n'ont reçu que de timides délégations de pouvoirs des ministres de l'intérieur, de l'éducation nationale, des finances et de l'urbanisme. Il ajoute que l'exercice des attributions est rendu difficile par l'existence de textes concurrents donnant les mêmes prérogatives à des autorités différentes...

Les dysfonctionnements dans l'administration procèdent d'autres contraintes qui affectent à la fois l'administration centrale et locale. Les lenteurs et la lourdeur des procédures, de même que la longueur des circuits compliquent le traitement des dossiers et ne permettent pas de faire respecter les règles d'équité qui devraient caractériser les services rendus par l'administration. Les usagers sont obligés d'utiliser leurs relations ou des passe-droits pour satisfaire leur demande. Ce qui affecte la qualité des relations entre l'administration publique et les citoyens.

L'administration et les citoyens

Evaluation de la qualité du service public

La concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance a mis en évidence six facteurs dans l'environnement de l'administration qui peuvent affecter la qualité des prestations rendus au citoyen. On peut en citer quelques uns :

- Le système politique partisan grâce auquel l'administration est souvent détournée de sa mission de service public. Les nominations se font parfois au gré de l'appartenance politique des gens, non sur la base de la compétence ; la localisation des projets de développement se fait souvent en fonction des promesses partisans ; l'orientation de l'aide profite souvent aux leaders et aux populations réputés plus proches du pouvoir. L'octroi de bourse aux nouveaux bacheliers a, souvent, été influencé par le système partisan. Tel diplomate, très influent, a parfois accordé des bourses à des membres de son parti ou de sa famille. Le mode de fonctionnement du système d'octroi des bourses a, jusqu'à une période récente, largement dépendu de l'appartenance politique des candidats. Ce système peut susciter des comportements très opportunistes de jeunes ou des personnes dont l'adhésion au parti dominant est surtout perçu comme un moyen de bénéficier de privilèges (obtention d'une bourse ou d'un poste de directeur, ou simplement d'un crédit).
- les interactions avec les milieux religieux faussent l'application des règles et des lois. Les agents de la fonction publique proche des milieux religieux sont protégés, tandis que les responsables, dont les initiatives ne sont pas appréciés, sont sanctionnés. Ces milieux ont constitué de solides appuis au régime socialiste. Une contrepartie était attendue de ce soutien, non seulement dans le secteur de l'agriculture et des affaires ou des exonérations ont été accordées, des crédits et des intrants distribués, sans compter les prestations rendues aux gros producteurs, dans le bassin arachidier, pour les façons culturales.
- Influence des lobbies. La pêche aux voix incite à une politisation excessive de tous les événements survenus à la faveur de manifestations identitaires (terroirs, village, ethnie, confrérie). Ce qui occasionne les détournements des moyens de l'Etat au profit des mouvements identitaires. Ces lobbies sont souvent constitués en réseaux religieux, politiques ou autres, qui attirent des individus à qui ils garantissent

protection et impunité à la suite de détournement de deniers publics ou dans le cas de fautes professionnelles passibles de sanctions.

Au nombre des facteurs internes explicatifs des dysfonctionnements de l'administration, la commission cite : l'influence négative des mauvaises conditions de travail des fonctionnaires sur la qualité du service public, le déphasage du statut de la fonction publique, non actualisé depuis 1961, le culte du secret et le refus de rendre compte aux citoyens qui conduisent, en raison du respect de l'obligation de réserve, à une certaine opacité de l'administration, ce qui cache mal le laxisme des agents.

A cet égard, le diagnostic des populations sur le fonctionnement de l'administration et sur le niveau et la qualité des rapports entre l'Etat, ses différentes composantes et les citoyens fait apparaître l'absence de neutralité et d'équité de l'administration, les lenteurs dans le traitement des dossiers administratifs, les tracasseries subies par les populations, la forte politisation des services décentralisés et l'impossibilité pour les structures de la décentralisation de prendre en charge les domaines de compétence qui leur sont attribués²⁵.

Le diagnostic établi dans le document du Programme national de bonne gouvernance indique : « L'interventionnisme de l'Etat s'est accompagné de procédures d'octroi de licences, d'autorisation et d'agrément divers. Au fil du temps, l'Etat a créé des procédures de contrôle rigide des affaires par des mécanismes bureaucratiques et des réglementations nombreuses ».

Enfin, l'étude sur la productivité, réalisée par le Ministère du Travail en 1997 indique que la qualité du service public n'est pas très satisfaisante pour les usagers pour les raisons suivantes : mauvaise capacité de réponse et de réaction des agents, lourdeur de l'administration et longueur des procédures, taux d'absentéisme élevé des agents de la fonction publique, manque d'interlocuteurs pour orienter l'utilisateur, rigidité de l'administration et son incapacité à anticiper le changement et, enfin, désintéressement des agents vis-à-vis de leurs tâches. Ce dernier aspect met en cause à la fois le niveau des rémunérations, le système de promotion et les conditions de travail. Les salaires de la Fonction publique sont encore très faibles. En outre, il arrive qu'un agent, qui travaille moins que les autres, ait plus de possibilités en matière d'avancement ou de stages à l'étranger, grâce à ses relations. La prolifération des textes réglementant les avances ne permet pas aux agents de s'en imprégner et de défendre leurs droits. Enfin, l'administration sénégalaise dispose déjà de faibles moyens. Les agents, malgré leur bonne volonté, sont confrontés dans toutes les administrations à un problème de papier qui reste introuvable, en raison des retards accusés dans la mise en place

des budgets des différents départements. Ces aspects sont source de démotivation et de découragement pour les agents ; ils se répercutent négativement sur leur productivité.

En somme, l'influence négative des facteurs internes et externes accentue les dysfonctionnements au sein de l'administration publique. Ces facteurs entraînent des distorsions qui peuvent induire un manque de transparence et d'équité dans le traitement des dossiers. Leur élimination suppose des réformes profondes au sein de l'administration.

Les réformes de l'administration publique

On examine ici les différentes réformes visant au recentrage de l'action de l'Etat et qui sont engagés depuis la fin des années 70. On s'intéresse aussi à celles qui visent une efficacité dans la gestion des ressources humaines et financières, et dans la gestion des structures de l'administration publique dans un sens qui renforce leur pérennité et les rend plus proches des populations.

L'apparition des déficits chroniques dans les résultats d'exploitation des sociétés nationales et établissements publics a poussé l'Etat sénégalais à se désengager du secteur parapublic. L'Etat cherche ainsi à renforcer l'efficacité de la gestion des ressources publiques et à mieux se concentrer sur son rôle d'administrateur général du service public. Ce désengagement a donné lieu à ce qu'il est convenu d'appeler la réforme du secteur parapublic. Il s'agit pour l'Etat de se retirer du secteur marchand, ce qui permet de réduire le poids des entreprises du secteur parapublic dans les finances publiques, et d'encourager, à travers les initiatives privées et l'autopromotion, le développement du secteur privé.

Dans le cadre du programme d'ajustement économique et financier à moyen et long terme (PAML, 1985-1992), l'Etat avait décidé, à la suite de la réunion du groupe consultatif²⁶ de Paris, de se séparer d'un certain nombre d'entreprises. Sur les 61 sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat avait une participation directe, les décisions suivantes ont été prises (2^e réunion du groupe consultatif, 50) :

- 15 cessions totales des actions de l'Etat ;
- 13 cessions partielles des actions de l'Etat ;
- 06 liquidations ont été proposées ;
- 27 entreprises dans lesquelles l'Etat montrent sa participation au même niveau.

²⁵ Enquête auprès des usagers du service public, 1999, 16.

²⁶ Cette réunion a eu lieu à Paris le 31 mars et 1^{er} avril 1987.

En ce qui concerne les établissements publics trois formes de désengagement sont prévues : la privatisation, la dépersonnalisation de certains établissements publics à caractère administratif et les liquidations.

Pour accroître l'efficacité des entreprises restées dans le portefeuille de l'Etat, des plans de redressement et des contrats plans sont élaborés. Le programme a porté sur treize (13) entreprises parmi lesquels figurent la SENELEC, la SONEES, la SONATEL, la SICAP, l'OHLM, la SOTRAC, la RCFS, Le PAD et l'OPT. Ces entreprises fournissent des services dans les secteurs qui sont appelés à contribuer au bien-être des populations.

L'exécution de cette réforme a donné des résultats mitigés. Malgré les mesures d'accompagnement et « des opérations de compensation de créances réciproques, le montant des factures impayées est resté important avec une part importante de l'administration et ses démembrements et malgré la mise en œuvre des plans de redressement, les performances techniques et financières sont demeurées faibles » (Fall, 1993, 5-6). Si ces réformes ont été quelque peu ralenti par les élections de 1988 qui se sont déroulées sur fonds de contestation, elles ont repris après le plan de relance, en 1993, et la dévaluation, et conduit à une privatisation, à partir de 1995, de la SONEES, de la SENELEC et de la SONATEL.

La privatisation permet d'assainir les normes de gestion de ces entreprises, et offre une bonne visibilité sur leur devenir, grâce à l'adoption d'un budget pour cinq (05) ans. Cependant, il est difficile de faire le bilan de l'exploitation de ces entreprises parce que l'adoption de leur compte annuel accuse un retard de deux ans. Ensuite, ces entreprises détiennent le monopole du service public dans leurs secteurs respectifs ; elles en profitent largement en maintenant les tarifs à des niveaux relativement élevés pour le consommateur, ce qui leur permet d'engranger des bénéfices substantiels. Il est difficile de dire que le niveau des tarifs proposés pour le téléphone, surtout, offre des possibilités de choix plus intéressants pour les populations.

Atteindre l'efficacité dans le recentrage des actions de l'Etat permet de créer un environnement plus incitatif pour le développement du secteur privé. C'est cela qui a poussé l'Etat à prendre en charge la modernisation des structures de l'administration publique.

En ce qui concerne les structures, les réformes sont inspirées par le souci de corriger leur manque de fonctionnalité pour faire face aux dysfonctionnements constatés au niveau des procédures, des méthodes de coordination et du système de communication. A cet égard, si la création d'un guichet unique et du trade-point constituent des avancées réelles, la lourdeur et

la lenteur des procédures et des formalités continuent à être dénoncées par les différents usagers.

Les réformes de l'administration ont été, essentiellement, axées sur le désengagement de l'Etat, la déconcentration et le renforcement des capacités de l'Etat en matière de gestion économique. Elles ont porté aussi sur le système d'avancement, la révision des commissions administratives paritaires et des conseils de disciplines, la révision de la commission nationale de classement des niveaux de formation et les recrutements dans l'administration. Les réformes visant le personnel de l'administration ont porté sur la maîtrise de la masse salariale, et sur le renforcement du système de gestion et de contrôle du personnel grâce à un système d'évaluation et de motivation. Pour ce qui est du Personnel, les réformes portent plus précisément sur : le système d'avancement basé sur l'évaluation de la conformité du travail réalisé avec le cahier de charge, et des conseils de discipline, la révision de la commission nationale de classement des niveaux de formation et les recrutements dans l'administration.

L'introduction d'un système d'évaluation à partir d'un cahier de charge permet de noter objectivement les fonctionnaires et de traiter les promotions sur des bases plus équitables. Il est difficile d'en évaluer les résultats parce que son application ne sera effective que cette année.

Ensuite, l'audit²⁷ physique et comptable de fichiers des personnels de l'Etat a été élaboré, et complété par une proposition de système de gestion pérenne, de gestion administrative et financière du personnel. L'audit de la gestion des personnels s'est appliqué principalement à la fonction paie-personnel pour trois départements ministériels²⁸ et, accessoirement, aux fonctions suivantes : gestion des allocations familiales, des allocations de congés de maternité pour les non-fonctionnaires, etc, prise en charge médicale des agents de l'Etat ainsi que des membres de leurs familles ; affectation de logements administratifs aux agents de l'Etat (fonctionnaires, non-fonctionnaires et assistance technique). L'audit relève que le nombre de textes relatifs à la rémunération des agents est pléthorique ; il dépasse 600. S'y ajoute la multiplicité des intervenants avec des risques d'interprétation préjudiciables aux intérêts des agents. Si l'audit en soi donne des gages de transparence, l'application des normes d'équité et de transparence exige, d'une part, la simplification des textes et la réduction des intervenants et, d'autre part, la disponibilité des textes réglementaires pour tout agent qui en ferait la demande.

²⁷ Cet audit a été confié au cabinet CRC SOGEMA – PANAUDIT – MIF par l'AGETIP.

²⁸ Ce sont : les ministères utilisateurs, chargés de la gestion des personnels ; le ministère de la modernisation responsable de l'administration des personnels à statut non spécial ; le MEFP chargé de la paie (CRC SOGEMA *et al*, 2)

Pour améliorer la participation des populations au développement, l'Etat a engagé en 1992, la réforme administrative dont l'objectif visait la décentralisation de l'administration. Celle-ci est complétée par la réforme sur la régionalisation, en 1996, qui vise, entre autre décision, une meilleure répartition des centres de décision dans le cadre des ressources disponibles, une gestion plus efficace des affaires, en confiant le maximum de responsabilité aux collectivités locales, et l'approfondissement de la démocratie.

L'application de ces réformes a, souvent, souffert d'un manque de volonté politique. Cette situation prospère lorsque beaucoup d'agents songent davantage à se servir de l'Etat qu'à le servir. Ensuite, l'absence de sanctions, en raison des possibilités de recours multiples, et le sentiment de pouvoir bénéficier d'une impunité totale lors des manquements aux normes de fonctionnement de l'administration induisent des comportements, tels que l'absentéisme, le manque de ponctualité, le contournement de la réglementation en vigueur dans les transactions commerciales, etc., qui sont préjudiciables au bon fonctionnement de l'administration. C'est pourquoi ces réformes, destinées à rehausser la qualité du service public, doivent permettre de lutter contre ces tendances négatives en développant, à tous les niveaux de l'administration, le culte de la responsabilité et le respect des normes susceptibles de garantir la transparence et l'équité pour tous les citoyens face à l'administration.

REFERENCES

1. Direction des ANS, 1985. Répertoire permanent du Gouvernement du Sénégal 1957-1980, Dakar, NIS, 247 p.
2. Banque Mondiale, 1987, une économie sous ajustement, 13 février, Rapport n° 6454-SE.

3. Banque Mondiale, 1993 Sénégal. Examen des dépenses publiques, Washington, Région Afrique, Département du Sahel. Division des opérations géographiques, 134 p.
4. Banque Mondiale 1993b Sénégal. Stabilisation, ajustement partiel et stagnation, Dakar, 1993, Rapport n° 11506-SE, 92 p. + annexes.
5. Banque Mondiale 1995 Sénégal. Mission régionale de la Banque Mondiale au Sénégal) Programme de la Banque Mondiale au Sénégal, Dakar, septembre, 47 p.
6. Cabinet « EMAP ». SARL, 2000. Etude sur l'initiative 20/20 comme option stratégique de développement, Dakar, rapport provisoire soumis à la Direction de la Planification, MEFP, 49 p.
7. Cabinet SADA, 2000. Mission d'appui à la fiscalité intérieure, Dakar, pp. 25-32.
8. CAEE et GRCC, 1996. Fiscalité, incitations fiscales et compétitivité. Stratégie d'ensemble. Première partie, 20 p.
9. Collin F., 1992. Le Secrétariat général de la Présidence de la République du Sénégal, Dakar, RIPAS, n° 27-28, édité et publié avec le concours de la Fondation Frierich Ebert, pp. 56-116.
10. Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, 1999. La société face à l'administration publique, Dakar, Ministère de la Modernisation de l'Etat, 64 p. + ann.
11. Côté-Freeman S., 1999. Pourquoi lutter contre la corruption, in Le courrier, Afrique-Caraïbes-Pacifiques-UE, n° 177, Bruxelles, pp. 61-63.
12. DCEF, 1999. Programme Triennal d'investissements publics 2000-2002, Dakar, MEFP, 31 p. + tabl.
13. CRC SOGEMA-PANAUDIT-MIF,... Mesures transitoires-Gestion des personnels de l'Etat. Etat d'avancement des travaux, Dakar MEFP, AGETIP, 19 p.
14. Diagne A., 1996. Evaluation des politiques macro-économiques du Sénégal avant et après la dévaluation du franc CFA, Dakar CREA/UCAD, 108 p.

15. Diop S., 1996. La restructuration de l'administration publique face au recentrage de l'Etat, Dakar, Friedrich Ebert, Stiftung /Revue des Institutions politiques et administratives du Sénégal (RIPAS), 22 p. multigr.
16. Diouf A., 1999. Système d'évaluation et modalités de promotion statutaire des agents de l'Etat, Dakar, Ministère de la modernisation de l'Etat, Séminaire d'imprégnation sur le système d'évaluation, 29 au 31 octobre, 23 p.
17. Direction de l'Emploi, 1999. Recensement général des demandeurs d'emploi, Dakar, Ministère du Travail et de l'Emploi, 139 p.
18. Direction de la Planification, 1997, Dakar, Plan d'orientation pour le développement économique et social. 1996-2001, MEFP, 164 p + ann.
19. Direction de la Planification, 1999. Bilan de santé, MEFP /DP.
20. Direction de la Planification, 1999. Note méthodologique d'élaboration du X^e Plan, Dakar, MEFP, Annexe 1, pp. 3-6.
21. Direction de la Prévision et de la Statistique, 1999. Situation économique et sociale du Sénégal, Dakar, MEFP /DPS, édition 1998.
22. DOE L., 1998. Civil service reform in the countries of the West African Monetary Union, in International Social Science Journal, 155, Blackwell Publishers /UNESCO, pp. 125-143.
23. Fall A., 1993. La réforme institutionnelle, moyen incontournable d'amélioration de la gestion des sociétés africaines d'électricité, Dakar, SENELEC, 22 p.
24. Fall A., 1999. La pratique de l'évaluation, Dakar, Ministère de la modernisation de l'Etat, séminaire d'imprégnation sur le système d'évaluation, 8 au 10 octobre, 25 p.
25. Fall M., Samb M., Fall P.N., 1999. Etude relative à la mise en place d'une unité d'appui aux Investissements Intensifs en Emploi (Cellule HIMD) au Sénégal. Rapport de synthèse, Dakar, PELCP/PNUD et BIT, 39 p.+ ann.
26. Gautron J-C. et Rougevin – Bavielle M., 1977. Droit public du Sénégal, Paris, Edition A. Pedone, 447 p.
27. Guèye O., 1998. Lutte contre la corruption, Dossier, in Wal Fadjri du 22 janvier, n° 1757, p. 5.

28. Gellar S., 1997. Le climat politique et la volonté de réforme politique et économique au Sénégal, Dakar. Rapport final préparé pour l'USAID/Sénégal, pp. 94-105.
29. Institut africain pour la démocratie (IAD), 1997. Bonne gouvernance et Développement en Afrique, Dakar, éd. « Démocraties africaines » (IAD), 358 p.
30. IPRES S., 1999. Loi 75-50 du 03 avril 1975. Statuts et règlements intérieurs, Dakar, 80 p.
31. IPRES, 2000. Schéma directeur de développement 2000-2005, Mission CNATVS, Dakar, 77 p.
32. Le monde, 1997. Intérêt général. Questions-réponses. Dossier, Paris, 24 juin, III.
33. Ministère de la Modernisation de l'Etat, 1999. Enquêtes auprès des usagers du service public, Dakar, concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, résultats préliminaires, 57 p. multigr.
34. Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, 1997. Projet de loi de finances, Dakar, MEFP, République du Sénégal.
35. Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, 1998. Projet de loi de finances, Dakar, MEFP, République du Sénégal.
36. Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, 1999. Projet de loi de finances, Dakar, MEFP, République du Sénégal.
37. Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, 1999. Programme national de bonne gouvernance. Composante IV : « Renforcement de capacités », document de travail, Dakar, Secrétariat national de renforcement des capacités, 59 p. multigr.
38. PNUD, 1997, Futurs africains. Quelques repères, New York, NEI, pp. 131-146.
39. PNUD, 1998. Rapport national sur le Développement humain durable, Dakar, PNUD, 110 p.
40. RIPAS, 1991. L'administration centrale et les politiques publiques du Sénégal, Dakar, Informations sur le colloque de décembre 1991, non pag.

41. Seck A. T., 199-. La Banque mondiale et l'Afrique de l'Ouest. L'exemple du Sénégal, Paris. Ed. Publi-Sud.
42. Stoker G., 1998. Governance as theory : five propositions, in *International social Science Journal*, 155, Blackwell Publishers/UNESCO, pp. 17-28.
43. Sy D., 1997. Le développement local à l'heure des réformes, Dakar, gouvernance locale, Revue trimestrielle, n° 4, pp. 10-17.
44. Sy H.T., 1997. Bonne gouvernance et Développement. En attendant de clarifier le débat. Dakar, gouvernance, Revue trimestrielle, n° 4, pp. 5-6.