

PREFACE

« Les individus sont la véritable richesse d'une nation. Le développement a pour objectif fondamental de créer un environnement qui offre aux populations la possibilité de vivre longtemps en bonne santé. Cela peut sembler une évidence. Mais celle-ci est souvent oubliée dans la course à l'accumulation de biens et des avoirs financiers [...] Ce que nous appelons développement humain est le processus qui élargit l'éventail des possibilités offertes aux individus ». En ouvrant ainsi le débat, en 1990, sur le concept de Développement Humain¹, le PNUD a largement contribué à replacer l'être humain au centre des préoccupations de développement.

En effet, le concept de développement humain déborde largement, le cadre trop restreint des logiques économiques. Il intègre, dans sa vision globale du développement, les modalités d'interaction entre les politiques socio-économiques et les formes de gouvernance. Développement et bonne gouvernance apparaissent alors comme deux visions complémentaires du développement. Cela signifie qu'à l'instar des politiques socio-économiques, l'efficacité des modes d'organisation institutionnels se mesure désormais par leur capacité à accroître l'espérance de vie, faciliter l'accès au savoir, offrir des soins de santé appropriés, et renforcer la participation des populations aux processus de décision qui engagent leur avenir.

Voilà pourquoi l'édition 2001 du *Rapport National sur le Développement Humain*, qui a pour objectif d'analyser le mode de gouvernance des institutions, celui des processus économiques et des politiques sociales, vient à point nommé. Elle constitue, en effet, une étape importante et un des moments forts dans le processus permanent d'information, de sensibilisation et de plaidoyer mené par le PNUD pour promouvoir le développement humain et la bonne gouvernance.

Comme dans les éditions précédentes, ce rapport national sur le développement humain se caractérise par sa totale indépendance d'esprit et par la hardiesse de ses analyses. Il montre clairement que l'impact d'une bonne gouvernance sur le développement humain au Sénégal sera plus important si les Institutions de la République sont respectueuses des droits du citoyen et protectrices des pauvres, les réformes économiques mieux fondées sur les principes

¹ Rapport national sur le développement humain 1990 PNUD

d'égalité et d'équité, et les politiques sociales plus aptes à atténuer la vulnérabilité des plus démunis.

Au Sénégal, les indicateurs économiques sont globalement bons, comparés à leur niveau d'avant 1995. Ce pays s'est également engagé à opérationnaliser le développement humain à travers les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et de promotion de la bonne gouvernance respectivement adoptés en 1997 et 1998. L'approfondissement de la démocratie s'est illustré de fort belle manière avec l'alternance politique récente, faisant du Sénégal l'un des modèles démocratiques les plus réussis en Afrique. Enfin, le rapport l'a souligné, ce pays relève de manière significative et courageuse le défi de la globalisation en s'impliquant fortement dans la conception et la mise en œuvre du « Nouveau Partenariat pour l'Afrique ».

Ces acquis significatifs constituent un facteur encourageant pour l'avenir ; mais les plus démunis tardent à profiter des fruits de la stabilisation économique et restent trop largement exclus des espaces de décision et de mise en œuvre des politiques. Les politiques et programmes de développement semblent encore affectés par la faiblesse des mécanismes de communication et d'information et l'obligation insuffisante qui est faite aux responsables publics de rendre des comptes. Voilà pourquoi, l'une des contributions les plus significatives de ce rapport national est d'avoir mis l'accent sur les mécanismes qui contribuent à rendre les Institutions de l'Etat plus efficaces et plus attentives au développement humain et sur la nécessité d'accompagner la croissance par des investissements en capital humain et un meilleur ciblage des dépenses sociales publiques.

En garantissant le respect des principes de bonne gouvernance (transparence, responsabilité et équité) par une administration publique efficace dans la mise en œuvre des stratégies et des priorités de développement politique, économique et social du pays, le Sénégal offrira aux plus démunis la possibilité de faire entendre leurs voix, améliorer leur sort et construire un avenir plus prometteur.

Je voudrais souligner, à cet égard, qu'en appuyant la production de ce rapport qui sera largement diffusé, le Gouvernement du Sénégal et le PNUD, s'engagent, au titre de leur coopération, à créer au niveau national un cadre systématique de réflexion et de plaidoyer sur la problématique du développement humain. Il importe de noter que le rapport est un produit pluridisciplinaire de consultants nationaux indépendants qui ont bénéficié de l'appui

technique et des orientations stratégiques d'un Comité de Pilotage composés de représentants du Gouvernement, de la Société Civile et du secteur privé.

Cette dynamique de concertation et d'échanges confère, sans nul doute, à ce rapport une crédibilité scientifique et une grande envergure nationale. Ceci constitue une étape essentielle. Le Sénégal a su montrer que les concepts de gouvernance et de développement humain avaient nourri et continuaient de nourrir sa réflexion. Il a montré sa volonté de passer à l'action, en enclenchant divers processus de réformes. Le temps est maintenant venu de concrétiser cet élan et de répondre, sur le terrain, aux attentes des populations, et en particulier des plus démunies.

Le défi est de taille, il consiste à mettre la gouvernance au service du développement humain afin d'atténuer l'exclusion sociale et ouvrir le champ des opportunités aux populations sénégalaises. Il s'agit là d'une œuvre de longue haleine qui nécessite un engagement politique ferme et la participation de tous les acteurs du développement. Je pense que ce Rapport national sur le « Développement humain et la Gouvernance » a, pour sa part, tenu son pari, et je tiens à remercier ses auteurs, en l'occurrence, le coordonnateur du rapport et toute l'équipe de consultants nationaux, le Comité de Pilotage, le Secrétariat Technique assuré par la Direction de la Planification du Ministère de l'Economie et des Finances, le Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté, l'Unité d'Analyse Economique du PNUD qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour accomplir ce travail. Enfin mes remerciements vont à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la production de ce rapport.

Je souhaite qu'il puisse servir la cause du développement humain au Sénégal et contribuer à atteindre les objectifs de la déclaration internationale du Millénaire de septembre 2000.

Ahmed RHAZAOUI
Représentant Résident du PNUD

REMERCIEMENTS

Le Rapport sur le Développement Humain 2001 est le fruit d'un travail collectif auquel ont contribué un grand nombre de spécialistes. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre appréciation pour leur contribution précieuse.

Sous la supervision du **Représentant Résident du PNUD** : M Ahmed RHAZAOUI

Sous la direction technique du **Comité de Pilotage** présidé par : Marie Angélique SAVANE
Et comprenant :

Mamoudou TOURE ; Taoufik Ben ABDALLAH ; Hakim BENHAMMOUDA ;
Malamine KOUROUMA et Amadi BA

Assisté du **Secrétariat technique** composé de :

Assitan Diarra THIOUNE ; Soraya MELLALI ; Esther PALACIO ; Aboubacry
Demba LOM ; Ibrahima BA et Ousmane NDOYE

Elaboré par des **Consultants Nationaux Indépendants** :

Consultant coordonnateur du rapport final : Moustapha Kassé

Assisté de : Marie Suzanne BADJI NDIAYE ; Aboubacar KEÏTA et François
Joseph CABRAL

Appuyé par une équipe ayant travaillé sur les rapports thématiques composée de :

Birahim Bouna NIANG ; Abdou Salam FALL ; Aminata DIAW ; Abdoulaye
SAKHO ; Moussa SAMB ; Elhadji Séydou Nourou TOURE ; El Housseynou
LY ; Abdoul Aziz WANE ; Boubacar NDAW et Mamadou SAMBE

Avec un **comité de lecture** composé de :

Mamoudou TOURE ; Mamadou DIOUF ; Abou TALL ; Gaye DAFPE et
Dieudonné OUEDRAOGO

Et ayant bénéficié du concours de **personnes ressources** extérieures, notamment de :

Boubacar DIOP et Fassory DIAWARA du CONGAD, Amadou Ciré TOURE
du Ministère de l'Economie et des Finances, Abdoulaye FALL de la DAT,
Mamadou FAYE de la Direction de l'Artisanat, Alpha NDIAYE de la
Direction de la Fonction Publique du Travail et de l'Emploi, Oumar SARR du
Ministère de la Justice, Amadou GUEYE SEYE du Ministère de l'Education
Nationale, Mame Aymérou NDIAYE de la DPS, Ndiémé PAYE de la
Direction du Plan, Amadou H. SYLLA du Ministère de la Santé, Cheikh
GUEYE du Ministère de l'Intérieur, Mamadou DIENG de la Direction de
l'Emploi, Rokhaya SENE de la Direction de la Planification des Ressources
Humaines et Jean René LUZON du Ministère de l'Agriculture

Avec le soutien financier du **Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté (PELCP)**
SEN/97/003 financé totalement sur ressources du PNUD.

LISTE DES ABREVIATIONS

ADM	Agence pour le Développement Municipal
AEP	Approvisionnement en Eau Potable
AFAC	Association des Femmes d'Affaires et Commerçantes
AFP	Alliance des Forces du Progrès
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 la Santé Publique
AJ	And Jëff
AJ/PADS	And- Jëff/Parti Africain pour la Démocratie et le Socialisme
APD	Aide Publique au Développement
ARD	Agence Régionale de Développement
ASC	Association Sportive et Culturelle
BACOL	Bureau d'Assistance aux Collectivités Locales
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCG	Bloc des Centristes Gaïnés
BHS	Banque de l'Habitat du Sénégal
BICIS	Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal
BIT	Bureau International du Travail
CCCE	Caisse Centrale de Coopération Economique
CCOD	Commission de Contrôle des Opérations Domaniales
CDN	Commission de Discipline Nationale
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CETUD	Conseil Exécutif des Transports de Dakar
CFPB	Contribution Foncière des Propriétés Bâties
CGI	Code Général des Impôts
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CNAS	Caisse Nationale de Crédit Agricole
CNCA	Commission Nationale des Contrats de l'Administration
CNCR	Conseil National de Concertation des Ruraux
CNES	Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal
CNES	Conseil National des Employeurs du Sénégal
CNP	Conseil National du Patronat
CODESRIA	Conseil pour Développement de la Science et la Recherche en Afrique
COSEF	Conseil Sénégalais des Femmes
CONACPO	Coordination Nationale des Partis d'Opposition
PPC	Parti pour le Progrès et la Citoyenneté
CPDS	Coordination Patronale du Sénégal
CPSP	Caisse de Péréquation et de Stabilisation des Prix
CRHUAT	Centre de Recherche pour l'Habitat, l'Urbanisme et l'Aménagement du Territoire
CRJ	Comité de Réforme Juridique
CSS	Caisse de Sécurité Sociale
CUD	Communauté Urbaine de Dakar
CVCCEP	La Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Contrôle des Entreprises Publiques

DGE	Direction Générale des Elections
DMC	Division de la Monnaie et du Crédit
DPA	Direction des Parcelles Assainies
DPS	Direction de la Prévision et de la Statistique
DSA	Dimension Sociale de l'Ajustement
DSRP	Document de Stratégie de Recrutement de la Pauvreté
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EFE	Entreprise Franche d'Exportation
EMTSU	Enquête sur la Morbidité, le Transport et les Services Urbains
EMUS	Enquête Migration et Urbanisation au Sénégal
ESP	Enquête Sénégalaise sur les Priorités
FAHU	Fonds pour l'Amélioration de l'Habitat et de l'Urbanisme
FAL	Front pour l'Alternance
FAO	Fonds des Nations Unies pour Alimentation l'Agriculture
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FCR	France Câble Radio
FDV	Fondation Droit pour Ville
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
FF	Franc Français
FMI	Fonds Monétaire International
FNR	Fonds National de Retraite
FOB	Free On Board
FONGS	Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal
FORREF	Fonds de Revolving, de Restructuration et de Régulation Foncière
FRTE	Front pour la Régularité et la Transparence des Elections
FSP	Fondation du Secteur Privé
GES	Groupement Economique Sénégalais
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GRCC	Groupe de Réflexion sur la Compétitivité et la Croissance
GTZ-KFW	Coopération Allemande
HAMO	Société des Habitations Modérées
HCA	Haut Conseil de l'Audiovisuel
ICS	Industrie Chimique du Sénégal
IDH	Indice de Développement Humain
IEFSCOL	Indice d'Efficacité des Flux Scolaires
IPA	Indice de Pauvreté Alimentaire
IPC	Indice de Pénurie des Capacités
IPF	Indice de Participation des Femmes
IPH	Indicateur de Pauvreté Humaine
IPM	Indice de Pauvreté Monétaire
IPM	Institution de Prévoyance Maladie
IPRES	Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal
IRA	Insuffisances Respiratoires Aiguës
ISDH	Indicateur Sexospécifique de Développement Humain
MSPAS	Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale
MST	Maladie Sexuellement Transmissible
MUH	Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat
NPA	Nouvelle Politique Agricole
NPI	Nouvelle Politique Industrielle

OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique
OHLM	Office des Habitations à Loyers Modérés
OIG	Organisation Inter-Gouvernementale
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONCAD	Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement
ONDH	Organisation Nationale des Droits de l'Homme
ONEL	Observatoire National des Elections
ONG	Organisation Non Gouvernement
OST	Organisation Sociale des Travailleurs
PAMLT	Plan d'Ajustement à Moyen et Long Terme
PASA	Programme d'Ajustement Sectoriel de l'Agriculture
PASCO	Projet d'Ajustement du Secteur Privé et de la Compétitivité
PDEF	Programme Décennal de l'Education et de la Formation
PDIS	Programme de Développement Intégré de la Santé
PDS	Parti Démocratique Sénégalais
PDS/R	Parti Démocratique Sénégalais/Rénovation
PDU	Plan Directeur de l'Urbanisme
PIB	Produit Intérieur Brut
PLP	Parti pour la Libération du Peuple
PLS	Parti Libéral Sénégalais
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	Petite et Moyenne Industrie
PNB	Produit National Brut
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire
PNLP	Programme National de Lutte contre la Pauvreté
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PS	Parti Socialiste
PSE	Projet Sectoriel Eau
PTIP	Programme Triennal d'Investissement Public
PREF	Programme de Redressement Economique et Financier
RADDHO	Rencontre Africaine des Droits de l'Homme
RCC	Régime Complémentaire des Cadres
RENG	Indicateur de Rendement Global
RGR	Régime Général de Retraite
RMDH	Rapport Mondial sur le Développement Humain
RND	Rassemblement National Démocratique
ROES	Regroupement des Opérateurs Economiques du Sénégal
RTS	Radiodiffusion et Télévision du Sénégal
SARL	Société Anonyme à Responsabilité Limitée
SCAT-URBAM	Société Centrale d'Aménagement des Terrains Urbains
SDE	Sénégalaise des Eaux
SENELEC	Société Nationale d'Electricité
SH-SALY	Société Hôtelière Saly
SI	Système International
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNHLM	Société Nationale des Habitations à Loyers Modérés

SOABI	Société Ouest Africaine de Béton Industriel
SOCOCIM	Société de Commercialisation du Ciment
SODEVA	Société de Développement et de Vulgarisation Agricole
SONAR	Société Nationale d'Assistance au Monde Rural
SONATEL	Société Nationale des Télécommunications
SONEES	Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal
SOPRIM	Société de Promotion Immobilière
SOTEXKA	Société des Textiles de Kaolack
SOTRAC	Société des Transports du Cap Vert
SPSH	Société de Promotion de l'Habitat Social
SSP	Soins de Santé Primaire
STN	Société des Terres Neuves
SYNPICS	Syndicat des Professionnels de l'Information et de la Communication Sociale
SYSCOA	Système Comptable Ouest Africain
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TBSE	Taux Brut de Scolarisation Élémentaire
TEC	Tarif Extérieur Commun
TEOM	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCAD	Université Cheikh Anta Diop de Dakar
UDB	Université Dakar Bourguiba
UDP	Union Démocratique Populaire
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGBSL	Université Gaston Berger de Saint-Louis
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
UNACOIS	Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
URD	Union pour le Renouveau Démocratique
USAID	Agence Américaine (USA) pour le Développement Internationale
VRD	Voirie et Réseaux Divers
ZAC	Zone d'Aménagement Concertée

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE I : Développement humain et bonne gouvernance : Instruments de Mesure

1. L'indice de développement humain
2. Les indicateurs associés à l'IDH
3. Les indicateurs associés à la gouvernance

CHAPITRE II : Fonctionnement et dysfonctionnements Institutionnels : les enjeux d'une bonne gouvernance

1. Les institutions de la République
2. La persistance de la corruption fausse les mécanismes de la concurrence
3. La fonction publique doit être réformée pour donner une place centrale aux usagers
4. Repenser la décentralisation
5. Renforcer les capacités des organisations de la société civile
6. Des médias diversifiés mais d'une indépendance précaire
7. Un système électoral de plus en plus transparent mais à renforcer

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CHAPITRE III : Gouvernance des réformes économiques et développement humain

1. La montée des déséquilibres économiques (1960-1980)
2. Les réponses de l'ajustement structurel
3. Le rôle des acteurs
4. L'efficacité des politiques en relation avec le développement humain

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CHAPITRE IV : Politique sociale et éléments fondamentaux du développement humain

1. La santé
2. L'éducation
3. L'habitat

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSION GENERALE

LISTE DE TABLEAUX

1. Evolution du nombre des salariés
2. Exportation des marchandises
3. Evolution des finances publiques
4. Dépenses ordinaires
5. Dépenses des collectivités locales
6. Structure des recettes du budget de l'Etat
7. Contributions foncières et taux de recouvrement
8. Budget de l'Etat et des collectivités locales
9. Evolution salaire nominal et salaire réel
10. Ratios masse salariale/recettes fiscales et masse salariale/PIB
11. Evolution des traitements et salaires
12. Quelques indications socio-sanitaires
13. Taux de malnutrition selon les régions
14. Dépenses de santé selon la région et la zone de résidence
15. Structures des dépenses de santé
16. Structure des dépenses de santé selon les régions
17. Répartition du budget alloué à la santé selon le lieu de résidence et le niveau de vie du ménage
18. Répartition par région des infrastructures sanitaires
19. Répartition du personnel médical et para médical selon la région
20. L'évolution de la structure des dépenses totales de santé
21. Quelques éléments d'analyse de l'équité des dépenses publiques de santé
22. Classement des régions selon les éléments d'appréciation de l'équité des dépenses
23. Evolution des effectifs par niveau d'enseignement.
24. Croissance annuelle des effectifs selon le niveau d'enseignement.
25. Evolution des taux bruts de scolarisation selon les niveaux
26. Education préscolaire publique/privé
27. Evolution des taux bruts de scolarisation primaire par région
28. Taux de redoublement et d'abandon selon le niveau
29. Dépenses moyennes par élève
30. Evolution des dépenses de fonctionnement des l'enseignements moyen et secondaire
31. Evolution des dépenses de fonctionnement du supérieur
32. Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans l'élémentaire
33. Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans le secondaire
34. Evolution de la structure des dépenses publiques de fonctionnement du supérieur
35. Sources de financement des dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire
36. Financement des dépenses de fonctionnement dans l'enseignement supérieur
37. Evolution des classes à double flux et des effectifs
38. Taux brut de scolarisation par niveau et par quintile en 1995
39. Taux brut de scolarisation des quintile 1 et 5 en 1991
40. Evolution des indicateurs d'équité selon le niveau d'enseignement
41. Dépenses publiques d'éducation par tête et par quintile en 1995
42. Population en âge de scolarisation par quintile en 1995
43. Taux brut de scolarisation dans l'élémentaire et le moyen par zone en 1992
44. Evolution des dépenses en matière d'eau potable

45. Distribution des ménages sénégalais selon la source d'approvisionnement en eau potable
46. Distribution des ménages sénégalais selon le type de logement occupé
47. Distribution des ménages sénégalais selon le statut de l'occupant du logement
48. Distribution des ménage sénégalais selon le mode d'éclairage utilisé
49. Distribution des ménages sénégalais selon le type de combustible utilisé en cuisine
50. Etat récapitulatif des programmes immobiliers à Dakar
51. Evolution des permis de construire selon les régions
52. Distribution du type de logement selon le sexe du chef de ménage

LISTE DES GRAPHIQUES

1. Evolution comparative du taux de croissance du PIB réel et de la population
2. Evolution du taux de croissance du PIB/tête
3. Evolution du taux d'investissement
4. Evolution du ratio consommation finale/PIB
5. Evolution du ratio exportation/PIB
6. Financement des dépenses en capital sur ressources intérieures
7. Evolution des indicateurs de la dette publique extérieure
8. Ecart du salaire réel par rapport au montant plafond du FMI entre 1992 et 1998
9. Evolution des taux de mortalité infanto-juvénile
10. Principales causes de morbidité au Sénégal
11. Importance des accès palustres de la morbidité dans les régions
12. Rayon d'action des postes de santé par région
13. Part moyenne des différents acteurs dans le financement des dépenses totales de santé
14. Contribution moyenne des acteurs dans le financement de dépenses de fonctionnement de la santé
15. Allocation intra sectorielle des dépenses publiques de santé
16. Distribution des établissements préscolaires selon les régions
17. Evolution du TBS dans l'élémentaire
18. Evolution des taux bruts de scolarisation dans l'élémentaire selon le genre
19. Répartition des effectifs de l'élémentaire par zone
20. Evolution des taux de scolarisation dans l'enseignement moyen
21. Evolution des taux bruts de scolarisation dans l'enseignement secondaire
22. Evolution des effectifs dans l'enseignement supérieur.
23. Evolution des dépenses totales d'éducation
24. Part relative des niveaux d'éducation dans les dépenses totales
25. Contribution relative des acteurs dans le financement de l'élémentaire
26. Situation récapitulative des réalisations de la SNHLM au Sénégal

LISTE DES ENCADRES

Encadré 1 : La formule de calcul de l'IDH

Encadré 2 : Indicateur du IDH 2000

Encadré 3 : Indicateur du IDH 1997-2000

Encadré 4 : La stratégie syndicale de défense des travailleurs

Encadré 5 : L'implication politique des femmes

Encadré 6 : L'admission du Sénégal à l'initiative PPTE

Encadré 7 : Pourquoi les services sociaux de base ?

Encadré 8 : L'éducation dans le cadre de l'initiative 20/20

Encadré 9 : L'initiative 20/20

INTRODUCTION

Sur les 6 milliards d'habitants de la planète, 2,8 milliards, soit presque la moitié, vivent avec moins de deux dollars par jour et 1,2 milliards ont moins d'un dollar par jour pour vivre. En mettant la croissance économique au centre des préoccupations de développement, les processus de modernisation de nos sociétés se sont accompagnés de toutes sortes d'exclusions. Les rapports de pouvoir économique ont surclassé les préoccupations de bien-être. La répartition du pouvoir politique s'est avérée généralement inégale et le mode de fonctionnement des Institutions publiques continue à accentuer la fracture sociale en jouant, souvent, un rôle particulièrement néfaste pour les pauvres.

Le Sénégal n'est pas épargné avec plus de 65% de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. A l'ère des réseaux technologiques, un tel dénuement est devenu inadmissible. Des réformes s'imposent et nécessitent une mobilisation de tous les acteurs économiques et sociaux. Ces réformes passent par une meilleure répartition des ressources et une redistribution plus adéquate des richesses créées. Elles supposent un large consensus social par le biais du jeu démocratique.

Pour autant, l'année 2000 est, singulièrement pour le Sénégal, celle de l'avènement de la première alternance politique survenue au terme d'une élection présidentielle transparente. Ce processus démocratique de conquête du pouvoir a été un des moments tests de la capacité des Institutions de la République, de la presse privée, des organisations de la société civile et des populations à exercer leurs rôles respectifs dans un processus de bonne gouvernance orienté vers le développement humain.

Tous ces événements rendent aujourd'hui plus que jamais actuel le débat sur la gouvernance et le développement humain au Sénégal. C'est pourquoi, le thème retenu pour l'édition 2001 du Rapport sur le Développement Humain au Sénégal est « Gouvernance et Développement humain ».

Ce Rapport se veut un support pour le plaidoyer, la réflexion et la sensibilisation sur l'impact de la Gouvernance sur le développement humain. En proposant des orientations de

politiques économiques et sociales, sous-tendues par une analyse approfondie de la gouvernance des Institutions, des processus économiques et des politiques sociales, ce rapport national se veut également un instrument d'aide à la prise de décision pour les acteurs du développement.

Le concept de «Développement Humain» a émergé au début des années 90, dans un contexte de crise économique et sociale pour la majeure partie des pays d'Afrique subsaharienne. Il a été défini comme un mode de développement qui ne se contente pas de susciter une croissance économique, mais en répartit équitablement les fruits, régénère l'environnement au lieu de le détruire et permet aux citoyens 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 leurs choix.

Le développement humain se caractérise donc par l'articulation entre les logiques quantitatives de croissance économique et financière et les processus qualitatifs du bien être social. Il doit permettre à toutes les catégories de population, et notamment aux plus faibles, un accès plus facile à la santé, à l'éducation et aux ressources nécessaires à la qualité de vie.

Si le concept de développement humain est devenu le nouveau paradigme du développement, c'est bien parce qu'il met l'homme au cœur de l'économie politique. Il a le mérite de promouvoir une vision plus large du développement qui dépasse la simple croissance des richesses matérielles et financières pour intégrer les processus de leur répartition. Ainsi, le concept de développement humain est fondé sur le principe que la croissance économique n'est pas suffisante en soi pour garantir le développement si elle n'est pas accompagnée d'investissements dans le capital humain.

Le développement humain n'est donc pas seulement la conséquence de processus économiques ; il est aussi le résultat de l'interaction entre les politiques socio-économiques et les modes de gouvernance. Car, si la pauvreté existe et si les indicateurs de développement humain sont faibles, c'est aussi que le cadre et le mode de régulation politique et institutionnel sont inadaptés, les Institutions de l'Etat défailantes dans la prise en charge de leurs responsabilités et insuffisamment attentives à la problématique des plus démunis.

Apparue à la fin des années 80, début 90 en tant que concept, la gouvernance est définie par le PNUD comme une manière de gérer les affaires politiques, administratives et judiciaires dans l'intérêt des citoyens. Ces dernières années, des facteurs importants ont contribué à donner un nouvel élan aux enjeux de la gouvernance. D'abord l'échec des réformes entreprises et l'aggravation de la pauvreté ; ensuite la montée en puissance des revendications démocratiques et la préoccupation grandissante face au développement de la corruption ; et enfin, la mondialisation et la nécessité de mieux prendre en compte les aspirations des populations et de favoriser la participation populaire.

Si, sur le plan théorique, ce concept n'a pas connu une fortune similaire à celui du développement humain, il n'en est pas moins devenu une des pierres angulaires du développement. La bonne gouvernance sous-tend en effet le développement et la réduction de la pauvreté, en ce sens qu'elle définit les mécanismes, les processus et les institutions qui guident les relations politiques et socio-économiques et permettent aux citoyens et aux acteurs sociaux de faire connaître leurs intérêts et d'exercer leurs droits. Elle est globalement considérée comme la capacité institutionnelle de gestion des affaires de l'Etat reposant essentiellement sur les principes de transparence, de participation, de responsabilité, d'équité et de primauté du droit.

Développement humain et Gouvernance relèvent donc d'une même approche et partagent un même objectif : assurer le bien être et la dignité de tous les individus. En ce sens, les deux notions se complètent parfaitement. La bonne gouvernance est, en effet, un principe constitutif du développement Humain et une condition sine qua non de sa réalisation. Elle constitue une sorte de catalyseur du développement humain, de principe directeur apte à réconcilier l'efficacité économique et l'équité, l'Etat et les citoyens et à ériger la démocratie en noyau dur de la participation des individus.

En élaborant ce Rapport National sur le Développement Humain et la Bonne Gouvernance, l'objectif recherché est de faire progresser la réflexion théorique et pratique au Sénégal sur ces concepts qui sont, aujourd'hui, au cœur de la problématique du développement. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que le Sénégal a entrepris, depuis les années 70, des réformes importantes, rendues impératives par des difficultés d'ordre économique, social et institutionnel, à savoir: l'endettement chronique, la détérioration de la situation sociale, la

dégradation de l'environnement politique, les déficits de la balance des paiements et des finances publiques, une administration lourde et bureaucratique, le développement du népotisme, de la corruption et le train de vie élevé de l'Etat. Ces réformes ont conduit à l'abandon de l'Etat Providence, à la réforme des pouvoirs publics et à la libéralisation de l'économie.

L'analyse de ces réformes, au plan institutionnel, économique et social, permettra de mieux comprendre les aspects qualitatifs des processus de développement au Sénégal. Elle sera menée à la lumière des concepts de Développement Humain et de Bonne Gouvernance afin de mettre à jour les modes d'organisation, de gestion et de distribution ainsi que leurs impacts sur le niveau de vie des populations. Ces hypothèses, qui structurent le rapport, feront l'objet de mesures et d'estimation quantitative inscrites et traduites à travers différents indices synthétiques.

A la lumière de cette orientation, le rapport sera structuré autour des trois dimensions de la gouvernance qui influent sur le développement humain durable : les dimensions institutionnelle, économique et sociale.

Dans une première partie, le Rapport analysera donc le cadre institutionnel de régulation politique, économique et sociale et tentera d'apprécier l'efficacité et l'équité des politiques publiques. Depuis les années 90, les droits et les libertés fondamentaux sont inscrits et garantis dans les différentes Constitutions de la plupart des pays africains. Il ne fait pas de doute, aujourd'hui, que le développement socio-économique ne peut intervenir en l'absence de conditions et d'institutions civiles et politiques stables, à même de forger la cohésion sociale, protéger le droit à la propriété privée, garantir la liberté individuelle, faire exécuter les contrats et assurer un gouvernement plus réceptif, transparent et tenu de rendre des comptes. Cependant, nombre de ces droits et libertés ne sont pas appliqués influant ainsi négativement sur les conditions et le niveau de vie des populations ainsi que sur leurs capacités à s'exprimer et à exercer leurs droits.

Nous verrons donc, dans cette première partie, que le fonctionnement des institutions et leur efficacité sont déterminants pour améliorer les indicateurs de développement humain. Dans cette perspective, l'Indicateur de développement humain ne pourra être renforcé que s'il

bénéficie d'un cadre institutionnel efficace et, en particulier, si certains paramètres de bonne gouvernance sont respectés : un système juridique indépendant accessible à tous et conçu pour promouvoir l'équité ; des institutions et des mécanismes de contrôle efficaces ; des administrations publiques performantes qui rendent compte de leurs actions et sont attentives aux besoins des usagers ; une participation des populations, des femmes et de la société civile à la vie économique et au fonctionnement des institutions ; et des pouvoirs publics qui favorisent la liberté d'expression politique, l'indépendance des médias et l'instauration de processus électoraux transparents.

Dans la deuxième partie, le Rapport mettra l'accent sur les mécanismes économiques que l'Etat tente de mettre en place en vue de relancer la croissance et réduire la pauvreté. La gouvernance économique sera analysée, dans cette optique, à travers quatre grands domaines reliés entre eux, mais distincts dans leurs champs respectifs, leurs méthodes et leurs principes généraux de fonctionnement : 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 qui permet la régulation économique et le renforcement de la société civile. Un accent particulier sera mis sur l'impact social des réformes économiques et sur les modes de relations entre l'Etat et le secteur privé.

Nous verrons alors que si les processus économiques sont fondamentaux, leur gouvernance est néanmoins déterminante pour rétablir l'équité et assurer un développement humain durable. En effet, le rétablissement des équilibres macro-économiques et macro-financiers contribue à l'amélioration de l'IDH à condition que l'Etat utilise son pouvoir de redistribution pour financer des interventions qui facilitent l'accès des pauvres aux actifs productifs et aux services sociaux de base.

La troisième partie est plus spécifiquement consacrée à l'analyse des politiques sociales, c'est-à-dire au type de protection que la société sénégalaise assure à ses membres les plus faibles et les plus démunis. Dans cette optique, l'analyse portera plus spécifiquement sur l'accès aux secteurs de l'éducation, de la santé et de l'habitat. L'accent a été mis particulièrement sur la pauvreté et les stratégies de lutte qu'elle implique sachant qu'environ 53,9%² des ménages au Sénégal vivent en dessous du seuil de pauvreté, que l'incidence de la

² Selon les extrapolations tirées du QUID 2001

pauvreté varierait de 17 à 88% en milieu rural et que plus de 58% de la pauvreté rurale concerne les femmes. En dépit des efforts réalisés dans les secteurs dits sociaux, le niveau des divers IDH du Sénégal reste donc assez bas.

Dans cette partie, ce sont donc les mécanismes de protection sociale qui seront analysés afin de déterminer les niveaux d'articulation entre les politiques sociales mises en oeuvre et les processus de lutte contre les inégalités. Nous constaterons alors que l'IDH au Sénégal sera renforcé si le système de redistribution est davantage fondé sur l'équité et privilégie, par conséquent, les catégories sociales les plus faibles. Dans cette perspective, les stratégies de lutte contre la pauvreté seront d'autant plus efficaces qu'elles permettront de réduire la vulnérabilité des plus démunis.

En définitive, ce rapport national fait largement le point sur l'état de la gouvernance au Sénégal dans la perspective du développement humain. Il met en exergue les facteurs persistants de vulnérabilité sociale. Il propose enfin, d'intégrer dans le programme du gouvernement des réformes institutionnelles, économiques et sociales permettant d'articuler une logique de croissance économique à une démarche résolue de réduction des inégalités et d'améliorer le bien-être social des sénégalais, en particulier, des plus démunis.

CHAPITRE 1 : DEVELOPPEMENT HUMAIN ET BONNE GOUVERNANCE : INSTRUMENTS DE MESURE

Depuis les années 90, très peu de concepts ont suscité autant de discussions et de débats que ceux de «développement humain» et de «bonne gouvernance». Aujourd'hui, ils ont totalement envahi le champ de l'analyse économique, politique et sociale. Présentés comme des critères de bonne gestion, ils conditionnent, de plus en plus, l'accès à certaines ressources des institutions internationales d'appui au développement.

Cette 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 de réformes de grande envergure. 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 tout en s'engageant dans un double défi de résolution de la crise et de démocratisation de la vie politique. Il importe donc de préciser leurs contours pour mieux cerner l'impact de leur mise en œuvre.

L'objet de ce chapitre est donc d'examiner le mode opératoire de ces concepts afin de mieux apprécier leur capacité à traduire les problématiques du Développement Humain et de la Bonne Gouvernance au Sénégal. Cette démarche s'appuie sur la confection d'une base de données permettant la production des indicateurs les plus significatifs. Ces indicateurs permettront de suivre les performances diverses réalisées dans le domaine du développement humain. Toutefois, ils sont difficilement calculables sur une longue période à cause de la faiblesse de l'appareil statistique et de leur caractère synthétique. De nombreux problèmes de cohérence et de comparabilité se sont donc posés au cours de cet exercice, rendant parfois difficile l'analyse. Le manque de données et leur caractère peu fiable ont été un obstacle considérable au suivi des évolutions en matière de 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 humain : 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).

Constitué de la moyenne arithmétique de ces trois composantes, l'IDH est mesuré sur une échelle graduée d'une valeur minimale de 0 et d'une valeur maximale de 1 pour chaque critère. *Le Rapport Mondial sur le Développement 2001* classe le Sénégal à la 145^{ème} place sur 162 pays. Le Sénégal est ainsi considéré comme un pays à faible IDH selon la typologie du PNUD. La publication de ce rapport a régulièrement fait l'objet de débats sur la méthodologie et sur la pertinence des données de base. Afin de clarifier la démarche, nous présenterons ci-dessous les méthodes d'élaboration et d'estimation des données de base.

Les formules qui suivent nous fournissent la base technique de confection de l'IDH au Sénégal :

Encadré 1 : La formule de calcul de l'IDH

$\text{Calcul des indicateurs} = \frac{\text{Valeur réelle } X_i - \text{Valeur minimale } X_i}{\text{Valeur maximale } X_i - \text{Valeur minimale } X_i}$
Indicateur de l'espérance de vie A : $(52,9 - 25) / (85 - 25) = 0,47$
Indicateur de niveau d'éducation B : $[2(36,4/100) + 36/100] / 3 = 0,36$
Indicateur de PIB/habitant C : $\log(1419) - \log(100) / \log(40\,000) - \log(100) = 0,44$
Index du développement humain : IDH = $(A+B+C) / 3 = 0,423$

Calcul de l'espérance de vie

Les statistiques officielles ne fournissent pas les espérances de vie par région. L'espérance de vie a été obtenue par la combinaison de différentes sources statistiques. Pour les besoins de l'élaboration de l'IDH, l'hypothèse a été faite que chaque année, au regard des efforts fournis dans le domaine de la santé (lutte contre certaines maladies, les résultats des programmes de vaccination, les efforts d'investissement dans le secteur, etc.), il est réalisé un gain de vie de

0,5 an. La baisse du taux de mortalité, et surtout de la mortalité infanto-juvénile et maternelle, contribue à l'évolution positive de l'espérance de vie à la naissance.

Pour obtenir des estimations plus fiables, il conviendrait de refaire les calculs à partir des résultats des enquêtes du Ministère de la Santé publique, de la DPS (EDS) et de l'UNICEF. Toutefois, on note que les EDS ne peuvent être utilisées pour la détermination d'indicateurs régionaux compte tenu de la faiblesse des tailles des échantillons. Pour estimer les indicateurs au niveau régional, des coefficients de pondération ont été calculés en fonction des performances atteintes par les services publics de santé.

Calcul de l'indice du niveau d'instruction

Cette donnée est obtenue à partir des sources DPRE et des enquêtes de grande envergure comme l'ESAM. Le taux de scolarisation est disponible pour toutes les années, tandis que celui de l'analphabétisme est encore mal connu de 1996 à 2000. Les méthodes d'estimations utilisées pour le second reposent sur l'hypothèse faible selon laquelle le niveau du taux progresse à un rythme d'au moins égal au taux de croissance du taux de scolarisation d'il y a dix ans. C'est sur cette base que le taux d'analphabétisme est calculé pour le Sénégal. Etant entendu que cette valeur peut être inférieure à la valeur réelle compte non tenu des résultats des programmes d'alphabétisation formels et non formels.

Calcul de l'indice de PIB

L'indice du PIB est calculé sur la base du PIB par habitant corrigé en termes de PPA (parité de pouvoir d'achat). Cet indicateur pose de sérieux problèmes de fiabilité et de robustesse. Son estimation au niveau régional est quasi impossible compte tenu des difficultés théoriques et pratiques de l'estimation des niveaux de PIB au Sénégal. Pour les besoins de l'analyse, un taux de croissance du revenu par tête a été calculé en considérant le différentiel de taux entre la croissance du PIB réel et le croît démographique. Au niveau régional, il a été considéré des coefficients de pondération calculés en fonction des salaires versés par l'administration et des revenus des taxes. Cette méthode est surtout basée sur les écarts de développement entre régions pour justifier le niveau moyen de revenu par tête.

Estimations de l'IDH au Sénégal

Il ressort des données disponibles que nous pouvons obtenir des estimations de l'IDH par région et au plan national pour les années 1997 à 2000.

Encadré 2 : Indicateur du IDH 2000

	Indicateur du IDH 2000	Minimum	Maximum	Sénégal	Afrique Subsaharienne	PVD
A	Espérance de vie	25	85	54,2	48,9	51,9
B	Alphabétisation des adultes	0%	100%	37,00%	58,5	50,7
C	Taux de scolarisation	0%	100%	38,1%	42	37
D	PIB réel par habitant	100	40000	1465	1607	1064
E	IDH			0,436	0,464	0,435

	DAKAR	ZIGUINCHOR	DIOURBEL	SAINT LOUIS	TAMBA	KAOLACK	THIES	LOUGA	FATICK	KOLDA
A	61,5	54,2	51,5	54,2	51,5	52,5	54,2	53,5	51,5	51,5
B	64%	52%	21%	30%	23%	29%	37%	22%	28%	23%
C	95%	93%	30%	65%	59%	43%	61%	45%	48%	56%
D	2122	1678	1328	1974	1814	1444	2151	1989	1553	1644
E	0,620	0,539	0,371	0,466	0,425	0,414	0,483	0,424	0,414	0,417

Encadré 3 : Indicateur du IDH 1997-2000

IDH	DAKAR	ZIGUIN.	DIOURBEL	SAINT LOUIS	TAMBA	KAOLACK	THIES	LOUGA	FATICK	KOLDA	SENEGAL
1997	0,593	0,507	0,353	0,428	0,388	0,390	0,440	0,383	0,386	0,385	0,416
1998	0,601	0,521	0,358	0,452	0,411	0,400	0,468	0,410	0,400	0,403	0,422
1999	0,612	0,531	0,365	0,460	0,419	0,408	0,476	0,418	0,408	0,411	0,424
2000	0,620	0,539	0,371	0,466	0,425	0,414	0,483	0,424	0,414	0,417	0,436

L'IDH révèle, également, le niveau d'intégration du progrès économique et du développement humain ou social. Il met une certaine pression sur les décideurs afin qu'ils orientent et consacrent leurs efforts sur les deux fronts grâce à une meilleure allocation des ressources. Au Sénégal, malgré une progression constante de l'IDH, on constate un écart négatif entre le rang du PIB et celui de l'IDH. Il faut donc, nécessairement, que des actions soient entreprises pour que le pays se repositionne et mette en adéquation productivité, durabilité et équité.

Au demeurant, le Sénégal connaît une croissance dont les fruits sont inégalement répartis ; et ses effets tardent à se refléter sur le capital humain.. Des disparités existent entre le monde rural et urbain, entre le secteur public et privé, entre les femmes et les hommes, entre les générations, entre les différents quartiers des villes, entre les secteurs productif et non productif. Il est donc opportun de revoir les circuits de production et de distribution des richesses ainsi que des revenus et passer en revue les politiques sociales du Sénégal.

L'IDH permet de rendre compte des disparités régionales. Seules les régions de Dakar (avec un IDH de 0,620) et Ziguinchor (avec un IDH de 0,539) se situent au dessus de la moyenne nationale (0,436). Viennent ensuite les régions de Saint Louis (0,466), Thiès (0,425), Tambacounda (0,425), Louga (0,424), Kolda (0,417), Kaolack (0,414), Fatick (0,414) et enfin Diourbel (0,371).

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.

L'Indicateur Sexo-spécifique du développement humain

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. C'est un indice du développement humain ajusté ou révisé à la baisse en fonction des inégalités entre femmes et hommes dans les domaines de la santé, de l'éducation et des revenus. Avec cet indicateur, le Sénégal se classe au 128^{ième} rang sur 174 ; il gagne 17 places par rapport à l'IDH classique. En comparant l'IDH & l'ISDH, il ressort que, malgré des valeurs plus élevées, Kaolack, Dakar, Ziguinchor et Kolda discriminent selon le sexe, plus que les autres régions.

L'Indicateur de la Pauvreté Humaine (IPH)

L'IPH s'attache aux déficits rencontrés dans les domaines de la longévité, de la formation et du niveau de vie. Les variables utilisées sont ici la durée de vie et la santé exprimées par le pourcentage d'individus risquant de décéder avant l'âge de quarante ans, le savoir et l'instruction mesurés par le pourcentage d'adultes analphabètes, les carences en termes de niveau de vie exprimées par le pourcentage de la population n'ayant pas accès à des points d'eau et le pourcentage d'enfants souffrant d'insuffisance pondérale. Au Sénégal, cet indicateur de pauvreté humaine présente un classement quasi-identique à celui de l'IDH. En effet, seules deux régions, Dakar (32,2%) et Kaolack (48,58%), sont au dessous de la moyenne nationale estimée à 50%.

L'Indice de Participation des Femmes (IPF)

L'IPF indique le niveau de participation des femmes à la vie politique et économique. Il se concentre, comme son nom l'indique, sur la participation et mesure les inégalités sociologiques entre les sexes en termes de représentation et de pouvoir de décision dans certains domaines clefs de la sphères 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.

Avec un index de 0,109 au parlement, un index de 0,1135 pour les fonctions et professions libérales et un index revenu de 1,3556, les femmes ont encore un accès faible aux sphères de décision au Sénégal. Il n'y avait ni de femme-maire et ni de femme-chef de village en 1994. Bien qu'elles soient faiblement représentées au niveau des instances décisionnelles, les femmes constituent 52 % de la population totale, une part notable de l'électorat, et leur part du revenu dans le travail est estimée à 35,7%.

L'Indice des Pénuries de Capacité (IPC)

L'IPC mesure la faculté des individus à se nourrir convenablement (malnutrition : poids pour âge), être à l'abri des maladies (naissance non suivie par du personnel de santé spécialisé) et bénéficier d'une instruction de base (alphabétisme). L'indicateur de pénurie des capacités présente une moyenne nationale³ de 50,7%. Les régions de Dakar (24,73%) et Kaolack (49,73%) se situent au-dessus de la moyenne nationale tandis que les quatre dernières régions les plus touchées par la pénurie sont Kolda (62,03%) Tambacounda (60,77%), Saint-Louis (58,57%) et Diourbel (57,53%).

L'indicateur de pauvreté monétaire (IPM)

L'IPM est calculé en fonction du pourcentage d'individus qui ne peuvent pas se procurer la somme de 392 FCFA/jour. Seule la région de Dakar est caractéristique de cet état de fait, car elle se situe au-dessous de la moyenne nationale.

L'indicateur de pauvreté alimentaire (IPA) ou seuil de pauvreté alimentaire est calculé en fonction de la dépense mensuelle nécessaire en FCFA, pour se procurer la ration alimentaire minimum (2.400 calories). Ce seuil est évalué en milieu urbain à 4.334 FCFA, et en milieu rural à 2.651 FCFA.

³ Il convient de noter que plus l'indicateur est élevé, plus cela traduit la pénurie des capacités

3 Les indicateurs associés à la gouvernance

La gouvernance regroupe tout indicateur de renforcement des capacités, de transparence de la justice et d'efficacité du service public. Les indicateurs retenus dans ce domaine permettent d'apprécier, entre autres, les progrès réalisés dans le domaine du service public. Il faut noter cependant que l'on ne dispose pas, au Sénégal, de données désagrégées permettant d'apprécier la situation.

Démocratie et Participation

Au Sénégal, comme partout en Afrique, l'avènement de la démocratie n'a toujours pas été facile, et de nombreux efforts ont été fournis dans ce domaine. La démocratie, même si elle n'est pas une fin en soi, demeure aujourd'hui un indicateur de santé morale d'une société. Pour son appréciation, Les indicateurs retenus sont :

- Le taux de participation aux élections : c'est un indicateur pertinent de mesure de la culture démocratique des populations, leur confiance aux institutions et leur capacité réceptive des principes de la démocratie ;
- le nombre de quotidiens de la presse libre et indépendante ;
- la liberté d'expression qui peut être considérée comme indicateur qualitatif permettant une appréciation de la qualité de la démocratie. Il peut être traduit par un indicateur quantitatif qui est le nombre de détenus politiques.

Aux indicateurs retenus, on peut ajouter la participation féminine dans les processus de prise de décision qui permet d'apprécier le caractère dynamique des femmes et les efforts réalisés dans la lutte contre leur exclusion.

La démocratie s'exprime aussi par la capacité d'influer sur les choix publics qui peut être évaluée au moyen des indicateurs suivants :

- Taux d'absentéisme à l'assemblée nationale ;
- Répartition des députés par appartenance à un groupe parlementaire ;
- Taux d'intervention dans les débats sur le vote du budget.

Jeux politiques

Le jeu politique montre l'importance des actions des décideurs politiques. En cas de densité du jeu politique, les programmes publics peuvent être détournés de leurs objectifs de développements au profit des visions à court terme des politiciens. On peut apprécier les éléments les plus déterminants de ce jeu à travers les indicateurs suivants :

- respect des promesses ou engagements des élus (présidents, élus locaux et parlementaires) ;
- durée moyenne qui sépare deux élections: Les élections, quand elles sont nombreuses et rapprochées, peuvent porter préjudice à la réalisation d'objectifs de développement. Leur préparation peut détourner les responsables des impératifs sociaux dont les impacts sont attendus sur une période relativement longue ;
- nombre de partis politiques ;
- nombre de personnes responsables ayant changé de partis politiques ;
- nombre de groupes de pression.

Constitution

Les indicateurs retenus, dans ce domaine, concernent deux articles de la constitution qui se prononcent sur la limite du mandat présidentiel, du cumul de mandat et la suppression du quart bloquant. A ces éléments doit s'ajouter le mode de nomination des magistrats qui exprime, entre autres, le degré d'indépendance de la justice au Sénégal. Les libertés fondamentales sont appréciées dans ce rapport à travers un indicateur qui est celui de la liberté de former une association afin de défendre ses intérêts. Les droits fondamentaux sont appréciés par l'indicateur de respect des textes. Ces derniers sont des indicateurs qualitatifs.

Justice

Le secteur de la justice joue un rôle fondamental dans la restauration d'un état de droit. Le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire est un préalable à la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance. L'appréciation de la qualité du système judiciaire doit passer par une analyse des indicateurs de performance et de moyens. Pour cela, il doit être retenu la durée moyenne des procédures judiciaires par instance. Cette durée peut être calculée à partir de la date d'introduction d'un dossier en justice jusqu'à la délivrance de la sentence, en particulier pour les affaires civiles et commerciales. On retiendra ici comme indicateurs :

- l'effectif des magistrats ;
- la part des ressources allouées à la justice.

Transparence

Elle renforce la confiance mutuelle des acteurs de la société et améliore le système de gestion des affaires publiques. En conséquence, elle augmente l'efficacité des services publics. Elle est appréciée, entre autres, à travers les indicateurs suivants :

- L'existence et le fonctionnement de la cour des comptes et de la cour d'arbitrage ;
- L'effectivité des audits publics ;
- L'exécution des décisions de justice.

Sécurité

La sécurité des populations est un indicateur de santé sociale. Le fait qu'elle fasse défaut dans un pays peut entraîner, au delà de la stabilité sociale, de graves conséquences économiques qui peuvent conduire le pays dans une situation de crise aiguë. Elle peut être appréciée, entre autres, à travers les indicateurs suivants :

- Nombre de viols, vols et meurtres ;
- Pourcentage de zones de conflits ;
- Pourcentage de dépenses relatives à la défense.

Décentralisation

Dans une étude récente sur les usagers du secteur public, les populations ont exprimé leurs points de vue sur le caractère inachevé de la décentralisation qui n'a pas été suivie par des mesures d'accompagnement adéquates. La réforme de 1996 sur la décentralisation prévoyait, dans son contenu, le transfert de neuf domaines de compétence pour jeter les véritables bases de la décentralisation. Aujourd'hui, cinq ans après, sur simple constat, on peut dire que le transfert est timide. Un indicateur plus objectif, pour l'apprécier, pourrait être le taux de transfert des ressources financières et le taux d'exécution des dépenses d'investissement par domaines de compétence.

Le développement participatif

La démarche participative est préconisée par la plupart des partenaires au développement. Les autorités publiques et leurs collaborateurs sont convaincus de l'intérêt de la participation qui

responsabilise davantage les bénéficiaires de programme et instaure un véritable climat de confiance. La participation de la société civile et l'implication des ONG dans le processus de développement constituent, à cet effet, les éléments les plus significatifs. Leur estimation est cependant rendue difficile par l'absence de données cohérentes. A travers les indicateurs suivants, on doit pouvoir les apprécier :

- Le niveau d'implication de la société civile dans la formulation des politiques ;
- Le degré de coopération des associations pour une action commune ;
- Le pourcentage de projets exécutés par les ONG ;
- Le pourcentage de contrats entre l'administration centrale et les agences d'exécution ;
- Le nombre d'ONG ;
- Le Crédit bancaire alloué aux ONG.

Cadre macro-économique

Le Sénégal a réalisé d'importants progrès dans le domaine de la stabilité macroéconomique. L'évolution de la situation, au cours de ces dernières années, montre une amélioration sensible des indicateurs de déséquilibre et de déficit. Les importants efforts entrepris, dans ce domaine, ont permis un suivi relativement bon des différents agrégats pendant et après la crise. Ce qui justifie, entre autres, l'existence d'une base de données significativement importante. Parmi les indicateurs retenus pour suivre la stabilité et le cadrage macroéconomique, ceux relatifs à l'emploi, au chômage, à la situation extérieure et aux taux d'intérêt restent très peu renseignés. Pour le cas particulier de l'emploi, les statistiques dont dispose le Sénégal ne sont pas rigoureusement fiables. Les indicateurs retenus sont :

- Le taux de croissance du PIB total et par habitant ;
- Le taux de croissance de la consommation, de l'investissement et du commerce extérieur ;
- Le taux d'épargne nationale ;
- L'évolution de la balance des paiements ;
- L'évolution des dépenses publiques ;
- L'évolution des recettes fiscales ;
- L'évolution de la dette extérieure ;
- L'évolution de l'aide publique au développement ;
- La masse salariale ;

- Les indices de prix.

Secteur de l'éducation :

On retiendra les indicateurs suivants qui sont bien renseignés :

- taux brut de scolarisation élémentaire (TBSE) ;
- taux d'alphabétisation;
- taux de réussite et du taux de redoublement par secteur ;
- taux d'abandon dans le primaire ;
- ratio élèves/enseignant ;
- nombre d'élèves par classe ;
- pourcentage de personnes de plus de 15 ans ayant un niveau complet d'école ; primaire, et sachant lire ou écrire ;
- dépenses de fonctionnement en % du PIB et en % du Budget ;
- répartition des financements selon les niveaux .

Secteur de la santé :

Les indicateurs choisis pour mesurer les progrès réalisés dans ce secteur, sont calculés à partir de plusieurs sources différentes, ce qui pose un problème majeur de comparaison dynamique des résultats atteints. La reconstitution des séries récentes oblige l'utilisation de données provenant d'enquêtes différentes :

- Pourcentage de nouveaux nés ayant un faible poids de naissance ;
- Apport journalier de calories par habitant ;
- Proportion de jeunes ayant la diarrhée ;
- Pourcentage d'enfants ayant une carence en vitamine A ;
- Proportion des communautés ayant accès aux services de santé ;
- Dépense moyenne de fonctionnement, d'équipement et de personnel selon le type de structure sanitaire.

Démographie

Les tendances démographiques sont souvent difficilement maîtrisables et peuvent parfois contrarier les efforts de développement. Les indicateurs retenus sont :

- La réduction de la fécondité ;
- Le taux de prévalence contraceptive .

CHAPITRE 2 : FONCTIONNEMENT ET DYSFONCTIONNEMENTS

INSTITUTIONNELS : LES ENJEUX D'UNE BONNE

GOUVERNANCE

Le fonctionnement des Institutions constitue 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 néanmoins observés dans la pratique et posent des problèmes fondamentaux de bonne gouvernance.

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, l'exigence de rationalité administrative s'accommode difficilement de l'hypertrophie des services présidentiels.

Le contrôle de l'Exécutif est assuré par un Parlement bicaméral entre 1998 et 2001 qui a consolidé sa représentation plurielle ; mais le pouvoir Législatif ne prend pas encore d'initiatives en matière de proposition de lois. Quant au judiciaire, il est placé sous la tutelle budgétaire et administrative 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. Il importe toutefois de s'interroger sur le caractère indépendant de la justice et son accessibilité.

Les modes de fonctionnement et les facteurs de dysfonctionnements de ces différentes institutions seront analysés, dans cette partie, à la lumière des principes de bonne gouvernance. Dans cette optique, il importe de s'interroger sur la qualité des institutions publiques centrales, l'indépendance et l'accès à la justice, la persistance de la 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 et de contre pouvoir, l'indépendance des médias ainsi que la transparence du système électoral.

1. Les institutions de la République

Les institutions publiques centrales sont constituées par le Président de la République, le gouvernement, l'Assemblée Nationale, le Sénat⁴, 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 détenteur du pouvoir exécutif. Il nomme le Premier Ministre et préside le Conseil Supérieur de la Magistrature. Le dédoublement à la Présidence des départements ministériels peut, à cet égard, 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. Ces dysfonctionnements sont surtout liés aux vides juridiques dans le règlement intérieur sur des questions telles que la «transhumance politique»⁵, et l'absence d'assistants parlementaires, surtout pour les députés qui ne savent ni lire et écrire en français⁶. L'absence d'initiatives se traduit 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 la lourdeur de ses procédures, en dépit de nombreuses réformes ; cette complexité, combinée au manque de moyens, a limité l'efficacité du dispositif judiciaire dont l'indépendance mérite d'être sauvegardée et l'accès facilité.

1.1 . L'indépendance de la justice doit être sauvegardée et son accès facilité

La justice est l'un des services publics qui a connu le plus grand nombre de réformes au cours des deux dernières décennies. Sa gouvernance est, toutefois, confrontée à des contraintes majeures liées à son indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif et à son accès.

⁴ Le Sénat n'existe plus depuis le référendum de janvier 2001.

⁵ La nouvelle constitution adoptée en 2001 stipule que tout député démissionnaire d'un parti perd son mandat pendant la législature.

⁶ 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.

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

Elle trouve sa justification dans le fait que le juge ne doit pas intervenir dans l'élaboration et dans l'exécution de la loi au risque de la contrarier. Il devrait également respecter le principe de la non ingérence vis-à-vis du pouvoir judiciaire. A ce titre, il ne peut juger un procès et interpréter la loi.

1.1.2. L'indépendance vis-à-vis de l'exécutif

L'ambivalence de la fonction du juge fait de lui un serviteur de l'Etat dont l'exercice de la fonction n'est soumis 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 concerne les magistrats du siège et veut qu'on ne puisse les destituer sans leur consentement, à condition que 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 répond à la nécessité administrative de mettre les magistrats à l'abri des sanctions et des pressions de l'exécutif. Le Conseil est présidé par le Président de la République avec comme vice-président le Ministre de la Justice et composé quasi exclusivement de magistrats. Comme instance disciplinaire de tous les magistrats, Il statue hors de la présence du président de la république et du ministre de la justice. Les décisions du Conseil Supérieur ne sont susceptibles d'aucun recours.

Le pouvoir judiciaire ne doit pas interférer avec 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.

L'indépendance du juge pourrait être remise en cause par certaines dispositions du code de procédure pénale dont l'article 139 enlève, dans certains cas, tout pouvoir d'appréciation au juge d'instruction. Celui-ci est tenu de suivre les réquisitions du parquet lui enjoignant de délivrer un mandat de dépôt contre toute personne inculpée. Quant à la mise en liberté

provisoire d'une personne détenue pour ses délits, elle est déclarée irrecevable si le parquet s'y oppose.

Cette disposition revient donc à donner au Ministère Public le pouvoir de décider, en dernier ressort, de la détention préventive ou de la liberté provisoire d'un inculpé. Le Ministère Public étant subordonné au ministère 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 mérite d'être également facilité.

1.2. L'accès à la justice

L'accès à la justice pose un véritable problème de «droit fondamental» lié à la possibilité de disposer d'un recours devant l'autorité judiciaire. Il se heurte souvent à des obstacles majeurs. 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 Département 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 magistrat pour 25.000 habitants à Dakar et un pour 75.000 habitants au moins dans les autres régions⁷, alors que la moyenne dans les pays occidentaux est d'un juge pour 1000 habitants. 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%.

⁷ cf. les chiffres clés de la justice, ministère de la justice, 1998, p. 10

L'action en justice engendre pour les justiciables des frais élevés en raison 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 des expertises (fiscales, immobilières, comptables, médicales) varie entre 100.000 et plusieurs millions de F.CFA.

Les honoraires d'avocats, pourtant fixés sur la base d'un barème faisant l'objet d'un arrêté du garde des sceaux, sont également hors de 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 convient de s'interroger sur la pertinence de certaines procédures. 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 proches des citoyens.

Si les contraintes liées à l'indépendance de la justice et à son accès posent un véritable problème de bonne gouvernance, la persistance de la corruption constitue également un défi majeur.

2. La persistance de la corruption fausse les mécanismes de la concurrence

La corruption est un phénomène difficile à définir. Cette difficulté est liée à la diversité des transactions concernées, à leur caractère flou, à la nature des régimes politiques qui la

favorisent. 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 marchés⁸.

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 :

- faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à salaire, en raison de son statut : personne morale investie 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,
- rendre une décision ou donner une option favorable ou défavorable en profitant de sa position d'arbitre ou d'expert nommé soit par le tribunal, soit par les parties,
- certifier faussement ou dissimuler l'existence de maladies, d'infirmité ou la cause d'un décès en tant que médecin, chirurgien, dentiste, sage-femme,

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.

⁸ 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.

La corruption est reconnue comme un problème majeur par les autorités politiques sénégalaises et les institutions internationales : elle accroît la pauvreté, fausse les perspectives de développement économique et social et sape la démocratie⁹. 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, tenus 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. 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 du nouveau code pénal). La Cour de répression de l'enrichissement illicite n'a cependant traité que quelques affaires lors de sa mise en place. Depuis lors, elle n'est plus opérationnelle.

Le dépouillement de la presse sénégalaise entre février-mars 1982 et 1983 a révélé de grandes affaires de corruption, celles des imputations budgétaires, de la Banque de l'Habitat du Sénégal, du théâtre SORANO et aussi de la SONAFOR, par exemple.

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).

Toutefois, la corruption continue à se manifester, et s'est même aggravée, surtout lors des attributions de marchés publics ou lorsque les systèmes de contrôle de l'utilisation des finances publiques peuvent être contournés. En effet, l'indice de perception de la corruption

⁹ S. COTE-FREEMAN: « Pourquoi lutter contre la corruption ? » Le courrier UE-ACP n° oct-nov. 99.

de Transparency International¹⁰ montre que le Sénégal est passé de la 55^{ème} position en 1998 à la 58^{ème} en 1999.

2.1 La passation des marchés publics

Les marchés publics sont régis par une réglementation dont relèvent, par exemple, 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 faire l'objet d'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. Ils donnent lieu, chacun, à un marché distinct compte tenu de l'importance des travaux, fournitures ou services, et de la nature des professions intéressées. 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. Il lui suffit de modifier, s'il y a lieu, la consistance de ces lots».

Cette disposition rassurante, en apparence, contient les germes d'une violation «régulière» des dispositions réglementaires. En effet, elle permet à l'administration d'attribuer des lots sans appel à la concurrence. Les différents types de problèmes généralement rencontrés 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». 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.

¹⁰ Voir Susan COTE FREEMAN, op. cit. et tableau «Indice de perception de la corruption» de la base de données.

Dans ces conditions, les marchés publics présentent, au sein de l'Administration, un risque potentiel de corruption si les principes d'équité, d'économie et de transparence ne sont pas respectés. Le Ministre de l'Economie et des Finances en a dressé le 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. Il en est de même 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. 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 les retrouve 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.

2.2. L'efficacité des mécanismes de contrôle

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

Mais 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'Institution récente de la Cour des Comptes¹¹ qui intègre désormais la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques (CVCCEP) constitue certes un acquis majeur ; mais cette Commission, 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.

Les organes de contrôle sont certes assez nombreux. Mais leur efficacité est limitée par la non application de leurs décisions. Il importe donc d'entreprendre des réformes hardies pour renforcer les moyens de fonctionnement de ces organes ainsi 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, ce qui traduirait 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

¹¹ 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.

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 de l'un de ses démembrements.

Des progrès sont perceptibles dans plusieurs domaines : la suppression des dispositions prévues par les articles 2, 3 et 4, alinéa 2 qui donne la possibilité à la CNCA d'accorder des dérogations à l'obligation de passer un marché, la divulgation des 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. 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), pourrait ainsi être résolue.

Des améliorations devraient, toutefois, être apportées sur des questions comme le rejet des offres pour défaut de pièces justificatives. L'abus de 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 réside dans la permanence des commissions de dépouillement qui sont connues d'avance et ,donc, porteuses de risques potentiels de corruption.

Par ailleurs, la lutte contre la corruption bureaucratique suppose une amélioration du fonctionnement de l'administration. Il s'agit notamment¹² :

- d'introduire une certaine concurrence entre les fonctionnaires, ce qui pourrait 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.

¹² 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.

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. D'ailleurs, toutes les affaires récentes relatives à des soupçons de corruptions ont été ou sont en train d'être relayées par les médias.

En somme, la corruption est un problème complexe pour lequel il n'existe aucune solution simple, et son éradication doit s'intégrer dans un processus global de réforme de l'Administration.

3. La fonction publique doit être réformée pour donner une place centrale aux usagers.

Il a fallu attendre le début des années 90 (avec la marginalisation du processus de planification, l'inefficacité du plan d'urgence et la dévaluation du FCFA) pour assister à une remise en cause des méthodes unilatérales de formulation des politiques. C'est, également, à cette période que les processus de participation ont été introduits dans les stratégies de développement, ce qui s'est traduit par l'introduction d'une série de réformes administratives.

Dans la fonction publique d'abord, les revendications consécutives à la mise en place du plan d'urgence ont accéléré la rationalisation, la quête d'efficacité et de l'amélioration de la qualité de service. Dans la même optique, des résolutions fermes sont prises pour aller plus loin dans la professionnalisation de l'administration et le contrôle de son efficacité. Mais l'aspect le plus important de ces mesures fut la mise en place de mécanismes de dialogue avec les usagers en vue de prendre en compte leurs attentes en matière de service public. Celles-ci devaient se traduire par une série de réformes fondamentales.

3.1 Rationaliser les bases organisationnelles de l'Administration :

Le Ministère de la Modernisation a initié en 1992 la phase test de l'audit stratégique et organisationnel du Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique, celui de la Santé et de l'Action Sociale et celui de l'Équipement, des Transports et de la Mer.

Cet audit visait trois objectifs majeurs :

- Etablir un diagnostic de l'existant ;
- Recentrer l'Etat sur 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 fonctionnement (hommes, matériels, ressources) et d'autre part, de rationaliser les structures et mettre en place des procédures souples.

Cet exercice de rationalisation devait se généraliser par la suite aux autres ministères et entités administratives, et déboucher sur un programme de départs négociés. Basé sur des audits stratégiques et organisationnels qui détermineront, au préalable, un cadre organique des profils et des emplois administratifs, ce programme devait développer la motivation et la performance des agents de l'Etat.

Les audits stratégiques et organisationnels devraient aussi permettre la conception d'un programme cohérent de concession des missions de service public. Il s'agit de recentrer l'Administration sur ses missions essentielles, en ouvrant le service public à des entités privées. Les secteurs de l'Education et de la Santé, qui regroupent plus de 50% des effectifs de la fonction publique, étaient ciblés en priorité. La régionalisation, en responsabilisant les collectivités locales, devait faciliter la gestion de la transition. Toutes ces mesures n'ont, malheureusement, été appliquées qu'en partie.

3.2. Professionnaliser l'administration et contrôler son efficacité.

La multitude de programmes et projets de réforme de la fonction publique n'a pas produit 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 ces contraintes tendent à accentuer le manque de professionnalisme dans la gestion de la chose publique.

En outre, la rigidité de l'Administration en matière de gestion des plans de carrière ne favorise pas une professionnalisation adéquate des agents de la fonction publique. Cette

professionnalisation suppose également que l'on revoit le niveau de rémunération des fonctionnaires.

En plus de la motivation, la professionnalisation suppose que l'on évalue les performances. En effet nos administrations élaborent des programmes, les mettent en œuvre afin qu'ils soient appréciés sur la base des résultats obtenus. Cette programmation est un préalable à une évaluation 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 en place d'une politique adéquate de formation, de recyclage des agents de l'Etat et des collectivités locales.

Enfin, la transparence dans le recrutement et la promotion au mérite devraient achever la professionnalisation des administrations et rétablir un minimum de confiance entre administrateurs et usagers du service public. En effet, la publication des offres d'emploi dans l'Administration, articulée à la mise en place de critères de choix rigoureux et transparents, renforce la justice et l'équité en matière de recrutement.

Par ailleurs, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures pour résoudre des problèmes liés à l'absentéisme dans l'Administration que l'instauration de la journée continue a considérablement accentués. Dans cette perspective, une simplification des procédures administratives permettrait au personnel de 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.

Le dernier domaine sur lequel il importe d'agir est celui de l'évaluation des services publics et de l'accès à ses résultats. Autant nos administrations bâties sur le modèle français font une bonne place au contrôle, autant elles mettent au second plan les principes d'efficacité et d'efficience. Or, de plus en plus, dans les administrations modernes, les différences se font au niveau de l'usage efficient des ressources pour atteindre des objectifs précis, au-delà du

respect des procédures et de la soumission à la règle du droit. 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 de travail structuré, avec des objectifs clairs. De même, les mécanismes et les indicateurs de suivi doivent être explicites afin que ceux qui évaluent et ceux qui sont évalués utilisent les mêmes éléments d'appréciation. Dans cette optique, l'application des méthodes participatives dans la conception des programmes de réforme, mérite d'être renforcée. Il importe également de lever le culte du secret pour promouvoir une meilleure circulation de l'information. L'objectif est de permettre aux citoyens de s'assurer que les élus et les agents de l'administration s'acquittent, de manière efficiente, de leurs missions de service public, ce qui revient à accorder une place centrale aux usagers.

3.3. Donner aux usagers une place centrale.

L'Etat est devenu fournisseur de biens et prestataire de services comme les entreprises. Il gère directement des activités essentielles à l'exercice de la citoyenneté moderne et à la régulation de la vie sociale. Les problèmes et les attentes des citoyens ont évolué de manière considérable. Aux besoins quantitatifs qui exigent des traitements de masse se sont greffés des besoins beaucoup plus personnalisés. A cet effet, une enquête auprès des usagers a été réalisée¹³. Elle a permis de mettre en évidence la notion de qualité de service public notamment dans les secteurs social, productif et d'appui à la production.

Le secteur social regroupe 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 :

¹³ 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.

- renforcer les capacités des établissements scolaires afin de les rendre 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 diminuer les frais divers de scolarité supportés par les parents ;
- Augmenter, qualitativement, le niveau de l'enseignement dispensé aux élèves en motivant davantage les enseignants ;
- Contribuer à la baisse du taux de déperdition scolaire.

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.

En ce qui concerne l'habitat et l'urbanisme, le déficit du 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, un déficit de 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 permettent de développer le sport à la base et constituent une saine occupation pour cette catégorie.

Enfin, les problèmes d'emploi, de pauvreté et de solidarité sont 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. 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 connaît de nombreuses difficultés dans le domaine agricole, de l'élevage, de la pêche ainsi que dans celui des eaux et forêts.

Dans le secteur agricole, les principales entraves au développement concernent l'indisponibilité ou la mauvaise allocation des semences et engrais, 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 évoqués.

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.

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

Concernant les eaux et forêts, il ressort que la gestion des ressources naturelles constitue un volet important. Il importe de 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-elles parfois obligées de parcourir de longues distances pour s'alimenter en eau potable. En outre, 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 rencontre aussi de nombreuses difficultés. C'est le cas notamment dans le domaine des transports, dans les activités de commerce réalisées dans l'informel et au niveau des télécommunications.

Les populations enquêtées ont dénoncé «une situation anarchique du transport urbain» qui est plus profonde dans les capitales régionales et départementales. Cette situation est accentuée 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.

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 l'informel qui est souvent exposé à des rafles et raquettes. L'absence d'infrastructures prévues pour les accueillir a entraîné des installations anarchiques dans l'espace urbain.

Dans un contexte marqué par le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication, il importe d'améliorer les réseaux des services des postes et télécommunications pour répondre en quantité et en qualité à la demande dans ce domaine. Cette amélioration ne doit pas toutefois se répercuter sur le système de tarification.

Nous constatons que les attentes des usagers sont nombreuses et les réformes à mener dans ce sens urgentes. Cependant cette situation ne pourrait être améliorée sans une professionnalisation de l'Administration et une réforme des procédures de contrôle.

4. Repenser la décentralisation

La décentralisation est un processus de transferts de certaines compétences de l'Etat vers les Collectivités Locales. Elle est indispensable pour remodeler les institutions et transformer les rapports entre l'Etat et les citoyens. Il s'agit d'octroyer aux collectivités locales et aux populations locales des pouvoirs qui étaient réellement exercés par l'administration centrale.

L'efficacité des structures décentralisées dans la satisfaction des besoins humains suppose d'une part , la participation des populations au processus de décision et de mise en œuvre des objectifs de développement locaux , l'obligation de rendre des comptes, d'autre part. Cette obligation améliore du reste la qualité et l'efficience de la fourniture de services publics.

Au Sénégal, le processus de décentralisation a connu plusieurs étapes. La première date de l'indépendance avec la loi n° 60-24 qui supprime les communes mixtes et les communes de moyen exercice. Elle 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) élargit le processus

au monde rural avec l'institution et l'érection de la communauté rurale en personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière. La dernière réforme date de 1996 avec la loi 96-07. Elle est marquée par la création de conseils régionaux et de communes d'arrondissement. Mais elle a surtout élargi les compétences des collectivités locales. Ce processus de 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.

Pour mieux comprendre les enjeux de la décentralisation, il importe de décrire le processus de transfert des compétences dévolues aux collectivités locales et d'analyser les difficultés de sa mise en oeuvre.

4.1. Les compétences dévolues aux collectivités locales

Ces compétences concernent 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 ; et celui-ci concerne l'habitat, l'urbanisme, l'environnement et la gestion des ressources naturelles ainsi que 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 fournir aux régions sans fiscalité propre l'essentiel de leurs ressources et compléterait les ressources des communes et communautés rurales. En outre, puisque les services de l'Etat dans les régions seront mis, au 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.

A l'expérience, la prise en charge de ses nouvelles compétences par les Collectivités Locales s'est heurtée à de nombreuses difficultés.

4.2. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre.

Le premier niveau de difficultés 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 ont de faibles capacités de mobilisation des ressources, donc incapables de réaliser des investissements conséquents.

La faiblesse des ressources propres s'explique 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'Etat¹⁴.

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.

Le deuxième niveau de difficulté concerne les organes d'appui à la régionalisation (conseil national de développement des collectivités locales, agences régionales de développement, etc.) qui ne sont pas fonctionnels, ce qui se traduit par une faible capacité des élus locaux à formuler et piloter des politiques locales de développement.

A ces contraintes viennent s'ajouter des difficultés liées à :

- la mauvaise compréhension de la politique de décentralisation par une frange importante des acteurs, notamment les exécutifs locaux ;

¹⁴ Voir tableaux « Décentralisation » dans la base de données.

- les relations encore difficiles entre les autorités décentralisées (collectivités locales) et les autorités déconcentrées (autorités administratives) ;
- la faible appropriation du processus de décentralisation par les populations ;
- la non-viabilité du découpage pour certaines collectivités locales.

Le pouvoir central sénégalais tente, cependant, depuis quelques années, de mettre en place une politique qui vise à améliorer la gestion financière et administrative des collectivités locales ainsi que la programmation des investissements urbains. Un cadre stratégique d'appui aux communes a été défini en collaboration avec la Banque mondiale en 1997. Sa mise en œuvre est en cours. De sa pertinence dépendra et la viabilité des choix faits par les communes en termes d'infrastructure urbaine et l'impact des investissements réalisés pour promouvoir le bien-être des populations

5. Renforcer les capacités des organisations de la société civile.

Plusieurs travaux, notamment ceux réalisés par Sheldon GELLAR entre 1990 et 1997, ont montré comment le Sénégal est passé de 1960 à 1970 d'une phase de contrôle étroit de la vie associative par l'Etat à celle d'une libéralisation politique et d'une plus grande autonomie des formes d'organisation. Selon les données publiées par GELLAR, ce processus s'est renforcé de manière considérable pendant les années 80 et 90 et a été un élément d'approfondissement de la démocratie.

Il ne s'agit pas ici de reconstituer les différentes phases de ce mouvement qui a conduit au desserrement de la tutelle de l'Etat sur la vie associative. Les travaux de GELLAR, effectués dans le cadre de la définition de la nouvelle stratégie de l'USAID (1998-2006) pour le Sénégal, sont, de ce point de vue, très exhaustifs. Notre propos vise plutôt à analyser la nature et le rôle de la société civile à la lumière des mutations politiques et économiques. Pour éviter une approche trop générale, l'accent sera mis sur des acteurs précis.

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

Trois préoccupations se dégagent de cette dynamique associative qui détermine une nouvelle configuration de la répartition des pouvoirs. Au plan local, les populations, qui s'organisent, souhaitent avant tout améliorer leurs conditions de vie, en empruntant ce que De Soto appelle «l'autre sentier», celui non balisé par l'Etat. Plusieurs travaux ont montré que, dans ce cadre, la cohésion n'est pas toujours de rigueur, malgré ce qu'en disent les approches populistes. La classe dirigeante voit dans les dynamiques associatives à l'œuvre surtout dans le monde rural une manière de justifier, a posteriori, la désétatisation. Les donateurs estiment, plutôt, que ces dynamiques, assimilées dans les campagnes à l'initiative privée, constituent le contre-exemple de l'organisation du monde rural dans la phase du dirigisme.

La dégradation de la situation économique nationale et les réorientations des modalités d'intervention des bailleurs de fonds ont été des éléments décisifs dans le processus de renforcement des dynamiques associatives. Par exemple, le tarissement progressif des rentes a favorisé l'affaiblissement des bases matérielles du mouvement associatif porté par l'Etat, le mouvement coopératif.

Les restructurations opérées par l'Etat dans le monde rural, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (PAS), ont conduit les paysans à s'organiser en foyers, sections villageoises, groupements d'intérêt économiques (GIE) et fédérations. Dans certains cas, la mise en place de ces associations participe d'une logique de survie.

Le mouvement associatif traduit une volonté des acteurs de plus en plus nombreux, de s'imposer comme des partenaires privilégiés de l'Etat ou des donateurs au sein du monde rural. Une telle volonté a abouti à l'établissement de relations entre l'Etat et la FONGS, et plus tard, avec le CNCR dans l'élaboration de la politique agricole. Ainsi, dans le cadre du programme d'ajustement sectoriel de l'agriculture (PASA), le CNCR a-t-il été impliqué dans les négociations.

Le nature des associations créées par les populations varie considérablement, selon les époques. Mais, au-delà de la diversité des approches, les dynamiques associatives constituent une alternative crédible de solution des problèmes auxquels les populations sont confrontées. Dépasant largement le cadre restreint de la paysannerie, Elles regroupent autant des organisations de producteurs (GIE, Groupements) que des structures interprofessionnelles.

Les centres urbains connaissent aussi une dynamique associative qui tend à être autonome par rapport au pouvoir central. Il existe une gamme variée d'associations qui se déploient dans les quartiers (ASC, GIE, groupements féminins, associations de ressortissants, associations religieuses et organisations politiques, comités de quartiers, etc.). La vie associative des centres urbains est dominée, 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 quartiers ne parvient à réaliser une mobilisation comparable à celle que réalisent 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. Pour les GIE, elles viendraient, en majorité, de contrats de prestations de service. Le dynamisme des ASC en fait des partenaires de l'Etat dans des programmes de santé et d'éducation, surtout dans les domaines de l'information et de la sensibilisation et. 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.

5.1. Les organisations de producteurs.

5.1.1. Les organisations paysannes.

Les organisations paysannes sont des éléments déterminants dans les processus de développement 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 ont provoqué un déclin de la productivité. Les paysans ont alors pris conscience de la nécessité de s'organiser et à défendre leurs propres intérêts.

En dépit de l'engagement du gouvernement pour la responsabilisation du monde paysan, les associations, à travers la fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS), n'étaient pas impliquées dans les processus d'élaboration de politiques. Elles devaient donc se battre pour la reconnaissance et améliorer leur niveau de 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 appui de la FAO pour aider ses membres à analyser les difficultés auxquelles ils font face au niveau local, et régional. Il s'agissait d'assister les organisations dans la définition d'une stratégie pour la viabilité de l'agriculture afin qu'elle reflète 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 acquièrent une légitimité avec la naissance en 1993 d'un Conseil National de Concertation des Ruraux du Sénégal (CNCR) plus apte à assumer des fonctions politiques. Aujourd'hui, le CNCR est associé à toutes les décisions concernant le monde paysan.

5.1.2. Les Groupements d'Intérêt Economique en faveur des jeunes.

La création des GIE s'inscrit dans une dynamique de promotion de l'entrepreneuriat chez les jeunes dans le secteur non salarié. Avec le vote à l'Assemblée Nationale en 1984 de la loi n° 84-37 du 11 mai 1984 (J.O. du 18 mai 1984, p. :319-321), un modèle de promotion de l'emploi a été mis en place qui repose essentiellement sur les GIE. Ces entreprises offrent, en effet, aux jeunes, un cadre juridique qui leur permet de développer leurs activités à moindre coût.

Les GIE ont revêtu des formes 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 durée de vie reste très limitée. En effet, l'absence de diversification des activités entraîne une forte concentration dans des secteurs restreints. Ce qui, à terme, risque d'hypothéquer l'efficacité et l'efficience de ces entreprises.

Cette précarité 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, en termes de capacités de constitution de fonds propres.

5.1.3. Les ONG de la défense des droits de l'Homme et de la démocratie.

Les ONG de droits de l'homme mènent des actions de défense/protection et de promotion/éducation. La stratégie consiste à s'appuyer sur les moyens de communication de masse pour alerter l'opinion nationale et internationale. Les actions développées, sont, entre autres, l'assistance juridique aux personnes victimes d'abus, les campagnes de dénonciation d'abus par voie de presse ou de mobilisation sociale, l'alerte de l'opinion internationale par des communiqués de presse, la création de pages web et l'écoute de personnes en détresse. Ces organisations mènent également des actions en direction des réfugiés, des victimes de guerres (mines anti-personnelles, etc.), des enfants, des pouvoirs publics...

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 significatifs du rôle joué par la société civile dans l'approfondissement des processus démocratiques.

5.1.4. La RADDHO

Pour l'élection présidentielle de 1993, comme pour les élections locales de 1996, la RADDHO a effectué une mission d'observation indépendante limitée en raison de ses moyens très modestes. Les élections législatives de 1998 constituaient, par contre, 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.

La mission d'observation de la RADDHO est qualitativement différente de celle des observateurs étrangers. S'il est objectivement difficile, pour ces derniers, de contrôler tout le processus électoral en raison de leur court séjour, La RADHO a, par contre, développé une grande capacité de contrôle des processus préélectoral, électoral et post-électoral. Celle-ci, conjuguée à sa neutralité, contribue à donner du crédit à ses propres conclusions.

Ainsi, la RADDHO a-t-elle pris une part active à l'élection présidentielle de février-mars 2000 comme observateur tout en travaillant, comme d'habitude, en synergie avec l'ONEL, les partis politiques et l'administration.

5.1.5. Le forum civil.

La particularité de cette organisation est d'avoir organisé des auditions publiques avec les candidats à l'élection présidentielle. En organisant, pour la première fois, un débat public entre les candidats, les organisations de la société civile, la presse, et un comité d'experts, le forum civil a introduit une innovation de taille dans les pratiques démocratiques au Sénégal: il a permis des échanges fructueux sur les programmes des candidats et la prise à témoin de la société sur les déclarations et engagements des politiques.

Le forum civil représente, en outre, Transparency International depuis 1998. Il a organisé, à ce titre, en décembre 2000 une journée d'études sur la corruption. Le forum civil a aussi joué un rôle important dans la diffusion du projet de Constitution qui devait être soumis à référendum le 7 janvier 2001, en organisant un débat entre le Président et le public retransmis par la télévision nationale.

5.2. Les organisations 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 l'ensemble des syndicats, il existe, néanmoins, des différences dans les procédures utilisées. Ainsi, la capacité de défendre les intérêts des travailleurs varie-t-elle en fonction des alliances que les syndicats ont développées ou subies avec d'autres acteurs notamment l'Etat, les partenaires intéressés aux droits humains (ONG, OIT, Amnesty International etc.). Le jeu des alliances contribue, de manière considérable, à construire l'identité des organisations syndicales ou de leurs confédérations.

Encadré 4: 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 messagers 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 actions 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 AI spécial, paiement d'indemnités d'enseignement, la création de coopératives d'habitats et de primes mensuelles, etc.) 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 pas souvent 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 l'arme de la sanction morale.

5.3. L'implication politique et civique des femmes.

Malgré une volonté politique manifeste et l'élaboration de programmes spécifiques destinés à promouvoir la femme sénégalaise, celle ci continue d'occuper encore une place marginale dans les processus politiques et économiques de prise de décision.

Sur le plan politique, on ne peut parler de démocratie sans mettre en exergue la dimension genre. 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. Jusqu'à quel niveau 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 faible présence dans les sphères de décision.

Encadré 5 : 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»¹⁵. Même si leur capacité de mobilisation résulte de ce fait, il convient 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 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. Le pourcentage moyen de 14,40% est en soi assez éloquent.

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 parlementaire¹⁶.

L'analyse des données chiffrées au niveau du Parlement permet de corroborer le paradoxe déjà évoqué entre la présence insuffisante des femmes dans les instances de décision 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 ruraux¹⁷.

¹⁵ Aminata DIAW & Aminata TOURE, *Femme, Ethique et Politique*, Dakar, COSEF-Fondation Ebert Stiftung, avril 1998, p.14

¹⁶ 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

¹⁷ voir GREF

Au niveau de la direction des partis politique, la création d'un parti politique par une femme est une première dans l'histoire politique du Sénégal. A travers le « Parena » la femme cesse ainsi d'être considérée comme objet ou médiatrice pour devenir actrice politique de plein droit.

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,¹⁸ à l'exception de Dakar.

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 ou encore Femmes et Sociétés 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. Le Conseil Sénégalais des Femmes (COSEF) s'est investi de façon permanente dans le processus électoral sénégalais depuis sa création, avec sa campagne « Démocratie où es-tu »

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-Louis¹⁹, 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»²⁰ illustrent cette dynamique enclenchée et qui cherche à se consolider. Le travail accompli lors de ces concertations régionales a permis aux femmes de formuler leurs 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 Femme²¹ 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.

¹⁸ Institut Africain pour la Démocratie, *Femmes, enjeu électoral : des chiffres qui parlent !*, Dakar, Editions Démocraties Africaines, Janvier 2000.

¹⁹ 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.

²⁰ 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

6. Des médias diversifiés mais d'une indépendance précaire

6.1. Le développement des médias privés.

L'essor des médias privés est l'un des indicateurs déterminants de l'approfondissement du processus démocratique au 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. Le paysage médiatique vit actuellement une profonde mutation 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.).

Enfin, la révolution médiatique a été fortement marquée par l'introduction de l'internet. De nombreux cybercafés ont été créés ; et une prise de conscience de l'importance de cet outil de communication au niveau des autorités se manifeste de plus en plus à l'occasion de certains événements publics de plaidoyer. L'utilisation de cet outil tend donc à se consolider de plus en plus dans le pays. Les incidences que ce phénomène aura sur la vie économique, politique et sociale dépendra directement de la capacité d'accès des populations aux réseaux de connexion.

Cette explosion médiatique et cet élargissement des réseaux de communication se manifestent par le développement des journaux et des radios privées. Elle exerce une influence salutaire à la fois sur le positionnement institutionnel des médias publics et sur l'émergence d'une conscience citoyenne de plus en plus exigeante en matière d'information.

6.1.1. L'essor des journaux privés.

Les élections présidentielles et législatives de février 1988 constituent une étape importante dans l'essor des médias au Sénégal. Jusqu'ici les journaux étaient très discrets. Le contexte électoral a favorisé la création d'une forte demande en matière d'informations politiques hors des canaux officiels. C'est donc à partir de cette date que les principaux pôles professionnels des médias privés abordent des virages décisifs.

²¹ Plan d'Action National de la Femme sénégalaise 1997-2000, Dakar, Ministère de la femme, de l'enfant et de la famille, novembre 1996

SOPH a été créé par le Parti Démocratique Sénégalais (PDS), à l'occasion de ces élections. *Wal Fadjri*, bimensuel, créé depuis 1983, devient un hebdomadaire ainsi que *Sud Hebdo* lancé en 1987 par le groupe *Sud Communication*.

A la faveur des élections législatives de 1993, de nouveaux médias font leur apparition dans le paysage sénégalais : « Sud Quotidien », « Wal Fadjri » et « Nouvel Horizon » sont créés. Hormis l'éphémère tentative du mensuel *Takusaan* en 1983, le paysage médiatique s'enrichit ainsi de trois 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*)²².

Parallèlement à cette explosion de la presse quotidienne privée, les principaux titres de la presse hebdomadaire se consolident au cours de l'année 2000. *Le Cafard Libéré* confirme son option humoristique tandis que *Le Témoin* se spécialise dans les faits de société. Trois quotidiens (*Le Tract*, *Le Populaire* et *7 Info*) lui disputent de nos jours ce créneau.

Force est de constater, cependant, la prédominance de l'information politique dans les contenus de ces médias. Elle s'explique, en partie, par la forte demande exprimée par les populations, par une société civile en quête d'espaces d'expression ainsi que par l'offensive des formations politiques de l'opposition victimes de l'ostracisme des médias du service public.

6.1.2. L'explosion des radios privées.

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.

Sous la double pression d'une forte demande des professionnels et de l'approfondissement des processus démocratiques, les espaces d'expression sont renforcés et les ondes libérées.

²² Voir tableau « Presse » dans la base de données.

L'avènement des médias privés nationaux a ainsi fortement réduit les audiences des radios étrangères qui constituaient, jusqu'ici, pour l'élite urbaine du moins, la principale source d'information dite «indépendante». Il a, en outre, favorisé l'émergence des radios communautaires ayant pour cibles les populations rurales et périurbaines. Soutenues par des ONG, des fédérations de producteurs et des privés, ces radios doivent leur succès, entre autres, à la valorisation des langues nationales dans un contexte social marqué par un taux élevé d'analphabétisme.

Ce développement des médias privés a eu également d'autres incidences, non moins importantes : tentative d'adaptation des médias publics à un environnement devenu de plus en plus concurrentiel et ouvert au marché de la publicité, l'ouverture des pouvoirs publics aux médias privés et l'émergence d'une conscience citoyenne et d'une opinion publique plus libre.

6.1.3. 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. C'est le cas, en particulier, de la RTS qui développe, de plus en plus, des émissions interactives notamment sur la station «Dakar FM», s'adaptant ainsi à un mode de communication privilégié par les radios privées. Les médias publics ont dû s'adapter également à un environnement marqué par la pénétration des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication dans le champ médiatique. A l'instar des groupes de presse privée, les médias publics ont créé ainsi leurs propres sites.

Malgré les difficultés, les médias privés, comme ceux du service public, s'adaptent davantage à un environnement devenu concurrentiel pour mieux être à l'écoute des auditeurs et des lecteurs de plus en plus exigeants sur les contenus. Dans cette perspective, la presse publique recourt à des prestataires de service tels que les instituts de sondage ou des professionnels indépendants

En définitive, la presse privée joue un rôle de plus en plus important dans la consolidation du système démocratique mais aussi dans l'émergence d'une culture de bonne gouvernance. Tout

en offrant aux partis un espace d'expression important, elle permet aux populations sénégalaises de disposer désormais de sources d'informations variées ; ce qui a un impact direct sur les modes de relation entre les citoyens, les instances dirigeantes et le personnel politique dans son ensemble.

Le marché de la publicité n'est plus exclusivement réservé aux médias publics. La libéralisation de l'économie s'est accompagnée de l'émergence progressive d'une nouvelle forme de conscience des annonceurs qui privilégient les critères de compétitivité (audience et impact). L'existence de cabinets de communication et d'agences de publicité joue un rôle considérable dans les changements du paysage publicitaire.

6.1.4. Incidences des médias sur les comportements des populations et des Pouvoirs publics.

L'essor des médias privés, écrits comme électroniques, a induit des changements majeurs dans les comportements des populations. L'approfondissement du processus démocratique a «libéré les voix», comme il est possible de le constater dans la quantité des courriers et la liberté du ton dans les radios privées en particulier. Nombreux sont également les auditeurs et les lecteurs qui participent activement à la collecte de l'information, en tant qu'informateurs réguliers ou ponctuels.

En ouvrant les ondes (émissions interactives) et espaces médiatiques aux auditeurs/lecteurs, les médias favorisent ainsi l'émergence d'une conscience citoyenne. En effet, la participation des citoyens aux débats, l'utilisation qu'ils font des médias comme moyens d'amplification de leurs problèmes, la collaboration à la collecte de l'information sont des indicateurs de nouveaux comportements. Le citoyen revendique, de plus en plus, par médias interposés, le droit de participer à la vie de la Nation. Syndicats, associations, groupements socioprofessionnels, jeunes et femmes se rendent aujourd'hui visibles et audibles grâce à ces relais fonctionnels.

L'apport fondamental de la presse et des médias dans la gouvernance des processus démocratiques réside dans la constitution d'une opinion publique. La société civile s'appuie

sur la presse pour conquérir sa légitimité. La mise à disposition de l'information a attiré l'attention sur les pratiques de l'État, le soumettant ainsi à une évaluation critique. La révélation des manquements, abus et iniquités a amené le pouvoir central à s'expliquer et se soumettre au contrôle de l'opinion publique. Les pages des journaux consacrées au courrier des lecteurs sont une illustration de cette opinion publique en gestation. En mettant sur l'espace public national comme international des informations sur la gestion des cités et des gouvernements, les médias ont décloisonné les sphères publiques.

On note également des changements de comportements dans les rapports des pouvoirs publics aux médias. L'organisation plus fréquente de conférences de presse par les ministres, l'ouverture de l'armée à la communication publique (création d'une Direction de l'Information et des Relations Publiques) sont très révélatrice à ce propos. Les possibilités accordées aux fonctionnaires d'intervenir dans les débats organisés par la presse, même si elles sont liées à l'autorisation préalable de la hiérarchie, constituent un élément décisif dans le processus de libéralisation de la communication publique.

A l'occasion d'élections locales, législatives ou présidentielles, la presse privée réalise une couverture des opérations limitant considérablement les marges de manipulation des résultats. En somme, 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 des médias sont adoptés en plus d'une subvention annuelle qui est accordée à la presse, même si les professionnels jugent qu'elle est très faible.

Mais en dépit de ces acquis démocratiques auxquels participe le développement d'une presse de plus en plus libre, la persistance des contraintes institutionnelles et économiques risque, à terme, de compromettre l'indépendance même des médias.

6.1.5. L'indépendance précaire des médias.

Le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur la communication publique empêche une libéralisation complète du secteur des médias, en particulier celui des médias d'Etat. Il en est ainsi de la Télévision que les autorités hésitent encore à libéraliser. La cherté des facteurs de

production tels que le papier, le coût estimé exorbitant de la redevance versée à la RTS par les radios privées, les difficultés d'accès au crédit bancaire, les conditions de travail des journalistes jugées précaires par le Syndicat des Professionnels de l'Information et de la Communication Sociale (SYNPICS) constituent autant de contraintes à l'élargissement du secteur.

En outre, Médias du service public comme ceux du privé, connaissent, à des degrés divers, des difficultés malgré leur dynamisme. La crise économique, les politiques d'ajustement structurel et la dévaluation du FCFA, combinées à l'étroitesse du lectorat pour la presse écrite et du marché publicitaire, amoindrissent considérablement l'impact des médias.

Dans ces conditions, se posent des questions liées à la survie de la presse indépendante. Jusqu'où les médias pourront-ils résister à la pression financière ? Mais également, la perspective de création d'autres radios ne risque-t-elle pas d'affaiblir les structures actuelles, voire d'aggraver leur déficit ? jusqu'à quel degré le développement des médias de masse va-t-il résister à l'explosion des nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication ? Et jusqu'à quel point la presse va-t-elle continuer à contribuer à l'organisations libres et démocratiques qui passe nécessairement par l'existence d'un fichier électoral transparent ?

7. Un système électoral de plus en plus transparent mais à renforcer

La question de la transparence du système électoral a focalisé ces dernières années le débat politique autour d'un code et d'un fichier électoral qui peuvent garantir suffisamment la crédibilité des élections. Ils sont élaborés sous la surveillance constante des acteurs politiques, de l'ONEL, du HCA et d'autres institutions que nous avons présentées (l'exécutif, le législatif, le judiciaire, la société civile et les médias notamment).

7.1. Le code électoral

Le code électoral actuel n'est pas le fait de l'administration mais plutôt la conséquence des interpellations de la classe politique cristallisées par les contentieux électoraux de 1988. La commission nationale de réforme du code électoral, qui a été instituée en mai 1991 par un

décret du Président de la République a, de façon scrupuleuse, pris en charge les points de vue des différents acteurs politiques portant essentiellement sur la régularité des élections. Le travail de la commission, remis en août 1991 au Président de la République, a été ratifiée comme tel par l'Assemblée nationale.

Le code électoral consensuel, fruit du travail de la Commission nationale de réforme du code électoral en collaboration avec quatorze partis politiques, est l'expression de la volonté de la classe politique de créer les conditions de possibilité d'un jeu démocratique pacifié et civilisé : usage obligatoire de l'encre indélébile et de l'isoloir, refonte du fichier électoral, présence de représentants de partis dans les bureaux de vote et majorité électorale à 18 ans et non à plus 21 ans.

7.1.1. Le fichier électoral

La liste électorale constitue le document officiel qui répertorie l'ensemble des électeurs pour les différentes élections : législatives, présidentielles et locales. Parce qu'elle est permanente, elle ne peut faire l'objet que d'une révision annuelle ou exceptionnelle organisée par l'administration. Tout citoyen dont le nom y figure en qualité d'électeur jouissant de ses droits civiques et politiques doit y être réintégré s'il est radié sans motif.

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

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

7.1.2. Les partis politiques.

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

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

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

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

Dissidence, fusion, coalition, est-ce à dire que l'idéologie est très peu déterminante dans le champ politique sénégalais ? L'ampleur du phénomène de la «transhumance» montre que

celui-ci reste marqué par une mobilité extrême. Ce phénomène touche aussi bien les militants, les élus que les partis dont le soutien peut varier d'une élection à une autre. Les élections de février-mars 2000 démontrent l'inefficacité de la détermination idéologique du fait de la bipolarisation PS/PDS.

7.1.3. L'observatoire National des Elections (ONEL).

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

Les résultats, très controversés des élections de novembre 1996, ont provoqué un véritable retournement de situation. Ils ont, en effet, perturbé gravement l'image que la nouvelle direction du PS tentait de construire d'elle-même : celle d'une élite capable de moderniser l'appareil de direction du PS, et d'entretenir avec l'Administration des relations en rupture avec la culture de parti unique. Dans la première quinzaine du mois d'août 1997, après une phase d'affrontement verbale entre les dirigeants du Parti socialiste et le «Collectif des 19» réclamant l'instauration d'une CENI, le débat fut tranché par la création d'un Observatoire National chargé des Elections (ONEL).

Mais la mise sur pied de l'ONEL, structure de compromis entre les requêtes de l'opposition relatives à la mise en place d'une CENI et les réticences du parti au pouvoir, n'a pas mis un terme au rôle ambigu de l'administration. Cependant, la création en décembre 1997 de la DGE (la Direction Générale des Elections) au ministère de l'intérieur a été le signe d'une volonté de rationaliser davantage le rôle de l'administration dans la tenue d'élections transparentes et incontestables.

Les élections étaient organisées par le Ministère de l'Intérieur au moyen de commissions chargées de conduire les opérations. Les juridictions étaient chargées de contrôler a posteriori ces opérations, d'examiner les contentieux et de proclamer les résultats. Ce dispositif n'était pas suffisant pour garantir la transparence et la légalité des opérations électorales. Après les élections locales de 1996 (et déjà après la présidentielle de 1993) les partis de l'opposition avaient remis en cause leur légitimité et accusé l'administration de complicité de fraude et de

toutes sortes d'abus. Le contrôle juridictionnel était en effet clairement défectueux, puisqu'il ne se basait que sur la documentation fournie par l'administration ou sur les preuves avancées par les plaignants. C'était un contrôle sans surveillance, a posteriori, en quelque sorte.

L'ONEL semble à première vue n'apporter qu'une légère modification au système électoral sénégalais. Cependant, sa principale caractéristique est d'être un organe de surveillance permanente et de contrôle à chaud. Comme l'instance juridictionnelle, il peut prendre en charge les doléances ; et s'il n'a pas de pouvoir décisionnel, la loi lui reconnaît le droit d'alerter l'opinion publique et d'inviter l'autorité administrative à prendre des mesures appropriées, ainsi que la faculté de saisir les juridictions électorales et répressives en cas de violation des dispositions pénales du code électoral. L'ONEL a joué un rôle très important dans l'approfondissement de la démocratie au Sénégal lors de la préparation des législatives de 1998. Cette structure s'est donné pour première tâche la transformation du bureau de vote en espace de droit. Pour arriver à ce résultat, il a fallu accomplir un énorme travail en amont, en interprétant largement le champ de compétence reconnu à l'institution. L'ONEL, en effet, traite les opérations électorales depuis l'établissement du fichier électoral jusqu'à la centralisation des résultats, en passant par toutes les étapes du processus d'organisation et de déroulement du vote.

7.1.4. Le HCA (Haut Conseil de l'Audiovisuel)

Il est institué en 1998 et prend la relève du Haut Conseil de la Radio et de la Télévision. Celui-ci avait une mission de contrôle et de régulation de l'accès équilibré de tous les partis aux médias publics dans le respect de la laïcité de l'Etat, des libertés publiques et des Institutions.

L'institution du HCA s'est accompagnée d'un élargissement de ses compétences à l'audiovisuel privé national et international ainsi qu'aux questions d'éthique sociale et d'identité culturelle. Mais le contrôle du HCA sur l'audiovisuel privé s'avère difficile puisqu'on ne peut empêcher les radios privées, qui ont une vocation commerciale, de vendre des temps d'antenne aux partis qui en ont les moyens.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Cette analyse révèle, au regard des différents dysfonctionnements constatés, que des efforts doivent être déployés pour favoriser une meilleure gouvernance. Il est en effet nécessaire d'engager des actions multiformes concernant la justice, la fonction publique, la décentralisation, la participation populaire, l'information et la communication.

Dans cette optique, il est nécessaire d'assurer une véritable indépendance de la justice et de faciliter son accès aux populations les plus défavorisées. Les dispositions tendant à remettre en cause l'inamovibilité des magistrats devraient être abrogées (notamment l'affectation pour nécessité de service). Les conditions de vie et de travail des magistrats, des greffiers et des secrétaires des greffes et parquets devraient être améliorées. Le personnel judiciaire devrait être accru et la justice se rapprocher des citoyens. Le pouvoir judiciaire, à l'instar du législatif, devrait être doté d'un budget autonome. Le renforcement de l'indépendance de la justice apparaît comme un préalable important à la lutte contre la corruption qui est identifiée comme un des problèmes majeurs au Sénégal.

Une intensification de la lutte contre ce phénomène, qui constitue un défi à la bonne gouvernance et gangrène la société sénégalaise, doit être accompagnée de la recherche d'une plus grande efficacité du service public. Dans cette perspective, une réforme de l'administration publique en vue de mieux répondre aux attentes des populations s'impose.

La lutte contre la corruption suppose notamment :

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

Le service public doit être orienté vers la satisfaction des besoins des usagers et la recherche d'une plus grande qualité. La fonction publique doit être réformée dans le sens d'une plus

grande professionnalisation et d'une plus grande efficacité. Des principes de motivation doivent être appliqués sur la base du mérite.

Les principes de décentralisation doivent être réaffirmés et les moyens de mise en œuvre effectifs afin de permettre aux populations de participer réellement aux discussions et décisions les concernant. La réussite de la décentralisation impose l'octroi de moyens financiers conséquents aux collectivités locales ou un nouveau découpage permettant de constituer des entités viables financièrement. Elle exige parallèlement la dynamisation des organes d'appui à la décentralisation et l'amélioration des rapports entre les autorités décentralisées et les autorités déconcentrées.

L'action de la société civile est à encourager et à renforcer. Des initiatives pourraient être prises pour les aider à rationaliser leurs interventions.

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

Enfin, pour renforcer la transparence du système électoral, des efforts doivent être menés en vue d'une plus grande fiabilité du fichier électoral. Il faut également octroyer des moyens plus importants à l'ONEL pour l'exercice de ses activités de contrôle. La question de la création d'une Commission Nationale Electorale Indépendante reste posée.

CHAPITRE 3 : GOUVERNANCE DES REFORMES ECONOMIQUES ET DEVELOPPEMENT HUMAIN.

Depuis son accession à l'indépendance jusqu'à la fin des années 70, la situation économique et financière du Sénégal s'est constamment dégradée avec une faible croissance, un déficit chronique des finances publiques et de la balance des paiements, une inflation galopante et une dégradation du niveau de vie des populations. Et pourtant, le Sénégal a bénéficié d'une aide extérieure massive qui en faisait l'un des pays les plus assistés. Pour corriger ces déséquilibres, le pays s'est engagé, avec les institutions financières internationales, dans un processus quasi permanent d'ajustement de son économie. Les résultats obtenus sont restés en deçà des attentes en raison principalement d'une internalisation insuffisante des réformes au plan national et d'une mauvaise gouvernance. En outre, le non-respect des conditions d'application par le Sénégal s'est traduit par des ruptures fréquentes avec les bailleurs de fonds avant l'achèvement des différents programmes de stabilisation et de restructuration.

Avec un taux d'accroissement annuel moyen estimé à 2,7%, la population du Sénégal est passée de près de 7 millions d'habitants en 1988 à 9 millions en 1998. Sa répartition est déséquilibrée. En effet, 65% de la population est concentrée sur 14% du territoire national. Le taux de croissance démographique est très variable d'une région à une autre. La région de Dakar, qui compte près de 30% de la population totale, croît au rythme moyen de 3,7% par an contre 1,1% pour la région de Louga. Ce profil de croissance démographique se traduit par une forte pression sur la demande de biens et services de base. Associée à une faible croissance, il induit également une baisse du revenu par tête.

Dans ce contexte, malgré un relèvement relatif du taux de croissance (lié en particulier à la dévaluation), le niveau de vie des populations ne s'est pas amélioré ; et les indicateurs de développement humain sont restés à un niveau insatisfaisant. 58% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté²³ et l'IDH ne dépasse pas 0,423. La structure des dépenses publiques indique une prépondérance des dépenses de fonctionnement, une insuffisante allocation en faveur des secteurs sociaux et un déséquilibre dans les affectations budgétaires

²³ Selon enquête ESAM

entre les secteurs sociaux : 24,5% en moyenne dans l'éducation, 5% dans la santé et 2% dans les services sociaux collectifs.

Les analyses qui suivent montrent que les réformes entreprises et leurs conditions de mise en œuvre n'ont pas été suffisantes pour assurer l'efficacité des politiques socio-économiques. Elles révèlent, en outre, l'existence d'une forte corrélation entre la gouvernance des réformes économiques et le développement humain. Le défi pour le Sénégal consiste donc, aujourd'hui, à opérer des réformes plus aptes à favoriser une croissance durable et équitable et à créer des conditions favorables à une mise en œuvre efficiente des politiques économiques.

La définition de nouvelles orientations et stratégies exige de tenir compte des limites des politiques déjà mises en œuvre, et des contraintes socio-économiques propres au Sénégal. En particulier, le rythme d'évolution de la population qui détermine celui de la demande sociale doit être mis en relation avec le taux, le rythme et le profil de la croissance de l'économie. En outre, le rôle des acteurs institutionnels doit être déterminé et les nouvelles politiques devront être évaluées à l'aune du développement humain.

1. LA MONTEE DES DESEQUILIBRES ECONOMIQUES (de 1960 à 1980)

L'économie sénégalaise était très extravertie au moment de l'accession du pays à la souveraineté internationale. Les rares unités de production industrielles étaient créées par des filiales de maisons mères installées en France. La majeure partie des produits de consommation courante était importée et notamment les biens vivriers. Son appareil productif était essentiellement structuré autour de la production des biens primaires destinés à l'exportation et de l'exploitation minière. Les échanges extérieurs avaient pour destination principale la France. Le commerce du Sénégal avec les pays de la sous-région était négligeable. Cette dépendance vis-à-vis de la France et la surévaluation du franc CFA ont eu pour effet de réduire la compétitivité des produits sénégalais et de rendre les exportations du pays tributaires des fluctuations de l'économie française.

La politique économique était marquée par un fort interventionnisme de l'Etat basé sur le modèle de développement d'inspiration socialiste. Cette option s'est traduite par

l'omniprésence de l'État dans la sphère productive et une forte réglementation des activités du secteur privé. Dans le domaine des politiques sectorielles, la stratégie gouvernementale de développement du secteur agricole s'appuyait essentiellement sur des sociétés d'encadrement qui s'occupaient presque exclusivement de toutes les autres opérations des filières agricoles allant de la fourniture des intrants à la commercialisation des produits agricoles de rente. Quant à la politique industrielle, elle est marquée par la nationalisation des unités stratégiques de production. La politique monétaire, qui est commune au sein de l'UMOA, était marquée par une certaine restriction du crédit (encadrement et distribution du crédit, plafond de réescompte...); ce qui constituait également une contrainte à l'éclosion du secteur privé local. En outre, la fixation des prix était essentiellement régie par l'Etat par le canal de l'administration et/ou de l'homologation.

Avec le déclin du secteur des produits de base (secteur arachidier et minier) et les chocs subis par l'économie (cycle de sécheresse, baisse des termes de l'échange, chocs pétroliers), le système commence à montrer ses limites vers le début des années 70. En dépit du programme de renouvellement et de diversification de l'appareil industriel, amorcé au début des années 1970, le Sénégal n'a pas su mettre en place une dynamique économique susceptible de se substituer au schéma de dépendance dans lequel il s'est installé durant deux décennies. Par ailleurs, les recettes d'exportation avaient plus servi à alimenter la consommation que l'épargne intérieure. La part des dépenses de consommation dans le PIB s'élevait à plus de 92,3% entre 1970 et 1979 pour culminer à 100% en 1979. Celle de l'épargne intérieure atteignait 7,7% du PIB dans la même période et chuta même à -6,7% en 1981. Le déficit du compte courant passe de 11,9% du PIB en 1970 à 25,4% en 1981, pendant que celui des finances publiques évolue de 0,6% à 12,5% dans la même période.

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

Depuis l'indépendance, l'économie sénégalaise est donc dans une situation de déséquilibre. La période de stabilité a été extrêmement brève (1960-1962). Les déséquilibres ont culminé en 1970 avec des risques évidents de crise d'insolvabilité. Cette situation s'est traduite par un ralentissement de la croissance du PIB qui passe d'un taux moyen annuel de 2,8% dans la période 1960-70 à 2,2% en 1975-80. Sous l'effet conjugué de la crise et du taux de croissance démographique qui passe de 2,3% par an de 1960 à 1970 à 2,9% entre 1975 et 1980, la croissance du PIB par tête devient négative (-0,5%) dans la période 1970-80. Des politiques d'ajustement structurel sont ainsi mises en oeuvre pour corriger les déséquilibres macro-économiques.

2. LES REPONSES DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Au début de la décennie 80, la situation macroéconomique présentait quatre caractéristiques principales : une stagnation de la production intérieure en termes réels, un important déficit de la balance des paiements et des finances publiques, une détérioration des avoirs extérieurs et un endettement de plus en plus massif. Le Gouvernement s'engage alors dans un processus d'ajustement structurel de l'économie en initiant une série de réformes. Il s'agit, dans l'ordre chronologique, des programmes de stabilisation pour corriger les déséquilibres et des programmes d'ajustement pour relancer la croissance.

2.1. Des résultats insuffisants pour redresser les déséquilibres socioéconomiques 1979-1992

La période 1979-1985 se caractérise par la mise en oeuvre d'un plan de redressement à court terme. Il s'agissait de stabiliser la situation financière afin de freiner le déficit budgétaire et de ramener celui du compte courant extérieur à des propositions plus acceptables. On distingue dans cette période deux programmes : le plan de stabilisation à court terme : 1979-1980 et le Plan de Redressement Economique et Financier (PREF) : 1980-1985.

2.1.1. Le plan de stabilisation à court terme - 1979-1980 :

Ce plan de stabilisation à court terme est mis en place au cours de l'année budgétaire juillet 1979/juin 1980. Il comprend, pour l'essentiel, des mesures budgétaires relatives à la

généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à la simplification du régime douanier avec une hausse des taux pour améliorer le rendement des recettes de l'Etat et à la réduction des dépenses de fonctionnement afin de les maintenir au niveau de 99 milliards de francs CFA. Ce chiffre avait été dépassé les années précédentes. A ces mesures, s'ajoutent la limitation des emprunts de l'Etat surtout extérieurs, la promotion des exportations avec la suppression des taxes à l'exportation pour tous les produits sauf l'arachide et les phosphates. Les résultats mitigés de ces mesures, dans un contexte de crise, ont amené le Gouvernement à mettre en oeuvre un Plan de redressement Economique et Financier (PREF).

2.1.2. Le Plan de Redressement Economique et Financier (PREF) - 1980-1985 :

La mise en place du PREF va coïncider exactement avec la période couverte par le Sixième Plan de développement économique et social du Sénégal. Il consacre le premier prêt d'ajustement structurel (SAL) accordé par le FMI et la BM au Sénégal. Les objectifs du PREF sont au nombre de cinq : la stabilisation de la situation financière de l'Etat, la hausse de l'épargne publique, l'orientation de l'investissement dans les secteurs productifs, la réduction de l'interventionnisme étatique, et enfin la restructuration du secteur parapublic. Pour atteindre ces objectifs, quatre mesures sont prises :

- l'assainissement des finances publiques avec la fermeture de 23 ambassades et représentations consulaires, la réduction du parc automobile de l'Etat et des dépenses de fonctionnement de l'ordre de 40%, mais aussi et surtout la réduction des subventions aux denrées de consommation de première nécessité comme le riz, l'huile, le sucre, ce qui va se traduire par de fortes hausses de prix en février 1980 et en août 1983 ;
- l'encouragement de l'épargne par la hausse des taux d'intérêt ;
- la relance de l'investissement public avec la construction du barrage de Diama pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal , l'exploitation de la filière phosphatière par la création des ICS (Industries Chimiques du Sénégal), l'encouragement des exportations par la mise en place d'une subvention à l'exportation de 10% de la valeur FOB (Free On Board) des produits exportés ;
- la restructuration du secteur parapublic avec l'introduction des «contrats-plans» qui sont des contrats de performance entre le gouvernement et les entreprises publiques sur une période de trois ans. L'entreprise publique est tenue d'atteindre des objectifs de

production, d'efficacité, et de formation du personnel, tandis que l'Etat conserve son autorité sur la tarification et s'engage à soutenir les investissements. Le désengagement de l'Etat passe aussi par la liquidation de certaines structures. C'est ainsi que l'ONCAD (Office National de Coopération et d'Assistance au Développement) qui employait 5000 personnes fut dissoute avec toutes les conséquences sociales qui en découlent.. ont

En définitive, en six années de restructuration, plusieurs mesures ont été prises. Elles ont eu, certes, un impact positif sur les processus socio-économiques ; mais les déséquilibres étaient, néanmoins, restés constants. Pour renforcer ces mesures, un Plan d'Ajustement à Moyen et Long Terme (PAMLT) fut adopté pour la période 1985-1992. Il visait, principalement, à relancer l'offre par un approfondissement de la libéralisation de l'économie et la mise en oeuvre de nouvelles politiques sectorielles.

2.2. La période d'ajustement à moyen et long terme (PAMLT) - 1985-1992

Les préoccupations de stabilisation demeurent, mais l'enjeu majeur du PAMLT est d'atteindre la croissance à travers des politiques sectorielles, la Nouvelle Politique Agricole (NPA), la Nouvelle Politique Industrielle (NPI), la restructuration du secteur parapublic, et le redressement des finances publiques.

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

- la réorganisation du monde rural, d'abord, par la constitution de «sections villageoises» qui sont des groupements de producteurs pouvant avoir un accès direct au crédit bancaire ;
- la restructuration des sociétés rurales d'intervention, ensuite, selon deux modalités : le désengagement de l'Etat dans certaines, l'allègement de l'encadrement dans d'autres. C'est ainsi que la SONAR (Société Nationale d'Assistance au monde Rural) et la Société des Terres Neuves (STN) seront dissoutes en 1985 et 1987 respectivement, la SODEVA (Société de Développement et de Vulgarisation Agricole) subira une déflation de son

personnel de 75% étalée sur cinq ans. Toutes ces restructurations vont se traduire par des compressions importantes de personnel avec toutes les conséquences sociales qu'elles induiront ;

- la réforme de la gestion des facteurs de production, enfin, (semences et engrais) impliquant la vente directe des engrais et semences aux paysans, et la suppression de toutes subventions publiques. Cela va se traduire par une hausse sensible des charges d'exploitation.

Il importe de souligner, qu'en plus des déflations de personnel particulièrement au niveau des sociétés d'encadrement, la NPA contribuera, pour beaucoup, à la détérioration des conditions de vie et de travail des paysans. En effet, la baisse des subventions et le dépérissement des sociétés d'encadrement, conjugués à la faible assise financière des producteurs, ont entraîné une baisse de la productivité et par suite des revenus agricoles.

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

L'objectif principal de la NPI est de redynamiser le secteur industriel (qui employait 400000 personnes en 1987) par le biais de mesures fiscales et douanières et par la révision du code du travail. Ces mesures fiscales et douanières consistent en la suppression des restrictions quantitatives d'importations pour certains produits, la libéralisation des prix, la mise en place d'un nouveau code des douanes visant à réduire et harmoniser les droits, la révision de la procédure de subvention à l'exportation désormais basée sur la valeur ajoutée, la mise en place d'un nouveau code des impôts, la révision du code des investissements avec l'instauration d'un guichet unique.

Le réaménagement du code du travail sera marqué par la suppression des articles 35 et 199. Désormais, les employeurs peuvent recourir sans limite au contrat de travail à durée temporaire ; et le service de la main-d'œuvre perd le monopole du placement des travailleurs.

Toutes ces réformes, mises en oeuvre dans le cadre de la NPI, vont fragiliser les entreprises à faible compétitivité ainsi que les ménages. Par leur caractère brutal, et du fait de l'absence de mesures d'accompagnement, ces réformes ont également conduit à un effritement du tissu industriel et à une précarisation de l'emploi.

- **La restructuration du secteur parapublic**

Le Sénégal comptait 180 entreprises publiques dont six sociétés nationales, vingt cinq établissements publics, le reste étant des sociétés d'économie mixte. L'échec des «contrats-plans» et la lenteur des réformes n'ont pas permis une restructuration complète du secteur parapublic. Celle-ci va donc s'opérer à travers une nouvelle série de réformes qui portent, entre autres, sur des privatisations partielles ou totales, la dissolution de certaines sociétés, la transformation de deux entreprises publiques en sociétés nationales, la réduction progressive des subventions aux entreprises publiques jusqu'à 50% en 1990 et la mise en place de structures de gestion et de suivi des réformes. Le processus de désengagement de l'Etat ainsi entamé ne manquera pas d'avoir des incidences directes ou indirectes sur les populations, par la réduction du nombre d'emplois.

- **Le redressement des finances publiques**

Une des mesures importantes du PAMLT concerne le gel des dépenses salariales dont la part dans le budget de fonctionnement devait être ramenée de 52% à 49%. Pour cela, il a été procédé au blocage des recrutements et des avancements et au non-remplacement des retraités et des décédés.

L'Etat va recourir à la fiscalité pour réduire le déficit budgétaire. C'est ainsi que le prix du riz et du pétrole sont restés à des niveaux élevés alors que les cours mondiaux ont baissé. Des charges fiscales additionnelles seront également notées pour les automobilistes avec le changement de toutes les plaques d'immatriculation des voitures.

En définitive, bien qu'ils aient pu varier dans leur formulation, les programmes appliqués au Sénégal ont eu comme objectifs permanents la correction des déséquilibres macroéconomiques et la restauration d'une croissance économique. Les mesures prises en ce sens ont généralement consisté, d'une part, à contenir la demande en alignant les dépenses nationales sur les ressources du pays et, d'autre part, en stimulant l'offre par une modification de l'environnement institutionnel et des conditions du marché. Cependant, ces mesures n'ont pas produit les effets escomptés et vont même aggraver la situation sociale, ce qui amène la Banque mondiale à mettre en œuvre des politiques correctives à travers les Programmes relatifs à la Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA).

2.3. De l'échec du plan d'urgence à l'ajustement monétaire: 1992-1994.

Après les élections présidentielles et législatives de 1993, le déficit budgétaire s'est aggravé au moment même où les bailleurs de fonds, à la suite du Rapport BERG, ont suspendu leurs aides budgétaires en attendant que le Sénégal s'engage dans un processus de réformes de façon plus volontariste. C'est dans ces conditions que le gouvernement met en place le Plan d'urgence en août 1993 qui devait se traduire par des mesures encore plus drastiques à l'égard des dépenses publiques. Les mesures prises, en ce qui concerne les salaires et les tarifs des services sociaux de base notamment, n'ont fait qu'accentuer la crise sociale.

C'est dans ce contexte qu'intervient la dévaluation du franc CFA, à la faveur d'une pression des bailleurs de fonds, de la Banque mondiale et du FMI en particulier. La gravité de la décision exigeait, toutefois, un ferme engagement des plus hautes autorités dans un processus d'approfondissement des réformes destinées à libéraliser davantage l'économie.

La dévaluation de 50% du F.CFA par rapport au FF s'est accompagnée, aussitôt, d'un important soutien des institutions financières internationales et des partenaires bilatéraux en faveur des pays de la zone franc. Afin de faciliter l'application immédiate de certaines mesures, l'Assemblée nationale vota une loi autorisant le Président de la République à prendre, par décret, des décisions relatives aux salaires du secteur public, aux tarifs extérieurs, aux prix des denrées de première nécessité et aux impôts.

Ainsi, les prix des denrées ont subi des hausses allant de 20 à 35%. Les tarifs de l'eau, de l'électricité et des télécommunications ainsi que ceux des produits pétroliers, ont également connu des augmentations du même ordre. Ces premières hausses ont été suivies par d'autres provoquant des réactions spéculatives de la part des commerçants. Concernant les revenus, le Gouvernement a annulé les mesures de baisse des salaires dans la fonction publique et de prélèvement obligatoire sur ceux du secteur privé, mesures décidées dans le cadre du Plan d'urgence. Ramenés à leur niveau de juin 1993, les salaires ont été relevés ensuite de 10% afin de limiter les pressions inflationnistes. L'objectif de ces différentes mesures était à la fois de maîtriser l'inflation, d'accroître les ressources propres de l'Etat et de diminuer la pression fiscale sur les entreprises et les salariés.

Ces mesures seront accompagnées d'un vaste programme de réformes structurelles visant à réduire davantage le rôle de l'État dans l'économie, favoriser le développement du secteur privé, assouplir la législation du travail et ouvrir l'économie sur l'extérieur. C'est dans cette perspective que le Projet d'Ajustement du Secteur privé et de Compétitivité (PASCO) fut élaboré. Des mesures sont également prises en vue de la libéralisation des investissements, d'une refonte de la législation douanière et fiscale et de l'accélération du programme de privatisation des entreprises publiques. Le désengagement de l'État est couronné par la privatisation de la Société nationale des télécommunications (SONATEL) et l'ouverture du capital de la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES) et de la Société nationale d'électricité (SENELEC).

De fait, la dévaluation du franc CFA a constitué un véritable tournant dans l'orientation libérale des politiques d'ajustement au Sénégal. Les réformes entreprises se sont conjuguées avec des changements notables dans les priorités du gouvernement. En même temps, l'accès aux marchés extérieurs et la promotion du secteur privé deviennent des axes majeurs de l'ajustement. Parallèlement, l'intervention de l'État s'oriente vers la préservation de l'environnement, le renforcement des capacités institutionnelles et la lutte contre la pauvreté. En imprimant une orientation plus libérale aux politiques économiques et financières, les réformes structurelles et institutionnelles, qui ont suivi la dévaluation, n'ont pas seulement modifié les conditions dans lesquelles l'activité économique se déroule, elles ont aussi changé les modalités de gestion de l'économie ainsi que les règles du jeu entre acteurs.

3. LE ROLE DES ACTEURS

Les programmes d'ajustement structurel successifs ont mis en évidence deux acteurs essentiels pour la réalisation des différentes réformes : l'Etat et le secteur privé. L'Etat est au cœur de l'ajustement structurel et doit remplir un fonction stratégique face aux nouveaux défis de la mondialisation. Il lui est alors imparti de réduire au minimum son imixtion dans la gestion des affaires économiques, de créer un environnement incitatif pour les entreprises en vue de promouvoir l'investissement, de réformer son administration et de réallouer son engagement vers les secteurs sociaux de base considérés comme déterminants dans les nouvelles approches de la croissance (théories de croissance endogène et le rôle du capital humain). Cette restructuration devrait conduire à moins-d'Etat ou à un Etat-minimal.

Dans cette nouvelle dynamique, le secteur privé devient un acteur clé du développement, ce qui suppose que l'Etat poursuive sa politique de désengagement, applique des mesures de privatisation et crée de nouvelles bases pour assurer la promotion du secteur privé dans un contexte marqué par la globalisation. Le secteur privé devra, quant à lui, opérer une réorientation stratégique de l'ensemble de ses moyens humains comme financiers pour être plus compétitif sur le marché mondial et devenir le fer de lance de la croissance économique.

3.1. La redéfinition du rôle de l'État.

La nature, les conditions de mise en œuvre et la gestion des politiques d'ajustement structurel au Sénégal posent au moins trois types de problèmes liés à la gouvernance économique : l'appropriation des politiques d'ajustement structurel conçues de l'extérieur, le mode de gestion de l'économie, et la difficile conciliation entre les objectifs de croissance et d'efficacité d'un côté, et de développement social et d'équité, de l'autre. La résolution de ces problèmes passe nécessairement par la redéfinition du rôle de l'État dans l'économie.

3.1.1. L'appropriation des politiques d'ajustement structurel.

Le succès de toute réforme de politique économique repose sur l'appropriation nationale de son processus de formulation et de mise en œuvre. La prise en compte de ce principe fondateur doit être accompagnée d'un engagement du gouvernement à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour atteindre des résultats optimaux. Une telle internalisation est nécessaire non seulement pour la crédibilité de la réforme mais aussi pour le climat de confiance qui doit régner entre les décideurs publics et les acteurs de l'économie. En effet, la visibilité dont les agents économiques nationaux et étrangers ont besoin dans leurs décisions d'investissement passe non seulement par la stabilité du cadre macroéconomique et du climat des affaires, mais aussi et surtout par la crédibilité des institutions chargées de mettre en œuvre les politiques poursuivies. L'internalisation des réformes de politique revêt d'autant plus d'importance qu'elle détermine le caractère prioritaire accordé aux mesures envisagées, ainsi que l'engagement des acteurs chargés de les appliquer.

Cependant, si l'engagement personnel et sans équivoque des plus hautes autorités de l'État peut s'avérer décisif, il est insuffisant pour assurer le succès d'une réforme de politique

économique. Il est notamment indispensable que le respect des nouvelles règles du jeu soit durablement garanti par l'ensemble des institutions qui sont chargées de les appliquer. Une telle garantie est en effet nécessaire pour rassurer les acteurs présents et futurs sur le fait que les réformes engagées s'inscrivent dans la durée et que les risques qu'elles comportent sont faibles. Or, au Sénégal, le mode de gouvernance économique des programmes d'ajustement structurel vise beaucoup plus à rassurer les partenaires extérieurs que les acteurs de l'économie nationale.

Par ailleurs, la faiblesse des capacités de l'administration à formuler les politiques et programmes de développement économique est l'une des causes de leur inefficacité. Ces défaillances sont malheureusement compensées par le recours à l'expertise étrangère, ce qui contribue à accentuer le caractère «apatride» des choix de politique.

3.1.2. Le mode de gestion de l'économie.

Si les politiques mises en œuvre ont finalement permis de stabiliser l'économie, l'État s'est montré souvent laxiste quand il s'est agi d'appliquer les règles de bonne gestion des ressources publiques. La précipitation avec laquelle certaines réformes ont été engagées par le gouvernement s'explique davantage par l'urgence d'accéder aux ressources des institutions financières internationales que par une adhésion consciente à ces mesures. Cet empressement explique que le gouvernement s'abstienne souvent d'examiner et de juger les schémas de réforme proposés lors des négociations avec les bailleurs de fonds.

En outre, même lorsque l'engagement et la volonté de l'administration sont réels au moment du lancement d'un programme de réformes, la détermination des responsables sur le terrain est aussi fonction des incitations financières en provenance de l'État. L'absence d'incitations est à mettre en relation avec la corruption qui gangrène les rouages de l'administration. En effet, le personnel des services chargés de l'application des mesures de politique, lorsqu'il est mal rémunéré, est beaucoup plus porté à maximiser sa propre «satisfaction» qu'à remplir sa mission. Par exemple, le pouvoir discrétionnaire accordé aux services des douanes dans l'application de certaines mesures crée les conditions d'une application partielle des règles et fait le lit de la corruption.

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

3.2. La privatisation

L'existence de monopoles dans la production de biens et de services marchands est une source d'inefficacité qui a toujours entraîné des surcoûts nuisibles à la compétitivité de l'économie. C'est pourquoi la privatisation est devenue prioritaire ; et le rôle de l'Etat doit consister à libérer les ressources publiques au profit d'activités hautement stratégiques pour l'essor du secteur privé, à fournir des services de qualité à un moindre coût et à supprimer les entraves au développement du secteur privé. Il convient de relever, cependant, que les privatisations soulèvent des problèmes complexes. Les décisions de privatiser laissent souvent en suspens des questions économiques et institutionnelles trop importantes. L'évaluation des entreprises privatisables reste difficile à effectuer (même si c'est le fait d'experts), ce qui rend l'estimation de la valeur des actifs souvent approximative. De plus, la recherche de repreneurs potentiels et les conditions de mise en vente ne respectent pas toujours les critères de transparence et de rigueur. Les processus de privatisation sont souvent source de corruption et d'échanges illicites.

Officiellement lancé en 1987, le programme de privatisation a connu un démarrage effectif à partir de 1988. La première vague (1988-91) a concerné des entreprises du secteur marchand de petites et moyennes envergures avec des enjeux modestes. Elle a permis au Trésor de faire rentrer dans ses caisses la somme de 13,7 milliards F.CFA, représentant seulement 4% des recettes de l'exercice budgétaire de 1990-91. La seconde vague a été plus ambitieuse et a inclus certaines entreprises du secteur non marchand. A travers ce nouveau programme, l'Etat a décidé de se désengager totalement ou partiellement du secteur marchand, de confier la gestion des entreprises dites « stratégiques » au secteur privé tout en conservant la propriété des actifs publics, et de plafonner sa prise de participation au capital des sociétés d'encadrement rural, d'habitat social et de prospection minière à 50%.

Globalement, le programme de privatisation des entreprises non financières réalisé au cours des années 90 a permis de réduire le volume des entreprises du portefeuille de l'Etat de 25%.

Au niveau du portefeuille des entreprises du secteur privé, l'Etat ne détient désormais qu'une participation minoritaire²⁴. Parmi les sociétés qui ont été déjà cédées, la SONATEL a connu une privatisation assez originale. En juillet 1997, la filiale de l'opérateur France Télécom., France Câble Radio (FCR) a racheté le tiers (1/3) du capital de la SONATEL. Estimée à 65 milliards F.CFA, la transaction a finalement rapporté 77 milliards F.CFA à l'Etat, compte tenu des droits et dividendes empochés. L'État a cédé 10% du capital aux salariés de l'entreprise (estimé à environ 11,5 milliards F.CFA). L'autre aspect marquant de cette privatisation est lié au fait que les pouvoirs publics ont lancé un appel public à l'épargne populaire pour placer 17,6% du capital de la SONATEL. Cette opération a occasionné des recettes de 33,5 milliards F.CFA et a fait découvrir aux Sénégalais les vertus de l'actionnariat populaire. Pour limiter son portefeuille à 25% du capital de l'entreprise, l'État a cédé 9% du capital de la SONATEL à FCR. La réussite de l'expérience de privatisation de la SONATEL tient essentiellement à l'ouverture du capital à l'épargne privée extérieure avec comme corollaire l'appoint technologique des opérateurs privés étrangers.

Pour avoir connu beaucoup de péripéties²⁵, le processus de privatisation de la SENELEC s'est opéré à contre-courant de celui de la SONATEL. Déjà en 1992, le Gouvernement avait refusé l'appui d'une agence française sous réserve d'une privatisation de la gestion des abonnements. Mais lorsque la Banque mondiale a pris en charge le dossier, elle a exigé sa privatisation complète accompagnée d'une libéralisation de la production. En 1999, le consortium Hydroquébec-Elyo a déboursé 41 milliards F.CFA en contrepartie de 34% du capital de la SENELEC pour entrer dans le capital de la société. Même après privatisation, la SENELEC continue toujours à se confronter au problème des délestages en dépit des promesses faites en juillet 1999 par les dirigeants de cette société d'y mettre fin en septembre 2000. En outre, les promesses d'investissement des partenaires stratégiques visant à accroître les capacités de production dans le secteur de l'énergie n'ont pas été respectées. Alors que l'Etat détenait toujours 66% du capital de cette société, il était minoritaire au conseil d'administration avec seulement cinq (5) représentants sur douze (12).²⁶ Finalement, la

²⁴ Dans son programme de restructuration du secteur public et para-public, l'Etat a utilisé plusieurs méthodes : la privatisation totale (la Société sénégalaise des phosphates de Thiès, l'hôtel Téranga, ...), la privatisation partielle (Société nationale des télécommunications, l'Agence sénégalaise d'assurance au commerce extérieur, SENELEC, ...), la mise en concession avec la création d'une société de patrimoine (SONEES, Dakar Marine, SOTRAC, ...), la location gérance (SOTEXKA) et la liquidation (CPSP, SIAS, SH-Saly).

²⁵ Comme le montre, dans un document bien détaillé l'Association des Cadres de la SENELEC

²⁶ Cette situation paradoxale découlait d'une recommandation de la Banque Mondiale qui voulait éviter une immixtion trop forte de l'Etat dans la gestion de la société.

privatisation a été annulée à l'amiable par le nouveau pouvoir public en raison, d'une part, du non respect des termes de l'accord²⁷ relatifs à la sauvegarde des intérêts publics, et d'autre part de la persistance de l'inefficience de l'offre d'électricité. Le Gouvernement s'est engagé dans la recherche d'un nouveau partenaire.

Dans le domaine de l'eau, l'Etat a concédé le développement et la gestion du patrimoine de l'hydraulique urbaine à la SONEES et a confié l'exploitation, la production et la distribution d'eau potable à une société privée, la SDE. Cependant, le prix de l'eau potable continue de grimper malgré le maintien de la subvention. Pour atténuer ce renchérissement, des branchements sociaux ont été mis en place. Divers projets d'approvisionnement en eau potable (AEP) ont été financés pour Dakar et la Petite Côte. Le projet d'alimentation en eau potable pour la Petite Côte a bénéficié, en 1992, d'une subvention de 58 millions de FF et d'un prêt de 57 millions de FF. La réalisation du volet AEP de Dakar a permis de réaliser des dizaines de milliers de branchements²⁸, et un plan d'extension du réseau de distribution. Le problème de l'eau demeure surtout celui de l'inadéquation entre la capacité d'approvisionnement (offre) insuffisante et une demande croissante.

Il importe de noter que le programme de privatisation des sociétés et établissements publics n'a pas encore été achevé. Sur les 19 entreprises restant à privatiser en 1999-2000, seule Air Sénégal a été effectivement cédé. Le processus de privatisation devrait cependant se poursuivre d'autant que les entreprises déjà privatisées connaissent des améliorations certaines. En effet, avec l'entrée de partenaires stratégiques étrangers dans le capital des entreprises nationales, de nouvelles pratiques managériales se font jour et le *savoir-faire technologique* est importé. Ces entreprises deviennent plus visibles, communiquent mieux et certaines d'entre elles ont amélioré la qualité de leurs prestations (SONATEL). Quant à la SDE, née de la scission de l'ancienne SONEES en société de patrimoine et société d'exploitation, elle gagne en compétitivité et a connu son premier exercice bénéficiaire en 1998. Par ailleurs, l'Etat tire de la cession de ses parts dans les sociétés publiques des recettes exceptionnelles. Celles des privatisations qui se sont élevées à 32,2 milliards de francs en 1997 et à 30,9 milliards en 1998 ont permis une nette amélioration de la trésorerie de l'Etat.

²⁷ Elle ne parvient pas à résorber le déficit en énergie. Elle a passé sa pire année en 1999, avec des délestages qui ont même réduit le taux de croissance du PIB. La gestion de cette société était peu transparente et les erreurs stratégiques étaient presque fatales : six milliards de pertes en 1997, pertes de chiffre d'affaires dues aux délestages de 1,5 milliard en 1998, choix d'équipements hasardeux, comptes non certifiés qui ont réservé des surprises à HydroQuebec/Elyo.

Elles sont affectées en grande partie au financement de projets d'investissements inclus dans le Programme triennal d'investissement public (PTIP). Ainsi, le secteur routier, l'hydraulique, l'assainissement et l'énergie ont bénéficié de ces financements. Ces recettes contribuent également aux opérations d'assainissement de la dette publique.

Dans l'optique du développement humain durable, on peut se demander si les financements acquis et rétrocédés par l'Etat ainsi que les mesures de privatisation ont permis d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité aux services de base et de répondre aux attentes des usagers. Avec la mise en œuvre du programme de la deuxième génération de privatisation (à partir de 1994), la mesure a eu comme conséquence de modifier notablement le paysage économique et social. Les revendications alors formulées par les syndicats ont pendant longtemps insisté sur les conséquences les plus immédiates de ce programme comme les pertes d'emploi. Mais en réalité, les privatisations ont le plus souvent entraîné des «*licenciements négociés*» sous formes de «*départs volontaires*» avec des indemnités assez consistantes pour éviter à l'entreprise privatisée de traîner un pléthore d'effectifs. L'Etat s'est toujours évertué à éviter que la reprise des entreprises de son portefeuille ne s'accompagne de licenciements massifs.

3.3. Le secteur privé, un acteur hétéroclite promu au rang de force motrice du développement économique.

Par opposition au secteur public, le secteur privé désigne des entités économiques dont la majorité du capital ou de la propriété est détenue par un ou plusieurs individus. Outre les activités agro-pastorales et artisanales traditionnelles, l'analyse du secteur privé fait la distinction entre le *sous secteur moderne structuré* et le *sous secteur non structuré* communément appelé «*secteur informel*».

En termes de contribution au PIB, à l'emploi et à l'investissement, l'économie sénégalaise est dominée par le secteur privé formel et informel dont les activités sont principalement industrielles et commerciale avec une prédominance de l'informel. En 1999, la contribution du secteur marchand à la formation du PIB était estimée à 91% environ contre 88,5% et 89,3% respectivement en 1990 et 1994. Cette situation traduit une consolidation du secteur

²⁸ Y compris les branchements sociaux.

marchand. Le secteur primaire contribuait pour 18% du PIB marchand, le secteur secondaire pour 21% et le secteur tertiaire pour 52% en 1999.

En termes de contribution à la valeur ajoutée, le secteur privé assure près de 100% de la valeur ajoutée du secteur primaire, plus de 80% dans l'industrie et plus de 70% dans les services.

En termes d'emploi, le secteur privé emploie environ 90% de la population active (estimée au milieu des années 80 à environ 2 millions de personnes). Les 37 plus grandes entreprises représentent plus de 75% du chiffre d'affaires global du secteur privé formel et 70% de l'emploi formel. Ces chiffres révèlent le niveau de concentration de l'activité industrielle. La plupart de ces entreprises ont profité du soutien de l'Etat dans les années 70 (grâce à des conventions spéciales). Elles forment le noyau dur du secteur industriel.

De manière générale, le secteur privé a deux composantes : le privé formel et le privé informel qui d'ailleurs est de loin le plus important en termes de contribution au PNB et à l'emploi. Dans le secteur moderne, on retrouve essentiellement des entreprises qui disposent d'une organisation qui répond aux normes et standards internationaux. En termes d'organisation économique, le secteur privé formel réalise l'essentiel de ses performances dans les activités industrielles, touristiques, financières, mais aussi dans les domaines maritimes et portuaires.

Dans le secteur agricole, le secteur privé moderne prend plutôt la forme de petites exploitations traditionnelles. Mais il englobe aussi des exploitations de moyenne ou grande taille. Le secteur privé industriel comprend, pour sa part, des entreprises créées après l'indépendance qui fonctionnent à l'abri de mesures de protection et d'octroi de larges segments de marché intérieur, une gamme de petites entreprises qui se sont réfugiées dans le secteur informel urbain pour échapper à la réglementation, de nouvelles entreprises créées dans le sillage de la libéralisation des échanges avec la mise en œuvre des programmes d'ajustement, enfin, de grandes entreprises étrangères implantées essentiellement dans les secteurs du pétrole, du gaz et des substitution aux importations (transformation des produits agricoles, etc.). Le secteur financier est dominé quant à lui par les banques commerciales (5)

et quelques établissements financiers). Il compte de plus en plus d'institutions formelles et informelles d'épargne et de crédit.

En somme, à côté du secteur formel, on note la présence d'un secteur informel dont le poids est devenu prépondérant dans l'économie. Cependant, même si les statistiques de la comptabilité nationale du Sénégal n'ont pas toujours les moyens de réaliser des mesures précises, les estimations de la DPS permettent de circonscrire l'étendue du secteur informel. Selon ses estimations, le secteur informel générerait la moitié du PIB, 90% des emplois et 1/5 des investissements. Le secteur non structuré repose pour l'essentiel sur des activités des secteurs secondaire et tertiaire tels que la transformation des denrées alimentaires, les cosmétiques, la chaussure et le vêtement, le transport et la réparation automobile, le petit commerce, la restauration, la distribution, etc.

L'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS) constitue le cadre privilégié de valorisation de ces acteurs du secteur informel qui ont évolué en marge des organisations patronales. La particularité de cette organisation tient, dans une certaine mesure, à la composition très hétéroclite de ses membres allant de grossistes aux détaillants, tels les vendeurs ambulants, les revendeurs à la sauvette, les boutiquiers²⁹.

En dépit du contexte de l'après dévaluation du franc CFA qui est favorable aux PME (demande sociale plus forte en raison du relèvement considérable du prix des produits manufacturés et industriels), l'expansion des activités de commerce ne s'est pas accompagnée d'une structuration formelle en PME. Les commerçants arrivent, grâce à leurs réseaux denses, à contourner la réglementation au profit d'importations tous azimuts de produits divers contribuant à faire du marché local un grand «souk». L'importation d'articles de seconde

²⁹ L'UNACOIS rassemble plus de 70.000 membres. Elle a été créée en 1989. Elle a été durant les dix dernières années l'une des associations les plus novatrices et revendicatives d'opérateurs économiques au Sénégal. Bien que répartie et organisée par marché sur tout le territoire sénégalais (Dakar, Thiès, Kaolack, Saint-Louis, ...), son bastion reste le marché central de Dakar, Sandaga.

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

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

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

main, qui inondent le marché, inhibe le développement des PME et de l'artisanat. Toutefois, Les commerçants de l'UNACOIS semblent appréhender la limite de l'expansion de leur secteur ; et on observe une légère tendance à investir dans le développement de secteurs productifs à forte valeur ajoutée et créateurs d'emplois.

Globalement, la contribution relativement appréciable du secteur privé à l'effort de développement est le fait essentiellement du secteur informel surtout en matière d'emploi. La contribution marginale du secteur privé moderne peut être justifiée par la lourdeur des contraintes qui l'empêchent de jouer le rôle de « moteur du secteur privé et de l'économie » qui lui est dévolu dans les stratégies de développement économique et social.

Bien que toutes les politiques d'ajustement structurel font du secteur privé moderne l'acteur principal du développement économique et social, le secteur privé structuré n'est pas parvenu à jouer un rôle plus marqué pour stimuler la croissance. Son expansion est insuffisante (14% en 1993-94, 17% en 1994-95, 18% en 1996-97), et le taux d'investissement privé est trop faible pour assurer des gains de productivité suffisants à l'économie (13,1% en 1998). Cette situation s'explique par les rigidités d'une gestion économique extrêmement dirigiste appliquée depuis l'indépendance par l'Etat. De façon générale, les contraintes se situent à plusieurs niveaux :

- *l'étroitesse du marché intérieur* qui pourrait expliquer, en partie, la faible utilisation de la capacité de production. Cette situation découle des effets de l'ajustement structurel qui aurait contribué à une paupérisation croissante des populations et ainsi à la baisse de la demande solvable.
- *Les obstacles structurelles à l'accroissement des exportations* : l'une des contraintes majeures est liée au fort enclavement du Sénégal qui ne dispose pas de toutes les infrastructures lui permettant de tirer profit des opportunités sous régionales. Les entreprises restent essentiellement focalisées sur leur marché intérieur de plus en plus exposé à la concurrence internationale et sous régionale. En outre, les entreprises sénégalaises sont parfois handicapées en matière d'exportation par des problèmes de métrologie liés au manque de fiabilité des poids et mesures. En effet, la promotion des exportations passe aussi par l'amélioration des normes et de la qualité des produits offerts, d'où l'intérêt de mettre en place un système national de certification qui

offrirait aux industriels locaux des moyens de mesure compatible avec le standard international. L'enjeu est donc également de se doter d'une capacité nationale d'étalonnage et de raccordement des instruments de mesure utilisés au Sénégal avec le système international d'unités (SI).

- *Le caractère individuel ou familial* de l'entreprise qui ne favorise pas la transparence de la gestion. Ce manque de transparence, motivé par l'évasion fiscale et une conception rigide du secret des affaires, est un frein à l'émergence de la confiance entre l'entreprise et ses partenaires, notamment l'Etat et les banquiers. Il s'en suit des difficultés dans l'accès au financement liées souvent au déficit d'informations sur les sources de financement et au coût du loyer de l'argent. Il s'y ajoute que les PME-PMI n'entrent pas souvent dans les normes bancaires favorisant l'octroi de crédit (jeu du droit des garanties).
- *L'insuffisance de fonds propres* des entreprises privées au Sénégal pour faire face à leur expansion en raison de leur faible capitalisation, de la méconnaissance ou de la réticence à l'augmentation de capital via le recours à l'actionnariat ainsi qu'aux difficultés d'accès au secteur bancaire.
- *Les lourdeurs dans les formalités d'agrément*. Le temps minimum requis pour être agréé et épuisé toutes les procédures est d'environ 9 mois, et peut facilement s'étendre jusqu'à 24 mois et cela, en dépit de la mise en place, depuis 1995, d'un Comité d'allégement et de simplification des formalités et procédures administratives (décret n° 95-175 du 14 février 1995).
- *L'instabilité des politiques*. Les opérateurs économiques sont toujours sceptiques quant à l'engagement réel de l'Etat dans le sens de la réforme du marché et les règles fiscales sont souvent instables.
- *Le manque d'équité dans le traitement des acteurs du secteur privé par l'Etat*³⁰. Le pouvoir discrétionnaire de certains fonctionnaires introduit des lenteurs et incertitudes pour l'investisseur, ce qui laisse une porte ouverte aux abus et à la corruption. Ces raisons, ajoutées à la possibilité d'échapper à l'imposition, expliquent en grande partie la préférence de beaucoup d'opérateurs privés en faveur des activités informelles entraînant ainsi une tendance à «l'informalisation» du secteur privé formel.

³⁰ Par exemple une distorsion voulue est pratiquée en faveur des entreprises agro-industrielle déjà installées.

Un certain nombre de réponses a été apporté aux contraintes du secteur privé. Il s'agit de la mise en place d'un dispositif de promotion du secteur privé, d'un cadre de concertation Etat-secteur privé dans le sens d'un partenariat plus efficace, de l'amélioration de l'environnement du secteur privé ainsi que le renforcement de sa capacité institutionnelle. L'intervention des structures de promotion n'a pas été forcément un signe de bonne gouvernance économique eu égard au bilan mitigé de ces mécanismes d'appui. Il convient donc de rationaliser, de coordonner toutes ces structures et tous ces programmes en prenant en compte les besoins des bénéficiaires et en impliquant l'expertise locale dans la conception et la mise en œuvre de ces projets.

Une autre faiblesse des politiques de promotion du secteur privé est liée au fait qu'elles n'ont pas suffisamment mis l'accent sur les mesures structurantes à savoir : les infrastructures, le cadre macro-économique et la bonne gouvernance. Celles-ci sont susceptibles de créer un environnement propice à l'attrait et au développement du secteur. De telles mesures n'ont été initiées que dans la décennie 1990. Elles marquent le début de nouveaux rapports entre l'Etat et le secteur privé.

Depuis les années 1970, l'Etat a instauré des rencontres périodiques avec le secteur privé. Mais c'est avec la création du CNP (Conseil National du Patronat) en 1983 qu'une concertation véritable a commencé. Au cours de la période 1983-91, le CNP était annuellement reçu par le Président de la République. En 1991, la concertation Etat-secteur privé a connu sa première crise. La concertation tripartite entre l'Etat, les Employeurs du secteur privé et les travailleurs fut ainsi suspendue en 1991³¹. La reprise de la concertation s'est effectuée à la faveur des mutations opérées dans l'environnement des groupements professionnels. En 1993, le Conseil National des Employeurs du Sénégal (le CNES) devient la Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (la CNES) et se démarque du CNP. En 1996, le patronat sénégalais créa un cadre unitaire informel dénommé CPDS (Coordination Patronale du Sénégal) qui regroupe les organisations les plus influentes du secteur privé. La CDPS regroupe six organisations issues des secteurs formel et informel (CNP, CNES, UNACOIS, ROES, AFAC, GES et OCAIS). Elle jouera le rôle de porte-parole

³¹ "C'était une suspension de fait non décidée formellement. L'échec de la concertation portait en lui-même ses propres germes" témoigne un acteur proche des organisations patronales.

du secteur privé face à l'Etat. En 1997, pour insuffler un nouveau dynamisme à la concertation, le comité général de concertation pour le développement qui regroupe les membres du secteur privé et de l'Administration est mis en place avec un calendrier et des ordres du jour bien définis. Ainsi, le Président de la République rencontre le secteur privé tous les ans, le Premier ministre le fait quatre fois par an ; enfin des rencontres sectorielles mensuelles sont prévues avec les "technocrates" de l'Administration. En 1999, la décision a été prise par le Conseil National du Patronat (CNP) de se retirer de la Coordination Patronale du Sénégal (CPDS), tout en restant dans la concertation bipartite Etat/secteur privé. Pour plusieurs observateurs, en quatre années d'existence, la CPDS n'a pas pu produire un bilan satisfaisant.

Si cette concertation a le mérite d'exister, son bilan reste néanmoins mitigé. On peut mettre à son actif les réunions régulières entre l'Administration des Impôts et les opérateurs privés qui arrivent à aplanir des difficultés et résoudre certains problèmes techniques (liés notamment à l'application de certaines règles de la fiscalité). Toutefois, la concertation Etat/secteur privé, dans son schéma actuel, ne semble porter que sur des problèmes ponctuels au détriment des questions stratégiques engageant l'avenir du secteur privé. Le partenariat que la Coordination voulait impulser avec le gouvernement n'a pas dépassé le stade des concertations bipartites annuelles, ce qui n'a pas permis au secteur privé, en dehors de quelques secteurs (pêche et tourisme notamment), de tirer profit des nombreuses opportunités offertes avec la dévaluation du franc CFA .

L'amélioration de l'environnement du secteur privé tient essentiellement au renforcement des mécanismes de marché et à l'amélioration de l'environnement administratif. Ces mesures d'accompagnement seront adoptées dans le cadre du Programme d'ajustement sectoriel pour la compétitivité du secteur privé (PASCO) entre juin 1994 et juillet 1995 qui comprend l'intensification de la libéralisation des prix, des échanges et des activités économiques, la flexibilité du marché du travail, le désengagement de l'Etat au profit du secteur privé, le développement des investissements dans les projets d'infrastructures prioritaires et la mise en place du tarif extérieur commun

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

- l'amélioration du cadre juridique et réglementaire par la définition des conditions de la libre concurrence et de la fixation des prix (loi n°94-63), la suppression de monopoles de production et d'importation (loi n°94-68) et de l'autorisation préalable de l'accès à certaines professions (décret n°95-132). A la faveur des engagements régionaux et sous-régionaux, l'UEMOA (sur le plan financier et bancaire) et l'OHADA (sur le plan du droit des affaires) ont considérablement amélioré les structures juridiques de l'entreprise, le régime des biens de l'entreprise, les garanties et les modes de règlement des conflits par la promotion de l'arbitrage et à l'information économique et comptable (SYSCOA). Enfin, l'accroissement de l'autonomie de la BCEAO a été accru avec notamment la mise sur pied de la Commission bancaire chargée de contrôler les banques et établissements financiers.
- l'Entreprise franche d'exportation (EFE) dont le statut propose des avantages fiscaux aux entreprises qui exportent plus de 80% de leur production. L'impôt sur les sociétés est ramené à 15% (au lieu de 33%).

L'appui institutionnel au secteur privé est bâti autour du projet de renforcement de ce secteur démarré en juin 1992 avec le soutien de la Banque Mondiale. Le projet se propose de lever les obstacles à un développement dynamique du secteur privé avec un dispositif à quatre composantes : le Groupe de réflexion sur la compétitivité et la croissance (GRCC), la Fondation du secteur privé (FSP), le Comité de réforme juridique (CRJ).

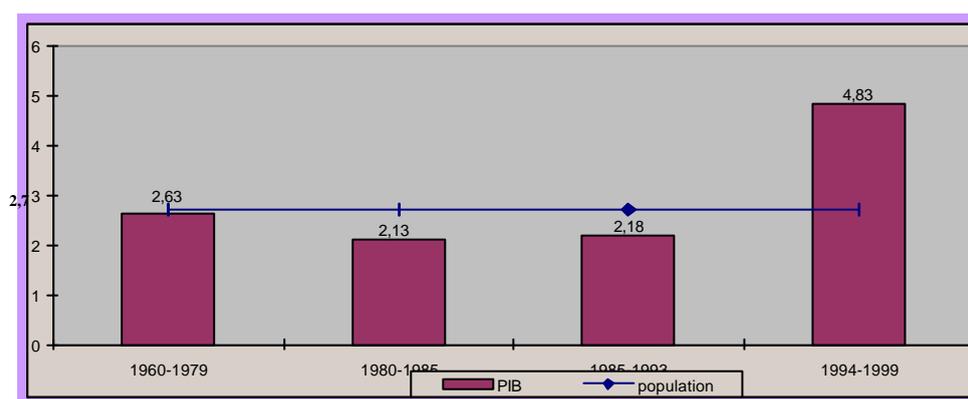
4. L'efficacité des politiques en relation avec le développement humain.

Même si leur contenu varie, les politiques d'ajustement mises en œuvre au Sénégal ont cherché à assainir le cadre macroéconomique afin d'instaurer une croissance durable et équitable et favoriser l'amélioration du niveau de vie des populations. Les réformes mises en œuvre dans le cadre de ces programmes ont cependant eu une faible incidence sur les conditions de vie des populations. Leur efficacité en termes de développement humain peut être appréciée au niveau de l'évaluation de la croissance de l'économie, de la situation budgétaire et monétaire ainsi que des effets économiques et sociaux des réformes sectorielles.

4.1. Évaluation d'ensemble de la croissance économique.

L'économie sénégalaise n'a pas connu le même rythme de croissance selon les périodes. Mais elle a été globalement caractérisée par une croissance dépassant rarement le taux de croissance démographique estimé en moyenne à 2,7% par an. Durant la période 1980-1985 marquée par la mise en œuvre d'un programme de stabilisation avec l'appui des institutions de Bretton Woods, le taux de croissance était de 2,1%. Au cours de la phase d'ajustement structurel réel (1985-1993), ce taux était de 2,2%. La période d'ajustement externe (1994-1999) a été plutôt marquée par une nette reprise de l'activité économique dont le taux de croissance atteint en moyenne 4,8% (graphique 1).

Graphique 1 : Évolution comparative du taux de croissance du PIB réel et de la population



source : DPS/MEF

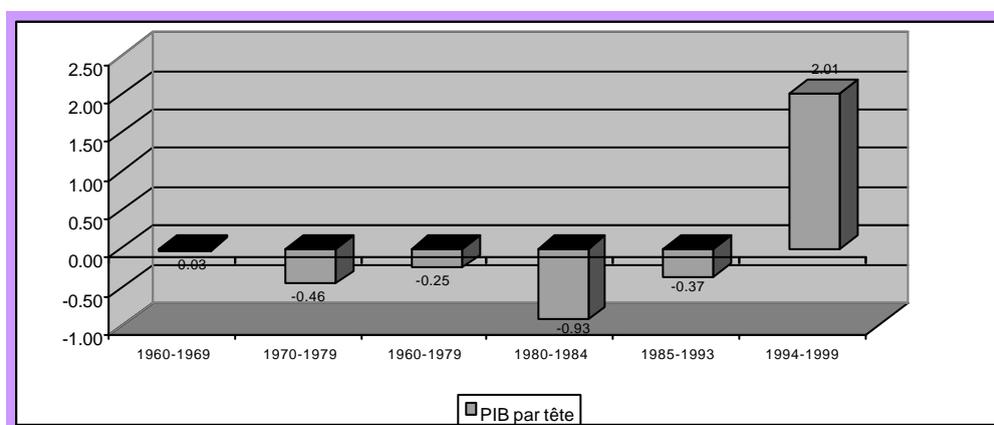
La reprise de la croissance amorcée dans la période 1994-1999 est davantage liée au dynamisme de l'activité dans le secteur secondaire. Le PIB du secteur secondaire a enregistré une hausse en termes constants de 6,34% dans la période 1994-1999. Cette reprise est essentiellement due au regain d'activité dans les branches «Bâtiments et travaux publics», «Industries chimiques», «Énergie et autres industries». La contribution du secteur secondaire au PIB, qui est passée de 11,5% en 1960 à 20,7% en 1999, est devenue plus importante que celle du secteur primaire. Cependant si ce secteur connaît un regain d'activité depuis la dévaluation, sa contribution reste encore en-deçà des attentes. Cela est dû, en grande partie, au faible dynamisme des industries manufacturières qui représentent une importante composante de l'industrie.

Le taux de croissance du secteur primaire, qui concentre à lui seul 50% de la population active, a été de 3,04% dans la même période (DPS). Malgré le rôle qu'il joue en termes d'emplois, le secteur primaire ne contribue que très modestement au PIB (18,5% en 1999) et cette contribution tend à reculer. D'une moyenne de 24% dans les années 60, elle est descendue à 19% dans les années 90. On remarque que la contribution du secteur à la croissance du PIB a été même négative pendant deux années consécutives. Elle a été de -2,5% et -3,2% respectivement en 1997 et 1998. Ces faibles performances du secteur primaire tiennent à la stagnation, voire au recul des rendements agricoles et à l'influence des aléas climatiques. La part de l'agriculture dans le PIB qui a baissé de moitié entre 1960 et 1999 en est la preuve la plus significative.

Le secteur tertiaire, tiré par les sous-secteurs «Transports et télécommunications» et «Commerce» a, quant à lui, cru de 5,75% durant cette période. L'observation de la contribution des différents secteurs au PIB montre que le secteur tertiaire représente près de la moitié du PIB. Dans la période 1960-1999, sa contribution à la formation du PIB fluctue d'un minimum de 43,3% (1975) à un maximum de 52,8% (1998). Cette tertiarisation de l'économie est liée à l'importance que tendent à prendre les activités informelles qui représentent une grande masse de la production du secteur tertiaire.

Cette relance de l'économie a ainsi permis d'enregistrer une légère hausse du PIB par tête qui a cru de 2,01% dans la période 1994-1999.

Graphique 2 : Evolution du taux de croissance du PIB/tête



Source : DPS/MEF

La faible incidence de la reprise de la croissance économique sur le niveau de vie des populations s'explique par sa faible capacité à créer des emplois. Ce profil de la croissance justifie, en partie, la caractère temporaire de la forte augmentation des emplois du secteur moderne (passés de 58 300 à 70 300 salariés environ entre 1994 et 1995) qui a suivi la dévaluation du franc CFA. Elle a été très vite suivie d'une diminution des effectifs qui a ramené le nombre d'emplois salariés de 1997 à celui de 1993 environ³².

Tableau 1 : Évolution du nombre de salariés

	1993	1994	1995	1996	1997
Salariés du secteur moderne	60 104	58 293	70 282	68 803	64 382
Salariés de la fonction publique	67 093	66 696	67 049	67 029	66 311
Total	127 197	124 989	137 331	135 832	130 693
Salariés/Population	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%

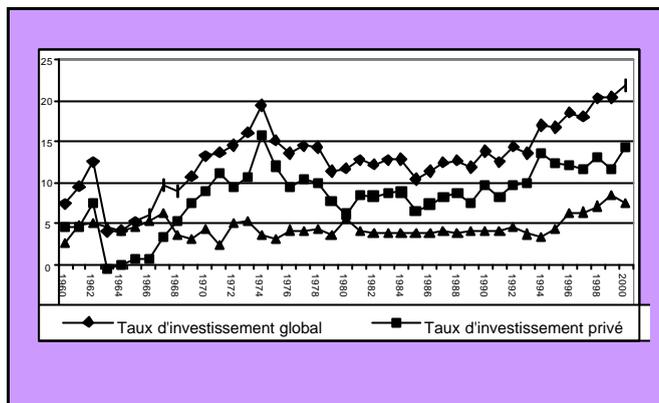
Source: DPS/MEF

L'un des objectifs les plus constants de l'ajustement était de promouvoir une croissance tirée par l'investissement et les exportations. Or, il ressort de l'analyse qu'il est loin d'être atteint.

Le faible niveau d'emplois est lié principalement à la faiblesse de l'investissement et à l'atonie de l'agriculture et de l'industrie. La forte augmentation des emplois du secteur moderne, qui a suivi la dévaluation, n'a donc été que temporaire. Cela montre que le dynamisme actuel d'un grand nombre de secteurs s'explique moins par un regain d'investissement que par un phénomène de rattrapage. Cela est attesté par l'analyse des composantes de la demande qui montre que le PIB est essentiellement tiré par la consommation finale (graphique 4 et 5).

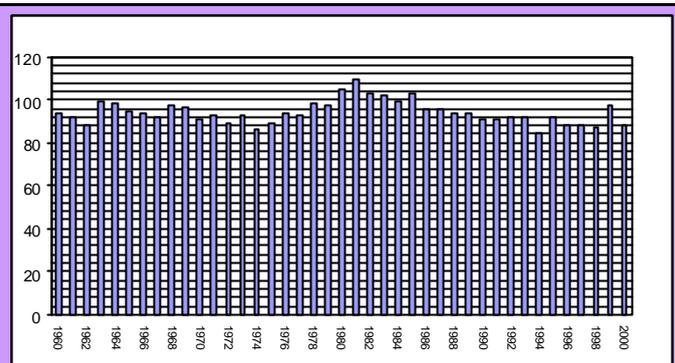
³². La stagnation antérieure ayant conduit à repousser des investissements de maintien du capital, ceux-ci ont commencé à être réalisés après une période d'attentisme post-dévaluation.

Graphique 3 : Evolution du taux d'investissement (en % du PIB)



Source : DPS/MEF

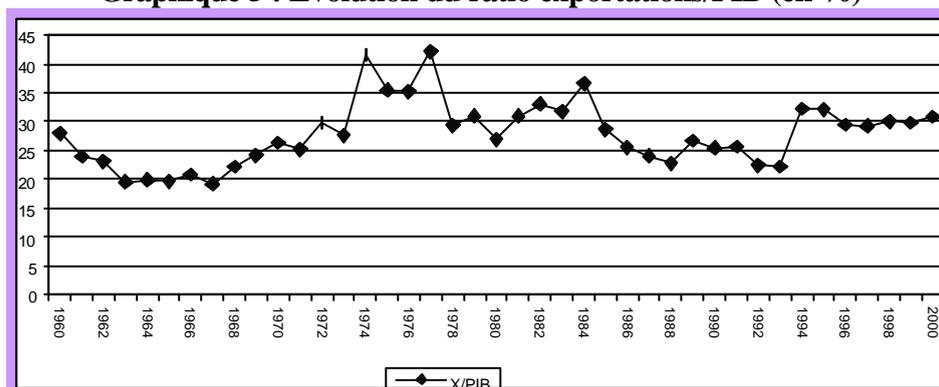
Graphique 4 : Evolution ratio consommation finale/PIB (en %)



Source : DPS/MEF

En outre, le regain de compétitivité lié à la dévaluation n'a pas permis d'améliorer de façon significative la balance commerciale. La faible progression des exportations (dont le niveau stagne à environ 21% du PIB entre 1994-98) et la rigidité à la baisse des importations (environ 27% du PIB) font que la balance commerciale et celle des transactions courantes demeurent structurellement déficitaires -6% et -2% respectivement du PIB, en moyenne dans la même période. Le déséquilibre du compte extérieur s'explique par la faible diversification des exportations, la spécialisation du Sénégal dans les produits à faible valeur ajoutée (arachide, phosphate, pêche), et l'absence de substituts locaux aux produits importés (biens intermédiaire, biens d'équipements, pétrole).

Graphique 5 : Evolution du ratio exportations/PIB (en %)



Source : PS/MEF

Il importe de noter que les exportations sénégalaises revêtent deux caractéristiques majeures : la faible valeur ajoutée des principaux produits exportés et leur forte concentration. Elles portent essentiellement sur les produits halieutiques (avec 33% des exportations de

marchandises), les engrais et l'acide sulfurique (13%), les produits arachidières (6%), le phosphate et le tourisme. L'évolution de la structure des exportations montre d'ailleurs que la reprise de celles-ci n'a pas longtemps profité à tous les secteurs d'activités. Si les exportations de produits comme ceux de la pêche ou des ICS (engrais) continuent encore de bénéficier des effets de la dévaluation, il n'en va pas de même de ceux des produits arachidières ou de phosphates dont la hausse semble s'être arrêtée à l'année de la dévaluation.

Tableau 2 : Exportations de marchandises (en milliards de francs CFA)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Variation 1994/93	Variation 1998/94	Variation 1998/93
Produits arachidières	17,3	13,3	49,5	51,1	40,9	29,3	30,9	272,2%	-37,6%	132,3%
Phosphates	15,9	12,1	14,6	16,4	19,2	18,7	13,9	20,7%	-4,8%	14,9%
Produits halieutiques	48	51,3	120,5	137,2	146,2	162,9	170,6	134,9%	41,6%	232,6%
ICS (engrais+acide)	25,4	19,9	50,5	59,4	58,4	67,1	70,7	153,8%	40,0%	255,3%
Sel	2	2,1	5,7	4,7	3,4	5,7	5,7	171,4%	0,0%	171,4%
Coton	8,3	6	11,1	8,7	9,6	11	12,9	85,0%	16,2%	115,0%
Produits pétroliers	3,7	3,9	8,1	8,1	8,7	9,6	9,8	107,7%	21,0%	151,3%
Autres	72,1	72	135,6	143,9	160,2	175,4	193,7	88,3%	42,8%	169,0%
Total FOB	192,7	180,6	395,6	429,5	446,6	479,7	508,2	119,0%	28,5%	181,4%

Source : DPS/MEF

La persistance de ces contraintes structurelles et la faible part des exportations non traditionnelles expliquent pourquoi l'économie sénégalaise n'a tiré ni un meilleur parti de la politique de libéralisation mise en oeuvre dans les années 80 et 90 ni des gains de compétitivité résultant de la dévaluation du franc CFA. Les performances réalisées en matière de stabilisation et les bases de la récente reprise économique se révèlent donc non seulement trop fragiles pour être des signes d'une relance durable de l'économie, mais également insuffisantes au regard de la persistance du chômage, de la profonde dégradation des conditions de vie des populations et de l'expansion de la pauvreté.

Dans le secteur formel uniquement, le déclin de la production enregistré depuis 1986 s'est par exemple traduit par la perte d'au moins 8.500 emplois. Dans la région de Dakar, le chômage est passé de 16,6% en 1976 à 24,4% en 1991, soit environ un tiers de la population active de moins de 25 ans. L'explosion du secteur informel, amplifiée par un exode rural de plus en plus massif, n'a pu enrayer ni l'appauvrissement des segments les plus vulnérables de la population, ni la paupérisation des classes moyennes des centres urbains. Cela explique,

comme en atteste l'évolution erratique du PIB/tête, que de larges couches de la population soient affectées par le phénomène de la pauvreté.

Le profil de la croissance économique sénégalaise est ainsi marqué par une aggravation de la pauvreté alors que la reprise de l'activité économique aurait dû se traduire par le relèvement du niveau de vie des populations. Si l'on en croit l'Enquête sur les priorités (ESP) de 1991 et l'Enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM) de 1994, on serait passé en quatre ans d'un tiers (33%) à près de trois cinquièmes (58%) des ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Ainsi plus d'un ménage sénégalais sur deux ne dispose pas des ressources permettant un niveau de consommation de 2 400 calories par jour et par équivalent adulte.

La pauvreté affecte beaucoup plus les zones rurales où 79 % des ménages sont pauvres, soit quatre ménages sur cinq, contre moins d'un ménage sur cinq à Dakar (DPS). Par ailleurs, les 20% de la population les plus riches détiennent plus de la moitié du revenu national et le revenu de ce groupe est environ 17 fois plus élevé que celui des 20% les plus pauvres.

Rapporté à la taille du ménage, le revenu mensuel moyen à Dakar s'établit à 34.823 F.CFA par tête (et non par actif pour lequel il serait quatre fois plus élevé) et est très proche du Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) qui est de 36.243 F.CFA.

En termes d'affectation des revenus, les plus démunis (premier quintile de revenus) consacrent l'essentiel de leurs revenus (57%) à la satisfaction des besoins de consommation alimentaire ; les dépenses de santé et d'éducation représentent une faible proportion du revenu (3,4% du revenu pour la santé et 1% pour l'éducation). L'éducation en général reste encore un service dont la demande est relativement faible ; seule l'éducation de base est préservée³³.

Selon la Commission économique pour l'Afrique (1999), l'indice de pauvreté au Sénégal doit baisser de 4% par an pour réduire de moitié la population pauvre à l'horizon 2015, ce qui requiert une croissance annuelle du PIB et du PIB par tête respectives de 6,3% et 3,7%, performances jamais enregistrées au Sénégal.

³³ Il faut cependant relativiser ce constat dans la mesure où l'éducation de base a été définie dans *l'Enquête sur la morbidité, le transport et les services urbains à Dakar* comme comprenant l'enseignement primaire mais aussi l'enseignement coranique.

L'application des programmes d'ajustement a fortement affecté les conditions de vie des populations alors même qu'elles sont censées être au centre des préoccupations budgétaires.

4.2. Politique budgétaire : structure, efficacité et équité

L'analyse du budget est importante car la notion du développement humain renvoie aux problèmes d'allocation des ressources. Une politique budgétaire respectueuse des principes de bonne gouvernance devrait concilier un triple impératif : l'égalité des citoyens devant l'impôt (équité fiscale), l'efficacité et la répartition équitable des dépenses publiques et la réduction des inégalités sociales.

L'examen du budget de l'Etat nous permet d'observer une distorsion dans la structure des dépenses publiques ainsi que de profondes disparités dans la répartition de la charge fiscale.

4.2.1. La structure des dépenses publiques : une prépondérance des dépenses de fonctionnement et une allocation des ressources au détriment des secteurs sociaux

Les dépenses publiques revêtent une importance capitale. Elles constituent, en effet, un des principaux canaux à travers lesquels l'État agit sur la croissance économique et sur le développement des secteurs sociaux en vue d'améliorer le niveau et les conditions de vie des populations. L'impact de la politique budgétaire peut ainsi être apprécié à partir de la structure, de l'efficacité et de l'équité des dépenses publiques.

L'évolution des dépenses publiques au niveau du budget de l'Etat est marquée par une tendance à la baisse. De 22,2% du PIB en 1992, elles sont passées à 17,9% en 1997 avant de remonter à 19,4% en 1999 permettant ainsi de réduire le déficit budgétaire (y compris les dons) de 2,5% du PIB en 1992 à 0,3% en 1998. La baisse des dépenses de l'État est entièrement imputable aux dépenses ordinaires qui, de 17,7% du PIB en 1992, sont tombées à 11,2% en 1998, soit une diminution de près de 37%.

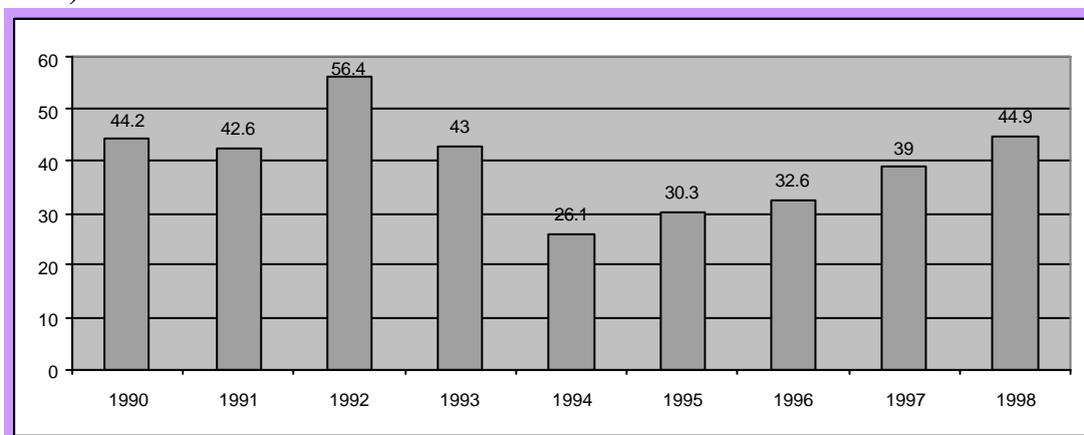
Tableau 3 : Évolution des finances publiques (en % du PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total des recettes et des dons	19,7	17,7	19,1	19,6	18	18	19,6	19,4
Recettes	18,4	16,6	14,9	16,3	16	16,4	16,7	17,3
Recettes fiscales	15,5	14,3	13,2	14,7	15	15,2	15,9	16,8
Recettes non fiscales	2,9	2,3	1,7	1,6	1	1,1	0,8	0,5
Dons	1,3	1,1	4,2	3,3	1,9	1,1	3	2,1
Total des dépenses et prêts nets	22,2	20,8	21	19,8	18,2	17,9	19,9	20,7
Dépenses ordinaires	17,7	16,2	15,8	14,1	12,7	12	11,2	12
dont salaires	8,7	8,6	7,4	7	6,5	6,1	5,8	5,7
Dépenses en capital	5,2	4,2	5	5,2	5,2	5,6	8,4	8,3
Solde budgétaire (y compris dons)	-2,5	-3,1	-1,9	-0,2	-0,2	0,1	-0,3	-1,4
Solde budgétaire (hors dons)	-3,8	-4,2	-6,1	3,5	-2,2	-1,1	-3,3	-3,5
Solde budgétaire (base recettes)	0,5	-0,2	-9,9	-2,9	-0,2	0,2	-0,4	-1,4

Source : DPS

En 1999, on note une modification de la composition des dépenses publiques qui sont marquées par une hausse relative des dépenses en capital qui atteignent 8,3%, alors que les dépenses de fonctionnement baissent pour atteindre 12% du PIB, ce qui se traduit par une amélioration dans l'allocation des ressources publiques avec une relative hausse des dépenses d'investissement. Par ailleurs, on remarque que ces dépenses en capital sont financées sur ressources propres à hauteur de 40% en moyenne sur la période 1990-98.

Graphique 6 : Financement des dépenses en capital sur ressources intérieures (en % des dépenses)



Source: MEF

La baisse des dépenses de fonctionnement est essentiellement liée à la volonté de maîtriser l'évolution de la masse salariale . Après avoir baissé de 53% à 46,7% de l'ensemble des dépenses ordinaires grâce aux mesures du plan d'urgence de 1993, la masse salariale est à nouveau remontée à 52% en 1996, niveau auquel elle se maintient encore.

Le contrôle de l'évolution des salaires de la fonction publique va de pair avec la maîtrise des transferts et des subventions dont la part a été contenue autour de 12% du budget ordinaire. Quant au poste «matériel et entretien», sa part a enregistré une évolution relativement irrégulière. Le manque d'entretien des infrastructures et l'insuffisance de moyens pour le fonctionnement des administrations qui en sont les conséquences expliquent la qualité médiocre de l'offre de services publics.

Les remises de dette et les rééchelonnements ont ramené les intérêts de la dette extérieure de 15,4% des dépenses ordinaires en moyenne à 9% en 1998.

Si les services centraux de l'administration continuent de bénéficier d'une part substantielle des dépenses publiques (26,7% en moyenne), le secteur de l'éducation en absorbe une part également importante (24,5%) contrairement au secteur de la santé qui ne bénéficie que de 5% du budget. La part des services sociaux collectifs plafonne, quant à elle, à 2%. La part des services économiques a, en outre, baissé de près de la moitié après la dévaluation.

Tableau 4 : Dépenses ordinaires (en % du total)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Moyenne
Total des dépenses (en milliards de francs)	249,5	318,6	316,6	312,6	317,6	310,1	304
Classification économique							
Salaires	53,0%	46,7%	49,7%	52,0%	50,5%	51,5%	50,6%
Matériel et entretien	19,4%	15,7%	16,0%	19,6%	16,5%	23,1%	18,4%
Intérêts sur dette publique	13,9%	22,4%	20,4%	17,9%	18,5%	11,2%	17,4%
Dont dette extérieure	11,3%	18,3%	17,6%	14,7%	15,0%	9,0%	14,3%
Allocations de bourse	2,3%	2,1%	2,1%	-	1,6%	-	2,0%
Autres transferts et subventions	11,3%	10,6%	7,5%	9,3%	11,9%	11,9%	10,4%
Non réparties	0,0%	2,5%	4,4%	1,1%	1,0%	2,4%	1,9%

Classification fonctionnelle							
Services généraux	26,2%	27,7%	25,7%	26,0%	27,8%	-	26,7%
Défense nationale	13,0%	11,5%	11,6%	12,7%	12,7%	-	12,3%
Éducation	26,9%	20,2%	24,3%	25,4%	25,8%	-	24,5%
Santé	4,8%	4,9%	5,3%	5,5%	5,0%	-	5,1%
Services sociaux collectifs	1,6%	1,6%	1,5%	1,6%	4,0%	-	2,1%
Services économiques	6,3%	2,8%	2,5%	2,4%	3,4%	-	3,5%
Non affectées	21,2%	28,0%	29,2%	26,3%	21,3%	-	25,2%
Dont intérêts sur dette publique	13,9%	22,4%	20,4%	17,9%	18,5%	-	18,6%

Source : DPS

A l'image de la structure du budget de l'État, celle des dépenses des collectivités locales est marquée par un déséquilibre en faveur des dépenses de fonctionnement qui représentait 81% de leur budget. Ce déséquilibre est accentué par le niveau dérisoire des ressources mobilisées et leur allocation inefficace. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le niveau de qualification du personnel est généralement faible et le recrutement est souvent effectué sur des bases clientélistes.

Tableau 5 : Dépenses des collectivités locales

	Réalizations (en millions de francs CFA)				Part relative (en %)			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
Dépenses totales	19307	22732	24255	26590	100	100	100	100
Dépenses de fonctionnement	15776	18649	20698	20038	81,7	82,0	85,3	75,4
Dépenses d'investissement	3529	4083	3557	6553	18,3	18,0	14,7	24,6
Dépenses d'investissement/PIB	2,3%	2,0%	1,6%	2,8%				

Source : CABEX – MEFP

Pour l'année 1996, les dépenses par habitant des collectivités locales de la région de Dakar sont quatre fois plus élevées que celles de la région de Thiès. Elles sont de cinq fois et demie plus que celles des régions de Louga et de Kaolack. Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont estimées à moins de 3% du PIB en moyenne. La capacité de financement des collectivités locales étant faible, leur effort d'investissement est tributaire des subventions d'équipement ponctuelles dans le cadre des programmes de l'AGETIP.

La faiblesse et l'allocation inefficace des ressources des collectivités locales constituent une menace pour la politique de décentralisation, dans la mesure où la mise en œuvre des mesures d'accompagnement appropriées (augmentation conséquente des moyens humains, matériels et financiers) en dépend très largement. L'inefficacité des politiques budgétaires au niveau local s'explique également par la faible implication des populations dans la définition et le contrôle des dépenses publiques.

La composition des dépenses budgétaires de l'État et des collectivités locales fait ainsi apparaître un poids important des dépenses de fonctionnement et une allocation relativement faible de ressources en faveur des secteurs sociaux. Si l'État a pu contenir ses déficits à des niveaux soutenables, cela s'est essentiellement opéré par le biais de coupes budgétaires qui n'ont pas épargné les secteurs sociaux. De plus, la structure des recettes fait apparaître une répartition inéquitable du fardeau fiscal.

4.2.2. Une charge fiscale inégalement supportée.

L'impôt constitue la principale source de financement de l'État. Cependant, un système fiscal est plus ou moins efficace et équitable suivant le rendement des impôts collectés et le partage de la charge fiscale entre les différents contribuables.

L'évolution de la structure des recettes budgétaires est marquée par la part croissante des recettes fiscales (tableau 7). Celle-ci est passée de 86% des recettes totales en 1993 à 95,4% en 1998. Mais un tiers (33,3%) des recettes du budget provient des impôts indirects sur les biens et services, un quart (25,8%) des taxes sur les produits importés, et un peu plus d'un cinquième (22,2%) des impôts directs. Le regroupement des recettes douanières et de la TVA sur les biens importés (y compris les produits pétroliers) montre cependant que près de 44% des recettes budgétaires sont assises sur les importations. La part des recettes fiscales générées par l'activité économique domestique est non seulement faible mais tend à diminuer, sauf pour les recettes indirectes. L'évolution de la pression fiscale atteste d'une faiblesse des ressources collectées par l'État. Celle-ci s'élève à 15,8% du PIB en moyenne sur la période 1992-99.

Tableau 6 : Structure des recettes du budget de l'État

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

Source: DPS

La structure des recettes fiscales telle qu'elle apparaît nous permet donc d'observer :

- une faible pression fiscale ;
- une contribution relativement disproportionnée des salariés à l'assiette fiscale par rapport à celle des entreprises ;
- la prédominance des droits de porte dans les ressources de l'État ;
- un manque de transparence dans les prélèvements fiscaux (27% de l'activité économique fournit 60% des recettes fiscales).

Le Sénégal demeure un pays faiblement imposé. Une partie considérable des richesses créées échappent ainsi à l'imposition. En pourcentage du PIB, le taux de prélèvement a atteint 15,5 % en 1992, puis est tombé à 14,3% l'année suivante. Les politiques visant l'amélioration de l'effort fiscal n'ont pas été couronnées de succès puisque le taux de prélèvement a fluctué entre un minimum de 13,2% en 1994 et un maximum de 16,8 % en 1999 (tableau 5).

L'examen de la structure des recettes soulève un problème d'équité fiscale. L'essentiel du poids des impôts sur le revenu et sur la propriété repose sur les salariés alors que les entreprises ont un revenu brut d'exploitation près de trois fois plus élevé que les salaires et les charges sociales en 1996. En moyenne, dans la période 1993-1998, l'impôt sur les salaires représente 54,7% de l'impôt sur le revenu et la propriété alors que celui prélevé sur les sociétés ne représente que 30,9%. La différence de contribution des salariés et des entreprises s'explique, en partie, par la contribution très marginale du secteur privé aux impôts sur le revenu et la propriété. En effet, les salariés qui sont soumis au régime de la retenue à la source ne peuvent pas échapper à l'impôt alors que les hauts et moyens revenus de l'informel qui ne subissent pas cette contrainte ont une contribution négligeable. Ce problème est d'autant plus aigu que l'administration fiscale ne dispose pas des moyens matériels et humains pour remplir sa mission³⁴. Une telle situation ne favorise ni la transparence, ni l'efficacité dans la gestion des services fiscaux.

Par ailleurs, la faiblesse de l'assiette fiscale est illustrée, dans le cas des impôts sur le revenu des personnes physiques, par la faible proportion des contribuables par rapport à la population. Alors qu'ils représentent moins de 2% de la population totale, les salariés du secteur moderne et de la fonction publique constituent l'essentiel de ces contribuables.

La faible efficacité de l'administration fiscale et le manque de volonté politique favorisent également l'injustice fiscale. Ce phénomène est illustré par les difficultés de généralisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à partir du début des années 90. En dépit des mesures d'accompagnement mises en oeuvre par les autorités (création de centres de gestion agréés pour faciliter la tenue de comptabilité et améliorer la transparence des opérations réalisées), les agents de l'informel se sont montrés peu coopératifs. Étant donné les relations étroites entre ces agents économiques et le pouvoir religieux, toute tentative de remise en cause de leurs intérêts serait une prise de risque politique. Bien que le secteur informel représente plus de la moitié de la production intérieure, sa contribution à l'effort fiscal se limite en effet essentiellement au paiement des impôts indirects (notamment les droits de douane). Or, non seulement ces taxes ne frappent pas le patrimoine des catégories sociales aisées qui ont une forte influence politique, mais elles tendent, une fois répercutées sur le prix de vente, à faire supporter la même charge fiscale à tous les consommateurs ; ce qui pose un problème

³⁴ A titre d'exemple les services de l'administration fiscale, qui rapportent environ 20 milliards de francs au budget, ne sont toujours pas

d'équité. La stratégie des opérateurs du secteur informel est de rendre peu transparents leurs transactions et leur patrimoine et de minimiser ainsi leur charge fiscale en négociant avec l'administration fiscale un impôt forfaitaire qui sous-évalue considérablement leurs capacités contributives.

En dépit des efforts déployés, le taux de prélèvement fiscal demeure donc faible. Il a même tendance à fléchir. C'est ce qui fait essentiellement reposer l'amélioration de la situation budgétaire sur la compression des dépenses publiques. La faiblesse du rendement fiscal au Sénégal est liée en définitive à plusieurs facteurs : le poids écrasant du secteur informel dans l'économie nationale, les moyens limités de l'administration fiscale et le manque de volonté politique.

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

Par ailleurs, on observe un déphasage des recettes des collectivités locales en rapport avec leurs nouvelles attributions. L'impôt mobilisé par les collectivités locales a essentiellement pour assiette la valeur locative de la propriété foncière. Parmi les impôts locaux, on distingue les contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la surtaxe foncière, les impôts *per capita* et les patentes.

En ce qui concerne les contributions foncières, le tableau ci-après indique que les recettes collectées en 1996 s'élèvent à 2,9 milliards de francs dans la région de Dakar et à 3,3 milliards sur l'ensemble du territoire. Quant au taux de recouvrement (recouvrement/émissions), qui varie suivant les années et les régions, il s'élève en moyenne à 70% au niveau national.

Tableau 7 : Contributions foncières (en millions de francs) et taux de recouvrement (%)

	1993	1994	1995	1996
Dakar	1972 (49%)	1656 (41%)	3074 (76%)	2852 (69%)
Diourbel	23 (97%)	13 (38%)	31 (102%)	19 (135%)
Fatick	2 (10%)	3 (14%)	7 (39%)	14 (66%)
Kolda	15 (81%)	20 (78%)	23 (114%)	33 (135%)
Kaolack	48 (37%)	52 (40%)	80 (76%)	111 (94%)
Louga	11 (51%)	13 (62%)	17 (93%)	13 (63%)
St – Louis	119 (117%)	44 (45%)	62 (71%)	73(76%)
Tamba	3 (15%)	12 (60%)	14 (66%)	14 (52%)
Thiès	44 (43%)	30 (31%)	32 (34%)	22 (18%)
Ziguinchor	38 (40%)	54 (55%)	88 (98%)	104 (102%)
Sénégal	2275 (50%)	1897 (41%)	3429 (75%)	3256 (70%)

Source : Cabinet CABEX

La faiblesse du rendement des recettes foncières est liée à un problème de transparence du patrimoine des contribuables et à l'inefficacité du recouvrement. Dans l'agglomération dakaraise, par exemple, on est frappé par le contraste qui existe entre le développement rapide de l'habitat et la faiblesse du rendement de l'impôt foncier. Le projet de cadastre fiscal, qui a été réalisé dans les années 90, et qui devait rendre plus transparent le patrimoine des contribuables, élargir l'assiette et améliorer le recouvrement des impôts fonciers en les étendant à toutes les communes et aux communautés rurales, a cependant été limité pour plusieurs raisons :

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

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

Tableau 8 : Budgets de l'État et des collectivités locales (par région)

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

Source : Cabinet CABEX

Au total, même si les résultats en matière de maîtrise du déficit des finances publiques sont plus ou moins satisfaisants pour l'État, il n'empêche que l'allocation des ressources permet de concourir difficilement à la satisfaction des besoins de base des population. Au cours des prochaines années, un accent particulier devra donc être mis sur l'accroissement des recettes fiscales. Puisque les taux ont été abaissés sensiblement avec la mise en place du TEC de l'UEMOA et la baisse de la TVA, l'amélioration du rendement fiscal et l'élargissement de l'assiette fiscale devront être les deux principaux axes de la politique fiscale. Un taux de prélèvement minimal de 20% est une condition nécessaire à la satisfaction de la forte «demande sociale» suscitée par l'alternance politique intervenue en mars 2000. Les problèmes d'allocation des ressources transparaissent également dans la conduite de la politique monétaire et de crédit.

4.2.3. Une politique monétaire et de crédit fragilisée par la défaillance du système financier et l'accroissement de l'encours de la dette publique

La politique monétaire des pays membres de l'UEMOA étant définie au sein des institutions monétaires de cette organisation, la marge de manœuvre du Sénégal dans ce domaine est étroite. La réforme de la politique monétaire entreprise en 1989 au sein de l'UEMOA est marquée par la libéralisation du marché du crédit, l'abandon de la politique sélective du crédit et l'adoption de nouvelles règles d'intervention de la BCEAO.

L'analyse de la situation monétaire fait ressortir depuis le changement de parité un redressement constant des avoirs extérieurs nets qui sont passés de -155,3 milliards en 1994 à

104,8 milliards en 1999. L'assainissement des finances publiques et la mise en œuvre d'une politique monétaire prudente a permis d'améliorer substantiellement l'évolution du crédit intérieur qui a, notamment, augmenté au rythme de 3,5% en moyenne entre 1994 et 1996 (BCEAO). La structure du crédit intérieur semble montrer une amélioration de la Position Nette du Gouvernement et d'un accroissement des crédits à l'économie.

Par conséquent, hormis l'épisode de la dévaluation, les prix sont restés relativement stables. L'inflation, mesurée par le déflateur du PIB, est en moyenne inférieure à 3%. Dans l'ensemble, la progression de la masse monétaire (en moyenne de 9% entre 1994 et 1999) a épousé celle du PIB nominal. Durant cette période, la politique monétaire est restée prudente, contribuant ainsi à stabiliser les prix et à consolider les réserves de changes.

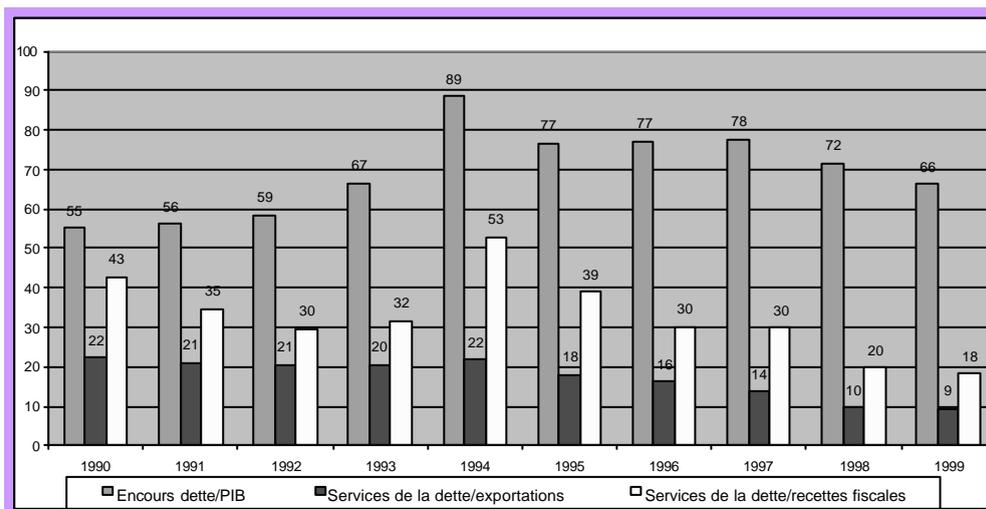
Sous l'effet conjugué des dispositifs institutionnels de la zone franc et des conditionnalités des programmes d'ajustement structurel, la politique monétaire s'est révélée restrictive. Les rigidités de la politique de crédit de la BCEAO ne sont certainement pas étrangères à la faible contribution des banques au financement de l'investissement. Les entreprises ont souvent beaucoup plus recours à l'autofinancement qu'aux ressources bancaires. Avec la disparition des banques de développement, la faible diversification du système financier et le caractère relativement liquide des ressources des banques, le problème du financement interne du développement reste entier.

Depuis le début des années 90, on note, cependant, un développement de la micro-finance qui tend à pallier les insuffisances du système financier moderne. Plusieurs institutions financières, comme les mutuelles d'épargne et de crédit polarisant des groupes de population démunis, ont été mises en place généralement grâce à des lignes de crédit des partenaires au développement. Leur volume de prêts évolue rapidement. Leur encours de crédit a ainsi connu un taux de croissance annuel moyen de 32,4% entre 1993 et 1998, pendant que le nombre de prêts augmentait de 37% par an entre 1996 et 1998. Cependant l'encours global reste modeste car, en 1997, il représentait 2,6% du crédit intérieur, alors que, compte tenu de l'ampleur de la pauvreté, le public-cible représente la majorité de la population. Même si les autorités de l'UEMOA ont aménagé un cadre juridique pour ces nouvelles institutions financières, celles-ci devraient être encouragées davantage, à travers notamment des mécanismes de refinancement plus souples.

Ainsi face aux limites du système financier, l'investissement public a, dans une large mesure, été financé par des ressources extérieures. Dans la période 1994-1998, 62% de celui-ci a été financé sur ressources extérieures. De 27,7% dans les années 70, l'encours de la dette par rapport au PIB a ainsi grimpé à 66,2% dans la période 1980-84 et à 76,5% dans la période 1994-1999. Si le ratio dette/PIB a brutalement augmenté en 1993 passant de 66,5% à 88,6% en 1994, il a ensuite diminué pour s'établir à 71,4% environ en 1998, c'est-à-dire nettement en deçà du niveau considéré comme le seuil de solvabilité (150%). De même, le ratio service de la dette/exportations est passé du niveau alarmant de 26,5% en 1990 à 10,3% en 1999, alors que le seuil à partir duquel la liquidité d'un pays risque d'être compromise est fixé à 20%. Le service de la dette, qui représentait près d'un tiers des recettes budgétaires en 1990, est également descendu à moins d'un cinquième des recettes fiscales en 1998.

L'amélioration du profil de la dette extérieure s'explique par le fait qu'elle est désormais composée essentiellement de prêts concessionnels notamment auprès des organismes multilatéraux (Banque Mondiale, FMI), et que le Sénégal a bénéficié de multiples rééchelonnements et remises de dette. Malgré l'allègement de ces dernières années, la dette extérieure constitue un fardeau pour l'économie sénégalaise dont elle entrave fortement la croissance. Tous ces facteurs expliquent que le Sénégal ait bénéficié de l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE).

Graphique 7 : Evolution des indicateurs de la dette publique extérieure (%)



Source : MEF

Encadré 6 : L'admission du Sénégal à l'initiative PPTE

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

L'objectif principal de l'Initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE) est de réduire la dette extérieure des pays les plus pauvres à un niveau soutenable, en liant l'allègement de la dette à la mise en œuvre de stratégie de réduction de la pauvreté. Cette initiative à laquelle le Sénégal est éligible s'inscrit dans une démarche globale de mobilisation des décideurs politiques, des acteurs nationaux et internationaux du développement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion à travers un renforcement des liens entre les objectifs de réduction de la pauvreté et la programmation macroéconomique. Dans cette perspective, le Gouvernement du Sénégal s'est engagé auprès des Institutions de Bretton Woods à élaborer un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DRSP).

Le DSRP

L'objectif recherché à travers la formulation du DSRP est de saisir la réalité de la pauvreté sous toutes ses formes et de définir les objectifs et les domaines d'intervention pour lutter contre la pauvreté et favoriser la croissance. L'accent est mis sur la cohérence des objectifs de réduction de la pauvreté avec le cadre macroéconomique. Pour en assurer une appropriation par les acteurs, il devra être élaboré selon un processus participatif large qui prendrait en compte l'ensemble des partenaires et la société civile.

Le DRSP du Sénégal doit permettre de :

- définir, mieux cerner les contours du phénomène de pauvreté, mesurer son ampleur, connaître sa distribution et ses caractéristiques au Sénégal, identifier ses déterminants et ses manifestations, évaluer l'impact des politiques qui ont été jusqu'ici mises en œuvre, s'accorder sur les stratégies à mettre en œuvre afin de la réduire suivant une programmation à arrêter de façon consensuelle et concertée ;*
- définir un cadre stratégique de référence pour la lutte contre la pauvreté tenant compte des objectifs économiques et sociaux à viser et spécifier les différentes réformes à conduire pour leur réalisation ;*

- définir un plan d'action réaliste en précisant le rôle des différents acteurs pour la mise en œuvre de cette stratégie et en préciser les coûts ;

- concevoir et mettre en place un système permanent de suivi des conditions de vie des ménages intégrant les indicateurs économiques et sociaux permettant de mesurer l'impact des programmes stratégiques et des mesures économiques et sociales de réduction de la pauvreté.

Le DSRP est conçu comme un outil de coordination permettant d'impulser le partenariat entre les différents acteurs ; un instrument de mobilisation de ressources et de recentrage des actions de développement de l'Etat autour d'objectifs clairement définis, assortis d'indicateurs de performance et d'impact ; et un cadre pour un développement communautaire efficace.

4.3. Des politiques sectorielles et de relance de l'offre inefficientes

Afin de favoriser une meilleure réaction de l'offre domestique, les politiques macroéconomiques, évoquées ci-dessus, ont été confortées par des mesures d'accompagnement au niveau sectoriel dont il est intéressant d'apprécier l'impact. En effet, différentes réformes sectorielles ont été mises en oeuvre dans le cadre des programmes d'ajustement structurel afin de favoriser une croissance économique plus soutenue. Ces réformes ont particulièrement visé les secteurs agricole et industriel.

L'examen des différents plans de développement permet de se rendre compte de l'importance du secteur agricole dans la stratégie de développement durable du Sénégal. Jusqu'au début des années 80, la politique agricole au Sénégal était caractérisée par une intervention marquée de l'État, par l'intermédiaire des sociétés dites de développement rural (vulgarisation, distribution de crédit et d'intrants, commercialisation, etc.). Cependant, ce secteur employant pourtant près de 60% de la population active n'a pas contribué pour autant aux objectifs attendus d'accroissement des recettes d'exportation et d'autosuffisance alimentaire. Sa contribution au PIB est limitée à 10% en 2000. Cette situation est due principalement aux limites imposées par la rareté des terres arables, les cycles de sécheresse récurrents et les faibles crédits alloués au secteur.

Les réformes mises en oeuvre dans le cadre de la NPA, qui avaient pour objectif une diversification et un accroissement de la production agricole, n'ont en réalité abouti qu'à des contre-performances. L'amélioration recherchée dans le cadre de cette politique s'est opérée selon une succession d'ajustements « conjoncturels » ayant pour conséquence une série de

contre-performances. Ces réformes ont néanmoins pu entraîner certaines améliorations. Ainsi à la suite de la libération du commerce intérieur et d'une politique d'incitations de prix, la production céréalière a crû plus rapidement que celle des cultures de rente ; la production vivrière qui avait baissé de -10,9% entre 1970 et 1980 puis de -22% dans la période 1980-1984, a connu une nette amélioration suite à la mise en œuvre de la NPA. Elle a notamment crû de 105,6% entre 1984 et 1990 (DPS). Dans l'ensemble, le taux de croissance moyen du secteur agricole est passé de 4,9% dans les années 60 - 70 à 2,8% durant les années 94 à 99 (DPS).

La baisse des revenus ruraux, le dépérissement rapide des structures d'encadrement et le rationnement du crédit rural expliquent les difficultés des paysans à disposer d'intrants et à accroître leurs rendements. La persistance de la spirale « faible productivité → faiblesse des revenus → faiblesse des taux d'épargne et d'investissement → faible productivité » a pour effet d'amplifier le caractère structurel de la pauvreté en milieu rural. Ainsi 79% des ménages pauvres au Sénégal sont localisés en milieu rural (ESAM). De plus, on note un accroissement manifeste des besoins nutritionnels dans les zones rurales où le nombre d'enfants victimes de malnutrition est deux fois plus élevé qu'en milieu urbain (DPS).

La Nouvelle Politique Industrielle (NPI) a été la première grande tentative de réforme de la politique commerciale au Sénégal. Elle était composée d'un ensemble de mesures conçu en juillet 1986 pour réduire la protection excessive dont a bénéficié l'appareil industriel et renforcer la compétitivité de l'économie. L'objectif était d'accroître l'efficacité de l'offre locale par l'allègement du cadre réglementaire et de promouvoir les exportations par une réduction des coûts des facteurs de production et une baisse de la protection nominale. Mais de toutes les mesures prévues dans le programme de réformes, seules celles relatives à la protection tarifaire ont été appliquées conformément au calendrier initial, réduisant de fait la NPI à une simple réforme du système de protection tarifaire. Les mesures dites d'accompagnement furent soit définitivement abandonnées soit tardivement appliquées. Cette situation a eu pour conséquence le démantèlement de pans entiers du tissu industriel qui ont subitement été exposés à la concurrence d'entreprises étrangères plus compétitives.

Au total, les rares branches du secteur secondaire qui ont enregistré de bons résultats sont celles qui n'ont généralement pas été affectés par les réformes. L'activité du secteur

secondaire a crû en moyenne de 4,3% dans les années 60/70, à 6,3% dans les années 94/99 (DPS). Mais beaucoup d'unités industrielles ont disparu du fait de la rapide levée de la protection dont elles bénéficiaient. Les effets immédiats de la réforme ont été une baisse drastique des effectifs d'employés dans le secteur moderne. Le niveau de vie des ménages employés dans ce secteur s'est trouvé d'autant plus affecté que la dévaluation a entraîné une baisse des revenus réels. Ainsi, après avoir baissé de 17% entre 1980 et 1993, le salaire minimum réel a chuté de 29% entre 1993 et 1998.

L'échec de la NPI montre bien que les contraintes qui pèsent sur la compétitivité de l'économie sénégalaise n'ont pas suffisamment été appréhendées. De plus, les coûts et les délais d'ajustement de l'économie ont été sous-estimés et la capacité d'adaptation des entreprises surestimée. Trois raisons ont généralement été avancées pour expliquer l'échec de la NPI : le manque de crédibilité du programme de réforme en raison de la faible détermination du gouvernement, l'exclusion du secteur privé dans la définition des mesures de réforme, la non-mise en œuvre des mesures d'accompagnement prévues.

En définitive, les politiques sectorielles et de relance de l'offre se sont révélées inefficaces. Cette situation s'explique par l'application partielle de la NPI, les contre-performances de la NPA et la baisse globale des revenus, notamment ceux du monde rural.

4.4. Les revenus et l'emploi : un problème d'équité dans la fonction publique

L'analyse de l'emploi et des revenus dans la fonction publique, à travers l'évolution du niveau des salaires, donne une parfaite illustration du caractère inéquitable de la répartition des revenus au Sénégal.

Dans l'administration publique sénégalaise qui comprend des fonctionnaires et des non fonctionnaires, le salaire est calculé sur la base de l'indice, correspondant au nombre de points affecté à un fonctionnaire selon sa position dans la hiérarchie statutaire. L'évolution de la valeur du point indiciaire est restée insignifiante depuis 1980 (la valeur nominale du point indiciaire n'a pas augmenté de plus d'un point depuis 1980). Elle est actuellement de 39,7 F.CFA. Ce qui représente une perte de pouvoir d'achat énorme, car la valeur du point n'est pas indexée sur l'évolution du coût de l'inflation. Les salaires et le pouvoir d'achat des

fonctionnaires ont été maintenus à des niveaux relativement faibles et n'ont pas bénéficié des embellies périodiques de l'économie sénégalaise. L'évolution du salaire réel a été insignifiante entre 1992 et 1997 (tableau 12), même si le salaire nominal a fortement augmenté en 1994 (12,5%), comparé aux autres années. Sur cet intervalle, il est intéressant de noter qu'après la baisse des salaires (-1,2%) enregistrée en 1993, l'État a relâché sa contrainte, ce qui explique le pic de 1994. A partir de cette année, on enregistre une hausse régulière du salaire nominal (entre 3% et 5% en moyenne) jusqu'en 1997.

Tableau 9 : Évolution salaire nominal et salaire réel (en milliards de F.CFA)

Années	Masse salariale (nominale)	Déflateur du salaire	Masse salariale (réelle)
1992	133,9	1,067	125,5
1993	132,3	1,022	129,5
1994	148,8	1,199	124,1
1995	157,5	1,263	124,7
1996	162,6	1,304	124,7
1997	171,8	1,289	124,4

Source : MEF, DTAI

Le tableau 13 montre une faible variation du salaire réel même si le PIB et les recettes fiscales augmentent entre les années 1993 et 1996. A partir de 1993, la part du salaire réel dans le PIB et son niveau par rapport aux recettes fiscales tendent à la baisse.

Tableau 10 : Ratios Masse salariale/recettes fiscales et Masse Salariale/PIB

Années	Masse salariale réelle (en milliards F.CFA)	Recettes fiscales (en milliards F.CFA)	PIB (en milliards F.CFA)	Masse salariale /Recettes fiscales (en %)	Masse salariale /PIB (en %)
1992	125,5	247,1	1541,6	50,8	8,2
1993	129,5	220,2	1481,0	58,8	8,7
1994	124,1	267,9	1523,5	46,3	8,1
1995	124,7	330,3	1596,6	37,8	7,8
1996	124,7	369,3	1686,6	33,8	7,4

Source : MEF, DTAI

L'évolution des effectifs et de la masse salariale est restée relativement stable. L'effectif des agents de la Fonction Publique avoisine une moyenne annuelle de 65.000 d'agents, sur la

période 1992-1998. L'indice des effectifs, base 100 en 1983³⁵, varie très peu au cours de cette période. Par rapport à cette année, la valeur de l'indice la plus faible (96,88) est enregistrée en 1992 tandis que la plus forte est celle de 1996 (100,46). On peut dire qu'à partir de 1993³⁶, l'évolution des effectifs est plutôt stable, car la différence des valeurs des indices calculés sur une base annuelle, entre 1993 et 1998, est inférieure à un point. Le tableau des variations annuelles des effectifs révèle les mêmes tendances. L'augmentation la plus forte a été enregistrée entre 1992 et 1993 ; elle était de l'ordre de 2,9%. A partir de 1993, les variations sont peu significatives : elles se situent entre -0,6% et 0,8%.

Tableau 11 : Evolution des traitements et salaires

Année	Traitement et salaire (en milliards F.CFA)	Effectifs des agents	Salaire nominal /tête (F.CFA)	Indice des effectifs (Base 100 en 1983)
1992	133,9	64 156	2 087 100	96,88
1993	132,3	65 999	2 004 576	99,66
1994	148,8	66 217	2 247 157	99,99
1995	157,5	66 004	2 386 219	99,67
1996	162,6	66 529	2 444 047	100,46
1997	160,4	66 310	2 418 941	100,13
1998	162,6	65 890	2 467 749	99,50

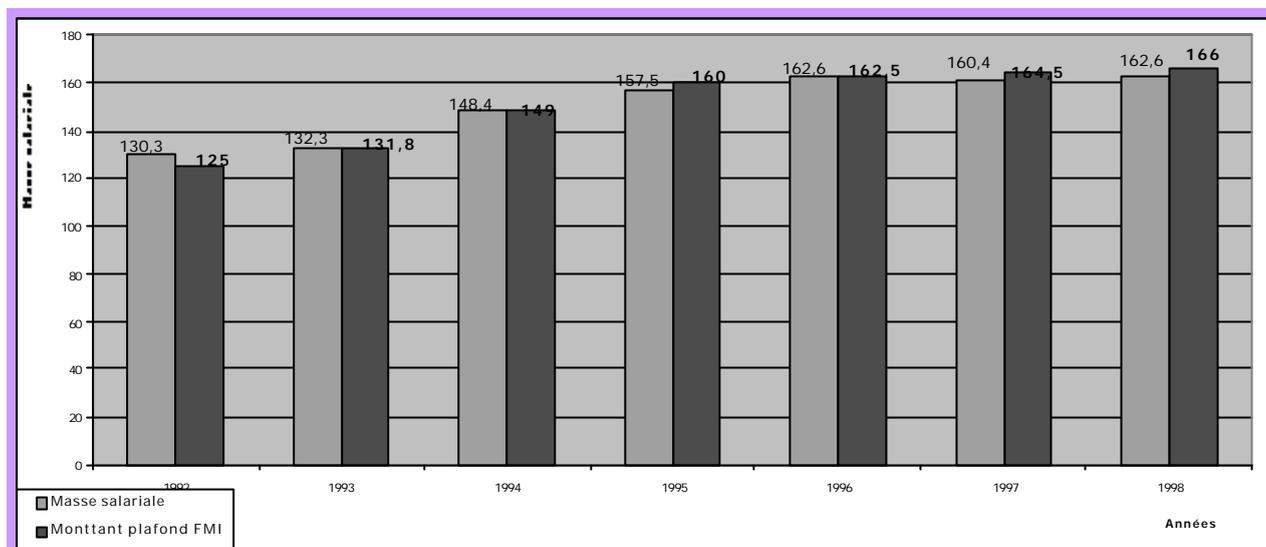
Source : MEF, DTAI

La masse salariale, dont l'importance constituait un sujet de préoccupation assez important pour la Banque Mondiale et le FMI, a été relativement bien maîtrisée. Les premières actions des institutions financières de Bretton Woods appuyant la réforme de la fonction publique remontent au début des années 80. Une des composantes majeure de la réforme consistait à diminuer les effectifs en vue de réduire la masse salariale. Le respect de cette conditionnalité était nécessaire pour l'octroi de nouveaux crédits au Sénégal. Contraint par les bailleurs, l'État sénégalais a réussi à respecter le montant plafond fixé par le FMI à partir de 1994, après l'application du Plan d'Urgence, comme l'indique le graphique ci après. La moyenne des écarts de la masse salariale par rapport au montant plafond du FMI est égale à -1.

³⁵ Il s'agit de la base utilisée par la Direction de la Prévision et de la Statistique pour calculer l'évolution de l'indice des effectifs de la fonction publique.

³⁶ C'est l'année du Plan de relance, communément appelée Plan d'urgence, qui a provoqué une réduction de 15% du salaire des fonctionnaires.

Graphique 8 : Ecart du salaire réel par rapport au montant plafond du FMI entre 1992 et 1998 (en milliards de F.CFA)



Source : DPS/MEFP

L'État sénégalais, soucieux de satisfaire les conditions imposées par le FMI, ne s'est pas préoccupé de l'érosion du pouvoir d'achat de ses propres agents. L'effort de réduction du train de vie de l'Etat a été largement supporté par les employés de la fonction publique.

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

La fréquence élevée des remaniements - en moyenne 1 tous les 2 ans - accroît les charges de l'Etat car un ministre qui quitte le gouvernement continue à «bénéficier» de son salaire et de son indemnité de logement pendant 6 mois. Or en 8 ans, sous le règne du Président DIOUF

plus de 50 ministres et secrétaires d'Etat ont quitté le Gouvernement, alors que le chiffre correspondant avait été de 14 durant le règne du Président Senghor entre 1960 et 1981. Le nombre de ministères est rarement descendu en deçà de 25 à partir de 1980. Après les élections de 1993, le nombre de ministres est passé à 34, soit à peu près le même qu'en France à la même époque, alors que ce pays avait une population qui fait presque six fois celle du Sénégal et un PNB 216 fois supérieur en 1992 (RMDH 1995).

La hausse de l'indemnité journalière de mission des grands corps de l'Etat qui est passé en 1986, de 60.000 F.CFA à 80.000 F.CFA, le relèvement du taux de chancellerie de nos ambassades et la réouverture sans aucune justification, en 1989, de certaines missions diplomatiques alors fermées en 1979/80, entraînent de nouvelles dépenses dénotant ainsi le laxisme de l'État dans la gestion des ressources publiques.

Enfin, on observe des disparités selon l'âge et le sexe ainsi que dans l'affectation des revenus selon le niveau de vie. Les travailleurs dont l'âge varie entre 14 et 29 ans constituent plus de 40% de la population active³⁷. Cette tranche de la population constituée de jeunes est également celle qui est la plus touchée par le chômage. Elle représente 63,3% des chômeurs. Contrairement à plusieurs idées reçues, le taux de chômage³⁸, pour toutes les tranches d'âge confondues, est plus important chez les hommes que chez les femmes.

L'un des grands défis pour les décideurs reste aujourd'hui le problème du chômage et de l'emploi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Même si les politiques mises en œuvre ont favorisé une reprise de la croissance, elles n'ont pas permis de relever le niveau de vie des populations. La crispation autour de la question de l'équilibre financier de court terme a occulté les problèmes fondamentaux de développement.

³⁷ Enquête sur la morbidité, le transport et les services urbains à Dakar, MET, CETUD, 1999/2000

³⁸ 14% de la population enquêtée déclare être au chômage ; ce taux se répartit en 8,5 chez les hommes et 5,5 chez les femmes.

L'évolution récente de la situation macro-économique du Sénégal au niveau des principaux agrégats a introduit des tendances favorables que le changement de la parité du franc FCFA est en train de conforter. En effet, qu'il s'agisse de la production, des prix, des finances publiques, de la monnaie ou encore de la position extérieure, tous ces indicateurs de tendances restent globalement orientés vers la bonne direction. L'examen du cadre macroéconomique en donne une parfaite illustration :

- en 1980, le PIB réel avait enregistré une croissance négative (-2,0%), ce taux devient à nouveau positif après la dévaluation et atteint 5,1% en 1999 ;
- l'inflation, après avoir atteint 11,7% en 1980, atteint exceptionnellement 32,1% en 1994 du fait de la dévaluation du FCFA avant d'enregistrer une forte décélération pour se fixer à 0,8% en 1999 ;
- le déficit du solde budgétaire atteignait 3,8% du PIB en 1980 et ne représente plus que 2,3% en 1999 ;
- la masse monétaire dont le taux de croissance était de 10,3% en 1980 a atteint 37,8% en 1994 sous l'effet de l'afflux de ressources extérieures et de conversion de devises au lendemain de la dévaluation pour revenir à 13,2% en 1999 ;
- le déficit du compte courant extérieur rapporté au PIB, s'inscrit dans une perspective d'amélioration continue passant de 13,0% en 1980 à 2,3% en 1999.

Cependant, il convient d'observer que malgré cette évolution globalement satisfaisante de son tableau de bord macroéconomique, la reprise de la croissance demeure sectorielle et ne se diffuse pas dans l'ensemble du tissu économique et social, ce qui en limite fondamentalement la portée. En outre, la reprise de la croissance économique a eu un faible impact sur l'emploi et les conditions de vie des ménages alors que le rythme d'accroissement de la population (2,7%/an) soumet l'économie à une forte pression de la demande en biens et services de base. Un des défis majeurs auquel doit répondre le gouvernement est la réduction de la pauvreté qui touche plus de trois cinquième de la population. Dans ce contexte, de nouvelles orientations et stratégies au niveau macroéconomique, sectoriel et de réduction de la pauvreté s'imposent. Elles doivent se traduire par la mise en œuvre de mesures politiques susceptibles d'enclencher un cycle vertueux dans l'économie et qui affecte positivement le tissu social.

Dans cette optique, un train de réformes appropriées, même modestes, devrait être initié ou conforté afin de:

- créer les conditions d'une croissance économique forte et soutenue. Une politique monétaire et une gestion budgétaire prudentes permettraient d'assurer la stabilité des grands équilibres économiques (en particulier les dépenses publiques et la balance des paiements) et de recourir de moins en moins à l'endettement ;
- d'assurer une allocation efficace des ressources entre les secteurs, les marchés et la collectivité ;
- élargir l'assiette fiscale et assurer un partage équitable de la charge fiscale ;
- desserrer les contraintes auxquelles font face les opérateurs économiques, par le développement des infrastructures économiques et sociales, par un renforcement des mesures visant à offrir un environnement incitatif au secteur privé (renforcement des mécanismes de marché, amélioration du cadre réglementaire et administratif, appui institutionnel au secteur privé) ;
- permettre une meilleure allocation des ressources dans l'économie grâce à un retrait de l'Etat du secteur marchand;
- accroître la dotation en facteurs structurants de l'économie (infrastructures, institutions stables et crédibles, plans, programmes vertueux pour l'activité économique et pour le bien-être des populations) ;
- favoriser la formation d'un capital humain (rationalisation et relèvement des dépenses publiques de santé et d'éducation) qui permette de consolider les bases de la croissance économique ;
- apporter un soutien par le biais de programmes sectoriels aux activités qui polarisent les couches pauvres de la population (secteur primaire, secteurs de production non-structurés) ;
- relever la productivité de l'agriculture sénégalaise et, de façon générale, les opportunités de création de richesses dans les zones rurales qui concentrent plus de la moitié de la population active et 79% des ménages pauvres ;
- permettre aux acteurs économiques de s'approprier les instruments des réformes mises en œuvre et d'en assurer la pérennité.

La réussite d'une telle entreprise repose sans conteste sur l'observation rigoureuse de règles de bonne gouvernance pour, au moins, trois raisons :

- les politiques n'affectent pas directement les conditions de vie des ménages mais plutôt le fonctionnement des marchés des biens et des services (publics et privés) et des facteurs (main d'œuvre, capital, terre) qui eux affectent les possibilités et les contraintes des ménages ainsi que les incitations (prix). Dans ce contexte la qualité de la gestion des politiques publiques et du secteur public est un facteur déterminant pour la promotion du développement humain durable.
- les effets de ces politiques ne sont pas toujours immédiats et sont corrélés étroitement à la nature de la gouvernance
- Les mesures à mettre en œuvre sont complexes, les acteurs multiples et les ressources disponibles limitées. Un nouvel état d'esprit doit donc présider pour développer des stratégies de partenariat entre les acteurs clés de la gouvernance et du développement afin de répondre au défi que constituent la relance durable de l'économie et la réduction de la pauvreté.

CHAPITRE 4 : POLITIQUE SOCIALE ET ELEMENTS FONDAMENTAUX DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Après avoir étudié les aspects institutionnels et économiques des réformes en faveur d'une bonne gouvernance et d'un développement humain durable (DHD), l'analyse va porter, dans ce chapitre, sur les aspects sociaux de ces réformes. Cette étape de l'analyse est au cœur même de notre sujet d'étude (à savoir, le lien entre la bonne gouvernance et le DHD), car les politiques sociales sont celles qui influencent le plus directement le développement humain. Dans cette perspective, ce chapitre portera plus précisément sur trois services sociaux de base, à savoir la santé, l'éducation et l'habitat. L'analyse de la satisfaction des besoins essentiels dans chacun de ces secteurs permet d'avoir d'importants éléments d'appréciation du niveau du développement humain.

L'évolution du niveau de développement humain peut être appréciée à travers la lecture de différents indicateurs. Le plus représentatif est celui de développement humain (IDH) qui classe le Sénégal à la 145^{ème} place sur 162 pays dans le rapport mondial sur le développement humain 2001³⁹. L'IDH s'est progressivement amélioré au cours des dernières années ; mais il reste encore à un niveau très faible (0,429 en 1999). Il connaît aussi de fortes disparités régionales : seules les régions de Dakar et de Ziguinchor parviennent à franchir la barre de 0,5 ; en s'écartant considérablement des régions du bas de l'échelle (Diourbel et Louga, principalement). L'indicateur sexo-spécifique du développement humain (ISDH) classe le Sénégal dans une relative meilleure position (130^{ème}) au niveau mondial tandis que l'indicateur de pauvreté humaine (IPH) le positionne à la 80^{ème} place sur 90 pays⁴⁰. Le niveau de l'indice de participation des femmes (IPF) montre leur faible présence dans les sphères de décision et dans les secteurs clés de l'économie, malgré les efforts entrepris par les autorités pour les impliquer davantage, enfin l'indice des pénuries de capacité (IPC) présente une moyenne nationale élevée (50,7%) et de fortes disparités régionales (24,73% à Dakar contre 60,77% à Tambacounda). Ces chiffres montrent que des efforts importants doivent être menés par le Gouvernement pour améliorer le niveau de développement humain au Sénégal

³⁹ Ce classement se base sur des données de 1999.

⁴⁰ L'IPH a été calculé pour les pays au sujet desquels on dispose de données fiables

Les différentes enquêtes et travaux réalisés au Sénégal au cours des dernières années ont permis à l'Etat de mieux apprécier la situation sociale et de réorienter les réformes dans ce domaine. Une partie de ces études met l'accent notamment sur les dimensions sociales des réformes économiques et sur la pauvreté. Ces études ont été initiées par les autorités sénégalaises avec l'appui, dans certains cas, des agences des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods, ainsi que par des ONG et divers centres de recherche. Ainsi, des études ont été menées en vue de l'élaboration des programmes nationaux sectoriels, de la revue des dépenses publiques et de la participation à certaines conférences internationales. Les revues de dépenses publiques dans les différents secteurs sociaux ont permis de mesurer le niveau d'efficacité et d'équité des politiques gouvernementales dans ces secteurs de même que l'importante étude réalisée dans le cadre de l'initiative 20/20.

Encadré 7 : Pourquoi les services sociaux de base ?

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

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

Source : Initiative 20/20 , note conjointe FNUAP, OMS, PNUD, UNESCO et UNICEF, 1995.

Le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 1988 et l'Enquête Migration et Urbanisation au Sénégal (EMUS) de 1993 ont permis une meilleure connaissance des populations sénégalaises et de leurs comportements, même si certaines

lacunes subsistent encore dans les résultats obtenus. Ces informations ont été complétées par les Enquêtes Démographique et de Santé (EDS_{II} et EDS_{III}) menées au cours des années 1990, centrées sur les questions de la fécondité et ses déterminants, ainsi que sur la santé de la mère et de l'enfant. Dans le cadre de l'élaboration d'un Programme National de Lutte contre la Pauvreté (PNLP), tout un système d'information a été constitué, regroupant des études commanditées par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP) notamment sur la pauvreté rurale ainsi que celles réalisées lors de la préparation du IX Plan de Développement.

En outre, une Enquête sur la Morbidité, le Transport et les Services Urbains à Dakar (EMTSU), 1999/2000 est en voie de finalisation par le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD). L'Agence de Développement Municipal (ADM) a également financé des études sur les villes qui complètent largement les informations disponibles dans ce domaine. La Banque Mondiale a, quant à elle, mis en place un système d'information et de suivi des effets des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) sur les populations dans le cadre de son unité Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA). Les principales publications obtenues sont l'Enquête Sur les Priorités (ESP en 1991/92) et l'Enquête Sénégalaise auprès des Ménages (ESAM en 1994/95). Ces deux documents constituent les sources principales des études sur la pauvreté au Sénégal. Enfin, le PNUD, le CODESRIA et l'OXFAM ont produit des données dans le cadre de réflexions régionales sur les économies domestiques.

Toutes ces études ont fortement contribué à réorienter la politique sociale de l'Etat Sénégalais. En matière de santé, cette réorientation doit permettre une amélioration de l'accessibilité et de la disponibilité d'infrastructures et de services sanitaires pour les populations. Dans le domaine de l'éducation, l'objectif est de promouvoir un plus large accès à l'enseignement, tout en améliorant sa qualité. Enfin, la préoccupation majeure dans le secteur de l'habitat est de rendre le cadre de vie plus adapté aux besoins des populations et de faciliter l'accès au logement. L'atteinte de ces objectifs est liée d'une part, à l'efficacité des politiques et à leur modes de gouvernance et , d'autre part, à la mise en œuvre de mesures favorables aux couches les plus démunies. Il s'agit notamment d'accroître leur capacité à générer des revenus car l'inaccessibilité aux services sociaux de base s'explique notamment par des coûts trop élevés par rapport aux revenus moyens des populations. En d'autres termes, il importe, pour les pouvoirs publics, de réexaminer le contenu des politiques à caractère

social et de procéder à une restructuration des dépenses publiques en vue d'assurer une plus grande efficacité des interventions publiques mais également une plus grande équité. Cet exercice exige, entre autres, de fonder les choix des politiques sur le long terme, loin des échéances électorales et des pressions de certains groupes d'intérêts.

Il convient, toutefois, de souligner que l'intervention du Gouvernement, en matière de politique sociale, ne se limite pas à ces trois secteurs sociaux de base que sont la santé, l'éducation et l'habitat. En effet, l'action publique vise aussi une protection sociale à travers la fourniture d'un système de retraite. Ce système s'appuie sur deux mécanismes, à savoir le Fonds National de Retraites (FNR) pour les fonctionnaires et l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) pour les salariés du secteur privé et tous les agents non fonctionnaires. Ce système rencontre cependant des difficultés structurelles et conjoncturelles majeures qui s'aggravent d'année en année et le rendent très instable. A titre d'exemple, le ratio actif sur retraité ou pensionné est passé, pour le FNR, de 3 pour 1 dans les années 80 à 1.7 pour 1 en 1999. Le constat est encore plus grave pour l'IPRES : de 21 pour 1 en 1960, ce rapport démographique n'est plus que de 2,2 au niveau de Régime Général (RGR) en 1997, et de 4,1 au niveau du Régime Complémentaire des Cadres (RGC)

Cette évolution négative est le résultat de la conjonction de plusieurs phénomènes :

- une baisse du nombre d'adhérents due aux nombreuses pertes d'emploi et gels d'embauches causés par les politiques d'ajustements structurels, à la précarité d'emploi induite par le nouveau code du travail, à l'entrée tardive dans la vie active, mais aussi à la diminution du nombre des employés déclarés ;
- une hausse de l'espérance de vie (passée de 40 ans en 1960 à 54 ans en 1999), ce qui rallonge la durée de la retraite ;
- des dysfonctionnements latents dans le versement aux organismes de la sécurité sociale des prélèvements effectués par les employeurs sur le salaire des travailleurs.

Cette évolution négative se traduit par une diminution des allocations ainsi que par un surcoût des cotisations pour les travailleurs. En outre, étant donné que le salaire de référence et la valeur du point n'ont pas été ajustés à l'inflation, on observe une perte de pouvoir d'achat et une paupérisation des allocataires.

Si les réformes récentes ont permis d'induire une amélioration du taux de croissance économique au Sénégal, il reste, néanmoins, au gouvernement la lourde tâche d'assurer une répartition plus équitable des richesses créées afin que les populations puissent tirer profit des nouvelles opportunités offertes. La réalisation d'un tel objectif nécessite que le Gouvernement mette en œuvre des stratégies appropriées pour améliorer de manière notable les performances tant qualitatives que quantitatives des systèmes sanitaire, éducatif et de l'habitat, dans un contexte marqué par une augmentation de la demande sociale.

1. La santé

La santé est une condition essentielle de l'épanouissement d'une population et un des facteurs clés du développement d'un pays. En effet, un état sanitaire médiocre a des conséquences négatives sur la productivité de la main d'œuvre, sur la richesse des populations, et donc, sur le processus de développement. Il se traduit par un écart important entre une demande non satisfaite de services sanitaires et une offre de santé encore faible.

La demande de services sanitaires, peut être appréciée à travers le nombre d'habitants et l'importance du budget que les populations affectent à la santé. On distingue ainsi une demande notionnelle, estimée directement par une correspondance entre la taille de la population et ses besoins sanitaires d'une part, entre une demande effective et la capacité des populations à en supporter les implications financières, d'autre part. L'écart entre les demandes notionnelle et effective explique la précarité de l'état de santé des populations ; cette précarité se reflète, au Sénégal, à travers le faible niveau de l'offre de services sanitaires, le mode de financement de la santé et les modalités de sa gouvernance.

1.2. Un état de santé des populations encore précaire.

Les différences entre les besoins sanitaires des populations et leur capacité à les supporter se reflètent sur leur état sanitaire. Celui-ci peut être apprécié à travers des indicateurs tels que le taux de mortalité maternelle et infantile, l'espérance de vie à la naissance, les endémies graves, l'accès aux soins de santé pour les plus démunis.

Il convient, toutefois, de noter que la simple analyse des indicateurs agrégés tels que le taux de mortalité ne suffit pas car l'amélioration des indicateurs sanitaires globaux ne s'accompagne pas forcément d'une meilleure prise en charge des besoins de certaines couches

de la population. En revanche, les enquêtes sur les ménages telles que l'ESP, l'ESAM ou encore les EDS permettent d'analyser l'accès aux infrastructures sanitaires selon le niveau de vie des sénégalais, leur lieu de résidence ou leur niveau d'instruction.

Tableau 12 : Quelques indicateurs socio-sanitaires

Population totale en 1998	9.094.413
Population urbaine	41%
Population rurale	59%
Taux de croissance démographique	2,7%
Population ayant accès aux structures sanitaires	80%
Taux de natalité	46 pour mille
Taux de mortalité générale	18 pour mille
Taux de mortalité infanto-juvénile	139,3 pour mille
Taux de mortalité maternelle	510/100.000 nv*
Indice synthétique de fécondité	5,67 enfants/femmes
Espérance de vie à la naissance	54 ans
Taux d'accès à l'eau potable (distance inférieure à 500 mètres) moyenne nationale	63,2%
Taux d'accès à l'eau potable (distance inférieure à 500 mètres) zone urbaine	90,4%
Taux d'accès à l'eau potable (distance inférieure à 500 mètres) zone rurale	42,9%
Enfants dont le poids pour l'âge est acceptable	78%
Enfants dont la taille pour l'âge est acceptable	77%

Sources : *Statistiques sanitaires et démographiques, 1998 et Situation Economique et Sociale du Sénégal, Edition de 1998* - * nv : naissances vivantes

Le taux d'accroissement démographique de la population, particulièrement élevé (2,7%) aggrave les problèmes de santé, surtout pour les plus jeunes. Il affecte les niveaux quantitatifs et qualitatifs des soins et s'explique par un indice synthétique de fécondité (5,67 enfants par femme) et le taux brut de natalité (46 pour mille). Cette population à prédominance jeune (l'âge médian est estimé à seize ans) place les problèmes de santé des adolescents au centre des préoccupations gouvernementales.

Entre 1960 et 1986, l'espérance de vie à la naissance est passée de 38 ans à 48 ans pour atteindre une valeur estimée à 54 ans en 2000. Les améliorations enregistrées peuvent être attribuées aux efforts consentis en termes d'élargissement de l'accès des populations aux soins de santé.

Le taux de malnutrition est mesuré à travers trois critères : taille pour âge, poids pour âge et poids pour taille. Pour ce qui est de la répartition régionale du taux de malnutrition, quels que soient les critères d'évaluation retenus, on remarque que Dakar est toujours la moins touchée des régions. En effet elle est la seule région avec Fatick à se situer au dessous de la moyenne nationale. Quel que soit le critère retenu, il ressort que la malnutrition est beaucoup plus accentuée à Kolda comme le montre le tableau suivant.

Tableau 13 : Taux de malnutrition selon les régions (en %)

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

Source : DHSP-1996, EOI-1996

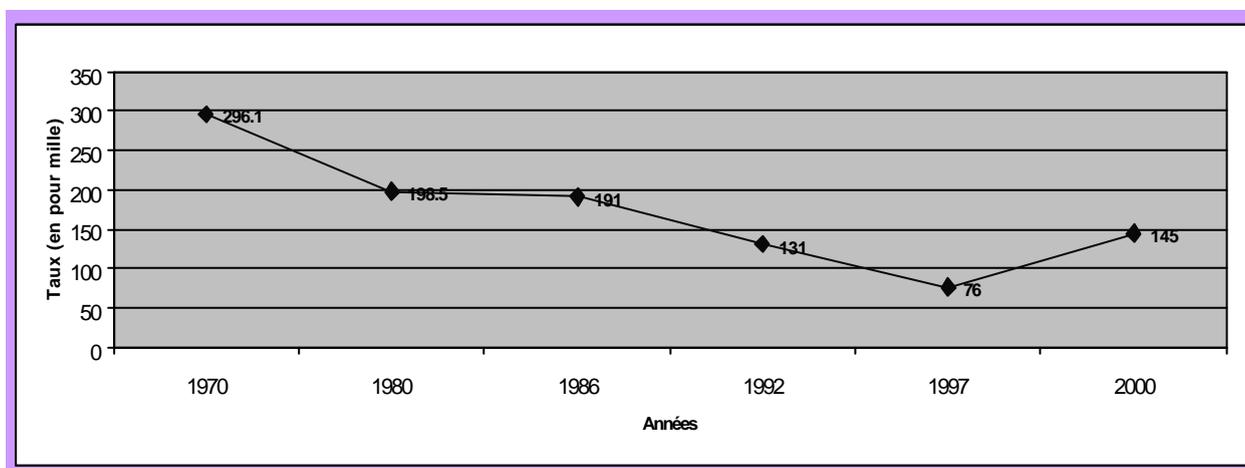
Les problèmes liés à la malnutrition a des causes multiples ; et la pauvreté en est l'un des facteurs les plus significatifs et les plus aggravants. Les contraintes financières, les maladies infectieuses, certaines pratiques culturelles, ou un taux élevé d'analphabétisme contribuent, également, à la malnutrition.

Quant au taux de mortalité, il a connu des baisses substantielles entre 1960 et 1986 en passant de 25 à 18 pour mille. Il reste toutefois à un niveau relativement élevé. Les données disponibles révèlent en effet une stagnation du taux de mortalité générale depuis cette date. Cette baisse pourrait s'expliquer, selon les autorités sanitaires, par plusieurs facteurs, parmi lesquels on peut relever en particulier : l'amélioration du cadre de vie, les progrès réalisés dans l'approvisionnement en eau potable et les efforts accomplis par le gouvernement et ses partenaires extérieurs dans le domaine de la santé.

Toutefois, ces efforts, particulièrement axés sur la santé maternelle et infantile, n'ont pas été suffisants. Ainsi, le taux de mortalité maternelle qui est de 510 pour cent mille naissances vivantes est encore élevé. Cette situation traduit les difficultés rencontrées dans les domaines de la surveillance de la grossesse et de l'accouchement. Ce phénomène est plus frappant, surtout en zone rurale, où il se situe à 950 pour cent mille, contre 450 pour cent mille en zone urbaine.

De même, bien que le taux de mortalité infanto-juvénile ait connu une diminution au cours des dernières décennies, on observe une reprise à la hausse depuis 1997. En effet, il s'élève à 145,3 pour mille en 2000 (ESIS), alors qu'il était descendu à 76 pour mille en 1997 (EDS_{III}). Ce phénomène est du à l'évolution négative du taux de mortalité juvénile entre 1997 et 2000 qui est passé de 75 à 81 pour mille, alors que le taux de mortalité infantile restait stable. La malnutrition, les maladies diarrhéiques, le paludisme et les insuffisances respiratoires aiguës (IRA) expliquent, en grande partie, cette situation critique des enfants de un à quatre ans. De fortes disparités existent, en outre, entre les zones rurales et urbaines.

Graphique 9 : Evolution des taux de mortalité infanto-juvénile (en pour mille)

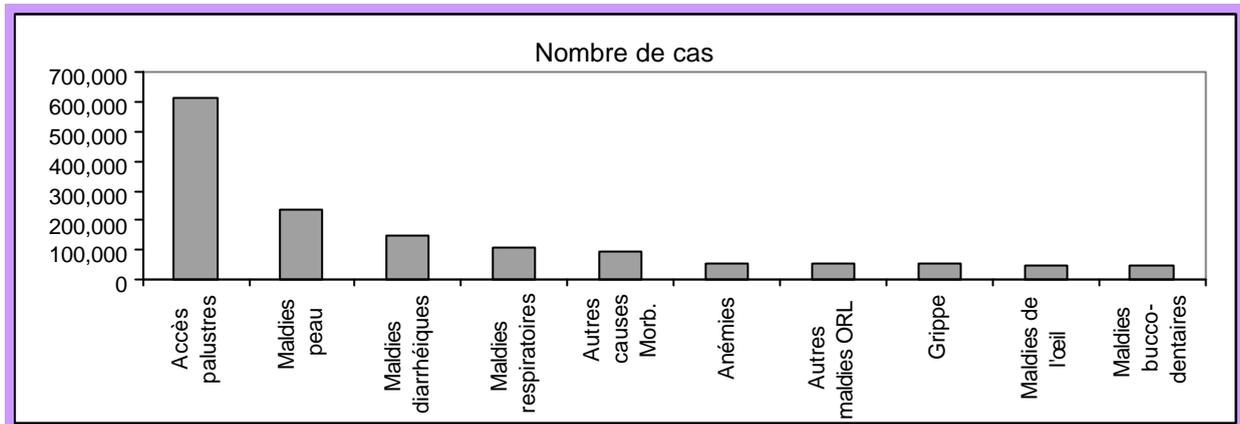


Source : DPS, EDS, ESF- 1978, MICS-2000

En ce qui concerne la morbidité, la connaissance du profil épidémiologique national est rendue difficile par les problèmes d'enregistrement au niveau des hôpitaux. Malgré tout, les données disponibles montrent que les dix premières causes de morbidité générale sont, dans l'ordre d'importance : le paludisme, les maladies de la peau, les maladies diarrhéiques, les maladies respiratoires, les anémies, la grippe, les affections bucco-dentaires, les maladies de l'œil et les maladies intestinales. Le paludisme est largement la cause la plus importante de

morbidité dans l'ensemble des régions du Sénégal, avec plus de 33% des cas enregistrés au niveau national. La lutte contre ce problème aigu de santé passe par une allocation conséquente des ressources publiques.

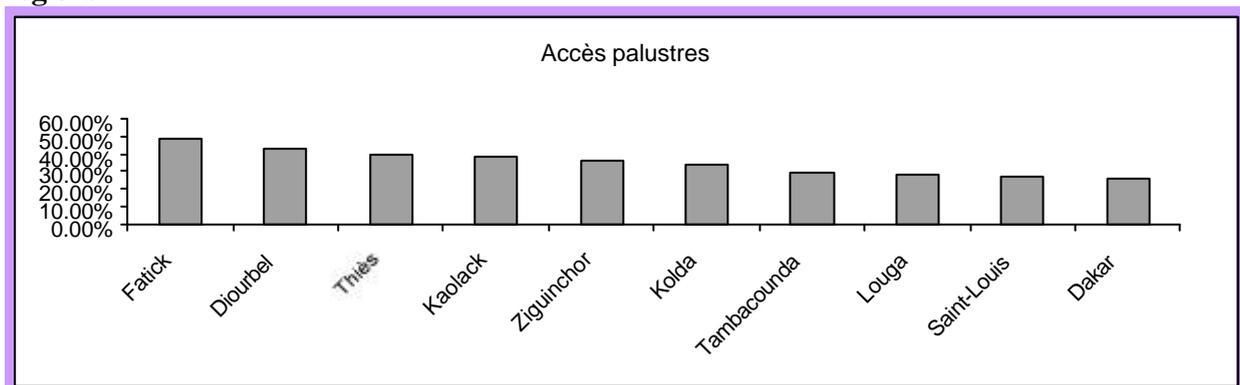
Graphique 10 : Principales causes de morbidité au Sénégal



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

Le paludisme connaît, cependant, un impact différent selon les régions. Fatick est la région la plus touchée, suivie de celles de Diourbel et de Thiès. C'est dans la région de Dakar que le paludisme a le moins d'incidence sur la morbidité. Ainsi, l'affectation des ressources disponibles à la lutte contre le paludisme doit être effectuée en fonction de ces disparités.

Graphique 11 : Importance des accès palustres dans la morbidité dans les différentes régions



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

En outre, il importe de noter que la précarité de l'état de santé des populations s'explique, notamment, par une offre de santé et un niveau des dépenses en soins sanitaires encore faibles.

1.2.1. un niveau des dépenses en soins de santé encore faible.

La demande des ménages en infrastructures et services sanitaires dépend de leurs revenus, du niveau de tarification de ces services, ainsi que d'autres déterminants clés des décisions des ménages, à savoir : le coût total à supporter ainsi que la qualité des soins médicaux. La politique gouvernementale en matière de santé aura un impact d'autant plus significatif qu'elle mettra l'accent sur l'accessibilité de ces services et infrastructures.

Les dépenses de santé annuelles au Sénégal s'élèvent à 52 milliards de F.CFA. Elles représentent, en moyenne, 3,4% des dépenses totales de consommation qui ont été estimées par l'ESAM à 147.495 F.CFA par personne et par an. Ce taux varie selon le lieu de résidence et selon le niveau de vie. Ainsi, il est de 2,8% au niveau des populations rurales contre 4% environ dans les autres centres urbains ; de même, il est de 2,8% chez les pauvres contre 3,8% chez les catégories considérées comme « non pauvres ». Ces disparités sont d'autant plus accentuées que les dépenses totales des populations rurales sont deux fois moins importantes que celles disponibles en milieu urbain.

Ces chiffres montrent la part relativement faible du budget de la consommation qui est allouée aux services sanitaires par la population, en raison des bas revenus des ménages. Des campagnes ciblées d'information des populations sur le rapport entre l'état sanitaire, la productivité et la capacité de création de richesses pourraient contribuer à l'accroissement de la part des dépenses que les populations allouent aux services sanitaires. En augmentant le taux de couverture des dépenses publiques de santé, l'Etat pourrait fournir plus de soins de santé de qualité aux populations défavorisées, sans pour autant créer de changements fondamentaux dans la structure de leurs dépenses de consommation. En renchérissant ainsi les coûts des services de santé relativement plus utilisés par les non pauvres (soins secondaires), l'Etat peut financer la réduction du coût des services de santé prioritaires.

En ce qui concerne les disparités régionales dans la demande effective de santé, le tableau ci-après montre que l'essentiel des infrastructures sanitaires, publiques et privées est concentré dans la région de Dakar. La capitale absorbe environ 45% des dépenses totales consacrées par les populations au secteur de santé, soit plus de 23,5 milliards de F.CFA. Thiès et Kaolack

occupent les deuxième et troisième avec, respectivement, 6 et 4,4 milliards F.CFA dépensés en 2000.

Tableau 14 : Dépenses de santé selon la région et la zone de résidence

Régions	Dépenses de consommation par personne et par an	Dépenses de santé moyenne par personne et par an	Dépenses totales de santé par an		
			Zone urbaine	Zone rurale	Total
Dakar	260 376	10 059	23 548 316 395	207 256 572	23 755 572 967
Ziguinchor	137 940	4 624	1 907 758 780	780 555 947	2 688 314 727
Diourbel	115 137	3 528	1 513 698 091	1 871 711 256	3 385 409 347
St-Louis	123 673	3 923	1 991 585 761	1 546 691 227	3 538 276 987
Tamba	111 586	3 369	721 107 789	1 125 766 588	1 846 874 377
Kaolack	119 383	3 722	2 221 551 248	2 152 004 167	4 373 555 415
Thiès	131 210	4 287	3 890 011 426	2 128 369 653	6 018 381 079
Louga	112 921	3 428	836 691 512	1 191 950 429	2 028 641 941
Fatick	106 207	3 134	604 813 035	1 463 943 337	2 068 756 371
Kolda	106 159	3 132	762 258 761	1 853 408 282	2 615 667 043
Sénégal	135 554	4 503	37 997 792 797	14 321 657 458	52 319 450 254

Source : *Enquête MICS 2000, DPS-UNICEF*

On peut affiner cette analyse en examinant la structure des dépenses de santé. En effet, leur répartition n'est pas uniforme si l'on considère la zone de résidence et le niveau de vie des populations. Les populations rurales, réputées plus pauvres que la moyenne nationale, consomment relativement plus de médicaments et autres produits pharmaceutiques que les habitants des zones urbaines. En revanche, la part de leur budget de santé allouée aux services extra hospitaliers est plus faible que celle des habitants des villes. Cette situation est plus accentuée au niveau des services hospitaliers. Pour corriger ce déséquilibre, le Gouvernement peut agir en faveur de l'équité en subventionnant les frais de médicaments.

Tableau 15 : Structure des dépenses de santé (en valeur relative)

Postes	Médicaments et autres produits pharmaceutiques		Services médicaux extra hospitaliers		Services des hôpitaux	
	Zone urbaine	Zone rurale	Zone urbaine	Zone rurale	Zone urbaine	Zone rurale
Localités						
Dakar	59,4	71,9	29,6	24,7	11,0	3,5

Reste du pays	62,0	71,9	22,8	24,7	15,2	3,5
Sénégal	64,2		26,2		9,6	

Source : Enquête MICS 2000, DPS-UNICEF

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

Tableau 16 : Structure des dépenses de santé selon la région (en F.CFA)

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

Source : Enquête MICS 2000, DPS-UNICEF

Ces données sont confirmées par les résultats de l'ESAM (1994-1995).

Tableau 17 : Répartition du budget alloué à la santé selon le lieu de résidence et le niveau de vie du ménage (en%)

Zone de résidence	Dakar		Autres villes		Milieu rural	
	Non pauvres	Pauvres	Non pauvres	Pauvres	Non pauvres	Pauvres
Postes / Niveau de vie						

Médicaments	52,1	66,5	59,3	70	66,9	72,7
Autres produits pharmaceutiques	5,3	4,3	0,8	1,4	0,2	1
Appareils et matériels thérapeutiques	1,4	0,1	0	0	0,3	0
Services des médecins	18,8	17,2	14,9	14,4	18,8	14,2
Analyses médicales	2,7	0,5	0,4	0,8	1,6	0,2
Services des auxiliaires	0,7	1,2	1,2	4,7	3,3	3
Autres services extra hospitaliers	7,6	4,7	6,5	1,9	5	5,6
Services des hôpitaux	11,4	5,4	16,9	6,8	3,7	3,5
Total	100	100	100	100	100	100

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

La médecine traditionnelle occupe une place importante dans les dépenses de santé. Les populations qui ont le plus recours à ce mode de soins sont celles qui vivent dans les campagnes et les milieux péri urbains. La pharmacopée est de plus en plus acceptée par les autorités médicales comme une alternative ou un complément aux soins médicaux. Cependant, l'impact de cette « médecine parallèle » sur la santé des populations est difficilement mesurable. Les modalités de délivrance de tels soins (tarification, prescription) sont certes tout à fait adaptées au niveau de revenu et d'éducation des usagers ainsi qu'aux mécanismes et institutions informels qui organisent ce secteur. Elles ne permettent pas toutefois de se faire une idée précise sur les dépenses qui y sont engagées.

En définitive, les disparités observées entre la capitale et les autres régions, d'une part, et entre les zones urbaines et rurales, d'autre part, laissent deviner des écarts importants entre la demande notionnelle de services sanitaires et la demande effective ou "demande solvable". Et pourtant les besoins objectifs en matière de santé sont équivalents dans l'ensemble du Sénégal. Cet écart est plus prononcé dans les zones rurales, en raison principalement de la faiblesse des revenus des populations, de leur faible niveau d'éducation et du contexte socioculturel global.

1.2.2 Une offre de santé encore faible.

Le secteur de la santé s'appuie sur un système pyramidal à trois niveaux pour offrir les services sanitaires aux populations : périphérique (district), régional (région médicale) et central.

Au niveau périphérique, le Sénégal compte quarante cinq districts. Chacune de ces zones opérationnelles comporte au moins un centre de santé où exerce un médecin qui dirige un réseau de postes de santé. Les postes de santé s'appuient sur des infrastructures communautaires de village (cases de santé et maternités rurales).

Au niveau régional, la circonscription de santé est la région médicale. Cette structure est dirigée par un médecin de santé publique qui coiffe les services médicaux de la région parmi lesquels on compte les services des grandes endémies, l'hôpital régional (soins tertiaires), la brigade régionale de l'hygiène, la Coordination Régionale de l'Action Sociale, le Bureau Régional de l'Education pour la Santé, le Bureau Régional de l'Alimentation et de la Nutrition, le Centre Régional de Protection Maternelle et Infantile et le Bureau des Statistiques Sanitaires. Le niveau central comprend le Ministère de la Santé et ses démembrements.

L'offre de santé se caractérise par une couverture sanitaire des populations assez faible. L'analyse de la répartition des infrastructures et services de santé au Sénégal peut être faite selon différents critères, notamment selon le lieu de résidence.

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

Tableau 18 : Répartition par région des infrastructures sanitaires

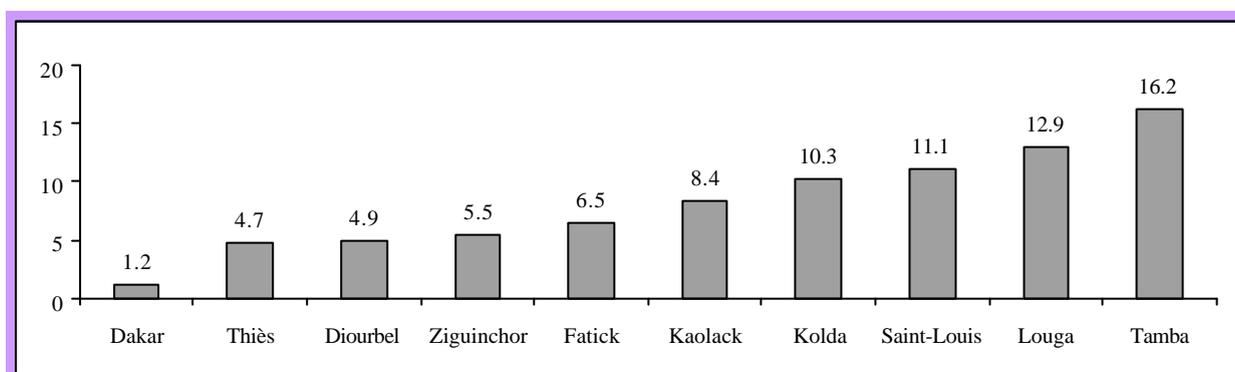
Régions	Hôpital x	Centres de santé	Postes de santé	Cliniq ues	Cabinets privés	CPR S	Maternités rurales	Cases de santé
Dakar	7	10	96	17	278	13	0	11
Diourbel	1	4	65	1	8	3	42	48
Fatick	0	6	56	0	5	6	43	124
Kaolack	1	4	64	2	22	3	51	362
Kolda	0	3	54	0	6	1	56	180
Louga	1	5	54	0	10	2	24	98
Saint- Louis	3	4	122	3	11	2	53	65

Tamba	1	4	68	0	14	1	26	62
Thiès	2	9	84	1	43	10	36	87
Ziguinchor	1	3	70	0	17	3	220	133
Total	17	52	733	24	414	44	551	1170

Source : DPS, Direction Statistique Sanitaire, MS

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

Graphique 12 : Rayon d'action des postes de santé par région (en km)



Source : DPS, Direction Statistique Sanitaire, MS

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

Tableau 19 : Répartition du personnel médical et para médical selon la région

Régions	Médecins		Pharmaciens		Chirurgiens dentistes		Techniciens supérieurs et Sages-Femmes d'Etat		Infirmiers/Agents sanitaires	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Dakar	153	320	11	167	4	68	420	26	740	64
Diourbel	10	3	0	13	1	1	40	1	140	18
Fatick	7	1	0	6	0	0	25	1	86	12
Kaolack	11	13	0	20	1	1	40	1	139	22

Kolda	4	1	0	7	0	0	11	0	91	10
Louga	9	1	0	9	0	0	37	0	33	15
Saint-Louis	25	7	3	20	1	4	50	7	107	24
Tamba	9	3	0	10	0	2	28	0	69	11
Thiès	26	26	2	42	2	6	65	4	110	42
Ziguinchor	12	8	12	12	0	2	30	1	115	28
Total	266	383	28	306	9	84	746	41	1630	246
Total public et privé	649		334		93		787		1876	

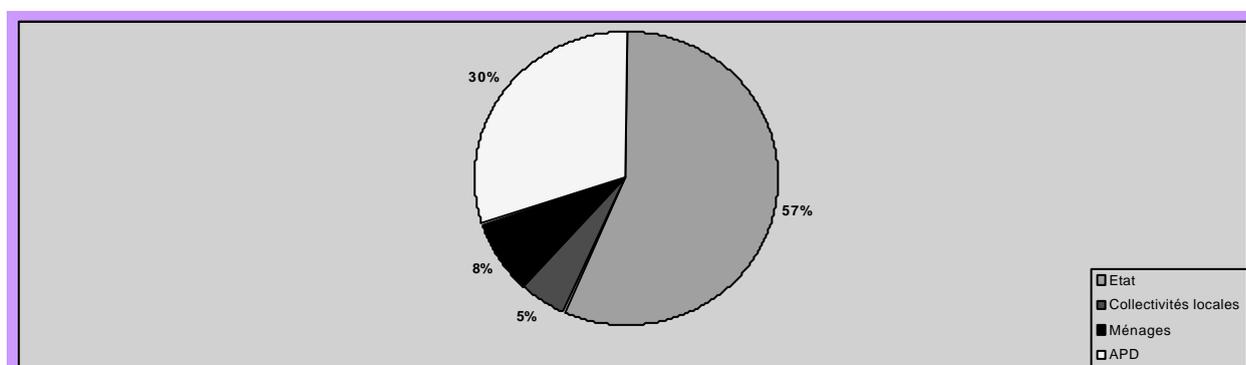
Source : *Statistiques sanitaires et démographiques, juillet 1998*

Ce tableau montre le rôle important joué par le secteur privé dans la fourniture du personnel médical : les médecins, les pharmaciens et les chirurgiens dentistes, où le secteur public est faiblement représenté. Cependant, les sages femmes et infirmiers relèvent principalement du secteur public.

1.2. Un financement assuré par divers acteurs

Compte tenu de la nature des marchés sur lesquels les services sanitaires sont produits et fournis au public, on constate que les acteurs intervenant dans la fourniture des services sanitaires ne sont pas forcément ceux qui les financent. D'ailleurs, l'offre de santé au Sénégal est financée par de multiples acteurs, et l'Etat en est le principal. Les ménages, les collectivités locales, et les ONG contribuent également à l'offre de santé. En effet les contributions cumulées de ces acteurs permettent de couvrir les dépenses totales du secteur.

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



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

L'Etat constitue la principale source de financement du secteur de la santé: il en supporte 57% des dépenses totales, et 81% des dépenses de fonctionnement. L'analyse des ressources mises à la disposition de ce secteur doit être faite dans le cadre du financement des dépenses gouvernementales totales. Ainsi, d'après l'étude MSAS sur l'évolution des dépenses publiques de santé entre 1992 et 1996, elles représentent en moyenne 1,24 % du PIB.

A titre comparatif, les dépenses totales de santé représentent 1% du PIB au Cameroun et 1,7% au Ghana et en Côte d'Ivoire et 4,3% au Kenya. Il apparaît que l'effort de la collectivité nationale en faveur de la santé est donc relativement faible. Ces dépenses sont constituées de dépenses récurrentes (71% environ en moyenne au cours de cette période) et de dépenses en capital (29% environ). C'est cette dernière catégorie de dépenses qui explique le caractère parfois erratique des dépenses totales (voir les fortes variations enregistrées entre 1992 et 1994). Malgré tout, leur rythme de croissance annuelle s'établit autour de 10 % en moyenne sur l'ensemble de la période. Si l'on prend en compte le taux de croissance de la population (2,7 %), ce chiffre est ramené à environ 7%.) Le budget santé du gouvernement est donc de 24,5 milliards F.CFA en moyenne par an, ce qui représente environ 2500 F.CFA par habitant en moyenne.

Tableau 20 : L'évolution de la structure des dépenses totales de santé (valeurs en milliards de F.CFA)

Années	1992	1993	1994	1995	1996
Dépenses de fonctionnement	17 923	12 356	18 087	18 485	19 775
En % des dépenses totales	81,4%	71,4%	67,4%	67,0%	68,6%
Dépenses d'investissement	4 096	4 958	8 733	9 087	9 052
En % des dépenses totales	18,6%	28,6%	32,6%	33,0%	31,4%
Dépenses totales	22 019	17 314	26 820	27 572	28 828
Part des dépenses totales dans le PIB	1,4%	1,1%	1,3%	1,2%	1,2%
Dépenses totales par habitant	2 860	2 192	3 311	3 322	3 352

Source : Etude sur la revue des dépenses publiques dans le secteur de la santé, MSAS, 1996

L'Aide Publique au Développement (APD) participe à hauteur de 30 % au financement de l'offre de santé au Sénégal. L'appui fourni par la France, à titre d'exemple, représente la moitié de l'aide bilatérale en matière de santé. Cette aide extérieure est destinée principalement au financement des investissements et, en particulier, au développement des

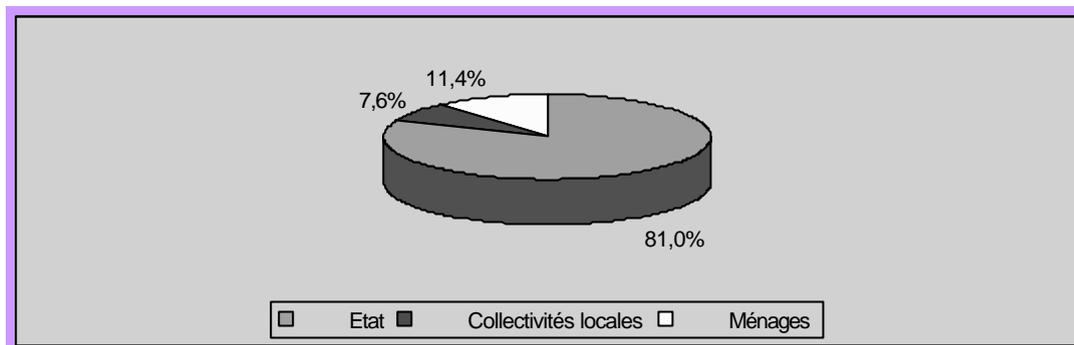
soins de santé primaires. Elle est concentrée sur un nombre restreint de programmes de santé. En effet, six programmes, dont celui de lutte contre le SIDA, attirent à eux seuls 78% du total de l'aide.

Les collectivités locales doivent, d'après la loi, consacrer 8% et 9% de leurs recettes au financement des équipements et à l'acquisition de la première dotation de médicaments des structures communautaires. Cependant, ces exigences ne sont globalement pas respectées. Seule la commune de Dakar se détache du lot en comptabilisant 87% des contributions totales des collectivités locales dans le financement de la santé. La participation des collectivités locales est alors estimée, en moyenne, à 5% des dépenses totales et à 7,6% des dépenses de fonctionnement.

Les ONG et OIG, certains groupements associatifs (d'émigrés notamment) et des sociétés privées interviennent également dans le financement de la santé. Le Ministère de la Santé a recensé 255 ONG qui interviennent directement dans le secteur. Elles apportent une contribution substantielle au bon fonctionnement des structures locales de santé. Cependant, l'insuffisance de coordination de leurs interventions ne permet pas de mesurer l'efficacité de l'utilisation de ces ressources.

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

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



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

Comme cela a été précisé plus haut, il existe d'autres sources de financement du secteur. On retrouve dans ce groupe les systèmes de protection obligatoire tels que les IPM, la Caisse de Sécurité Sociale (CSS), l'IPRES et les Mutuelles. Le Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale (MSPAS) s'oriente vers la promotion des mutuelles comme entités de base, libres et gérées de façon transparente. Elles constituent une source de financement qui répond plus aux besoins des populations. Par ailleurs, les chiffres d'affaires des sociétés d'assurances dans le domaine de la couverture des risques de maladie ne cessent d'augmenter et sont estimés à 2,3 milliards de F.CFA en 1995.

La contrainte liée à la rareté des ressources doit orienter les actions gouvernementales vers une plus grande participation communautaire dans le financement de la santé, tout en tenant compte des processus d'appauvrissement des populations. Celles-ci exigent de plus en plus une politique adaptée à leurs besoins et aux contraintes de leur situation socio-économique.

Cette illustration peu reluisante de la santé des populations sénégalaises mérite que l'on procède à l'analyse des entraves à la bonne gouvernance en matière de santé.

1.3. Les problèmes de la gouvernance en matière de santé.

En matière de santé, pour assurer un bien être physique, mental et social des populations, l'Etat a mis en place le Programme National de Développement Sanitaire (PNDS) dont les actions prioritaires sont prises en charge par le Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS). Celui-ci couvre la période 1998-2002. A travers ces programmes, l'Etat a voulu

initier de profondes réformes visant à donner aux institutions une plus grande capacité d'écoute des populations par le biais d'une réorganisation des services et procédures de gestion. Pour ce faire, le gouvernement a identifié sept priorités qui reposent sur les soins de santé primaires (SSP) : la réduction de la mortalité infanto - juvénile et de la mortalité maternelle, l'abaissement de l'indice synthétique de fécondité, la maîtrise des MST (sida notamment), de la toxicomanie et des grossesses précoces, la lutte contre la persistance des endémies locales et la recrudescence des infections de longue durée ainsi que contre la pauvreté qui frappe les groupes les plus vulnérables. La réussite de ces orientations politiques implique une augmentation des ressources publiques allouées à la santé, une amélioration de leur efficacité et une meilleure implication des populations dans les processus de mise en oeuvre des projets et programmes de santé.

Le gouvernement a un rôle crucial dans l'offre de services sanitaires, mais son action connaît certaines limites, notamment en termes de disponibilité, d'accessibilité et d'équité. La nature sociale du bien santé met les autorités devant l'obligation de s'investir pleinement dans ce secteur. Compte tenu de l'enjeu social que constitue la fourniture optimale des produits sanitaires, l'Etat est l'entité la mieux placée pour répondre à cette exigence.

Il importe, toutefois, de noter qu'une relation de cause à effet entre les dépenses et les outputs de la santé n'est pas toujours facile à établir. Ces derniers peuvent, en effet, être fonction de plusieurs facteurs autres que les dépenses. Néanmoins, il existe des tentatives pour mesurer l'impact des dépenses de santé et autres intrants sur la situation sanitaire⁴¹. Bien que les analyses empiriques soient relativement limitées, quelques études sur des pays peuvent être utiles à cet égard. En effet, une étude économétrique sur la Malaisie montre que les programmes de santé publique telles que les campagnes de vaccination et l'offre d'eau potable ont un impact plus important et plus significatif sur la réduction des taux de mortalité infantile et maternelle. En outre, la même analyse révèle que si le nombre total de médecins améliore la situation sanitaire, ce lien de causalité ne se vérifie pas pour le nombre de médecins employés dans les services cliniques du gouvernement, ce qui voudrait dire que la substitution du secteur public au secteur privé dans la fourniture publique de tels services n'a pas d'impact bénéfique. De tels résultats suggèrent que si le gouvernement cherche à

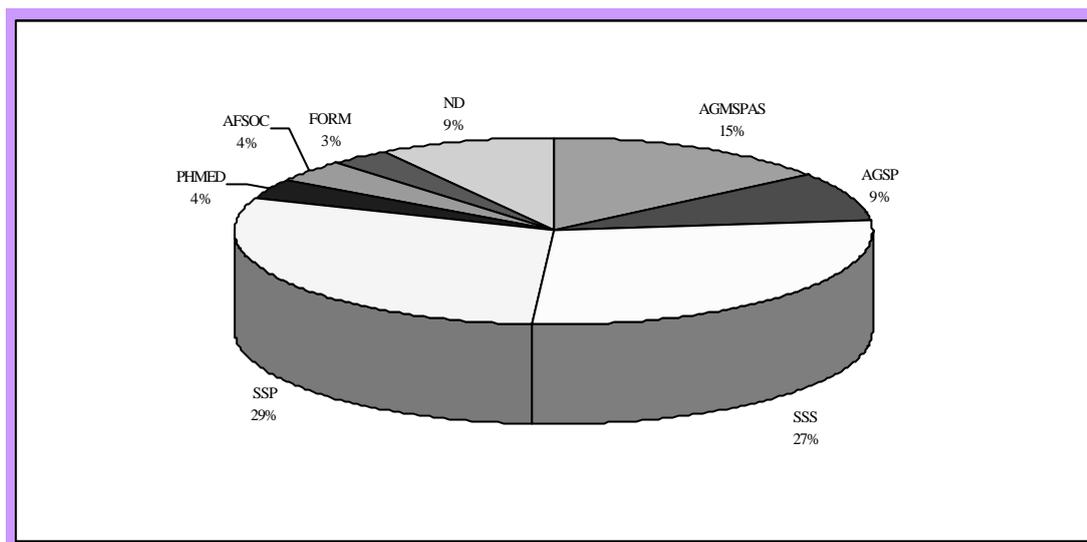
⁴¹ Voir par exemple les travaux de Hammer en 1993, concluant notamment que les services préventifs (santé publique) sont plus susceptibles d'améliorer la situation sanitaire que d'autres interventions (services cliniques).

améliorer la situation sanitaire en matière de mortalité maternelle et infantile, par exemple, il devrait modifier la structure des dépenses de santé afin de donner la priorité aux programmes de santé publique au détriment des services cliniques que le secteur privé peut fournir.

Comme indiqué plus haut, l'analyse de l'allocation des dépenses de santé permet d'évaluer l'efficacité et l'équité de l'utilisation des ressources publiques affectées à ce secteur. Elle est généralement réalisée sur la base d'une double classification des dépenses : économique et fonctionnelle. La classification fonctionnelle des dépenses de santé retenue par le MSPAS ne fournit pas des éléments d'appréciation de l'équité. Nous retenons donc une analyse selon la classification économique qui comprend huit composantes :

- Les Soins de Santé Primaires (SSP) : ces principaux axes sont le renforcement du système préventif, la protection de la mère et de l'enfant, l'amélioration du système de production, d'approvisionnement et de distribution de médicaments, la promotion de génériques et de médicaments sous conditionnement hospitalier et l'amélioration de la situation nutritionnelle des populations ;
- les Soins de Santé Secondaires (SSS) : ils comprennent l'ensemble des soins disponibles et accessibles au niveau des hôpitaux, des unités hospitalières spécialisées et des Centres Hospitaliers Universitaires (CHU) ;
- les Affaires Générales du MSPAS (AGMSPAS) qui visent la fourniture de soins de santé primaires et secondaires de qualité ;
- les Affaires Générales de la Santé Publique (AGSP) qui assurent la coordination des actions de santé publique ;
- les Affaires Sociales ;
- la Formation ;
- les Pharmacies et Médicaments ; et enfin une classe non définie où on retrouve des dépenses imputables à divers programmes.

Graphique 15 : Allocation intra sectorielle des dépenses publiques de santé (en %)



Source : Données de l'ESAM, 1994/95

De l'analyse de la part moyenne de chacun de ces huit programmes dans le financement total de la santé publique, il ressort que les SSP et les SSS absorbent plus de la moitié des financements totaux avec respectivement 29% et 27%. Cette structure des dépenses publiques traduirait une volonté de prise en compte de l'équité dans l'offre de santé. Cependant, la gouvernance en matière de santé au Sénégal connaît certaines limites en termes de disponibilité d'infrastructures et de services sanitaires, d'accessibilité, et d'équité.

A la suite de l'analyse des dépenses publiques de santé, on peut examiner l'incidence que l'action publique a eue sur les bénéficiaires, en fonction de leur niveau de vie et de leur zone de résidence. Cette étude permet d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques de santé en tant qu'instrument de la politique de redistribution au Sénégal. Cette redistribution passe, par exemple, par la subvention de certaines catégories de services de santé, notamment celles qui concernent les couches les plus pauvres. Le contexte de renchérissement tendanciel du coût des soins de santé a incité le Gouvernement à prôner une plus grande participation des populations au financement du système de santé publique. Mais l'accès de ces populations, surtout les plus démunies, peut également être amélioré en développant la recherche d'équité dans le financement du secteur.

Toutefois, le choix d'un principe d'équité dans le domaine de la santé est un problème complexe. En effet, une large palette de critères existe dont les implications en matière de

politique sanitaire ne sont pas bien définies. La diversité des théories de la société et des institutions morales liées à la notion complexe de justice ont conduit à plusieurs principes de distribution. Dans le domaine de la santé, deux grands principes de distribution dominent particulièrement. Pour le premier qui met en avant le principe de justice sociale Rawlsien, les inégalités ne sont justifiées qu'à la condition que l'Etat contribue à l'amélioration de la situation des membres les plus défavorisés de la société et pourvu qu'un niveau minimal de base soit garanti à chacun. Le second principe est basé sur le fait que l'utilisation du système de santé est liée aux besoins et son financement à la capacité contributive de l'individu.

Ces deux conceptions sont articulées dans la formulation de la politique sanitaire nationale avec néanmoins une plus grande convergence de points de vue pour la vision égalitaire. C'est pourquoi, ce critère égalitaire sera retenu dans l'analyse de l'équité dans le fonctionnement du système de santé publique en fonction des régions et selon le mode de vie.

Les problèmes d'équité dans l'affectation des ressources publiques selon les régions peuvent être examinés sur la base du taux de morbidité et du taux de prévalence de la pauvreté. En effet, le premier donne une indication sur le besoin de santé des régions et le second sur la capacité contributive des ménages dans ces régions. Les tableaux suivants fournissent certains éléments pour apprécier l'équité de l'affectation géographique des ressources selon les critères présentés ci-dessus.

Tableau 21 : Quelques éléments d'analyse de l'équité des dépenses publiques de santé

Régions	Indice de pauvreté	Contribution à la pauvreté totale	Taux de morbidité	Contribution à la morbidité totale	Part dans les dépenses publiques de santé	Dépenses publiques de santé (en milliers de francs CFA)	Dépenses publiques de santé par habitants	Dépenses publiques de santé par cas déclarés de morbidités
Dakar	24,7%	9,4%	27,0%	29,6%	47%	6 941 807	3 689	12 705
Diourbel	73,2%	10,8%	15,3%	6,6%	6%	886 188	791	7 238
Fatick	87,1%	9,0%	17,4%	5,6%	3%	443 094	839	4 312
Kaolack	78,7%	14,2%	12,0%	6,5%	7%	1 033 886	1 370	8 600
Kolda	86,6%	11,3%	29,8	11,8%	3%	443 094	465	2 043
Louga	68,0%	6,2%	17,6%	5,1%	5%	738 490	1 066	7 788
Saint-Louis	71,5%	9,9%	12,6%	5,4%	10%	1 476 980	3 145	14 930
Tamba	76,4%	6,5%	32,2%	8,3%	5%	738 490	981	4 852
Thiès	74,9%	16,1%	22,4%	14,4%	8%	1 181 584	2 066	4 463

Ziguinchor	79,9%	6,8%	25,2%	6,8%	6%	886 188	1 964	7 106
Sénégal	65%	100%	21%	100%	100%	14 769 802	1 808	8 009

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

Tableau 22 : Classement des régions selon les éléments d'appréciation de l'équité des dépenses (rang)

Régions	Indice de pauvreté	Contribution à la pauvreté totale	Taux de morbidité	Contribution à la morbidité totale	Part dans les dépenses publiques de santé	Dépenses publiques de santé par habitant	Dépenses publiques de santé par cas déclarés de morbidités
Dakar	10	6	3	1	1	1	2
Diourbel	7	4	8	6	5	9	5
Fatick	1	7	7	8	9	8	9
Kaolack	3	2	10	7	4	5	3
Kolda	2	3	2	3	9	10	10
Louga	9	10	6	10	7	6	4
Saint-Louis	8	5	9	9	2	2	1
Tamba	4	9	1	4	7	7	7
Thiès	6	1	5	2	3	3	8
Ziguinchor	5	8	4	5	5	4	6

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

La vision égalitaire des principes de distribution veut que les régions ayant les taux de morbidité et/ou de prévalence de la pauvreté les plus élevés soient celles qui bénéficient le plus du soutien financier de l'Etat. On pourrait trouver des solutions relativement simples aux problèmes d'équité, si une relation empirique existait entre la morbidité et la pauvreté à travers les régions. On peut, en effet, raisonnablement penser qu'une région est d'autant plus pauvre que les ménages qui y résident disposent de peu de ressources financières pour se prémunir contre les maladies. Dans la réalité toutefois, cette relation n'est pas avérée. D'ailleurs, la région de Dakar, qui a le taux de prévalence de la pauvreté le plus faible au niveau des individus (24,7%), affiche un taux de morbidité (27%) qui la place à la troisième position des régions les plus affectées par les maladies. Le même constat vaut pour Fatick qui est la région la plus pauvre mais qui se situe pourtant parmi les régions les moins atteintes par la morbidité (septième sur 10 régions avec un taux de morbidité de 17,4%). Il en résulte que les actions visant la réduction de la morbidité ne seront pas forcément orientées vers les régions les plus pauvres et vice-versa. Dans ces conditions, le Gouvernement doit articuler ces deux objectifs dans la politique globale, en précisant les niveaux de priorité pour promouvoir l'équité.

De l'analyse de l'affectation des dépenses publiques, on observe que les régions ayant un taux de morbidité élevé ne sont pas toujours les plus privilégiées. C'est par exemple le cas des régions de Kolda et Fatick. En revanche, les régions qui sont principalement victimes de cette iniquité sont les régions de Dakar et Saint-Louis. Cependant, ce raisonnement peut être relativisé si l'on tient compte de la nature publique qui caractérise les services sanitaires et qui entraîne des externalités. Ainsi, les bénéficiaires directs de service de santé ne le sont pas d'une façon exclusive. Par conséquent, l'incidence sur l'équité de la dépense publique par habitant est équivalente à celle reposant sur les cas déclarés de morbidité.

Concernant le taux de prévalence de la pauvreté, on constate une relative homogénéité des dépenses publiques de santé parmi les régions, à l'exception notable de celle de Dakar. En effet, cette dernière bénéficie d'un financement élevé comparé à son niveau de pauvreté.

On peut comparer ces deux critères d'allocation à travers la lecture d'un indicateur synthétique d'équité des dépenses entre les régions. En effet, l'indice de Gini mesure la concentration relative des dépenses publiques de santé en fonction des taux de morbidité et de prévalence de la pauvreté. Cet indice est d'autant plus élevé que la distribution des dépenses publiques est inégalitaires. Ainsi on constate que l'indice de Gini est de 0,243 dans le cas d'un classement selon le taux de morbidité contre 0,455 selon le taux de prévalence de la pauvreté. Ainsi, la comparaison de ces deux indices montre que les actions prioritaires visant une plus grande équité dans le financement de la santé doivent porter sur de plus grands investissements dans les régions les plus pauvres, avant de s'intéresser à celles qui ont les taux de morbidité les plus élevés.

Ce même indicateur peut être utilisé dans l'analyse de l'équité des dépenses publiques de santé selon le niveau de vie des ménages. Il s'élève dans ce cas à 0,2798, ce qui représente une répartition des dépenses relativement égalitaire entre les différentes couches de la population. Cette relative équité des financements publics dans le secteur de la santé peut s'expliquer par le fait que les plus nantis de la société ont davantage recours aux services privés de santé, laissant ainsi l'offre de santé publique aux plus démunis.

A la lumière de cette analyse, il ressort que le gouvernement a la possibilité d'explorer des pistes très diverses pour influencer sur la disponibilité des infrastructures et services sanitaires sur l'accès des populations à ces services, et plus généralement, sur l'équité du secteur de la santé.

2. L'éducation

L'Education est un des services sociaux de base déterminants dans l'édification d'un développement humain durable. Il s'agit, en effet, d'un secteur stratégique qui permet l'accès à la connaissance et donc une meilleure participation à la vie sociale, politique, économique, et culturelle. La mise en place d'un bon système éducatif nécessite, au préalable, des conditions d'efficacité et d'équité. Une bonne gouvernance apparaît donc à la fois comme un préalable indispensable à l'éducation et la conséquence bénéfique de celle-ci. En ce sens, l'effort d'éducation constitue l'une des toutes premières priorités de l'Etat. Malheureusement, l'analyse montre la persistance de difficultés majeures du Sénégal dans ce domaine. Les taux de scolarisation aux différents niveaux d'enseignement connaissent une tendance moyenne à la hausse depuis de nombreuses années en dépit d'un taux démographique assez élevé. Cependant, les taux d'inscriptions restent instables et très contrastés selon les catégories étudiées. Ainsi le secteur de l'enseignement connaît-il une crise d'ordre quantitatif et qualitatif assortie de difficultés latentes de financement, et se caractérise par une efficacité limitée des efforts menés en faveur d'une bonne gouvernance.

Encadré 8 : L'éducation dans le cadre de l'Initiative 20/20

L'éducation comprend selon l'Initiative 20/20 les activités suivantes :

- *enseignement primaire et programmes de type non scolaire de mise au point des programmes scolaires, formation des enseignants, fourniture de matériel d'enseignement, évaluation des résultats scolaires, amélioration de la gestion aux niveaux des systèmes et des institutions ;*
- *éveil du jeune enfant, puériculture, stimulation et apprentissage grâce à des programmes axés sur la famille et la communauté et enseignement préscolaire ;*
- *éducation de base pour les jeunes et les adultes, programme des divers secteurs d'activités enseignant la lecture, l'écriture et le calcul ainsi que d'autres connaissances essentielles ;*
- *éducation de base par l'intermédiaire de médias traditionnels et modernes, et action*

sociale visant à permettre aux individus et aux familles d'acquérir les connaissances et compétences nécessaires pour une meilleure qualité de vie.

Source : Extrait de l'Initiative 20/20

En dépit des efforts importants consentis par les pouvoirs publics, le système éducatif reste marqué par un taux de scolarisation encore faible, des disparités dans l'offre d'éducation entre zones rurales et zones urbaines, entre riches et pauvres et une évolution contrastée des effectifs.

2.1. Faiblesse des Taux Bruts de Scolarisation et évolutions contrastées des effectifs.

Les taux de scolarisation, au Sénégal, restent, en moyenne, très bas. On observe que ces taux ont tendance à augmenter mais de façon chaotique et variée selon les catégories d'élèves, et que cette augmentation profite généralement plus aux catégories les moins scolarisées (filles, élèves de zones rurales...).

Les efforts entrepris par le Gouvernement et le secteur privé pour répondre à la forte croissance de la population en âge de scolarisation ont en effet permis de porter les effectifs de l'enseignement pré-universitaire d'environ 916.000 élèves en 1991/92 à 1.242.000 en 1997/98. Ces effectifs se répartissent désormais de la manière suivante : 83% dans l'enseignement élémentaire ; 12% dans l'enseignement moyen et 5% au niveau secondaire. L'enseignement privé compte pour 15% des élèves inscrits dans le système éducatif pré universitaire. Le tableau ci-après présente l'évolution des effectifs du système éducatif sénégalais de 1981/82 à 1999/2000.

Tableau 23 : Evolution des effectifs par niveau d'enseignement

	1981/82	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
Elémentaire	452 679	708 299	725 196	738 560	773 386	805 437	875 661	954 758	1026570	1034065	1107712
- Public	404 592	643 129	655 557	666 950	696 171	728 764	789 928	854 976	901 146	909 262	990 396
- % Privé	10,6	9,2	9,6	9,7	10,0	9,5	9,8	10,5	12,2	12,01	10,59
- % Filles	39,7	42,0	42,4	41,6	42,6	38,2	43,9	44,5	45,2	45	45,93
Moyen	79 408	132 348	137 978	136 068	138 665	-	149 439	151 735	155 790	174 404	186 138
- Public	55 409	98 932	102 433	99 582	102 212	-	112 226	112 977	112 997	120 726	132 575
- % Privé	30,2	25,2	25,8	26,8	26,3	-	24,9	25,5	27,5	30,8	28,8
- % Filles	ND	ND	35,3	35,8	37,1	-	38,4	38,1	38,6	39	36,78

Secondaire*	21 012	47 022	52 664	53 471	55 106	-	58 819	59 511	59 162	61 720	63 408
- Public	17 415	42 103	45 705	45 334	46 512	-	51 079	49 628	47 958	49 099	51 414
- % Privé	17,1	10,5	13,2	15,2	15,6	-	13,2	16,6	18,9	19,8	19,10
- % Filles	ND	ND	32,8	32,3	33,7	-	35,3	35,6	43,9	36,5	37,38
UCAD	13 408	19 010	20 390	21 061	22 602	22 386	19 868	21 879	23 769	ND	ND
UGB	-	595	991	1 261	1 586	1 792	1 918	2096	ND	ND	ND

- : Sans l'enseignement secondaire technique

Source : MEN, DPRE

Bien que la tendance à moyen et long terme des effectifs scolaires soit à la hausse, leur croissance annuelle est soumise à d'importantes fluctuations. Le tableau ci-dessous présente les taux de croissance annuelle des effectifs des différents niveaux d'enseignement. On observe qu'après être passé de 1,8% en 1992/93 à 9,0% en 1996/97, le taux de croissance annuelle des effectifs de l'élémentaire est retombé pour se situer à 7,12% en 1999/00. Les autres niveaux d'enseignement connaissent des variations de taux de croissance encore plus marquées, ce qui pose la question de leur capacité structurelle à accroître leurs effectifs.

Tableau 24 : Croissance annuelle des effectifs selon le niveau d'enseignement (en %)

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

Source : MEN, DPRE

Les disparités des taux bruts de scolarisation (TBS) ou de taux d'inscription, selon les régions, les sexes ou les zones rurales et urbaines, restent importantes et tenaces au Sénégal. Toutefois, la tendance globale est à leur réduction. A titre d'exemple, les filles représentent aujourd'hui 41% des effectifs scolaires du pays. L'étude statistique du système éducatif par niveau apporte un éclairage plus précis et plus nuancé sur ce phénomène de disparités:

Tableau 25 : Evolution des taux bruts de scolarisation selon les niveaux (en %)

	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Elémentaire												
Global	ND	57,1	56,8	55,8	54,4	54,6	54,6	57,0	59,7	61,7	65,5	68,3
Garçons	ND	66,8	66,2	64,7	62,6	62,6	62,7	64,3	66,6	68,0	73,1	73,5
Filles	ND	47,5	47,5	47,1	45,9	45,9	46,1	49,8	52,9	55,5	58,1	63,0

Moyen Global	20,9	21,1	21,4	21,8	21,1	21,0	ND	21,6	21,0	20,6	22,1	22,9
Garçons	28,5	28,6	28,8	29,2	27,8	27,3	ND	27,6	26,9	26,2	27,7	28,6
Filles	13,7	14,0	14,5	14,9	14,7	13,4	ND	16,1	15,5	15,4	16,8	17,6
Secondaire Global	8,7	9,8	9,9	10,6	10,4	10,3	ND	10,2	9,6	8,9	9,04	8,0
Garçons	13,0	14,5	14,4	15,7	15,0	14,8	ND	14,3	13,4	12,4	12,4	10,7
Filles	4,9	5,7	6,0	6,5	6,4	6,5	ND	6,7	6,4	5,9	6,2	5,6

Source : MEN, DPPE

L'enseignement pré-scolaire reste marginal par rapport aux autres niveaux d'enseignement, avec un taux de scolarisation inférieur à 3%. Il est accessible à une classe privilégiée de la population, en raison principalement de son coût élevé (65% des établissements préscolaires appartiennent à des opérateurs privés). L'effectif scolarisé (18.513 inscrits) par rapport à l'effectif scolarisable (enfants âgés de 3 à 6 ans) illustre la place encore marginale de ce type d'enseignement.

Tableau 26 : Education préscolaire publique/privée (en 1997)

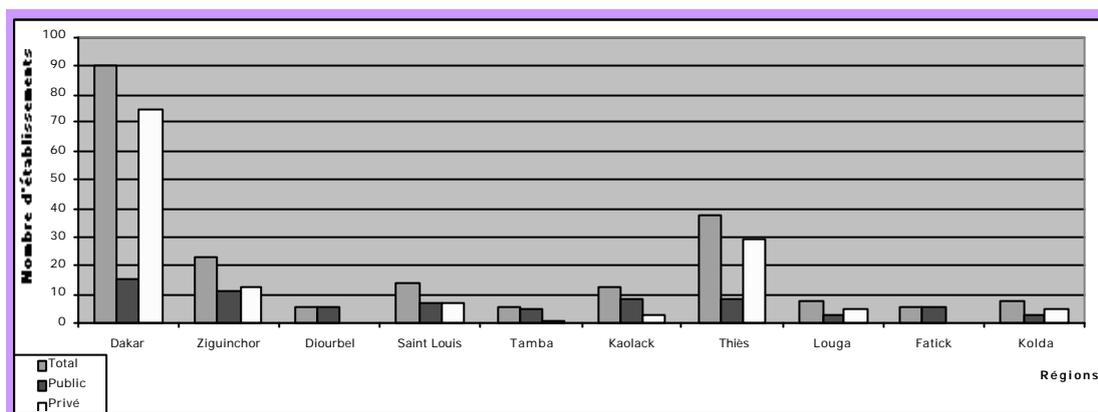
	Nombre d'établissements			Effectifs (toutes sections confondues)			Nombre de classes (toutes sections confondues)		
	Total	Public	Privé	Total	Masculin	Féminin	Total	Public	Privé
Dakar	90	15	75	8508	4221	4287	339	71	268
Ziguinchor	23	11	12	1919	988	931	68	31	37
Diourbel	6	6	0	612	271	341	20	20	0
Saint Louis	14	7	7	1142	552	590	42	21	21
Tamba	6	5	1	630	317	313	18	15	3
Kaolack	12	9	3	1054	527	527	34	24	10
Thiès	38	9	29	2545	1251	1294	135	32	103
Louga	8	3	5	737	363	394	24	9	15
Fatick	6	6	0	534	250	284	19	19	0
Kolda	8	3	5	783	399	384	27	8	19
Sénégal	211	74	137	18513	9154	9359	726	250	476

Source : Statistiques Scolaires et Universitaires, DPS, 1998

Les disparités régionales sont particulièrement marquées dans l'enseignement pré-scolaire. La seule région de Dakar concentre 43% des établissements et 46% des effectifs inscrits. La région de Thiès, qui occupe la seconde place, dispose de 18% des établissements et de 14% des effectifs inscrits. Les trois régions qui concentrent le moins d'établissements pré-primaires sont Diourbel, Tambacounda et Fatick. Elles comptabilisent chacune 3% des établissements et 3% des effectifs.

Les disparités entre secteur privé et secteur public sont également très importantes à ce niveau d'enseignement. Sur les dix régions que compte le Sénégal, cinq d'entre elles abritent plus d'établissements privés que d'établissements publics : Dakar (83%), Thiès (76%), Louga et Kolda (62,5%) et Ziguinchor (52%). Par contre dans les trois régions les plus défavorisées, le privé est quasi marginal (Tambacounda : 20%) sinon inexistant (Diourbel et Fatick : 0%).

Graphique 16 : Distribution des établissements préscolaires selon les régions

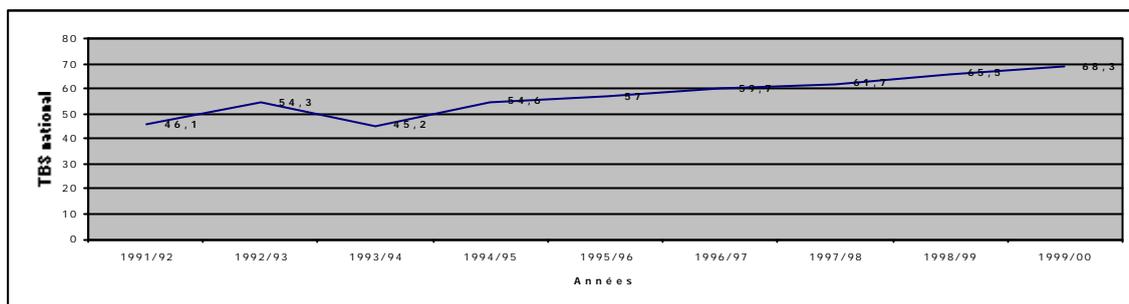


Source : *Statistique Scolaire et Universitaire, DPS, 1998*

En considérant le critère sexe des enfants inscrits, on observe en revanche que la distribution des effectifs, tant au niveau national que régional, est égalitaire voire même favorable aux filles. Cette situation s'explique par le fait que l'enseignement pré-scolaire soit principalement accessible aux classes sociales les plus aisées, et traditionnellement acquises à la cause de la scolarisation des filles.

L'enseignement élémentaire connaît aujourd'hui les TBS les plus élevés. C'est aussi le niveau d'enseignement qui a bénéficié de la plus grande attention de la part de l'Etat et des autres acteurs de l'éducation. Après avoir connu une période de déclin, tombant à 45,2% en 1993/94, le taux de scolarisation dans l'enseignement élémentaire a amorcé sa reprise au milieu des années 90, pour s'établir à 68,3% en 1999/2000.

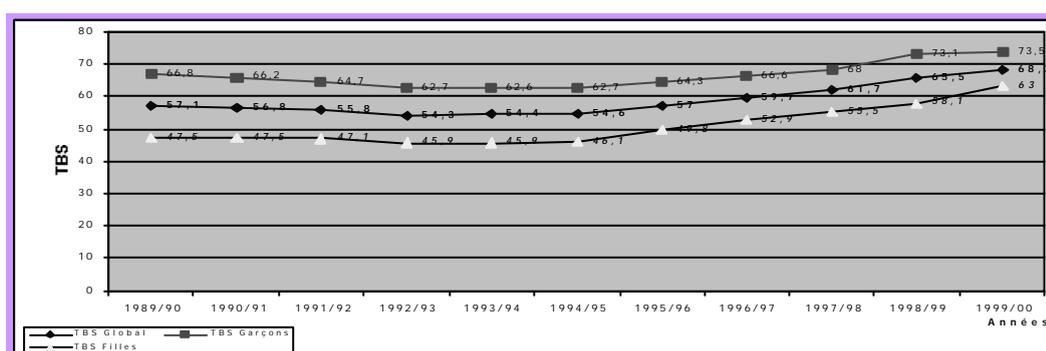
Graphique 17 : Evolution du TBS dans l'élémentaire (en %)



Source : MEN, DPRE

Les disparités entre sexes sont également en recul. En effet, la progression des effectifs scolarisés dans l'enseignement élémentaire concerne aussi bien les garçons que les filles. Les effectifs de celles-ci ont augmenté de plus de 25% en cinq ans, contre 17,5% pour les garçons. Ainsi, alors que le TBS des garçons est tombé de 66, 8% en 1989/90 à 62,7% en 1994/95, avant de remonter à nouveau à 73,1% en 1998/99, celui des filles a augmenté de façon plus régulière de 47,5% en 1989/90 à 63% en 1999/00. Les filles représentent ainsi 45,93% de l'ensemble des élèves de l'enseignement élémentaire en 1999/00, contre 42,4% en 1991/92. Il faut noter qu'au début de la décennie, le Gouvernement se fixait comme objectif de porter le taux de scolarisation des filles à 42% en 1994 et à 43% en 1998.

Graphique 18 : Evolution des taux bruts de scolarisation dans l'élémentaire selon le genre (en %)



Source : MEN, DPRE

Une autre tendance de l'évolution de l'enseignement élémentaire est la réduction des inégalités régionales. Ziguinchor et Dakar sont traditionnellement les deux régions les mieux scolarisées. Et si Dakar a connu une légère baisse de son TBS pour les classes primaires depuis 1998, en revanche, à Ziguinchor celui-ci avoisine désormais la barre maximale des

100%. La région de Tambacounda a enregistré une progression spectaculaire en matière de scolarisation. Alors qu'en 1991/92, l'écart entre le TBS de Dakar et celui de Tambacounda était de 48,2 points, cet écart s'est rétréci entre 1991/92 et 1997/98 en passant à 31,5 points pour l'année scolaire 1997/98. Aujourd'hui Tambacounda se situe seulement à 10 points de Dakar. Sauf pour les régions de Diourbel et Kaolack, qui se situent encore en dessous de la barre de 50%, la tendance est à un rapprochement général, parfois spectaculaire comme dans le cas de Tambacounda, des taux bruts de scolarisation au niveau régional.

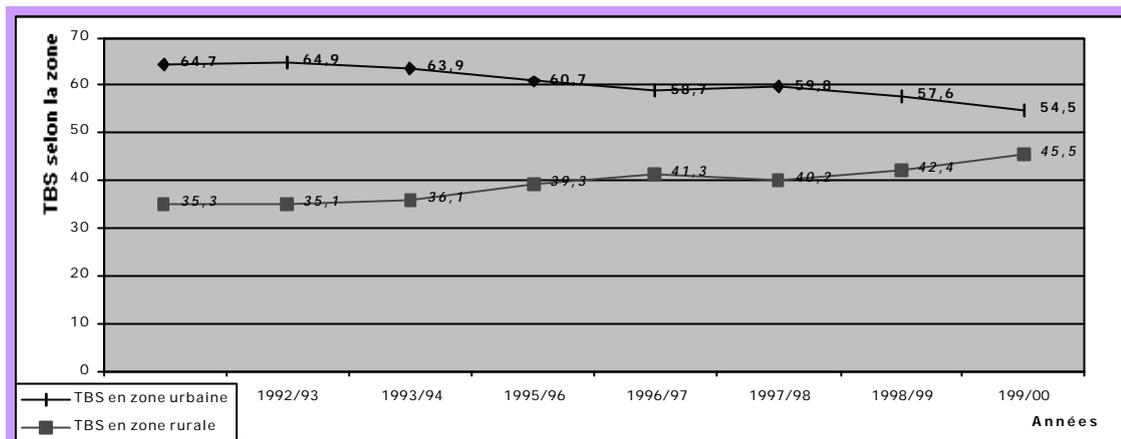
Tableau 27 : Evolution des taux bruts de scolarisation primaire par région (en %)

	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
Dakar	77,4	90,0	73,8	88,4	88,0	90,8	91,5	90,0	86,3
Ziguinchor	76,2	80,5	69,8	88,4	88,6	89,0	90,6	92,9	99,1
Diourbel	20,3	23,8	20,2	24,2	27,1	28,5	30,9	36,0	40,4
Saint Louis	48,2	53,5	46,0	56,0	57,6	62,0	64,5	66,1	75,2
Tamba	29,2	36,5	32,2	38,9	48,3	56,3	60,0	71,1	76,3
Kaolack	30,2	36,8	30,5	36,8	38,2	40,7	42,1	40,9	44,3
Thiès	47,2	58,4	46,9	56,0	58,0	57,8	59,7	68,8	69,6
Louga	28,4	34,1	29,1	34,5	40,1	43,3	46,8	51,7	55,9
Fatick	33,7	42,2	35,3	42,4	42,9	46,0	48,3	50,1	54,5
Kolda	33,1	39,8	34,4	41,1	49,0	54,0	56,3	70,2	76,8
TBS Global	46,1	54,3	45,2	54,6	57,0	59,7	61,7	65,5	68,3

Source : MEN, DPRE

Enfin entre les zones de résidence rurales et les zones urbaines, on observe parallèlement le même phénomène de réduction des disparités de taux de scolarisation primaire. Alors qu'en zone urbaine, la poussée démographique constante se traduit par une baisse régulière du TBS (passant de 64,7% en 1991/92 à 54,5% en 1999/2000), la proportion d'élèves de l'enseignement élémentaire inscrits en milieu rural connaît une évolution en sens inverse. En effet, le TBS en milieu rural passe de 35,3% en 1991/92 à 45,5% en 1999/00.

Graphique 19 : Répartition des effectifs de l'élémentaire par zone (en %)



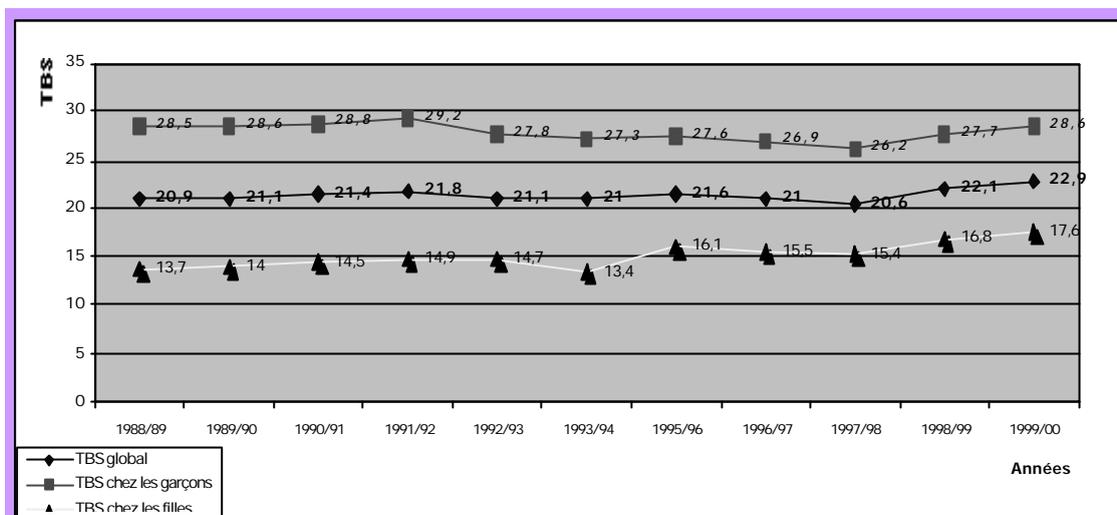
Source : MEN, DPRE

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

Depuis 1988/89, le TBS dans l'enseignement moyen stagne autour de 21%. Cette situation s'explique par les taux d'abandon très élevés qu'on observe à ce niveau d'enseignement, particulièrement chez les garçons où le TBS est tombé, passant de 29,2% en 1991/92 à 27,6% en 1996/97, avant de s'établir à 28,6% en 1999/2000.

Etant donné le taux de scolarisation encore relativement faible chez les filles dans l'enseignement moyen (de 17,6%), des efforts de recrutement plus importants doivent être déployés en faveur de cette catégorie. Les pesanteurs sociales, surtout en milieu rural, font que, pour beaucoup de ménages ayant envoyé leurs filles à l'école, le niveau élémentaire soit considéré comme suffisant pour l'éducation de celles-ci. Enfin, il existe, là encore, de fortes disparités d'accès à l'éducation entre régions et entre zone rurales et urbaines.

Graphique 20 : Evolution des taux de scolarisation dans l'enseignement moyen (en %)



Source : MEN, DPRE

La part importante du privé dans l'enseignement moyen est l'une des caractéristiques de ce niveau d'enseignement. Après l'enseignement technique, c'est le sous secteur où cette part est la plus élevée : elle avoisine le quart des effectifs. Cette forte présence du privé dans l'enseignement moyen est telle qu'elle compte presque le même nombre d'établissements que le public.

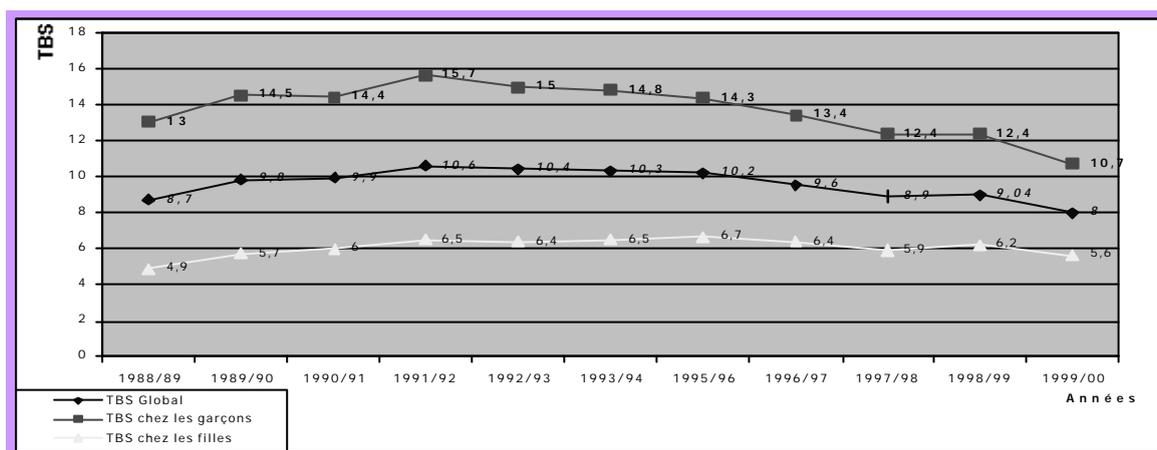
Le nombre de salles de classe reste insuffisant. Malgré les faibles taux de recrutement évoqués plus haut, les établissements d'enseignement moyen affichent des effectifs par classe qui sont considérés comme préjudiciables à la qualité des enseignements, et donc à l'utilité que les familles attribuent à la scolarisation de leurs enfants.

Dans l'enseignement secondaire, le TBS évolue en dents de scie : il est passé de 8,7% en 1988/89 à 10,6% en 1991/92, avant de baisser pour s'établir respectivement à 9,6% puis à 8% en 1996/97 et en 1999/00. Cette évolution reflète mal les différences de rythme de recrutement dans les différentes composantes de l'enseignement secondaire général, en particulier dans le secondaire technique.

En effet, si en 1996/97, le nombre d'élèves dans la filière générale a augmenté de 23% par rapport à son niveau de 1991/92, les établissements secondaires techniques comptent par contre 46% d'inscrits en moins sur la même période. Cela témoigne de la profonde régression que subit cette filière, tant dans l'enseignement public que dans l'enseignement privé. Cette

situation est d'autant plus aiguë que le poids de l'enseignement technique a toujours été relativement faible dans le système éducatif sénégalais. Sa contribution attendue à la croissance économique et à la lutte contre le chômage des jeunes est donc plus que remise en cause.

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



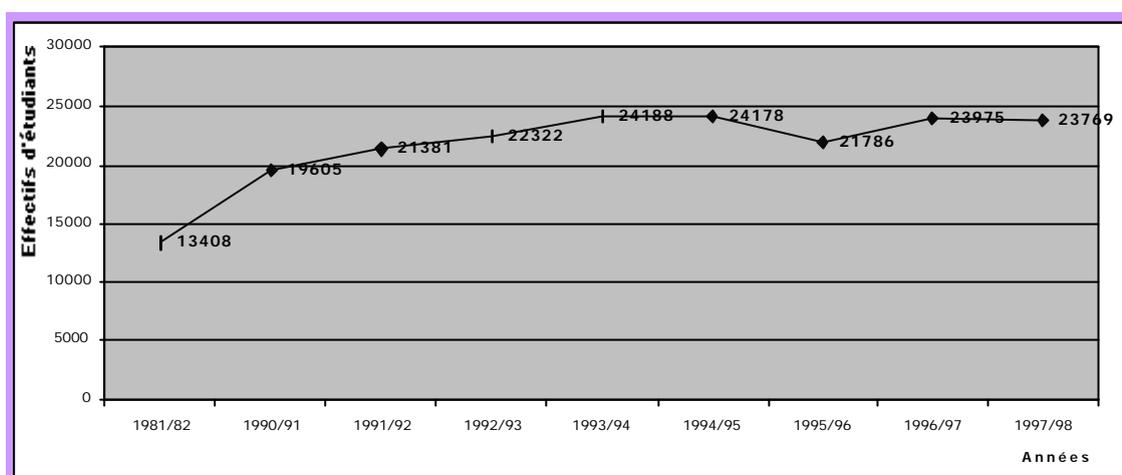
Source : MEN, DPRE

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

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

L'enseignement supérieur est, pour l'essentiel, constitué des universités Cheikh Anta DIOP de Dakar (UCAD) et Gaston Berger de Saint-Louis (UGBSL). On trouve également l'université privée Dakar-Bourguiba (UDB), l'Université du Sahel et d'autres structures privées d'enseignement supérieur, mais l'on dispose peu d'information sur ces dernières. L'évolution des effectifs de l'enseignement supérieur, dans les années 90, a connu différentes phases, selon le tableau suivant :

Graphique 22 : Evolution des effectifs dans l'enseignement supérieur



Source : MEN, DPRE

Sur la période 1990/98, l'augmentation moyenne des effectifs est de 4,3%. Et on doit principalement l'accroissement des effectifs étudiants à l'ouverture de l'université de Saint-Louis en 1991.

Le Sénégal est confronté aux déséquilibres des effectifs entre les différentes disciplines de l'enseignement supérieur et les taux de progression inégaux entre les deux cycles de formation. Le taux d'encadrement est globalement faible ; mais il varie beaucoup selon les établissements.

En conclusion, des évolutions notables sont constatées dans la structure globale de l'offre et de la demande d'éducation au Sénégal. Elles laissent apparaître des changements d'orientation allant dans le sens de l'équité et de l'efficacité de la gestion publique du système éducatif. On observe, dans ce sens, le développement prioritaire donné à l'éducation de base

par rapport aux autres niveaux d'enseignement, la forte progression de la scolarisation des filles ainsi qu'une plus grande implication du privé dans l'offre de services éducatifs.

Mais, malgré ces progrès, le retard du Sénégal en matière de scolarisation persiste. Comblé ce gap supposerait non seulement la poursuite des efforts consentis, mais une plus grande cohérence de la politique éducative et une meilleure articulation des stratégies éducatives dans les différents niveaux d'enseignement. Les principaux défis qui restent à relever consistent à réduire davantage les disparités régionales de taux de scolarisation au niveau élémentaire et moyen et à implanter des structures d'enseignement technique et professionnel dans toutes les régions. Pour ce faire, la dynamique de l'implication des acteurs privés dans la fourniture de services éducatifs doit être renforcée dans les régions pauvres et pour les niveaux élevés d'enseignement. Par ailleurs, une politique de communication plus déterminée doit être développée dans les régions où des pesanteurs culturelles ont été identifiées comme une entrave à la scolarisation des enfants, notamment celle des filles.

2.2. Une dégradation généralisée de la qualité de l'enseignement.

Plusieurs indicateurs sont utilisés pour mesurer la qualité de l'enseignement au Sénégal : les taux de déperdition qui représentent le cumul des taux de redoublement et d'abandon dans les différents niveaux du système éducatif, l'Indice d'efficacité des flux scolaires (IEFSCOL), le nombre d'années d'études pour un diplômé, le nombre de diplômés sur une cohorte de 1.000 élèves etc. Ces indicateurs sont calculés pour chacun des niveaux d'enseignement. Un indicateur, le rendement global (RENG), synthétise les informations fournies par les éléments d'appréciation de la qualité. Il est mesuré sur une échelle allant de 0 à 100 ; il est d'autant plus grand que la qualité dans le niveau considéré est bonne. Or il ressort que pour la moyenne des différents ordres d'enseignement du Sénégal, le RENG ne dépasse pas les 30%.

Tableau 28 : Taux de redoublement et d'abandon selon le niveau (en %)

	Taux de redoublement	Taux d'abandon
ELEMENTAIRE		
- Public	15,1	9,2
- Privé	12,4	9,3
MOYEN		

- Public	15,0	4,8
- Privé	13,3	21,3
SECONDAIRE		
- Public	20,9	17,5
- Privé	15,9	10,0
SUPERIEUR		
- Université de Saint Louis	32,3	5,0

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

L'enseignement élémentaire connaît un taux de redoublement relativement élevé, bien que celui-ci ait tendance à légèrement baisser. Il est actuellement de 14% environ. Le système serait plus efficace si l'on baisse les taux de redoublement et l'on augmente le nombre de places disponibles pour les nouveaux admis. Cependant, une diminution des taux de redoublement n'est pas forcément synonyme d'amélioration de la qualité de l'enseignement. Elle ne se traduit pas non plus par une diminution des taux d'abandon de manière automatique.

Par ailleurs, des efforts importants doivent être réalisés, surtout dans le public, pour réduire considérablement le coût unitaire de la formation d'un élève afin de réaliser les objectifs de scolarisation universelle à l'horizon 2008, dans des conditions financières supportables par le budget national.

L'efficacité de l'enseignement moyen et secondaire est, elle aussi, fortement limitée par des taux de redoublement très élevés. Ceux-ci sont respectivement de 14% et 18% environ, dans les collèges et lycées. Cette situation est heureusement atténuée par un recul des taux d'abandon, même si ces derniers restent encore particulièrement élevés dans l'enseignement privé moyen (21,3%) et dans l'enseignement public secondaire (17,5%).

Comme il a été indiqué plus haut, les établissements d'enseignement moyen connaissent souvent des crises de sureffectif, malgré de faibles taux de recrutement et d'importants efforts de l'Etat pour la construction de classes dans les collèges et les lycées. Aux surnombres s'ajoute l'état de délabrement et de dénuement dans lequel se trouve un grand nombre d'établissements d'enseignement public et le manque de matériels didactiques ou de mobiliers de classes.

Le manque de personnel enseignant dans certaines disciplines et la mauvaise répartition géographique des établissements entre régions, entre zones rurales et zones urbaines, posent également de sérieux problèmes d'encadrement des élèves dans un grand nombre de collèges. Certains établissements et certaines zones disposent d'enseignants en nombre excédentaire alors que d'autres en manquent. En partie, c'est cette situation qui a conduit l'Etat à recruter des enseignants contractuels communément appelés «vacataires».

Afin d'atteindre un objectif de taille de classe de 50 élèves en moyenne et un TBS de 26,8%, le PDEF prévoit la construction de 2.510 salles de classes dans la période 1998/2002. Le besoin en enseignants compatible avec ces objectifs est de 2.111. Toutefois, le taux d'encadrement a connu une nette amélioration et se situe, en 1998, à 34 élèves pour un professeur. Cette amélioration a permis notamment de réduire légèrement les taux de redoublement et d'améliorer les indicateurs de qualité interne.

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

Dans l'enseignement supérieur, les sureffectifs d'étudiants et la mauvaise répartition des dépenses allouées à ce secteur expliquent, pour une large part, un niveau d'inefficacité particulièrement élevé des études. Aux taux d'abandon élevés viennent généralement se greffer des taux de redoublement relativement importants.

La qualité de l'enseignement nécessite des moyens humains et matériels importants,. Les moyens financiers influent en effet sur les indicateurs qualitatifs du système, autant par leur volume que par leur composition. En somme, c'est la problématique même du financement de l'éducation qui reste ainsi posée

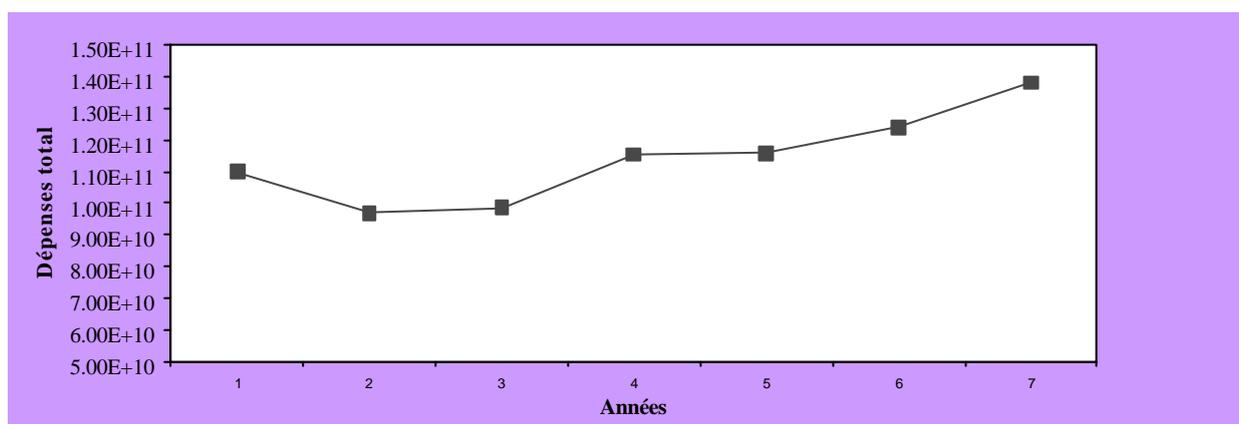
2.3. Un financement problématique de l'éducation.

Le gouvernement a fourni des efforts importants en faveur d'un accroissement des moyens et d'une redéfinition des priorités. Cependant, certaines difficultés structurelles et conjoncturelles persistent encore sans que l'Etat sénégalais ne soit en mesure d'y faire face seul.

2.3.1. Une relative dégradation des moyens :

Les dépenses totales (de fonctionnement et d'investissements) du système éducatif sont passées de 110 milliards F.CFA en 1991 à 138 milliards F.CFA en 1997, soit un accroissement moyen apparent d'environ 4% par an (v. graphique ci-dessous).

Graphique 23 : Evolution des dépenses totales d'éducation (en milliards de F.CFA) entre 1991 et 1997



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

Cependant, exprimées en valeur réelle, les ressources allouées au système éducatif ont tendance à baisser au rythme de 2% par an en moyenne. Cette diminution des moyens réels est notamment due au renchérissement du coût des intrants scolaires, consécutif à la dévaluation du F.CFA. Elle concerne tous les niveaux d'enseignement, bien que le recul soit plus marqué pour le niveau supérieur.

Le rapport dépenses totales sur PIB a évolué dans le même sens, traduisant le fait que celui-ci a augmenté plus rapidement que celles-là. Ce phénomène n'est toutefois pas alarmant car la

part des dépenses d'éducation dans le PIB au Sénégal reste supérieure au niveau atteint par la moyenne des pays en développement, exceptés ceux de l'Afrique du Nord. L'évolution des dépenses totales d'éducation par élève est encore négative en raison du taux démographique élevé (2,7 %)

Dans l'enseignement élémentaire, les dépenses de fonctionnement en volume, mesurant les moyens réels mis à la disposition des usagers, ont connu une chute notable après la dévaluation du F.CFA. L'effort de la collectivité nationale, mesuré par la part des dépenses de fonctionnement dans le PIB a également enregistré une baisse notable. De 2% du PIB avant la dévaluation du F.CFA, celle-ci est passée à 1,6% en moyenne. Les dépenses de fonctionnement par élève ont ainsi subi une nette tendance à la diminution. Alors que l'éducation d'un élève de l'enseignement élémentaire mobilisait près de 56.000 F.CFA en 1991, elle n'est plus que de 45.000 F.CFA en 1997. Cependant, la corrélation entre cette diminution de la dépense par élève et la dégradation de la qualité de l'enseignement n'est pas clairement établie. L'allocation des dépenses entre les divers intrants éducatifs est elle aussi directement responsable des faibles rendements du système.

L'enseignement secondaire technique a été le secteur le plus touché par cette réduction drastique des moyens réels. La chute des dépenses en volume dans ce sous secteur est de 61% contre 19% dans le moyen. Les moyens réels dont disposent l'enseignement moyen et secondaire (général et technique) sont passés de 30 millions F.CFA en 1991 à moins de 20 millions F.CFA en 1997, soit une baisse relative totale de 35% , malgré l'apparente stabilité, dans l'absolu, du niveau des dépenses de fonctionnement entre ces deux dates (31 milliards F.CFA par an environ). On retrouve dans cette structure des baisses la même préoccupation de privilégier les bas niveaux (enseignement moyen par rapport à l'enseignement secondaire et celui-ci par rapport à l'enseignement supérieur) pour plus d'équité dans le système éducatif. Dans le supérieur, la tendance à la diminution des moyens réels est encore plus nette.

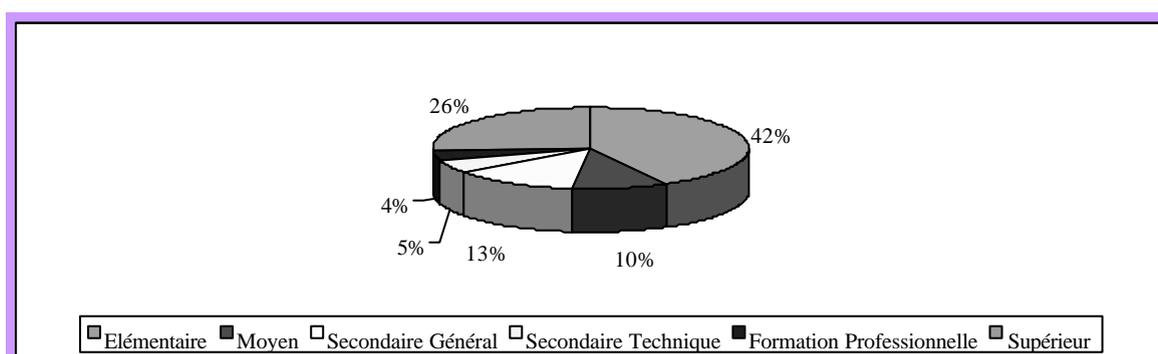
2.3.2. Une réadaptation de la répartition des ressources : priorité à l'éducation de base.

Le rythme d'accroissement des dépenses nominales que l'on peut observer dans les différents niveaux de l'enseignement est compatible avec les objectifs du Gouvernement. Ceux-ci consistent à privilégier les niveaux inférieurs. Ainsi, on relève un accroissement moyen des

dépenses de 6% dans l'élémentaire, de 4% dans le moyen et le secondaire et à peine de 2% dans le supérieur. Là encore, ces évolutions nominales positives ne doivent pas dissimuler le fait que les moyens réels mis à la disposition du système éducatif sénégalais ont plutôt diminué, mais elles traduisent tout de même l'orientation des politiques de financement de l'éducation.

Le graphique suivant donne la part moyenne de chacun des niveaux d'enseignement dans les dépenses totales consacrées à l'éducation. Il montre qu'avec 42%, l'enseignement élémentaire absorbe la part la plus importante des ressources injectées dans le système éducatif. Il est suivi de l'enseignement moyen (26%), du secondaire général (13%) et du supérieur (10%). L'enseignement technique (5%) et la formation professionnelle (4%) constituent les sous secteurs qui mobilisent le moins de financements de l'Etat.

Graphique 24 : Part relative des niveaux d'éducation dans les dépenses totales (en %)



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

Cependant, ramenée au nombre d'inscrits dans chaque niveau, cette répartition des dépenses d'éducation reste plutôt favorable aux niveaux supérieurs. Le tableau ci-dessous montre que la dépense par étudiant du supérieur est 21 fois plus élevée que celle par élève de l'enseignement élémentaire. Le coût pour un élève de l'enseignement technique est quant à lui 14 fois plus élevé que celui d'un élève de l'élémentaire.

Tableau 29 : Dépenses moyennes par élève (en F.CFA)

	Dépense Moyenne	Dépenses par élève par rapport à l'élémentaire
Elémentaire	45 157	1,0
Secondaire	136 967	3,0

Moyen	59 825	1,3
Secondaire Général	232 070	5,1
Secondaire Technique	631 970	14,0
Formation Professionnelle	759 426	16,8
Supérieur	966 051	21,4

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

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

Tableau 30 : Evolution des dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire (en millions de F.CFA)

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

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

L'enseignement supérieur occupe une place à part dans le financement par son développement récent et au nombre réduit de ses établissements. Il représente, malgré tout, une part très importante des dépenses d'éducation : en 1997, les dépenses des deux universités (UCAD et UGBSL) se sont élevées à 26,3 milliards F.CFA, soit 19,4% des dépenses de fonctionnement de l'ensemble du système éducatif. Même si cette part tend à baisser depuis 1996, elle s'est accrue de 42% en moyenne entre 1991 et 1997, ce qui constitue la plus forte augmentation relative des dépenses de toutes les composantes du système éducatif. Rapportées au PIB, les ressources allouées à l'enseignement supérieur n'ont pas subi d'augmentation.

Tableau 31 : Evolution des dépenses de fonctionnement du supérieur

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
En millions F.CFA	18 523	19 384	20 669	25 233	24 056	25 020	26 314
En % des dépenses d'éducation	17,5	20,0	21,0	21,9	20,8	20,2	19,4

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

Il est à noter que les progrès nécessaires du système éducatif ne passent pas uniquement par une augmentation significative des ressources qui lui sont allouées. Au-delà de l'insuffisance des ressources, le financement de l'éducation pose un problème plus global lié au mode d'affectation des dépenses aux divers intrants⁴².

2.3.3. La structure des dépenses d'éducation : une faible marge de manœuvre.

Les dépenses de fonctionnement (dépenses en personnel, en matériel, en entretien et en transferts) se sont élevées à 135 milliards F.CFA en 1997. Les dépenses d'investissement portant sur la réalisation d'infrastructures et l'acquisition d'équipements ont été estimées à 8 milliards F.CFA en valeurs cumulées sur la période 1991/97. Ces investissements sont essentiellement le fait de l'Etat, de l'Aide Publique au Développement (APD) et des collectivités locales dans une moindre mesure. Comme on le voit, les dépenses de fonctionnement représentent la quasi-totalité du budget alloué à l'éducation, le fonctionnement étant lui-même presque uniquement composé des dépenses de personnel. Ce poste budgétaire paraît presque incompressible, tant il est indispensable, et la marge de manœuvre dans la répartition des dépenses d'éducation est donc limitée au départ.

Dans l'enseignement élémentaire, les dépenses de fonctionnement sont passées de 40 milliards F.CFA en 1991 à 44,3 milliards F.CFA en 1997, soit une augmentation relative totale de 10% environ entre ces deux dates. D'un point de vue purement descriptif, la structure des dépenses de fonctionnement dans le primaire n'a pas évolué de façon notable. En dépit d'une baisse de

42. Dans le cadre de la préparation du PDEF, une étude a été menée par le CREA sur l'efficacité et les coûts de l'enseignement moyen et secondaire. Les résultats montrent d'importants gaspillages de ressources dans ce sous secteur. Il serait intéressant de réaliser une telle recherche pour l'ensemble du système éducatif pour obtenir des informations exhaustives sur la nature et les sources des gaspillages selon les niveaux.

99% en 1991 à près de 97% en 1997 de la part des dépenses totales de fonctionnement, les dépenses de matériels continuent d'absorber la quasi-totalité des ressources allouées à l'élémentaire.

Tableau 32 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans l'élémentaire

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

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

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

Tableau 32 : Répartition fonctionnelle des dépenses d'éducation dans le secondaire

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

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

Finalement, seul l'enseignement supérieur semble échapper à la forte pression des dépenses en personnel bien que celles-ci soient en augmentation. La prise en charge de la vie sociale de l'étudiant tient notamment une place à part, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 34 : Evolution de la structure des dépenses publiques de fonctionnement du supérieur (en %)

	1992	1993	1994	1995	1996
Personnel	33	33	36	36	38
Manuels	1	1	1	1	1
Matériels et entretien	13	11	6	7	7
Subventions	23	24	24	24	24
Dont COUD, CROUS	23	23	23	23	24

Bourses	23	31	33	32	30
---------	----	----	----	----	----

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

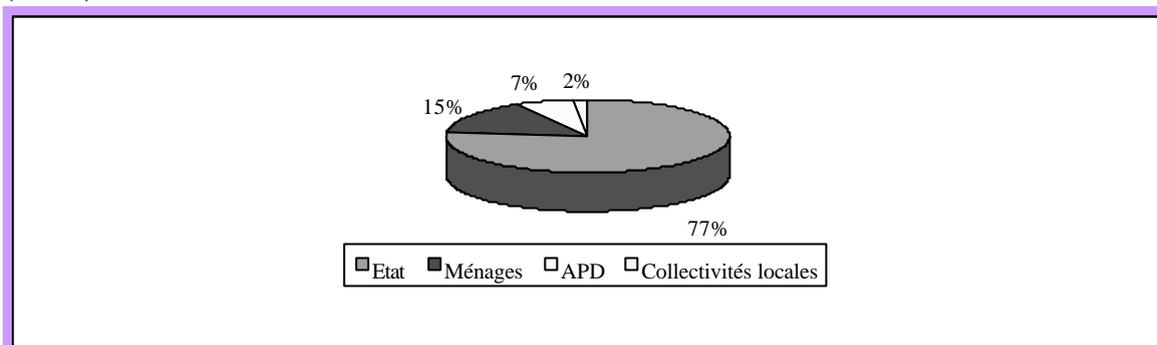
2.3.4. L'Etat et l'Aide Publique au Développement (ADP), deux principales sources de financement de l'éducation au Sénégal.

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

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

Le graphique ci-après montre que l'Etat est la principale source de financement de l'enseignement primaire. Il devance largement les ménages qui prennent en charge 15% des dépenses totales dans ce sous secteur, à travers le financement des frais de scolarité, le transport des élèves, l'acquisition de manuels et autres fournitures. Les collectivités locales assurent la part la plus faible avec seulement 2%. La dynamique de décentralisation devrait permettre aux communes et communautés rurales de générer des ressources afin d'accroître leur implication dans le financement de l'éducation. Pour ce qui est de l'APD, l'essentiel des ressources qu'elle apporte est orienté vers le financement des investissements, ce qui explique sa part relativement faible dans les dépenses récurrentes.

Graphique 25 : Contribution relative des acteurs dans le financement de l'élémentaire (en %)



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

Le financement de l'enseignement moyen et secondaire, en revanche, bénéficie d'un appui plus important de l'APD qui assure 18% des dépenses récurrentes totales, contre 75% tout de même pour l'Etat. Cependant, on assiste à une réduction de la contribution de l'APD dans le financement de ce sous secteur au profit de l'élémentaire. Cette baisse de la participation de l'APD a été relativement comblée par l'Etat. Les ménages et les collectivités locales ne contribuent, respectivement, qu'à hauteur de 5% et 1% au financement des dépenses de fonctionnement.

Tableau 35 : Sources de financement des dépenses de fonctionnement de l'enseignement moyen et secondaire (valeurs en millions de FCFA)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Etat	20 833	18 627	16 749	19 135	18 728	21 045	23 687
En % du total	65	68	68	67	68	74	75
Ménages	1 264	1 233	1 207	1 421	1 599	1 744	1 861
En % du total	4	5	5	5	6	6	6
APD	9 617	7 249	6 690	7 692	6 796	5 546	5 644
En % du total	30	27	27	27	25	19	18
Coll. Locales	251	243	144	199	237	232	234
En % du total	1	1	1	1	1	1	1
Total	31 965	27 353	24 790	28 447	27 361	28 567	31 427

Source : Revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, CREA, 1975

Dans l'enseignement supérieur pour finir, le financement fourni par l'APD est encore plus important et continue de croître. On constate, en effet, une baisse tendancielle de la contribution de l'Etat : elle est passée de 88,9% en 1991 à 76,7% en 1997. Cette baisse a donc été compensée dans une large mesure par l'APD dont la part est passée de 10% en 1991 à 22,1% en 1997. Quant à la part des ménages, elle est stationnaire et tourne autour de 1%, le reste étant fourni par les collectivités locales.

Tableau 36 : Financement des dépenses de fonctionnement de l'enseignement supérieur (valeurs en millions de F.CFA)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Etat	16 465	17 495	18 874	21 611	21 017	20 571	20 193
En % du total	88,9	90,3	91,3	85,6	87,4	82,2	76,7
Ménages	207	219	232	281	295	275	306
En % du total	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	1,2
APD	1 851	1 669	1 563	3 340	2 743	4 174	5 816
En % du total	10,0	8,6	7,6	13,2	11,4	16,7	22,1
Total	18 523	19 384	20 669	25 233	24 056	25 020	26 314

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

2.4. Les résultats encore insuffisants de la bonne gouvernance en matière d'éducation.

« Malgré les efforts considérables déployés dans les années 90, les prestations scolaires et l'apprentissage, tels que représentés par les indicateurs, restent très médiocres » (Banque Mondiale : Document d'évaluation du Programme Education de Qualité pour Tous, en appui de la 1^{ère} phase du PDEF, 20 mars 2000).

Au début des années 90, alors que le Taux Brut de Scolarisation (TBS) primaire était de 79% pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, le Sénégal affichait un TBS de 58% seulement. Par ailleurs, le taux d'alphabétisation des adultes qui se situait à 27% au Sénégal, s'élevait à 49% dans la sous région. Le système éducatif subit encore le contrecoup des crises budgétaires des années 80, mais aussi de l'inefficacité dans la gestion des ressources qui lui sont destinées. Conscients de ce retard, les acteurs de l'éducation y ont donc consacré leurs efforts les plus importants et les plus soutenus. Le secteur de l'éducation est ainsi celui qui a le plus bénéficié des mécanismes de concertation entre les syndicats et les pouvoirs publics.

Les contre-performances du secteur et la poursuite des contraintes financières ont également conduit les pouvoirs publics, au milieu des années 90, à porter plus d'attention à la gestion des ressources. Elles ont incité le Gouvernement du Sénégal, en partie appuyé par l'enseignement privé, à mettre en œuvre des stratégies pour réduire les inefficacités relevées. Toutefois, le principe de l'équité comme fondement d'une bonne gouvernance, n'est pas encore appliqué

de manière systématique dans le secteur de l'éducation qui reste, pour l'essentiel, plus favorable à une catégorie de citoyens.

2.4.1 Les stratégies adoptées pour une meilleure efficacité et une meilleure équité.

La qualité de service nécessite une bonne gestion des ressources financières, humaines et matérielles. C'est dans ce sens que l'Etat sénégalais tente d'améliorer le rendement du système éducatif en développant des stratégies diverses : implication du privé dans le financement de l'éducation, mise en place du système à double flux pour augmenter le taux de scolarisation, politique de recrutement de vacataires.

La contribution de l'enseignement privé à l'offre d'éducation élémentaire⁴³ est considérable, même si elle reste encore modeste compte tenu de l'ampleur des besoins. Elle consiste essentiellement en la construction de salles de classes, permettant ainsi aux écoles privées d'éviter les problèmes de sureffectifs que connaissent les classes des établissements publics. En dix ans, la proportion d'élèves inscrits dans les établissements privés d'enseignement élémentaire est restée pratiquement la même, soit une moyenne de 10% de l'ensemble des effectifs.

La plus grande implication du secteur privé à l'offre d'éducation réside dans la production et la fourniture de services d'éducation, ce qui a ainsi largement contribué au développement de la scolarisation des enfants. Toutefois, le souci d'équité pour l'accès des enfants des ménages pauvres à l'éducation nécessite que l'Etat continue à fournir l'essentiel des services d'éducation au niveau élémentaire. (En effet, la faible rentabilité d'une année d'étude supplémentaire dans ce niveau incite les pauvres à se détourner de l'éducation au profit du travail immédiatement rémunérateur des enfants. L'enseignement public, par des coûts plus bas que ceux du privé, permet donc de garder plus d'enfants dans le système éducatif, y compris ceux issus de familles pauvres.

Les « classes à double flux » représentent pour le Gouvernement une option fondamentale de la stratégie de développement de l'enseignement primaire ; elles tiennent une part importante

⁴³ Du point de vue de l'offre, l'analyse insiste délibérément sur le niveau d'enseignement primaire compte tenu de l'objectif de scolarisation universelle.

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

Tableau 37 : Evolution des classes à double flux et des effectifs (en volume)

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

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

Parallèlement, des programmes d'emplois annuels d'enseignants appelés « volontaires de l'éducation » ont été mis en place dès 1995/96 par le Gouvernement dans l'enseignement élémentaire. Le recrutement de ce personnel, qui est payé deux fois moins que les instituteurs titulaires, permet d'alléger le poids des salaires dans le budget de l'éducation. L'effectif du corps enseignant est ainsi passé de 12.296 instituteurs et instituteurs adjoints en 1991/92 à 15.045 en 1996, soit une augmentation de 22,4%. Les projections du PDEF établissent à environ 40.000 le nombre d'enseignants nécessaire à la réalisation de la scolarisation universelle en 2008.

Les efforts consentis ces dernières années par l'Etat et ses partenaires extérieurs notamment en faveur d'une allocation de ressources plus importantes à l'enseignement élémentaire, ont permis d'assurer un meilleur accès à l'éducation. Cependant, ces efforts sont encore loin de se

traduire en termes d'équité dans l'accès à l'éducation, posant ainsi un problème fondamental de bonne gouvernance. Le système reste encore plus ou moins favorable aux ménages en fonction de leur niveau de vie, ainsi que de leur zone de résidence.

2.4.2. Les lacunes persistantes du système éducatif en matière d'équité.

Le niveau de vie des ménages est un indicateur déterminant dans l'accès à l'éducation. Si l'Etat du Sénégal a, depuis le milieu des années 90, déployé des efforts considérables pour réduire ces inégalités dans l'enseignement élémentaire notamment, il reste encore beaucoup à faire pour permettre aux enfants des ménages défavorisés d'accéder plus largement aux autres niveaux d'enseignement.

Les résultats de l'Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages de 1994/95 (ESAM), comme ceux de l'Enquête Sur les Priorités de 1991/92 (ESP), montrent que les TBS dans l'enseignement élémentaire sont d'environ 40%, pour les 20% de ménages les plus pauvres (en termes de dépenses de consommation) et de 99% pour les 20% les plus aisés.

Dans l'enseignement moyen, alors que le taux de scolarisation s'élève à 23% en moyenne au niveau national, il est de 64% pour les 20% des ménages les plus riches et de 5% seulement pour les 20% plus pauvres. Enfin le recrutement des enfants issus des ménages les plus pauvres est quasi nul dans l'enseignement supérieur.

Tableau 38 : Taux Bruts de Scolarisation par niveau et par quintile, en 1995 (en %)

Quintiles	Elémentaire	Moyen	Secondaire	Supérieur
1	39,8	5,3	2,5	0,0
2	61,7	12,5	9,0	0,6
3	74,2	21,3	15,8	0,5
4	87,7	34,6	29,2	2,5
5	98,6	64,0	61,7	7,1
Ensemble	67,0	23,4	21,2	2,0

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

La comparaison de ces résultats avec ceux tirés des données de l'ESP montre qu'il y a eu, entre les deux périodes, c'est à dire entre 1991/92 et 1994/95, une amélioration de l'accès des

ménages pauvres à tous les niveaux d'enseignement, sauf pour le supérieur. Toutefois, les inégalités d'accès restent globalement élevées.

Tableau 39 : Taux Bruts de Scolarisation des quintiles 1 et 5, en 1991

Niveaux	Quintile1 (le plus pauvre)	Quintile 5 (le plus riche)	Ecart entre TBS des 20% ménages les plus riches et TBS des 20% ménages les plus pauvres	Ensemble des ménages
Primaire	26,0	101,8	75,8	57,4
Moyen	5,0	72,3	67,3	26,6
Secondaire	1,6	48,9	47,3	17,6
Supérieur	0,1	8,3	8,2	2,4

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

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

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

Tableau 40 : Evolution des indicateurs d'équité selon le niveau d'enseignement

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

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

Il apparaît donc que le système éducatif au Sénégal est encore loin d'assurer des chances égales pour tous. Toutefois, le problème de l'équité dans l'accès à l'éducation ne se limite pas

à l'analyse des différences de taux de scolarisation entre les groupes de ménages. L'interrogation doit aussi porter sur les possibilités que les ménages ont de bénéficier des ressources publiques allouées à l'enseignement. Pour cela, il faut évaluer l'incidence des dépenses publiques sur le niveau d'accès au système éducatif. Une telle évaluation repose sur l'idée que les ménages qui envoient leurs enfants à l'école publique bénéficient d'une subvention en nature de la part de l'Etat.

Trois observations permettent de résumer les résultats des tableaux qui suivent.

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

- Ensuite, plus le niveau d'enseignement est élevé, plus les parts des différents groupes de ménages dans les dépenses publiques divergent. Ainsi, alors que la part du premier quintile (les 20% de ménages les plus pauvres) dans les dépenses publiques chute de 17% dans le primaire, à 5% dans le moyen, 2% dans le secondaire et près de 0% dans le supérieur, celle du dernier quintile (les 20% ménages les plus riches) augmente respectivement de 18% à 33%, 42% à 61%.

- Enfin, les parts des quintiles dans les dépenses publiques d'éducation sont inversement proportionnelles à leur poids relatif dans les groupes d'âges scolarisables. Le quintile le plus riche, qui compte 12% environ d'enfants en âge de scolarisation primaire, reçoit près de 18% des ressources publiques allouées à l'enseignement élémentaire. En revanche, avec 28% des enfants de 7-12 ans, les ménages les plus pauvres reçoivent à peu près la même part des dépenses (17%). En d'autres termes, avec deux fois et demi moins d'enfants de 7-12 ans, les ménages les plus riches bénéficient de la même proportion de dépenses que les plus pauvres.

Tableau 41 : Dépenses publiques d'éducation par tête et par quintile, en 1995 (en %)

	Elémentaire	Moyen	Secondaire	Supérieur	Total
Quintile 1	16,8	5,0	2,4	0,0	13,5
Quintile 2	20,0	12,9	9,3	6,1	17,8
Quintile 3	22,8	19,1	16,0	4,9	21,4
Quintile 4	22,5	29,8	30,2	28,0	24,4
Quintile 5	17,8	33,1	42,1	61,0	22,9
Ensemble	100	100	100	100	100

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

Tableau 42 : Population en âge de scolarisation par quintile, en 1995 (en %)

	Population 7-12 ans	Population 13-16 ans	Population 17-19 ans	Population 20-27 ans
Quintile 1	28,3	22,4	20,6	20,1
Quintile 2	21,8	24,2	21,8	19,7
Quintile 3	20,6	21,0	21,3	20,1
Quintile 4	17,2	20,2	21,8	22,8
Quintile 5	12,1	12,1	14,4	17,3
Ensemble	100	100	100	100

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

La zone de résidence, enfin, peut être un critère d'inégalité face aux services éducatifs, aggravant celui du niveau de vie. En effet, pour les ménages défavorisés, l'éducation a des coûts d'accès qui sont essentiellement constitués de frais de déplacement. Une des raisons d'être des dépenses publiques d'investissement dans l'éducation est de rapprocher l'école des ménages, et principalement de ceux qui ont de faibles revenus. Or c'est en zone rurale que les ménages sont les plus pauvres. Et effectivement, l'examen du tableau ci-après montre que les enfants résidant en zones rurales ont des taux de scolarisation dans l'enseignement élémentaire et moyen⁴⁴ deux ou trois fois inférieurs à ceux des enfants vivant en zones urbaines.

44 L'inexistence de lycées et de structures d'enseignement en zone rurale, nous oblige à limiter la comparaison au cas des niveaux élémentaire et moyen.

Tableau 43 : Taux Bruts de Scolarisation dans l'élémentaire et le moyen, par zone, en 1992

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

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

Là encore, la différence ne se situe pas seulement au niveau de l'accès à l'éducation, mais également dans la répartition des ressources. Les ménages les plus riches, principalement localisés en zones urbaines, bénéficient ainsi d'une répartition des dépenses publiques relativement plus favorable. Ces zones reçoivent en effet 78% et 93% des ressources publiques allouées respectivement aux niveaux élémentaire et moyen contre 22% et 7% en milieu rural.

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

Pour promouvoir la qualité des enseignements, des mesures incitatives devraient être adoptées afin d'encourager les enseignants à accepter de servir dans des sites relativement «enclavés» (comme les villages). Une décentralisation des administrations et structures financières devrait accompagner ces mesures.

Pour aider les ménages pauvres à mieux supporter les coûts relatifs à l'éducation, il faudrait, après les avoir formellement identifiés comme tels sur la base de critères objectifs, dispenser

partiellement leurs enfants de frais de scolarité à tous les niveaux. Il faudrait également leur faciliter l'accès à certaines fournitures scolaires, les livres notamment, et leur accorder des facilités pour l'obtention d'une bourse dès le secondaire.

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

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

3. L'habitat

Cette sous partie est consacrée au diagnostic général du secteur de l'habitat. La présentation des différentes politiques entreprises permet d'identifier et d'analyser les principales limites de la gouvernance en matière d'habitat.

3.1 Le diagnostic du secteur de l'habitat

Cette présentation se fait en trois étapes : le cadre de vie est d'abord analysé, ensuite l'écart entre l'offre et la demande de logement et enfin les différents acteurs qui interviennent dans le secteur.

3.1.1. Le cadre de vie

Les caractéristiques du cadre de vie donnent une indication sur les conditions de vie des populations et sur la qualité du logement. Les données de l'ESAM fournissent des informations sur l'aménagement du cadre de vie au Sénégal. Cependant, elles passent sous silence la fonctionnalité de l'habitat. En effet, de nombreuses familles investissent pour transformer leurs logements afin de corriger les erreurs de mauvaise composition spatiale. Selon l'ESAM, les ménages ont tendance, une fois les besoins alimentaires satisfaits, à investir dans le logement et son équipement (environ 20,3% des dépenses totales). Cependant,

des disparités importantes existent selon la zone de résidence du ménage. A cet égard, la part du budget alloué à l'habitat est de 24% à Dakar, 28,6% dans les autres centres urbains et seulement 12% en milieu rural.

L'habitat au Sénégal est planifié au sein du MUH et régi par un ensemble de lois. Toutefois, l'existence d'une économie informelle importante ainsi que les difficultés d'accès au logement se traduisent par une occupation anarchique de l'espace urbain. Par ailleurs, la délivrance anarchique des permis de construire et la faiblesse des moyens de contrôle de la valeur locative des propriétés bâties augmentent les risques d'erreur et d'appréciation à chaque niveau de la chaîne fiscale. Il faut souligner que la faiblesse des ressources financières allouées par l'Etat à ce secteur ainsi que la faiblesse des lois et, surtout, le manque de rigueur dans leur application, constituent des contraintes majeures à la qualité du cadre de vie des ménages.

La maîtrise de l'eau est devenue un enjeu essentiel pour l'Etat du fait de son caractère vital pour les populations et l'environnement (écosystèmes ruraux et urbains). L'eau potable permet non seulement de satisfaire les besoins alimentaires, mais aussi de lutter contre la pauvreté. C'est d'ailleurs dans cette optique que s'inscrivent les programmes d'hydraulique villageoise et pastorale et celui du Projet Sectoriel Eau (PSE). Ces initiatives ont eu un impact positif en termes d'accès à l'eau au regard du nombre de forages équipés qui passe de 191, en 1981, à 927, en 1999. Cependant, de nombreux obstacles restent encore à surmonter, à savoir, la lourdeur des investissements pour l'extension, le renouvellement et l'adaptation des infrastructures ainsi que les travers du schéma de privatisation de ce sous secteur clef du développement social, entre autres. En effet, selon l'étude 20/20 du PELCP, 85% des villages s'approvisionnent en eau à partir des puits et seulement 13% des villages disposent d'un forage sur place.

Le tableau ci-après récapitule les dépenses publiques (dans le registre des dépenses sociales) en matière d'eau potable en zone rurale et urbaine.

Tableau 44 : Evolution des dépenses en matière d'eau potable (zones urbaine et rurale)

Désignation	1995	1996	1997	1998	1997-98
Dépenses personnel	0,9%	2,4%	1,3%	0,6%	1,1%
Dépenses matériel	0,1%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%
Total fonctionnement	1,0%	2,8%	1,4%	0,7%	1,2%
Dépenses investissement	99,0%	97,2%	98,6%	99,3%	98,8%

Source : MH, MEFP (Tiré du rapport I 20/20 NP, PLCP, PNUD, UNICEF)

Selon l'étude portant sur la stratégie nationale de l'assainissement au Sénégal, menée en 1997 par SENAGROSOL-Consult et le CREPA dans le sillage des recherches du PSE, la consommation spécifique d'eau en milieu péri-urbain est de 57 litres/jour/habitant à Dakar et de 44 litres/jour/habitant dans les autres centres urbains. Par ailleurs, la consommation est de 25 litres/jour/habitant en milieu rural. La région de Dakar connaît un déficit persistant de 30.000 m³ dont la gravité est plus marquée dans la zone de Pikine et ses prolongements où la qualité physico-chimique de l'eau continue de se poser. Jusqu'ici, les populations ne peuvent pas disposer d'indicateurs pour juger de la qualité de l'eau consommée, en dépit de la prolifération d'associations de consommateurs et du dynamisme de certains segments de la société civile.

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

Tableau 45: Distribution des ménages sénégalais selon la source d'approvisionnement en eau potable (en %)

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

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

Le Sénégal a mis en œuvre une politique sociale de branchements des ménages au réseau public d'eau potable ; mais l'efficacité des critères de sélection et la pertinence des tarifs appliqués ont montré des limites. Alors que la denrée est rare, il n'existe pas de mécanismes permettant de freiner les gaspillages d'eau des gros consommateurs. Il faudra revoir la tarification de façon à la rendre plus sociale, c'est-à-dire plus favorable aux pauvres. Les mêmes problèmes d'équité peuvent être posés au sujet des bornes-fontaines, car le prix de revente du m³ pratiqué par le fontainier se révèle plus élevé que celui de la tranche normale. Etant donné que ce sont les populations les plus pauvres qui s'approvisionnent à la borne fontaine, il faudra trouver des mécanismes qui permettent aux fontainiers d'appliquer des tarifs plus sociaux.

En ce qui concerne l'assainissement, les risques liés à l'environnement et à la santé des habitations urbaines et rurales proviennent, pour la plupart, de l'insuffisance des infrastructures (canalisation et autres), de l'état de l'assainissement et des pratiques d'hygiène qui lui sont associées. Il y a une insuffisance d'installations sanitaires dans l'ensemble du pays, en particulier dans le milieu rural : seulement 14,3% des ménages sont branchés aux réseaux d'égouts en milieu urbain et les habitations rurales ne disposent d'aucun système d'assainissement. D'ailleurs, l'assainissement de type collectif, qui dessert 15% de la population urbaine, n'existe que dans les centres urbains. A cela, il faut ajouter le caractère obsolète des réseaux d'assainissement dans beaucoup de villes. En effet, le rythme d'investissement en matière d'assainissement urbain au Sénégal n'a pas suivi la courbe de croissance de la population ; et les réseaux datent pour la plupart de l'époque coloniale. Dans ce contexte, le phénomène des inondations devient un problème majeur, en particulier, pour les logements placés sur des sites insalubres et marécageux et sur d'anciens lits de cours d'eau. Il a aussi des conséquences néfastes sur la potabilité de l'eau.

Dans la plupart des villes, les habitants des nouveaux quartiers évacuent leurs eaux usées dans des fosses septiques, sur la voie publique et parfois sur les cours d'eau. Les risques liés au péril fécal se renforcent au fur et à mesure de l'extension de certaines unités urbaines, surtout dans les zones à habitat spontané. Cette situation est aggravée du fait que très peu de fosses septiques sont raccordées à l'égout (7,3%). Dans la région de Dakar, la moyenne est de

24,7% ; mais il existe de grandes disparités entre Dakar (47,2%) et les départements de Rufisque et de Pikine (respectivement 4,5% et 4,0%).

En effet, la plupart des études menées dans ce secteur insistent sur les risques de la mauvaise construction des fosses, de sa surcharge et de l'absence de contrôle lors des vidanges traditionnels. Ces négligences créent de nombreux problèmes de santé publique : prolifération des maladies, contamination des eaux souterraines, invasion des eaux usées dans les ruelles, utilisation de certaines eaux non épurées par les maraîchers, etc. Le système d'assainissement ne fait pas non plus l'objet d'un suivi régulier par les autorités et le peu de ménages qui disposent de fosses rencontrent des difficultés pour les entretenir. A l'heure actuelle, l'élimination des matières de vidange constitue une source de préoccupation. Dakar, par exemple, ne dispose pas d'une unité de traitement de ces matières alors qu'elle accumule près de 600 m³ des déchets par jour.

La dégradation du système d'évacuation et de recyclage des ordures ménagères dans les centres urbains pose avec acuité un problème de santé publique et de gestion écologique durable au Sénégal. Dakar est confronté à un problème crucial de traitement des déchets relatif à la croissance de sa population et à la grande concentration des infrastructures industrielles.

Le ramassage des ordures est dévolu à l'Etat par l'intermédiaire des communes. Son efficacité et sa qualité dépendent, pour une large part, de la voirie et du degré d'urbanisation des quartiers (CRHUA, 1986), des problèmes de gestion et de ressources disponibles. D'ailleurs, pour accomplir cette tâche, les communes ne disposent que de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Cette ressource se révèle insuffisante compte tenu de son caractère forfaitaire et de la faiblesse du taux de recouvrement (seulement 27% pour l'ensemble du pays). Au delà de son caractère non équitable, cette taxe présente plusieurs imperfections dans sa définition : les zones d'application de la TEOM datent de 1972 et n'ont pas été adaptées à l'excroissance des unités urbaines ; certains services financièrement solvables sont exemptés du paiement de la taxe (usines, bâtiments pour élevage etc.), etc. En dépit de la contribution des GIE d'assainissement dans le cadre du recouvrement direct de la TEOM, le manque de moyens provoque une précarisation du cadre de travail (paiements retardés, personnel peu motivé, équipements mal entretenus et obsolètes...). Il en résulte un

service de collecte de déchets de faible qualité, en termes de périodicité et de couverture territoriale. D'ailleurs, les zones rurales sont laissées pour compte.

Le déversement pose un problème environnemental, en particulier dans les villes. Faute d'un centre approprié pour le traitement des ordures, les déchets sont souvent concentrés à l'état brut en banlieue. C'est le cas de Dakar, avec la «décharge de Mbeubeuss ». La récupération de ces déchets et leur recyclage dans les circuits de l'économie populaire urbaine font partie des activités de survie de certains groupes. Ainsi, on trouve des villages de récupérateurs aux proximités des décharges ou de recycleurs ambulants qui opèrent directement dans les quartiers. Ces activités présentent des risques importants non seulement pour les chiffonniers (manipulation des déchets provenant des hôpitaux...), mais aussi pour les populations (les objets récupérés reviennent en ville sans passer un contrôle sanitaire).

La modernisation de l'habitat se manifeste aujourd'hui par un recours plus poussé aux matériaux durables, avec la réduction progressive des cases (3,7% à Dakar et 8,3% dans les autres centres urbains) et des baraques en milieu urbain (6,4% à Dakar et 3,7% dans les autres centres urbains), même si elles représentent encore 55% du stock des logements en milieu rural. Le tableau qui suit révèle que 62,5% des ménages sénégalais occupent des logements modernes (maisons ou immeubles).

Tableau 46 : Distribution des ménages sénégalais selon le type de logement occupé (en%)

Type de logement	Cases	Maisons ou Immeubles	Baraques
%	34,1	62,5	3,4

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

L'acceptabilité sociale des matériaux locaux n'est pas jusqu'ici une réalité. Or, des économies de plus de 25% pourraient être réalisées par rapport au logements sol-ciment. La SENAC avait, à l'époque, produit des blocs de pierre stabilisés qui furent utilisés par la SNHLM, la SICAP et quelques coopératives notamment celles des agents du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat, mais les résultats ont été en deçà des attentes des pouvoirs publics et des promoteurs.

Si en 1988, 69,6% des chefs de ménages sénégalais étaient propriétaires de logements, depuis 1995, cette proportion s'est considérablement réduite (18,7% de chefs de ménages sont propriétaires ou co-propriétaires au sens strict, en 1995). Le statut d'occupant le plus courant est celui de locataires ou de co-locataires (51,6% en 1995).

Tableau 47 : Distribution des ménages sénégalais selon le statut de l'occupant du logement (en %)

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

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

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

En ce qui concerne les autres indicateurs de confort, on relève que les lampes à gaz constituent le mode d'éclairage le plus courant avec 64% en 1988 contre 35,7% en 1995 ; près du quart des ménages, soit 23,1% en 1988 contre 28,1% en 1995, ont accès à l'électricité. L'éclairage public est du domaine des collectivités locales. Le réseau d'électrification rurale est très peu développé et, dans certains villages, les autorités ont initié l'utilisation de l'énergie solaire comme source alternative. Il faut aussi noter que les nombreux délestages et coupures dans l'approvisionnement d'électricité affectent la qualité de l'habitat et diminuent sensiblement la productivité de l'économie sénégalaise.

Tableau 48 : Distribution des ménages sénégalais selon le mode d'éclairage utilisé (en %)

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

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

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

Tableau 49: Distribution des ménages sénégalais selon le type de combustible utilisé pour la cuisine(en %)

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

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

3.1.2. L'écart entre l'offre et la demande de logements

La SICAP (Société Immobilière du Cap Vert) et la SNHLM (Société Nationale des Habitation à Loyers Modérés) ont une capacité de production annuelle de 2.000 logements alors que les prévisions de 1997 estimaient à 120.000 le nombre de parcelles viabilisées et de logements nécessaires pour satisfaire les besoins des populations. Les collectivités locales ont du mal à conduire des opérations de lotissement. En juillet 2000, ces deux sociétés ont réalisé respectivement, depuis leur création au Sénégal, 13.802 et 12.771 logements. Les promoteurs privés, qui pratiquent des marges bénéficiaires élevées, vivent sous la contrainte des coûts élevés des matériaux de construction et du manque de réserves foncières. Ils ont du mal à répondre convenablement à la demande. Les problèmes liés à la solvabilité des particuliers et des promoteurs, ainsi que les tracasseries administratives constituent des facteurs explicatifs de l'écart entre la demande et l'offre.

En outre, l'absence d'une série de prix attractifs et de mesures incitatives pour réguler le marché immobilier, la fiscalité élevée, la cherté des matériaux de constructions et de voiries et réseaux divers (VRD) sont autant d'indicateurs qui expliquent l'écart entre l'offre et la demande en matière d'habitat au Sénégal. Il s'y ajoute le phénomène d'exode rural, la faiblesse du pouvoir d'achat des citoyens et le taux élevé de croissance naturel.

3.1.3. Les acteurs du secteur de l'habitat

Depuis la fin des années 70, le PCS a profondément restructuré le cadre institutionnel des sociétés intervenant dans le domaine de l'habitat. En 1979, la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS) a été créée avec pour mission prioritaire de favoriser une forte mobilisation de l'épargne. Ensuite, une société spécialisée dans les logements en préfabrication, à savoir, la Société des Habitations Modernes (HAMO) a vu le jour en 1981 et la Société d'Aménagement des Terrains Urbains (SCAT-URBAM) en 1988, avec pour mandat d'aménager des terrains à

vendre. Pour assister les nombreux groupements professionnels qui s'organisent en vue d'accéder à la propriété immobilière, un Bureau d'Assistance aux Collectivités pour l'Habitat Social (BAHSO) a été créé en 1989 au sein du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat. Le mouvement coopératif observé principalement à Dakar est une réponse appropriée aux carences et difficultés considérables rencontrées dans la politique de l'habitat.

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

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

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

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

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

Créé en 1976, le FAHU a été un outil financier important pour soutenir la politique de l'Etat en matière d'urbanisme et d'habitat. Ce fonds était alimenté par des prélèvements sur les salaires et les contributions patronales. Son objectif majeur était d'aider de façon substantielle les demandeurs de logements à travers la bonification et la réduction du taux appliqué au crédit logement. Ainsi, l'intervention du FAHU correspondait à l'engagement de l'Etat à

contribuer à la réalisation des VRD et des lotissements de la SICAP et de l'OHLM. Ce fonds était aussi destiné à financer toutes les études et opérations d'urbanisme du Ministère chargé de l'Urbanisme. Cependant, il a enregistré une baisse progressive avant de disparaître en 1997.

- Les institutions publiques, parapubliques et privées de la promotion immobilière

Il s'agit d'institutions publiques, parapubliques ou privées créées pour mettre en œuvre la politique de l'habitat en matière de production de logements construits ou de terrains viabilisés.

La Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP)

La SICAP, créée en 1951, avait pour objectif principal de gérer et d'entretenir le parc immobilier légué par l'administration coloniale. Ce parc était essentiellement localisé à Fann Résidence, Dakar-Plateau et dans certaines poches de la capitale. Puis, compte tenu de la nécessité croissante d'organiser et de rationaliser l'occupation de l'espace de plus en plus disputée, la SICAP a vu ses missions réorientées vers la réalisation de lotissements en vue de la construction de logements locatifs. Elle devait ainsi contribuer à l'effort d'amélioration des conditions d'habitation et à la réalisation de plans d'extension ou d'aménagement notamment ceux résultant de l'application du plan directeur d'urbanisme de Dakar (PDU 1967 dit Plan Ecochard). La SICAP a réalisé de 1951 à nos jours 13.000 logements (soit 40.339 pièces) pour un investissement global de 42 milliards F.CFA et sur une superficie de 434 hectares. Toutes ces réalisations sont localisées à Dakar à l'exception de 11 logements construits à Saint-Louis en 1998.

Suite aux difficultés financières du secteur au cours de deux dernières décennies, la SICAP, qui a fonctionné sous le statut d'économie mixte, a progressivement abandonné son aspect social (orienté vers la promotion de l'accès au logement des économies faibles) et s'est engagée dans une politique de grand standing.

La Société Nationale des Habitations à Loyer Modéré (SNHLM)

Avec son statut de société nationale, la SNHLM (ex OHLM) est chargée de la construction de logements urbains et ruraux pour les salariés à revenus moyens. Ses activités s'étendent sur l'ensemble du territoire national. Elle a réalisé, depuis sa création et jusqu'en juillet 2000, un

total de 13.432 logements au Sénégal (dont 10.510 à Dakar, 349 au nord du Sénégal, 688 à Kaolack et Fatick, 213 à Louga, 178 au Sénégal Oriental, 196 à Diourbel, 677 à Thiès et 561 à Ziguinchor). Elle a réalisé 22.811 parcelles sur l'ensemble du territoire national.

Cependant, confrontée à des problèmes de financement, la SNHLM n'arrive pas à satisfaire la demande de logements. En effet, en raison des coûts élevés de construction, elle ne peut répondre aux sollicitations des catégories sociales à faibles revenus. D'ailleurs, l'absence d'une demande solvable limite son programme dans les villes secondaires.

Les Habitations Modernes (HAMO)

Créée en 1980, cette société a remplacé la Société Ouest Africaine de Béton Industriel (SOABI) héritant son usine de préfabrication de panneaux en béton armé. Cette unité industrielle a permis aussi la construction de matériaux de VRD.

HAMO devait participer à la résolution du problème de l'habitat social et contribuer spécialement à la satisfaction de la forte demande de logement à Dakar. Cependant, les difficultés techniques liées à son modèle constructif et de gestion ont réduit considérablement l'espoir qui avait été placé en elle. Cette société est actuellement en cours de liquidation.

La Direction des Parcelles Assainies (DPA) de la SNHLM

Dans les années 70, la Banque Mondiale a été saisie pour intervenir dans le domaine de l'habitat au Sénégal. Elle a ainsi révélé au Gouvernement des dysfonctionnements dans l'utilisation d'une taxe dont la vocation sociale originale avait été fondamentalement dénaturée⁴⁵. Elle a montré, par ailleurs, que 80% des ménages ne pouvaient accéder à aucun des deux types de logements sociaux proposés par la SICAP ou par l'OHLM et cela en dépit des contributions versées. A la suite de tous ces constats, il a été décidé de créer une Direction des Parcelles Assainies pour promouvoir des habitats populaires. Les premiers projets devaient fournir 13.305 parcelles à Cambérène (Dakar) et 1.600 parcelles à Thiès.

⁴⁵ La contribution versée par les travailleurs et les employeurs pour la réalisation des programmes de la SICAP et de l'OHLM constituait, dans son mécanisme, une formule de subvention des salariés déshérités en faveur des classes aisées seules bénéficiaires (en raison de leurs revenus élevés) des projets d'habitat du secteur formel.

Cependant, de nombreuses parcelles distribuées ont été revendues à des prix d'or par des attributaires disposant de logement ailleurs ou ayant acquis de nouveaux terrains à des conditions avantageuses, à la périphérie de la ville (Yeumbeul, Boune, etc.). Ces déviations plus fréquentes dans le quartier des Parcelles Assainies ont été largement documentées par les sources officielles.

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

Le mandat essentiel de la SCAT-URBAM est d'aménager des terrains urbains à vendre. Elle intervient avec différents projets et dans des zones diverses.

La SCAT-URBAM a entamé une opération d'aménagement au sud de Grand-Yoff, sur une superficie de 34 ha. Elle vise à réaliser 1.800 parcelles d'environ 150 à 340 m² de taille.

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

Durant la première phase du projet Mariste-Dakar (1995-1997), la SCAT-URBAM a réalisé 1.650 équivalents parcelles. Cette réalisation a été ramenée à 2.250 équivalents unités d'habitation grâce au processus de morcellement engagé par les bénéficiaires (coopératives, particuliers, SNHLM). La deuxième phase entamée en octobre 1998 et bouclée récemment a produit 2000 équivalents unités d'habitation.

Une deuxième convention a été signée avec l'Etat et prévoit l'exécution d'habitations dans la zone du Camp de Thiaroye, de Mbao, de Rufisque I et II et de Pyrotechnie.

Les promoteurs privés

Il s'agit de promoteurs reconnus par le ministère chargé de l'Urbanisme. L'Etat avait demandé l'intervention des promoteurs privés pour développer la construction de logements à caractère social. Cette préoccupation est d'ailleurs au cœur de la politique de l'habitat.

Les promoteurs sont très nombreux à travers le pays, surtout à Dakar. Ils soumettent leurs programmes à la BHS pour le financement de leurs logements. Ils procèdent généralement à une location-vente ou une vente au comptant. Pour les locations vente, l'acquéreur est tenu de verser un apport personnel égal au 1/10 du prix au comptant et le reste par mensualités sur 1 à 15 ans, avec un taux d'intérêt variant entre 7,5% à 8% par an. Certains promoteurs vendent des parcelles nues viabilisées ou des parcelles en assurant la construction. A titre indicatif, le prix du mètre carré de terrains nus viabilisés au projet de Keur Massar de la Société de Promotion de l'Habitat Social (SPHS) est de 4.600 F.CFA.

Le document du Conseil interministériel restreint portant sur la facilitation de l'accès au logement (10 novembre 1999) a fait un état des lieux des programmes immobiliers des promoteurs privés à Dakar, en avançant les chiffres contenus dans le tableau ci-après.

Tableau 50 : Etat récapitulatif des programmes immobiliers à Dakar

Programme	Nombre de logements
Somisci-Mermoz	38 MS
SIPRES I (Nord Foire)	137
SEPCO II (Thiaroye Azur)	116
SEPCO I (Thiaroye Azur)	160
CPI – VDN	149
Immorama – Maristes	30
SICA-VDN	30

Source : Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat , Décembre 1999

Les opérations de réalisation des VRD occasionnent des surcoûts substantiels dans le prix des logements et des terrains aménagés par les promoteurs privés. Les réseaux peuvent représenter entre 3 et 17% du coût de cession de logements et entre 7 et 27% du coût de cession des terrains aménagés. Cette situation justifie, entre autres, la réticence des sociétés concessionnaires à participer à la réalisation des réseaux.

- Les collectivités locales

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

pourrait créer un environnement favorable à l'accomplissement de ces missions. Cependant, elle a donné lieu à beaucoup de dysfonctionnements dans les relations entre les services décentralisés du ministère en charge de l'habitat et de l'urbanisme et les collectivités locales d'une part, entre les collectivités locales et ce ministère, d'autre part.

Dans la plupart des cas, les communes d'arrondissement délivrent des actes sans l'approbation préalable du représentant de l'Etat, et sans se référer non plus à la commune «satellisante». Elles ont tendance, de manière générale, à s'affranchir de l'approbation des services en charge de l'urbanisme et de l'habitat dans la délivrance des permis de construire, de démolir, de clôture, etc. En outre, l'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite, si elle n'est pas notifiée à la collectivité un mois après l'obtention de l'accusé de réception. Le refus d'approbation du représentant de l'Etat peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Il est aussi possible d'assortir le recours d'une demande de sursis à exécution. On comprend mieux alors la prolifération de l'habitat illégal et les problèmes fonciers qui lui sont associés

La création des Agences Régionales de Développement (ARD) dans chaque région du pays permet d'avoir des services déconcentrés qui serviraient de relais à l'Etat. Elles appuieraient ainsi valablement les collectivités dans leurs nouvelles missions.

- L'action des populations

L'intervention des populations dans la production et l'amélioration de l'habitat vient palier les carences existantes dans le secteur de l'habitat. Dans le domaine de la production, les formes d'intervention les plus courantes sont celles des coopératives et celles relatives à l'auto construction.

Les coopératives d'habitat

Les coopératives d'habitat sont des regroupements sociaux ou professionnels qui reçoivent des logements clés en main ou des parcelles. Ce sont des sociétés anonymes coopératives, sans but lucratif, dont l'objectif social est de faciliter à ses membres actionnaires, l'accession à la petite propriété. Leur ambition est d'apporter une solution au logement d'une couche modeste de la population urbaine, notamment les pauvres. L'intérêt des coopératives réside dans l'économie d'échelle et surtout dans le caractère mobilisateur et incitatif des milieux

professionnels. En effet, la similarité des conditions des coopérateurs favorise la solidarité et développe une véritable synergie.

Désormais, l'action coopérative fait face à plusieurs difficultés parmi lesquelles on peut citer : les lenteurs des procédures d'acquisition de terrains privés ou du domaine national ; les difficultés d'accès à des terrains aménageables (proximité des réseaux, facilitation des procédures foncières, etc.) ; les résistances à une réelle mutualisation du BAHSO ; l'incompatibilité entre les coûts des logements et les revenus des populations ; les incrustations de usuriers et de spéculateurs fonciers dans le mouvement coopératif favorisées par le contexte de crise économique et sociale ; l'apparition de cas de détournements liés au manque de transparence dans la gestion des fonds et dans la répartition et le partage des parcelles ; les coûts élevés des honoraires et taxes des notaires et autres intervenants (Etat, collectivités locales, etc.) et les difficultés liées à la lourdeur des conditionnalités bancaires et aux tracasseries administratives (la BHS, qui gère une épargne-logement de plusieurs dizaines de milliards, tient toujours à sécuriser ses crédits en se couvrant du maximum de garantie, ce qui décourage les coopératives).

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

L'auto construction

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

Tableau 51 : Evolution des distributions de permis de construire selon les régions (en nombre)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dakar	2406	2757	2200	1748	1293	1418	536
Ziguinchor	54	20	36	17	33	ND	ND
Kolda	8	3	9	2	10	ND	ND
Diourbel	31	43	31	43	35	ND	ND
Saint-Louis	68	94	73	40	70	ND	ND
Tambacounda	86	75	43	76	99	ND	ND
Kaolack	190	248	242	163	76	ND	ND
Fatick	20	22	43	14	13	ND	ND
Thiès	179	110	156	282	260	ND	ND
Louga	70	97	100	33	111	ND	ND

Source : Service Régional de l'Urbanisme de Dakar, état récapitulatif, juillet 2000

Le secteur de l'auto construction est confronté à des difficultés liées au prix du ciment sur le marché noir, mais aussi à la cherté des coûts de construction. En effet, le ciment de la SOCOCIM étant très compétitif depuis la dévaluation du F.CFA, les exportations sont plus tournées vers les pays de l'UEMOA, au détriment du marché local.

Le manque de moyens de l'administration centrale pour le contrôle des normes, le défaut d'application des dispositions législatives et réglementaires par les propriétaires, les architectes, les bureaux d'étude et du contrôle expliquent les effondrements sur les immeubles vétustes non-entretenus et dans des chantiers en cours de construction. Ainsi, les errements notés dans le secteur de l'auto construction invitent à revisiter les dispositifs réglementaires et à se doter d'un code de construction avec une responsabilisation de l'ordre des architectes, sur la base d'un code d'éthique et de moyens de contrôle de l'administration.

3.2. Les axes de la politique de l'habitat

La législation sénégalaise en matière d'habitat s'est inspirée du système français ainsi que des dispositions coutumières de gestion du foncier. La politique d'habitat, menée par les autorités, a été fortement marquée par le contexte économique et social. Elle a connu plusieurs phases.

Dans la période 1960-73, la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE) et certaines banques de la place ont accordé un soutien financier substantiel (financements à long terme,

taux d'intérêt relativement bas) aux promoteurs immobiliers publics (OHLM et SICAP) pour leur permettant de réaliser de vastes programmes. L'Etat a renforcé cette politique en procédant aux déguerpissements des occupants irréguliers en faveur des sociétés immobilières dans une perspective d'urbanisation mieux planifiée. Il a également pratiqué une politique de restructuration et de régularisation des quartiers irréguliers, si bien que les lotissements d'extension de l'agglomération souffrent d'une insuffisance frappante d'équipements, de services de base et d'infrastructures.

La période 1974-79 est fortement marquée par le choc pétrolier de 1973 qui va influencer la hausse du coût des intrants. Les deux principales sociétés d'Etat intervenant dans la production des logements ont ainsi été confrontées à un manque notoire de financements et ont eu de grandes difficultés pour répondre à la demande de logements sociaux. A partir de 1981, pour réduire la pression sur leur trésorerie des coûts financiers relatifs aux crédits bancaires, le système des apports personnels a été instauré, ce qui va constituer un nouveau mécanisme d'exclusion de certains candidats au développement. D'ailleurs, le gouvernement incite à l'auto construction en lançant le programme «Parcelles Assainies» avec le soutien de la Banque Mondiale.

Pendant la période 1980-93, l'Etat a eu l'initiative de mettre en place une institution financière de logement (BHS) une autre pour faciliter l'accès au logement (BAHSO), une société immobilière (HAMO) et une société d'aménagement des terrains urbains (SCAT-URBAM) pour pallier l'essoufflement des sociétés nationales. Cette politique sera articulée avec l'incitation à la promotion immobilière privée et au développement des coopératives d'habitat. Elle coïncide avec le début de la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel (plans de restructuration de la SICAP et de la SN-HLM, transformation des contrats de location-simple en location-vente après une certaine ancienneté...).

A partir de 1993, la politique cible la promotion immobilière privée et l'auto construction collective et articule toute une série de mesures sociales (prêts DMC sans intérêts, encadrement des coopératives, allègement fiscal...) pour produire des logements à la portée du plus grand nombre et réorganiser le secteur. D'ailleurs, les objectifs actuellement poursuivis par la politique de l'habitat au Sénégal se résument à la professionnalisation du secteur avec une plus grande participation des populations. La *Lettre de politique sectorielle*

met aussi l'accent sur la planification consultative dans le domaine de l'urbain, la maîtrise de la gestion foncière, la prise en charge des établissements humains par les collectivités locale, la démarche partenariale dans l'élaboration et l'application des plans d'urbanisme ainsi que l'allègement de la fiscalité et des procédures administratives.

On a identifié quatre préoccupations majeures dans la définition de la politique d'habitat du Gouvernement : la planification spatiale, la promotion immobilière, l'environnement institutionnel et la fiscalité de l'habitat.

3.2.1. Les limites de la planification spatiale.

La planification spatiale vise à mettre en valeur et à modifier le milieu physique en vue d'un agencement déterminé des terrains et des ressources dans la perspective d'un développement économique et social durable. En l'absence d'une planification spatiale rigoureuse, de nombreux terrains disponibles, adéquats ou non, ont été occupés de manière irrégulière. Ils sont le résultat d'une occupation anarchique de l'espace urbain.

Dans les centre urbains de Sénégal, on retrouve à peu près la même organisation de l'espace. Les différentes extensions urbaines créent une discrimination spatiale dont l'observation permet de distinguer une typologie très variée qui, dans le cas de Dakar, est représentée par : la zone des immeubles et villas (au quartier du Plateau) ; de l'habitat planifié (SICAP et OHLM) ; de l'habitat spontané régulier (Médina, Grand-Dakar) ; de l'habitat spontané irrégulier (Pikine Dagoudane) et de l'habitat de type villageois (Ouakam, Ngor, Yoff, etc.).

Au cours de la dernière décennie, ces villes ont souffert de l'inadéquation entre le rythme d'urbanisation (extension de la ville) et celui de l'urbanisme, donc de la création d'un cadre spatial organisé de développement urbain et la réalisation d'équipements, d'infrastructures et de superstructures. Les opérations d'urbanisme, en cours dans ces localités, sont orientées vers deux axes essentiels : la restructuration des quartiers d'habitat spontané irrégulier et la réduction du front pionnier d'urbanisation spontanée à travers la création des parcelles assainies.

L'Etat sénégalais s'est engagé depuis 1986 dans la conduite d'un important programme de restructuration et de régularisation foncière à Dakar (Arafat et Ouakam), Pikine (Ainoumadi, Sam-Sam, Wakhinane, Médine, Fass Mbao, etc.), Saint-Louis (Pikine), Richard Toll (Khouma) et Bignona (Tengory) sur la base des résultats de la phase pilote menée à Dalifort (Pikine-Dakar). Cette politique menée avec la coopération allemande (GTZ, KFW) est un complément aux opérations traditionnelles et s'inscrit dans la lutte contre la pauvreté urbaine. Elle poursuit principalement la sécurité foncière, la réalisation d'équipements et une gestion participative du cadre de vie. La pertinence des objectifs et le processus de mobilisation sociale autour de cette initiative ont fait que le projet a été primé à Istanbul en 1996, à l'occasion du sommet mondial sur les établissements humains. Le décret n° 91-748 du 29 juillet 1991 est venu officialiser cette politique et prôner son élargissement avec la création d'un Fonds de Revolving, de Restructuration et de Régularisation Foncière (FORREF).

En ce qui concerne les zones urbaines, la Fondation Droit pour la Ville (FDV) a été créée le 17 janvier 1998. Elle est chargée de combler l'écart entre l'offre et la demande, au profit des collectivités locales et de l'Etat à travers des missions de maîtrise d'œuvre de projets de restructuration et de régularisation foncières. Elle a également en charge des opérations des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée pour l'aménagement et l'équipement des quartiers non lotis.

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

3.2.2. Les contraintes de la promotion immobilière.

Les modes de production de l'habitat au Sénégal vont de l'auto construction totale (qui domine dans le monde rural) jusqu'à l'organisation autour d'un secteur formel, géré essentiellement par des organismes publics, parapublics ou privés de promotion immobilière (qui intervient surtout en milieu urbain). Il se manifeste également par l'auto construction

partielle (localisée aussi bien en zone rurale que dans les quartiers des parcelles assainies des villes).

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

La promotion immobilière subit des contraintes importantes liées au manque de réserves foncières accessibles et raccordées aux réseaux. En effet, les promoteurs ne sont plus privilégiés sur les zones récemment aménagées par la SCAT-URBAM et sont obligés d'aller vers de zones lointaines, en prenant en charge les coûts de viabilisation.

Aux incidences négatives dérivées de la dévaluation du F.CFA de 1994, on peut ajouter d'autres contraintes d'ordre financier à la promotion immobilière telles que l'inexistence d'une véritable politique incitative de drainage de l'épargne et le manque d'engagement des institutions bancaires dans une politique clairement définie en matière de promotion de l'habitat social. D'ailleurs, à l'exception de la BHS et de la CNCAS qui appliquent des taux préférentiels de 8% pour l'habitat social, seule la BICIS s'est engagée dans la promotion de l'habitat social avec un taux de 11%. Ces taux appliqués par les banques ainsi que les lourdeurs et rigueurs constatés dans le processus d'acceptation des projets immobiliers occasionnent des surcoûts qui rendent les logements pratiquement inaccessibles aux pauvres et aux classes moyennes.

Ce contexte favorise la prolifération de l'habitat spontané, le non-respect des règles d'urbanisme et le développement de la spéculation foncière. Les sources officielles estiment qu'entre 25 et 45% de la surface urbanisée de Dakar ont été occupées en dehors des normes légales. Cette situation expose les populations aux problèmes d'accès aux services publics de base.

Certes, la promotion de l'habitat social doit adapter la construction de logements aux normes en vigueur et aux besoins des populations économiquement démunies. Les logements fournis

par les sociétés immobilières sont souvent inadaptés au mode de vie des populations. Nous assistons ainsi à des modifications multiformes qui grèvent, par la suite, le coût de l'habitat.

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

La mise en œuvre de cette politique était fondée sur l'existence d'une Ecole Nationale d'Architecture et d'Urbanisme et d'un Centre de Recherche pour l'Habitat, l'Urbanisme et l'Aménagement du Territoire (CRHUAT). Ces deux institutions ont hélas disparu. Dès lors, il n'est pas étonnant de constater le manque d'idées novatrices dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat.

3.2.3. Les difficultés liées à l'environnement institutionnel.

Avec le retrait de la CCCE du financement des programmes d'habitat, les promoteurs habituels du secteur de l'habitat planifié furent obligés de recourir à des fonds propres et aux crédits des banques commerciales en acceptant de supporter des charges financières plus importantes. Le taux d'effort (le montant des mensualités à payer par un ménage rapporté au montant de ses ressources totales mensuelles) atteint rapidement des proportions élevées pour des populations aux ressources limitées. L'intervention de l'Etat s'est donc orientée vers la création de plusieurs structures institutionnelles et financières parmi lesquelles on peut citer :

- Le projet Parcelles Assainies, financé par la Banque Mondiale (1973) ;
- Le FAHU (1976) ;
- Le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), destiné au financement des projets des communes (1977) ;
- La Banque de l'Habitat du Sénégal ;
- La Société des Habitations Modernes (HAMO) ;

- La Société Centrale d'Aménagement des Terrains Urbains (SCAT URBAM) ;
- Le Crédit communal, destiné à renforcer les moyens financiers des communes (décret 88-1296 du 19 septembre 1988) ;
- Les coopératives d'habitat (loi 83-07 du 28 janvier 1983) ;
- Le BAHSO destiné à l'encadrement des coopératives, à la vulgarisation de méthodes et techniques améliorées de construction et à la promotion des matériaux locaux.

Pendant la dernière décennie, la politique du gouvernement a poursuivi la mise en place des fonds pour le financement des activités relatives au secteur de l'habitat. L'on peut noter, entre autres, les initiatives suivantes :

- La création de l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP), avec un programme d'investissements très diversifié : voirie, équipements marchands, culturels et scolaires, urbanisme, ordures ménagères, etc. ;
- La mise en place du Fonds de Restructuration et de Régularisation Foncière (FORREF), alimenté par les contributions des communes, des bailleurs de fonds et des populations bénéficiaires des opérations, domicilié à la BHS et destiné à financer les opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers irréguliers (1991) ;
- La création du fonds roulant pour l'habitat social, pour aider les coopératives d'habitat à constituer leur apport initial et à accéder plus vite au crédit ;
- La mise en place du fonds roulant pour les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) financé par l'Etat (FAHU), le Fonds d'Aide et de Coopération de la République française (phase pilote de Mbao-Gare) et les bénéficiaires des opérations ZAC (coopératives d'habitat, en particulier).

Mais malgré ces innovations institutionnelles, la politique de financement de l'habitat menée jusqu'au présent n'a jamais fait du logement un service entièrement social, en acceptant de le financer à fonds perdus. Et il est peu probable que cette tendance soit inversée. D'ailleurs elle devra tenir compte de l'insolvabilité de la clientèle, des difficultés de mobiliser des ressources pour le financement à long terme du logement, de la place de plus en plus importante des coopératives et les contraintes financières des petits promoteurs privés.

3.2.4. Une fiscalité inefficace

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

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

Dans le premier niveau, les articles 36-60 et 323-30 du CGI prévoient une exonération sur la taxe d'opérations bancaires de même que sur les intérêts et commissions des emprunts consentis aux personnes physiques pour la construction, l'acquisition, la conservation ou les réparations d'immeubles à usage d'habitation principale. La loi a veillé à limiter ce droit d'exonération dans l'intérêt des populations les plus pauvres en fixant un plafonds pour la valeur hors taxe des constructions. Mais la pertinence de cette disposition a été fortement compromise par la dévaluation du F.CFA en janvier 1994 et le renchérissement des coûts de matériaux de construction. Par ailleurs, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui concerne les travaux immobiliers n'est pas appliquée si l'immeuble est occupé à titre d'habitation principale, sans intention de vendre ou de louer. Il faut signaler que ces dispositions sont confrontées à de problèmes de contrôle car il est difficile pour l'autorité administrative responsable de recenser tous les habitations principales ainsi que les sujets propriétaires-logeurs. En effet, la plupart des contrats de location ne sont pas enregistrés à la Chambre de Commerce, y compris ceux qui concernent les villas à grand standing.

A un autre niveau, au titre de la Contribution Foncière des Propriétés Bâties (CFPB) relative à l'article 215 du CGI, le législateur a prévu une exonération temporaire s'étalant sur dix années pour les constructions de «nouvelles maisons». Cette disposition est valable si l'immeuble est occupé par le propriétaire lui-même au titre de résidence principale pour la partie de la valeur locative annuelle inférieure à 1.500.000 FCFA. Le droit fiscal sénégalais définit la valeur

locative comme «le prix que le propriétaire retire de son immeuble lorsqu'il le donne en bail ou, s'il l'occupe lui-même, celui qu'il pourrait en retirer en cas de location»⁴⁶.

D'autres réductions de droits profitent aux investissements effectués par les promoteurs publics ou privés pour l'acquisition, la vente ou la location d'immeubles. C'est le cas des droits d'enregistrement des actes portant sur l'acquisition des terrains nus, de bâtiments destinés à être entièrement démolis et de leurs dépendances non bâties et la concession de droits de superficie sur les mêmes immeubles : une réduction de 15 à 10% est pratiquée sous réserve de l'engagement de l'acquéreur à construire sur le terrain dans les trois années à venir, tout en respectant les normes requises (article 654 du CGI). Cette réduction s'applique généralement aux constructions de maisons collectives et s'étend aussi aux opérations réalisées par les coopératives d'habitat et groupements dits *castors*. En outre, l'article 657 du CGI réduit à 5% les taxes relatives aux actes portant vente d'immeubles à usage de logement, réalisés par les promoteurs immobiliers. Cette réduction concerne aussi les opérations de vente de terrains aménagés ou de logements pour les coopératives de construction et d'habitat. Par ailleurs, le CGI prévoit des tarifs préférentiels aux sociétés d'économie mixte qui œuvrent pour l'habitat planifié, notamment avec l'article 658 qui fixe à 5.000 F.CFA les droits d'enregistrement portant sur les locations de logements sociaux au sein de l'article 657 qui définit «l'habitat social».

D'autres types d'impôts locaux viennent compléter les recettes fiscales du secteur de l'habitat, comme les contributions foncières sur les propriétés bâties (CFPB) et non bâties (CFPNB), la surtaxe foncière, les impôts *per capita* et les patentes. Cependant, les collectivités locales ont du mal à assurer leur recouvrement.

A cet effet, la CFPB est difficilement mobilisable en milieu rural du fait que la très grande majorité des propriétés atteignent le minimum imposable et entretient (dans toutes les collectivités) un contentieux résultant de l'imposition de personnes associées et exemptées. Les résultats d'une enquête financée en 1998 par l'ACDI ont révélé au Gouvernement du Sénégal certains problèmes dans la gestion de la CFPB. D'ailleurs, le recouvrement de cette taxe applique le principe de l'annualité budgétaire selon le système de gestion et non celui de

⁴⁶ Cette précision a l'avantage d'apprécier les dérives possibles dans la mesure où des dispositifs pratiques n'ont pas été prévus pour contrôler les différentes affectations du logement et les prix effectivement pratiqués dans les contrats de location.

l'exercice. La CFPNB présente aussi des difficultés de recouvrement. Elle cible les terrains immatriculés non bâtis où sont édifiées des constructions non adhérentes au sol, situées dans le périmètre des communes, groupements d'urbanisme et centres lotis ; mais la définition de terrain insuffisamment bâti n'est pas assez claire. La surtaxe foncière concerne spécifiquement la zone de la défunte Communauté Urbaine de Dakar (CUD) et les chefs-lieux de région. Elle a été instituée pour parer aux spéculations foncières et s'applique en fonction des zones et suivant la localité. La patente est assurément l'impôt le plus dynamique car elle repose sur l'activité économique. Elle a enregistré, ces dernières années, une croissance moyenne de l'ordre de 12,4%. Cette croissance varie selon les régions et exprime les disparités économiques des établissements humains au Sénégal. La région de Dakar totalise à elle seule 67% des recettes nationales de la patente. La région de Louga, qui a une faible activité économique, apparaît au bas de l'échelle et arrive à peine à atteindre 1%. Mais, malgré cela, les arriérés s'accroissent de plus en plus et les collectivités parviennent difficilement à appliquer les pénalités requises.

On peut conclure que la fiscalité dans le domaine de l'habitat vise, par les mesures qu'elle préconise, un accès facile au logement pour les particuliers et un allègement des charges pour les promoteurs. Mais le renchérissement des coûts de construction consécutif à la dévaluation du F.CFA l'ampute de sa portée sociale et pose la nécessité de la revisiter aux fins de l'adapter aux impératifs du niveau socio-économique des couches moyennes et défavorisées. Par ailleurs, le régime fiscal sénégalais continue à subir les paradoxes liés à l'inadéquation entre les discours et les pratiques. Cette ambivalence est entretenue par les facilités de contourner les dispositions réglementaires, mais aussi par les écarts entre l'émission, les moyens et les capacités de recouvrement.

3.3. les exigences d'un secteur social de l'habitat plus équitable : Les principales limites de la politique publique

Le Gouvernement est conscient de l'importance du rôle joué par le secteur de l'habitat dans le développement social. Cependant, les politiques publiques ont eu des difficultés à s'articuler avec les réponses communautaires, faute d'une véritable communication inter-institutionnelle entre l'Etat, les collectivités locales et la société civile. D'ailleurs, malgré les tentatives

communautaires, les politiques appliquées par les autorités municipales n'ont pas produit les résultats escomptés. Il importe de définir une stratégie claire adaptée aux ressources humaines et aux capacités techniques disponibles au niveau local.

Au-delà de ces problèmes de coordination sur le plan décisionnel, les politiques publiques appliquées ont du faire face aux contraintes liées aux procédures administratives. A cet effet, tous les acteurs du secteur de l'habitat, aussi bien les clients que les fournisseurs de logements, sont confrontés aux tracasseries administratives. Une autre limite à surmonter par ces politiques est liée aux difficultés d'accès aux infrastructures et services de l'habitat. Cela pose un véritable problème d'équité, car les populations exclues sont souvent les plus pauvres.

3.3.1. La lourdeur des formalités administratives

La mise en œuvre d'un projet de promotion immobilière requiert des formalités administratives empruntant de longs circuits horizontaux et verticaux dans l'architecture administrative. De l'identification d'un site à l'ouverture du chantier, les formalités prévues par des dispositions réglementaires peuvent s'étendre sur une durée de plus de quatorze mois et à la fin des travaux, sur plus de vingt mois. Cette situation est liée à l'hypertrophie de l'administration caractérisée par une juxtaposition anarchique de pôles de décision, c'est-à-dire entre le Ministère en charge de l'habitat, les Domaines, le Cadastre, les Travaux Publics, les sociétés concessionnaires, les collectivités locales, etc. L'avis de toutes ces structures est sollicité avant toute autorisation de construire à travers une longue procédure. En effet, «à chaque fois qu'un service émet un avis, le dossier doit revenir au niveau de l'urbanisme avant d'être transmis à un autre service pour avis. En outre, dès qu'un avis n'est pas favorable, le promoteur doit lever la réserve avant que le dossier ne soit réintroduit dans le circuit»⁴⁷. Cette situation crée toutes les conditions favorables à l'iniquité dans le traitement des dossiers, mais aussi à des cas de corruption active et passive. C'est l'une des raisons essentielles qui poussent les promoteurs à réclamer une consultation simultanée de leurs dossiers par l'entremise d'un «guichet unique».

⁴⁷ MUH, 1999, p.12

L'acquisition de terrains privés ou du domaine national devrait être soumise à une autorisation de la Commission de Contrôles des Opérations Domaniales (CCOD) qui est la structure mise en place pour procéder à des affectations. A cet effet, cette commission devrait se réunir au moins deux fois par an, mais elle n'a pas tenu une seule réunion entre 1996 et 1999. A cause de ces dysfonctionnement, il a été récemment mis en place un «système de consultation à domicile», stratégie d'urgence pour permettre à certains pôles d'avis (Cadastre, Domaines, Urbanisme, etc.) de procéder à des affectations de terrains. Mais ce système de «consultation à domicile» ne concerne généralement que les dossiers d'une certaine catégorie de la population, les grands promoteurs et les autorités politiques et religieuses notamment.

L'acte préalable de la mise en valeur d'un terrain est la possession d'un titre de propriété (titre foncier, bail, attestation ou droits réels). Concernant les quartiers faisant l'objet d'une régularisation foncière, l'élaboration du titre de propriété peut durer des années. Seuls ces types de titres sont acceptés pour l'obtention d'un acte d'urbanisme (PC, CCVH, CU etc.). Pourtant, durant les années 90, le Gouvernement a rejeté les opérations de déguerpissement des occupants illégaux. Tout en reconnaissant le caractère illégal des occupations, le Ministère de l'habitat a joué la carte du «fait accompli». En 1998, l'Etat a mis en place une Commission sur la Discipline Nationale (CDN) qui s'appuie sur un groupe opérationnel en vue de procéder à des démolitions de constructions illégales. Mais ce groupe va seulement intervenir dans des situations d'occupation anarchique de la voirie ou destinées à l'entreprise d'activités informelles. Certaines occupations abusives de la voirie situées au centre de la ville de Dakar ainsi que les appropriations anarchiques du domaine public maritime ne sont pas concernées. Les récentes démolitions de Sacré Cœur seraient dues à des conflits crypto-personnels entre le cabinet présidentiel, la Primature et les autorités de la SICAP, mais une décision de justice a donné raison à la SICAP à la suite d'un procès émaillé de batailles de procédure.

Le contrôle de légalité a posteriori des actes d'urbanisme est du ressort de l'administration centrale. De même, du fait de l'absence de services d'urbanisme compétents dans toutes les communes, l'instruction de ces actes reste dévolue aux services de l'Etat. Cependant, force est de constater que le respect de la propriété foncière par les collectivités locales envers les particuliers et les promoteurs immobiliers pose beaucoup de problèmes depuis le transfert de compétences. Le Ministre de l'Urbanisme a dénoncé récemment des pratiques irrégulières en

matière d'affectation des terres et de délivrance des permis de construire, de coupe, d'abattage et d'occupation qui ont provoqué la prolifération de l'habitat illégal. Ainsi entre 35% et 40% de la surface urbanisée de la région de Dakar ne répond pas aux normes d'occupation des sols. Ce phénomène s'amplifie dans les capitales régionales comme Thiès, Kaolack, Ziguinchor, Saint-Louis, etc. et bat tous les records à Rufisque, avec un taux de 70%. Pourtant, les abus en matière domaniale dans le registre du transfert des compétences et plus particulièrement la spéculation et l'affectation de terrains publics et des permis de construire ou de lotir peuvent entraîner la suspension ou la révocation du maire, de ses adjoints et des responsables élus des communautés rurales (articles 146 et 220 loi n° 96-06).

Les populations s'installent alors dans des zones impropres à l'habitation, dans un cadre insalubre caractérisé par des situations d'inondations, de manque d'eau potable, d'invasion d'ordures ménagères et d'eaux usées, de délinquance, de promiscuité, etc. Cet environnement précaire entretient le spectre du déguerpissement et freine les initiatives individuelles et communautaires de réalisation d'infrastructures durables. L'insécurité liée à la dégradation des conditions de vie agit plus négativement sur les couches pauvres de la population qui n'ont pas les moyens de s'en protéger, et entraîne la perte de confiance dans la capacité de l'État à assurer, grâce aux ponctions effectuées sur les revenus, la sécurité des personnes et des biens et. Face à cette situation, abandonner les populations pauvres à leurs conditions d'existence est une politique de courte vue, susceptible de transformer les villes en des sites de tensions politiques et sociales permanentes.

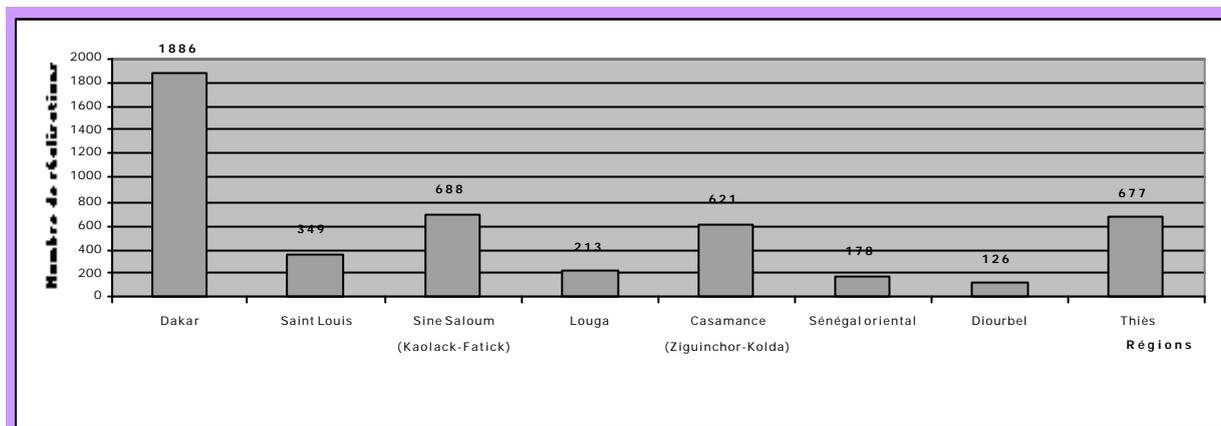
3.3.2. L'inégal accès des populations au logement

Il s'agit principalement des problèmes d'équité et de transparence. L'équité dans la desserte en matière d'habitat peut être analysée à travers différents indicateurs de disparité, notamment la répartition géographique, le genre et la gamme des éléments de confort.

L'examen des chiffres démontre la présence de disparité dans la desserte entre la région de Dakar et les régions qui se trouvent à l'intérieur du pays. Les états récapitulatifs en juillet 2000 des réalisations de la SNHLM l'expriment de façon éclatante et la SICAP n'a concentré ses interventions que dans la région de Dakar notamment Dakar-Ville. En plus, la SCAT URBAM et les promoteurs privés (SOPRIM, SPHS, SOMISCI, SIPRES, CPI, IMMORAMA, etc.) n'interviennent que dans cette région et sa périphérie immédiate et souffrent de plus en

plus de l'insuffisance des réserves foncières. Il subsiste aussi une disparité dans le groupe des régions de l'intérieur, qui place la région de Thiès (677 logements) en première position après Dakar, suivie de la région de la Casamance (Ziguinchor et Kolda).

Graphique 26: Situation récapitulative des réalisations de la SNHLM au Sénégal (en volume)



Source : OHLM, Service Technique, mai 2000

Les données disponibles au niveau de la direction technique de la SNHLM ne fournissent cependant pas d'indicateurs concrets sur les disparités entre les capitales régionales et les villes qui leur sont administrativement rattachées. Mais si on prend comme indicateur l'accès aux éléments de confort, il est évident que les capitales régionales sont mieux desservies que les départements. Cette situation est liée à la faible solvabilité de la demande à l'intérieur du pays.

Le Gouvernement a défini, dans les années 80, une politique de l'habitat rural dont les objectifs poursuivis étaient, au delà de la correction des déséquilibres régionaux, de moduler et d'adapter les coûts de construction aux différents niveaux de revenu par la promotion de matériaux locaux et la technologie dite *fine*. Cette stratégie devrait aussi requérir la participation communautaire à la construction de logements et ralentir le phénomène de l'exode rural. Cependant, cette politique gouvernementale n'a pas été concrétisée et on assiste à la place à une marginalisation de l'habitat rural dans les politiques publiques. Entre 1964 et 1973 l'OHLM a réalisé des logements en milieu rural avec des résultats satisfaisants. Depuis la «crise des hydrocarbures» de 1973 les investissements ont été stoppés. Au total, seul 400 logements ont été réalisés entre 1967 et 2000 dans ce domaine. Les prototypes réalisés et expérimentés ont discrédité l'habitat rural en raison de leurs défaillances techniques. Des

études approfondies d'anthropologie sociale et des spécificités éco-géographiques de l'espace pourraient être menées aux fins de maîtriser les attentes du monde rural en matière d'habitat.

Il serait très intéressant de disposer de chiffres qui montrent les disparités entre hommes et femmes dans l'accès au logement, mais malheureusement les statistiques disponibles ne sont pas désagrégées. Cependant, les femmes-propriétaires (chefs de ménage/célibataires) sont de plus en plus nombreuses notamment à la SICAP et à la SCAT URBAM. Selon les résultats de l'ESAM (1994/95) les femmes chefs de ménage sont mieux logées que les hommes (95,4% contre 67,2%), en ce qui concerne l'habitat moderne (maisons ou immeubles).

Tableau 52: Distribution du type de logement selon le sexe du chef de ménage (en %)

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

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

CONCLUSION : Un état social encore bien en deçà des normes minimales.

Depuis la fin des années 80, nous assistons, de plus en plus, à un recul des engagements de l'Etat du Sénégal dans les secteurs productifs de l'économie et à un intérêt plus marqué pour la fourniture de biens et services à caractère public. Cette situation s'est traduite, progressivement, par une plus grande responsabilité du secteur privé dans la gestion des affaires économiques.

Cependant, l'analyse de la nature et des déterminants de la politique sociale au Sénégal montre une inadéquation entre le niveau et la structure des dépenses publiques avec les objectifs de développement social affichés par le Gouvernement d'une part, et d'autre part, avec les impératifs de développement humain durable.

En effet, l'évolution des ratios de développement humain définis par le PNUD indique que le Sénégal est loin des normes minimales exigées dans le cadre de l'Initiative 20/20. En passant

de 19,8% du PNB en 1995 à 18,1% en 1998, le ratio des dépenses publiques accuse un gap de près de 7% par rapport à l'objectif de 25%. De même, le ratio des dépenses sociales prioritaires (celles allouées aux services sociaux de base) sur la totalité des dépenses sociales est en net recul par rapport à la norme minimale exigée de 50%, puisqu'elle passent de 31,7% en 1995 à 27,9% en 1998. Finalement, en passant de 33,3% des dépenses publiques en 1995 à 40,1% en 1998, les dépenses sociales ont certes augmenté de manière considérable, mais tout laisse croire qu'elles ne sont pas encore suffisamment orientées vers les couches les plus défavorisées de la population. C'est dire que ce ratio des dépenses de développement humain, qui constitue une résultante de ces trois types de dépenses, est inférieur de plus de la moitié à la norme fixée à 50%.

Encadré 9 : L'Initiative 20/20

Le sommet mondial sur le développement social tenu à Copenhague en mars 1995 a adopté, comme mesure pragmatique fondamentale de lutte contre la pauvreté, la mise en œuvre de ce qui est communément appelé l'Initiative 20/20 (I 20/20).

Celle-ci consiste en un engagement mutuel des pays en développement et des pays développés à consacrer respectivement 20% des dépenses du budget national et 20% de l'aide publique au développement (APD) aux services sociaux de base définis dans un sens limité et couvrant les six secteurs suivants :

- santé de base,*
- éducation de base,*
- eau,*
- assainissement,*
- nutrition,*
- santé de la reproduction et population (génésique).*

Source : Extrait du document de l'initiative 20/20

Pour promouvoir le développement humain, les actions publiques doivent donc être réorientées vers les couches les plus vulnérables et vers les services sociaux de base. Si le rôle de l'Etat reste déterminant, il doit cependant réformer progressivement ses méthodes d'intervention et s'inscrire dans une logique de participation impliquant toutes les composantes de la société. C'est en renforçant les capacités des organisations de base à définir, mettre en œuvre et suivre les politiques de développement, et en développant des

activités génératrices de revenus que l'accès aux services sociaux de base pourra être garanti dans une perspective durable.

Sur le plan opérationnel, l'analyse des politiques sectorielles (santé, éducation et habitat) confirme que le problème majeur est celui de l'accès aux services sociaux qui est notamment déterminé par le mode de gouvernance de la politique sociale au Sénégal.

En matière de santé, l'une des principales limites est la faiblesse de la demande effective par rapport à la demande notionnelle, traduisant des besoins sanitaires insatisfaits. Plusieurs actions peuvent être envisagées pour combattre ce phénomène. En premier lieu, il s'agit de sensibiliser la population sur la corrélation qui existe entre leur état sanitaire, leur productivité et leurs capacités de création de richesses. L'objectif, à cet effet, est de les amener à revoir la part de leur budget consacrée aux dépenses sanitaires. En second lieu, il faut accroître les ressources publiques allouées au secteur santé et mettre en place des mesures préventives (campagnes de vaccinations, généralisation de l'accès à l'eau potable, extension des réseaux d'assainissement...) destinées à réduire les besoins en soins curatifs.

L'accès à la santé est également limité par la faiblesse de l'offre, tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Pour améliorer cette situation, l'Etat doit s'investir davantage dans la fourniture des biens et services sanitaires. Il doit également promouvoir la production nationale de médicaments de base. De même, la qualité des services peut être améliorée, entre autres, par une politique d'entretien des infrastructures, de formation et de motivation du personnel.

Pour assurer une meilleure couverture sanitaire, l'Etat devra mettre en œuvre une politique qui tienne compte des limites financières des plus pauvres. Plusieurs modalités d'allocation financières peuvent être envisagées dont la pratique de la subvention croisée qui consisterait à renchérir les services de santé relativement plus utilisés par les non pauvres (soins cliniques ou secondaires) pour financer la réduction du coût des autres services de santé de base. Par ailleurs, l'Etat devra nécessairement envisager d'augmenter la part du budget national allouée au secteur santé.

Enfin, les difficultés d'accès aux soins de santé créent certaines iniquités qui doivent faire l'objet de politiques sociales adaptées. On peut souligner, notamment, de fortes disparités régionales, dues à une trop grande concentration de l'offre, des différences de niveau dans les besoins plus prononcées chez les femmes et les enfants, ainsi qu'une gamme très inégale des revenus des populations. Le Sénégal a adopté un principe de distribution plutôt égalitaire où l'individu accède aux soins sanitaires en fonction de ses besoins et où il contribue à leur financement selon ses capacités. Ainsi, il conviendrait d'intensifier les interventions et de renforcer le soutien financier de l'Etat dans les régions ayant les taux de prévalence de la pauvreté les plus élevés.

En matière d'éducation, si la couverture éducative s'est améliorée au Sénégal, l'accès des pauvres à l'éducation reste cependant très limité. Les pouvoirs publics doivent par conséquent poursuivre et intensifier leurs efforts pour combler les insuffisances observées au niveau de ce service de base et opérer un meilleur ciblage des objectifs afin que les efforts profitent de façon plus équitable aux pauvres (défis de la scolarisation universelle).

Les faiblesses sont tout d'abord d'ordre quantitatif. En effet, si les chiffres globaux de la scolarisation au Sénégal connaissent, à long terme, une légère tendance à la hausse, ils n'en restent pas moins très bas et très disparates si on les examine dans le détail. L'Etat devra donc continuer à fournir l'essentiel des services d'éducation au niveau élémentaire pour pouvoir se rapprocher, le plus possible, de l'objectif de scolarisation universelle prévue pour 2008. Pour se faire, l'Etat doit, avant tout, œuvrer pour une plus grande cohérence de la politique éducative et pour une meilleure articulation des stratégies. Il doit également veiller à étendre la couverture scolaire nationale en concentrant davantage ses dépenses sur les zones à faible scolarisation, en favorisant, par diverses incitations, l'affectation d'enseignants qualifiés dans les zones dites « enclavées », comme les villages, et en impliquant davantage le secteur privé dans les zones à faible scolarisation. De même, il doit lutter contre des pesanteurs culturelles diverses qui freinent encore le recrutement de nouveaux élèves, ou incitent les enfants à l'abandon précoce.

Les lacunes à combattre sont ensuite d'ordre qualitatif. Si des efforts financiers ont été déployés, du fait notamment de la dévaluation du F.CFA, ils ne se sont pas traduits par une amélioration de la qualité de l'enseignement. Pour une meilleure efficacité des dépenses, il

faut augmenter le nombre de salles de classe, surtout dans l'enseignement public, afin d'éviter les sureffectifs qui empêchent un échange efficace et productif entre l'enseignant et les élèves. Les dépenses doivent également porter sur l'acquisition de matériel didactique de base qui fait encore défaut. Enfin, des efforts doivent être menés en faveur d'une formation plus efficace et d'une meilleure motivation des professeurs pour augmenter leur rendement. L'enseignement technique, qui n'apporte pas encore au Sénégal la contribution attendue au développement économique, doit faire l'objet d'un véritable plan de réforme.

Enfin, l'analyse du secteur de l'éducation nous a montré dans quelle mesure les disparités entre catégories de populations (selon le genre, la situation géographique ou le niveau de vie) étaient encore tenaces, et ce, malgré certaines évolutions encourageantes. Les acteurs de l'enseignement doivent donc poursuivre la concentration déjà engagée de leurs efforts sur l'éducation de base, et des moyens supplémentaires doivent être développés pour lutter contre l'iniquité. Pour ce faire, l'Etat devrait s'atteler à combattre, par la communication et l'information, les pesanteurs sociales préjudiciables à la scolarisation des filles et aux populations rurales. Une meilleure allocation des dépenses entre les régions, plus adaptée à leurs besoins, doit également être mise en place. Pour terminer, l'Etat pourrait aider les ménages identifiés objectivement comme pauvres à mieux supporter les coûts relatifs à l'éducation par des exemptions de frais de scolarités, un accès plus facile aux fournitures, ou par une politique de bourses plus active.

Enfin, le secteur de l'habitat requiert, quant à lui, des efforts publics importants pour améliorer le cadre de vie des populations, généraliser l'accès au logement et assurer un développement spatial adapté aux objectifs économiques et sociaux.

Les politiques publiques ont été confrontées à un manque très important de dispositions réglementaires, à l'absence de mécanismes de contrôle efficaces, à une faible délimitation des responsabilités et à une lourdeur des formalités administratives. A cet effet, il est nécessaire de revoir les dispositions réglementaires pour les adapter au contexte actuel, les simplifier et les clarifier. Cela rendra plus facile le contrôle de la légalité *a posteriori*. De même, il est important de délocaliser certaines compétences en matière d'habitat en s'assurant d'accompagner le processus par des mesures de vulgarisation des textes législatifs et de formation en gestion foncière des élus locaux.

L'action du Gouvernement doit garantir l'adaptation de l'offre aux besoins en logement des populations de façon à éviter une occupation irrégulière de l'espace et à assurer un cadre de vie compatible avec un développement humain durable. Ainsi, cette planification spatiale doit fournir l'ensemble des infrastructures sociales de base. L'aboutissement de cet effort pourrait se faire, entre autres, par différentes incitations aux promoteurs privés et aux collectivités locales, avec une plus grande participation des populations.

Pour accroître l'accès au logement, les politiques publiques doivent prendre des dispositions visant à réduire le coût financier supporté par les populations. A cet effet, une réforme de la fiscalité de l'habitat est impérative, car les exonérations prévues par la loi en faveur des couches les plus pauvres n'ont pas eu, dans la pratique, l'effet escompté. Les dispositions réglementaires restent faciles à contourner, ce qui entraîne un faible taux de recouvrement et rend difficile le contrôle du fisc.

On constate donc, à travers cette analyse approfondie du secteur social au Sénégal, que malgré un développement humain encore limité, l'Etat peut intrinsèquement explorer plusieurs pistes pour améliorer cette situation. Le renforcement des principes de bonne gouvernance est toutefois déterminant dans l'atteinte des objectifs de politiques sociales que le gouvernement s'est fixés.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette analyse, il apparaît en effet que le développement humain n'est pas seulement la conséquence de processus économiques mais qu'il est aussi le résultat de l'interaction entre les politiques économiques et sociales et les modes de gouvernance. En affirmant ce lien dès l'introduction, l'ambition de ce rapport était de soumettre les politiques mises en œuvre à un examen critique, et de mesurer, si possible, l'impact de la gouvernance sur le développement humain au Sénégal. Cette analyse critique devait permettre également d'apprécier le degré de prise en compte par l'Etat des enjeux de la gouvernance.

L'examen approfondi des questions institutionnelles, économiques et sociales au niveau global et sectoriel a permis ainsi de constater que les modes de gouvernance exercés au Sénégal ont eu un impact plutôt négatif sur les réformes entreprises et, par conséquent, sur les conditions et le niveau de vie des populations. Ce bilan-diagnostic, étayé par de nombreuses données, a permis de fournir des éléments d'analyse à la fois théorique et pratique qui révèlent les forces et faiblesses du pays en termes de gouvernance et de développement humain.

L'expérience récente du Sénégal et les réformes en cours ou prévues traduisent la volonté des pouvoirs publics d'améliorer les indicateurs de développement humain en mettant en œuvre des principes de bonne gouvernance. La stratégie adoptée par le gouvernement repose sur trois axes : la mise en œuvre de politiques budgétaires et monétaires destinée à favoriser les équilibres externes et internes, le consensus en faveur d'une nouvelle politique de développement axée sur une croissance indissociable de la lutte contre la pauvreté et enfin, la réforme des institutions et de la gouvernance afin d'instaurer un cadre propice au développement du secteur privé considéré comme moteur de la croissance.

Quelques initiatives majeures ont été prises dans ce sens et méritent d'être soulignées. Tout d'abord, le Sénégal a montré qu'il était à l'avant garde du mouvement de revendication démocratique grandissant en Afrique, puisqu'il connaît actuellement une phase d'alternance politique démocratique sans précédent dans son histoire et l'une des plus réussies en Afrique. Ensuite, un « Programme Intégré de Réforme du Service Public » est en cours de formulation. Il prévoit des interventions dans de nombreux domaines à savoir: la justice, la

représentation parlementaire, l'efficacité de l'administration, l'assainissement des finances, la transparence des élections et de la vie politique, la gouvernance locale, la gouvernance économique et la gouvernance d'entreprise, l'accessibilité et l'équité des services sociaux de base. Enfin, il importe de relever que le Sénégal s'implique largement dans la globalisation accélérée que connaît le monde en se positionnant, notamment, comme un acteur majeur de l'unification africaine à travers la conception et la mise en œuvre du « Nouveau Partenariat pour l'Afrique ».

Tous ces indicateurs de performance montrent que la gouvernance est désormais adoptée comme paradigme constitutif de l'organisation et de l'exercice des pouvoirs, et que le développement humain durable est considéré comme finalité ultime des politiques de développement.

Toutefois, Cette perspective prometteuse tarde encore à se matérialiser. Pour l'instant, elle ne traduit que des convictions, qu'une volonté de changement, et n'est que le linéament d'une réforme en profondeur sur le plan économique, institutionnel et social.

Dans l'ensemble, force est de constater, le faible impact sur le niveau de vie des populations des politiques de développement mises en œuvre durant les vingt dernières années et l'échec relatif des programmes d'ajustement structurel. L'ampleur et la gravité de cette situation se sont traduites par un appauvrissement croissant des populations, une inquiétude face à la persistance des lourdeurs administratives et les risques de corruption et par une aspiration des citoyens à participer davantage à la gestion des affaires publiques. Il s'y ajoute les effets menaçants d'une mondialisation non maîtrisée qui ont conduit récemment aussi bien le gouvernement du Sénégal que la société civile, structurée ou non en partis politiques, à revendiquer une meilleure gouvernance reposant sur des principes de transparence, de participation, de responsabilité et d'équité. Celle-ci devait se traduire par des réformes profondes dans les domaines institutionnel, économique et social.

Au niveau de la gouvernance des institutions, il importe tout d'abord de renforcer l'efficacité de l'Etat afin de favoriser la mise en œuvre d'un cadre juridique et politique favorable à une croissance économique équitable. Il s'agit, ensuite, de créer un environnement propice au développement du secteur privé afin d'assurer la création d'emplois et de revenus pour des

couches plus larges de la population. Et enfin, le principe de la participation des populations doit être garanti afin de renforcer la cohésion sociale et la stabilité, et créer les conditions d'une formulation, d'une mise en œuvre adéquate ainsi que d'un suivi efficient des politiques de développement. Finalement, l'obligation de rendre des comptes, la lutte contre la corruption et un environnement juridique porteur devront être au nombre des principes fondamentaux permettant d'assurer une bonne gouvernance et un développement humain durable.

Le premier axe de réformes doit permettre avant tout d'assurer la stabilité des institutions civiles et politiques afin de garantir la pérennité du développement et forger la cohésion sociale. L'Etat doit également justifier d'une légitimité politique réelle, c'est à dire, admettre principalement le principe du suffrage universel et de la représentativité. Enfin, il s'agit de consolider l'Etat de Droit, ce qui implique, entre autres, la lutte contre la corruption et un système juridique efficient de nature à protéger le droit à la propriété privée, les libertés individuelles et l'exécution des contrats dans la transparence.

Le second axe de réformes doit s'attacher à garantir une meilleure gouvernance économique qui constitue la pierre angulaire de la croissance et du développement. L'Etat doit donc renforcer ses capacités de réglementation du secteur, et assurer une fonction de régulateur. Il doit également poursuivre ses efforts pour réduire la pauvreté, donner au secteur privé un rôle moteur dans la croissance et favoriser l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.

Le troisième axe de réformes doit permettre d'engager un partenariat efficace entre les trois « forces vives » de la gouvernance : l'Etat, la société civile et le secteur privé. A ce titre, un des défis majeurs de l'Etat sera de renforcer les capacités à la base pour assurer une décentralisation réelle des pouvoirs, une affectation équitable des ressources et un meilleur accès aux services sociaux de base, notamment aux couches les plus pauvres.

En définitive, le Sénégal devra s'engager résolument dans un processus de rétablissement de l'Etat de droit qui passe par la démocratisation de la vie publique, la stabilisation macro-économique et la réduction de la pauvreté ; ce qui suppose non seulement un engagement réel de l'Etat dans le temps, la définition de choix stratégiques à moyen et long terme, mais aussi

des capacités financières adéquates. L'administration publique ne pourra jouer son rôle, que si les fonctionnaires de l'Etat disposent de salaires corrects et les services publics d'un budget de fonctionnement minimum ; ce qui suppose un changement radical dans la gestion et le contrôle des ressources publiques ainsi que dans la mobilisation des ressources internes et externes.

Le gouvernement du Sénégal doit donc porter un intérêt accru à la gouvernance politique mais également économique. C'est à cette seule condition qu'il parviendra à remplir sa mission qui est de créer les conditions d'une plus grande efficacité dans les efforts de développement et assurer, dans un horizon proche, l'amélioration des conditions de vie des populations.

ANNEXES

BASE DE DONNEES

LISTE DES TABLEAUX

1 - DONNEES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES

- Tableau 1.1 : Evolution de la population totale selon la zone de résidence entre 1976 et 2000
- Tableau 1.2 : Distribution de la population totale selon le sexe et la zone de résidence
- Tableau 1.3 : Taux d'accroissement naturel de la population selon la zone de résidence
- Tableau 1.4 : Densité par habitant au km² selon la zone de résidence
- Tableau 1.5 : Distribution de l'âge de la population en 1988 selon la zone de résidence
- Tableau 1.6 : Distribution de la population selon la religion et la zone de résidence
- Tableau 1.7 : Distribution de la population selon divers critères
- Tableau 1.8 : Evolution des taux relatifs à la fécondité
- Tableau 1.9 : Evolution des informations générales
- Tableau 1.10 : Evolution des informations relatives aux télécommunications
- Tableau 1.11 : Evolution des données relatives à l'environnement
- Tableau 1.12 : Evolution des données sur la presse

2 - DONNEES SUR LA TRANSPARENCE ET L'EFFICACITE DU SECTEUR PUBLIQUE

- Tableau 2.1 : Niveau de corruption (selon l'ICP)
- Tableau 2.2 : Niveau de corruption selon la zone et le secteur d'activité
- Tableau 2.3 : Classement des sous-secteurs prioritaires selon la zone de résidence

3 - DONNEES SUR LES SYSTEMES POLITIQUE ET JUDICIAIRE

- Tableau 3.1 : Elections législatives
- Tableau 3.2 : Elections présidentielles
- Tableau 3.3 : Evolution des ratios relatifs au système juridique
- Tableau 3.4 : Structures des budgets votés
- Tableau 3.5 : Répartition des magistrats en 1998
- Tableau 3.6 : Tribunaux et cours

4 – DONNEES MACROECONOMIQUES

- Tableau 4.1 : Evolution du produit intérieur brut (PIB)
- Tableau 4.2 : Evolution du PIB par habitant
- Tableau 4.3 : Evolution de la répartition du PIB
- Tableau 4.4 : Evolution des finances publiques
- Tableau 4.5 : Evolution de la dette extérieure
- Tableau 4.6 : Evolution de l'aide publique au développement
- Tableau 4.7 : Evolution de la contrepartie de la croissance
- Tableau 4.8 : Evolution de la structure fiscale
- Tableau 4.9 : Evolution de la structure des dépenses publiques

Tableau 4.10 : Evolution des dépenses publiques et du développement humain
 Tableau 4.11 : Evolution de l'aide extérieure et des services sociaux de base
 Tableau 4.12 : Evolution des indicateurs monétaires
 Tableau 4.13 : Evolution de l'indice des prix
 Tableau 4.14 : Evolution des éléments de la balance des paiements
 Tableau 4.15 : Répartition sous régionale du PIB
 Tableau 4.16 : Répartition sous régionale de l'épargne nationale
 Tableau 4.17 : Répartition sous régionale de l'investissement intérieur brut
 Tableau 4.18 : Répartition sous régionale des termes de l'échange
 Tableau 4.19 : Répartition sous régionale d'autres agrégats économiques
 Tableau 4.20 : Répartition sous régionale de l'encours et du service de la dette extérieure
 Tableau 4.21 : Contribution des banques au financement de l'investissement

5 - DONNEES SUR L'EMPLOI

Tableau 5.1 : Evolution des ratios relatifs à la masse salariale
 Tableau 5.2 : Evolution du nombre de salariés ou des contribuables personnes physiques
 Tableau 5.3 : Evolution des effectifs et des salaires et traitements des agents de la fonction publique
 Tableau 5.4 : Evolution du nombre de fonctionnaires et de retraités
 Tableau 5.5 : Evolution du SMIG et de la valeur du point
 Tableau 5.6 : Répartition sous régionale de la population active par secteur d'activité en 1996
 Tableau 5.7 : Taux de participation sous régionale de la population active en 1994
 Tableau 5.8 : Taux d'activité et répartition régionales de la population occupée par catégorie
 Tableau 5.9 : Répartition régionale du taux de chômage
 Tableau 5.10 : Répartition régionale des demandeurs d'emploi selon le sexe et l'âge
 Tableau 5.11 : Répartition régionale des demandeurs d'emploi selon la situation matrimoniale
 Tableau 5.12 : Répartition régionale des demandeurs d'emploi selon le nombre d'enfants à charge
 Tableau 5.13 : Répartition régionale des demandeurs d'emploi selon l'occupation actuelle
 Tableau 5.14 : Distribution régionale des demandeurs d'emploi selon le diplôme d'enseignement
 Tableau 5.15 : Répartition régionale des demandeurs d'emploi selon les motifs de la perte d'emploi

6 - DONNEES SUR LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN

Tableau 6.1 : Indice de Développement Humain (IDH) par région en 1991
 Tableau 6.2 : IDH par région en 1995
 Tableau 6.3 : IDH par région en 1997
 Tableau 6.4 : IDH par région en 1998
 Tableau 6.5 : IDH par région en 1999
 Tableau 6.6 : Evolution de l'IDH selon la région entre 1991 et 1999
 Tableau 6.7 : Indice de Pauvreté Humaine (IPH) par région en 1995
 Tableau 6.8 : IPH par région en 1996
 Tableau 6.9 : IPH par région en 1997

- Tableau 6.10 : IPH par région en 1998
- Tableau 6.11 : IPH par région en 1999
- Tableau 6.12 : Evolution de l'IPH selon la région entre 1995 et 1999
- Tableau 6.13 : Indicateur de Pénuries de Capacités (IPC) en 1995
- Tableau 6.14 : Population privée d'accès à l'assainissement

7 - DONNEES SUR LA SANTE

- Tableau 7.1 : Evolution de l'utilisation de méthodes de contraception moderne
- Tableau 7.2 : Répartition régionale des infrastructures sanitaires
- Tableau 7.3 : Couverture sanitaire régionale selon la catégorie professionnelle
- Tableau 7.4 : Taux régionale de mortalité
- Tableau 7.5 : Couverture vaccinale régionale par antigène
- Tableau 7.6 : Taux régionale de malnutrition
- Tableau 7.7 : Incidence régionale des maladies diarrhéiques
- Tableau 7.8 : Accès à l'eau potable selon la région
- Tableau 7.9 : Evolution des quotients de mortalité des enfants entre 1992 et 2000
- Tableau 7.10 : Distribution de Taux de Mortalité selon la région
- Tableau 7.11 : Morbidité et Sida selon la région
- Tableau 7.12 : SIDA et Incidence du SIDA sur la région
- Tableau 7.13 : Structure de dépenses de santé selon la région
- Tableau 7.14 : Indicateurs de base socio-sanitaires
- Tableau 7.15 : Appréciation de l'équité régionale des dépenses publiques de santé
- Tableau 7.16 : Classement des régions selon l'équité des dépenses publiques de santé

8 - DONNEES SUR L'EDUCATION

- Tableau 8.1 : Taux d'analphabétisme des adultes selon la région 1995/1996
- Tableau 8.2 : Taux brut de scolarisation des jeunes (TBS) 1998/1999
- Tableau 8.3 : Evolution des TBS
- Tableau 8.4 : Evolution de la demande notionnelle d'éducation
- Tableau 8.5 : Evolution des performances du système éducatif
- Tableau 8.6 : Evolution des indicateurs qualitatifs du système éducatif
- Tableau 8.7 : Evolution des effectifs dans les différents secteurs de l'éducation
- Tableau 8.8 : Evolution des sources de financement de l'enseignement

9 - DONNEES SUR L'HABITAT ET L'URBANISME

- Tableau 9.1 : Récapitulation générale des réalisations de l'OHLM
- Tableau 9.2 : Evolution des réalisations de la SNHLM à Dakar
- Tableau 9.3 : Evolution des réalisations de la SNHLM dans les autres villes
- Tableau 9.4 : Répartition régionale des projets PTIP en 1999/2000
- Tableau 9.5 : Logements réalisés entre 1981 et 1984
- Tableau 9.6 : Logements réalisés en 1988/1989
- Tableau 9.7 : Statut de l'occupant du logement selon la région en 1988
- Tableau 9.8 : Nature des murs extérieurs du logement selon la région en 1988

Tableau 9.9 : Approvisionnement en eau potable selon la région en 1988

Tableau 9.10 : Mode d'éclairage utilisé selon la région en 1988

Tableau 9.11 : Données relatives à la couverture d'eau et d'électricité en moyenne entre 1996 et 2000

Tableau 9.12 : Type d'aisance et taux d'assainissement selon la région en 2000

1. DONNEES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES

1.1. EVOLUTION DE LA POPULATION TOTALE SELON LA ZONE DE RESIDENCE ENTRE 1976 ET 2000 (En volume)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
1976	4.760.946	940.920	439.050	419.050	514.735	287.313	439.050	291.632	408.657	597.501	423.038
1988	6.896.788	1.488.941	941.131	490.077	660.282	385.982	591.833	398.337	509.702	811.258	619.245
2000	9.526.648	2.326.929	1.310.933	555.052	842.409	518.040	797.165	543.886	628.969	1.100.938	902.327

Source : DPS/MEF

1.2. DISTRIBUTION DE LA POPULATION TOTALE SELON LE SEXE ET LA ZONE DE RESIDENCE EN 2000 (En % du total)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
	100	24	14	6	9	5	8	6	7	12	9
FEMME	51,6	50	52	53	53	51	51	51	51	51	53
HOMME	48,4	50	48	47	47	49	49	49	49	49	47
URBAINE	30,9	96	34	14	27	16	10	38	10	22	42
RURALE	69,1	4	66	86	73	84	90	62	90	78	58

Source : DPS/MEF

1.3. TAUX D'ACCROISSEMENT NATUREL DE LA POPULATION SELON LA ZONE DE RESIDENCE (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
1988 - 95	2,7	3,8	3,3	1,3	2,4	2,9	3	3,1	2,1	3	3,8

Source : DPS/MEF

1.4. DENSITE PAR HABITANT AU KM² SELON LA ZONE DE RESIDENCE

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
1988	35	2.707	142	17	15	6	28	54	64	50	142
2000	48	4.230	198	19	19	9	38	74	79	68	207

Source : DPS/MEF

1.5. DISTRIBUTION DE L'AGE DE LA POPULATION EN 1988 SELON LA ZONE DE RESIDENCE (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
0 – 19 ans	57,5	54,8	57,7	60,2	59,1	58,5	59,3	57,4	57,8	43,9	57,2
20 – 59 ans	37,3	41,7	36,7	35,9	34,9	37,7	36,6	36,7	35,7	52,3	36,9
60 ans et plus	5,2	3,5	5,6	3,9	6	3,8	4,1	5,9	6,5	3,8	5,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : DPS/MEF

1.6. DISTRIBUTION DE LA POPULATION SELON LA RELIGION ET LA ZONE DE RESIDENCE (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Musulmans	93,8	92,7	94,4	99,5	98,7	96,3	93,4	75,2	91,8	98,4	99
Chrétiens	4,3	6,7	4,9	0,1	0,4	2,4	5,0	17,1	7,8	1	0,6
Autres	1,9	0,6	0,7	0,4	0,9	1,3	1,6	7,7	0,4	0,6	0,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : RGPH 1976 & 1988 / Projection de la population 1988-2015, ESF 1978, EDS I 1986, EDS II 1992/93, ESP 1992

1.7. DISTRIBUTION DE LA POPULATION SELON DIVERS CRITERES

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Taille des ménages (en volume)	8,8	7,6	9,3	8,8	9,1	8,3	8,5	8,5	8,8	9,8	9,3
Age du premier mariage (femme)	19,8	28	18	18	18	19	17	23	19	16	22
Age du premier mariage (homme)	27,8	30	27	26	27	27	26	30	28	26	31
Incidence de fécondité	6	4,9	6,8	5,7	6,5	6,5	6,5	6,6	6,6	6,6	6,8
Connaissance et utilisation des contraceptifs (en %)	70	94	76	52	52	52	60	60	73	73	65
Visites prénatales (en %)	74	97	85	68	61	61	71	71	63	63	68

Assistance à l'accouchement (en %)	47	90	30	45	33	33	38	38	30	30	45
Centre de Plannification Familiale (en volume)	120	36	14	29	12	5	11	36	63	63	68
Femmes de 15 - 49 ans (en % de la population totale)	21,4	19,8	21,8	22,4	21,6	36,5	21,9	21,9	22,2	21,9	21,6

Sources : RGPH 1976 et 1988 / Projection de la population 1988-2015, ESF 1978, EDS I 1986, EDS II 1992/93, EDS III 1997, ESP 1992

1.8. EVOLUTION DES TAUX RELATIFS A LA FECONDITE

	1970	1978	1986	1992	1997
15 – 19 ans	165	189	159	127	ND
20 – 24 ans	290	304	279	256	
25 – 29 ans	272	332	278	266	
30 – 34 ans	228	265	261	244	
35 – 39 ans	161	197	199	18	
40 – 44 ans	109	108	107	99	
45 – 49 ans	63	34	40	34	
Indice Synthétique de Fécondité de 15 – 49 ans (en nombre)	6,4	7,1	6,6	6,03	5,7
Taux de prévalence contraceptive (en %)	ND	3,9	4,7	7,4	12,9
Assistance à l'accouchement (en %)	ND	ND	41	47	ND

Sources : RGPH 1976 & 1988 / Projection de la population 1988-2015, ESF 1978, EDS I 1986, EDS II 1992/93, EDS III 1997, ESP 1992

1.9. EVOLUTION DES INFORMATIONS GENERALES

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Superficie (en km ²)	196 722	550	6 601	29 188	44 127	59 602	21 011	7339	7935	16 010	4 359
Superficie (en % du total)	100	0,28	3,34	14,76	22,42	30,55	10,63	3,71	4,01	8,1	2,2
Distance /Dakar (en km)	-	0	70	193	264	467	574	454	158	192	146
Port (en volume)	5	1	0	0	1	0	0	1	0	2	0
Aérodrome (en volume)	15	1	0	0	4	7	1	2	0	0	0
Pluviométrie (en mm)	-	406,8	475,4	324,5	256,7	762,7	1015,5	1228,6	565,4	602,9	510,4

Source : Direction de l'Aménagement du Territoire PNUD/ Projet Sen 87 011

1.10. EVOLUTION DES INFORMATIONS RELATIVES AUX TELECOMUNICATIONS

	1995	1996	1997	1998	1999 ^E	2000 ^P
Nombre de lignes de téléphone par 1.000 habitants	9,7	11	15,4	12,8	10,6	14,9

Coût moyen d'une minute d'appel téléphonique local (en FCFA)	50	50	50	50	50	50
Coût moyen d'une minute d'appel téléphonique sur Londres, Paris ou Bruxelles (en FCFA)	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Nombre de postes offices par 100.000 habitants	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Nombre de jours requis pour recevoir un courrier postal étranger	8	8	8	8	8	8
Nombre de jours requis pour recevoir un courrier postal intérieur	2	2	2	2	2	2

Sources : Direction de la Prevision et de la Statistique, Guichet Unique/ Ministere de l'Economie des Finances et du Plan, Direction de la Poste

NB : E : Estimations ; P : Prévisions

1.11. EVOLUTION DES DONNEES RELATIVES A L'ENVIRONNEMENT

	1995	1996	1997	1998	1999 ^E	2000 ^P
Taux de deforestation (en ha)	80.000	80.000	80.000	80.000	80.000	79.000
Taux de Reboisement (en ha)	9.862	8.722	8.807	267	7.939	8.000

Sources : Plan d'action forestier / Direction des Eaux et Forêts

NB : E : Estimations ; P : Prévisions

1.12. EVOLUTION DES DONNEES SUR LA PRESSE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Nombre total de journaux (pour 100.000 habitants)	0,39	0,544	0,6	0,75	0,85	0,89
Nombre de journaux écrits indépendants non gouvernemental (pour 100.000 habitants)	0,38	0,53	0,59	0,74	0,84	0,88
Nombre de stations radios (pour 100.000 habitants)	0,04	0,05	0,06	0,08	0,09	0,11
Nombre de chaînes de télévision non-gouvernemental pour (100 000 habitants)	0,03	0,04	0,05	0,06	0,08	0,09
Nombre de stations de télévision (pour 100.000 habitants)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
Nombre de chaînes de télévision (pour 100.000 habitants)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02

Source : Direction de la Communication

NB : P : Prévisions

2. DONNEES SUR LA TRANSPARENCE ET L'EFFICACITE DU SECTEUR PUBLIC

2.1. NIVEAU DE CORRUPTION (Selon l'ICP)

Rang	Pays	Score ICP 1999	Ecart moyen par rapport aux normes internationales
1	Danemark	10.0	0.8
2	Finlande	9.8	0.5
3	Nouvelle-Zélande	9.4	0.8
22	France	6.6	1.0
24	Botswana	6.1	1.7
29	Belgique	5.3	1.3
	Namibie	5.3	0.9
34	Afrique du Sud	5.0	0.8
58	Biélorussie	3.4	1.4
	Chine	3.4	0.7
	Lettonie	3.4	1.3
	Mexique	3.4	0.5
	Sénégal	3.4	0.8
75	Cote d'Ivoire	2.6	1.0

Source : Extrait de l'IPC Transparency 1999

2.2. NIVEAU DE CORRUPTION SELON LA ZONE ET LE SECTEUR D'ACTIVITE

Zone urbaine	Zone rurale	Ecart
Emploi		-4,79
Sécurité		-3,26
Industrie		-2,66
Justice		-2,28
	Eaux et forêt	2,53
	Elevage	2,95
	Hydraulique rural et agricole	4,98
	Agriculture	6,12

Source : Ministère de la Modernisation – Projet de Réforme du Secteur Public

2.3. CLASSEMENT DES SOUS -SECTEURS PRIORITAIRES SELON LA ZONE DE RESIDENCE (Total national pondéré)

	Sous-secteurs	Zone urbaine	Zone rurale	Zone urbaine (pondérée)	Zone rurale (pondérée)	Sénégal (pondérée)
1	Santé	1.366	4.630	15,86	17,43	16,82
2	Agriculture	1.057	4.887	12,27	18,39	16,01
3	Education	852	2.857	9,89	10,75	10,42
4	Emploi	996	1.801	11,57	6,78	8,65
5	Elevage	477	2.256	5,54	8,49	7,34
6	Hydraulique rural et agricole	350	2.401	4,06	9,04	7,10
7	Pauvreté et solidarité	382	1.502	4,44	5,65	5,18
8	Eaux et forêt	217	1.341	2,52	5,05	4,06
9	Artisanat	285	570	3,31	2,15	2,60
10	Pêche	271	489	3,15	1,84	2,35
11	Habitat et urbanisme	190	640	2,21	2,41	2,33
12	Sport et culture	260	490	3,02	1,84	2,30
13	Sécurité	361	247	4,19	0,93	2,20
14	Industrie	317	271	3,68	1,02	2,06
15	Transport	113	526	1,31	1,98	1,72
16	Justice	227	96	2,64	0,36	1,25
17	Gestion des ressources	197	147	2,29	0,55	1,23
18	Démocratie	148	165	1,72	0,62	1,05
19	Décentralisation / Déconcentration	106	233	1,23	0,88	1,02
20	Tourisme	128	180	1,49	0,68	0,99
21	Commerce	37	271	0,43	1,02	0,79
22	Environnement et cadre de vie	120	37	1,39	0,14	0,63
23	Energie	37	192	0,43	0,72	0,61
24	Banques et assurance	23	183	0,27	0,69	0,52
25	Hydraulique urbaine et assainissement	73	50	0,85	0,19	0,45
26	Poste et télécommunications	21	108	0,24	0,41	0,34
	Total	8.611	26.570	100,00	100,00	100,00

Source : MME, Enquête Service Public

Ce tableau est pondéré comme la population sénégalaise qui est à 61% rurale.

3. DONNEES SUR LES SYSTEMES POLITIQUE ET JUDICIAIRE

3.1. ÉLECTIONS LEGISLATIVES (En %)

	PS	PDS	LD-MPT	JLS	PIT	URD	AJ/PADS	AUTRES	TOTAL
1988	71,3	24,7	1,4	ND	0,8	ND	ND	1,8	100
1993	56,6	30,2	4,1	4,9	3	ND	ND	1,2	100
1998	50,1	19,1	3,9	ND	ND	13,2	5	8,7	100

Source : Direction des Elections, Ministère de l'Intérieur

3.2. ÉLECTIONS PRES IDENTIELLES (En %)

	Abdou Diouf	Abdoulaye Wade	Landing Savané	Djibo Ka	Moustapha Niasse	Autres	Total
1988	73,2	25,8	0,3	ND	ND	0,7	100
1993	58,4	32	2,9	ND	ND	6,7	100
2000 / 1 ^{er} tour	41,3	31,0	0	7,1	16,7	3,9	100
2000/2 ^{eme} tour	41,51	58,49	ND	ND	ND	ND	100

Source : Cour Constitutionnelle

3.3. EVOLUTION DES RATIOS RELATIFS AU SYSTEME JURIDIQUE

	1995	1996	1997	1998	1999 ^E	2000 ^P
Nombre de maisons de juridiction pour 100 000 personnes	0,65	0,53	0,52	0,51	0,5	0,49
Nombre de reports d'affaires civiles par niveau de juridiction	792	459	666	966	1 401	2 032
Pourcentage d'affaires civiles traitées par niveau de juridiction	69	59	57	55	53	51

Source : Inspection Centrale des Services Judiciaires, Ministère de la Justice

NB : E=Estimé et P=Prévision

3.4. STRUCTURE DES BUDGETS VOTES

Dépenses	Montant (en milliers FCFA)		Evolution (en %)
	1997	1998	1997/98
Personnel	1.665.359	1.611.147	-3,26
Matériel	196.088	180.046	-8,18
Entretien	40.329	40.329	0
Transfert	7.891	7.891	0
Dépense diverses	153.996	353.996	+129,87
Total	2.063.663	2.193.409	+6,29

Source : « Les Chiffres Clés de la Justice », Ministère de la justice, 1998

3.5. REPARTITION DES MAGISTRATS EN 1998 (En volume)

AFFECTATION	MAGISTRATS
Ministère de la Justice	18
Conseil d'Etat	15
Cour de Cassation	17
Conseil Constitutionnel	4
Cour d' Appel de Dakar	31
Cour de Discipline Budgétaire	3
Tribunaux du travail de Dakar	8
Tribunaux régionaux	68
Tribunaux départementaux	38
En détachement	26
TOTAL	228

Source : « Les Chiffres Clés de la Justice », Ministère de la Justice, 1998

3.6. TRIBUNAUX ET COURS

GREFFE	Provisions Enregistrement Timbre Commerce (1)	Délivrances (2)	Registre arrêts (3)	Cautions (4)	Saisies (5)
Tribunal Départemental	16.842.000	8.553.900	0	0	0
Tribunal Régional	41.974.000	44.633.020	130.460.925	295.847.892	2.125.394
Cour d' Appel	21.228.000	9.129.840	0	0	0
Cour de Cassation	2.602.000	656.000	0	0	0
TOTAL	82.646.000	62.972.760	130.460.925	295.847.892	2.125.394
TOTAL DEPOTS JUDICIAIRES = (2)+(3)+(4)+(5)			491.406.971		

Source: «Les Chiffres Clés de la Justice», ministère de la justice, 1998

4. DONNEES MACROECONOMIQUES

4.1. EVOLUTION DU PRODUIT INTERIEUR BRUT (En milliards FCFA)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB (prix courants)	1.551,4	1.551,9	1.595,4	1.537,8	2.022,3	2.242,9	2.453,6	2.639,0	2.854,3	2.993,8	3.276,0
PIB (prix constants)	1.496,6	1.486,4	1.529,1	1.497,2	1.523,5	1.596,6	1.686,8	1.774,5	1.876,2	1.963,2	ND
Δ vε %	3,91	-0,4	2,21	-2,22	2,9	4,8	5,7	5,2	5,7	5,0	6,0

Source : MEF,DPS

4.2. EVOLUTION DU PRODUIT INTERIEUR BRUT PAR HABITANT (En FCFA)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB/ HBT (prix courants)	212.566	206.944	207.091	194.336	248.825	268.707	286.234	299.910	315.814	322.871	343.369
PIB/HBT (prix constants)	205.058	198.210	198.485	189.205	187.846	191.661	196.208	199.640	207.127	211.096	219.789
Δ vε %	-	-3,34	0,14	-4,68	-0,72	2,03	2,37	1,75	1,88	3,95	ND

Source : MEF,DPS

4.3. EVOLUTION DE LA REPARTITION DU PIB (A prix constants de 1987 en milliards FCFA)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Secteur primaire	318,2	308	315,4	287,1	318,3	320,9	345,1	337,5	331,8	345,1
Agriculture	175,7	160,9	163,6	143,3	164	159,2	176,6	157,9	145,3	162,2
Élevage	99,8	104,3	108,2	110,3	109,8	114,3	118,9	125,3	129,4	131,4
Pêche	29,8	30,8	31,3	31,9	33,2	35,9	37,8	42,3	44,7	40,1
Forêt	12,9	12	12,3	1,6	11,3	11,5	11,8	12	12,4	11,4
Secteur secondaire	277	271,7	284,7	278,6	279,2	306,1	328,6	349,9	381	400,5
Industrie extractive	4,2	3,2	3,3	2,7	3,3	3,3	2,9	3,2	3,1	5,8
Autres industries	187,4	182,6	189,9	187,2	180,7	198,2	208,9	218	234,1	258,5
Huileries	10,8	8,9	10,1	7,6	7,8	8,5	7,9	6,3	7,6	9,5
Énergie	28,9	29,5	32,1	31,5	28,8	30,2	31,5	33,5	36	34,3
BTP	45,7	47,5	49,3	49,6	58,6	65,9	77,4	88,9	100,2	92,4
Secteur tertiaire	901,4	906,7	929	931,5	926	969,6	1.013,1	1.087,1	1.163,4	1.217,6
Transports	152,2	149,9	154,1	150,3	168,1	176,3	183,3	205,3	231,7	242,2
Commerce	328,5	335,8	345,8	345,9	335,6	353,9	372,7	399	420,9	425,7
Administration	180,4	178,9	179,7	184,9	159,3	160,6	161,9	163,2	164,5	171,5
Autres services	240,3	242,1	249,4	250,4	263	278,8	295,2	319,6	346,3	378,2

Source : Gouvernement du Sénégal, FMI, BM (SPA)

4.4. EVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Revenus (En % du PIB)	16,9	18,9	17,7	15,7	14,4	15	15,3	15,7	18,5	18,9
Dépenses (En % du PIB)	21,2	18,7	21,3	19,6	18,9	17,6	17	18,9	20	20,6
Soldes	-4,3	0,2	-3,7	-3,9	-4,5	-2,6	-1,7	-0,2	-1,5	-1,7
Dépenses publiques / hbt (FCFA)	43.463	37.061	41.971	37.005	35.628	35.662	33.355	33.938	ND	ND

Source : MEF, DPS

4.5. EVOLUTION DE LA DETTE EXTERIEURE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Encours de la dette (En milliers Dollars US à prix courants)	3.741	3.557	3.607	3.691	3.558	3.536	3.716	3.671	3.861
Décaissements nets (En milliers Dollars US à prix courants)	43,3	58,1	140,5	81,3	133,3	24	ND	ND	ND
Service de la dette échue (En milliers Dollars US à prix courants)	304	256,3	298,5	278	295,1	292	251	265	ND
Encours dette / PIB	65,6	63,1	57,5	64,7	91,1	80	77,3	80,8	ND
Service dette / Recettes d'exportation	20,3	18,2	20,6	21,5	21,9	19,7	15,8	17,8	ND
Dettes concessionnelles / Encours dette	53,2	55,2	57,4	60,8	66,6	68,7	ND	ND	ND

Source : DDO, MEF

4.6. EVOLUTION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT (En milliers de Dollars US)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Economie	206.651	160.743	255.309	161.948	397.614	225.068	119.058	61.771	79.311
Education	74.665	55.214	47.406	40.374	45.389	39.939	49.174	39.550	60.860
Santé	18.494	27.268	34.274	21.448	29.176	33.494	36.397	23.034	36.265
Agriculture	66.149	55.333	50.308	60.882	68.925	76.862	152.959	59.026	38.606
Ressources naturelles	40.690	35.367	20.847	27.461	18.855	51.765	22.723	16.203	10.877
Autres	231.715	209.975	218.213	126.167	94.543	107.969	170.895	171.699	221.103
Total APD	638.364	543.900	626.357	438.280	654.502	535.097	551.206	371.283	447.022

Source : Gouvernement du Sénégal, FMI, DCR-PNUD

4.7. EVOLUTION DES CONTREPARTIES DE LA CROISSANCE -Optique de la demande (En %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Taux de croissance du PIB	-0,5	2,2	-2,3	2,8	5,2	5,1	5,1	5,6
Consommation	-0,8	2,9	-1,8	-3,2	5,1	4,1	6,9	5,4
Investissement	-1,5	2,4	-1,3	-1,7	4	3,7	-1,1	2,4
Commerce Extérieur	1,8	-3,1	0,8	7,7	-3,9	-2,7	-0,7	-2,2

Source : MEF

4.8. EVOLUTION DE LA STRUCTURE FISCALE (En % des recettes totales)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Impôts sur revenus et CFCE	25,9	23,3	21	21,8	21,4	21,6	23,1
Taxes sur biens et services	19,6	21,8	21,8	22,8	23,8	25,6	27,9
Impôts sur commerce extérieur	36	37,3	41,3	42,6	45,4	41,9	40,9
Impôts sur la propriété	4,7	3,7	3,8	3	3,1	3,7	3,5
Recettes non fiscales	13,8	13,9	12,1	9,8	6,3	7,2	4,6
Total	100						
Pression fiscale	18,4	16,6	14,9	16,4	16,6	16,9	16,7

Source : MEF

4.9. EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES DEPENSES PUBLIQUES (En % des dépenses totales)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Consommation	57,1	53	56,2	56,5	46,8	46,8	50	43	47,5
Investissement	13,5	18,6	23,3	20,3	23,6	26,5	28,5	35,2	35,4
Transferts	8,5	9,3	11,1	10,6	7,9	6,8	6,5	9,1	7,5
Intérêts dette publique	12,7	11,9	9	10,8	16,8	14,5	12,5	12,4	7

Source : MEF

4.10. EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES ET DU DEVELOPPEMENT HUMAIN (En %)

	1995	1996	1997	1998	Normes
Ratio des dépenses publiques	19,8	18,1	17,7	18,1	25
Ratio des dépenses sociales	33,3	39,8	38,3	40,1	40
Ratio des dépenses sociales prioritaires	31,7	33,1	30,2	27,9	50

Ratio des dépenses de développement humain	2,1	2,4	2	2	5
Niveau d'atteinte de l'objectif 20/20	10,6	13,2	11,6	11,2	20
Ecart par rapport à l'objectif	9,4	6,8	8,4	8,8	

Source : MEF

4.11. EVOLUTION DE L'AIDE EXTERIEURE ET DES SERVICES SOCIAUX DE BASE (En %)

	1994	1995	1996	1997
Services Sociaux/Aide extérieure	18,1	22,7	25,8	28,0
Services Sociaux de Base/Aide extérieure	9,3	15,9	12,0	15,6

Source : PNUD

4.12. EVOLUTION DES INDICATEURS MONETAIRES (En %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Masse Monétaire (M2) / PIB - Prix du marché	24	23,9	21,2	21,5	20,5	20,5	20,9	21,3
Taux de croissance de M2	5,8	3,6	-12,6	37,8	7,7	8,4	9,3	9,6
Croissance du crédit du secteur privé / Croissance totale du crédit	116,8	3.441,6	670	143,2	ND	130,6	-16,5	125

Source : BCEAO - MEF

4.13. EVOLUTION DE L'INDICE DES PRIX (Base 100 en 1987)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Indice des prix d'exportation de biens (en \$ US)	74,7	86,5	77,5	80,2	88,1	82,8	84,6
Indice des prix d'importation de biens (en \$ US)	107	112,3	107,3	107,1	124,9	116,3	117,2
Indice des termes de l'échange	69,8	77,1	72,3	74,9	70,6	71,2	72,2
Taux de change réel (\$ US/FCFA)	84,6	84,8	81,8	53,1	57,9	65,5	65,5
Prix à la consommation (en % de Δ)	-18	-0,1	-0,6	32	2,8	2,4	1,9
Déflateur du PIB (en % de Δ)	0,5	1,2	0,4	33,2	2,8	2,5	2,5

Source : MEF

4.14. EVOLUTION DES ELEMENTS DE LA BALANCE DES PAIEMENTS (En milliards de FCFA)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportations (FOB)	226,5	219	200,3	439,1	483,5	504,5	544,2	578,6	601,9
Importations (FOB)	314,3	315,5	307,7	567,4	620,4	648,4	697,8	735,3	795,3
Solde de la Balance Commerciale	-87,8	-96,5	-107,5	-128,3	136,9	-143,9	-153,6	-156,7	-193,4
Services nets	-61,7	-57,2	-61,5	-85,3	78,7	-57,8	-58,7	-64,7	-35,2
Transferts nets Balance courante	93,1	95,8	89,9	215,4	190,7	169,3	170,5	155,1	126,1

Solde de la Balance des Transactions Courantes	-56,4	-57,8	-79,1	1,8	406,3	-32,4	-41,8	-66,3	-102,5
--	-------	-------	-------	-----	-------	-------	-------	-------	--------

Source : BCEAO & MEF

4.15. REPARTITION SOUS REGIONALE DU PRODUIT INTEIEUR BRUT

	Année	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée-Bissau
PIB (en milliards FCFA 1998)		2.727,5	6.492,5	1.550,3	1.208,9	890,6	1.584,8	1.372,7	121,3
Taux de croissance annuel moyen du PIB (En %)	1998	5,7	5,4	4,3	8,8	-1,3	8,9	4,4	-28,1
Taux de croissance moyen du PIB (En %)	1980-90	2,7	-0,4	0,2	0,6	2,4	3,1	3,1	2,9
Taux de croissance moyen du PIB (En %)	1991-99	3,1	3,1	4,1	2,4	2,1	4,3	4,7	0,8

Source : MEF

4.16. REPARTITION SOUS REGIONALE DE L'EPARGNE NATIONALE

	Année	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée-Bissau
Epargne nationale (En % du PIB)	1999	16,4	14,8	23,8	7,8	5,6	17,9	11,2	-0,2
Epargne nationale en moyenne annuelle (En % du PIB)	1991-99	10,8	6,2	21,6	6,3	8,1	15,9	11,7	6,3

Source : MEF

4.17. REPARTITION SOUS REGIONALE DE L'INVESTISSEMENT INTERIEUR BRUT

	Année	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée-Bissau
Investissement interieur brut (En % du PIB)	1999	21,3	18,6	25,7	11,5	15,7	24,4	17,9	26,9
Investissement interieur brut en moyenne annuelle (En % du PIB)	1991-99	17,2	12,8	24,8	9	14,8	22,7	16,6	26,3

Source : UEMOA

4.18. REPARTITION SOUS REGIONALE DES TERMES DE L'ECHANGE

	Année	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée-Bissau
Termes de l'échange (Base 100 en 1995)	1999	109,4	79	102,7	107	119,3	96,9	99,1	107,2
Termes de l'échange en moyenne annuelle (Base 100 en 1995)	1991-99	-0,2	0,6	-2,4	-1	0,5	0	-0,9	-0,8

Source : UEMOA

4.19. REPARTITION SOUS REGIONALE D'AUTRES AGREGATS ECONOMIQUES

	Année	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée-Bissau
Solde du compte courant (En % du PIB)	1999	-5,1	-3,6	-8,5	-1,5	-6,7	-11,9	-6,2	-31,1
Solde du compte courant, en moyenne annuelle (En % du PIB)	1991- 99	-6,3	-6,5	-10,1	-3,1	-6,3	-7,4	-4,9	-20,5
Solde Global des finances publique (En % du PIB)	1999	-1,9	-1,5	-3,5	2,4	-5,8	-5,7	0,5	-21
Solde Global des finances publique (En % du PIB)	1991-99	-1	-6	-3,1	-1,6	-7	-3,2	-1,4	-13,9
Solde Commercial (En milliards FCFA)	1999	-160,9	785	-7,3	-21,1	-18,6	-152,6	-98,9	-14,9
Masse Monétaire (M2) en variation annuelle (En %)	1999	10,5	8,3	9	11,5	3,1	10,5	9	14,9
Masse Monétaire (M2) en variation annuelle (En %)	1991-99	8,6	10	13,1	-3,8	4,2	11,4	10,5	50,1

Source : UEMOA

4.20. REPARTITION SOUS REGIONALE DE L'ENCOURS ET DU SERVICE DE LA DETTE EXTERIEURE

	Année	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée-Bissau
Dettes Extérieures Totales (En millions \$ US)	1998	3.350,7	14.565,2	2.993,8	1.564,8	1.409,7	1.415,5	1.338,0	913,2
Service de la Dette (En millions de \$ US)	1998	268,6	2.029,0	123,9	39,1	37,5	60,5	52,7	6,5

Source : UEMOA, BCEAO

4.21. CONTRIBUTION DES BANQUES AU FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Δ Crédit à Moyen et Long Terme / Formation Brute de Capital Fixe	12,6	-	5,2	2,9	-	0,9	8,9	1,4

Source : BCEAO

5. DONNEES SUR L'EMPLOI

5.1. EVOLUTION DES RATOS RELATIFS A LA MASSE SALARIALE

	Masse salariale réelle (en milliards de FCFA)	Recettes fiscales (en milliards de FCFA)	PIB à prix constants (en milliards de FCFA)	Masse salariale /Recettes fiscales (en %)	Masse salariale /PIB (en %)
1992	125,5	247,1	1.541,6	50,8	8,1
1993	129,5	220,2	1.481,0	58,8	8,7
1994	124,1	267,9	1.523,5	46,3	8,1
1995	124,7	330,3	1.596,6	37,8	7,8
1996	124,7	369,3	1.686,6	33,8	7,4

Source : MEF

5.2. EVOLUTION DU NOMBRE DE SALARIES OU DES CONTRIBUABLES PERSONNES PHYSIQUES

	1993	1994	1995	1996	1997
Salariés du secteur moderne (En volume)	60.104	58.293	70.282	68.803	64.382
Salariés de la fonction publique (En volume)	67.093	66.696	67.049	67.029	66.311
Total salariés (En volume)	127.197	124.989	137.331	135.832	130.693
Total salariés/Population (En %)	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5

Source: MEF

5.3. EVOLUTION DES EFFECTIFS, DES SALAIRES ET TRAITEMENTS DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

	Traitements et salaires (en milliards FCFA)	Effectifs des agents	Salair nominal /tête (en FCFA)	Indice des effectifs (base 100 en 1983)
1992	133,9	64.156	2.087.100	96,88
1993	132,3	65.999	2.004.576	99,66
1994	148,8	66.217	2.247.157	99,99
1995	157,5	66.004	2.386.219	99,67
1996	162,6	66.529	2.444.047	100,46
1997	160,4	66.310	2.418.941	100,13
1998	162,6	65.890	2.467.749	99,50

Source: MEF

5.4. EVOLUTION DU NOMBRE DE FONCTIONNAIRES ET DE RETRAITES (En volume)

	Nombre fonctionnaires	Nombre pensionnaires	Rapport fonctionnaires / pensionnaires (en %)
1996	57.437	28.913	1,99
1997	57.053	30.334	1,88
1998	56.728	21.865	2,59

1999	56.698	33.509	1,69
------	--------	--------	------

Source : DTAI, MEF

5.5. EVOLUTION DU SMIG ET DE LA VALEUR DU POINT

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Valeur du Point (RGR)*	77,45	79,60	81,05	81,40	81,40	81,40	81,40	81,40	84,60
Indice de la val. du point	100	102,8	104,6	105,1	105,1	105,1	105,1	105,1	109,2
Valeur du Point (RCC) *	47,26	51,05	52,70	53,90	53,90	53,90	53,90	53,90	56,00
Indice de la valeur du point	100	108,0	111,5	114,0	114,0	114,0	114,0	114,0	118,5
SMIG en FCFA**	29.400	29.400	29.400	30.828	32.256	32.256	32.256	32.256	32.256
Indice SMIG	100	100	100	104,9	109,7	109,7	109,7	109,7	109,7

Source : DPS

NB : *Valeur moyenne de l'année ; **Valeur mensuelle

5.6. REPARTITION SOUS REGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE PAR SECTEUR D'ACTIVITE EN 1996 (En %)

	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée -Bissau
Agriculture	77	49	80	86	67	84	54	79
Industrie	7	14	3	2	12	5	10	5
Services	16	37	17	12	21	11	36	16
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Statistiques UEMOA

5.7. TAUX DE PARTICIPATION SOUS REGIONALE DE LA POPULATION ACTIVE EN 1994 (En %)

	Sénégal	Côte-d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée-Bissau
Femmes	18,6	12	25,3	21,4	16,7	24,4	21,2	19,3
Hommes	25,3	24,3	29,1	27,1	25	27,7	23,4	28,8
Total	43,9	36,3	54,4	48,5	41,7	52,1	44,6	48,1

Source : Statistiques UEMOA

5.8. TAUX D'ACTIVITE ET REPARTITION REGIONALES DE LA POPULATION OCCUPEE PAR CATEGORIE (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Employés	0,8	1	1	0,78	0,9	0,5	0,3	0,7	0,5	1,4	0,6
Salariés	14,2	41,8	11,8	4,75	13,3	4,73	2,5	16,8	5,58	6,5	5,1
Indépendants	50,5	29,8	49,3	52,54	54,6	47,2	61,7	58,8	56,82	60,6	58,3
Aides familiales	25	2,8	28,5	38,15	22,7	32	32,6	13,8	34,1	26	30
Apprentis	6	15,6	6,9	2,38	4,6	2	1,5	7,3	1,9	3,7	4,1
Autres	3,5	9	2,5	1,4	3,9	13,57	1,4	2,6	1,1	1,8	1,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Taux d'activités (en %)	47,1	42	45,8	45,5	32,4	54	57	45,8	52,8	52,2	43,5

Source : DPS, RGPH-1988

5.9. REPARTITION REGIONALE DU TAUX DE CHOMAGE (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Taux de chômage (en 1988)	8,9	24,1	6,6	5,91	12,1	3,51	5,5	7,4	3,9	3,8	8,1
Taux de chômage (en 1991)	10,6	27	9,3	4,8	12,1	3,5	2,6	7,4	2,1	3,9	5

Source : DPS, MEF, RGPH 88 - Enquête Emploi

5.10. REPARTITION REGIONALE DES DEMANDEURS D'EMPLOI SELON LE SEXE ET L'AGE (En %, sur un total national de 157.063 demandeurs d'emploi)

	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Répartitions demandeurs d'emploi (en %)	20,9	9,2	8,7	15,3	4	10,1	7,7	10,5	6,6	7
Demandeurs d'emploi selon le sexe (F/H en %)	56,3	55,5	89,0	57,2	18,1	63,4	47,7	51,3	42,0	91,6
Demandeurs d'emploi selon l'âge	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
moins de 35 ans	71,9	60,4	51,4	49,9	55,2	47,1	48,3	55	54,4	44,6
de 35 à 45 ans	18,7	22,4	23,1	22,5	25,2	25,7	24,3	23,8	23,6	25
de 45 à 60 ans	7,8	13,6	19,2	19,4	16,4	22,3	19,8	15,4	17,7	22,8
60 ans et plus	1,6	3,6	6,2	8,2	3,2	4,9	7,6	5,8	4,2	7,6

Source : Direction de l'Emploi

5.11. REPARTITION REGIONALE DES DEMANDEURS D'EMPLOI SELON LA SITUATION MATRIMONIALE (En %)

	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Célibataire	61,3	45,6	25,3	29,1	31,7	20,7	38	32,4	32,2	20,9
Marié	34,3	51,6	71,1	66,7	66	76,3	57,7	64,9	64,4	76,4
Divorcé	3,6	2	2,5	2,4	1,5	1	1,7	1,6	2,3	1,7
Veuf	0,8	0,8	1,1	1,8	0,8	2	2,6	1,1	1,1	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Direction de l'Emploi

5.12. REPARTITION REGIONALE DES DEMANDEURS D'EMPLOI SELON LE NOMBRE D'ENFANTS A CHARGE (En %)

	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Pas d'enfant	58,5	47,2	29,4	34,34	34,5	22,4	30,6	32,1	35,3	23,6
1 à 5 enfants	27,4	28,5	38	33,3	37,9	36	32,1	30,7	33,9	36,5
5 à 10 enfants	12,4	21,2	27,8	27,5	22,6	34,9	30,8	30,6	26	35,1
10 enfants et +	1,7	3,1	4,8	4,8	5	6,7	6,5	6,6	4,8	4,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Direction de l'Emploi

5.13. REPARTITION REGIONALE DES DEMANDEURS D'EMPLOI SELON L'OCCUPATION ACTUELLE (En %)

	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel	Total
Employeur	19,7	7	7,6	25,2	7,4	4,1	5,9	11	5,3	6,8	100
Indépendant	9,3	8,3	4,1	29,1	5,8	11,7	3,5	10	6,4	11,8	100
Salarié	24,7	7,6	4,8	16	5	7,5	3,7	11,6	11,1	8	100
Stagiaire	48,8	10,9	0,9	13,1	1,7	3,2	9,2	3,3	4,3	4,6	100
Aide familial	10,5	9,6	13,7	14,5	5,2	12,6	3	11,8	7	12,1	100
Apprenti	25,8	16,4	5,1	12	4,8	8,8	7,4	8,5	6,6	4,6	100
Chômeur	22,3	9,8	9,7	11,5	3,6	9,4	9,1	11,4	6,5	6,7	100
Etudiant	58,5	9,6	0,7	5,6	1,4	7,5	5,8	3,4	4,9	2,6	100
Retraité	26,4	9,1	2,9	24,8	4,9	7,9	4,9	7,5	7	4,6	100
Autres	20,8	4,3	6,2	28,1	3,8	13,1	8,6	6,5	7,6	1	100

Source : Direction de l'Emploi

5.14. REPARTITION REGIONALE DES DEMANDEURS D'EMPLOI SELON LE DIPLOME D'ENSEIGNEMENT (En %)

	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel	Total
Aucun diplôme	9,6	8,1	11,6	19,7	4,5	12,7	6,3	11,6	6,3	9,6	100
CEPE	30	10,8	5,5	10,7	4	7,7	10,5	10,3	7	3,5	100
BFEM/BEPC	39,4	11,8	3,3	6,6	2,5	5,4	10,4	8,1	8,8	3,7	100
Baccalauréat	62,1	9,7	1,9	5,5	1,7	2,2	4,9	4,2	4,9	2,9	100
DUEL1/DUES1	53,1	11,6	3,4	11,7	1,7	2,6	2	4,9	5	4	100
DUEL2/DUES2/D	64,6	6,4	3,9	9,7	1,5	1,9	1,5	2,8	6	1,7	100
Licence	71,3	8,3	3,3	5,4	1,2	1,2	3	1,2	4,2	0,9	100
Maîtrise	72,9	7,1	2,1	7,9	1	1,2	2,1	0,6	3	2,1	100
Diplôme 3 ^{ème} cycle	79,9	5	1,3	2,1	0,8	3,3	2,1	1,3	2,9	1,3	100

Source : Direction de l'Emploi

5.15. REPARTITION REGIONALE DES DEMANDEURS D'EMPLOI SELON LES MOTIFS DE LA PERTE D'EMPLOI (En %)

	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Licenciement	13,3	14,7	23,9	24,3	18	26,9	16,8	13,1	31,9	23,3
Démission	15,9	21	17,8	12,6	11,3	10,5	16,8	14,6	29,3	40,1
Autres	38,4	31	43,6	37,9	43,7	44	27	44,9	18,4	15
Fin de contrat	19	23,4	10,1	15,9	17,7	14,7	22,2	8,1	11	10,7
Compression	2,7	1,3	1,2	3,3	2,3	1	3,8	1,2	1,6	2,4
Retraite	2,5	3	1,2	3,5	1,5	1,3	2,4	2,2	3,1	3,6
Manque de moyens financiers	1,2	1,5	0,5	0,3	2,4	0,8	0,7	12	0,9	1,2
Faillite, fermeture ou dissolution d'entreprise	7	4,1	1,7	2,2	3,1	0,8	10,3	3,9	3,8	3,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Direction de l'Emploi

6. DONNEES SUR LES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT HUMAIN

6.1. INDICE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN (IDH) PAR REGION EN 1991

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Indicateur de niveau d'instruction	0,339	0,587	0,245	0,185	0,283	0,185	0,229	0,521	0,316	0,416	0,181
Indicateur d'espérance de vie	0,583	0,633	0,633	0,616	0,6	0,466	0,4	0,616	0,583	0,466	0,583
Indicateur du niveau de revenu	0,181	0,299	0,144	0,162	0,187	0,106	0,071	0,111	0,033	0,087	0,131
Valeur de l'IDH₉₁	0,367	0,506	0,34	0,321	0,357	0,252	0,233	0,416	0,311	0,339	0,298

Source : Rapport National sur le Développement Humain, PNUD

6.2. IDH PAR REGION EN 1995

	Espérance de vie (ans)	Taux brut de scolarisation (en %)	Taux d'alphabétisation (en %)	Revenu / habitant (en FCFA)	Index longévité	Index éducation	Index revenu	IDH ₉₅
Dakar	63	88,4	60,39	688.837	0,633333	0,697267	0,43801	0,590
Ziguinchor	62	88,4	49,74	440.221	0,616667	0,626267	0,363282	0,535
Saint Louis	61	55,9	28,2	362.376	0,6	0,374333	0,330804	0,435
Tambacounda	53	38,9	21,95	118.954	0,466667	0,276	0,144882	0,296
Kaolack	53	36,8	27,9	185.503	0,466667	0,308667	0,219043	0,331
Thiès	63	56	35,45	176.751	0,633333	0,423	0,210977	0,422
Louga	62	34,5	20,8	219.091	0,616667	0,253667	0,246819	0,372
Fatick	60	42,4	26,15	151.502	0,583333	0,315667	0,18525	0,361
Kolda	49	41,1	22,14	98.412	0,4	0,2846	0,113241	0,266
Diourbel	60	24,1	20	164.265	0,583333	0,213667	0,198749	0,332
Sénégal	60	54,6	35,7	381.042	0,583333	0,42	0,339187	0,448

Source : Rapport National sur le Développement Humain, PNUD ; UNICEF ; EOI 1996 ; DPS ; DPRE ; ESAM 1994/95

6.3. IDH EN 1997 PAR REGION

	Minimum	Maximun	Sénégal	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacounda	Kaolack	Thies	Louga	Fatick	Kolda
Espérance de vie (ans)	25	85	52,7	60	52,7	50	52,7	50	51	52,7	52	50	50
Alphabétisation des adultes (en %)	0	100	35,50	60,4	49,7	20,0	28,2	22,0	27,9	35,5	20,8	26,2	22,1
Taux de scolarisation (en %)	0	100	36,00	91,0	88,0	28,0	62,0	56,0	40,0	58,0	43,0	46,0	53,0

PIB réel par habitant (en FCFA)	100	40.000	1307	1.893	1334	1202	1298	1201	1215	1325	1208	1209	1185
IDH₉₇			0,416	0,593	0,507	0,353	0,428	0,388	0,39	0,44	0,383	0,386	0,385

Source : Calcul des indicateurs à partir des données de l'EDS II, MICS 2000, ESIS 1999. Données estimées par la mission.

6.4. IDH PAR REGION EN 1998

	Minimum	Maximun	Sénégal	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacunda	Kaolack	Thies	Louga	Fatick	Kolda
Espérance de vie (ans)	25	85	53,2	60,5	53,2	50,5	53,2	50,5	51,5	53,2	52,5	50,5	50,5
Alphabétisation des adultes (en %)	0	100	35,7	61,0	51,0	20,0	29,0	22,0	28,0	36,0	21,0	27,0	23,0
Taux de scolarisation (en %)	0	100	37,0	92,0	90,0	29,0	63,0	57,0	41,0	59,0	44,0	46,0	54,0
PIB réel par habitant (en FCFA)	100	40.000	1.345	1.948	1.334	1.228	1.337	1.227	1.266	1.352	1.239	1.247	1.258
IDH₉₈			0,4219	0,601	0,513	0,359	0,435	0,394	0,397	0,447	0,388	0,393	0,393

Source : Calcul d'indicateur à partir des données de l'EDS II, MICS 2000, ESIS 1999. Données estimées par la mission.

6.5. IDH PAR REGION EN 1999

	Minimum	Maximun	Sénégal	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacunda	Kaolack	Thies	Louga	Fatick	Kolda
Espérance de vie (ans)	25	85	53,7	61	53,7	51	53,7	51	52	53,7	53	51	51
Alphabétisation des adultes (en %)	0	100	36,5	62,0	51,0	21,0	29,0	23,0	29,0	37,0	22,0	27,0	23,0
Taux de scolarisation (en %)	0	100	37,4	94,0	91,0	29,0	64,0	58,0	42,0	60,0	45,0	47,0	55,0
PIB réel par habitant (en FCFA)	100	40.000	1.409	2.004	1.351	1.256	1.375	1.253	1.308	1.392	1.265	1.279	1.310
IDH₉₉			0,4293	0,61	0,52	0,364	0,441	0,4	0,404	0,454	0,394	0,399	0,4

Source : Calcul d'indicateur à partir des données de l'EDS II, MICS 2000, ESIS 1999. Données estimées par la mission

6.6. EVOLUTION DE L'IDH SELON LA REGION ENTRE 1991 ET 1999

	Sénégal	Dakar	Ziguinchor	Saint Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Diourbel
IDH ₉₁	0,367	0,506	0,416	0,357	0,252	0,339	0,34	0,321	0,311	0,233	0,298
IDH ₉₅	0,448	0,590	0,535	0,435	0,296	0,331	0,422	0,372	0,361	0,266	0,332
Ecart entre IDH ₉₅ et IDH ₉₁	0,081	0,084	0,119	0,078	0,044	-0,008	0,082	0,051	0,05	0,033	0,034
IDH ₉₇	0,4158	0,593	0,507	0,428	0,388	0,390	0,440	0,383	0,386	0,385	0,353
IDH ₉₈	0,4219	0,601	0,513	0,435	0,394	0,397	0,447	0,388	0,393	0,393	0,359
IDH ₉₉	0,4293	0,610	0,520	0,441	0,400	0,404	0,454	0,394	0,399	0,400	0,364

Source : Calcul d'indicateur à partir des données de l'EDS II, MICS 2000, ESIS 1999. Données estimées par la mission

6.7. INDICE DE PAUVRETE HUMAINE (IPH) PAR REGION EN 1995 (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Probabilité de décéder avant 40 ans	36,86	26,35	30,03	30,03	32,48	48,8	62	30,38	34,64	48,8	34,64
Taux d'analphabétisme des adultes	68,5	43,4	73	81,73	73,5	83,2	73	54,9	68,5	43,4	84,1
Population privée d'accès à l'eau potable	33	3	33	11	17	61	88	76	45	51	31
Population privée d'accès aux services de santé	21,2	0	58,7	77,1	46,5	75,4	88,5	72,1	87,6	81	83,9
Taux de malnutrition	22	11	23	24	28	26	34	28	21	26	26
Dénuement économique	25,40	4,67	38,23	37,37	30,50	54,13	70,17	58,70	51,20	52,67	46,97
Valeur de l'IPH₉₅	50,57	32,20	53,98	59,29	53,51	65,70	68,70	50,91	54,93	48,58	62,71

Source : Rapport National de Développement Humain 1998, PNUD.

NB : Calcul de l'IPH :

A : Dénuement en termes de survie : pourcentage d'individus risquant de mourir avant l'âge de 40 ans.

B : Dénuement en termes d'instruction : pourcentage d'adultes analphabètes

C : Dénuement économique : cette composante est représentée par la moyenne arithmétique de trois indicateurs :

C1- l'accès à l'eau potable : le pourcentage de ménages n'ayant pas accès à une source d'eau potable

C2- l'accès aux services de santé : le degré de couverture sanitaire exprimé par le nombre de personnes / médecin

C3- la malnutrition : le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans victimes de malnutrition

$$C = (1/3)(C1 + C2 + C3)$$

$$IPH = ((A^3 + B^3 + C^3) / 3)^{1/3}$$

6.8. IPH PAR REGION EN 1996 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
Probabilité de décéder avant 40 ans	26,35	30,38	34,64	32,48	48,8	48,8	30,03	30,03	34,64	62	36,01
Taux d'analphabétisme des adultes	43,4	54,9	84,1	73,5	83,2	53,4	73	81,73	68,5	73	67,41
Population privée d'accès à l'eau potable	3	76	31	17	61	51	33	11	45	88	32,5
Population privée d'accès aux services de santé	0,41	3,69	6,45	1,91	4,18	5,4	2,49	4,42	8,27	8,83	1,3
Taux de malnutrition	11	23	26	28	26	26	23	24	21	34	20,3
Dénuement économique	4,80	34,23	21,15	15,64	30,39	27,47	19,50	13,14	24,76	43,61	18,03
Valeur de l'IPH₉₆	32,20	42,70	59,93	52,54	62,15	45,85	52,07	57,67	50,14	61,86	49,27

Source : Données calculés à partir des informations tirées des enquêtes, EDS, MICS et ESIS

6.9. IPH PAR REGION EN 1997 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
Probabilité de décéder avant 40 ans	26,12	30,11	34,33	32,19	48,37	46,39	29,76	29,76	34,33	61,46	36,54
Taux d'analphabétisme des adultes	43,4	54,9	84,1	73,5	83,2	53,4	73	81,73	68,5	73	67,41
Population privée d'accès à l'eau potable	3	76	31	17	61	51	33	11	45	88	32,5
Population privée d'accès aux services de santé	0,42	3,77	6,64	1,94	4,27	5,53	2,55	4,46	8,4	9,03	1,34
Taux de malnutrition	11	23	26	28	26	26	23	24	21	34	20,3
Dénuement économique	4,81	34,26	21,21	15,65	30,42	27,51	19,52	13,15	24,80	43,68	18,05
Valeur de l'IPH₉₇	32,15	42,66	59,90	52,51	62,07	44,98	52,04	57,64	50,09	61,70	49,37

Source : Données calculés à partir des informations tirées des enquêtes, EDS, MICS et ESIS

6.10. IPH PAR REGION EN 1998 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
Probabilité de décéder avant 40 ans	25,92	29,89	34,08	31,95	48,02	46,05	29,54	29,54	34,08	61,01	36,27
Taux d'analphabétisme des adultes	41,6	49,95	78	70,05	79,15	58,6	69,8	80,32	71,5	73,45	63,21
Population privée d'accès à l'eau potable	5	68,8	26,55	26,35	60,35	51,05	33,85	27	47,75	80,35	29,9
Population privée d'accès aux services de santé	0,44	3,86	6,83	1,98	4,36	5,65	2,62	4,49	8,51	9,22	1,37
Taux de malnutrition	11,9	19,05	22,25	23,65	24,9	25,35	19,1	20,95	20,35	28,1	19,35
Dénuement économique	5,78	30,57	18,54	17,33	29,87	27,35	18,52	17,48	25,54	39,22	16,87
Valeur de l'IPH₉₈	31,03	39,14	55,77	50,29	59,54	47,39	49,88	56,78	52,00	61,08	46,68

Source : Données calculés à partir des informations tirées des enquêtes, EDS, MICS et ESIS

6.11. IPH PAR REGION EN 1999 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
Probabilité de décéder avant 40 ans	25,1	28,95	33,01	30,95	46,52	44,61	28,61	28,61	33,01	59,12	35,13
Taux d'analphabétisme des adultes	39,8	45	71,9	66,6	75,1	63,8	66,6	78,9	74,5	73,9	59
Population privée d'accès à l'eau potable	7	61,6	22,1	35,7	59,7	51,1	34,7	43	50,5	72,7	27,3
Population privée d'accès aux services de santé	0,47	4,01	7,17	2,03	4,52	5,86	2,73	4,52	8,69	9,56	1,42
Taux de malnutrition	12,8	15,1	18,5	19,3	23,8	24,7	15,2	17,9	19,7	22,2	18,4
Dénuement économique	6,76	26,90	15,92	19,01	29,34	27,22	17,54	21,81	26,30	34,82	15,71
Valeur de l'IPH₉₉	29,77	35,56	51,58	48,01	56,79	49,72	47,63	55,93	53,82	60,14	43,83

Source : Données calculés à partir des informations tirées des enquêtes, EDS, MICS et ESIS

6.12. EVOLUTION DE L'IPH SELON LA REGION ENTRE 1995 ET 1999

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
IPH ₉₅	32,20	50,91	62,71	53,51	65,70	48,58	53,98	59,29	54,93	68,7	50,57
IPH ₉₆	32,20	42,70	59,93	52,54	62,15	45,85	52,07	57,67	50,14	61,86	49,27
IPH ₉₇	32,15	42,66	59,90	52,51	62,07	44,98	52,04	57,64	50,09	61,70	49,37
IPH ₉₈	31,03	39,14	55,77	50,29	59,54	47,39	49,88	56,78	52,00	61,08	46,68
IPH ₉₉	29,77	35,56	51,58	48,01	56,79	49,72	47,63	55,93	53,82	60,14	43,83

Source : Calcul d'indicateur à partir des données de l'EDS II, MICS 2000, ESIS 1999. Données estimées par la mission

6.13. INDICATEUR DE PENURIES DE CAPACITES (IPC) EN 1995

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Taux de malnutrition (poids/âge)	22	11	23	24	28	26	34	28	21	26	26
Taux d'analphabétisme (en %)	77,1	53,2	77	89,5	80,7	89,3	90,1	68	77	89,3	91,6
Taux de naissances non suivies par du personnel de santé spécialisé	53	10	70	55	67	67	62	62	70	67	55
Valeur de l'IPC₉₅	50,7	24,73	56,67	56,17	58,57	60,77	62,03	52,66	56	60,77	57,53

Source : MICS 2000/DPS - UNICEF

6.14. POPULATION PRIVEE D'ACCES A L'ASSAINISSEMENT (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
1997	13,47	80,10	61,12	68,98	89,29	80,92	61,22	76,84	90,10	93,16	44,80
1998	13,14	79,30	60,51	68,29	88,39	80,11	60,61	76,07	89,20	92,23	44,35
1999	12,80	78,50	59,90	67,60	87,50	79,30	60,00	75,30	88,30	91,30	43,90

Source : Données calculés à partir des informations tirées des enquêtes, EDS, MICS et ESIS

7. DONNEES SUR LA SANTE

7.1. EVOLUTION DE L'UTILISATION DE METHODES DE CONTRACEPTION MODERNE (En %)

	1986	1992/93	1997
Au moins une méthode	68	70	85,2
Pilule	51	63	74
Stérilisation féminine	56	49	58
DIU	29	43	54
Condom	27	37	67
Injection	27	34	58
Méthodes vaginales	9	12	21

Source : RGPB 1976 & 1988 / Projection de la population 1988-2015, ESF 1978, EDS I 1986, EDS II 1992/93, EDS III 1997, ESP 1992

7.2. REPARTITION REGIONALE DES INFRASTRUCTURES SANITAIRES (En volume)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Hôpital	17	7	2	1	3	1	0	1	0	1	1
Centre de santé	52	10	9	5	4	4	3	3	6	4	4
Poste de santé	733	96	84	54	122	68	54	70	56	64	65
Case de santé	1.170	11	87	98	65	62	180	133	124	362	48
Maternité rurale	551	0	36	24	53	26	56	220	43	51	42

Source : Ministère de la Santé 1996, Direction de la Santé et de l'Hygiène, RNDH 1998 PNUD

7.3. COUVERTURE SANITAIRE REGIONALE SELON LA CATEGORIE PROFESSIONNELLE (En volume)

Nombre d'habitants par :	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Médecin	3.952	24.218	43.789	18.712	40.774	86.117	35.910	81.241	52.659	62.496
Assistant social et infirmier d'Etat	3.739	4.236	5.362	2.924	3.115	7.829	3.092	5.575	5.543	6.579
Sage femmes d'Etat	1.358	3.163	6.714	5.063	5.429	13.205	4.295	5.687	7.033	7.500

Source : Statistiques sanitaires 1996 - Ministère de la Santé

7.4. TAUX REGIONAL DE MORTALITE (Pour 1.000 habitants)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Infantile	60	84	51	53	56	81	97	53	59	81	58
Juvenile	98	37	67	73	101	128	155	81	69	128	141
Infanto-juvenile	154	77	95	112	149	188	198	130	114	188	168

Sources : EOI 1996 - Ministère de la Santé, UNICEF.

7.5. COUVERTURE VACCINALE REGIONALE PAR ANTIGENE (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
BCG	83	85	90	81	70	76	81	89	89	79	86
DTC3	61	59	67	58	48	49	51	77	76	56	69
VPO3	61	60	67	57	48	50	51	77	76	56	69
Rougeole	43	49	58	46	39	43	64	73	64	46	61
Fièvre jaune	45	44	51	41	38	41	40	63	56	38	49
ECV	51	49	58	46	39	43	43	73	64	46	61

Source : Statistiques sanitaires 1996 - Ministère de la Santé

7.6. TAUX REGIONAL DE MALNUTRITION (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Taille/âge	23	15	24	25	21	25	34	21	20	28	27
Poids/âge	22	11	23	24	28	26	34	28	21	26	26
Poids/taille	7	3	8	7	11	8	9	11	6	8	8
Poids<2.500g	7,88	4,22	7,54	12,24	8,11	9,31	13,9	8,35	8,03	10,61	8,5

Source : DHSP 1996, EOI 1996

7.7. INCIDENCE REGIONALE DES MALADIES DIARRHEIQUES

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Total population atteinte diarrhée (en volume)	132.284	35.136	20.748	6.762	10.771	1.545	7.978	7.759	12.929	14.618	14.038
Enfants entre 0 et 4 ans atteints diarrhé (en %)	47,00	56,50	0,03	36,90	36,30	10,00	60,60	70,20	48,20	78,20	55,70

Source : DHSP 1996, EOI 1996

7.8. ACCES A L'EAU POTABLE SELON LA REGION (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Eau potable	67	97	67	89	83	39	12	24	55	49	69
Puits non protégés	30	2	29	6	15	49	87	76	45	51	31

Source : DHSP 1996, EOI 1996

7.9. EVOLUTION DES QUOTIENTS DE MORTALITE DES ENFANTS ENTRE 1992 ET 2000 (Pour 1.000 habitants)

Sources	Année	Mortalité infantile	Mortalité juvénile	Mortalité infanto-juvénile
ESIS	2000	70,1	80,9	145,3
EDS III	1997	69,4	75,1	139,3
EOI	1996	60	98	154
EDS II	1992	76	87,4	156,7

Source : ESIS 2000, EDS III 1997, EOI 1996, EDS II 1992

7.10. DISTRIBUTION DE TAUX DE MORTALITE SELON LA REGION (Pour 1.000 habitants)

	Mortalité infantile	Mortalité juvénile	Mortalité infanto-juvénile
Dakar	54,8	34,5	87,4
Ziguinchor	68,3	50,2	115
Diourbel	76	104,6	172,7
Saint-Louis	68,8	65,5	129,8
Tambacounda	83,6	107,3	181,9
Kaolack	85	123	197,5
Thies	54,8	45,8	98,1
Louga	50,9	57,1	105,1
Fatick	72,5	87,2	153,4
Kolda	86,7	129,7	205,1
Urbain	55,4	38,8	92,1
Rural	77,2	101,9	171,2
Sénégal	70,1	80,9	145,3

Source : Enquête MICS - 2000 / DPS - UNICEF

7.11. MORBIDITE ET SIDA SELON LA REGION (Pour 1.000 habitants)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Accès palustres	24,85	16,34	29,63	29,29	19,95	23,2	34,2	41,34	33,51	28,05	34,05
Varicelle	9,79	7,77	ND	12,93	17,03	18,62	ND	41,34	20,64	19,69	ND
Bronchites	5,12	4,31	ND	3,82	5,71	7,48	5,17	3,21	6,02	4,75	9,71
Plaies	4,78	3,8	5,35	2,62	4,01	4,89	8,94	8,7	3,48	4,56	4,81
Maladies de la peau	4,43	7,12	4,68	3,06	5,71	3,82	4,52	ND	3,23	2,63	9,38
Parasitoses intestinales	4,29	4,81	6,09	ND	2,97	3,52	4,32	5,27	3,19	3,46	5,76
Maux de tête	2,66	3,29	3,08	4,36	ND	ND	ND	3,21	2,07	ND	ND
Anémies	2,23	2,96	2,66	2,61	ND	ND	ND	ND	ND	1,57	2,78
Rhumes	2,08	ND	ND	ND	3,48	1,87	ND	3,93	3,29	ND	ND
Maux des yeux	1,85	2,36	ND	2,27	2,46	ND	ND	ND	ND	ND	2,32

Source : ESIS, 1999

7.12. INCIDENCE DU SIDA SELON LA REGION

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
VIH 1 (en volume)	66	42	5	1	6	2	ND	3	0	1	6
VIH 2 (en volume)	17	8	0	0	1	0	ND	1	2	3	2
VIH 1+2 (en volume)	2	2	0	0	0	0	ND	0	0	0	0
Fréquence épisodes de tuberculose (en %)	ND	64,8	10,1	2,3	1,9	1,8	0,7	1,9	3,2	1,9	6,3

Source : EDS I, 1986

7.13. STRUCTURE DES DEPENSES DE SANTE SELON LA REGION (En millions de FCFA)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Médicaments	3.169	14.137	3.941	1.375	1.375	2.346	1.256	1.804	1.744	1.427	2.283
Services médicaux	1.324	7.021	1.412	485	485	835	442	631	627	499	806
Services des hôpitaux	504	2.598	666	169	169	357	149	181	317	143	296

Sources : DHSP, projection de la population 1988-2015, ESF 1978, EDS I 1986, EDS II 1992/93, EDS III 1997, ESP 1992

7.14. INDICATEURS DE BASE SOCIO-SANTAIRES SELON LA REGION

	Sénégal	Côte d'Ivoire	Mali	Niger	Togo	Burkina Faso	Bénin	Guinée Bissau
Superficie (1.000 km ²)	197	322	1240	1267	57	274	113	36
Population 1999 (en millions)	9,2	15,8	11	10	4,5	11,6	6,2	1,2
Densités de population 1999 (nombre habitants/km ²)	122	127	23	20	206	109	142	85
Esperance de vie à la naissance 1998 (ans)	54	47	54	50	70	45	54	45
Taux de mortalité infantile (pour 1.000 enfants) 1998	60	83	113	109	27	94	83	125
Taux brut de mortalité (pour 1.000 habitants) 1998	12,2	15,6	15,0	15,8	14,8	17,6	12,6	19,7
Taux brut de natalité (pour 1.000 naissances vivantes) 1998	38,7	36,5	45,6	46,8	40,3	45	40,3	41
Taux d'accroissement naturel (en %) 1998	2,7	2,1	3,1	3,1	2,6	2,7	2,8	2,1
Couples pratiquant la planification familiale 1987-97 (en %)	13	11	7	4	12	8	16	ND
Femmes mariées à besoin non satisfait 1985- 94 (en %)	29	ND	23	19	40	33	ND	ND
Age médian des femmes au premier mariage (1985-96)	23,7	18,9	16,4	16,3	20,3	18,4	18,3	18,3
Adultes ayant le VIH/sida (en %) 1997	1,8	10,1	1,7	1,5	8,5	7,2	2,1	2,3
Indice synthétique de fécondité (1995-99)	5,7	6,1	6,7	7,5	5,4	6,7	6,3	5,9

Source : Statistiques des Pays de l'UEMOA, BCEAO

7.15. APPRECIATION DE L'EQUITE REGIONALE DES DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE

	Taux de Pauvreté au niveau des individus (en %)	Contribution relative à la pauvreté	Taux de morbidité	Contribution relative à la morbidité	Part dans les dépenses publiques de santé	Dépenses publiques de santé		
						En millions FCFA	Par habitant (en FCFA)	Par cas déclarés de morbidité (en FCFA)
Dakar	24,7	9,4	27	29,5	47	6.942	3 89	12.705
Diourbel	73,2	10,8	15,3	6,6	6	886	791	7.238
Fatick	87,1	9	17,4	5,6	3	443	839	4.312
Kaolack	78,7	14,1	12	6,5	7	1.034	1.370	8.600
Kolda	86,6	11,3	29,8	11,8	3	443	465	2.043
Louga	68	6,2	17,6	5,1	5	738	1.066	7.788
Saint-Louis	71,5	9,9	12,6	5,4	10	1.477	3.145	14.930
Tambacunda	76,4	6,5	32,2	8,3	5	738	981	4.852
Thiès	74,9	16	22,4	14,4	8	1.182	2.066	4.463
Ziguinchor	75,9	6,8	25,2	6,8	6	886	1.964	7.106
Sénégal	65	100	21	100	100	14.770	1.808	8.009

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

7.16. CLASSEMENT DES REGIONS SELON L'EQUITE DES DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE (rang)

	Taux de Pauvreté au niveau des individus (en %)	Contribution relative à la pauvreté	Taux de morbidité	Contribution relative à la morbidité	Part dans les dépenses publiques de santé	Dépenses publiques de santé		
						En millions FCFA	Par habitant (en FCFA)	Par cas déclarés de morbidité (en FCFA)
Dakar	10	6	3	1	1	1	1	2
Diourbel	7	4	8	6	5	9	9	5
Fatick	1	7	7	8	9	8	8	9
Kaolack	3	2	10	7	4	5	5	3
Kolda	2	3	2	3	9	10	10	10
Louga	9	10	6	10	7	6	6	4
Saint-Louis	8	5	9	9	2	2	2	1
Tambacunda	4	9	1	4	7	7	7	7
Thiès	6	1	5	2	3	3	3	8
Ziguinchor	5	8	4	5	5	4	4	6

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

8. DONNEES SUR L'EDUCATION

8.1. TAUX D'ANALPHABETISME DES ADULTES SELON LA REGION EN 1995/96 (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Femme	73,31	49,12	73,10	86,80	78,59	84,60	85,62	62,82	80,10	78,60	88,32
Homme	55,30	30,10	56,00	71,60	63,01	71,50	70,10	37,70	67,60	65,60	71,68
Ensemble	64,30	39,61	64,55	79,20	70,80	78,05	77,86	50,26	73,85	72,10	80

Source : DPPE/MEN

8.2. TAUX BRUT DE SCOLARISATION DES JEUNES SELON LA REGION EN 1998/99 (En %)

	Sénégal	Dakar	Thiès	Louga	Saint Louis	Tambacounda	Kolda	Ziguinchor	Fatick	Kaolack	Diourbel
Filles	58,1	85,3	60	44,4	62,3	59,1	54,9	84,1	49,3	35,3	30,8
Garçons	73,1	94,7	78,1	59	70	84,4	84,6	101,2	62,4	44,6	40,2
Ensemble	65,6	90	69,05	51,7	66,15	71,75	69,75	92,65	55,85	39,95	35,5

Source : DPPE/MEN

8.3. EVOLUTION DES TAUX BRUT DE SCOLARISATION (En %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TBS (Filles)	47	46	45,9	46,1	46,6	50	53	56	58,1
TBS (Garçons)	66	64	62,7	62,8	62,7	64	67	68	73,1
TBS (Ensemble)	56,5	55	54,3	54,45	54,65	57	60	62	65,6

Source : DPPE/MEN

8.4. EVOLUTION DE LA DEMANDE NOTIONNELLE D'EDUCATION (En volume)

Population scolarisable	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Moins de 7 ans	271.751	281.785	292.189	302.977	314.163	325.762	337.790	350.262	363.194	376.604
Entre 7 et 12 ans	1.299.228	1.353.834	1.410.734	1.47.026	1.531.810	1.596.191	1.663.277	1.733.183	1.806.028	1.881.933
Entre 13 et 16 ans	628.614	643.326	658.383	673.793	689.563	705.702	722.219	739.122	756.421	774.125
Entre 17 et 19 ans	491.344	510.107	529.585	549.808	570.803	592.600	615.229	638.722	663.112	688.433
Entre 20 et 24 ans	598.803	612.320	626.142	640.276	654.729	669.508	684.621	700.075	715.878	732.037

Source : DPPE/MEN

8.5. EVOLUTION DES PERFORMANCES DU SYSTEME EDUCATIF (En effectif)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Alphabétisation et Education de base	28.580	40.608	ND	ND	ND	34.594	ND
Total d'inscription au niveau de l'Elémentaire	725.496	738.560	773.386	824.524	875.661	931.709	991.358
- Elémentaire public	655.557	666.950	696.171	743.050	789.928	841.490	896.419
- Elémentaire privé	69.939	71.610	77.215	81.474	85.733	90.219	94.939
Total d'inscription au niveau du Moyen	137.978	136.068	138.665	143.672	149.439	155.261	161.348
- Moyen public	102.433	99.582	102.212	107.219	112.226	117.609	123.251
- Moyen privé	35.545	36.486	36.453	36.453	37.213	37.652	38.097
Total d'inscription au niveau du Secondaire Général	45.093	46.170	48.533	50.946	53.358	55.974	58.762
- Secondaire public	39.405	39.354	41.178	43.768	46.358	49.139	52.088
- Secondaire privé	5.688	6.816	7.355	7.178	7.000	6.835	6.674
Total d'inscription au niveau du Secondaire Technique	7.571	7.301	6.521	6.282	6.041	6.218	6.402
- Secondaire Technique Public	6.300	5.980	5.282	5.292	5.301	5.478	5.662
- Secondaire Technique Privé	1.271	1.321	1.239	990	740	740	740
Formation Professionnelle	4.759	5.009	5.009	4.474	5.135	5.300	5.470
Total d'inscription au niveau du Supérieur	21.052	22.322	24.188	24.178	21.786	23.925	26.277
- Université Cheikh Anta Diop de Dakar	20.061	21.061	22.602	22.386	19.868	21.879	24.094
- Université Gaston Berger de Saint Louis	991	1.261	1.586	1.792	1.918	2.046	2.183
TOTAL GENERAL	970.529	996.038	996.302	1.054.076	1.111.420	1.212.981	1.249.617

Source : DPPE/MEN

8.6. EVOLUTION DES INDICATEURS QUALITATIFS DU SYSTEME EDUCATIF (En %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ELEMENTAIRE PUBLIC							
Taux de réussite CEPE	18,4	26,9	20	22,4	31,1	39,7	22,3
Taux d'abandon	10,7	10,3	9,8	7,5	8,8	9,5	20,50
Taux de redoublement	18	16,4	14,9	15,2	14,7	14,2	13,7
ELEMENTAIRE PRIVE							
Taux de réussite CEPE	18,4	26,9	20	22,4	31,1	39,7	22,3
Taux d'abandon	14,4	12,9	8,1	9,5	8,5	7,2	14,70
Taux de redoublement	12,3	12,7	13	12,6	12	11,3	10,8
MOYEN PUBLIC							
Taux de réussite BFEM	53,9	52,5	51	58,7	56,3	53,9	22,3
Taux d'abandon	7,1	8,8	4,9	1,74	3,5	4,9	ND
Taux de redoublement	12,1	14,4	17,2	15,1	14,4	13,8	13,3
MOYEN PRIVE							
Taux de réussite BFEM	47	45,7	44,4	51,23	49,1	47	22,3
Taux d'abandon	28,2	23,3	21,4	17,3	20,6	23,8	32,62
Taux de redoublement	13,5	14,1	14,7	14	12,5	11	9,7
SECONDAIRE PUBLIC							
Taux de réussite BAC	31,8	34,5	37,4	40,6	43,8	47,2	50,9
Taux d'abandon	29,8	27,4	19,1	14,8	13,8	12,4	16,7
Taux de redoublement	17,4	20,1	23,3	21,2	20,2	19,2	18,3
SECONDAIRE PRIVE							
Taux de réussite BAC	31,8	34,5	37,4	40,6	43,8	47,2	22,3
Taux d'abandon		-3,8	5,9	15,8	15,9	16	24,2
Taux de redoublement	8,1	12,6	19,6	15,3	15,6	15,9	16,3
UNIVERSITE GASTON BERGER DE SAINT LOUIS							
Taux de réussite maîtrise	72,7	72,7	72,7	72,7	72,7	72,7	72,7
Taux d'abandon	35,3	11,7	10,3	9,2	17,3	2,9	8
Taux de redoublement	37,9	35,9	33,9	27,9	31,4	31,9	29,7

Source : DPPE

8.7. EVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES DIFFERENTS SECTEURS DE L'EDUCATION

ENSEIGNEMENT ELEMENTAIRE	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
--------------------------	------	------	------	------	------	------	------

ELEMENTAIRE PUBLIC

Effectifs	644.359	655.557	666.950	696.171	743.050	789.928	839.764
Effectifs CM2	112.727	110.335	107.994	107.807	112.064	116.321	120.740
Entrants dans le moyen	20.742	29.696	21.681	24.226	34.862	46.234	26.997
Effectifs CPI	115.825	122.586	129.742	138.338	163.275	188.212	216.958
Nouveaux inscrits en CPI	100.954	108.512	116.422	14.882	15.827	16.771	17.772
Abandons	69.014	67.423	65.520	52.352	65.708	75.371	172.188
Redoublements	116.525	107.861	99.841	106.366	109.396	112.425	115.538

ELEMENTAIRE PRIVE

Effectifs	68.307	69.939	71.610	77.215	81.474	85.733	90.215
Effectifs CM2	9.551	10.100	10.681	11.294	12.087	12.879	13.723
Entrants dans le moyen	1.757	2.718	2.144	2.538	3.760	5.119	3.069
Effectifs CPI	14.565	14.812	15.063	15.812	16.611	17.410	18.247
Nouveaux inscrits en CPI	13.257	13.418	13.577	14.143	14.479	15.815	16.689
Abandons	9.868	9.029	5.828	7.346	6.960	6.214	13.260
Redoublements	8.439	8.869	9.321	9.798	9.779	9.759	9.740

ENSEIGNEMENT MOYEN	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
--------------------	------	------	------	------	------	------	------

MOYEN PUBLIC

Effectifs	103.660	102.433	99.582	102.212	107.219	112.226	117.467
Effectifs 3 ^{ème}	27.871	26.799	25.768	25.868	25.575	25.282	24.992
Entrants dans le secondaire	15.042	14.061	13.144	15.201	14.414	13.641	5.588
Effectifs 6 ^{ème}	21.523	22.565	23.657	24.977	26.083	27.188	28.340
Nouveaux inscrits en 6 ^{ème}	19.682	20.209	20.643	21.987	23.231	24.475	25.759
Abandons	7.573	8.999	4.869	1.779	3.810	5.593	ND
Redoublements	12.753	14.787	17.145	15.443	15.512	15.581	15.650

MOYEN PRIVE

Effectifs	34.628	35.545	36.486	36.453	36.833	37.213	37.597
Effectifs 3 ^{ème}	5.329	6.413	7.717	8.329	8.088	7.847	7.613
Entrants dans le secondaire	2.507	2.933	3.432	4.267	3.974	3.691	1.702
Effectifs 6 ^{ème}	14.791	13.668	12.630	12.307	13.115	13.922	14.779
Nouveaux inscrits en 6 ^{ème}	13.181	12.160	11.218	10.971	11.963	12.955	13.967
Abandons	9.757	8.286	7.819	6.324	7.609	8.880	12.265
Redoublements	4.668	5.013	5.384	5.133	4.627	4.121	3.670

ENSEIGNEMENT SECONDAIRE	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
--------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

SECONDAIRE PUBLIC

Effectifs	39.456	39.405	39.354	41.178	43.768	46.358	49.101
Effectifs Terminale	10.471	10.506	10.541	10.623	11.826	13.028	14.353
Entrants dans le supérieur	3.330	3.627	3.950	4.319	5.184	6.159	7.316
Effectifs en seconde	16.708	16.883	17.060	16.126	17.135	18.143	19.211
Nouveaux inscrits en seconde	15.049	14.395	13.328	13.006	13.831	14.655	15.529
Abandons	11.770	10.819	7.554	6.097	6.056	5.753	8.212
Redoublement	6.861	7.945	9.200	8.764	8.849	8.933	9.018

SECONDAIRE PRIVE

Effectifs	4.747	5.688	6.816	7.355	7.178	7.000	6.827
Effectifs Terminale	1.985	2.311	2.690	2.938	2.807	2.676	2.551
Entrants dans le supérieur	631	798	1.008	1.195	1.231	1.265	570
Effectifs en seconde	1.564	1.861	2.214	2.371	2.426	2.480	2.536
Nouveaux inscrits en seconde	1.476	1.709	1.953	2.180	2.197	2.213	2.224
Abandons	97	217	406	1.163	1.143	1.121	1.654
Redoublement	385	717	1.337	1.131	1.125	1.119	1.113

UNIVERSITE	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
-------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Gaston Berger de Saint Louis

Effectifs	779	991	1.261	1.698	1.792	1.918	2.096
Effectifs Maîtrise				185	201	345	386
Entrants dans le monde du travail				135	146	251	281
Effectifs 1 ^{ère} année	708	562	446	560	848	541	558
Nouveaux inscrits en 1 ^{ère} année	487	387	307	385	583	372	450

Source : *DPRE*

8.8. EVOLUTION DES SOURCES DE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT (En FCFA)

Source de financement:	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ETAT	37.297.923.438	36.122.647.908	35.623.029.371	37.774.130.673	39.745.595.605	41.616.170.690	25.706.308.798
- Moyen secondaire	7.535.151.215	7.118.168.200	6.724.260.346	7.665.285.172	7.195.585.622	8.177.236.493	9.292.808.143
- Secondaire général	10.094.178.373	8.456.332.332	7.084.237.455	8.167.806.688	8.197.838.518	8.989.491.174	9.857.592.511
- Secondaire technique	1.982.456.217	1.734.847.405	1.518.164.937	172.665.693	1.774.362.385	1.917.473.033	2.072.126.227
- Formation professionnelle	1.221.389.752	1.318.115.337	1.422.500.917	157.216.186	1.560.630.139	1.961.176.734	2.464.526.404
- Supérieur	16.464.747.881	17.495.184.634	18.873.865.716	21.611.156.934	21.017.178.941	20.570.793.256	2.019.255.513
MENAGES	1.470.902.523	1.254.957.255	1.439.044.555	1.702.239.520	1.894.251.626	2.018.671.619	2.166.929.521
- Moyen secondaire	798.144.596	775.929.975	754.333.650	898.443.480	1.004.985.131	1.096.095.630	1.168.120.479
- Secondaire général	298.879.701	298.492.875	298.106.550	361.954.620	410.246.218	452.772.096	488.061.586
- Secondaire technique	93.085.661	88.357.500	83.869.500	86.915.310	93.243.638	97.584.625	102.662.494
- Formation professionnelle	74.010.488	70.251.225	70.251.225	73.619.670	90.485.889	97.566.216	102.510.144
- Supérieur	206.782.077	21.925.680	232.483.630	281.306.440	295.290.750	274.653.052	305.574.818
APD	11.468.172.606	8.918.494.761	8.252.724.099	11.031.905.498	9.539.255.650	9.720.156.066	11.459.745.050
- Secondaire général	3.656.375.705	2.124.938.444	2.178.639.877	3.229.622.259	2.730.350.500	2.373.402.312	2.418.503.110
- Secondaire technique	3.204.091.602	2.854.701.402	2.454.818.089	2.415.868.212	2.063.300.184	1.535.054.260	1.465.724.812
- Formation professionnelle	2.756.525.809	2.269.714.179	2.056.218.028	2.046.307.152	2.002.276.566	1.637.427.615	1.759.765.167
- Supérieur	1.851.179.490	1.669.140.736	1.563.048.105	3.340.107.875	2.743.328.400	4.174.271.879	5.815.751.961
COLLECTIVITES LOCALES	250.928.937	242.869.221	144.105.556	199.159.739	237.491.606	232.187.843	234.175.922
- Moyen secondaire	181.216.626	175.396.036	103.287.265	141.966.073	168.647.715	164.313.631	165.166.437
- Secondaire général	69.712.311	67.473.185	40.818.291	57.193.666	68.843.891	67.874.212	69.009.485
TOTAL	50.487.927.504	46.538.969.145	45.458.903.581	50.707.435.430	51.416.594.487	53.587.186.218	39.567.159.291

Source : DPPE

9. DONNEES SUR L'HABITAT ET L'URBANISME

9.1. RECAPITULATION GENERALE DES REALISATIONS DE L'OHLM (Au mois de décembre 1973)

Régions	Chambres Célibat.	Studio (1 pièce)	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces et plus	Total
Cap-Vert	96	371	470	3.125	1.127	275	5.464
Casamance	0	0	48	243	190	2	483
Diourbel	0	0	26	155	96	0	277
Fleuve	0	0	20	126	51	0	197
Sénégal Orient.	0	0	10	62	46	0	118
Sine Saloum	0	0	64	301	259	0	624
Thiès	0	0	24	251	149	0	424
TOTAL	96	371	662	4.263	1.918	277	7.587
Part dans les réalisations totales	1,27	4,89	8,73	56,19	25,28	3,65	100

Source : OHLM - Service Technique

9.2. EVOLUTION DES REALISATIONS DE LA SNHLM A DAKAR (En nombre)

Zone	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99
Grand Yoff	433	0	0	70	0	0	219	64	54	156	0	0
Grand Médine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fass Paillote	218	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hann Mariste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	323	596
Gibraltar III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	57
Total	651	0	0	70	0	0	219	64	54	156	323	653

Source : Direction Technique SNHLM, mai 2000

9.3. EVOLUTION DES REALISATIONS DE LA SNHLM DANS LES AUTRES VILLES (En nombre)

Ville	1985-86	1987-88	1988-89	1989-90
Mbour	30	0	0	0
Fatick	26	0	0	0
Tamba	40	10	0	0
Touba	0	0	0	10
Kolda	0	25	0	0
Kédougou	0	10	0	0
Pout	23	0	0	0
Total	119	45	0	10

Source : Direction Technique SNHLM, mai 2000

9.4. REPARTITION REGIONALE DES PROJETS PTIP EN 1999/2000 (En %)

	PTIP
Dakar	41,5
Diourbel	3,2
Fatick	2,7
Kaolack	5,9
Kolda	2,7
Louga	2,1
Saint Louis	16,7
Tambacounda	8,6
Thiès	7,5
Ziguinchor	9,1
Total	100

Source : Direction de la Planification (DP)

9.5. LOGEMENTS REALISES ENTRE 1981 ET 1984

Cités	Nombre	Prix moyen du logement (en FCFA)
SPH (Pikine)	100	5.670.000
Hamo (Golf Sud)	205	3.820.000
Diamalaye (Golf)	144	5.020.000
Barry et Ly (Golf Nord)	108	4.110.000
Adama Diop (Golf Nord)	90	4.600.000
Hamo II (Golf Sud)	194	4.230.000
SHS	262	4.330.000

Source : Direction de l'Habitat

9.6. LOGEMENTS REALISES EN 1988/89

Cités	Nbre de pièces	Type	Prix de vente (en FCFA)
SOPRIM (Patte d'Oie)	3	Très Economique	4.744.000
SOPRIM (Patte d'Oie)	4	Economique	6.608.000
SPHS (Cambérène)	4	Economique	6.557.000
Diéfaye (Ziguinchor)	3	Très Economique	4.660.000

Source : Direction de l'Habitat

9.7. STATUT DE L'OCCUPANT DU LOGEMENT SELON LA REGION EN 1988 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint-Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
Propriétaire et co-propriétaire	43,5	70	81,9	80,2	77,2	74,8	76,9	85,2	84	82,5	69,5
Locataire et co-locataire	43,8	15	5,3	9,7	9,9	10,7	10,7	5,1	5,4	6,6	17,4
Logé par famille et autres	12,7	15	12,8	10,1	12,9	14,5	12,4	9,7	10,6	10,9	13,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : RGPH - DPS 1988

9.8. NATURE DES MURS EXTERIEURS DU LOGEMENT SELON LA REGION EN 1988 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint-Louis	Tambacounda	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
Brique en ciment	86,6	13,4	30,1	29,5	5,1	18,1	52,6	20	23	4,5	39,1
Brique en banco	0,5	37,7	6,5	36,7	47,4	59,6	10,1	8,1	52,6	65,4	26,4
Pise en banco	0,3	33,1	0,5	9,2	28,2	2,3	0,6	1,2	0,9	24,6	7,1
Paille ou tige	1,8	1,9	56,2	16,8	10,9	13,4	31,9	64,9	20,5	5	19,7
Autres	10,8	13,9	6,7	7,8	8,4	6,6	4,8	5,8	3	5	7,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : RGPH - DPS 1988

9.9. APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE SELON LE REGION EN 1988 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint-Louis	Tamba	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
Robinet externe	41,5	5,8	15,3	11,2	3	9,6	13,4	12	4,1	1,5	16,7
Robinet interne	50,1	6,3	35,5	17,2	6	22,5	34	24,4	18,7	0,8	27,4
Forage/pompe	0,1	0,2	5	8,2	8,9	2,7	4,1	18,7	9,3	0,4	4,6
Puits externes	0,7	27,4	1,1	2	15,3	1,1	1,4	1,6	3,1	26	6,4
Puits internes	4,1	57,2	38,9	34,9	47,9	60,6	43,1	37,9	62,4	64	37,9
Autres	3,5	3,1	4,2	26,5	18,9	3,5	4	5,4	2,4	7,3	7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : RGPH - DPS 1988

9.10. MODE D'ECLAIRAGE UTILISE SELON LE REGION EN 1988 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint-Louis	Tamba	Kaolack	Thiès	Louga	Fatick	Kolda	Sénégal
Electricité	63,5	9,4	10,8	14,2	7,2	11,3	19,7	8,6	4,2	4,4	23,2
Lampe à gaz	0,3	0,9	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,9	0,4
Lampe à pétrole	26,2	85,9	78,4	62,7	62,7	79	73,5	78,5	89,4	87,9	64
Bougie	7	0,7	4	1,5	1,5	2,9	1,8	3,8	1,8	1,7	3
Autres	3	3,1	6,4	21,2	28,2	6,4	4,6	8,7	4,2	5,1	9,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : RGPH 1988 Tableau de bord de la situation sociale 1991/95

9.11. DONNEES RELATIVES A LA COUVERTURE D'EAU ET D'ELECTRICITE EN MOYENNE ENTRE 1996 ET 2000

	Moyenne 1996/2000
--	-------------------

Coût unitaire de l'électricité (en FCFA par kw)	107,18
Nombre moyen de jours dans le mois où la demande d'électricité est couverte dans les principales villes	27
Nombre moyen de jours dans le mois où la demande d'eau est couverte dans les principales villes	25

Sources : Direction de la Prevision et de la Statistique

9.12. TYPE D' AISANCE ET TAUX D' ASSAINISSEMENT SELON LA REGION EN 2000 (En %)

	Dakar	Ziguinchor	Diourbel	Saint-Louis	Tambacounda	Kaolack	Thies	Louga	Fatick	Kolda	Urbain	Rural	Sénégal
Chasse Raccordée a l'égout	22,1	0,7	0	3,8	0,5	0,1	0,5	0,6	0,2	0,5	8,3	0,2	8,6
Chasse avec fosse	29,8	8,8	9,9	5,6	3,1	6,4	10,7	6	4,5	0,2	11,8	4,3	16,9
Latrine avec fosse	35,3	11,9	31	23,1	8,7	14,1	28,7	18	6,5	7,8	38	17,2	30,25
Edicule public	0,6	0,1	0,2	0	0,2	0,2	0,1	0,2	0,6	0,3	0,7	0,2	0,4
Latrine seche traditionnelles	7,8	67,3	20,6	46,65	52,2	41,75	26,8	36,05	31,55	70,65	32,4	40,6	43,85
Pots de chambre	0	0	0,5	1	0,1	0	0,4	0,2	0	0	0	0,1	0
Dans la nature	4,4	11,2	37,8	19,85	35,2	37,45	32,8	38,95	56,65	20,55	8,8	37,4	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Taux d'assainissement	87,8	21,5	41,1	32,5	12,5	20,8	40	24,8	11,8	8,8	58,8	21,9	56,15

Source : Enquête MICS - 2000 / DPS - UNICEF