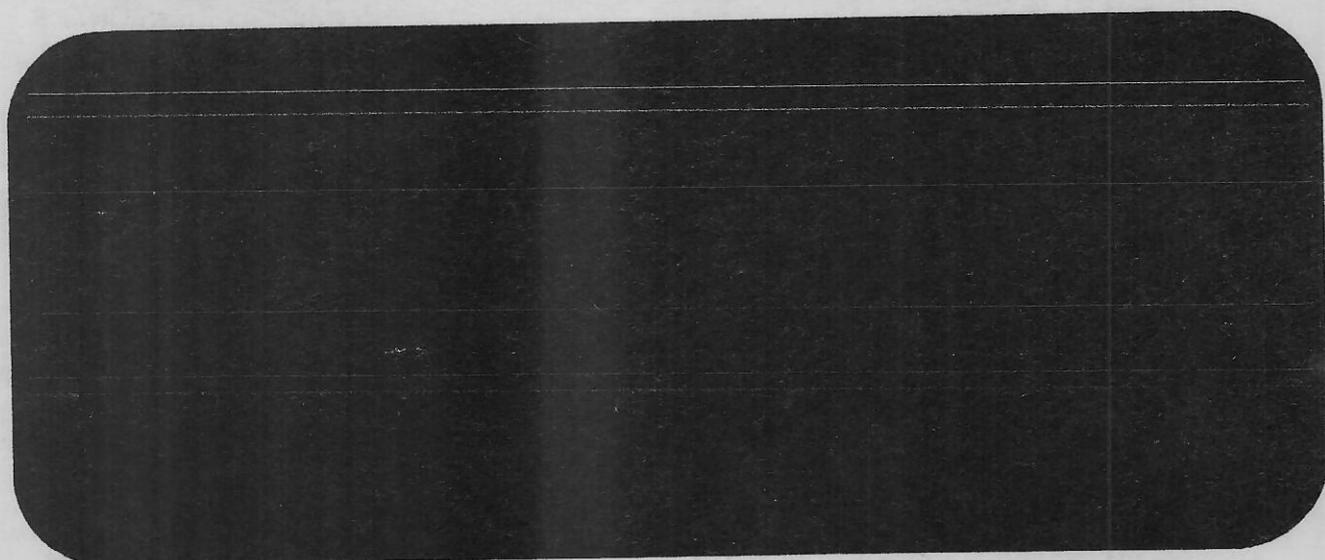


1143 I. BA

**PROGRAMME DES NATIONS UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT**

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



**Version finale
~~(Dakar, 2001)~~**

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

Conclusions :

LISTE DES ENCADRES

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

LISTE DES TABLEAUX

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

LISTE DES GRAPHIQUES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2°) *Le concept de bonne gouvernance*

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

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

II- Les Indicateurs du Développement Humain

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

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

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

Indicateur =	Valeur réelle X_i - Valeur minimale X_1
	Valeur maximale X_2 - Valeur minimale X_1
Indicateur de l'espérance de vie A :	$(52,7 - 25) / (85 - 25) = 0,46$
Indicateur de niveau d'éducation B :	$[2(35,5/100) + 36/100] / 3 = 0,36$
Indicateur de PIB/habitant [2] C :	$\log(1307) - \log(100) / \log(40\ 000) - \log(100) = 0,43$
Index du développement humain - IDH = $(A+B+C) / 3$	

2°) Les indicateurs associés à l'IDH

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

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

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

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

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

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

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

CHAPITRE 1 :

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

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

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

I - Les institutions (publiques centrales) de la République

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

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

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

SOMMAIRE

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

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

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

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

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

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

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

2°) L'accès à la justice

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

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

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

Les effectifs en personnel sont aussi insuffisants. On dénombre ainsi environ un (81) magistrat pour 25.000 habitants à Dakar et un pour 75.000 habitants au moins dans les autres régions (cf. les chiffres clés de la justice, ministère de la justice, 1998, p. 10) alors que la moyenne dans les pays occidentaux est d'un juge pour 1000 habitants⁴. La contribution de l'Etat au service public de la justice demeure très faible : la part du budget de l'Etat affectée à la justice est de 0,82%.

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

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

1. The first part of the report deals with the general situation of the country and the position of the various groups. It is a very interesting and informative study of the social and economic conditions of the country.

2. The second part of the report deals with the political situation and the role of the various political parties. It is a very interesting and informative study of the political situation of the country.

3. The third part of the report deals with the economic situation and the role of the various economic groups. It is a very interesting and informative study of the economic situation of the country.

4. The fourth part of the report deals with the social situation and the role of the various social groups. It is a very interesting and informative study of the social situation of the country.

5. The fifth part of the report deals with the cultural situation and the role of the various cultural groups. It is a very interesting and informative study of the cultural situation of the country.

6. The sixth part of the report deals with the religious situation and the role of the various religious groups. It is a very interesting and informative study of the religious situation of the country.

7. The seventh part of the report deals with the educational situation and the role of the various educational groups. It is a very interesting and informative study of the educational situation of the country.

8. The eighth part of the report deals with the health situation and the role of the various health groups. It is a very interesting and informative study of the health situation of the country.

9. The ninth part of the report deals with the housing situation and the role of the various housing groups. It is a very interesting and informative study of the housing situation of the country.

10. The tenth part of the report deals with the transportation situation and the role of the various transportation groups. It is a very interesting and informative study of the transportation situation of the country.

11. The eleventh part of the report deals with the communication situation and the role of the various communication groups. It is a very interesting and informative study of the communication situation of the country.

12. The twelfth part of the report deals with the energy situation and the role of the various energy groups. It is a very interesting and informative study of the energy situation of the country.

13. The thirteenth part of the report deals with the environment situation and the role of the various environment groups. It is a very interesting and informative study of the environment situation of the country.

14. The fourteenth part of the report deals with the international situation and the role of the various international groups. It is a very interesting and informative study of the international situation of the country.

15. The fifteenth part of the report deals with the future of the country and the role of the various future groups. It is a very interesting and informative study of the future of the country.

10-1-19

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

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

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

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

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

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

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

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

1°) La passation des marchés publics

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

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

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

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

LISTE DES ENCADRES

1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4
5	5	5
6	6	6
7	7	7
8	8	8
9	9	9
10	10	10
11	11	11
12	12	12
13	13	13
14	14	14
15	15	15
16	16	16
17	17	17
18	18	18
19	19	19
20	20	20
21	21	21
22	22	22
23	23	23
24	24	24
25	25	25
26	26	26
27	27	27
28	28	28
29	29	29
30	30	30
31	31	31
32	32	32
33	33	33
34	34	34
35	35	35
36	36	36
37	37	37
38	38	38
39	39	39
40	40	40
41	41	41
42	42	42
43	43	43
44	44	44
45	45	45
46	46	46
47	47	47
48	48	48
49	49	49
50	50	50
51	51	51
52	52	52
53	53	53
54	54	54
55	55	55
56	56	56
57	57	57
58	58	58
59	59	59
60	60	60
61	61	61
62	62	62
63	63	63
64	64	64
65	65	65
66	66	66
67	67	67
68	68	68
69	69	69
70	70	70
71	71	71
72	72	72
73	73	73
74	74	74
75	75	75
76	76	76
77	77	77
78	78	78
79	79	79
80	80	80
81	81	81
82	82	82
83	83	83
84	84	84
85	85	85
86	86	86
87	87	87
88	88	88
89	89	89
90	90	90
91	91	91
92	92	92
93	93	93
94	94	94
95	95	95
96	96	96
97	97	97
98	98	98
99	99	99
100	100	100

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 31 : Taux de redoublement et d'abandon selon le niveau (en %) 101

Tableau 32 : Dépenses moyennes par élève (en FCFA) 103

Tableau 33 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans l'élémentaire 104

Tableau 34 : Sources de financement des dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire (valeurs en millions de FCFA) 105

Tableau 35 : Evolution des dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire (en millions de FCFA) 106

Tableau 36 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans le secondaire 106

Tableau 37 : Evolution des dépenses de fonctionnement du supérieur 107

Tableau 38 : Financement des dépenses de fonctionnement de l'enseignement supérieur (valeurs en millions de FCFA) 107

Tableau 39 : Evolution de la structure des dépenses publiques de fonctionnement du supérieur (en %) 107

Tableau 40 : Evolution des classes à double flux et des effectifs (en volume) 108

Tableau 41 : Taux bruts de scolarisation par niveau et par quintile, en 1985 (en %) 109

Tableau 42 : Taux bruts de scolarisation des quintiles 1 et 5, en 1991 110

Tableau 43 : Evolution des indicateurs d'équité selon le niveau d'enseignement (en %) 110

Tableau 44 : Dépenses publiques d'éducation par tête et par quintile, en 1995 (en %) 111

Tableau 45 : Population en âge de scolarisation par quintile, en 1995 (n %) 111

Tableau 46 : Taux bruts de scolarisation dans l'élémentaire et le moyen, par zone, en 1992 112

Tableau 47 : Distribution des ménages sénégalais selon le type de logement occupé (en %) 113

Tableau 48 : Distribution des ménages sénégalais selon le statut de l'occupant du logement (en %) 114

Tableau 49 : Distribution des ménages sénégalais selon le mode d'éclairage utilisé (en %) 114

Tableau 50 : Distribution des ménages sénégalais selon le type de combustible utilisé pour la cuisine (en %) 114

Tableau 51 : Distribution des ménages sénégalais selon la source d'approvisionnement en eau potable (en %) 114

Tableau 52 : Evolution des dépenses en matière d'eau potable (zones urbaine et rurale) 115

Tableau 53 : Programmes immobiliers – Etat récapitulatif à Dakar 119

Tableau 54 : Evolution des distributions de permis de construire selon les régions (en nombre) 121

Tableau 55 : Ecart de recouvrement déterminé à partir des émissions actuelles de la TEOM (en millions de FCFA) 132

Tableau 56 : Situation de l'émission et du recouvrement de la TEOM entre 1997 et 1998 (en FCFA) 132

Tableau 57 : Distribution du type de logement selon le sexe du chef de ménage (en %) 134

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

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

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

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

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

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

2°) Rationaliser les bases organisationnelles

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

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

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

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

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

LISTE DES SIGLES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V – Repenser la décentralisation

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

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

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

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

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

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

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

1°) Les étapes

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

VI – Des institutions de la société ~~cinamiques~~ *en mouvement*

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

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

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

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

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

Le tarissement progressif des renterisé l'affaiblissement des bases matérielles du mouvement associatif porté par l'Etat, pple, à travers le mouvement coopératif.

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

A travers le mouvement associatif,oté une volonté d'acteurs de plus en plus nombreux, de s'imposer comme des parterivilégiés de l'Etat ou des donateurs au sein du monde rural. Une telle volonté a abontablisement de relations entre l'Etat et la FONGS et plus tard le CNCR dans l'éla de la politique agricole. C'est ainsi, par exemple, que dans le cadre du programmement sectoriel de l'agriculture (PASA), le CNCR a été impliqué dans les négociations.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

CONCEPTS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE ET DE BONNE GOUVERNANCE :

SIGNIFICATION ET INSTRUMENTS DE MESURE

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

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

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

I - LES CONCEPTS

1°) Le concept de développement humain durable

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

b- Les jeunes

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

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

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

2°) Les ONG et les droits humains

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

Dans le cadre des actions menées, on note celles d'assistance juridique aux personnes victimes d'abus, celles regroupant les campagnes de dénonciation d'abus par voie de presse et de mobilisation sociale, celles d'alerte de l'opinion internationale par des communiqués de presse, la création de pages web, celles d'accueil et d'écoute de personnes en détresse. Ces organismes mènent également des actions en direction des réfugiés, des victimes de guerres (mines anti-personnelles, etc.), des enfants, des pouvoirs publics...

3°) Les ONG et la démocratisation

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

a- La RADDHO

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

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

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

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

Encadré 1 : Différentes définitions du concept de bonne gouvernance

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

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

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

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

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

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

dans la santé (généralisation des indemnités de risque, l'octroi des sujétions, etc.) dans d'autres secteurs, la mise en veilleuse de projets de privatisation ou la conciliation des travailleurs dans ces projets par l'octroi d'une quote-part dans les actions des entreprises privatisées. C'est dire donc que les syndicats ont eu divers acquis sur le plan social même s'il faut signaler que ces accords signés ne sont souvent pas respectés. D'ailleurs, face au non-respect par l'Etat des accords signés, les syndicats et leurs partenaires nationaux et internationaux (RADDHO, ONDH, BIT, OIT, Amnesty International, etc.) n'ont que la sanction morale.

5°) L'implication politique et civique des femmes

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

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

Encadré 3 : L'implication politique des femmes

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

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

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

¹⁴ voir GREF

mesure les inégalités sociologiques entre les sexes en termes de représentation et de pouvoir de décision dans certains domaines clefs de la sphère économique et politique. Il diffère ainsi de l'ISDH, qui constitue un indicateur des inégalités entre les sexes sur le plan des potentialités de base.

d- L'Indice des Pénuries de Capacité (IPC)

L'IPC mesure la faculté des individus à se nourrir convenablement (malnutrition : poids pour âge), à être à l'abri des maladies (naissance non suivie par du personnel de santé spécialisé) et à bénéficier d'une instruction de base (alphabétisme).

En définitive, l'évaluation de ces indices appellent la disponibilité d'une série chronologique de données afférentes aux secteurs économiques et sociaux. Ce sont celles-ci qui permettront un affinement de ces instruments de mesure, les progrès socio-économiques réalisés par un pays. L'IDH permet d'accéder par delà le PIB à une mesure si imparfaite soit-elle encore, de la transformation de la croissance économique en bien-être humain (Rapport Mondial 1992). En conséquence, un grand intérêt doit être accordé aux statistiques du pays qui seuls peuvent rendre à la fois fiables et crédibles ces instruments de mesure.

VII- Des médias diversifiés et d'indépendance précaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1°) L'explosion médiatique

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

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

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

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

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

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

1°) L'indépendance de la justice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III – Une corruption persistante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2°) L'efficacité des mécanismes de contrôle

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

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

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

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

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

b- Le forum civil

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

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

4°) Les actions syndicales

Les syndicats se sont très tôt posés comme les défenseurs des intérêts des travailleurs au Sénégal. Mais si cette optique est la même pour tous, il reste que dans les procédures utilisées il existe des démarcations. Ainsi, la capacité à défendre les intérêts des travailleurs a été en permanence dépendante des alliances que les syndicats ont développées ou subies avec d'autres acteurs notamment l'Etat, les partenaires intéressés aux droits humains (ONG, BIT, OIT, Amnesty International etc.). De même, ces alliances ont constitué une composante déterminante de l'identité des organisations syndicales ou de leurs confédérations (voir encadré 2).

Encadré 2: La stratégie syndicale de défense des travailleurs

Dans la prise en charge et la défense quotidienne des intérêts de leurs membres, les syndicats apportent leur assistance et leur soutien. C'est ainsi que dans le cas des licenciements et de détentions de leurs membres, ils font appel à la solidarité entre camarades pour apporter un soutien matériel (prise en charge des frais pour les familles des détenus syndicaux et certains frais de procédures) et moral.

Pour certains cas d'emprisonnements de syndicalistes, il existe, en effet, des procédures de prise en charge (paiements des avocats, envoi de messages à d'autres organisations partenaires ou affiliées, création d'un mouvement sociale pour leur libération, etc.). En somme, les syndicats ont à cœur de défendre les intérêts matériels et moraux de leurs mandants. Dans ce sens, ils sont des acteurs dynamiques qui permettent aux travailleurs de créer des cadres de lutte pour la revendication de leurs droits syndicaux et humains. Ainsi, avec leurs mandants, ils «exigent» de l'Etat le respect de leurs droits fondamentaux : le droit à des conditions de travail favorables entre autres. Dans l'ensemble, ces actions permettent ponctuellement de mettre la pression sur les autorités en vue de les amener à prendre en compte les intérêts des syndiqués. Ces actions de défense ne sont pas les seules adoptées. Il existe également des actions de mobilisation/revendication.

Chaque fois que le dialogue ne permet pas de trouver des accords, diverses actions de lutte et de revendication sont posées. Celles-ci vont du débrayage aux grèves en passant par les sit-in, les marches et les rétentions d'informations, etc.

Ces activités ont pour but de bloquer la bonne marche des structures et d'amener l'Etat à satisfaire les revendications. Les actions revendicatives des syndicats se sont traduites dans certains secteurs par un meilleur traitement des travailleurs notamment dans l'Enseignement Supérieur (alignement à la catégorie A1 spécial, paiement d'indemnités d'enseignement, la création de coopératives d'habitats et de primes mensuelles, etc.)

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

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

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

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

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

IV - (Un service public déficient)

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

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

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

1°) Réformer la fonction publique

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

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

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

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

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

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

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

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

1°) Les organisations de producteurs

a- Les organisations paysannes

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

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

Il est apparu assez vite la nécessité de développer une approche multi-sectorielle fédérant les intérêts des paysans avec ceux des autres producteurs ruraux, notamment les éleveurs, les exploitants forestiers, les pêcheurs, etc. Jusqu'ici isolés par l'Etat, les leaders paysans réalisent leur légitimité avec la naissance en 1993 d'un conseil national de concertation des ruraux du Sénégal (CNCR) plus apte à s'impliquer dans des fonctions politiques.

3°) Donner aux usagers une place centrale

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

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

a- Les principaux enseignements de l'enquête

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰

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

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

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

2°) Les compétences dévolues aux collectivités locales

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

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

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

3°) Les limites

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

La faiblesse des ressources propres est explicable par l'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'Etat¹¹.

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

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

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

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

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

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

- La professionnalisation de l'administration

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

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

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

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

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

- Le contrôle de son efficacité

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

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

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

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