

Lancement du Rapport national sur le développement humain Edition 2001
Atelier 2 : Gouvernance Economique

Efficacité des politiques en relation avec le développement humain
Fatou Sarr

Introduction

Le chapitre sur la gouvernance des réformes économiques et développement humain montre comment de l'indépendance à la fin des années 70, la situation économique et financière s'est dégradée. Des initiatives ont été prises mais sans succès ; les différentes réformes entreprises et leurs conditions de mise œuvre n'ont pas été suffisantes pour assurer l'efficacité des politiques socioéconomiques. Un des constats fait par l'étude est la corrélation entre Gouvernance économique et développement humain, raison pour laquelle le document a mis l'accent sur la nécessité d'opérer des réformes plus aptes à favoriser une croissance durable et équitable et créer des conditions favorables à une mise en œuvre efficiente des politiques économiques. Mais s'agit-il de redéfinir une politique de plus ou de s'arrêter un instant pour comprendre pourquoi, les résultats sont désespérants quant aux conditions de vie populations ?

Pour cela nous devons interroger les fondements philosophiques et théoriques de l'approche du Développement Humain du PNUD et ceux qui sont à la base des politiques de l'Etat sénégalais.

Nous n'allons pas revenir sur une description de la situation et les réponses apportées, mais nous essayerons brièvement de voir les résultats obtenus, avec les options prises et leur impact sur le développement humain, et pour finir nous les questionnerons.

Depuis les années 70 d'importantes réformes ont été entreprises pour faire face à la situation économique désastreuse qui était conséquence d'un endettement chronique, de la dégradation de l'environnement politique, de la détérioration de la situation sociale, du déficit de la balance des paiements et des finances publiques, d'une administration lourde etc. Ces réformes ont marqué une rupture avec la politique d'état providence. Et tout en déclarant prendre en compte l'impact social, l'Etat a mis l'accent sur la gestion macro économique, la création d'un environnement plus favorable à la mise en œuvre des mécanismes de marché, le développement d'un secteur privé permettant la régulation économique ainsi que le mode de relation ente Etat et secteur privé.

Les réponses apportées ont été marquées par des résultats insuffisants en terme de redressement des équilibres socioéconomiques, le rôle de l'Etat s'est avéré limité ; il s'est tourné vers les partenaires extérieurs, pour la recherche de financement y compris par la privatisation des secteurs stratégiques et a d'ailleurs été accusé de s'être montré laxiste par rapport à la gestion de ressources publiques. Ce sont ces constats qui nous mènent à questionner l'efficacité des politiques

I - Impact des politiques économiques sur le développement humain

Les différentes politiques menées et la dévaluation de 1994 ont permis, grâce aux mesures de réformes structurelles et sectorielles qui les ont accompagnées, de renouer avec la croissance.

Mais cette forte reprise de la croissance et l'assainissement des comptes financiers n'a pas contribué à l'amélioration de la situation sociale. Le grand paradoxe est que le taux de croissance soutenu entre 4% et 5,6%, de 1995 à 2001 s'est accompagné d'une aggravation de la pauvreté des ménages.

C'est le secteur secondaire qui, essentiellement, a porté la croissance, grâce au bâtiment, à l'industrie chimique et à l'énergie ; mais cette croissance a été soutenue par les exportations et non par la demande interne. La croissance ne concerne le secteur primaire que de manière marginale, alors que celui-ci accueille 50% de la population active.

L'objectif de concilier l'efficacité et la répartition équitable des dépenses publiques et la réduction des inégalités révèle de grandes distorsions. L'allocation des ressources s'est faite en effet au détriment des secteurs sociaux, des plus pauvres et des femmes.

Le chômage urbain s'est aggravé, malgré de multiples initiatives telles que la mise en place de structures de financement (FNE, GOPEC, AGETIP) et d'institutions d'appui (comité d'appui à la promotion de l'emploi, Délégation à l'insertion, à la réinsertion et à l'emploi, Commissariat général à l'Emploi, etc.) La tension sur le marché de l'emploi s'est aggravée par l'arrivée chaque année, de plus de 100 000 demandeurs d'emplois dont moins du 10^{ème} trouvent du travail¹.

Il y a un problème de répartition équitable des ressources : en effet, pour la période allant de 1990 à 1997, les 40% les plus pauvres ont eu 11% de la part du revenu des ménages, tandis que les 20% les plus riches contrôlaient 58% des ressources nationales. L'étude sur l'initiative 20-20², menée en 2000, montre que les dépenses publiques allouées aux Services Sociaux de Base (SSB) tournent autour de 11,2% du budget national, soit un gap de près de 9 points par rapport à l'objectif des 20%. Le budget pour ces dépenses représente 18,1% du PNB alors que la norme est d'au moins 25%. Les services sociaux de base n'absorbent que 27,9% de l'ensemble des dépenses sociales au lieu des 50% préconisés par le PNUD.

L'accès à l'éducation demeure un problème pour les ménages pauvres. L'éducation de base absorbe la plus grande partie des dépenses sociales prioritaires, mais celles-ci vont essentiellement aux salaires qui, entre 1995 et 1998 représentaient 90% du budget total. L'éducation préscolaire est à peine émergente, seuls 8,1% des enfants âgés de 36 à 59 mois fréquentent un programme assisté d'éducation préscolaire. L'enseignement élémentaire est marqué par des disparités régionales et de sexe même si des progrès importants ont été faits. Le taux brut de scolarisation est passé de 56,81 % en 90/91 à 68,30% en 2000, mais l'écart entre filles et garçons est de 10 points. L'analyse selon la zone de résidence montre un taux de scolarisation de 70% pour les citadins, contre 37,9% pour les ruraux. Seuls 41% des sénégalais sont alphabétisés soit 56,1% d'hommes contre 28,5% de femmes.

La santé de base absorbe 13% des dépenses prioritaires, mais ce secteur a beaucoup souffert des PAS (programme d'Ajustement Structurel), et cela s'est traduit par le dépérissement des infrastructures, la vétusté des équipements et l'insuffisance du personnel médical, soit,

¹(cf. DPS. 1999. "Situation Economique et Sociale du Sénégal" Edition 1998

²Etude sur l'initiative 20-20 comme option stratégique de développement programme élargi de lutte contre la pauvreté (pelcp). Min. dir. de la planification. PNUD, UNICEF, octobre 2000

globalement une déficience de la qualité de l'offre de service. La mortalité maternelle s'est aggravée dans les régions périphériques comme Kolda où elle a atteint 1200 décès pour 100 000 naissances vivantes contre 510 pour la moyenne nationale. Le quotient de la mortalité infantile, entre 1990 à 2000, est passé de 76 pour mille à 70,1 pour mille, soit une baisse relative de 8%. Mais la tendance s'est inversée et a connu une hausse de 18% durant la période 1995-2000. Excepté le BCG, le taux de vaccination pour les autres antigènes est plutôt à la baisse dans toutes les régions sauf à Dakar.

Au niveau de l'accès à l'eau potable, on note une amélioration même si on est à 28 litres par habitant et non à 35 litres, comme préconisé par l'OMS ; cependant le coût de l'eau demeure élevé pour les plus pauvres en milieu urbain.

En fait, les problèmes se multiplient. L'Enquête Sur les Priorités (ESP, 1993) a montré que 32% des ménages vivaient avec 1 \$ US / jour et en 2000 ce sont 58% des ménages qui sont déclarés pauvres.

La preuve de l'inefficacité des politiques menées jusqu'ici est la mise en place de programmes qui se fixent comme objectif la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015.

Il y a lieu de s'interroger sur les DSRP (Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté), ne sont-ils pas simplement une nouvelle formule des Programmes d'ajustement structurels (PAS). En tout cas, les conditions qui les accompagnent sont aussi strictes et difficiles que celles qui accompagnaient les PAS. L'on peut donc se demander comment combattre la pauvreté avec les mêmes instruments qui ont fait la preuve de leur limite ?

La seule nouveauté dans le DSRP est l'obligation d'une bonne gouvernance avec une implication de la société civile (mais quel type d'implication ?). Par ailleurs le DSRP revendique la même orientation que le NEPAD qui veut combattre la pauvreté et qui s'inscrit dans un partenariat global ; mais on doit se demander si la dimension régionale invoquée est comprise comme un moyen de légitimation et de souveraineté d'un espace sous régional ou africain, ou simplement un moyen d'intégrer la mondialisation sans plus ?

Malgré l'application de toutes les mesures imposées par le FMI et la Banque mondiale : ouverture du marché, libéralisation, etc. , la situation sociale s'aggrave. C'est pourquoi, il nous paraît important d'interroger la compatibilité entre les options prônées par le PNUD et la réalité des orientations des politiques économiques du pays.

II – Les fondements philosophiques et théoriques de l'approche « pnudienne » du développement et l'option néolibérale de l'Etat

L'approche du PNUD, en affichant clairement la volonté d'un développement à visage humain, reste ambiguë sur les questions de fond par rapport à l'option néolibérale, ce qui n'est pas le cas de l'Etat sénégalais qui s'en réclame sans ambages. C'est pourquoi, il y a lieu de s'interroger sur de probables contradictions.

L'approche « pnuddienne » du développement
 Le souci d'élaborer un système associant l'efficacité économique et la prospérité pour tout être humain dans la société est à la base de l'approche du PNUD du développement humain. Cette approche à l'intérêt de mettre l'accent sur le bien-être humain comme finalité de tout processus de développement économique et social et pas uniquement sur le progrès matériel. Il y a là une distinction entre une problématique humaine, axée sur l'être humain, et une problématique de l'enrichissement, axée sur le progrès matériel. Mais placer les populations au centre des changements économiques exige de réviser notre manière de penser ». Comme le dit le Professeur Antonelli³, toute approche de l'économie qui se veut humaniste doit se baser sur la considération, d'un point de vue physico-anthropologique, de la primauté des êtres humains en tant que fin ultime et acteurs de l'activité économique. Or, face à la mondialisation de l'économie, il ressort des Rapports du PNUD que les principales orientations des décisions politiques recommandent de libéraliser, décentraliser, garantir et veiller à la participation de tout être humain du groupe, à la prospérité commune et au bénéfice des fruits de cette prospérité. L'économiste camerounais Simeon Fongang⁴, de l'Université de Poitiers (France), dans son analyse nous invite à interroger les concepts de libéralisation-décentralisation-participation par rapport à l'objectif d'éliminer durablement l'exclusion, la pauvreté et la précarité et de renouer avec la prospérité économique.

La vision de l'Etat
 En ce qui concerne l'Etat nous voudrions nous interroger sur trois aspects : l'option du marché, le non-intérêt par rapport à l'informel et la question de la justice sociale.

Primauté du marché
 Pour l'Etat sénégalais, l'option libérale est clairement affichée ainsi que la volonté de partir du marché. Mais le principe d'une « main invisible » qui régle l'échange, implique qu'on considère d'abord ce que l'individu a et dès lors, quiconque n'a rien n'est rien dans l'optique du marché (Fongang). Cette démarche, par rapport à la problématique humaine, risque d'exclure de l'analyse et de la répartition tous ceux qui, soit n'ont rien à offrir sur le marché, soit proposent des biens qui ne trouvent pas demandeur. Dans cette logique, seule la participation à la formation du revenu global ouvre un droit proportionnel de participer à son partage. Et la satisfaction des besoins est censée découler de la participation à l'échange. Il est fait abstraction de la place qui pourrait être réservée aux exclus. Or même s'il est admis que certaines personnes peuvent n'avoir rien à offrir ou ne pas trouver preneur de leur offre, tout être humain a des besoins.

³ Antonelli, Etienne (1958), Etudes d'économie humaniste, Paris Sirey.
⁴ Simeon Fongang, Le développement humain : problématiques et fondements d'une politique économique IERS, UMR 6588-CNRS, Faculté de Sciences économiques, Université de Poitiers.

Non-intérêt pour l'informel

Avec le ralentissement de la croissance industrielle au cours des dix dernières années, et la diminution de l'investissement étranger, avec comme conséquences de nombreuses faillites et plus d'exclusion sociale, par des licenciements de tous ordres, la satisfaction de la demande interne ne peut plus se faire en terme de coût supportable autrement que par le développement du secteur informel. Il faut interroger la politique de l'Etat vis à vis de ce secteur qui est le premier pourvoyeur d'emploi même si, officiellement, les opérateurs du secteur informel ne sont pas perçus comme agents économiques mais comme catégorie sociale, impliquant pêle-mêle, les femmes, les migrants, les *modu modu*, etc.

L'Etat et ses démembrements comprennent-ils réellement ce secteur? Connaissent-ils ses possibilités, ses limites ses besoins etc. ? On peut en douter. En tout cas, l'université et les institutions de management n'arrivent pas à s'adapter aux besoins de l'informel, car les produits qui en sortent répondent davantage au besoin d'un marché virtuel que d'un marché réel.

Pour leur part, les acteurs de l'informel ont deux perceptions de l'Etat

- a) il n'est intéressé par l'informel que comme secteur échappant à la fiscalité et qu'il faut à tout prix faire rentrer dans les rangs.
- b) Les acteurs de l'informel dorment sur une masse financière qu'ils doivent sortir le plus vite possible pour l'investir pour le développement de leur pays.

A la vision du court terme, préoccupée par les recettes fiscales, on peut opposer une vision du long terme misant sur la transformation qualitative du secteur informel, démarche qui à la place de recettes fiscales immédiates offre un développement de l'emploi avec comme contre partie une plus grande stabilité sociale. Et à long terme un secteur capable d'intégrer les normes définies par l'Etat.

La politique d'équité de justice sociale et d'égalité des sexes

La macroéconomie n'est pas sensible aux questions d'équité de la justice sociale et de l'égalité des sexes dans l'élaboration des modèles, mais la persistance des inégalités compromet la légitimité des principaux modèles de développement à travers le monde et mine les efforts visant à assurer le développement durable entrepris en Afrique. Ainsi l'inégalité entre hommes et femmes et la discrimination fondée sur le genre ont eu pour effet de priver l'Afrique des « réserves de croissance cachée » de plus de la moitié de son potentiel humain et lui valent de pâtir de ce que certains observateurs ont appelé une « opportunité manquée de croissance et de transformation » (BM 2000).⁵ L'atteinte des objectifs de développement humain dépend fondamentalement de la manière dont on aura bien identifié et analysé les défis de développement auxquels le pays doit faire face. Une telle analyse doit se faire en profondeur et prendre en compte la question du genre qui constitue à la fois un problème de droits humains et un problème de développement. Même l'UNDAF qui est le cadre de référence de Nations Unies, n'a intégré les questions du genre que sous l'angle social, et il n'existe aucun indicateur de genre pour les principaux secteurs économiques.

⁵ World Bank (2000) Can Africa Claim the 21st Century? Report by the African Development Bank, African Economic Research Consortium, Global Coalition for Africa, United Economic Commission for Africa and World Bank, Washington D.C.

En conclusion,

Il faudrait aussi interroger les orientations du PNUD : car la question de la gouvernance aussi pertinente soit-elle ne saurait suffire pour atteindre les objectifs de développement humain, si les gains de la croissance ne servent qu'à payer les services de la dette en laissant peu de possibilités à l'investissement dans l'agriculture et dans les autres secteurs capables d'apporter une solution au problème, et si l'ouverture des marchés et les règles de l'OMC continuent à être posés dans un cadre de rapport de force inégal au détriment des pays pauvres.

Quoi qu'il en soit, l'articulation entre développement social et développement économique, apparaît comme une condition nécessaire et indispensable pour venir à bout de la pauvreté massive. Par conséquent, il ne s'agit pas simplement de réviser les politiques mais de poser des ruptures significatives pour plus de justice et d'équité, dans une perspective de développement humain durable.