Observations sur la version provisoire du Rapport National sur la Développement Humain, édition 2000

I. Observations générales

1. La version provisoire du Rapport National sur le Développement Humain 2000 est bien rédigée et contient une masse d'informations très utiles sur le Sénégal. Ces informations remontent suffisamment loin dans le temps et sous-tendent une description intéressante de l'évolution passée et récente de l'histoire politique, économique et sociale du pays. Ainsi, contient-elle l'essentiel de l'information qui nous paraît nécessaire pour aboutir au rapport final.
2. Ces informations devront être complétées par un texte introductif portant sur la problématique de la gouvernance et du développement humain. Egalement, le rappel du cadre conceptuel du développement humain est une partie importante du rapport. Par ailleurs, le rapport doit comporter une partie statistique qui fournira des indicateurs de référence en ce qui concerne le Sénégal, dans les domaines économique, sociale et de la problématique de la gouvernance et du développement humain.
3. L'ambition est de produire un des documents de référence sur la gouvernance et le développement humain au Sénégal. En conséquence, il est important que l'analyse faite dans les différents chapitres soit davantage axée sur le thème principal du rapport « gouvernance et développement humain ».
4. Tenant compte de cette préoccupation, les parties descriptives des différents chapitres pourraient être davantage résumées. Rappelons que le rapport reflète ^{de} autant que faire se peut les termes de référence qui ont été préparés à cet effet. Ces termes de référence sont précis par rapport à la problématique du thème central du rapport. S'agissant de la partie relative aux institutions par exemple, le rapport n'analyse que les institutions publiques. Elle pourrait être renforcée en analysant l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques et celles du Secteur privé et de la Société Civile. Ces informations figurent déjà dans le rapport (chapitre secteur privé et celui de la société civile).
5. Le rapport pourrait être renforcé dans ses aspects orientations politiques, dont pourraient s'inspirer des acteurs du développement, au moment de procéder aux choix stratégiques pour le développement national.
6. Dans ce contexte, il serait intéressant de bien mettre en exergue les domaines dans lesquels des progrès significatifs ont été réalisés dans la concrétisation des principes de bonne gouvernance ainsi que ceux dans lesquels, un engagement résolu serait encore nécessaire.
7. Le rapport est destiné à un public au profil varié, comprenant certes, les agents du secteur public, mais également des chercheurs, des étudiants, des partenaires au développement et des organisations de la société civile.

8. Dans cette perspective, la plupart des tableaux pourraient être remplacés par des graphiques qui illustrent souvent mieux le message que l'on essaie de faire passer. Par ailleurs, ces graphiques contribueraient à rendre le rapport plus convivial. Ainsi, ces tableaux très pertinents, pourraient renforcer la partie statistique du rapport. Par exemple, en référence à la page 27, un histogramme sur la répartition régionale des projets du PTIP ferait plus d'effet que le tableau qui figure à cette page.
9. En s'inspirant du Rapport Mondial sur le Développement Humain, il serait intéressant de présenter la plupart des titres et sous-titres sous forme de thèses et d'interrogations dont les démonstrations et les réponses seront illustrées à travers les analyses qui sont faites dans le rapport. A titre d'exemple, au lieu de parler de "Caractéristique de la croissance" l'on pourrait déjà qualifier cette croissance comme il suit "une croissance économique tirée essentiellement par le secteur tertiaire" ou encore "plus de 60% de la richesse nationale sont générés par le secteur tertiaire".
10. Les liens entre les différents chapitres du rapport ne paraissent pas évidents. Pour faciliter la lecture du rapport, il est important que les différents chapitres se tiennent.
11. Dans ce cadre, l'approche fonctionnelle pourrait être privilégiée. Elle sera axée sur l'analyse de la plus ou moins grande efficacité avec laquelle ces fonctions ont été exercées au regard des principes de bonne gouvernance dans la perspective du développement humain.
12. Ainsi, la problématique des institutions est fondamentale. Ne serait-il pas plus indiqué de commencer le rapport par l'analyse critique de cette problématique dans la perspective d'une bonne gouvernance et du développement humain. En effet, au regard du paradigme du développement humain, les capacités institutionnelles et celles des ressources humaines sont déterminantes pour soutenir un système de production et de redistribution durable, harmonieux et plus équitable.
13. De manière globale, le rapport comporte plusieurs parties descriptives qui s'écartent de la problématique. Il est souhaitable, à la lumière des indications ci-après de les condenser au mieux afin d'alléger davantage le rapport.

II. Observations spécifiques

Partie 1 (pages 2, 59)

Chapitre : Cadre macro-économique(pages 2, page 28)

14. Ce chapitre comporte une partie descriptive et ou rappel historique de la politique économique qui est très enrichissante. D'emblée, elle met l'accent sur la problématique du financement de l'économie nationale (page 2 dernier paragraphe) qui a privilégié l'endettement au détriment d'une politique rigoureuse de création de l'épargne nationale. Les distorsions engendrées par cette option de politique économique en termes de perte d'emplois, d'expansion du secteur informel et de maintien, durant au moins deux décennies, du pays dans une succession de programmes d'ajustement structurel aux résultats fort mitigés, sont

également mises en exergue. Compte tenu du fait que ce rappel se trouve dans bien d'autres documents de référence, il serait opportun de le résumer. Ainsi, la partie relative aux pages: 2 jusqu'au milieu de la page 22 pourrait être résumée en trois ou quatre pages. Dans ce résumé, l'accent pourrait être mis sur : la fonction formulation et mise en œuvre des politiques (les passages sur les politiques sectorielles pourraient être exploitées en relation avec la stratégie de croissance) ; la fonction mobilisation des ressources financières extérieures et internes (qui analysera les distorsions créées par une politique d'endettement, non soutenue par une stratégie de gestion rigoureuse des ressources et de génération de l'épargne) ; la fonction programmation des investissements, suivi et évaluation.

15. Les pages 22 à 28 relatives aux paragraphes intitulée "Gestion des politiques d'ajustement structurel et gouvernance économique" correspondent parfaitement au type d'analyse à laquelle on pourrait s'attendre pour tout le rapport. Des questions clé de bonne gouvernance y sont analysées dans la perspective du développement. Cette partie pourrait être entièrement maintenue dans le rapport. Elle pourrait inspirer la rédaction des autres chapitres.
16. Juste quelques remarques relatives notamment (page 27) au choix de Kolda comme région la plus défavorisée en terme d'infrastructures et d'allocation de ressources au titre du PTIP. Peut-être qu'il faudra citer également les régions de Louga (2,1% des ressources des Projets) et Fatick (2,7%). Nous devons tenir compte des répercussions politiques éventuelles de ce rapport, dans le contexte actuel de négociations pour une paix définitive dans la partie sud du pays.
17. A la page 27 (6^{ème} paragraphe) la question relative au financement de l'agriculture par rapport à son importance stratégique mériterait d'être reconsidérée. Ne s'agit-il pas de s'interroger plus sur l'efficacité de l'investissement réalisé dans le secteur que l'origine des ressources.

Secteur Privé (pages 29...58)

18. Il est important de faire ressortir les liens entre le secteur privé et la gouvernance économique. Il s'agira d'analyser le rôle du secteur privé : dans le système de production et de promotion de l'emploi, dans le respect ~~des~~ des normes d'hygiène, de sécurité alimentaire, de l'environnement dans la perspective du Développement Humain ;
19. Dans ce contexte, il ne nous paraît pas important de concentrer autant d'effort sur la description du secteur, mais plutôt de porter l'accent sur une analyse critique des modalités de la concertation telle que c'est pratiqué au Sénégal depuis 1990. Il est préférable d'évoquer les interférences entre intérêts privés et enjeux économique en particulier dans le secteur agro-alimentaire (lait ; jus locaux ...) ce qui permet d'éviter de citer des personnalités (Habib Thiam, Moctar Sow) dans un contexte de polémique qui n'apporte pas de valeur ajoutée à l'analyse. De manière générale, les noms des personnalités doivent être cités le moins que possible.
20. Il nous semble qu'il faut plus procéder à une analyse critique des grandes options de développement national dans lesquelles un rôle clé était attendu du secteur privé. Le secteur privé a-t-il été suffisamment impliqué dans le processus de définition de ces options pour pouvoir bien s'en approprier et jouer le rôle moteur dans leur mise en œuvre (ex : Nouvelle

Politique Industrielle, différentes réformes du système des impôts et des douanes, conception et mise en œuvre de la politique de privatisation) notamment le cachet politique qui a influé sur ce processus de privatisation de certaines entreprises et l'analyse critique de l'utilisation des ressources de privatisation et l'impact de cette politique sur les consommateurs et en termes de désinvestissement.

21. Ainsi, le chapitre pourrait être résumé. Toute la partie couvrant les pages 29 jusqu'au milieu de la page 45 pourrait être résumée. L'analyse faite à partir du paragraphe intitulé «politique de renforcement du secteur privé» s'inscrit dans l'esprit du rapport et pourrait inspirer le reste de ce chapitre. Page 46 : Quelle appréciation critique porte-on sur cette décennie de promotion de l'initiative privée en particulier dans le domaine du financement ? En fait, l'APEX et le FPE ne constituent pas des références en la matière.
22. Il y a lieu d'adopter une démarche en ce qui concerne les encadrés. Généralement, nous nous attendons à ce que ces encadrés soient des réflexions de personnalités politiques, scientifiques de renommée ou d'enquête d'opinion. Or ce qui apparaît dans les encadrés relatifs à ces chapitres ne répond pas à ces critères.
23. Des erreurs de date dans la mise en place des sociétés de promotion : la Sonapi a été créée en 1968, bien avant la Zone franche (1974)
24. Certaines affirmations méritent d'être étayées par des exemples précis (page 30 paragraphe 1).
25. Certaines pages au passage méritent d'être supprimées ou revues : p.32 paragraphe 2 + 1^{ère} page paragraphe 3.
26. La diversité des organisations patronales a été évoquée en tant que facteur positif. Cette situation milite-t-elle en faveur d'une bonne gouvernance et ne crée-t-elle pas des difficultés dans le cadre des négociations Etat/Secteur Privé.
27. Il serait intéressant de s'interroger sur les raisons qui ont conduit à la disparition des points francs mis en place à l'époque pour faciliter les exportations (4^{ème} paragraphe de la page 41).
28. Qu'est-ce que la Fondation du Secteur Privé a modifié en terme de gouvernance dans le secteur privé ? A-t-elle atteint ses objectifs en matière de gestion de la qualité et de promotion de l'expertise nationale ?
29. Réactualiser le chiffre du bilan de la Fondation du Secteur Privé (pages 42 paragraphe b1).
30. Tenir compte dans les propositions, de la future mise en place de l'Agence de Développement des PME (ADPME)(cf page 54)
31. Les raisons des faillites des banques de développement au Sénégal ne sont pas largement explicitées (problèmes de transparence, de copinage, de dossiers bidons) (p.55).

32. Points non développés

33. l'absence d'un système national de métrologie devant permettre une meilleure compétitivité sur le plan international ;
34. L'ajustement interne des entreprises évoqué dans le rapport a rapidement fait l'objet de plusieurs séminaires organisés par le secteur privé pour dénoncer la mauvaise gestion et le manque de transparence. Il serait souhaitable de développer cette partie qui est un élément important dans le développement de l'entreprise.

Partie 2 (pages 61....130)

35. Cette partie certes intéressante est consacrée uniquement aux institutions publiques alors que les termes de référence prévoit d'élargir l'analyse aux institutions du secteur privé et à celles de la Société Civile. Le plan de cette partie qui suggère l'examen en quatre chapitres (1 organisation et fonctionnement des institutions publiques, 2 les politiques publiques, 3 l'efficacité des institutions publiques, 4 la gestion des institutions publiques), s'écarte de l'approche fonctionnelle des institutions. A titre d'exemple, bien qu'ayant pour mission fondamentale de contrôler l'exécutif, l'Assemblée nationale, n'a jamais mis en place une commission d'enquête. Elle est en retard de plusieurs années sur la lois de règlement, ne dispose pas d'expertise suffisante pour apprécier les questions soumises à son vote,...
36. Ces quelques remarques découlent d'une première lecture. Des commentaires plus détaillés sur cette partie vous seront transmis ultérieurement.

Partie 3 (page 132...180)

37. Cette partie du rapport est riche en informations car elle traite le mouvement d'autonomisation de la société civile vis à vis de l'Etat et du processus historique qui a conduit à une plus grande transparence du système électoral actuel. Cette troisième partie intitulée " pouvoirs et sociétés " peut être améliorée dans plusieurs domaines pour qu'elle soit conforme aux termes de référence et adhère davantage à la problématique. Plusieurs paragraphes quoique intéressantes, peuvent être résumés et dans certains cas supprimés :
38. Le 1^{er} chapitre intitulé « La société civile » comprenant une longue description des différents acteurs impliqués dans le mouvement et la typologie des ONG est certainement utile mais trop fastidieuse à la lecture. En effet à la page 136 : il n'est pas nécessaire de réserver un chapitre spécial aux ONG dans la lutte contre la pauvreté, car ce n'est là qu'un aspect des multiples politiques et programmes en cours d'exécution. Le schéma de la page suivante peut être renvoyé en annexe ou alors explicité à l'intérieur du texte.
39. La Page 137 commence par un paragraphe qui montre la forte dépendance des ONG par rapport aux sources de financement extérieur. Cependant aucune conséquence n'est tirée de cette assertion. Sur la même page, les 2^{ème} et 4^{ème} paragraphes sont identiques du point de vue contenu; seuls les termes changent. Le 5^{ème} paragraphe n'a aucun lien avec celui qui le précède.

40. La page 138 : le chapitre sur le code éthique des ONG doit être résumé.
41. Pages 140-141 : Au regard du thème du rapport, l'intérêt du chapitre sur les ONG et droits humains commence au 5^{ème} paragraphe de la page 141.
42. Les pages 142, 143, 144 et 145 jusqu'au chapitre sur "les pratiques associatives", doivent être soit résumées, soit faire l'objet d'un traitement qui dissocie la partie analytique de la partie information concernant chaque ONG.
43. Les pages 145 à 150 inaugurent une approche plus dynamique sur les pratiques associatives et revendicatives. Cette partie devrait être maintenue en intégrant deux phénomènes très importants (i les pratiques revendicatives des associations patronales classiques (RASEF, OCAAIS, ROES, CNP, CNES, etc.) ; ii la dynamique de concertation et de collaboration qui caractérise les rapports entre l'Etat et les partenaires sociaux depuis 1994).
44. page 151 : l'intérêt du chapitre sur les Femmes commence à partir du 1^{er} paragraphe de la page 154. La première partie portant sur les statistiques de représentativité de la femme en politique pourrait être résumée. Par ailleurs, il convient aussi de revoir la formulation de la dernière phrase de la page 151.
45. page 154 : le texte sur la Jeunesse est assez analytique même si par moment, il ressemble à une chronique sur l'alternance (cf. 4^{ème} paragraphe de la page 155 jusqu'à la fin , exception faite pour le 1^{er} paragraphe de la page 156).
46. page 156 : Les groupes religieux et l'Etat : En fait, il n'y a rien de nouveau depuis le 19 mars 2000, date de l'alternance sauf qu'il a été donné à une communauté l'opportunité de croire que le peuple lui doit la victoire sur l'ancien régime.
47. page 157 : revoir la formulation du 4^{ème} paragraphe.
48. La page 158 : aucune précision n'est fournie en ce qui concerne le statut de la phrase suivante: "La Société fait face à ses propres défis". S'agit il d'un titre?
-
49. La page 161 : Le Système électoral : ce chapitre trop long se présente comme une chronique des événements récents qui ont précédé l'alternance et le compromis auxquels les acteurs engagés ont abouti sur les différents aspects de la vie démocratique. Il aurait été plus pertinent de procéder à une analyse critique du consensus des acteurs sur chacun de ces points (code électoral, fichier électoral, carte d'électeur, supervision des élections, accès aux médias ...).
50. Le traitement de la presse privée dans les cinq dernières pages de cette partie se focalise exclusivement sur l'implosion médiatique depuis 1998 et ses incidences socio-économiques. Il aurait été souhaitable de mettre en avant, en une page, le rôle des médias privés dans le processus qui a conduit à l'alternance (contre_poids des médias d'Etat , porte voix des laissés pour compte, publication instantanée des résultats réduisant ainsi fortement les possibilités de manipulation...). Ce rôle ne doit en rien être exagéré car en majorité, le peuple ne voulait rien entendre d'autre que le "sopi". En bon commercial, la presse privée lui a vendu du "sopi".

51. De manière générale dans cette partie, le problème est surtout abordé sous l'angle financièrement et équité dans la répartition des ressources publiques. Ceci n'est qu'un aspect : l'absence de critères d'équité pouvant bien sûr ressortir de la problématique de la gouvernance. D'ailleurs dans la partie santé, la participation des bénéficiaires est exclusivement traitée dans son aspect financier, ce qui est très réducteur.
52. Les développements théoriques ça et là dans le texte sont très utiles mais, comme le Gouvernement est bien convaincu de l'impérieuse nécessité d'améliorer les conditions de vie des populations en mettant l'accent sur le développement humain, la réflexion devrait porter sur ce passage à la page 186, 3^{ème} paragraphe : « l'amélioration des traditions et de la institutions à travers lesquelles l'autorité est exercée dans les domaines de l'éducation et de la santé ». Cette définition mérite d'être le point de départ et le fil conducteur du chapitre.
53. En ce qui concerne la source des tableaux, il est plus souhaitable d'indiquer aux lecteurs la source des données brutes ayant servi aux calculs. En effet, il est important de permettre aux lecteurs de pouvoir reconstituer les données.
54. Contrairement à ce que l'on fait croire, les secteurs de l'Éducation et de la Santé sont les gros bénéficiaires de l'accroissement des dépenses publiques. Sur la période 90/97 les parts respectives de l'éducation et de la santé ont d'ailleurs été fortement relevées : pour l'année 97, la part de l'éducation était de 34% et celle de la santé de 7,7%. En 2001, la part de la santé dans le budget se situe à 8,5% et l'objectif de 9% devrait être atteint en 2002. Le taux de progression de la part de la santé est de 0,5% et non 5% (page 188).
55. Ce n'est pas évident d'affirmer à la page 188 que « cet accroissement brutal du poids des intérêts de la dette s'est traduit principalement par une réduction de la part des financements accordés à l'éducation qui est aussi passée de 30% environ en début de décennie à 25% après le changement de parité ».
56. L'Initiative 20/20, faut-il le rappeler, ne concerne que le financement des secteurs sociaux de base (soins de santé primaires, éducation de base, assainissement et accès à l'eau potable, nutrition).
57. L'exercice des compétences transférées dans les domaines de la santé et de l'éducation aux collectivités locales n'a pas été suffisamment développée.
58. De manière générale la transparence dans la gestion des secteurs est passée sous silence.
59. Cette partie sur l'éducation est trop descriptive (page 192 à 214). Un effort de synthèse est nécessaire tout en se limitant à la problématique de la bonne gouvernance. La partie II.3 est plus conforme au thème du rapport. Cependant elle pourrait être renforcée notamment par une analyse critique du rôle des acteurs et de leurs pratiques. Ces dernières années, on assiste à des fuites dans les examens. Quelles en sont les raisons?
60. Les pages 192...214 pourraient être davantage résumées et moins descriptives.

61. Les pages 202...214 qui traitent du financement méritent d'être fortement condensées. L'analyse relative à l'équité dans l'allocation des ressources est pertinente.
62. Le rapport insiste trop sur la baisse des ressources allouées à l'éducation alors que l'Etat s'est engagé dans sa lettre de politique à consacrer au moins 34% de son budget à ce secteur. Cependant, la baisse des coûts unitaires constitue un axe majeur de la stratégie du Gouvernement. Ceci explique d'ailleurs le recrutement du corps des volontaires, des contractuels et la maîtrise des coûts de constructions. Il est donc nécessaire de mieux argumenter pour justifier en quoi cette stratégie limite les performances du secteur.

La Santé

63. Cette partie mérite d'être fortement résumée et mieux réorientée sur le sujet. Le rôle des acteurs est totalement absent ici : les comités de santé, les responsables des collectivités locales, le fonctionnement des districts et la pertinence de la pyramide sanitaire. De manière générale le cadre institutionnel du secteur et le rôle des acteurs méritent attention.
64. La partie III.1.1 est descriptive et ne traite pas de l'absence d'équité dans la répartition des ressources publiques entre zones urbaine et rurales d'une part, et population pauvre et riche d'autre part.
65. La partie III.1.2 à résumer
66. La partie III.1.3 portant notamment sur l'organisation administrative de la santé est plus descriptive et ne met pas l'accent sur l'efficacité des structures. Les passages relatifs à la couverture sanitaire pourraient être résumés.
67. La partie III.2 : le rôle des comités de santé et leur mode de fonctionnement ne sont pas analysés. Les mutuelles, telles qu'elles sont conçues sont-elles durables ?
68. La partie III.3 est pertinente.

L'habitat

69. Page 241... 277 Beaucoup d'informations utiles et pertinentes sont données dans ce chapitre. Le point III traite bien de la problématique. Ce point pourrait être renforcé par des éléments pertinents qui figurent dans les paragraphes relatifs à la fiscalité. Le problème des occupations irrégulières méritent questionnement, surtout que l'Etat en dernier ressort semble les encourager en cherchant des financements pour leur restructuration. Des quartiers irréguliers sont élevés au rang de Commune d'arrondissement alors que le statut foncier de leur terroir ne semble pas clair. Parfois même pour construire une infrastructure collective, il est difficile de disposer d'une assiette régulière (Guinaw Rail, Medina Gounass). Les pages 241... 269 pourraient être résumées.