

1142

RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT
HUMAIN 2000

LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

Professeur Moussa SAMB
CREDILA/UCAD

SOMMAIRE

Introduction

I – Organisation et fonctionnement des institutions publiques

1.1. Les institutions publiques centrales

1.1.1. Le pouvoir exécutif

A. Présidence de la République

B. Primature

C. Ministères

1.1.2. Le Parlement

A . Pouvoirs exorbitants de l'exécutif

B. Dysfonctionnements internes

1.1.3. La Justice

A. Complexité du système judiciaire

B. Indépendance de la justice

C. Accès à la justice

1.2. Les institutions publiques locales

1.2.1. Configuration des collectivités décentralisées

A. La région

B. La commune

C. La commune d'arrondissement

D. La communauté rurale

1.2.2 Faiblesses de la politique de décentralisation

A. Faiblesses structurelles

B. Faiblesses d'ordre financier et technique

II- Transparence dans la gestion des institutions publiques

2.1. Développement de la corruption

2.1.2. Perception du phénomène

2.1.2. Pratiques courantes de corruption

A . Corruption dans les passations de marchés

B . Cas de corruption dans la gestion courante

2.2. Efficacité des organes de contrôle

Introduction

La Gouvernance politique porte, autant sur les modalités de transmission du pouvoir que sur l'organisation, le fonctionnement et l'interaction des différents pouvoirs de l'Etat, dont la mission est de conduire le processus du développement humain durable.

Elle implique, donc, non seulement la séparation des pouvoirs mais aussi le rôle effectif de chacun d'entre eux dans la limitation et le contrôle des autres. Cette influence réciproque doit promouvoir une transparence dans la gestion des biens publics dont la lutte contre la corruption est l'un des aspects majeurs.

Le présent rapport a pour objectif d'analyser ces différents aspects de la gouvernance politique et leur lien avec le développement humain durable dans l'expérience sénégalaise des deux dernières décennies. L'analyse intègre aussi des observations sur les pratiques institutionnelles impulsées ou reconduites par la nouvelle direction politique installée aux commandes en mars 2000 et propose les réformes à engager pour la mise en place d'un Etat, modeste et efficace, au service des populations.

Pour une clarté de la discussion de ces thèmes majeurs, il convient d'envisager séparément l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques (I) et la transparence dans la gestion des institutions publiques (II) .

I - Organisation et fonctionnement des institutions publiques

Les principales institutions de la République du Sénégal sont, aux termes de l'article 5 de la Constitution en vigueur le Président de la République et le Gouvernement, le Parlement comprenant l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux. Les attributions des différentes institutions de l'Etat sont précisément définies par la Constitution.

Le régime politique sénégalais actuel est un régime présidentiel déconcentré : le Président de la République a le pouvoir de déterminer et de conduire la politique de la Nation, que le Gouvernement applique sous la direction du Premier ministre.

Le contrôle du pouvoir exécutif est assuré par un Parlement, bicaméral depuis 1998, composé d'une Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, et d'un Sénat, élu au suffrage universel indirect.

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est placé, cependant, sous la tutelle administrative et budgétaire du Ministère de la justice. Depuis 1992, la justice est organisée en plusieurs ordres de juridictions : le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux.

Le Sénégal est divisé en dix régions qui portent les noms de leurs chefs-lieux, administrés par des Gouverneurs assistés d'adjoints. Chaque région est constituée de départements administrés par des préfets, on dénombre aujourd'hui 31 départements au Sénégal. Chaque département est subdivisé en un nombre variable d'arrondissements administrés par des sous-préfets, on en compte 94 au total.

A côté de cette administration d'Etat, on retrouve les collectivités locales qui forment la réalité de l'administration locale. On dénombre 48 communes et 318 communautés rurales, dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière.

En se référant à des indicateurs institutionnels de développement humain durable, on peut considérer que les objectifs de l'Etat, dans un pays en développement comme le Sénégal, devraient être les suivants :

- la consolidation de la démocratie et le renforcement de l'Etat de droit ;
- la modernisation de l'Etat et la décentralisation ;
- la mise en œuvre d'une politique de croissance économique soutenue.
- la lutte contre les inégalités et la pauvreté

Pour atteindre ces objectifs, l'Etat, à travers ses institutions centrales, doit s'appuyer sur des institutions locales dotées de pouvoirs réels et de moyens soutenus en termes de capacités humaines, financières et administratives.

En analysant la trajectoire de l'Etat au Sénégal, dans les deux dernières décennies, les experts et les chercheurs, s'accordent sur le constat de résultats mitigés dans la réalisation des objectifs majeurs de développement humain durable.

Relativement à l'objectif de consolidation de la démocratie, le Sénégal a, à la surprise de maints observateurs, connu, en février 2000 l'alternance. Cette alternance a été rendue possible par un système électoral transparent et une administration restée assez neutre dans la conduite du processus électoral. On peut faire le même constat, eu égard aux résultats atteints, en matière de croissance économique, dans la période qui a suivi la dévaluation du franc CFA en 1994.

Quant à la politique de modernisation et de décentralisation de l'Etat, elle n'a pas connu le même succès, en dépit des réformes institutionnelles qui ont été menées au cours de la dernière décennie. Les résultats de l'enquête auprès des usagers du service public, publiée en février 1999, sous les auspices du Ministère de la modernisation de l'Etat, révèlent une insatisfaction générale des usagers. Pour comprendre les facteurs explicatifs de ces dysfonctionnements constatés au niveau service public, il convient d'envisager successivement les institutions publiques centrales et locales.

1.1. Les institutions publiques centrales

La Constitution sénégalaise organise la séparation des pouvoirs détenus par les institutions centrales de l'Etat. Si, dans les textes les principes de cette forme d'organisation de l'Etat moderne sont prévus, il reste que dans son fonctionnement, l'Etat reste essentiellement adossé sur le pouvoir exécutif détenu par le Président de la République. Ce confinement de l'Etat autour de cette autorité centrale pourra être observée dans l'étude du fonctionnement tant du Parlement que de la Justice.

1.1.1. Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est organisé autour du Président de la République, par le Premier ministre qui coordonne l'action des différents ministères.

A. Présidence de la République

Le phénomène marquant du régime politique sénégalais est, assurément, la concentration excessive des pouvoirs au niveau de la Présidence de la République. En avril 1988, on comptait environ 18 services rattachés à la Présidence de la République. Depuis cette date, les pouvoirs et services concentrés à la Présidence se sont accrus avec la création d'un Ministère d'Etat.

Le décret n° 93-726 du 7 juin 1993 relatif aux attributions du Ministre d'Etat, ministre des services et des affaires présidentielles prévoit une délégation de pouvoirs du Président de la République au Ministre d'Etat, chargé d'assister le Chef de l'Etat dans l'élaboration de la

politique de la Nation et de le tenir informé des modalités de sa mise en oeuvre par le gouvernement.

Dans l'exécution de cette mission, le Ministre d'Etat avait accès à toutes les informations gouvernementales, assistait ou se faisait représenter à toutes les réunions interministérielles. Il résultait même des termes du décret qu'il lui revenait de vérifier, par ailleurs, la qualité des lettres (sic), décisions et actes soumis à la signature du chef de l'Etat. Le Ministre d'Etat, du reste, était le seul habilité à présenter des documents à la signature du chef de l'Etat.

Cette délégation des pouvoirs du Président de la République au Ministre d'Etat avait fini par transformer ce dernier en un véritable pôle de pouvoir, s'intercalant entre la Présidence et le gouvernement. Le rattachement de certains services comme l'Inspection générale d'Etat et de certains projets comme le Projet de nutrition communautaire et le Projet de construction et de réhabilitation du patrimoine bâti de l'Etat, dotés financements importants, a, sans doute, contribué à renforcer la prééminence de fait du Ministre d'Etat sur le Premier ministre et la bicéphalie au sein de l'exécutif.

La nouvelle direction politique du pays a, pourtant, maintenu la même configuration de la Présidence de la République : le décret n° 2000- 276 du 12 avril 2000 relatif à l'organisation de la Présidence de la République , place le Secrétariat général et l'ensemble des services rattachés à la Présidence , sous l'autorité du Ministre d'Etat, Directeur de cabinet du Président de la République. Ce dernier, comme son prédécesseur, assiste au Conseil des ministres et aux conseils interministériels, bien qu'il ne figure pas parmi la liste des membres du gouvernement (article 2 du décret n° 200- 272 du 7 avril 2000 portant réaménagement de la composition du Gouvernement) . Il a accès à toutes les informations gouvernementales, prépare les décisions et arbitrages du Président de la république et contrôle tous les actes soumis à la signature de ce dernier.

A la lecture du décret n° 2000-269 du 5 avril 2000 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères, on constate que les services rattachés à la Présidence de la République, sous la gestion précédente, continuent de l'être avec l'adjonction de structures nouvelles telles que la Cellule économique et financière, le Guichet des droits de l'homme et l'Agence de Promotion de l'Investissement et des grands travaux.

La multiplication et la diversité des services rattachés à la Présidence risque de reproduire la bicéphalie au sein de l'exécutif et la conservation de projets, à caractère technique, au niveau de la Présidence de la République.

B. Primature

Les services du Premier ministre comprenaient, aux termes du décret 95-332 du 21 mars 1995, le cabinet et le secrétariat général du gouvernement. La même configuration est reprise par le décret n° 2000-287 du 5 mai 2000 relatif à l'organisation des services du Premier Ministre. Le Secrétariat général du Gouvernement assiste le Premier Ministre dans sa mission d'application de la politique de la Nation déterminée par le Président de la République et dans sa fonction de direction et de contrôle de l'action gouvernementale.

Le Premier ministre qui , aux termes de la Constitution, dispose de l'Administration, même s'il n'a pas le pouvoir de nommer aux emplois civils, se voit attribuer un nombre réduit de services rattachés comparés à ceux dévolus à la Présidence de la République. Il s'agit, précisément, du Commissariat à la sécurité alimentaire (qui avait été précédemment

rattaché au Ministère de la famille et de la solidarité nationale avant d'être ramené à la Primature), de la Délégation au management public, du Comité d'allégement et de simplification des formalités et procédures administratives et du Commissariat aux réfugiés et aux personnes déplacées.

Aucune logique fonctionnelle ne peut expliquer que des services tels que l'Agence de promotion des investissements, la Commission de contrôle des contrats de l'Administration, le service de gestion du patrimoine de l'Etat, le Contrôle financier, la Délégation à l'informatique ne soient pas rattachés à la Primature qui doit veiller à rendre plus opérationnelle la coordination de l'activité gouvernementale.

De nombreuses contraintes avaient pu être observés, dans l'organisation de la primature parmi lesquelles l'absence de définition de relations hiérarchiques et fonctionnelles entre le Secrétaire général du gouvernement, les conseillers spéciaux ou personnels et les conseillers techniques du Premier ministre. Ce problème n'est pas, du reste, réglé par le nouveau texte portant organisation des services de la Primature.

On peut également regretter l'absence d'une structure de planification, de contrôle et de suivi de l'activité gouvernementale et le fait que la Primature n'est pas organisée en structures fonctionnelles à charge de veiller, en permanence aux questions majeures de développement humain durable telles que la sécurité, la pauvreté, l'éducation et la santé. Cette réorganisation fonctionnelle nous paraît d'autant plus urgente que les conseils interministériels réunis sous la direction du Premier ministre aboutissent à des conclusions formulées sous forme de directives dont l'application n'est pas toujours suivie.

Au total, on peut faire le constat que dans le régime politique sénégalais qui survit après l'alternance à la tête de l'Etat (en attendant les réformes institutionnelles annoncées), les pouvoirs du Premier ministre restent assez faibles, comparé aux pouvoirs tentaculaires du Président de la République. La déconcentration du pouvoir exécutif est toujours attendue des autorités qui s'étaient, pourtant, opposées à la concentration excessive des pouvoirs à la Présidence de la République. En fait, le Premier ne dispose pas de beaucoup d'autonomie dans les prises de décision et les directives issues des conseils interministériels qu'il préside ne sont pas toujours suivies d'application par les ministères et services compétents.

Encadré n°1 DIRECTIVES PRISES A L'ISSUE DES CONSEILS INTERMINISTERIELS

L'application correcte des directives, qui devrait aider à faire de notre administration une administration de développement, rencontre de nombreux obstacles qui tiennent

essentiellement à la faiblesse du sens de l'Etat chez beaucoup d'agents, le manque de civisme, l'incompétence et le favoritisme.

Cette situation procède de ces attitudes et mentalités négatives, formes de sous-développement les plus difficiles à combattre. Mais elle tient aussi à la mauvaise organisation du système de suivi de l'application des directives. Il convient d'ajouter à ces causes, la rareté des sanctions prises à l'encontre des agents chargés de l'application des directives et qui se montrent oublieux de leurs obligations.

A voir les nombreuses circulaires de rappel qui sont souvent prises par les autorités administratives, on se rend compte qu'il y a encore beaucoup à faire pour parvenir à une meilleure application des directives. Quoi qu'il en soit, de nouvelles habitudes et de nouvelles méthodes de travail doivent naître. C'est le prix à payer pour arriver aux résultats escomptés.

Source : Ripas 23-24 janvier/décembre 1990

C. Ministères

Le premier problème à relever, à ce niveau, est sans doute le nombre pléthorique de ministres, sans rapport avec les missions fondamentales de l'Etat. : 28 en 1988, 33 en 1996 et 35 en 1998. Le nombre de ministres et de conseillers du Président de la République ayant rang de ministres dépassait en 1999 celui des ministères. Il faut relever que la même tendance est maintenue par le pouvoir installé après l'alternance et que les promesses électorales de réduction de la taille du gouvernement n'ont pas été suivies d'effet. On compte en effet, en juin 2000, plus de 30 postes de ministres ou assimilés.

Cette multiplicité d'offices ministériels n'obéit, pourtant, ni à une spécialisation basée sur les missions fondamentales de l'Etat, ni à une logique administrative de départementalisation fonctionnelle. Il s'agit véritablement d'une tendance à récompenser des responsables politiques au détriment de la nécessité de se conformer aux missions d'encadrement du développement reconnues constitutionnellement à l'Etat.

Au niveau de l'organisation interne des ministères, il faut souligner les incohérences internes dans l'organisation des ministères avec des directions aux attributions imprécises coexistant avec des divisions sans bureau et des bureaux sans objet.

On retrouve ces incohérences dans l'organisation de ministères ayant un impact direct sur le développement humain durable, comme le Ministère de la santé. Une étude récente sur l'organisation de ce Ministère révèle que, dans les deux dernières décennies, des changements notables ont été apportés à l'organisation du Ministère de la santé. Ces changements ont causé des « dysfonctionnements nés, d'une part, de la suppression de certaines directions et du transfert des missions à des conseillers techniques et, d'autre part, du rattachement de certaines structures, services et projets au Cabinet du Ministre ou à des directions qui n'ont pas vocation à les prendre en charge. »

Encadré n° 2 : DYSFONCTIONNEMENTS DU MINISTERE DE LA SANTE

A l'évidence, le fait que l'organisation du Ministère soit perçue comme le moyen de contrôler des projets « juteux » à des fins prévaricatrices, de résoudre ponctuellement des conflits de personnes ou de satisfaire le vœu d'un responsable de disposer de plus de visibilité et de poids, est un facteur important de démotivation parce qu'il installe dans la conscience des agents l'idée que le système, au lieu d'être orienté vers les fonctions classiques de production de services et de reproduction interne, est essentiellement conçu pour servir des intérêts inavouables.

Si le rattachement des régions médicales au Cabinet pose problème, c'est parce qu'à ce niveau il n'y a pas une personne responsabilisée pour assurer cette coordination, étant entendu que le Ministre et son Directeur de cabinet n'ont pas vocation à coordonner le fonctionnement de structures techniques. C'est pourquoi la tendance observée au cours de ces dernières années est que le Conseiller technique en Santé publique, communément appelé conseiller technique n°1, voit s'ajouter à ses fonctions officielles celles officieuses de "coordinateur des régions médicales", appréciant pour le compte du Ministre le fonctionnement des régions et donnant directement, toujours au nom du Ministre des directives. La confusion entre la fonction de conseil et la fonction d'exécution tant décriée dans l'analyse des dysfonctionnements du Ministère de la Santé, trouve ici l'une de ces expressions achevées.

Source : Réseau sénégalais de recherche sur les politiques sociales
Au Sénégal, Evaluation institutionnelle de la décentralisation
des services de la santé, avril 2000, p.30

L'instruction primatoriale du 13 mai 1970 recommandant aux ministres de soumettre au Premier ministre, pour signature des projets de décrets portant délégation de pouvoirs aux directeurs et chefs de services, est restée pratiquement inappliquée. La suppression des bureaux de suivi et des secrétariats généraux des ministères, et l'attribution de postes de conseillers techniques à des personnes au profil managérial et à l'expérience douteux, en violation des circulaires primatoriales relatives à l'installation des ministres, ont contribué à réduire l'efficacité des cabinets ministériels. Il s'y ajoute que les changements de ministres, emportant changements quasi-automatiques des cadres du ministère, entraînent, bien souvent, l'interruption du service public.

Un autre phénomène courant est, enfin, la concentration au niveau des ministères de structures à caractère de projets qui conduisent les cabinets ministériels à négliger leurs fonctions de conception et de coordination.

Encadré n° 3 CONFUSION DES ROLES

Les cabinets ministériels, quant à eux, semblent se tromper de vocation pour avoir troqué leur mission de conception, de conseil et de coordination à celle de gestionnaire. En effet, de plus en plus, la tutelle et parfois la gestion des projets de développement sont assurées par les cabinets ministériels. Ainsi des conseillers techniques transformés en gérants se substituent souvent aux directeurs de service national à qui revient pourtant de droit le suivi opérationnel des projets dont le domaine d'intervention relève de leur compétence. Cette confusion des rôles, outre qu'elle hypothèque le fonctionnement normal des cabinets gêne considérablement la gestion des projets.

Source : RIPAS 1996

Une dernière observation est liée à l'absence d'une politique de communication dans les ministères contribuant au déficit de communication entre l'administration et les usagers.

Cette situation a très peu évolué en dépit de la création de services de presse au niveau des ministères. A l'exception de certains d'entre eux, ces services de presse travaillent dans un cadre imprécis et une situation matérielle déplorable : opposition fréquente du secret administratif, absence de bureau et de véhicules, moyens techniques inexistantes.

Encadré n° 4 Recommandations relatives au Gouvernement

- Mettre fin à la concentration excessive des pouvoirs à la Présidence de la République en transférant au Premier Ministre certains pouvoirs
- Réduire le nombre de ministres en précisant le nombre de ministères et de secrétariats d'Etat susceptibles d'être créés en prenant en compte les seules missions fondamentales de l'Etat
- Réduire, autant que possible, le cumul des fonctions administratives et politiques
- Restructurer la Primature pour la doter d'une organisation recentrée sur ses missions essentielles de définition et de pilotage de la politique de la Nation
- Renforcer le Secrétariat général du Gouvernement et le doter des moyens humains et matériels lui permettant d'assumer les missions de planification, de suivi et de contrôle de l'action gouvernementale
- Interdire la domiciliation de certains projets dans les cabinets ministériels et le cumul de fonctions ministérielles avec celles de gestionnaires de projets
- Ré instituer les secrétariats généraux de ministères pour assurer la continuité du service public
- Définir un organigramme type des ministères en tenant compte de leurs spécificités afin de supprimer les structures ad hoc et parallèles
- Interdire l'usage des biens publics à des fins politiques et instituer la déclaration de patrimoine à l'entrée et à la sortie des fonctions exécutives.

1.1.2. Le Parlement

Le Parlement sénégalais, depuis la loi n° 98-11 du 2 mars 1998 est devenu bicaméral avec deux chambres ; l'Assemblée élue au suffrage universel direct et le Sénat, élu au suffrage indirect.

Le Parlement, dans tout régime démocratique, doit être une institution de régulation du jeu politique et un contrepoids à la toute puissance de l'exécutif. Inspiré pour l'essentiel de l'héritage parlementaire de la France, la conception du Parlement sénégalais s'inscrit parfaitement dans cette logique de contre pouvoir et de garde-fou à l'Exécutif. Mais la pratique montre que cette institution suit un rythme imprimé par le Président de la République et son Gouvernement. Ce qui remet en cause l'efficacité même de l'action parlementaire qui connaît un certain nombre de limites. Ces limites peuvent être perçues tant au niveau des pouvoirs exorbitants dévolus à l'exécutif que dans les dysfonctionnements internes à l'institution.

A- Pouvoirs exorbitants de l'exécutif

Dans la procédure de vote des lois, le Président de la République dispose de pouvoirs exorbitants qui sont souvent utilisés pour faire obstacle à certaines initiatives prises par le Parlement, lui privant ainsi de la possibilité d'exercer son rôle.

Sans entrer dans les détails, nous mettrons l'accent sur deux prérogatives qu'il est susceptible d'utiliser contre certaines initiatives qui ne lui conviennent pas : la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement et la possibilité d'invoquer certaines irrecevabilités prévues par les textes.

- **La maîtrise de l'ordre du jour**

D'après l'article 73 de la constitution, le Président de la République a la maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Par ce moyen, il peut toujours empêcher une proposition de loi de voir le jour surtout si celle-ci provient de l'opposition ou qu'elle lui est défavorable. Au Sénégal l'étude des lois adoptées montre que la plus part d'entre elles ont une origine gouvernementale et que le Parlement utilise rarement son initiative d'adopter des propositions de lois. Ce moyen peut aussi être utilisé pour adopter systématiquement les projets et même les propositions favorables à l'exécutif en faisant accélérer leur examen par leur inscription en priorité à l'ordre du jour.

- **Le recours aux irrecevabilités**

A l'encontre des propositions et amendements des parlementaires qu'il souhaite écarter, le Président de la République peut obliger les députés à respecter des interdictions prévues notamment dans le domaine des finances publiques (art.71 de la constitution et art. 53 du Règlement intérieur) en opposant une irrecevabilité aux propositions et aux amendements formulés par les parlementaires, lorsque leur adoption entraînerait soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. On remarque qu'une telle restriction ne peut s'appliquer aux projets et aux amendements du gouvernement.

Une bonne gouvernance implique que le Parlement soit libéré de la tutelle de l'exécutif pour jouer pleinement son rôle de contre pouvoir. Pour cela il faut promouvoir un rééquilibrage des pouvoirs. Dans ce cadre une redistribution des pouvoirs au sein de l'exécutif s'avère nécessaire avec un gouvernement et un Premier ministre aux responsabilités plus accrues devant l'Assemblée nationale et un Président de la République jouant un rôle d'arbitre ; ce qui n'entame en rien son autorité mais rendra plus efficient le travail parlementaire.

B- Les dysfonctionnements internes

L'efficacité de l'action parlementaire est, par ailleurs, remise en cause par des contraintes internes qui ont trait aux vides juridiques dans le règlement intérieur sur des questions telles que la « transhumance politique », expression utilisée pour décrire les démissions fréquentes et mouvements de députés d'un groupe parlementaire à un autre, sans remise en cause de leur mandat. L'interprétation qui prévaut est que le député jouit d'un mandat personnel qui ne l'oblige pas à rester affilié au groupe parlementaire sur lequel il a été élu. Cette mobilité des députés entraîne une certaine instabilité au niveau du Parlement et ne favorise pas le suivi des dossiers sur des questions d'intérêt national.

Il faut, par ailleurs, noter l'absentéisme fréquent des députés dont certains n'assistent pratiquement pas aux sessions parlementaires. Enfin, l'opinion nationale s'est émue au cours des dernières législatures et à l'ouverture de la législature actuelle, sur les salaires, traitements et avantages excessifs alloués aux députés et, particulièrement aux membres du bureau de l'Assemblée nationale.

1.1.3. La Justice

La justice est, assurément, l'un des services publics qui ont connu le plus grand nombre de réformes au cours des deux dernières décennies. Mais ces réformes n'ont pas résolu pour autant les problèmes auxquels le secteur est confronté dont les plus importants sont la complexité de l'organisation judiciaire, l'indépendance de la justice, l'accès et les dysfonctionnements en matière de transparence et de responsabilité.

A. Complexité du système judiciaire

L'organisation judiciaire au Sénégal est très complexe et le nombre des juridictions ne facilite pas l'identification du tribunal devant lequel le litige doit être porté.

Pourtant, le système sénégalais repose, à la différence du système français, sur le principe de l'unité de juridiction avec dualité de contentieux : ce sont les mêmes tribunaux, les mêmes magistrats qui sont compétents aussi bien dans les litiges qui opposent les particuliers, que ceux qui mettent en cause l'administration, même si, dans ce dernier cas, ce sont les règles du droit public qui s'appliquent.

A la complexité de l'organisation judiciaire s'ajoute une égale complexité des procédures de mise en état qui font que de nombreux dossiers sont en souffrance devant les tribunaux. L'institution récente d'un juge de la mise en état n'a pu résoudre que partiellement ce problème d'encombrement des juridictions.

Il faut aussi souligner l'initiative prise par les autorités, en 1999, d'instituer des maisons de justice pour favoriser la décentralisation des services judiciaires en relation avec les collectivités locales.

Les Maisons de Justice sont « le siège d'activités relatives au droit, à la régulation des conflits, à la prévention de la délinquance, à l'information des justiciables et à l'aide aux victimes ».(art. 1, décret n°99-1124 du 17 novembre 1999 relatif aux maisons de justice, à la médiation et à la conciliation) . Leur création résulte d'un arrêté du Ministre de la Justice. Elles doivent être implantées en milieu urbain ou rural, sous l'autorité du Procureur de la République près le Tribunal régional du ressort judiciaire de leur lieu d'implantation.

La Maison de justice a pour fonctions essentielles (art. 1 du décret n° 99-1124) :

- 1) d'assurer un accueil de la population locale pour lui fournir une information sur ses droits et devoirs,
- 2) d'organiser ou faciliter un traitement de proximité, rapide, diversifié et adapté des litiges de la vie quotidienne et de certaines infractions pénales, et de prévenir leur déroulement,
- 3) de constituer un lieu de rencontre, d'échange, d'élaboration de stratégies concertées et cohérentes de tous ceux qui, dans un même espace géographique, contribuent à la prévention de la délinquance, à la prise en charge des personnes en difficulté, à la régulation des conflits et au maintien de la paix sociale.

La Maison de Justice accueille les activités de médiation et de conciliation, notamment celles qui sont mises en oeuvre à l'initiative des parties, du Procureur ou du juge, dans les conditions prévues aux articles 32,451,570 du Code de Procédure pénale et aux articles 7, 7bis, 7ter, 21, 30 du Code de Procédure civile.

A priori, les avantages de l'institution de Maisons de justice sont incontestables, notamment par rapport à l'accessibilité de la Justice, à l'instauration de la paix sociale. Il y a cependant des inquiétudes quant à l'efficacité du système, compte tenu des nombreuses missions qui y sont dévolues au Procureur de la République et qui peuvent constituer des obstacles au bon fonctionnement de l'appareil(cf. art. 6 décret n°99-1124). Il s'y ajoute le problème des moyens qui risquent de limiter sensiblement l'efficacité de ces nouvelles institutions.

Les procédés alternatifs de résolution des conflits ont également été introduit dans notre système juridique. Il s'agit de la médiation, désormais possible dans les matières civile (décret n°99-1125 du 17 novembre 1999 modifiant certaines dispositions du Code de procédure civile) et pénale (décret n°99-1124 du 17 novembre 1999 relatif aux Maisons de Justice, à la Médiation et à la Conciliation). La conciliation, consacrée au Sénégal depuis

longtemps, n'était exercée que devant le juge ; elle peut désormais être effectuée devant des personnes autres que les magistrats.

C. Indépendance de la justice

Il s'agit précisément, de l'autonomie du pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir politique. En effet, s'il y a crainte d'immixtion dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, c'est surtout de la part de l'Exécutif. Celui-ci peut-être tenté d'agir directement ou indirectement sur l'issue du procès. Mais les atteintes à l'indépendance peuvent venir d'autres groupes sociaux ou religieux, tentés de faire pression sur les magistrats. Nous nous intéresserons ici aux atteintes venant de l'Etat.

Il est vrai qu'il existe des garanties d'indépendance de la Justice, mais des obstacles permettent de douter de l'efficacité de celles-ci

- **Atteintes à la règle de l'inamovibilité des magistrats**

Cette règle de l'inamovibilité est édictée au profit des magistrats du siège. Elle est proclamée à deux reprises: une première fois dans l'alinéa 3 de l'article 80 de la Constitution et une 2^e fois dans l'article 5 al 1 de la loi organique 92-27 du 30 mai 1992. relative au statut des magistrats . L'inamovibilité signifie que les magistrats ne peuvent recevoir une affectation nouvelle, même par voie d'avancement, sans leur consentement préalable.

La difficulté est que la portée de cette règle n'est pas claire. Il n'est pas en effet certain que son bénéfice soit accordé aux conseillers délégués et aux avocats généraux délégués à la Cour de cassation, catégorie de magistrats introduite par la loi organique n° 94-60 du 9 août 1994, complétant la loi organique n° 92-25 du 30 mai 1992 sur la Cour de cassation.

Par contre, il est certain que cette règle ne s'applique pas aux magistrats du Parquet, placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du Ministre de la Justice.

Par ailleurs, le législateur a assorti cette règle de l'inamovibilité d'une exception qui la vide de son contenu. Selon l'alinéa 2 de l'article 5, les magistrats qui en bénéficient peuvent être déplacés temporairement pour nécessité de service après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

De nombreuses autres brèches subsistent dans le dispositif en vigueur avec la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature présidé par le chef de l'Etat et le Garde des Sceaux; et l'Inspection Centrale des services judiciaires rattachée au Ministère de la Justice.

- **Atteintes à l'indépendance des juges**

Les premières sont des atteintes directes dont l'article 139 du Code de procédure pénale est une parfaite illustration. Ce texte enlève, dans certains cas, tout pouvoir d'appréciation au juge d'instruction, lequel est tenu de suivre les réquisitions du Parquet. Il revient donc à donner au Ministère public, le pouvoir de décider en dernier ressort si un inculpé doit ou non être détenu préventivement, ou si un détenu doit ou non bénéficier de la liberté provisoire. Si l'on sait que le Ministère public est subordonné au Ministère de la Justice qui lui donne des instructions écrites ou orales, on mesure donc toute l'importance d'une telle atteinte. Les événements du 16 février 1993, avec l'utilisation de la thèse du flagrant délit «continu» par le procureur de la République pour contourner l'immunité dont jouissaient des personnalités de l'opposition attestent bien de la menace d'immixtion dans l'exercice de la justice.

D'autres atteintes sont plus subtiles parce qu'indirectes : selon l'article 74 Code de procédure pénale, lorsqu'il y a plusieurs juges d'instruction au siège du tribunal, c'est le Procureur de la République qui désigne pour chaque information, le juge qui en sera chargé. Il est évident

aussi que le juge d'instruction pourrait être tenté de se montrer favorable aux thèses du Parquet pour entrer dans ses bonnes grâces.

D . Accès à la justice

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

- **Obstacles liés à la structure des juridictions**

Le système judiciaire sénégalais avait prévu pour chaque région un tribunal de travail, un tribunal régional et, pour chaque département, un tribunal départemental. Il est également prévu la création de plusieurs Cours d'appel. En réalité, certaines régions sont encore sans tribunal du travail, des départements sans tribunal départemental alors que la deuxième Cour d'appel qui vient d'être créée à Kaolack n'est pas encore fonctionnelle. Les cours et tribunaux fonctionnent de façon générale, dans des conditions assez précaires. En attendant la finition des travaux du nouveau Palais de Justice, les tribunaux sont dispersés dans des locaux très peu fonctionnels. A titre d'exemple, on peut citer le tribunal de Pikine, une des plus grandes agglomérations urbaines du Sénégal, où le tribunal départemental est encore logé dans un ancien garage de véhicules.

Les effectifs en personnel sont aussi insuffisants. On dénombre ainsi environ un (01) magistrat pour 25 000 habitants à Dakar, pour 75 000 habitants au moins dans les autres régions (cf. « Les Chiffres Clés de la Justice », ministère de la Justice, 1998, p. 10) , alors que la moyenne dans les pays occidentaux est d'un (01) juge pour 1000 habitants. Il est étonnant de constater, au moment où le service public de la justice éprouve un besoin pressant de renforcement de ses effectifs qu'un nombre impressionnant de magistrats sont en détachement au niveau des ministères soit, en 1997, 26 alors que les tribunaux départementaux ne comptent que 38 magistrats.

REPARTITION DES MAGISTRATS AU 23 FEVRIER 1998	
AFFECTATION	MAGISTRATS
Ministère de la Justice	18
Conseil d'Etat	15
Cour de Cassation	17
Conseil Constitutionnel	4
Cour d'Appel de Dakar	31
Cour de Discipline Budgétaire	3
Tribunaux du travail de Dakar	8
Tribunaux régionaux	68
Tribunaux départementaux	38
En détachement	26
TOTAL	228
Source : « Les Chiffres Clés de la Justice », Ministère de la Justice, 1998 p.9	

- **Obstacles liés au coût de la Justice**

Il faut d'abord souligner que la contribution de l'Etat au service public de la justice demeure très faible : la part du budget de la justice dans le budget de l'Etat est seulement de 0,82 %.

Le budget de la Justice (en milliers de francs CFA) se présente comme suit :

Budgets votés	Montant(en milliers FCFA)		Evolution(%)
	1997	1998	97/98
Personnel	1 665 359	1 611 147	-3,26
Matériel	196 088	180 046	-8,18
Entretien	40 329	40 329	0
Transfert	7 891	7 891	0
Dépense diverses	153 996	353 996	+129,87
Total	2 063 663	2 193 409	+6,29

Source:« Les Chiffres Clés de la Justice », ministère de la justice ; 98,p. 8

Dans une note en date du 14 mars 1990 adressée au Conseiller Juridique du Président de la République, la Direction des Affaires Civiles et du Sceau reconnaissait que « l'augmentation insignifiante des crédits des juridictions, plonge les Greffes dans des difficultés matérielles qu'ils n'avaient pas connues antérieurement ». Une réforme interviendra en 1993 (arrêté interministériel n°005210 du 28 mai 1993), pour tenter de remédier à cette situation. Un Fonds Commun des Greffes et un Fonds d'Equiperment des Juridictions ont été créés avec une conséquence importante dans la gestion des greffes : la fin des fonctions comptables des greffiers en chef des juridictions sénégalaises (Circulaire du ministre de la justice du 29 mai 1993 entrée en vigueur le 02 novembre 1993).

Deux types de recettes alimentent ces deux fonds : des provisions à caractères fiscal (droits d'enregistrement) et d'autres recettes (cautionnement, garanties et dépôts divers, droits de délivrance d'actes en matière civile et commerciale).

Les recettes ainsi générées sont gérées par un comité dont la composition est fixée par l'arrêté interministériel n°1804 du 24 février 1993, qui organise également les modalités d'administration desdites ressources. A titre d'exemple voici les recettes, pour la gestion 1999, du compte Dépôts judiciaire ouvert à la BCEAO servent à alimenter le fonds commun du personnel du ministère de la Justice.

GREFFE	Provisions Enregistrement Timbre Commerce	Délivrances	Registre arrêts	Cautions	Saisies-
Tribunal Départemental	16.842.000	8.553.900			
Tribunal Régional	41.974.000	44.633.020	130.460.925	295.847.892	2.125.394
Cour d'Appel	21.228.000	9.129.840			
Cour de Cassation	2.602.000	656.000			
TOTAL	82.646.000	62.972.760	130.460.925	295.847.892	2.125394
TOTAL DEPOTS JUDICIAIRES			491.406.971		

De façon générale l'action en justice engendre des frais supportés par les justiciables au début et à l'issue des procédures. Ces frais sont souvent très élevés, du fait du recours aux auxiliaires de justice (huissiers, avocats, notaires), mais aussi du fait du nombre important d'actes de procédure prescrits, des taxes fiscales et des formalités dispendieuses qui conditionnent, malheureusement, la recevabilité des procédures. A titre d'exemple, le coût des exploits d'huissier (assignations, citations, procès verbaux, sommations, réassignations, congés) varient entre 15 000 CFA et 30 000 CFA. Le coût des expertises (fiscales, immobilières, comptables, médicales) varie entre 100 000 CFA et plusieurs millions. Le coût des honoraires d'avocats quoique fixé sur la base d'un barème faisant l'objet d'un arrêté du Garde des Sceaux, n'est pas non plus à la portée des justiciables. Ces honoraires varient en effet entre 100 000 CFA et 1 000 000 CFA, voire plus si des recouvrements de créances intervenaient. Il s'y ajoute le coût des jugements et arrêts des cours et tribunaux. Le montant du droit fixe est de 8000 CFA au tribunal régional, 16 000 CFA à la Cour d'appel, tandis que le droit proportionnel est de 5% , en matière commerciale notamment. Bien souvent les plaideurs sont incapables, faute d'argent, de lever la grosse du jugement ou de l'arrêt condamnant leur adversaire à leur payer les sommes d'argent réclamées. La justice est chère et il n'est pas exagéré de le dire, le plaideur étant dans la grande majorité des cas, de condition matérielle modeste. Il conviendrait par conséquent de revoir l'exigence de certaines formalités procédurales. Par exemple, pourquoi imposer un acte notarié, ou d'huissier, là où l'information peut circuler sans que le souci de sécurité juridique soit compromis par un simple acte sous seing privé. Et, il se trouve que souvent, la prescription d'actes de procédures, dans les formes dispendieuses pour le justiciable, découle d'un simple mimétisme, et non d'une réflexion approfondie sur la sécurité juridique.

- **Obstacles liés aux dysfonctionnements de la justice**

L'accessibilité de la justice dépend dans une large mesure de l'image que celle-ci dégage. Et cette image est fonction de la confiance que les usagers lui vouent laquelle est, est en grande partie, entretenue par le personnel des cours et tribunaux et le personnel qui intervient dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Ainsi, les personnels en tenue (policiers, juges, gendarmes) ou autres agents (greffiers, secrétaires) dissuadent les simples gens à les aborder. Et la justice comme la police apparaît aux yeux des populations, comme des espaces à éviter autant que possible. Les populations affichent ainsi une méfiance à l'encontre de la justice. Il serait par conséquent nécessaire de mettre en place un système d'accueil dans les services de la justice, non seulement en vue d'aider les populations à se retrouver dans les rouages complexes des juridictions et des procédures, mais également en vue de rassurer le justiciable.

La justice apparaît aux yeux de ses usagers comme un monde terrifiant, où l'on ne met pas les pieds avec autant d'assurance que lorsqu'on se rend à la poste. Il faut y ajouter les lenteurs de la procédure, qui ont fini par convaincre que la justice est synonyme de longue attente, de lassantes allées et venues, en somme, de perte de temps et d'argent.

A titre d'exemple, on peut citer le cas de ce magasinier de la SODEVA qui, en juin 1991, se trouvait, après s'être adressé vainement à toutes les autorités compétentes, dans l'impossibilité d'obtenir l'ordonnance de non lieu rendue en sa faveur depuis le 28 novembre 1980 par un juge du Tribunal régional de Kaolack. Pour ce citoyen inculpé de détournement de deniers publics, l'on devine aisément l'intérêt que la détention d'un tel acte représentait pour lui, éventuellement pour la reconstitution de sa carrière professionnelle. Les vérifications entreprises révélèrent que l'original et la copie dudit acte étaient introuvables, parce que perdus.

Source : Rapport du Médiateur de la République –1992, pages 8 et 9

Le rôle du juge doit être de rétablir l'équilibre par des solutions pratiques qui concilient les intérêts en cause, qui satisfassent si possible, les deux parties et apaisent les adversaires. Le recours à la notion d'équité pourrait alors être salutaire. Celle-ci a été vue comme une justice meilleure, laquelle corrige la justice légale quand elle aboutit dans un cas particulier à des résultats injustes, par suite des termes généraux d'une loi qui n'a pas tout prévu .

Cette option est retrouvée dans les stratégies alternatives de résolution des conflits comme l'institution d'un Médiateur de la République qui, aux termes de la loi organique n 91-14 du 11 février 1991, incite les pouvoirs publics à rechercher l'esprit des lois dans des textes, notamment, à accepter de prendre en compte l'équité dans leurs relations avec les citoyens, d'une manière compatible avec le respect des lois et règlements. Il en est également ainsi des procédés alternatifs de règlement des conflits (médiation et conciliation) récemment introduits dans notre système juridique. Ces nouveaux procédés permettent en effet « une meilleure prise en compte de l'équité dans la solution des conflits » (art. 17 du décret n°99-1124 relatif aux Maisons de Justice, à la Médiation et à la conciliation).

Il est incontestable que la justice est, comme les autres services publics, gangrenée par la corruption, au point qu'un séminaire y a été consacré par les magistrats sénégalais, au cours duquel le phénomène a été reconnu par les plus hautes autorités. Depuis longtemps, les avocats ont dénoncé les pratiques concurrentielles de démarchage de la clientèle par l'entremise des célèbres agents des affaires. Les causes du phénomène sont multiples. Mais il y a essentiellement la situation financière des magistrats, les pouvoirs importants concentrés entre les mains des autorités: officier de police judiciaire, Procureur de la République... . Celui-ci peut même se présenter comme plus efficace qu'un avocat étant habilité, dans bien des cas, à décider seul de la suite à réserver à une affaire.

Il convient, enfin, de souligner le problème des rapports entre les auxiliaires de justice et les justiciables. Ces derniers se plaignent fréquemment du comportement des membres de ce corps. Ainsi les particuliers contestent souvent les honoraires de ces auxiliaires qui, dans certains cas sont précomptés à la source ou le non-versement de sommes d'argent recouvrées au titre des indemnités allouées par les juridictions ou fixées par transaction avec le civilement responsable ou l'assureur appelé en garantie. Des difficultés naissent également tantôt du désintérêt de l'avocat pour une cause qu'il avait acceptée de prendre en charge, tantôt de l'impossibilité dans laquelle se trouve le justiciable d'être reçu par conseil ou d'obtenir la restitution de pièces versées à son dossier. Le règlement de ces litiges dépend de l'exercice par le bâtonnier de l'ordre des avocats, de ses prérogatives.

Encadré n°6 Recommandations relatives à l'organisation et au fonctionnement de la justice

- Autonomisation du pouvoir judiciaire par la suppression du Ministère de la justice, à défaut interdiction systématique des instructions écrites ou orales du Ministre de la Justice
- Election des membres du Conseil supérieur de la magistrature par leurs pairs
- Dissociation du grade et de la fonction dans la procédure d'avancement des magistrats
- Augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée au service public de la justice
- Réduction des frais de justice et simplification des procédures
- Rapprochement du ratio, nombre de juges/population aux normes internationales
- Rapprocher la justice des justiciables en reprenant la structuration des juridictions de premier degré pour une plus grande simplification
- Renforcement des effectifs du personnel d'appui (greffiers, secrétaires de greffe)
- Créer un service d'accueil et d'assistance aux justiciables au niveau des juridictions
- Création au sein de l'Inspection générale d'Etat d'une section chargée du contrôle externe de la justice
- Modernisation de la gestion des archives et informatisation des greffes des tribunaux
- Veiller au respect par les auxiliaires de justice des principes éthiques et déontologiques

1.2.. Les institutions publiques locales

1.2.1 Configuration des collectivités décentralisées

A. La région : Les organes de la région sont le Conseil régional dirigé par un Président et assisté d'un Comité économique et social. La région dispose de compétences générales et de compétences transférées par l'Etat. Les compétences générales ou compétences d'attribution sont essentiellement la promotion du développement, l'organisation de l'aménagement du territoire. Les compétences transférées sont nombreuses : domaines, environnement, gestion des ressources naturelles, santé et action sociale, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation et formation professionnelle, planification, urbanisme et habitat. La région peut passer des conventions de coopération décentralisée avec d'autres collectivités locales, des organismes publics ou privés étrangers ou internationaux, dans le cadre défini par les lois et règlements.

B. La commune : Les organes de la commune sont le conseil municipal et le maire. La commune a des compétences générales de promotion du développement économique, social et culturel. Elle a également une compétence générale d'organisation de l'aménagement de son territoire. Les compétences transférées sont les suivantes : domaine, santé, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation et formation professionnelle.

C. La commune d'arrondissement : Dans les grandes villes que sont Dakar, Pikine et Guédiawaye , le souci de parvenir à une meilleure administration des zones urbaines a conduit à la création de communes d'arrondissement. La communauté rurale est dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Les compétences qui lui sont attribuées portent exclusivement sur : la gestion des marchés de quartier, les petits travaux d'assainissement, la participation à la collecte des ordures ménagères, l'entretien des rues, places et espaces verts, ainsi que des équipements scolaires, sanitaires, socioculturels et sportifs.

D. La communauté rurale : Les organes de la communauté rurale sont le Conseil rural et le Président du Conseil rural. A l'instar des autres collectivités locales, la communauté rurale dispose d'importantes compétences portant dans les matières suivantes : domaines, environnement et gestion des ressources naturelles, santé, jeunesse, sports et loisirs, culture,

éducation et formation professionnelle, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat.

1.2.2. Ressources des collectivités décentralisées

La loi de 1996 relative au transfert des compétences prévoit deux catégories de ressources :

- ✓ la compensation des charges financières résultant des transferts de compétences aux collectivités locales ; les collectivités bénéficiaires de nouvelles compétences devraient recevoir des ressources au moins équivalents aux dépenses effectuées par l'Etat pour la gestion des mêmes activités
- ✓ un fonds de dotation de la décentralisation alimenté par une part de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat ; le montant du fonds pour la gestion 1997 était de 4 889 537 000 de F CFA et les critères de répartition de ressources fixés par le décret n° 96-1126 du 27 décembre 1996.

A ces ressources, s'ajoutent celles générées par les collectivités locales décentralisées dans le cadre de leurs activités.

1.2.3. Faiblesses de la politique de décentralisation :

A. Faiblesses structurelles

- **Déconcentration insuffisante**

La décentralisation n'est pas accompagnée d'une déconcentration suffisante des pouvoirs en faveur des administrations locales. En dehors du décret d'habilitation générale de 1972, les autorités locales n'ont reçu que de timides délégations de pouvoir des autorités centrales. L'idée du projet gouvernemental en 1996 était de renforcer les attributions des représentants de l'Etat auprès des collectivités locales, en leur déléguant la plupart des pouvoirs de contrôle jusque-là exercés par le ministre chargé des collectivités locales. A l'étape de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, les députés ont remis en cause cette idée estimant que toutes les mesures statutaires concernant les élus locaux devraient être prises par le ministre chargé des collectivités locales lui-même. Par exemple, il reviendra au ministre et non au sous-préfet de se substituer au président du conseil rural, après mise en demeure ou de prendre des sanctions en cas de défaillance de ce dernier.

Ces lacunes expliquent que le Président de la République ait, dans son message annuel du 2 avril 1996, annoncé la préparation par le gouvernement d'un code de la déconcentration. La Charte de la déconcentration, n'a pas été jusqu'ici adoptée par le gouvernement. La situation qui perdure est qu'on assiste d'un côté à une décentralisation des pouvoirs en faveur des collectivités décentralisées et l'autre à la persistance d'une concentration excessive des pouvoirs au niveau central. De même, les structures comme les Agences Régionales de Développement, qui étaient prévues pour apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liées au développement, n'ont pas été mises en place dans toutes les régions.

- **Dédoublage de compétences**

On peut constater, dans ce domaine, un dédoublement caractérisé par la mise en place des collectivités locales et le maintien des structures déconcentrées des départements dont les compétences ont été transférées. Il y a lieu aussi de penser aux risques de conflits de compétence résultant du fait que tous les domaines de compétence sont partagés entre les trois catégories de collectivités locales. Il n'y a pas une articulation entre les différentes compétences transférées dans un même domaine : il en est ainsi en matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et de formation professionnelle. Une telle situation peut favoriser des empiètements d'une collectivité locale sur les compétences d'une autre collectivité locale. De façon très équivoque, l'article 3 de la loi 96-07 portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dispose que cette répartition de compétences « s'effectue en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, aux communes et aux communautés rurales ».

- **Politisation des espaces locaux et faible participation des populations**

Le Code des collectivités locales prévoit un système de démocratie représentative : les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel avec un scrutin mixte. Cette élection des conseillers généraux, sur la base de listes présentées par les seuls partis politiques, risque de conduire à une politisation excessive des Conseils et à la création d'oligarchies locales. De façon générale, les conditions d'éligibilité aux charges locales (appartenance à un parti politique, inscription sur une liste électorale) exclut les représentants de la société civile.

Les associations et groupements ne sont pas mieux impliqués. Ils peuvent être représentés au Comité économique et social, mais cette structure n'a qu'une compétence consultative . Quant à la désignation des conseillers ruraux représentant les groupements à caractère économique, social et culturel, cette possibilité a été supprimée par la loi 96-08 du 22 mars 1996 modifiant le code électoral.

La démocratie représentative exclut le référendum, l'initiative populaire et la révocation des élus par les électeurs. Le Code des collectivités locales prévoit des possibilités d'action au profit des citoyens (participation aux réunions du Conseil régional, droit de communication de documents, droit de saisine du gouverneur) mais ces possibilités demeurent très limitées et risquent de ne pas être utilisées du fait du faible niveau d'instruction des citoyens et de la difficulté d'accéder aux sources d'information.

Le constat est fait que les premières d'années d'application de la réforme ont surtout révélé une forte politisation du processus de la régionalisation. Le cumul de fonctions de représentation nationale avec des fonctions exécutives au niveau des collectivités décentralisées (Assemblée nationale, Sénat, Conseil régional, Commune) a contribué à renforcer la politisation de la gestion des collectivités locales. Il faut ajouter à cela l'éloignement des autorités de ces collectivités locales des populations du fait qu'elles ne résident pas, bien souvent, de manière permanente dans leur localité.

PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE
DANS LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

La décentralisation des institutions locales favorise une ouverture plus grande des différentes composantes de la société civile dans le développement local. La loi sénégalaise organise une participation institutionnelle par :

- la représentation des associations et groupements, des ONG, des milieux d'affaires et de groupes d'intérêt dans les comités économiques régionaux,
- la possibilité offerte aux citoyens de s'informer et d'interpeller les élus
- la formulation d'avis sur la marche de la collectivité.

La société civile y compris les Ong a joué un rôle relativement effacé dans le processus et n'a pas influé sur son cours... Si les ONG veulent imprimer une dynamique en vue d'une gestion démocratique efficace des affaires locales tournées vers la défense des intérêts des populations et la relance des économies locales, elles doivent s'engager dans des actions de concertation avec les autres groupes de la société pour donner un cadre organisationnel au partenariat de la société civile.

Source : Cahiers du CONGAD, n°1, janvier 1999

B. Faiblesses d'ordre financier et technique

Le transfert de compétences n'a pas été suivi par une allocation suffisante de moyens aux collectivités décentralisées. Il paraît audacieux de transférer des responsabilités aussi lourdes que dans le secteur de l'éducation et de la santé, normalement dévolues à l'Etat central.

Les ressources allouées aux collectivités locales ne représentent que 7% des recettes ordinaires de l'Etat. Or, la plupart des collectivités locales sont confrontées à de graves difficultés financières et n'arrivent pas à opérer des investissements sur un budget englouti dans les dépenses de fonctionnement et de personnel. Le niveau de recettes propres générées par les collectivités locales reste très faible et bien en deçà des prévisions, comme l'illustre les données du tableau suivant :

VILLES / COMMUNES	POPULATIONS		RECETTES / TETE			
	96	97	Prévisions		Réalizations	
			96	97	96	97
DAKAR	823.986	843.622	95.289	18.508	12.489	11.319
PIKINE	494.040	522.200	5.106	7.408	3.074	2.547
GUEDEAWAY E	473.825	500.823	1.778	2.079	1.256	982.
RUFISQUE	142.126	146.816	7.249	7.483	5.702	5.327
BARGNY	33.661	34.705	10.068	6.709	8.824	3.909
TOTAL	1.967.638	2.048.166	119.490	42.187	31.345	24.084

Il faut souligner à ce titre que le mode d'alimentation du Fonds de dotation ne présente pas toutes les garanties puisque la TVA qui lui sert d'assiette est une recette aléatoire qui repose sur la consommation et qui, en dépit de sa généralisation, est encore contestée par une partie du secteur informel.

La réforme de la fiscalité locale destinée à accroître les ressources propres des collectivités traîne en longueur. La faiblesse des ressources propres est explicable par l'exiguïté et la crise persistante du secteur d'activité moderne, une diminution rapide des rendements de la

fiscalité directe locale (patente et impôts fonciers) et un rétrécissement de l'assiette des impôts fonciers du fait des exonérations fiscales accordées par l'Etat. La faible consistance de la taxe rurale, dont l'acquittement est de plus en plus hypothétique dans certaines zones rurales, ne permet pas aux conseillers ruraux de couvrir leurs dépenses obligatoires et de réaliser les investissements communautaires pour offrir des services aux populations. En outre, son caractère non nominatif la rend peu crédible aux yeux des populations rurales qui ont d'autres priorités en matière d'affectation de ressources.

Encadré n°8 Recommandations en matière de décentralisation

- Faire une toilette des textes sur la décentralisation/régionalisation
- Adopter sous forme de loi la Charte sur la déconcentration
- Réduire et revoir le domaine des compétences transférées aux différentes collectivités décentralisées
- Renforcer le partenariat entre les Conseils régionaux et les Comités Régionaux Economiques et Sociaux pour promouvoir le développement local
- Interdire le cumul des fonctions de Président de Conseil Régional avec d'autres fonctions nationales et surtout rendre éligibles les personnes résidant, de façon permanente, dans les régions
- Augmenter les moyens budgétaires alloués aux collectivités locales et raccourcir les procédures de mise à disposition et instituer des budgets de programmes
- Mettre en place des chambres régionales des comptes et donner aux tribunaux régionaux compétence en matière de recours pour excès de pouvoir pour les actes relatifs aux collectivités locales
- Modification des règles de la comptabilité publique
- Alléger ou améliorer la tutelle sur les collectivités locales surtout en matière de gestion
- Mettre à la disposition des représentants de l'Etat des contrôleurs de gestion
- Implantation d'infrastructures économiques et sociales dans les régions
- Accélérer la réforme de la fiscalité locale sans augmenter la pression fiscale, par exemple en réduisant la politique d'exonération à la taxe foncière dont bénéficient les locaux d'habitation et certains locaux à usage professionnel
- Améliorer le statut des élus locaux et assurer leur formation
- Mettre en place un statut de la fonction publique territoriale et locale
- Développer le programme de sensibilisation des populations en vue de renforcer leur participation.

II. Transparence dans la gestion des institutions publiques

Le problème de la transparence se trouve posé tant en ce qui concerne le phénomène de la corruption que l'efficacité incertaine des organes de contrôle .

2.1. Développement de la corruption

La perception est perçue comme un mal à guérir dans les institutions publiques mais les mesures d'éradication demeurent très faibles et les pratiques de corruption se retrouvent à plusieurs niveaux de l'administration de ces institutions, alors que l'efficacité des organes de contrôle laisse à désirer.

2.1..1. Perception du phénomène

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

L'enrichissement illicite sera érigé en infraction spécifique par la loi n° 81-53 du 10 juillet 1981, qui vise, selon l'exposé de ses motifs, à rendre plus efficace la répression de la corruption, «forme insidieuse d'action illicite qui n'apparaît jamais en grand jour; le corrupteur et le corrompu, unis et solidaires, gardent leur secret puisqu'ils sont menacés des mêmes peines... il convient de les désolidariser». Cette loi va donc exempter de toute poursuite les personnes qui auront, avant le déclenchement de la procédure judiciaire, révélé aux autorités compétentes les faits de corruption (art 161 nouveau du code pénal). La Cour de répression de l'enrichissement illicite n'eut, cependant, à traiter que quelques affaires avant d'être enterrée par les autorités.

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

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

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

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

Cette définition gagnerait à être plus précise : on pourrait dire, sans énumérer,, qu'il y a corruption chaque fois que le détenteur d'une charge publique ou privée abuse de sa situation pour obtenir un gain personnel au bénéfice d'un particulier ou d'un groupe de personnes. Des recherches effectuées au niveau des greffes de tribunaux révèlent que les tribunaux répressifs ont rarement statué sur des cas de corruption, la preuve de l'infraction étant difficile à rapporter.

Une source importante de la réglementation est constituée par les circulaires et les instructions qui sont en général des actes internes à l'Administration, par lesquels les supérieurs hiérarchiques pourvoient à la bonne interprétation et application des textes. Il faut toutefois constater que ces circulaires sont très peu suivies d'application et d'évaluation.

D'autres insuffisances peuvent également être relevées au niveau de la répression. Il en est ainsi du mécanisme des sanctions. La Cour de discipline budgétaire (CDB) a eu, à ce titre, à déplorer, dans son rapport annuel de 1981, la recrudescence des fautes de gestion constatées. Ce qui autorise à s'interroger sur la nécessité d'aggraver la répression». L'indulgence de la Cour a parfois retenu l'attention au point de susciter des réserves. C'est le cas, lorsque les juges, face à un récidiviste notoire, décident malgré tout de lui reconnaître des circonstances atténuantes ou le condamnent à des peines souvent inférieures au montant des sommes en causes (affaire n°1-PG-CDB-80 ; n°31-CDB-81 ; affaire n° 10-CDB-81).

Il est souligné, avec fréquence, dans les rapports de la Cour de discipline budgétaire, que certaines vérifications sont souvent faites après la mutation des responsables, qui ne sont pas appelés à se justifier avant la clôture du rapport. Il est aussi fréquent que certains fonctionnaires ou agents publics auteurs ou suspects de pratiques de corruption ne soient ni sanctionnés ni mis en examen pour ces faits, en raison de leurs positions politiques ou sociales. Cette permissivité, frisant le laxisme, encourage une tolérance des pratiques de corruption au niveau des institutions publiques.

La sensibilisation sur le développement de la corruption est renforcée par les institutions et ONG internationales qui publient des rapports périodiques sur cette question. On peut citer, à ce titre, le *Corruption Perception Index* publié par Lambsdorff pour le compte de Transparency International (TI) . Avec une mise à jour annuelle, cet index classifie 99 pays selon une échelle de 0 à 10, des pays, sur la base de sondages effectués par d'autres organismes. Bien que l'on reproche à cet index de ne pas retenir le même nombre de sondages et de ne pas poser les mêmes questions, il constitue une bonne stratégie d'alerte de l'opinion nationale et internationale sur la corruption. Le classement du Cameroun, par exemple, dans l'indice publié en 1999 a poussé les autorités à prendre des mesures d'éradication de la corruption dans les principales institutions publiques. Les mêmes effets ont été ressentis au Sénégal, classé à la 58^{ème} place de l'index : le Président de la République s'est prononcé publiquement sur la question au cours de la cérémonie de rentrée des cours et tribunaux après que le Parlement eut créé une commission d'enquête et une Agence de lutte sur la corruption était en discussion au sein du Cabinet de Premier ministre..

Encadré n°9 : Extrait de l'IPC Transparency-1999

Rang	Pays	Score ICP 1999	Ecart moyen	Etudes utilisées
1	Danemark	10.0	0.8	9
2	Finlande	9.8	0.5	10
3	Nouvel-zeland	9.4	0.8	9
22	France.	6.6	1.0	10
24	Botswana	6.1	1.7	4
29	Belgique	5.3	1.3	9
	Namibie	5.3	0.9	3
34	Afrique du Sud	5.0	0.8	12
58	Biélorussie	3.4	1.4	6
	Chine	3.4	0.7	11
	Lettonie	3.4	1.3	7
	Mexique	3.4	0.5	9
	Sénégal	3.4	0.8	3

75	Cote d'Ivoire	2.6	1.	4
----	---------------	-----	----	---

2.1.2. Pratiques courantes de corruption

A. Corruption dans la passation des marchés publics

Concernant la passation des marchés publics, l'étude de la réglementation révèle des incohérences manifestes pouvant même ruiner l'efficacité du mécanisme mis en place. On retrouve ces incohérences dans les possibilités de passation de «marchés par entente directe», entre le service intéressé et le fournisseur ou entre preneur, sans approbation ou autre contrôle. Il n'est pas surprenant que des administrations abusent de cette ouverture en ayant recours au fractionnement des marchés. Cette procédure est prévue par l'article 13 du décret 82-914 aux termes duquel « les travaux, fournitures et services, de même nature, doivent donner lieu à un appel d'offres unique. Cependant, lorsque le dépouillement des offres fait apparaître que le fractionnement n'a pas d'inconvénients financiers ou techniques, les travaux ou services à exécuter ou les fournitures à livrer peuvent être divisés en plusieurs lots donnant lieu, chacun, à un marché distinct compte tenu soit de l'importance des travaux, fournitures ou services, soit de la nature des professions intéressées, soit du lieu d'exécution ou de réception. Si les marchés à passer pour une ou plusieurs lots ne sont pas attribués, l'administration a la faculté d'entamer de nouvelles procédures d'appels à la concurrence pour les lots non attribués en modifiant s'il y a lieu, la consistance de ces lots ». Cette disposition, d'une apparence rassurante, contient les germes d'une violation «régulière» des règles; d'autant plus qu'elle permet à l'administration d'attribuer des lots sans appel à la concurrence puisque la loi ne l'y oblige pas. Le fractionnement permet aussi de constituer des lots dont les seuils autoriseraient le non-respect des règles de transparence.

Il faut également noter la faculté reconnue à chaque partie au contrat, dans les marchés dits de «clientèle» (qui sont conclus pour une durée de trois ans; la règle étant l'annualité) de demander, à des dates fixées, qu'il soit procédé à une révision des conditions du marché ou de le dénoncer (art 14 décret 82-914).

Les marchés de fournitures de bureau, de denrées alimentaires, d'entretien, et de fourniture de carburant sont des marchés de clientèle, donc renouvelables par avenant pour chaque année budgétaire. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des affaires jugées par la Cour de Discipline Budgétaire soient relatives à ce type de marchés. Non seulement la simple menace de dénonciation du marché peut favoriser la corruption, mais aussi, le fractionnement aboutit à contourner les règles de transparence mises en place. C'est ainsi que le fractionnement a permis, dans une affaire soumise à la Cour, à un Maire d'allouer à chaque entrepreneur de sa commune, une partie des commandes de travaux (affaire n°16 PG- CDB – 80). Au titre des incohérences il faut par ailleurs souligner la réforme portant réglementation des marchés du projet de construction d'immeubles administratifs et de réhabilitation du patrimoine bâti de l'Etat qui déroge au droit commun des marchés administratifs, tel que prévu par le décret 82-690. Cette dérogation permet donc aux responsables de ce projet, de ne pas soumettre l'attribution des marchés à l'avis de la Commission Nationale des Contrats de l'Administration. (Arrêté présidentiel n° 7822/PR du 09 octobre 1996).

B. Cas de corruption dans la gestion courante

Les pratiques les plus fréquentes se retrouvent dans les cas suivants :

CAS 1 : détournements commis dans les opérations d'achats ou de frais généraux

Ces actes sont commis du fait de déficiences dans les procédures mises en place notamment :

- exercice de fonctions incompatibles par un seul agent ou service ;
- existence de procédures alternatives de commande, qui permettent à une Administration de conclure des marchés par entente directe avec un fournisseur en court-circuitant les procédures normales.

- ✓ non-mise en concurrence des fournisseurs.
- ✓ possibilités offertes aux fournisseurs de signer des avenants pour des prestations à livrer (façon plus insidieuse de contourner la réglementation) : le fournisseur propose des prix bas pour éliminer les concurrents à l'occasion de l'appel d'offres et après adjudication du marché, il introduit, de connivence avec l'administration, des avenants au marché initial.

CAS 2 : détournements par les charges de personnel

Ces pratiques sont assez fréquentes dans les institutions publiques et l'absence de contrôle efficace est de nature à favoriser les opportunités de fraudes.

- non maîtrise du fichier du personnel
- absence de suivi physique des effectifs
- cumul de fonctions incompatibles

CAS 3 détournements commis dans la gestion des équipements et stocks

La tenue et le suivi des stocks ouvrent souvent la voie à la fraude et à la malversation. Ces comportements sont facilités par des procédures mises en place qui renferment souvent des insuffisances. Illustration dans les situations suivantes :

- non définition de procédures rigoureuses de passation des commandes de réapprovisionnement. Celles-ci devraient être déclenchées sur la base de l'expression préalable des besoins par les utilisateurs, des niveaux réels d'activité et des rythmes de consommation des stocks par les services administratifs, de production ou d'entretien et de maintenance.
- fraudes par des sorties abusives d'articles en stock.
- absence d'un suivi comptable régulier des stocks,
- absence de critères réglementant les livraisons des commandes.

2.2. Efficacité des mécanismes de contrôle

L'objectif d'assainir les finances publiques et de contribuer efficacement à l'éradication de la corruption a conduit les autorités à mettre en place un contrôle interne d'une part et un contrôle transversal et juridictionnel d'autre part. L'efficacité du contrôle opéré par ces divers organes laisse à désirer.

Le contrôle est d'abord organisé au plan interne, au sein des départements ministériels. Il est institué par le décret n 92-631 du 19 août 1992 qui institue une inspection interne à chaque Ministère. Cette inspection est chargée de veiller à l'application des directives présidentielles et primatoriales issues des rapports de l'Inspection Générale d'Etat et des autres corps de contrôle, d'assister le ministre dans le contrôle du personnel, du matériel et des crédits des services du ministère et des établissements sous tutelle, d'effectuer toute mission de vérification et de contrôle qui lui est confiée par le Ministre dont elle relève, de contrôler tous les actes pris au sein du ministère et des organismes sous tutelle, de suivre l'application des

directives issues des rapports internes. L'inspection interne peut comprendre un Inspecteur des affaires administratives et financières ainsi qu'un ou plusieurs inspecteurs techniques.

Il faut cependant noter le cas particulier du Ministère chargé des finances qui du fait de sa taille et de la nature diversifiée de ses activités, présente une organisation quelque peu différente de celle des autres départements ministériels quant à son système de contrôle interne. Ce Ministère est, en effet doté, à la place de l'Inspection des Affaires Administratives et Financières, d'une Inspection Générale des Finances qui a une compétence générale de contrôle de l'ensemble des services de ce ministère et des établissements sous tutelle (décret n° 80-692 du 29 juillet 1980). A côté de cette inspection, se trouve une sorte d'inspection technique chargée de contrôler les grandes régies financières de ce département : on retrouve une inspection des services tant au niveau de la Direction Générale des Impôts et Domaines, qu'au niveau de la Direction Générale des Douanes, alors qu'à la Direction du Trésor et de la comptabilité publique existe une Brigade de vérification qui est chargé du contrôle aussi bien des comptables principaux que des comptables subordonnés (Arrêté n° 10.248 MEF du 14 septembre 1981).

De façon générale les organes de contrôle interne ne bénéficient pas de l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs missions. Ainsi les inspections internes des départements ministériels doivent être détachées des ministères et domiciliées à un échelon supérieur de l'administration, par exemple à la Primature, où elles seront plus indépendantes. En outre, les conditions de nomination et de révocation des inspecteurs internes doivent faire l'objet de règles leur mettant à l'abri de l'arbitraire, à travers un statut spécifique à l'image de celui des Inspecteurs d'Etat.

Relativement au contrôle de l'exécution du budget, il conviendrait de procéder à une réduction des pouvoirs du Ministre chargé des Finances et faire en sorte que chaque Ministre soit investi du pouvoir d'ordonnateur délégué des dépenses de son département. Cette formule aura l'avantage de raccourcir les délais d'exécution des opérations de dépenses et par voie de conséquence de limiter les pratiques de surfacturation ou la corruption par le « le graissage » des maillons de la chaîne, procédé que les créanciers de l'Etat ont souvent tendance à utiliser.

Il faut saluer l'institution récente de la Cour des Comptes qui intègre, désormais, comme chambre, la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP). Mais cette dernière, bien que organiquement rattachée à la Cour des Comptes, reste autonome dans son fonctionnement et entretient des rapports étroits avec le pouvoir exécutif. A la demande du Président de la République ou du Premier Ministre, la CVCCEP peut ainsi être appelée à exercer des contrôles en dehors de son programme régulier. La Cour des Comptes exerce un autre contrôle par l'intermédiaire de sa chambre de discipline financière devant laquelle sont déférés les faits visés à l'article 49 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 instituant cette Cour. Elle exerce également un contrôle non juridictionnel qui lui permet d'apprécier la qualité de la gestion des institutions publiques et de formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'améliorer les méthodes et d'accroître l'efficacité et le rendement ; ce contrôle englobe tous les aspects de la gestion.

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

Encadré n°10 : Recommandations relatives à la lutte contre la corruption

- Supprimer les réglementations dérogatoires au droit commun en matière de marché public; en particulier le décret n° 97-632 du 18 juin 1997, portant réglementation des marchés du Projet de construction d'immeubles administratifs et de réhabilitation du Patrimoine bâti de l'Etat.
- Rendre obligatoire une déclaration de patrimoine pour toutes les personnes assumant une responsabilité dans la gestion des institutions publiques
- ✓ Mettre en place, au niveau de la Primature, un organe central de contrôle des services administratifs qui pourrait intégrer les meilleurs éléments des inspections internes des ministères
- Revaloriser les salaires des agents de la Fonction publique
- Réactiver la loi et la Cour de répression de l'enrichissement illicite
- Renforcer les effectifs des organes de contrôle
- Eliminer les réglementations publiques inutiles qui entravent l'activité économique et instituer des procédures administratives simples avec des critères et des dates butoirs précis,
- Faciliter de manière continue la participation et l'intégration de la société civile, dans la formulation, l'exécution et le suivi des programmes de reforme anti - corruption.
- Supprimer la faculté donnée à certaines administrations financières(Douane), d'empiéter dans le domaine de la justice(cf. code des Douanes art. 241, 248, 262, 264, 265, 266,)
- Annuler, en matière de marché public, les réglementations dérogatoires au droit commun et, en particulier le décret n 97-632 du 18 juin 1997.
- Veiller à une plus grande autonomie des organes de lutte contre la corruption en les dotant de moyens d'initier et de conduire des investigations portant sur des affaires de malversation, et de poursuivre les prévenus.
- Veiller à maintenir l'indépendance de la justice et s'assurer de l'adhésion à des normes rigoureuses d'intégrité, d'honnêteté dans le déroulement de la justice à entre autres, l'adoption d'un code de conduite en matière de justice.
- Réduire les pouvoirs du Ministère public, et renforcer parallèlement ceux du juge d'instruction.
- Instituer des juges d'instruction spécialisés dans la lutte contre le phénomène de la corruption.
- La Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques doit être confinée à n'agir qu'au service de la Cour des compte

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

I)-OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES

- ASSOCIATION DES PRESIDENTS DE CONSEILS RURAUX, Rapports d'ateliers régionaux, Fondation F. Ebert, 1999.
- COSTE(J) ; « Problèmes et perspectives de l'administration au Sénégal », Thèse-Bordeaux, 1965.
- Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, Rapport sur le thème « La société publique face à l'administration publique », 1999.
- DIARRA (M); Mémento de la fonction public sénégalaise; NEA-DAKAR- 1982.
- Déclaration des Ministres africains sur la lutte contre la corruption, Washington D.C février 1999.
- DIOP (Ibrahima Samba) ; la restructuration de l'administration publique face au recentrage des missions de l'Etat, in RIPAS octobre 1996.
- DIOUF (Moussa) ; la réforme de justice ; mémoire de maîtrise, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, UCAD. , 1996
- Encyclopédie juridique de l'Afrique ; Droit des relations professionnelles ; T. 8-NEA.
- Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique ; collection Fondation KONRAD ADENAUER STIFTUNG (1997).
- FORUM CIVIL, rapport final du séminaire sur la transparence et la gestion des affaires publiques, 28-29 avril 1999, DAKAR.
- GAUTRON (J.C) et ROUGEVIN-BAVILLE (M) ; Droit public du Sénégal ; 2^{ème} éd. Pédonne-1977.
- Inspection Générale de l'Administration de la Justice; les chiffres clés de la justice rapport(1998).
- Médiateur de la République : Rapports au Président de la République(1992, 1993 1994, 1998).
- Programme national de bonne gouvernance : Diagnostic et éléments de stratégie ; Document de travail de la Direction de la Planification-mars 1998.
- Réseau sénégalais de recherche sur les politiques sociales au Sénégal : Evaluation institutionnelle de la décentralisation des services de la santé, avril 2000, p.30

- RIPAS (revue des institutions politiques et administratives du Sénégal) : « Acte du 6^{ème} colloque sur la décentralisation régionale au Sénégal » ; DAKAR, 1994.
 - RIPAS : « Acte du 7^{ème} colloque sur l'Etat de droit au Sénégal » ; DAKAR 1993.
 - RIPAS : « Document préparatoire du 8^{ème} colloque sur l'Etat de droit au Sénégal », DAKAR, 1992.
 - RIPAS : « Acte du 6^{ème} colloque sur les relations entre l'administration sénégalaise et le public- DAKAR 1991.
 - RIPAS : « Document préparatoire du 7^{ème} colloque sur les politiques publiques du Sénégal » ; décembre 1991.
 - RIPAS n°15 : « Acte du colloque sur le contrôle de l'administration au Sénégal » ; DAKAR 1986.
 - RIPAS n°14 : « Acte du colloque sur la fonction publique sénégalaise », octobre-décembre 1985.
 - RIPAS n° 11 : « Le pouvoir législatif au Sénégal », Dakar ; 1984.
 - SAMB (Moussa) : « La corruption au Sénégal depuis 1960 ; étude de la documentation juridique » CREDILA décembre 1999.
 - SARASSO (H) : « La corruption des fonctionnaires en Afrique », Paris, Economica 1980.
 - Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques(1998) ; la régionalisation : approche sénégalaise et expériences française- les éditions du CREDILA- Dakar.
- II)-ARTICLES**
- BA (Amady) ; Formation des magistrats : le savoir-faire et le savoir-être du juge ; communication au séminaire du CFJ ; 1999.
 - BOUVIER (Odette-Luce) ; Justice et transparence ; CFJ- 1999.
 - DEBENE (M) ; Administration du développement et désengagement de l'Etat, in RIPAS n°17 octobre-décembre 1987, pp. 309-330.
 - DEGNI (Segui) ; L'accès à la justice in démocratie africaine n°1 jan-mars 1995 p.34.
 - DIOUF (Ndiaw) ; Séparation des pouvoirs et indépendance de la justice : l'exemple du Sénégal.

- MBODJ (E.H) ; Les incidences de la réforme du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais ; in revue de l'association sénégalaise de droit pénal n°2 juill – déc .1995 p. 13.
- HARVEY (Rishikof) ; Remarques sur éthique et déontologie ; l'acte de juger ; conférence Sénégal 30juill.1998.
- NDIAYE (Mireille) ; L'Inspection Générale de l'Administration de la Justice-CFJ-1999.
- SAMB (Moussa) ; La réforme du système judiciaire en Afrique : l'exemple du Sénégal, Institut sur la Gouvernance du CODESRIA, 1998
- SY (Demba) ; Le statut du magistrat au Sénégal ; Revue de l'Association sénégalaise de droit pénal n°2 juill. déc. 1995 p.63.
- VAZ (Andrésia) ; « L'acte de juger », communication au CFJ-1999.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a- Le Fonds National de Retraite (FNR)

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

Encadré 5 : Pourquoi les services sociaux de base ?

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

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

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

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

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

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

II- LA SANTE

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

1°) Le diagnostic du secteur de la santé

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : DHSP-1996, EOI-1996

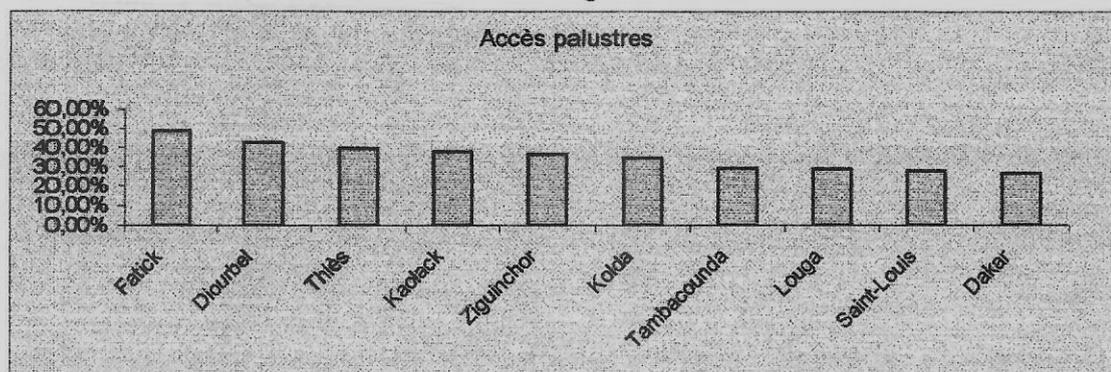
Le taux de mortalité maternelle qui est de 510 pour cent mille naissances vivantes est encore élevé et traduit les difficultés rencontrées dans les domaines de la surveillance de la grossesse et de l'accouchement et surtout en zone rurale où il se situe à 950 pour cent mille contre 450 pour cent mille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

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

- Les déterminants de la santé

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

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



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

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

b- Les dépenses en soins de santé des populations

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

Ces chiffres mettent en lumière deux faits importants :

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

Ces constats appellent deux observations relatives à la politique sanitaire :

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

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

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

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

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

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

Source : Enquête MICS 2000, DPS-UNICEF

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

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

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

Source : Enquête MICS 2000, DPS-UNICEF

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

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

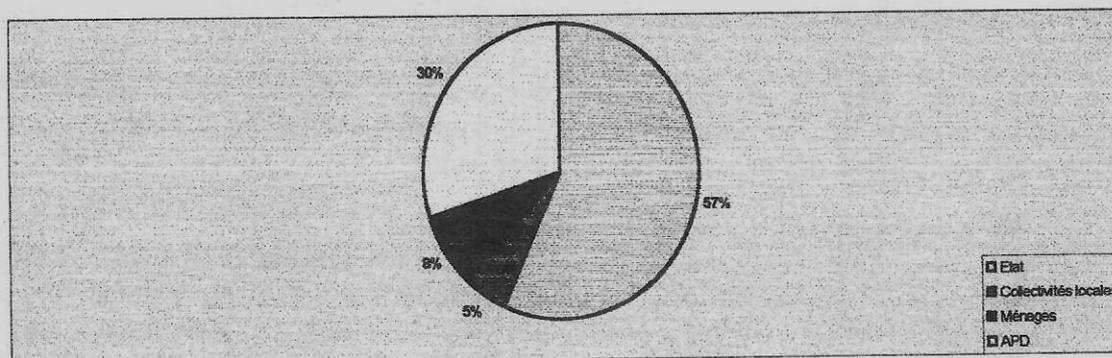
pas respectées par les collectivités locales. Seule la commune de Dakar se détache du lot ; elle comptabilise 87% des contributions totales des collectivités locales dans le financement de la santé.

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

Les ménages

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

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

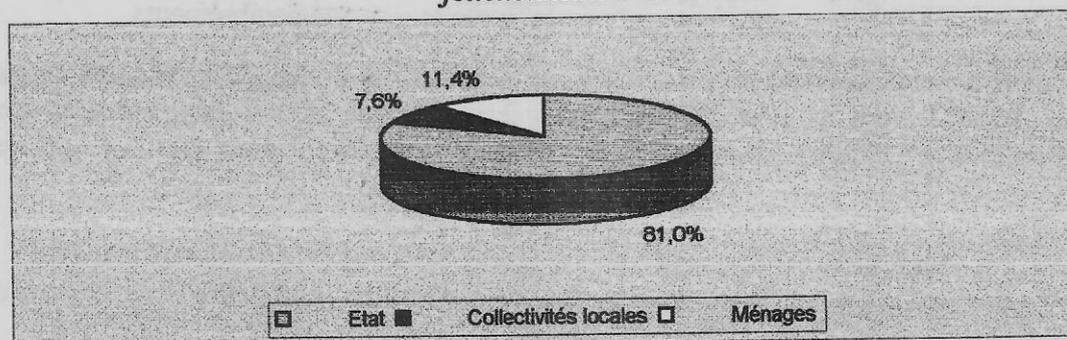


Source : Etude sur le Revue des Dépenses publiques dans le secteur de la santé, MSPAS, 1996

L'Aide Publique au Développement (APD)

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

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



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

- Les infrastructures sanitaires

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

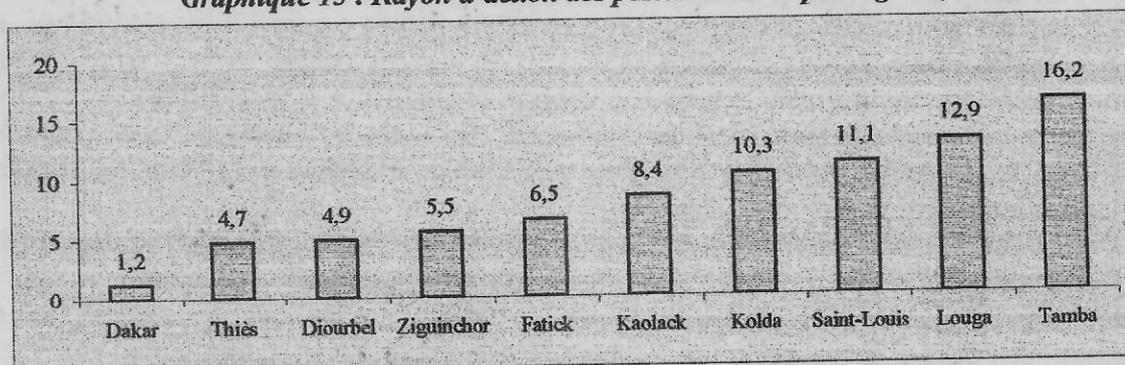
Tableau 24 : Répartition par région des infrastructures sanitaires

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

Source : DPS, Direction Statistique Sanitaire, MS

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

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



Source : DPS, Direction Statistique Sanitaire, MS

- Le personnel médical et para médical

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

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

1. Les Soins de Santé Primaires (SSP) dont les principaux axes sont le renforcement du système préventif, la protection de la mère et de l'enfant, l'amélioration du système de production, d'approvisionnement et de distribution de médicaments, la promotion de génériques et de médicaments sous conditionnement hospitalier et l'amélioration de la situation nutritionnelle des populations ;

2. les Soins de Santé Secondaires (SSS) qui comprennent l'ensemble des soins disponibles et accessibles au niveau des hôpitaux, des unités hospitalières spécialisées et des Centres Hospitaliers Universitaires (CHU) ;

3. les Affaires Générales du MSPAS (AGMSPAS) qui visent la fourniture de soins de santé primaires et secondaires de qualité ;

4. les Affaires Générales de la Santé Publique (AGSP) qui assurent la coordination des actions de santé publique ;

5. les Affaires Sociales (AFSOC) ;

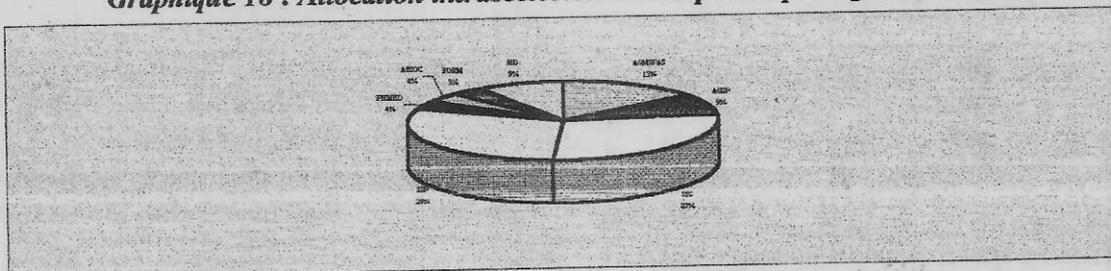
6. la Formation (FORM) ;

7. les Pharmacies et Médicaments (PHMED) ;

8. et enfin une classe Non Définie (ND) où on retrouve des dépenses imputables à divers programmes.

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

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



Source : Données de l'ESAM, 1994/95

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

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

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

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

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

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

a- L'évolution contrastée des effectifs et les faibles TBS

Les efforts entrepris par le Gouvernement et le secteur privé pour répondre à la forte croissance de la population en âge de scolarisation ont permis de porter les effectifs de l'enseignement pré universitaire d'environ 916.000 élèves en 1991/92 à 1.242.000 en 1997/98. Ces effectifs sont composés de 41% de filles en moyenne. Ils se répartissent de la manière suivante : 83% dans l'enseignement élémentaire ; 12% dans l'enseignement moyen et 5% au niveau secondaire. L'enseignement privé compte pour 15% des élèves inscrits dans le système éducatif pré universitaire. Le tableau ci-après présente l'évolution des effectifs du système éducatif sénégalais.

Tableau 26 : Evolution des effectifs par niveau d'enseignement

	1981/82	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Elémentaire	452 679	708 299	725 196	738 560	773 386	805 437	875 661	954 758	1026570	1034065	1107712
- Public	404 592	643 129	655 557	666 950	696 171	728 764	789 928	854 976	901 146	909 262	990 396
- % Privé	10,6	9,2	9,6	9,7	10,0	9,5	9,8	10,5	12,2	12,01	10,59
- % Filles	39,7	42,0	42,4	41,6	42,6	38,2	43,9	44,5	45,2	45	45,93
Moyen	79 408	132 348	137 978	136 068	138 665	-	149 439	151 735	155 790	174 404	186 138
- Public	55 409	98 932	102 433	99 582	102 212	-	112 226	112 977	112 997	120 726	132 575
- % Privé	30,2	25,2	25,8	26,8	26,3	-	24,9	25,5	27,5	30,8	28,8
- % Filles	ND	ND	35,3	35,8	37,1	-	38,4	38,1	38,6	39	36,78
Secondaire*	21 012	47 022	52 664	53 471	55 106	-	58 819	59 511	59 162	61 720	63 408
- Public	17 415	42 103	45 705	45 334	46 512	-	51 079	49 628	47 958	49 099	51 414
- % Privé	17,1	10,5	13,2	15,2	15,6	-	13,2	16,6	18,9	19,8	19,10
- % Filles	ND	ND	32,8	32,3	33,7	-	35,3	35,6	43,9	36,5	37,38
UCAD	13 408	19 010	20 390	21 061	22 602	22 386	19 868	21 879	23 769	ND	ND
UGB	-	595	991	1 261	1 586	1 792	1 918	2096	ND	ND	ND

* : Sans l'enseignement secondaire technique

Source : MEN, DPPE

Le tableau ci-dessous présente les taux de croissance annuelle des effectifs des différents niveaux d'enseignement. Ces évolutions très contractées montrent que la croissance annuelle des effectifs inscrits dans les niveaux moyen, secondaire et supérieur est soumise à d'amples fluctuations. En effet, après être passé de 1,8% en 1992/93 à 4,7% en 1993/94, le taux de croissance annuelle des effectifs de l'élémentaire a progressé à nouveau en passant de 4,1% en 1994/95, à 9,0% en 1996/97 avant de se situer à 7,12% en 1999/00.

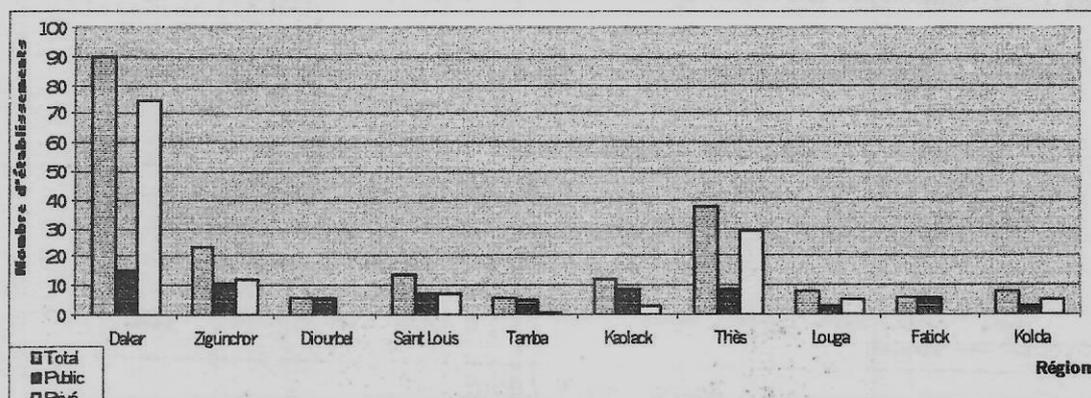
Le recrutement dans l'enseignement élémentaire croît à un rythme élevé depuis 1991/92.

Tableau 27 : Croissance annuelle des effectifs selon le niveau d'enseignement (en %)

Niveaux	90/91 à 91/92	91/92 à 92/93	92/93 à 93/94	93/94 à 94/95	94/95 à 95/96	95/96 à 96/97	96/97 à 97/98	97/98 à 98/99	98/99 à 99/00
Elémentaire	2,4	1,8	4,7	4,1	8,7	9,0	7,5	0,73	7,12
Moyen	4,3	-1,4	1,9	-	-	1,5	2,7	11,95	6,73
Secondaire	12,0	1,5	3,1	-	-	1,2	-0,6	4,32	2,73
UCAD	7,3	3,3	7,3	-1,0	-11,2	10,1	8,6	ND	ND
UGB	66,6	27,2	25,8	13,0	7,0	9,3	-	ND	ND

Source : MEN, DPPE

Graphique 17 : Distribution des établissements préscolaires selon les régions



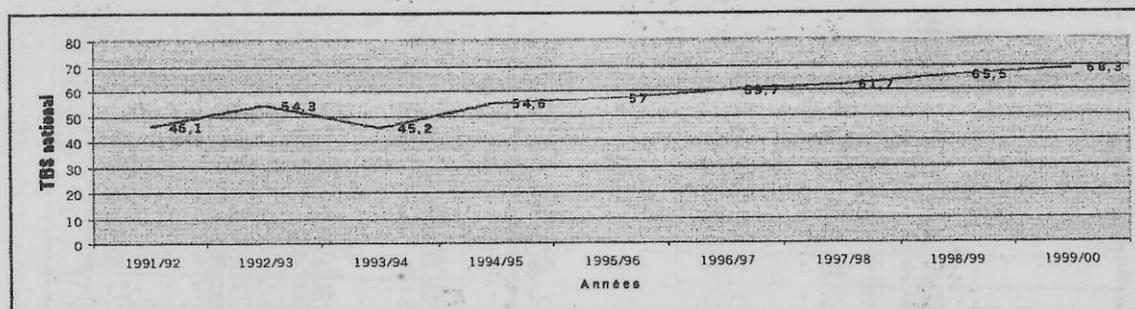
Source : Statistique Scolaire et Universitaire, DPS, 1998

En considérant le critère sexe des enfants inscrits, on observe que la distribution des effectifs, tant au niveau national que régional, est relativement égalitaire et on relève en moyenne plus d'inscription chez les filles, sauf à Ziguinchor et à Tambacounda.

- L'enseignement élémentaire

Au niveau global, déclinant pendant une dizaine d'années, la scolarisation dans l'enseignement élémentaire a, depuis le milieu des années 90, amorcé une timide reprise qui s'est traduite par un relèvement du Taux Brut de Scolarisation (TBS). En effet, après avoir chuté en passant de 57,1% en 1989/90 à 54,3% en 1992/93, le TBS s'est progressivement accru pour s'établir d'abord à 59,7% en 1996/97, ensuite à 65,5% en 1998/99, et enfin à 68,3% en 1999/2000.

Graphique 18 : Sénégal - Evolution du TBS dans l'élémentaire (en %)

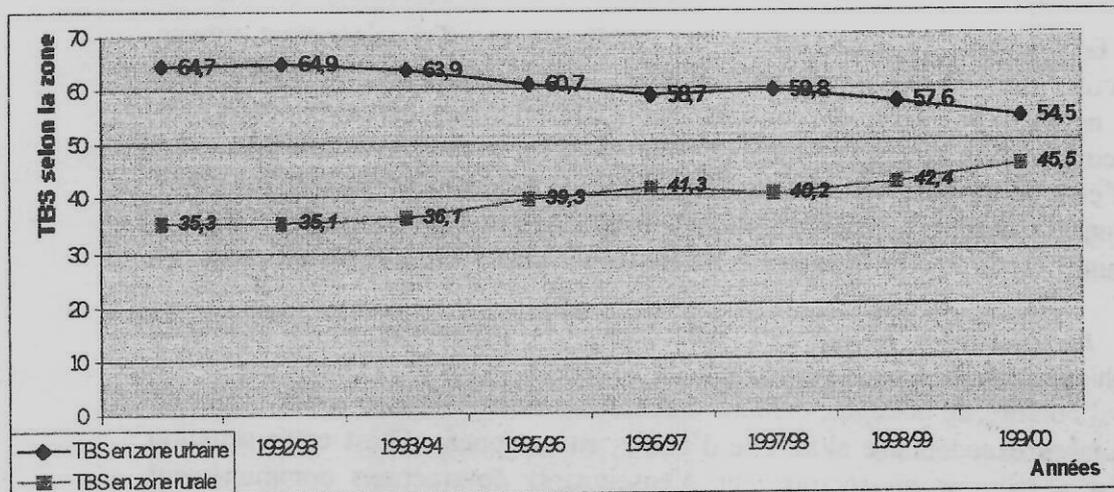


Source : MEN, DPRE

Le graphique ci-dessus montre, qu'au niveau national, le TBS a connu une évolution régulière, sauf en 1993/94 où il a enregistré une baisse du près de 10 points, passant de 54,3% à 45,2% entre 1992/93 et 1993/94.

Selon le sexe, la progression des effectifs scolarisés dans l'enseignement élémentaire concerne aussi bien les garçons que les filles, mais les filles y ont plus contribué. Leurs effectifs ayant augmenté de plus de 25% en cinq ans, contre 17,5% pour les garçons. Ainsi, alors que le TBS des garçons est tombé de 66,8% en 1989/90 à 62,7% en 1994/95, avant de remonter à nouveau à 73,1% en 1998/99, celui des filles a augmenté de façon régulière de 47,5% en 1989/90 à 58,1% en 1998/99. Les filles représentent ainsi 45,93% (en 1999/00) de l'ensemble des élèves de l'enseignement élémentaire, contre 42,4% en 1991/92. Il faut noter qu'au début de la décennie, le Gouvernement se fixait comme objectif de porter la part des filles dans les effectifs de l'élémentaire à 42% en 1994 et à 43% en 1998.

Graphique 20 : Répartition des effectifs de l'élémentaire par zone (en %)



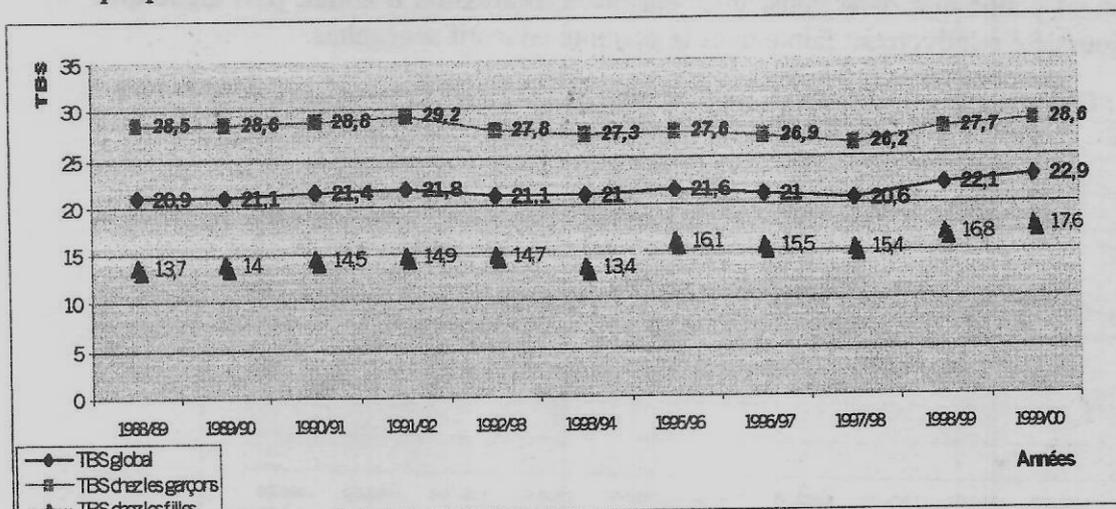
Source : MEN, DPRE

- L'enseignement moyen

L'enseignement moyen compte environ 14% de l'ensemble des effectifs du système éducatif. Contrairement à l'enseignement élémentaire, le recrutement au niveau moyen n'évolue que très lentement, la croissance des effectifs se révélant inférieure à celle de la population scolarisable des 13-16 ans, correspondant à ce niveau d'enseignement.

Au niveau global, depuis 1988/89, le TBS dans l'enseignement moyen stagne autour de 21%. Cette situation s'explique par les taux d'abandon très élevés qu'on observe dans cet ordre d'enseignement, particulièrement chez les garçons où le TBS est tombé passant de 29,2% en 1991/92 à 27,6% en 1996/97, avant de s'établir à 28,6% en 1999/2000. Etant donné que le taux de scolarisation relativement faible chez les filles dans l'enseignement moyen (15,5%), des efforts de recrutement plus importants doivent être déployés en leur direction. Les pesanteurs sociales, surtout en milieu rural, font que pour beaucoup de ménages qui envoient leurs filles à l'école, le niveau élémentaire est considéré comme suffisant pour l'éducation de celles-ci.

Graphique 21 : Evolution des taux de scolarisation dans l'enseignement moyen (en %)



Source : MEN, DPRE

L'enseignement moyen est, après l'enseignement technique, le sous secteur où la part du privé est la plus élevée : elle oscille autour du quart des effectifs inscrits. Ce rôle

L'enseignement secondaire général : les effectifs de l'enseignement secondaire général augmentent à un rythme de 5% par an en moyenne. On mesure l'importance de l'effort de recrutement dans le secondaire général en comparant ce taux à celui de la croissance démographique de la tranche d'âge de 17-19 ans, estimé à 3,8% par an. On en déduit qu'ici l'offre est, comparativement aux niveaux élémentaire et moyen, à la mesure de la demande. L'enseignement secondaire général compte en revanche une proportion plus faible de filles dans ses effectifs, ces dernières n'y représentant que 38% des élèves en 1999/2000.

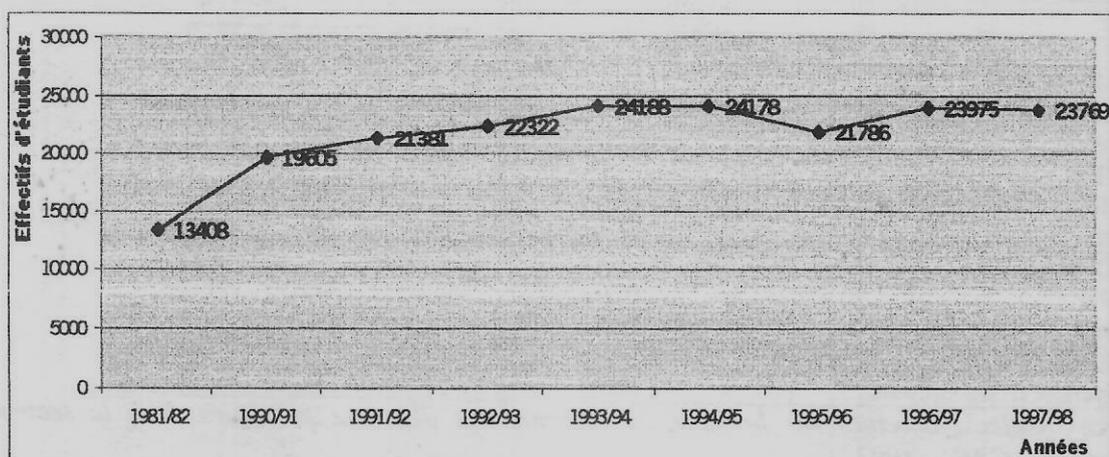
Dans ce sous secteur, des enseignants y ont été recrutés entre 1990 et 1998, pour maintenir le ratio élèves/professeurs à 17 environ. La taille moyenne par classe est stable et s'articule autour de 38 dans le public. Dans le privé, ce ratio a connu une baisse, passant de 38 en 1991 à 32 en 1998. Ces efforts ont permis de réduire sensiblement le taux de redoublement et d'améliorer la qualité de l'enseignement.

L'enseignement secondaire technique et la formation professionnelle est caractérisé par une régression profonde. En effet, de 1,27% des effectifs du système éducatif global en 1991, il est passé à 0,9% en 1998, puis à 0,32% en 1999/2000. Le nombre d'établissements du secondaire technique est passé, pour sa part, de 19% en 1991, à 13% en 1998 avec une réduction plus prononcée du nombre d'établissements publics. La proportion des filles inscrites dans ce sous-secteur a connu une progression régulière, passant de 33,5% en 1991 à 37% en moyenne par an depuis 1996. Les inégalités régionales sont prononcées dans la fourniture de ces services. En moyenne cinq (5) régions sur les dix (10) que compte le pays, n'abritent pas d'établissement d'enseignement secondaire technique.

- L'enseignement supérieur

L'évolution des effectifs de l'enseignement supérieur, dans les années 90, a connu trois phases. A la diminution du rythme de croissance des effectifs de 1990 à 1993, a succédé une accélération du recrutement à partir de 1994 qui a culminé à 9,7% en 1996 avant d'entamer une nouvelle phase de décélération. Sur la période 1990/98, l'augmentation moyenne des effectifs est de 4,3%. Et on doit principalement l'accroissement des effectifs étudiants à l'ouverture de l'université de Saint-Louis en 1991.

Graphique 23 : Evolution des effectifs dans l'enseignement supérieur



Source : MEN, DPRE

Trois facteurs caractérisent en définitive l'enseignement supérieur au Sénégal :

- * de profonds déséquilibres entre les différentes disciplines en termes d'effectifs;
- * des taux de progression inégaux entre les deux cycles de formation;
- * un taux d'encadrement globalement faible mais très variable selon les établissements.

taux de redoublement est souvent souhaitée pour augmenter le nombre de places disponibles pour les nouveaux admis, on peut l'utiliser comme indicateur de mesure de l'efficacité du système.

- L'enseignement moyen et secondaire

L'efficacité de l'enseignement moyen et secondaire est principalement obérée par les taux de redoublement très élevés qu'on continue d'y enregistrer. Les taux de redoublement dans les collèges et dans les lycées publics sont respectivement de 14,6% et 18%. Ce niveau élevé des taux de redoublement est heureusement atténué par un recul des taux d'abandon, même si ces derniers restent encore particulièrement élevés dans l'enseignement privé moyen (21,3%) et dans l'enseignement public secondaire (17,5%).

- L'enseignement supérieur

Les sureffectifs d'étudiants et la mauvaise répartition des dépenses allouées à l'enseignement supérieur expliquent pour une large part le niveau d'inefficacité particulièrement élevé des études universitaires. Aux taux d'abandon viennent généralement se greffer des taux de redoublement relativement élevés.

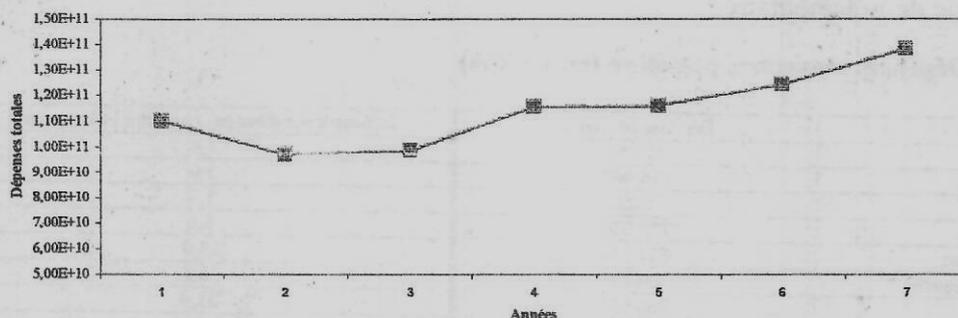
Globalement, du point de vue de la performance qualitative, il ressort que le rendement interne global (RENG) est faible pour les différents ordres d'enseignement. Il ne dépasse pas 30%. Par ailleurs, des efforts importants doivent être réalisés dans l'enseignement élémentaire, surtout public, pour réduire considérablement le coût unitaire de la formation d'un élève afin de réaliser les objectifs de scolarisation universelle à l'horizon 2008 et dans des conditions financières supportables par le budget national.

2°) Le financement de l'éducation

Les dépenses totales (de fonctionnement et d'investissements) du système éducatif sont passées de 110 milliards F.CFA en 1991 à 138 milliards F.CFA en 1997 ; soit un accroissement moyen d'environ 4% par an. Mais exprimées en valeurs réelles, les ressources allouées au système éducatif ont tendance à baisser au rythme de 2% par an en moyenne.

Les dépenses de fonctionnement (dépenses en personnel, en matériel, en entretien et en transferts) se sont élevées à 135 milliards F.CFA en 1997. Les dépenses d'investissement portant sur la réalisation d'infrastructures et l'acquisition d'équipements ont été estimées à 8 milliards F.CFA en valeurs cumulées sur la période 1991/97. Ces investissements sont essentiellement le fait de l'Etat, de l'Aide Publique au Développement (APD) et des collectivités locales dans une moindre mesure.

Graphique 24 : Evolution des dépenses totales d'éducation (en milliards de F.CFA) entre 1991 et 1997



Source : Calculs effectués sur la base de la revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, CREA, 1997

Le rythme d'accroissement des dépenses nominales de l'enseignement est compatible avec les objectifs du Gouvernement qui consiste à privilégier les niveaux inférieurs. Ainsi, on

a- Le financement de l'enseignement élémentaire

Les dépenses de fonctionnement de l'enseignement élémentaire sont passées de 40 milliards F.CFA en 1991 à 44,3 milliards F.CFA en 1997, soit une augmentation relative totale de 10% environ entre ces deux dates. L'évolution de ces dépenses s'est faite en deux temps. Une baisse entre 1991 et 1993 précède une hausse à partir de 1994, hausse qui se poursuit jusqu'en fin de décennie. Pour les années 1993, 94 et 95, la part de l'enseignement élémentaire dans les financements totaux a connu ses plus faibles montants (39%, 40% et 41% respectivement).

L'Etat assume principalement l'essentiel du financement de l'enseignement élémentaire. Sa part dans le financement des dépenses de fonctionnement du sous secteur s'élève en moyenne à 77% sur la période d'analyse. On note cependant une baisse continue de la proportion des dépenses de fonctionnement de l'élémentaire prises en charge par l'Etat. De 87% en 1991, cette part n'est plus que de 71% en 1997. Cette baisse s'explique par une plus grande implication des autres acteurs dans le financement de l'élémentaire.

C'est le cas en particulier des ménages et de l'Aide Publique au Développement (APD) dont les parts ont respectivement augmenté en passant de 10% et de 0,4% en 1991 à 17% et 11% en 1997. Les bailleurs de fonds extérieurs ont le plus internalisé l'idée selon laquelle, les financements publics doivent être orientés de préférence vers l'éducation de base pour des considérations d'équité et de justice.

Les dépenses de fonctionnement en volume, qui mesurent les moyens réels mis à la disposition des usagers de l'enseignement élémentaire ont connu une chute notable après la dévaluation du F.CFA. L'effort de la collectivité nationale, mesuré par la part des dépenses de fonctionnement dans le PIB, a également enregistré une légère baisse. De 2% du PIB avant la dévaluation du F.CFA, celle-ci est passée à 1,6% en moyenne après.

Les dépenses de fonctionnement par élève ont subi une nette tendance à la baisse. Alors que l'éducation d'un élève de l'enseignement élémentaire coûtait près de 56.000 F.CFA en 1991, elle n'est plus que de 45.000 F.CFA en 1997.

Une analyse plus fine des curricula est nécessaire pour apporter une réponse plus précise à la question de savoir s'il y a une corrélation entre cette diminution de la dépense par élève et la dégradation de la qualité de l'enseignement. Il n'y a en revanche aucun doute possible sur la relation existante entre le rendement du système d'enseignement et la répartition des dépenses entre les différents intrants éducatifs. Même si aucune étude allant dans ce sens n'a été réalisée au Sénégal, des études empiriques réalisées dans d'autres pays ont en effet montré que certains intrants ont un impact positif plus important que d'autres sur le rendement global des établissements.

D'un point de vue purement descriptif, la structure des dépenses de fonctionnement dans le primaire n'a pas évolué de façon notable. En dépit d'une baisse de 99% en 1991 à près de 97% en 1997 de leur part dans les dépenses totales de fonctionnement, les dépenses de personnel continuent d'absorber la quasi totalité des ressources allouées à l'élémentaire.

Tableau 33 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans l'élémentaire

	1 991	1 992	1 993	1 994	1 995	1 996	1 997
Personnel	99,3 %	99,5 %	99,5 %	99,6 %	99,5 %	98,48 %	96,5 %
Matériels	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	1,6 %	3,5 %
Subventions	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Source : Annexes statistiques de l'étude sur la revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, CREA, 1997

Le graphique ci-après montre que l'Etat est la principale source de financement de l'enseignement primaire. Il devance largement les ménages qui prennent en charge 15% des dépenses totales dans ce sous secteur, à travers le financement des frais de scolarité, le transport des élèves, l'acquisition de manuels et autres fournitures. Les collectivités locales assurent la part la plus faible avec seulement 2%. D'importants espoirs sont placés sur la

De 30% en 1991, la part de l'enseignement moyen et secondaire dans les dépenses de fonctionnement totales est passée à 23% en 1997. Cette baisse résulte surtout de la diminution de la part des dépenses affectées au secondaire général qui est passée de 13% en 1991 à 9% en 1997. La part du secondaire technique et de la formation professionnelle a également baissé en passant de 9% à 6% respectivement dans la même période. La part des dépenses allouées à l'enseignement moyen s'est en revanche maintenue à 8%.

Tableau 35 : Evolution des dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire (en millions de F.CFA)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Moyen	8 515	8 069	7 582	8 706	8 369	9 438	10 626
En % du total	8	8	8	8	7	8	8
Secondaire Général	14 119	10 947	9 602	11 817	11 407	11 884	12 833
En % du total	13	11	10	10	10	10	9
Secondaire Technique	5 280	4 678	4 057	4 229	3 931	3 550	3 641
En % du Total	5	5	4	4	3	3	3
Formation Profession.	4 052	3 658	3 549	3 695	3 653	3 696	4 327
En % du total	4	4	4	3	3	3	3

Source : Revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, CREA, 1997

Les dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire représentaient 1,6% du PIB avant la dévaluation du F.CFA ; après le changement de parité, elles se sont établies à 1,2% en moyenne. Cette baisse de l'effort de la collectivité en faveur du financement de ce sous-secteur a entraîné, entre autres, une baisse de 17% de la dépense moyenne par élève entre 1991 et 1997 qui est passée de près de 163.600 F.CFA en 1991 à 135.000 F.CFA en 1997.

Avec 92% de dépenses de fonctionnement consacrées au personnel, le sous secteur de l'enseignement moyen et secondaire a une structure de dépenses assez proche de celle de l'élémentaire. L'amélioration de la qualité de l'enseignement nécessite que d'importants efforts soient consentis pour l'acquisition d'intrants scolaires.

Tableau 36 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans le secondaire

	Moyen	Secondaire général	Secondaire technique	Formation professionnelle
Personnel	92 %	92 %	92 %	80 %
Manuels	2 %	1 %	0 %	1 %
Autres matériels	1 %	4 %	8 %	7 %
Entretien	3 %	2 %	0 %	0 %
Transferts	2 %	1 %	0 %	13 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Annexes statistiques de l'étude sur la revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, CREA, 1997

Les résultats des études réalisées dans le cadre du PDEF permettent d'orienter de manière plus efficace les dépenses dans les différentes composantes de ce sous-secteur, mais aussi de mesurer les efforts que chacun des acteurs financiers pourraient consentir pour chaque niveau d'enseignement.

c- Le financement de l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur est pour l'essentiel constitué des universités Cheikh Anta DIOP de Dakar (UCAD) et Gaston Berger de Saint-Louis (UGBSL). On trouve également l'université privée Dakar-Bourguiba (UDB), l'Université du Sahel et d'autres structures privées d'enseignement supérieur, mais l'on dispose peu d'information sur ces dernières.

En 1997, les dépenses des deux universités (UCAD et UGBSL) se sont élevées à 26,3 milliards F.CFA, soit 19,4% des dépenses de fonctionnement de l'ensemble du système éducatif. Même si cette part tend à baisser depuis 1996, elle s'est accrue de 42% en moyenne

subsaharienne, le Sénégal affichait un TBS de 58%. Par ailleurs, le taux d'alphabétisation des adultes qui se situait à 27% au Sénégal, s'est élevé à 49% dans la sous région.

Le système éducatif subit le contrecoup des crises budgétaires des années 80, mais aussi du manque d'efficacité dans la gestion des ressources destinées au sous secteur. Ces contre-performances et la poursuite des contraintes financières ont conduit, au milieu des années 90, à porter plus d'attention à la gestion des ressources. Elles ont incité le Gouvernement du Sénégal à mettre en œuvre des stratégies pour réduire les inefficacités relevées.

La contribution de l'enseignement privé à l'offre d'éducation élémentaire² reste dans l'ensemble encore modeste. Elle consiste essentiellement en la construction de salles de classes, permettant ainsi aux écoles privées d'éviter les problèmes de sureffectifs que connaissent les classes des établissements publics. En dix ans, la proportion d'élèves inscrits dans les établissements privés d'enseignement élémentaire est restée pratiquement la même, soit une moyenne de 10% de l'ensemble des effectifs.

La plus grande implication du secteur privé dans la production et la fourniture de services d'éducation a contribué au développement de la scolarisation des enfants. Toutefois, le besoin d'équité pour l'accès des enfants des ménages pauvres à l'éducation nécessite que l'Etat continue à fournir l'essentiel des services d'éducation au niveau élémentaire. En effet, la faible rentabilité privée d'une année d'étude supplémentaire dans ce niveau comparée à la faible rentabilité privée d'une année supplémentaire dans les niveaux supérieurs incite les pauvres à se détourner de l'éducation au profit du travail immédiatement rémunérateur des enfants. Cet arbitrage serait encore plus en défaveur de l'investissement dans l'éducation, si les populations pauvres devaient supporter des coûts supplémentaires pour le recrutement des enfants.

Dans l'enseignement public, la progression du taux de scolarisation est en grande partie imputable au développement des classes à double flux. On estime ainsi à 30% la proportion des effectifs des établissements publics présents dans ces classes en 1996/97. Mais l'extension des classes à double flux permet de compenser le ralentissement des constructions scolaires sur ressources publiques intérieures. L'extension des classes à double flux est donc devenue, pour le Gouvernement une option fondamentale de la stratégie de développement de l'enseignement primaire. De 1032 en 1990, le nombre de classes à double flux avoisine aujourd'hui 2.500. En 1990, 116.930 élèves fréquentaient les classes à double flux. Ils sont aujourd'hui près de 240.000. A l'origine de l'introduction du double flux, les enseignants qui le pratiquaient recevaient une prime incitative égale à 25% de leur salaire. Cette prime a ensuite été réduite et ramenée à un forfait de 17.500 F.CFA perçus neuf mois sur douze. L'introduction de la journée continue ayant induit un surcroît de travail pour les enseignants pratiquant le double flux, cette formule est devenue moins attrayante pour ces derniers.

Tableau 40 : Evolution des classes à double flux et des effectifs (en volume)

	Classes	Effectifs
1991/92	1 259	139 344
1992/93	1 031	116 930
1994/95	975	108 888
1995/96	2 661	289 911
1997/98	2 161	211 940
1998/99	2 243	217 504
1999/00	2 410	239 599

Sources : Revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, CREA, 1997 et MEN de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle

² Du point de vue de l'offre, l'analyse insiste délibérément sur le niveau d'enseignement primaire compte tenu de l'objectif de scolarisation universelle.

Trois observations permettent de résumer les résultats des tableaux qui suivent. - D'abord, l'incidence des dépenses publiques d'éducation augmente avec le niveau de bien être. Ainsi plus le ménage est riche, plus le bénéfice qu'il tire de ces dépenses est grand. Pour les quatre niveaux d'enseignement confondus, les 20% ménages les plus pauvres ne reçoivent que 13,5% des dépenses publiques, tandis que les 20% les plus riches bénéficient de 22,9%. On remarque que le montant des ressources publiques revenant au quintile des ménages les plus riches est une fois et demie plus élevé que celui allant au quintile plus pauvre.

b- Une inégale répartition du budget des dépenses publiques d'éducation selon les niveaux d'enseignement et de vie

Il apparaît que le système éducatif au Sénégal est encore loin d'assurer des chances égales pour tous. Toutefois, le problème de l'équité dans l'accès à l'éducation ne se limite pas à l'analyse des différences de taux de scolarisation entre les groupes de ménages. L'interrogation doit aussi porter sur les possibilités que les ménages ont de bénéficier des ressources publiques allouées à l'enseignement. Pour cela, il faut évaluer l'incidence des dépenses publiques du fait d'un accès plus ou moins facile au système éducatif. Une telle évaluation repose sur l'idée que les ménages qui envoient leurs enfants à l'école publique bénéficient d'une subvention en nature de la part de l'Etat.

Source : Calculs effectués à partir des données de l'ESP, 1991/92 et de l'ESAM, 1994/95

Niveaux	Indice de Gini, 1992	Indice de Gini, 1995
Supérieur	54,11	59,91
Secondaire	46,43	46,64
Moyen	38,73	40,44
Primaire	22,60	17,19

Tableau 43 : Evolution des indicateurs d'équité selon le niveau d'enseignement (en %)

Même si, dans l'absolu, il est observé une baisse progressive du TBS lorsque le niveau d'enseignement augmente, en valeur relative, les différences entre les TBS des ménages riches et pauvres augmentent avec le niveau d'enseignement. En effet, alors que dans l'élémentaire le TBS moyen du groupe des 20% ménages les plus riches est près de 4 fois supérieur à celui du groupe des 20% ménages les plus pauvres, il l'est près de 14,5 fois plus dans le moyen, un peu plus de 30,5 fois plus dans le secondaire et 83 fois plus dans le supérieur.

Le tableau ci-après présente les indices de Gini calculés sur la base des informations fournies par les tableaux précédents. Il convient de préciser que la valeur de l'indice comprise entre 0 et 1, est d'autant plus élevée que les dépenses publiques profitent davantage à un faible pourcentage de la population. Il est observé que plus le niveau d'enseignement est élevé, plus grande est la disparité.

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

Niveaux	Quintile 1 (le plus pauvre)	Quintile 5 (le plus riche)	Ecart entre TBS des 20% ménages les plus riches et TBS des 20% ménages les plus pauvres	Ensemble des ménages
Supérieur	0,1	8,3	8,2	2,4
Secondaire	1,6	48,9	47,3	17,6
Moyen	5,0	72,3	67,3	26,6
Primaire	26,0	101,8	75,8	57,4

Tableau 42 : Taux Bruts de Scolarisation des quintiles 1 et 5, en 1991

La comparaison de ces résultats avec ceux tirés des données de l'ESP montre qu'il y a eu, entre les deux périodes c'est à dire entre 1991/92 et 1994/95, une amélioration de l'accès des ménages pauvres à tous les niveaux d'enseignement, sauf pour le supérieur. Toutefois, les inégalités d'accès ne font que persister.

Tableau 46 : Taux Bruts de Scolarisation dans l'élémentaire et le moyen, par zone, en 1992

	Quintile 1	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Quintile 5
ELEMENTAIRE					
Zone rurales	22,4 %	26,8 %	30,1 %	39,9 %	39,1 %
Zones urbaines	64,2 %	65,8 %	80,0 %	90,9 %	105,2 %
MOYEN					
Zone rurales	3,5 %	3,5 %	4,6 %	12,1 %	3,9 %
Zones urbaines	18,2 %	21,8 %	30,6 %	87,9 %	96,1 %

Source : Calculs effectués à partir des données de l'ESP, 1991/92

Au terme de l'analyse il ressort que le système d'enseignement public est loin d'assurer des chances égales d'accès à l'éducation pour toutes les couches de la population. Les efforts entrepris ces dernières années en faveur d'une allocation de ressources publiques plus importantes à l'enseignement élémentaire ont entraîné des améliorations spectaculaires. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire aussi bien dans l'élémentaire que dans les autres niveaux d'enseignement afin de permettre aux enfants issus des milieux défavorisés de se maintenir dans le système éducatif et de poursuivre leurs études. Pour augmenter les chances de succès d'une telle initiative, il convient de veiller à orienter davantage les actions vers les couches de population et les zones géographiques les plus défavorisées.

Pour promouvoir la qualité des enseignements, il faudrait adopter des mesures incitatives pour les enseignants qualifiés afin de les encourager à accepter de servir dans les sites relativement enclavés (comme les villages) et décentraliser leurs administrations et structures financières.

Pour aider les ménages pauvres à mieux supporter les coûts relatifs à l'éducation il faudrait dispenser partiellement les enfants issus de ces ménages pauvres, identifiés formellement sur la base de critères objectifs, de frais de scolarité et à tous les niveaux. Leur faciliter l'accès à certaines fournitures scolaires, les livres notamment, et leur accorder des facilités pour l'obtention d'une bourse dès le secondaire.

L'orientation d'une part plus importante des dépenses budgétaires éducatives vers les zones rurales (où plus de pauvres sont identifiés) permettrait un meilleur équilibre spatial des dépenses budgétaires affectées à l'éducation.

Par ailleurs, l'organisation de campagnes de sensibilisation et d'information encouragerait les populations, particulièrement celles qui vivent en zone rurale, à scolariser leurs enfants et particulièrement les filles.

Encadré 7 : Défis de la scolarisation et de l'alphabétisation des adultes

(...) Si l'accès à l'éducation est devenu une mesure importante des progrès obtenus dans ce domaine, il ne doit pas être confondu avec la qualité des enseignements et leur pertinence par rapport aux réalités socio-économiques et du travail. Il faut insister davantage sur ce qui se fait à l'école et sur les politiques sectorielles qui donnent à l'école et à la communauté les moyens de mieux influencer sur l'éducation des enfants et leurs possibilités d'insertion dans l'économie et la société en développement.

(...) la problématique hommes-femmes dans l'éducation est centrale. La pauvreté est la raison la plus fréquemment donnée par les parents pour ne pas éduquer leurs enfants ou pour les retirer de l'école, en particulier les filles, ainsi que le confirment globalement les enquêtes participatives sur l'accessibilité des secteurs éducatifs en Afrique subsaharienne. Les taux de scolarisation augmentent au fur et à mesure que les ménages ont davantage de ressources à dépenser. Par contre, dans nombre de pays, l'écart entre les taux de scolarisation des garçons et des filles est relativement insensible à l'augmentation des dépenses des ménages. Cela implique qu'il faudra plus qu'une augmentation des revenus du ménage pour améliorer la scolarisation des filles par rapport à celle des garçons.

Les avantages élevés que l'on estime pouvoir retirer de l'éducation des filles – y compris l'effet de l'éducation des filles sur la fécondité – soulignent la nécessité de trouver des solutions au faible taux de scolarisation des filles.

ménages sont propriétaires ou co-propriétaires au sens strict, en 1995). Le statut d'occupant le plus courant est celui de locataires ou de co-locataires (51,6% en 1995).

Tableau 48 : Distribution des ménages sénégalais selon le statut de l'occupant du logement (en %)

Statut occupant	Propriétaire et Co-propriétaire	Locataire et Co-locataire	Logé	Autres
%	18,7	51,6	25,1	1,6

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

L'indice de peuplement, qui est le rapport entre le nombre de membres et le nombre de pièces à usage d'habitation, était supérieur à 2 dans toutes les zones urbaines du Sénégal en 1992, il était proche de 3 à Dakar et Saint-Louis.

Pour ce qui concerne les autres éléments du confort, on relève que les lampes à gaz constitue le mode d'éclairage le plus courant avec 64% en 1988 contre 35,7% en 1995 ; près du quart (1/4) des ménages soit 23,1% en 1988 contre 28,1% en 1995 ont accès à l'électricité.

Tableau 49 : Distribution des ménages sénégalais selon le mode d'éclairage utilisé (en %)

Mode d'éclairage	Electricité	Lampes gaz, torche et tempête	Bougies	Bois	Autres
%	28,1	60,4	6,7	3,8	1,0

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

Pour le combustible de cuisine, en 1995, plus de la moitié des ménages (55,5%) utilisent le bois de chauffage pour faire la cuisine. Environ un ménage sur cinq (21,2%) prépare ses repas avec le gaz ou l'électricité et autant avec le charbon de bois (21,5%).

Tableau 50: Distribution des ménages sénégalais selon le type de combustible utilisé pour la cuisine(en %)

Combustibles de cuisine	Gaz et électricité	Bois de chauffage	Charbon de bois	Autres
%	21,20	55,5	21,5	1,8

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

Les villes sont raccordées sur le réseau de la Société Des Eaux (SDE) qui est alimenté en grande partie par le captage des aquifères et des eaux de surface. Le problème de l'eau se pose à la fois en termes de valeur qualitative et quantitative. Même dans les enveloppes péri-urbaines des grandes agglomérations, les populations se ravitaillent en majorité dans les puits. Sauf dans les villes connectées à la conduite de l'usine de Nginth (Lac de Guiers), les autres ne bénéficiant pas d'un système de traitement adéquat. Dans les zones éco-géographiques du Sine et du Saloum et de quelques contrées de la région de Diourbel, les nappes sont caractérisées par l'excès de fluor.

Tableau 51: Distribution des ménages sénégalais selon la source d'approvisionnement en eau potable (en %)

source d'approvisionnement en eau potable	Robinets intérieurs	Robinets extérieurs et vendeurs	Puits	Autres
%	26,6	27,4	44,2	1,8

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

les besoins des populations. Les collectivités locales ont du mal à conduire des opérations de lotissement. La réalisation de tranches des zones d'aménagement concerté devrait permettre de résoudre le déficit de terrains accessibles aux coopératives et aux promoteurs.

En juillet 2000, ces deux structures ont respectivement réalisé au Sénégal 13.802 et 12.771 logements. Les promoteurs privés, qui pratiquent des marges bénéficiaires élevées vivent sous la contrainte des coûts élevés des matériaux de construction et du manque de réserves foncières. Ils ont du mal à répondre convenablement à la demande qui leur est adressée.

La solvabilité des particuliers et des promoteurs, ainsi que les tracasseries administratives interviennent dans la grille des contraintes qui entretiennent le gap entre la demande et l'offre.

En outre, l'absence d'une série de prix et de mesures incitatives pour réguler le marché immobilier, la fiscalité élevée, la cherté des matériaux de constructions et de VRD sont autant d'indicateurs qui structurent le fossé entre l'offre et la demande en matière d'habitat au Sénégal. A cela, il faut ajouter le phénomène d'exode rural, la faiblesse du pouvoir d'achat des citoyens et le taux de croissance naturel élevé.

c- Les acteurs du secteur de l'habitat

Depuis la fin des années 1970, le PCS a profondément restructuré le paysage institutionnel des sociétés intervenant dans le domaine de l'habitat.

En 1979, la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) a été créée avec pour mission prioritaire de favoriser une forte mobilisation d'épargne. Quatre ans après, une société spécialisée dans les logements en préfabrication, à savoir, la Société des Habitations Modernes (HAMO) a vu le jour en 1981 et la Société d'Aménagement des Terrains Urbains (SCAT-URBAM) en 1988, avec pour mandat d'aménager des terrains à vendre.

Pour assister les nombreux groupements professionnels qui s'organisent en vue d'accéder à la propriété immobilière, un Bureau d'Assistance aux Collectivités pour l'Habitat Social (BAHSO) a été créé en 1989 au sein du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat.

Le mouvement coopératif observé principalement à Dakar est une réponse appropriée aux carences et difficultés considérables rencontrées dans la politique de l'Habitat.

- Le Bureau d'assistance aux collectivités pour l'habitat social (BAHSO)

Pour contourner la difficulté liée à la cherté du prix d'acquisition des logements, l'Etat a mis en place le BAHSO qui est chargé de l'assistance, de l'organisation et de l'encadrement des mouvements associatifs de population.

Alors qu'il a été mis en place pour dynamiser le secteur coopératif (coopératives d'habitat de construction), le BAHSO a élargi ses actions dans les autres régions durant ces dernières années. En 1998 il a contribué à la réalisation de 2.170 parcelles viabilisées et de 1.826 logements. Mais il a aujourd'hui du mal à accompagner la forte demande du mouvement coopératif et il se pose de plus en plus la nécessité de mutualiser davantage la structure pour l'adapter aux nouvelles exigences économiques que pose, la problématique du logement social au Sénégal.

Le BAHSO assiste également l'auto construction individuelle, notamment par le biais d'un mécanisme d'assistance à l'approvisionnement en matériaux de construction, de la réalisation et du contrôle de l'exécution des chantiers, de la formation des ouvriers et les tâcherons en bâtiments. Il contrôle également le fonds roulant pour l'habitat social destiné à pré financer les mouvements associatifs pour la construction de logements économiques. Les crédits de fonctionnement du BAHSO et d'alimentation du fonds roulant sont prélevés sur le Fonds pour l'Amélioration de l'Urbanisme et de l'Habitat (FAHU).

- Le fonds pour l'Amélioration de l'Urbanisme et de l'Habitat (FAHU)

Le FAHU a été un outil financier important pour soutenir la politique de l'Etat en matière d'urbanisme et d'habitat. Ce fonds était alimenté par diverses sources notamment par un prélèvement sur les salaires essentiellement. Son objectif majeur était d'aider de façon

Dans les années 1970, la Banque Mondiale ayant été saisie pour intervenir dans le domaine de l'habitat, a révélé au Gouvernement une erreur dans l'utilisation d'une taxe dont la vocation sociale originelle a été fondamentalement dénaturée⁴.

La Banque Mondiale a montré, par ailleurs, que 80% des ménages ne pouvaient accéder à aucun des deux types de logements sociaux proposés par la SICAP ou par l'OHLM. A la suite de tous ces constats, il a été décidé de créer une Direction des Parcelles Assainies pour promouvoir des habitats populaires. Les premiers projets devaient fournir 13.305 parcelles à Cambéréne (Dakar) et 1.600 parcelles à Thiès.

De nombreuses parcelles distribuées ont été revendues à des prix d'or par des attributaires disposant de logement ailleurs ou ayant acquis de nouveaux terrains à des conditions avantageuses, à la périphérie de la ville (Yeumbeul, Boune, etc.). Le quartier des parcelles assainies a connu de nombreuses déviations largement documentées par les sources officielles.

La Société Centrale d'Aménagement des Terrain Urbains (SCAT URBAM)

La SCAT-URBAM a entamé une opération d'aménagement au sud de Grand-Yoff, sur une superficie de 34 ha. La taille des parcelles varie entre 150 m² et 340 m².

L'activité de la société se traduit également par la mise en valeur des zones du centre ville susceptibles d'accueillir des investissements et des programmes immobiliers neufs. C'est ainsi qu'elle avait reçu la mission d'aménager le site de l'ex-camp Lat Dior sur la corniche ouest pour une superficie de 20 ha et la construction de 450 à 500 logements.

Selon les données fournies par la direction technique au mois de juillet 2000, la SCAT-URBAM a réalisé dans le projet Mariste-Dakar, 1.650 équivalents parcelles durant la première phase (1995-1997). Le processus de morcellement engagé par les bénéficiaires (coopératives, particuliers, SNHLM) a ramené la réalisation à 2.250 équivalents unités d'habitation.

La deuxième phase entamée en octobre 1998 et bouclée récemment a produit 2000 équivalents unités d'habitation. Une deuxième convention signée avec l'Etat et non encore exécutée concerne la zone du Camp de Thiaroye, la zone de Mbao, Rufisque I et II et la zone de Pyrotechnie.

Les collectivités locales

Les possibilités d'intervention des collectivités locales dans le domaine de l'habitat sont vastes. Elles s'étendent des fonctions traditionnelles d'aménagement du cadre de vie à des formules plus modernes comme le lotissement, l'aménagement de zones d'habitat, l'entretien des infrastructures, etc.

Le transfert de compétences subséquent à la régionalisation a donné lieu à beaucoup de dysfonctionnements dans les relations entre les services décentralisés du ministère en charge de l'habitat et de l'urbanisme et les collectivités locales d'une part, et entre les collectivités locales et ledit ministère d'autre part.

Dans le cadre de l'attribution des services, on note toujours le maintien de l'approbation préalable du représentant de l'Etat du point de vue des actes. Mais dans beaucoup de cas, les communes d'arrondissement délivrent des actes sans se référer ni au représentant de l'Etat, ni à la commune «satellitante» et les communes ont, de manière générale, tendance à s'affranchir de l'approbation des services en charge de l'urbanisme et de l'habitat dans la délivrance des permis de construire, de démolir, de clôture, etc. On comprend mieux alors la prolifération de l'habitat illégal et les problèmes fonciers qui lui sont rattachés. L'approbation est réputée tacite, si elle n'est pas notifiée à la collectivité un mois après l'obtention de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat. Le refus d'approbation du représentant de l'Etat peut faire l'objet d'un

⁴ La contribution versée par les travailleurs et les employeurs pour la réalisation des programmes de la SICAP et de l'OHLM constituait, dans son mécanisme, une formule de subvention des salariés déshérités en faveur des classes aisées seules bénéficiaires (en raison de leurs revenus élevés) des projets d'habitat du secteur formel.

L'Etat a décidé de modifier la politique consistant à céder aux coopératives à titre gratuit, des terrains non viabilisés. Désormais, pour accéder à la propriété foncière, les coopératives doivent s'adresser préalablement à certaines structures comme la Direction des Parcelles Assainies, la SCAT-URBAM et le BAHSO afin d'institutionnaliser d'abord la participation du public à la promotion de l'habitat social, pour ensuite contrôler le mouvement coopératif et enfin assurer l'installation des VRD dans les établissements humains.

L'intérêt des coopératives réside dans l'économie d'échelle et surtout dans le caractère mobilisateur et incitatif des milieux professionnels où se développe une véritable synergie fondée sur une solidarité rendue nécessaire par la similarité des conditions des coopérateurs.

Les principales contraintes de l'action coopérative se résument globalement :

- * aux lenteurs des procédures d'acquisition de terrains privés ou du domaine national ;
- * à l'accès à des terrains aménageables (proximité des réseaux, facilitation des procédures foncières, etc.) ;
- * aux résistances à une réelle mutualisation du BAHSO ;
- * à l'incrustation de spéculateurs fonciers dans le mouvement coopératif, qui rachètent des terrains à des prix abordables avec des techniques usurières devant lesquels les petits fonctionnaires et même certains cadres ne peuvent résister vu le contexte de crise économique et sociale ;
- * aux cas de détournements notés durant ces dernières années dans le mouvement coopératif et dont les dérives proviendraient du manque de transparence dans la gestion des fonds d'une part, et du manque de transparence dans la répartition et le partage des parcelles d'autre part ;
- * aux coûts élevés des honoraires et taxes des notaires et autres intervenants (Etat, collectivités locales, etc.) ;
- * à l'incompatibilité entre les coûts des logements et les revenus, soumettant ainsi les coopératives à la merci des usuriers et des spéculateurs fonciers.

Les contraintes liées à la rudesse des conditionnalités bancaires et aux tracasseries administratives obéissent à des causes bien connues. Les coopératives ne se bousculent plus à la BHS qui tient toujours à sécuriser ses crédits en se couvrant du maximum de garantie. Cette banque, gère un épargne-logement de plusieurs dizaines de milliards.

- L'auto construction

L'auto construction est un sous secteur en pleine expansion en dépit des revers dérivés de la dévaluation du F.CFA. Selon les sources officielles, pour la seule région de Dakar⁵ le nombre de permis de construire délivré par le comité d'autorisation de construire est passé de 1.173 en 1993 à 2.757 en 1995 puis à 1.418 en 1999. Les villes secondaires qui affichent des chiffres importants dans la délivrance des permis de construire en 1998 sont Thiès (260), Louga (111), Kaolack (76), Tambacounda (99). Ces chiffres ne traduisent pas la réalité dans la mesure où des permis de construire ont été illégalement délivrés par les collectivités locales et les agents de l'administration rattachés à des réseaux puissants (politiciens, marabouts, autorités coutumières, etc.).

⁵ MUH (1997) : Rapport du Conseil National de l'Urbanisme, Juillet 1987 - Dakar pp.12-13

Au cours de la dernière décennie, ces villes ont souffert de l'inadéquation entre le rythme d'urbanisation (extension de la ville) et celui de l'urbanisme à savoir la création d'un cadre spatial organisé de développement urbain et la réalisation d'équipements, d'infrastructures et de superstructures.

Les opérations d'urbanisme en cours dans ces localités, sont orientées vers deux axes essentiels : la restructuration des quartiers d'habitat spontané irrégulier et la réduction du front pionnier d'urbanisation spontanée à travers la création des parcelles assainies.

Pour ce qui concerne les zones urbaines, la Fondation Droit pour la Ville (FDV) a été créée le 17 janvier 1998. Elle est chargée de combler le fossé, au profit des collectivités locales et de l'Etat à travers :

- * des missions de maîtrise d'œuvre de projets de restructuration et de régularisation foncières ;
- * et des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée pour l'aménagement et l'équipement des quartiers non lotis.

En zone rurale, on note de nombreux cas de villages restructurés par l'emploi souvent inapproprié, du damier classique. Les modules à cours communes constituent pourtant un système plus adapté au mode de vie dans ce secteur.

b- En matière de promotion immobilière

Le mode de production de l'habitat se décompose en trois sous secteurs :

- * un secteur d'auto-construction totale, qui domine dans le monde rural ;
- * un secteur d'auto-construction partielle, localisé aussi bien en zone rurale que dans les quartiers des parcelles assainies des villes ;
- * et un secteur formel, géré essentiellement par des organismes publics, parapublics ou privés de promotion immobilière (qui intervient surtout en milieu urbain).

L'accès à la profession de promoteur immobilier est soumis à l'obtention préalable d'une carte professionnelle, qui sanctionne l'ensemble des conditions à remplir. Mais malgré les dispositions officielles, des irrégularités continuent d'être constatées dans l'exercice de cette profession, ce qui a provoqué, dans certains cas de graves problèmes liés à la sécurité de certaines constructions.

La promotion immobilière subit les contraintes liées à la dévaluation du F.CFA de 1994. Les promoteurs ne sont plus privilégiés sur les zones récemment aménagées par la SCAT-URBAM et sont de plus en plus confrontés au manque de réserves foncières accessibles et raccordées aux réseaux. Ils sont obligés de s'accommoder de zones lointaines, en prenant en charge les coûts de viabilisation. Les taux appliqués par les banques intervenant dans le secteur de l'habitat et les lourdeurs et rigueurs constatés dans le processus d'acceptation des projets immobiliers occasionnent des surcoûts qui rendent les logements pratiquement inaccessibles aux pauvres et aux classes moyennes. L'inexistence d'une véritable politique incitative de drainage de l'épargne et d'accroissement de l'épargne-logement clairement définie en termes de stratégie, constitue une sérieuse contrainte à la promotion immobilière. Les conditions des institutions bancaires dans l'octroi du crédit aux particuliers aux promoteurs et aux coopératives se révèlent être une sérieuse contrainte. A l'exception de la BHS et de la CNCAS qui appliquent des taux préférentiels pour l'habitat social (8%), seule la BICIS s'est engagée depuis 1998 dans une politique clairement définie en matière de promotion de l'habitat social avec un taux de 11%.

L'habitat spontané ainsi que le non-respect des règles d'urbanisme et la spéculation foncière puisent leur dynamisme dans cette situation résumée.

Les sources officielles estiment qu'entre 25 et 45% de la surface urbanisée de Dakar a été occupée en dehors des normes légales. Plusieurs groupes au sein de la population éprouvent des difficultés à accéder à certains services publics essentiels (éducation, transports

Mais malgré ces innovations institutionnelles, la politique de financement de l'habitat menée, n'a jamais fait du logement un service entièrement social, en acceptant de le financer à fonds perdus. Et il est peu probable que cette tendance soit inversée.

d- En matière de recherches et de formation

Durant la décennie des années 70 le Gouvernement a tenté de promouvoir une architecture et d'un urbanisme fondés sur l'anthropologie de l'espace et d'inspiration senghorienne, de l'aménagement urbain. Cette perspective mettait en avant une structuration des formes et des symboles de la civilisation négro-africaine. Ainsi, certaines dispositions juridiques des textes de l'urbanisme convoitaient des valeurs de la civilisation soudano-sahélienne et des conditionnalités étaient rattachées aux systèmes préférentiels en matière d'acquisition foncière et d'autorisation de construire.

La mise en œuvre de cette politique était fondée sur l'existence d'une l'école nationale d'architecture et d'urbanisme et d'un Centre de Recherche pour l'Habitat, l'Urbanisme et l'Aménagement du Territoire (CRHUAT). Ces deux (2) institutions ont hélas disparu. Des lors, il ne devient pas étonnant de constater le manque criard d'idées novatrices dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat.

e- En matière fiscale

La loi fiscale établit un impôt annuel sur les bénéficiaires des sociétés et personnes morales, mais l'article 5 du Code Général des Impôts (CGI) affranchit le paiement de l'impôt susmentionné, les coopératives d'habitat et les regroupements dits castors qui lotissent et/ou construisent au profil exclusif de leurs membres. Cette dispense concerne aussi les intérêts, les arrérages et les emprunts des sociétés qui interviennent dans le domaine de l'habitat social.

Pour les personnes physiques, on peut distinguer deux niveaux d'imposition. Le premier intervient au moment de l'acquisition du terrain, et le second se rattache à l'occupation effective du logement.

* Dans le premier niveau, l'article 36-60 du CGI prévoit une exonération sur les intérêts des emprunts à la charge du contribuable pour l'acquisition, la conservation ou les réparations de l'habitation principale. L'article 323-30 exonère la taxe sur les opérations bancaires, les intérêts et commissions des prêts consentis aux personnes physiques pour la construction et l'acquisition d'immeubles à usage d'habitation principale, sous réserve que la valeur hors taxe des constructions n'excède pas 15.000.000 F.CFA. La pertinence de cette disposition souffre du renchérissement des coûts de matériaux de construction intervenu depuis la dévaluation du F.CFA en janvier 1994.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui concerne les travaux immobiliers n'est pas de mise, si «l'immeuble est occupé à titre d'habitation principale, sans intention de vendre ou de louer». Cette disposition est difficilement contrôlable dans la mesure où l'écrasante majorité des propriétaires-logeurs n'enregistrent pas leurs contrats de location à la Chambre de Commerce. Cette démarche informelle concerne également les villas à grand standing.

* Dans le second niveau, au titre de la Contribution Foncière des Propriétés Bâties (CFPB) relative à l'article 215 du CGI, le législateur a prévu une exonération temporaire s'étalant sur dix années pour les constructions de «nouvelles maisons». Cette disposition est valable si l'immeuble est occupé par le propriétaire lui-même au titre de résidence principale pour la partie de la valeur locative annuelle inférieure à 1.500.000 FCFA. Le droit fiscal sénégalais définit la valeur locative comme «le prix que le propriétaire retire de son immeuble lorsqu'il le donne bail ou, s'il l'occupe lui-même, celui qu'il pourrait en retirer en cas de location»⁶.

6 Cette précision a l'avantage d'apprécier les dérives possibles dans la mesure où des dispositifs pratiques n'ont pas été prévus pour contrôler les différentes affectations du logement et les prix effectivement pratiqués dans les contrats de location.

Le concept de terrain insuffisamment bâti entretient toujours des conflits entre les services en charge du recouvrement de cette taxe et ses assujettis.

* La surtaxe foncière concerne spécifiquement la zone de la défunte Communauté Urbaine de Dakar (CUD) et les chefs-lieux de région. Elle a été instituée pour parer aux spéculations foncières. Le taux s'applique en fonction des zones et suivant la localité.

* La patente est assurément l'impôt le plus dynamique car repose sur l'activité économique. Elle a enregistré, ces dernières années, une croissance moyenne de l'ordre de 12,4%. Cette croissance varie selon les régions et exprime les disparités économiques des établissements humains au Sénégal. La région de Dakar totalise à elle seule 67% des recettes nationales de la patente. La région de Louga, qui a une faible activité économique, apparaît au bas de l'échelle et arrive à peine à atteindre 1%. Les arriérés s'accumulent de plus en plus et les collectivités parviennent difficilement à appliquer les pénalités requises.

La fiscalité dans le domaine de l'habitat vise, de par les mesures qu'elle préconise, un accès facile au logement pour les particuliers et un allègement des charges pour les promoteurs. Le renchérissement des coûts de construction subséquent à la dévaluation du F.CFA l'ampute de sa portée sociale et pose la nécessité de la revisiter aux fins de l'adapter aux impératifs du niveau socio-économique des couches moyennes et défavorisées.

Dans le domaine de l'habitat, le régime fiscal sénégalais, continue de se mouvoir avec des paradoxes entre les discours et les pratiques. Cette ambivalence est entretenue par les facilités de contourner les dispositions réglementaires, mais aussi par les écarts entre l'émission et les moyens et capacités de recouvrement.

f- En matière de restructuration et de recasement

Dans le domaine de l'amélioration du cadre de vie, les pratiques de restructuration et de recasement sont plus fréquentes.

L'Etat sénégalais s'est engagé depuis 1986 dans la conduite d'un important programme de restructuration et de régularisation foncière à Dakar (Arafat et Ouakam), Pikine (Aïnoumadi, Sam-Sam, Wakhinane, Médine, Fass Mbaou, etc.), Saint-Louis (Pikine), Richard Toll (Khouma) et Bignona (Tengory) sur la base des résultats des enseignements principaux de la phase pilote menée à Dalifort (Pikine-Dakar). Cette politique poursuit les objectifs ci-après :

- * amener une sécurité foncière qui constitue un pré-requis à toute participation effective à l'amélioration des conditions de vie ;
- * réaliser des équipements ;
- * améliorer l'environnement avec une gestion participative du cadre de vie.

Cette politique menée avec la coopération allemande (GTZ, KFW) est un complément aux opérations traditionnelles et rejoint la lutte contre la pauvreté urbaine. La pertinence des objectifs et le processus de mobilisation sociale autour de l'initiative ont fait que, le projet ait été primé à Istanbul à l'occasion du sommet mondial sur les établissements humains en 1996. Le décret n° 91-748 du 29 juillet 1991 officialise cette politique et prône son élargissement avec la création d'un Fonds de Revolving, de Restructuration et de Régularisation Foncière (FORREF).

Sur le plan domanial et foncier, il faut relever les difficultés à procéder à des expropriations et à indemniser les propriétaires. Ces expropriations concernent souvent des personnes n'habitant pas dans les zones de recasement et qui y possèdent des terrains nus. Les lenteurs administratives dans la réalisation des plans et des bornages s'ajoutent aux contraintes qui pèsent sur de telles opérations.

Les opérations de recasement ont été marquées durant les dernières années par des conflits entre les projets et les appareils municipaux qui n'étaient pas suffisamment associés à la mise en œuvre des activités. Par ailleurs, la question se pose de savoir s'il est équitable de faire supporter les coûts d'aménagement par les propriétaires d'autant que la nature des terrains occupés rend leur aménagement très coûteux. Certes, le principe de procurer un titre foncier aux

cette perversion administrative, il a été récemment mis en place un «système de consultation à domicile», stratégie d'urgence pour permettre à certains pôles d'avis (Cadastre, Domaines, Urbanisme, etc.) de procéder à des affectations de terrain. Mais ce système de «consultation à domicile» ne concerne généralement que les dossiers d'une classe marginale de la population, les grands promoteurs et les autorités politiques et religieuses notamment.

Le contrôle de la légalité à posteriori des actes d'urbanisme est du ressort de l'administration centrale. De même, du fait de l'absence dans toutes les communes de services d'urbanisme compétents, l'instruction de ces actes reste dévolue aux services de l'Etat. Cependant, force est de constater que beaucoup de maires, surtout ceux des communes d'arrondissement, continuent à délivrer des permis de construire et autres actes d'urbanisme sans instruction préalable. Cette pratique est de nature à favoriser l'aliénation et des terres du domaine national. Cette situation a favorisé, dans beaucoup de localités, la prolifération de constructions non conformes à la réglementation en vigueur.

Dans les quartiers faisant l'objet d'une régularisation foncière, l'élaboration du titre de propriété peut durer des années. A titre illustratif, les droits de superficie des attributaires du site de Dalifort et de Wakhinane (Pikine, Dakar) sont dans le circuit d'approbation depuis 1997. Pour des «raisons logistiques et humaines», le service départemental de Pikine n'instruit qu'un dossier tous les quinze jours. A cela, il faut ajouter les lenteurs observées dans les procédures d'immatriculation des terrains d'assiette devant faire l'objet d'affectation au nom de l'Etat.

L'acte préalable de la mise en valeur d'un terrain est la possession d'un titre de propriété (titre foncier, bail, attestation ou droits réels). Seuls ces types de titres sont acceptés pour l'obtention d'un acte d'urbanisme (PC, CCVH, CU etc.).

Pourtant, durant les années 90, le Gouvernement a mis l'accent au niveau de l'apaisement sur le front, de l'habitat social en rejetant le déguerpissement des occupants illégaux. Tout en reconnaissant le caractère illégal des occupations, le Ministère de l'habitat a joué à l'époque, la carte du «fait accompli» tout en reconnaissant le rôle des agents de l'administration comme complices à celui de ces errements de planification spatiale. En 1998 l'Etat a mis en place une Commission sur la Discipline Nationale (CDN) qui s'appuie sur un groupe opérationnel en vue de procéder à des démolitions de constructions illégales. Mais ce groupe opérationnel va seulement intervenir dans des situations d'occupations anarchiques de la voirie de certaines constructions et le déguerpissement des activités informelles menées dans des zones sous-emprises de la voirie. Certaines occupations abusives de la voirie situées au centre de la ville de Dakar et les appropriations anarchiques du domaine public maritime ne sont pas concernées. Les récentes démolitions de Sacré Cœur procéderaient à des confits crypto-personnels entre le cabinet présidentiel pré-alternance, la Primature et les autorités de la SICAP, mais une décision de justice a donné raison à la SICAP à la suite d'un procès émaillé de batailles de procédure.

Le Tribunal a finalement condamné l'Etat à verser à la SICAP la somme d'un milliard 922 millions F.CFA en sus de 100 millions au titre de dommages et intérêts. Les particuliers devraient, selon la SICAP, être remboursés par le biais d'une demande reconventionnelle ou par un règlement à l'amiable avec la SICAP.

Le respect de la propriété foncière par les collectivités locales envers les particuliers et les promoteurs immobiliers pose beaucoup de problèmes depuis le transfert de compétences.

Pourtant, les abus en matière domaniale dans le registre du transfert des compétences et plus particulièrement «la spéculation et l'affectation de terrains publics, les permis de construire ou de lotir» peuvent entraîner la suspension ou la révocation du maire et de ses adjoints (article 146 loi n° 96-06) et des sanctions de même nature peuvent frapper les responsables élus des communautés rurales en cas de «spéculation sur les terres du domaine naturel, les permis de construire et de lotir» (article 220, loi 96-06).

Cette situation s'explique aussi par les difficultés d'articuler les politiques publiques avec les réponses communautaires et le déficit de communication inter-institutionnelle entre l'Etat, les collectivités locales et la société civile.

- Les matériaux de construction locaux

L'acceptabilité sociale des matériaux locaux n'est pas jusqu'ici une réalité, en dépit de la réalisation de quelques prototypes de logements dans la région de Dakar et en milieu rural. Pourtant, des économies pouvant substantiellement dépasser 25% par rapport au logement sol-ciment peuvent être réalisées. Mais les initiatives dans ce sens n'ont pas été articulées avec une stratégie de communication clairement définie. La SENAC avait, à l'époque, produit des blocs de pierre stabilisés qui furent utilisés par la SNHLM, la SICAP et quelques coopératives notamment celles des agents du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, mais les résultats atteints n'ont pas été à la hauteur des attentes des pouvoirs publics et des promoteurs.

Les contraintes majeures de la promotion de matériaux locaux se résument : à l'accès et à la maîtrise de technologies de faible coût, par les cadres et ouvriers du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP), à l'absence d'incitations fiscales pour les promoteurs qui s'adonnent à la réalisation de logements avec des matériaux locaux, au coût élevé du transport des produits, des carrières d'approvisionnement aux chantiers, etc.

- Les risques encourus par les populations

Les risques environnementaux et sanitaires des habitations urbaines et rurales dérivent pour la plupart, de l'état de l'assainissement et des pratiques d'hygiène y afférentes. Ils concernent spécifiquement les infrastructures sanitaires, la gestion des ordures ménagères, l'évacuation des eaux usées, les inondations etc.

L'assainissement de type collectif n'existe que dans les centres urbains. Les réseaux collectifs desservent 15% de la population urbaine et moins de 6% de la population. Le milieu rural se caractérise par une insuffisance notoire d'installations sanitaires. Dans le domaine de l'assainissement liquide, 14,3% des ménages sont branchés aux réseaux d'égouts en milieu urbain. Les habitations rurales ne disposent d'aucun système d'assainissement.

Le «tout à l'égout» est inconnu pour la plupart des unités d'habitations en milieu urbain et rural. Pour l'écrasante majorité des villes, les habitants des quartiers récents évacuent leurs eaux usées dans des fosses septiques, sur la voie publique et parfois sur les cours d'eau, dans le cas de certains établissements humains. Les risques de s'exposer au péril fécal se renforcent au fur et à mesure de l'extension de certaines unités urbaines.

Pour ce qui concerne certaines commodités des habitations comme le type d'aisance, pour l'ensemble du pays, une faible partie des ménages est branchée à l'égout (7,3%). Dans la région de Dakar, la moyenne est de 24,7%. A l'intérieur de la région, des différences existent entre Dakar (47,2%) et les départements de Rufisque et de Pikine (respectivement 4,5% et 4,0%). Le nombre important de ménages disposant de fosses (37,21% à Dakar, 81,7% à Pikine, 54,8% à Rufisque) pose le problème de leur entretien, surtout dans les zones à habitat spontané.

Les experts insistent sur la mauvaise construction des fosses, sur le risque de contamination des eaux souterraines, l'absence de contrôle des activités des entreprises intervenant dans la collecte des matières de vidange (CISSE, s.d.). Le système d'assainissement individuel ne fait pas l'objet d'un suivi régulier par les autorités. Les techniciens de la Commune de Dakar recommandent une meilleure prise en charge du système de l'assainissement individuel.

L'élimination des matières de vidange constitue une source de préoccupation. A Dakar, il n'existe pas d'unité de traitement de ces matières (près de 600 m³/jour). Par ailleurs, le traitement des eaux usées domestiques est très insuffisant, notamment dans les quartiers populaires, ce qui provoque souvent le déversement des eaux usées sur les trottoirs.

Tableau 55 : Ecart de recouvrement déterminé à partir des émissions actuelles de la TEOM (en millions de FCFA)

Zone	Base émission				Montant émission			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Région de Dakar	33 753,75	36 999,89	37 287,54	38 972,14	2 025,23	2 219,99	2 237,25	2 338,33
Sénégal	41 103,28	44 320,85	43 512,98	46 143,04	2 392,70	2 586,01	2 548,52	2 696,47
Zone	Montant recouvrement				Taux de recouvrement			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Région de Dakar	1 018,39	469,28	894,49	767,78	50 %	21 %	40 %	33 %
Sénégal	1 102,11	558,54	1 046,50	905,57	46 %	22 %	41 %	34 %

Source : ADEME, CUD, 1998

Le tableau qui suit présente pour sa part, la situation de l'émission et du recouvrement de la TEOM pour les années 1997 et 1998.

Tableau 56 : Situation de l'émission et du recouvrement de la TEOM entre 1997 et 1998 (en F/CFA)

Communes	1997			1998		
	Emission	Recouvrement	%	Emission	Recouvrement	%
Dakar	1 685 758 500	653 204 504	39	1 752 996 740	625 767 410	36
Pikine	256 285 520	8 772 478	3	264 422 350	8 742 258	3
Guédiawaye	208 800 000	11 230 000	5	341 800 000	9 170 000	3
Rufisque/Bargny	55 711 360	49 000 000	9	5 505 420	50 001 490	9
TOTAL	2 206 615 380	678 106 982	31	2 414 521 510	64 861 158	27

Source : Primature, République du Sénégal, 1999

Dans la construction du système de nettoyage de l'ex Communauté Urbaine de Dakar (CUD) en octobre 1996, il était prévu la mise à contribution des GIE d'assainissement qui officient dans les quartiers, dans le cadre du recouvrement direct de la TEOM. Mais des blocages sont survenus entre les sociétés concessionnaires, la CUD, le CAMCUD et le trésor public.

Par ailleurs, la délivrance anarchique des permis de construire et le manque de moyens de contrôle de l'administration sur la valeur locative des propriétés bâties augmentent les risques d'erreur et d'appréciation à chaque niveau de la chaîne fiscale.

Les zones d'application de la TEOM ne suivent pas l'excroissance des unités urbaines. Par exemple à de Dakar, alors que les sociétés de construction et les promoteurs privés, de même que l'auto construction ont multiplié l'édification de quartiers dans de nouvelles zones, l'extension de la zone d'application de la TEOM n'a pas suivie depuis 1972.

Certains services financièrement solvables sont exemptés du paiement de la TEOM, par les autorités communales (usines, bâtiments pour élevage etc.).

L'extension du paiement de la TEOM, sur la base d'une mise à jour du fichier cadastral, pourrait être une source de financement viable pour assurer, de manière convenable et efficace, le service de collecte et d'évacuation des ordures ménagères.

Il convient enfin de signaler que le phénomène des inondations a pris une grande ampleur durant ces dernières années et concerne les établissements humains effectués sur des sites insalubres et marécageux et sur d'anciens lits de cours d'eau. A cela, il faut ajouter le caractère obsolète des réseaux d'assainissement dans beaucoup de villes. En effet, le rythme d'investissement en matière d'assainissement urbain au Sénégal n'a pas suivi la courbe de croissance de la population. Les réseaux d'assainissement urbain datent pour la plupart de l'époque coloniale.

la participation communautaire à la construction de logements et ralentir le phénomène de l'exode rural.

Cependant, cette politique gouvernementale n'a pas été concrétisée. Entre 1964 et 1973, l'OHLM a réalisé des logements en milieu rural avec des résultats satisfaisants. Mais depuis la «crise des hydrocarbures» de 1973, les investissements ont été stoppés.

Les réalisations de l'habitat rural, sauf dans le cas de l'OHLM, ont le plus souvent revêtu le cachet «d'actions expérimentales». Seuls 400 logements ont été réalisés entre 1967 et 2000 dans ce domaine.

Les prototypes réalisés et expérimentés ont discrédité l'habitat rural en raison de leurs défaillances techniques. Des études approfondies d'anthropologie sociale en matière d'habitat n'ont pas été menées, aux fins de maîtriser les attentes du monde rural en matière d'habitat en fonction des espaces éco-géographiques.

- Les disparités relatives au genre

Il serait très intéressant de détenir des chiffres permettant d'examiner les disparités entre hommes et femmes dans l'accès au logement, mais cet exercice n'a pas été mené dans le cadre de la préparation de ce rapport car les statistiques disponibles ne sont pas désagrégées. Cependant, les femmes-propriétaires (chefs de ménage/célibataires) sont de plus en plus nombreuses notamment à la SICAP et à la SCAT URBAM dans de l'acquisition des terrains viabilisés (première tranche du projet Hann Mariste).

Selon les résultats de l'ESAM (1994/95) les femmes chefs de ménage sont mieux logées que les hommes, en ce qui concerne l'habitat moderne (Maisons ou immeubles), 95,4% contre 67,2%.

Tableau 57: Distribution du type de logement selon le sexe du chef de ménage (en %)

	Masculin	Féminin	Total
Cases	30,3	3,7	34,0
Baraques	2,5	0,9	3,4
Maisons et immeubles	67,2	95,4	62,6
Total	100	100	100

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

On relève aussi le manque de transparence dans les procédures d'élaboration et d'application des plans directeurs, la passation des marchés publics et la répartition des fonds de concours entre les différentes collectivités.

d- Les contraintes liées au financement du secteur de l'habitat

Entre 1960 et 1973, la production de l'habitat s'est souvent faite à un rythme entretenant un relatif équilibre entre l'offre et la demande. Cette période a été marquée par la réalisation de vastes programmes par la SICAP et l'OHLM dans la région du Cap-Vert et à l'intérieur du pays.

Le secteur a eu à bénéficier d'un système de financement basé sur la subvention des VRD, les ressources du fonds pour l'amélioration de l'urbanisme et de l'habitat, celles de la CCCE et des programmes de la BNDS.

Le choc pétrolier de 1973 combiné au long cycle de sécheresse, le retrait de la CCCE et de la BNDS vont pousser les autorités à créer la BHS en 1979. Le FAHU qui était un véritable instrument de financement est dépouillé de sa substance à cause de nombreuses difficultés financières.

Par ailleurs, le caractère élevé des taux appliqués dans l'octroi des prêts bancaires aux particuliers, aux coopératives et aux promoteurs privés n'est pas en reste. Les organismes bancaires sénégalais ignorent, dans leur pluralité, la notion d'habitat social en dépit des taux préférentiels pratiqués par la BHS.

développement et les arbitrages socio-politique et économique qui en découlent. Il s'intéresse désormais avec beaucoup plus d'acuité à la fourniture de biens et services à caractère public et laisse progressivement au privé une plus grande responsabilité dans la gestion des affaires économiques.

Il est communément admis que les différentes composantes de la société (tout niveau de vie et secteurs confondus) peuvent efficacement contribuer à trouver une solution à la crise sociale qui sévit le pays, et notamment à la pauvreté qui en est une concrète manifestation. Toutefois, l'efficacité de leurs actions dépendra dans une large mesure de l'environnement créé par le PCS.

C'est une façon de mettre bien en évidence le rôle déterminant que l'Etat peut jouer dans la lutte contre la pauvreté en prenant les mesures qui s'imposent en ce domaine. Dans ce cadre, l'une des principales préoccupations du Gouvernement devra être de se doter d'un programme de développement qui s'appuierait davantage sur les exigences de l'électorat, soucieux de voir promu le développement économique et social au plus grand nombre.

Il s'agira pour l'Etat, dans la formulation de politiques de développement et leur suivi et évaluation nécessaires à l'identification des actions et à leur efficacité, d'adopter un **processus participatif à large assise** qui impliquerait tout à la fois le pouvoir public, le grand public, le secteur privé, les universitaires, les ONG, les bailleurs de fonds etc.

Ce ne sera qu'en fonction d'un renforcement des capacités de base axé sur un développement participatif (qui requiert l'implication directe des acteurs dans le processus de développement), et une bonne démarche gouvernementales (à travers le respect du principe de bonne gouvernance) qu'il sera possible d'initier des activités de production et génératrices de revenus dans une perspective durable.

Ainsi, le renforcement des capacités à la base en interrelation avec le développement d'activités génératrices de revenus permettra d'opérationnaliser l'accès aux services sociaux de base. Ce sera alors à travers la volonté et l'initiative des communautés de base que l'accessibilité des services sociaux (santé, éducation, habitat etc.) pourra être mise en œuvre d'une manière intégrée et durable.

1. Recommandations d'ordre général

- **Une réorganisation du fonctionnement de l'Administration Centrale s'impose pour accroître son efficacité.** Pour ce faire, l'Etat doit d'une part, doter l'administration de bons moyens de fonctionner (sur les plans humain, matériel et financier) et d'autre part assouplir les procédures administratives. Son action doit être complétée par celle des agents et surtout les responsables qui pourraient développer des *systèmes de récompenses-sanctions* pour inciter les fonctionnaires à la performance et à la recherche de bons résultats.

- **Le PCS devrait s'investir dans une dynamique de recherche d'une meilleure équité sociale en vue de réduire l'important écart de niveau de vie entre la majorité de pauvres et la minorité de riches.** La réalisation d'un tel objectif pourrait passer entre autres par une continuelle redistribution des revenus en faveur des plus démunis, par une gestion stable des régimes de retraite, de cotisation sociale et de prévoyance maladie, par une organisation des secours aux sinistrés et par la lutte contre la pauvreté.

- **L'Etat a le devoir de sécuriser les personnes et leurs biens.** Cette sécurisation passerait par la mise en place d'une politique sociale adéquate qui permettrait de protéger les populations contre les vols et les actes criminels. D'ailleurs un pays qui témoigne d'un climat social sécurisant encourage les investisseurs privés nationaux et étrangers à s'y installer pour y mener des activités génératrices de revenus.

- **La promotion du développement humain passerait par des actions plus orientées vers les couches les plus vulnérables** (population rurale, femmes, enfants et vieillards) et

- développer une politique de communication plus agressive à l'endroit des populations pour combattre les principales pesanteurs culturelles identifiées comme dans toutes les régions ;

- renforcer la dynamique de l'implémentation des opérateurs privés dans la fourniture de services éducatifs dans les régions pauvres et surtout pour les niveaux d'enseignement élevés pour favoriser l'implémentation des structures d'enseignement technique et professionnel en matière de scolarisation ;

- poursuivre les efforts consentis dans ce domaine en adoptant une plus grande cohérence de la politique éducative ainsi qu'une meilleure articulation des stratégies éducatives et ce à tout les niveaux d'enseignement en vue de rattraper totalement le retard national ;

- favoriser l'accès des ménages pauvres à l'éducation, en continuant à fournir l'essentiel des services d'éducation au niveau élémentaire et/ou réduire considérablement le coût unitaire de la formation d'un élève dans l'élémentaire afin de réaliser les objectifs de scolarisation universelle à l'horizon 2008, mais dans des conditions supportables par le budget

Les pouvoirs publics doivent :

L'efficacité des politiques éducatives adoptées jusqu'à nos jours.

Ainsi, les recommandations ci-après pourraient être formulées dans le but d'améliorer de la scolarisation universelle).

La lutte pour une meilleure accessibilité de la population en général et des pauvres en particulier à l'éducation requiert cependant un meilleur ciblage des objectifs afin que les efforts pour atteindre les objectifs précités profitent de façon plus équitable aux pauvres (défis

gestion du système éducatif (PDEF).

La couverture éducative se développe au Sénégal régulièrement depuis plus d'une décennie grâce aux efforts du Gouvernement et des partenaires au développement (bilatéraux et multilatéraux) qui apportent à ce secteur des contributions importantes, notamment au niveau de l'extension des infrastructures, de l'amélioration de la qualité de l'enseignement, de la mise en œuvre d'innovations pédagogiques. De nombreuses réflexions menées autour de la question de l'éducation ont permis de définir des politiques cohérentes eu égard aux objectifs d'extension de la couverture éducative, d'amélioration de la qualité de l'enseignement et la

L'éducation contribue à améliorer la sécurité économique, sanitaire et alimentaire de l'individu. Elle favorise le progrès économique, social et culturel de l'individu et de la société en assurant une plus grande sécurité individuelle et politique. Elle aide à la sécurité environnementale du pays.

3. En matière d'éducation

santé et patients.

Dans le même cadre, promouvoir l'éthique médicale et la communication entre agents de accroissement des effectifs et en assurant une formation meilleure et continue du personnel.

- améliorer la qualité des prestations en évitant les surcharges de travail grâce à un permettrait d'évoluer vers une plus grande équité en matière de santé ;

- viser à améliorer la santé des populations et plus particulièrement celle des pauvres. La réalisation de cet objectif exige que l'Etat oriente son action vers les zones qui comptent plus de pauvres et où les taux de morbidité et de mortalité sont plus élevés. Cela

recherche ;

de revenu. Par ailleurs, promouvoir la production nationale de médicaments de base, d'antibiotiques courants et de produits pharmaceutiques correspondants aux besoins les plus courants tout en veillant à leur qualité dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique

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

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

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

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

3°) *Incidences sur les comportements des populations*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3°) *Les partis politiques*

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

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

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

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

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

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

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

Mais le contrôle du HCA sur l'audiovisuel privé s'avère difficile puisqu'on ne peut empêcher ces «maisons à vocation commerciale» que sont les radios privées de vendre des temps d'antenne aux partis qui en ont les moyens.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cette analyse révèle au regard des différents dysfonctionnements constatés que des efforts doivent être déployés pour assurer : une facilité d'accès et une véritable indépendance de la justice, une meilleure prise en charge de la corruption, un service public de qualité, une décentralisation qui permet aux populations de participer réellement aux discussions et décisions les concernant, un renforcement des actions de la société civile, une indépendance accrue des médias et un système électoral transparent.

Dans cette optique, les dispositions tendant à remettre en cause l'inamovibilité des magistrats devraient être abrogées (notamment l'affectation pour nécessité de service). Les conditions de vie et de travail des magistrats, des greffiers et des secrétaires des greffes et parquets devraient être améliorées. Le personnel judiciaire devrait être accru et la justice se rapprocher des citoyens. Le pouvoir judiciaire à l'instar du législatif devrait être doté d'un budget autonome. Le renforcement de l'indépendance de la justice est un préalable pour la lutte contre la corruption.

Lutter contre la corruption au Sénégal suppose notamment :

- une refonte des textes régissant les marchés de l'Etat dans le sens de la généralisation des appels d'offre et donc de la suppression des marchés de gré à gré ;
- une amélioration du revenu des agents exposés à cette corruption ;
- des contrôles renforcés avant les attributions et après les prestations par des structures indépendantes de celles devant dépouiller les offres ;
- et bien sûr par une plus grande répression des personnes responsables.

La lutte contre la corruption devrait s'accompagner de la recherche d'une plus grande qualité des services publics. Il faudrait alors reformer la fonction publique dans le sens d'une plus grande professionnalisation et d'une plus grande efficacité.

Les fonctionnaires devraient être motivés notamment financièrement mais au mérite. L'enquête réalisée auprès des usagers montre les domaines dans lesquels l'Etat doit faire des efforts notables pour satisfaire ces derniers.

La réussite de la décentralisation impose l'octroi de moyens financiers conséquents aux collectivités locales ou un nouveau découpage permettant de constituer des entités viables financièrement. Elle exige parallèlement la dynamisation des organes d'appui à la décentralisation et l'amélioration des rapports entre les autorités décentralisées et les autorités déconcentrées. L'action de la société civile est à encourager. Mais leurs actions indispensables pourraient encore être rationalisées.

La liberté de la presse est consacrée par la nouvelle constitution. Mais pour qu'elle soit pérenne, il faudrait que les organes de presse puissent résoudre leurs difficultés financières. L'Etat pourrait dans un premier temps les aider par une détaxation des intrants et des subventions.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II- LES REPOSES DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2°) Le rôle des acteurs

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

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

Ce dernier facteur est à mettre en relation avec la corruption qui gangrène les rouages de l'administration. En effet, le personnel des services chargés de l'application des mesures de politique, lorsqu'il est mal rémunéré, est beaucoup porté à maximiser sa propre «satisfaction» qu'à remplir sa mission. Par exemple, le pouvoir discrétionnaire accordé aux services des douanes dans l'application de certaines mesures crée les conditions d'une application partielle des règles et fait le «lit» de la corruption.

Le classement du Sénégal à la neuvième place des pays les plus corrompus d'Afrique en 1998 et à la quinzième position du point de vue des risques économiques (respectivement par Transparency International et International Investor) est assez édifiant à cet égard.

Par ailleurs, l'internalisation des réformes de politique revêt d'autant plus d'importance qu'elle détermine le caractère prioritaire accordé aux mesures envisagées, ainsi que l'engagement des acteurs chargés de les appliquer.

Liée au manque de compétences, la faiblesse des capacités de l'administration est une autre source de défaillances dans la mise en oeuvre des politiques économiques. Ces défaillances sont malheureusement compensées par le recours à l'expertise étrangère, ce qui contribue à accentuer le caractère «apatride» des choix de politique.

-La réforme du secteur public et parapublic : poursuivre la politique de désengagement et l'application de la mesure de privatisation

L'existence de monopoles dans la production de biens et de services marchands est une source d'inefficacité qui a toujours entraîné des surcoûts nuisibles à la compétitivité de l'économie. C'est pourquoi la privatisation est inscrite au rang des priorités et le rôle de l'Etat doit consister à libérer les ressources publiques au profit d'activités hautement stratégiques pour l'essor du secteur privé, à fournir des services de qualité à un moindre coût et à supprimer les entraves au développement du secteur privé.

Il convient de relever que les privatisations soulèvent des problèmes complexes. Les décisions de privatiser laissent souvent en suspens des questions économiques et institutionnelles trop importantes. L'évaluation des privatisables reste difficile à effectuer (même si c'est le fait d'experts) ce qui rend l'estimation de la valeur des actifs souvent approximative. De plus, la recherche de repreneurs potentiels et les conditions de mise en vente ne respectent pas toujours les critères de transparence et de rigueur. Les processus de privatisation sont souvent source de corruption et d'échanges illicites sous-terrains. Il importe alors de veiller à la réalisation des contrats selon les termes définis par la loi et au respect strict des engagements souscrits pour le bien-être des populations.

Officiellement lancé en 1987, le programme de privatisation a connu un démarrage effectif à partir de 1988 avec la SNSSS comme première expérience en la matière.

La première vague (1988-91) a concerné des entreprises du secteur marchand de petites et moyennes envergure avec des enjeux modestes. Elle a permis au Trésor de faire rentrer dans ses caisses la modeste somme de 13,7 milliards F.CFA, représentant seulement 4% des recettes de l'exercice budgétaire de 1990-91.

La seconde vague a été plus ambitieuse et a inclu certaines entreprises du secteur non marchand. A travers ce nouveau programme, l'Etat a décidé de se désengager totalement ou partiellement du secteur marchand ; de confier la gestion des entreprises dites « stratégiques » au secteur privé tout en conservant la propriété des actifs publics ; de plafonner sa prise de participation au capital des sociétés d'encadrement rural, d'habitat social et de prospection minière à 50%.

Globalement, le programme de privatisation des entreprises non financières réalisé au cours des années 90 a permis de réduire le volume des entreprises du portefeuille de l'Etat de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lorsqu'on s'intéresse à la structuration du secteur informel en distinguant le commerce, la production, l'artisanat, les services etc., des limites et des divergences apparaissent. Si le recul du secteur primaire s'opère au profit du commerce, l'expansion de ce dernier n'est pas en adéquation avec l'essor du secteur des petites et moyennes entreprises (PME). En dépit du contexte de l'après dévaluation du franc CFA qui reste favorable à ce secteur (demande sociale plus forte en raison du relèvement considérable du prix des produits manufacturés et industriels), les commerçants arrivent grâce à leurs réseaux denses à contourner la réglementation au profit d'importation tous azimuts de produits divers contribuant à faire du marché local un grand «souk». L'importation d'articles de seconde main qui inondent le marché inhibe le développement des PME et de l'artisanat.

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

²⁸ L'UNACOIS rassemble plus de 70.000 membres. Elle a été créée en 1989. Elle a été durant les dix dernières années l'une des associations les plus novatrices et revendicatives d'opérateurs économiques au Sénégal. Bien que répartie et organisée par marché sur tout le territoire sénégalais (Dakar, Thiès, Kaolack, Saint-Louis, ...), son bastion reste le marché central de Dakar, Sandaga.

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

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

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

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

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

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

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

- Les politiques de renforcement du secteur privé

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

D'abord, le dispositif de promotion du secteur privé

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

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

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

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

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

En outre, l'amélioration de l'environnement du secteur privé

Elle tient essentiellement à la consolidation des règles de marché et à l'amélioration de l'environnement administratif.

Les mesures de renforcement des mécanismes de marché

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

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

La recherche d'une efficacité de l'environnement administratif

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

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

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

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

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

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

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

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

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

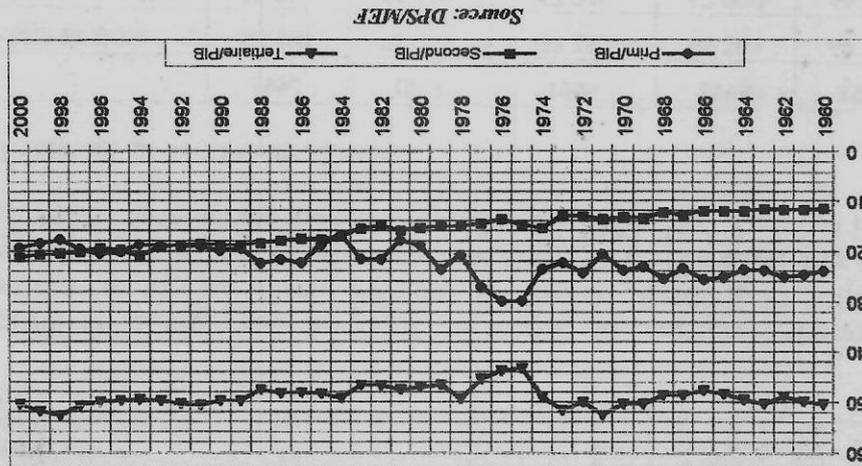
Depuis la dévaluation du franc CFA, on assiste ainsi à un léger mieux dans la croissance du PIB, ce qui se manifeste par le passage d'un taux de 2 à 3% pendant la période antérieure à la dévaluation à une moyenne de 5%. Cette relance de l'économie a ainsi permis d'enregistrer une légère hausse du PIB par tête qui a cru de 2,01% dans la période 1994-1999.

L'observation de la contribution des différents secteurs au PIB montre que le secteur tertiaire représente près de la moitié du PIB. Dans la période 1960-1999, sa contribution à la formation du PIB fluctue d'un minimum de 43,3% (1975) à un maximum de 52,8% (1998). Cette tertiarisation de l'économie est liée à l'importance que tendent à prendre les activités informelles qui représente une grande masse de la production du secteur tertiaire.

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

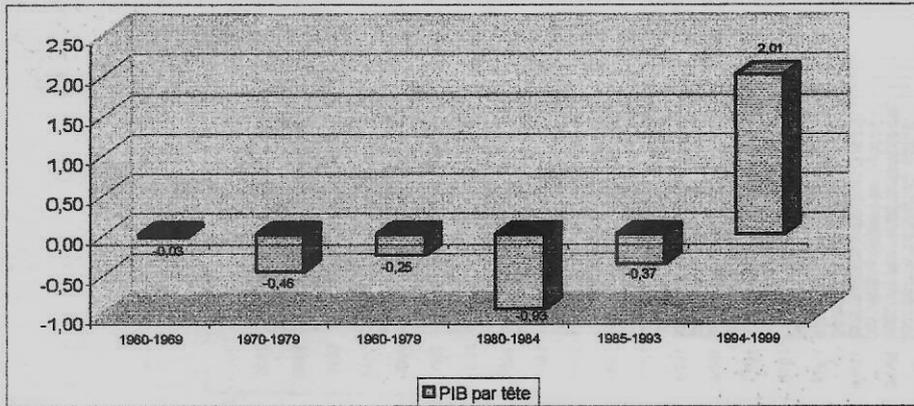
La contribution du secteur secondaire au PIB a presque doublé en passant de 11,5% en 1960 à 20,7% en 1999, et est devenue plus importante que celle du secteur primaire. Même si ce secteur connaît un regain d'activité depuis la dévaluation, sa contribution reste encore en-deçà des attentes. Cela est en grande partie dû au peu de dynamisme dont font preuve les industries manufacturières qui représentent une importante composante de l'industrie. Quant au secteur tertiaire, sa contribution à la croissance a chuté en 1999 à 4,3% après une hausse record de 8,7% en 1997.

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



Source: DPS/MEF

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

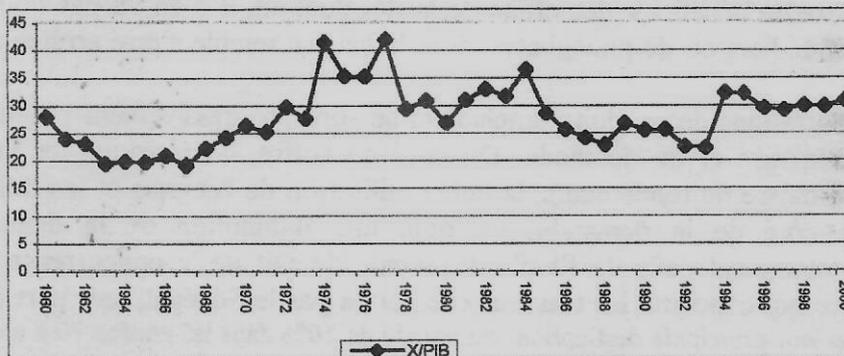


Source : DPS/MEF

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

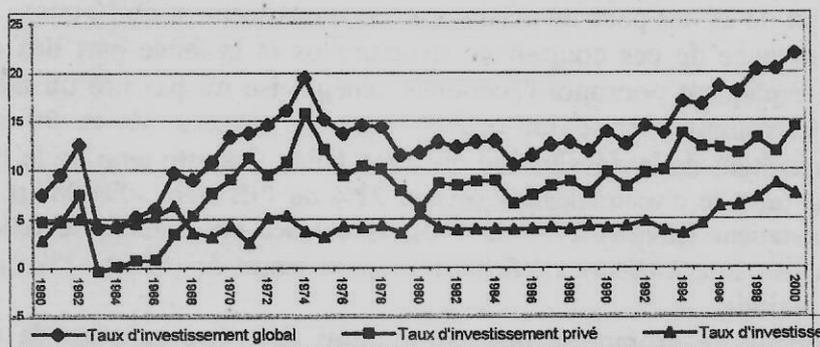
Il ressort ainsi de cette analyse que l'objectif de croissance tirée par les exportations et l'investissement est loin d'être atteint.

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



Source : DPS/MEF

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



Source : DPS/MEF

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

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

national et le revenu de ce groupe est environ 17 fois plus élevé que celui des 20% les plus Par ailleurs, les 20% de la population les plus riches détiennent plus de la moitié du revenu soit quatre ménages sur cinq sont pauvres, contre moins d'un ménage sur cinq à Dakar (DPS). et par équivalent adulte. La pauvreté affecte beaucoup plus les zones rurales où 79 % des ménages, deux ne dispose pas des ressources permettant un niveau de consommation de 2 400 calories par jour (58%) des ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Ainsi plus d'un ménage sénégalais sur (ESAM) de 1994, on serait passé en quatre ans d'un tiers (33%) à près de trois cinquièmes L'Enquête sur les priorités (ESP) de 1991 et l'Enquête sénégalaise auprès des ménages couches de la population soient affectées par le phénomène de la pauvreté. Si l'on en croit Cela explique comme en atteste l'évolution erratiques du PIB/tête que de larges 24,4% en 1991, soit environ un tiers de la population active de moins de 25 ans.

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

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

Source : DPS/MEF

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variation 1994/1993	Variation 1998/1994	Variation 1998/1993
Produits arachidières	17,3	13,3	49,5	51,1	40,9	29,3	30,9	272,2%	-37,6%	132,3%
Phosphates	15,9	12,1	14,6	16,4	19,2	18,7	13,9	20,7%	-4,8%	14,9%
Produits halieutiques	48	51,3	120,5	137,2	146,2	162,9	170,6	134,9%	41,6%	232,6%
ICS (engrais + acide)	25,4	19,9	50,5	59,4	58,4	67,1	70,7	153,8%	40,0%	253,3%
Sel	2	2,1	5,7	4,7	3,4	5,7	5,7	171,4%	0,0%	171,4%
Colon	8,3	6	11,1	8,7	9,6	11	12,9	85,0%	16,2%	115,0%
Produits pétroliers	3,7	3,9	8,1	8,1	8,7	9,6	9,8	107,7%	21,0%	151,3%
Autres	72,1	72	135,6	143,9	160,2	175,4	193,7	88,3%	42,8%	169,0%
Total FOB	192,7	180,6	395,6	429,5	446,6	479,7	508,2	119,0%	28,5%	181,4%

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

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

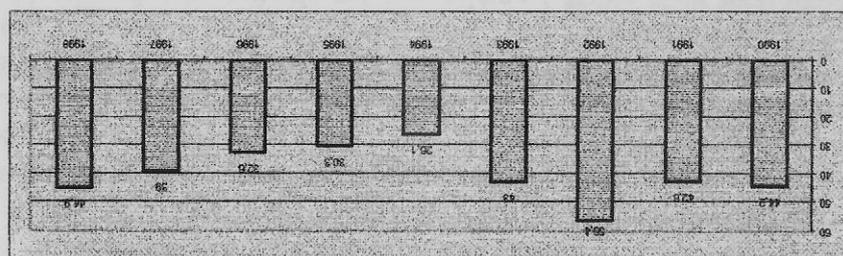
Source : DPS

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

Tableau 5 : Dépenses ordinaires (en % du total)

Les remises de dette et rééchelonnements ont ramené les intérêts de la dette extérieure de 15,4% des dépenses ordinaires en moyenne à 9% en 1998. La classification fonctionnelle des dépenses publiques ordinaires montre que si les services centraux de l'administration bénéficient d'une part substantielle (26,7% en moyenne) de celles-ci, le secteur de l'éducation en absorbe une part également importante (24,5%). Le secteur de la santé n'arrive pas en revanche à décoller des 5% qui lui sont alloués. La part des services sociaux collectifs plafonne à 2%, la part des services économiques a baissé de près de la moitié après la dévaluation.

Du point de vue de la classification économique, la structure des dépenses ordinaires est marquée par la volonté de maîtriser l'évolution de la masse salariale. Cela s'est traduit par une baisse de 33,3% de la part de celle-ci dans le PIB. Après avoir baissé de 53% à 46,7% de l'ensemble des dépenses ordinaires grâce aux mesures du plan d'urgence de 1993, la masse salariale est à nouveau remontée à 52% en 1996, niveau auquel peu ou prou, elle se maintient encore. Le contrôle de l'évolution des salaires de la fonction publique va de pair avec la maîtrise des transferts et des subventions dont la part a été contenue autour de 12% du budget ordinaire. Quant au poste «matériel et entretien», sa part a enregistré une évolution relativement irrégulière. Le manque d'entretien des infrastructures et l'insuffisance de moyens pour le fonctionnement des administrations qui s'en sont suivi expliquent la qualité médiocre de l'offre de services publics.



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

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

- une faible pression fiscale ;
 - une contribution disproportionnée des salaires à l'assiette fiscale relativement à celle des entreprises ;
 - la prédominance des droits de porte dans les ressources de l'Etat ;
 - un manque de transparence dans les prélèvements fiscaux (27% de l'activité économique fournit 60% des recettes fiscales).
- Le Sénégal demeure un pays faiblement imposé. Une partie considérable des richesses créées échappent ainsi à l'imposition. En pourcentage du PIB, le taux de prélèvement a atteint 18,4% en 1992, puis est tombé à 16,6% l'année suivante. Les politiques visant l'amélioration de l'effort fiscal n'ont pas été couronnées de succès puisque le taux de prélèvement a fluctué entre un minimum de 14,9% en 1994 et un maximum de 16,7% en 1998.

Source: DPS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Cabinet CABEX

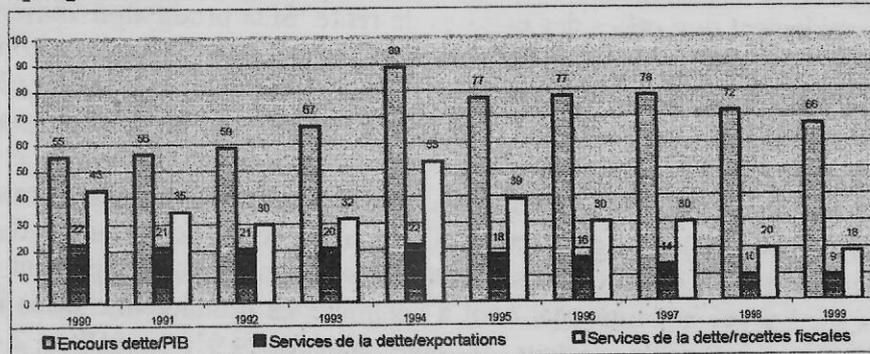
Au total, même si les résultats en matière de maîtrise du déficit des finances publiques sont plus ou moins satisfaisants pour l'État, il n'empêche que l'allocation des ressources permet de concourir difficilement à la satisfaction des besoins de base des population.

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

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

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

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



Source: MEF

Encadré 4 : Admission du Sénégal à l'initiative PPTE

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

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

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

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

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

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

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

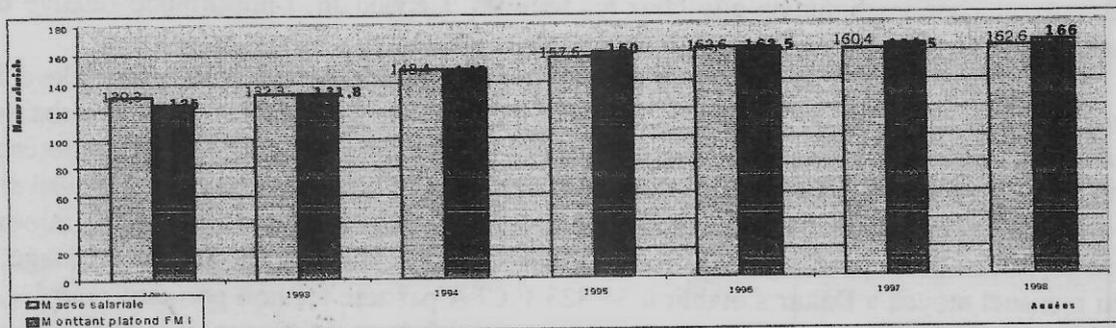
Les réformes mises en oeuvre dans le cadre de la NPA avaient pour objectif une diversification et un accroissement de la production agricole.

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

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

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

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



Source : DPS/MEFP

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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

1°) Les indicateurs du développement humain

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

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

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

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

Source : Base de données fournie dans le cadre du rapport

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

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

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